

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Economía

“Una aproximación a los resultados del Plan Puebla Panamá desde una confrontación entre la teoría de los polos de desarrollo y las políticas públicas”

LICENCIATURA ECONOMÍA

Jaime Osmin Hernández Rocha

Ciudad Universitaria Febrero 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

...Y este es el canto del Usumacinta y viene de muy allá

Carlos Pellicer

Dedico este trabajo primero y por encima de cualquier otra consideración a mi madre
Francisca Rocha García. Este logro es más suyo que mio.

Dedico también este trabajo a quien más he deseado llamar colega y a quien debo
enteramente mi amor por esta profesión: mi padre Jaime Hernández Martínez.

A Gabriela y Abril, mis hermanas,
de quienes nunca dejare de sentirme orgulloso .

Finalmente dedico profundamente este trabajo a la memoria de mis abuelas: Beatriz García
y Virginia Martínez.

Mis más sinceros agradecimientos son para:

La Universidad Nacional Autónoma de México que es una patria para mí y que me ha permitido formarme en casi todos los aspectos de mi vida.

Mi deuda será siempre con la Facultad de Economía a quien agradezco abrirme las puertas de una disciplina apasionante y un pensamiento crítico.

Distintivamente agradezco al Dr. Alejandro Álvarez el haberme permitido formar parte de su equipo de trabajo. La libertad para expresar mis ideas y el apoyo brindado en estos años de definición. Dr. su trabajo crítico nos ha inspirado a todos.

Al Dr Gabriel Mendoza Pichardo le agradezco la escrupulosidad y paciencia que pone en el trabajo de los demás. Un agradecimiento también para la Dra. Nora Lina Montes quien se preocupó por leer mi investigación y hacerme sugerencias que la enriquecieron.

Esta investigación hubiese sido imposible sin el compromiso y dedicación que en ella puso Roxana Cruz. Gracias Roxana por elegirme a mí como tu compañero. Te Amo y te admiro.

Afortunadamente son muchos los amigos que he encontrado en este camino, algunos de ellos lo iniciaron conmigo y otros se sumaron durante él, a riesgo de omitir a alguien agradezco a: Daniel Santiago, Eva Hernández, Jim Oliva, Marco Antonio Escutia y Edgardo Loredo gracias por tantos años de vida buena. A Ana Lilia Martínez Valdés gran economista y mejor amiga, a Carmen Soto quien siempre ha tenido palabras de aliento para mí. Amigos destacados son también: Nancy Rubio, Karina Castro, Liliana Gutiérrez, Ximena Echenique y Elizabeth Aguilar. A Marco Antonio Ramírez le agradezco haberse convertido en mi hermano durante la carrera y fuera de ella. Engel Miranda, Andrés Breña y Marco Antonio Aguilar serán siempre la banda que el neoliberalismo nunca desplazó.

Fundamental fue el apoyo brindado por la DGAPA en el proyecto de investigación IN 307102 del que forme parte y que contribuyó en mucho a definir y enriquecer el tema de investigación.

UNA APROXIMACION A LOS RESULTADOS DEL PLAN PUEBLA PANAMÁ DESDE UNA CONFRONTACION ENTRE LA TEORIA DE LOS POLOS DE DESARROLLO Y LAS POLITICAS PÚBLICAS

Indice general

Introducción Pág. 1

Primera Parte

Capitulo 1

La teoría de los polos de desarrollo y el problema de la localización industrial: Enfoque clásico. 5

1.1 La teoría de los polos de desarrollo 6

1.1.1 La noción de desarrollo de Perroux 6

1.1.2 La teoría de los polos de desarrollo 8

1.2 Las teorías de la localización 13

Capitulo 2

**El enfoque moderno de la teoría regional:
El modelo Núcleo Periferia de Paul Krugman.** 20

2.1 El modelo Núcleo-Periferia de Paul Krugman 21

2.1.1 La idea del multiplicador Base. 22

2.2. Las implicaciones espaciales del modelo de Dixit-Stiglitz 23

2.2.1 La conducta del consumidor 23

2.2.2 Localizaciones múltiples y costos de transporte 26

2.2.3 La conducta del productor 27

2.2.3.1 La maximización de los beneficios 28

2.2.3.2 La ecuación del salario industrial 29

2.2.4 La condición de sin agujero negro 31

2.3 Modelo de núcleo periferia 32

2.3.1 El equilibrio instantaneo	33
2.3.1.1 La ecuación del ingreso	33
2.3.1.2 La ecuación del índice de precios	33
2.3.1.3 La ecuación de los salarios industriales	34
2.3.2 La determinación del equilibrio	34
2.3.3 La noción empirica del modelo de núcleo periferia. Planteamiento general y ejemplo numerico.	35
2.3.3.1 Costos de transporte elevados.	35
2.3.3.2 Costos de transporte bajos	36
2.3.3.3 Costos de transporte intermedios	37
2.3.4 ¿Cómo se sostiene un patrón de núcleo periferia?	38
2.4 Las implicaciones de política económica	40

Segunda Parte

Capitulo 3

La trayectoria de las políticas públicas regionales en México antes del neoliberalismo

	42
3.1 El desarrollo regional de México en el periodo post-revolucionario	43
3.1.1 El primer gran marco legal (1915-1940)	46
3.1.2 Las políticas de la ruptura (1940-1970)	47
3.1.3 Las primeras políticas urbano regionales en México (1970-1976)	49
3.1.4 Planificación urbano regional institucionalizada (1977-1982)	54
3.2 Balance general del desarrollo regional en México 1900-1980	57
3.2.1 Las tendencias de largo plazo en los desequilibrios regionales antes del cambio estructural.	58
3.2.2 El origen de la convergencia	60

Capítulo 4

Las políticas de desarrollo regional en el marco del cambio estructural	67
4.1 El desarrollo regional de México en el marco del cambio estructural	68
4.1.1 El cambio estructural	68
4.1.2 El cambio estructural en México y el desarrollo regional 1982-2000	69
4.1.2.1 El regreso al centralismo 1982-1988	69
4.1.2.2 La política regional vacía 1988-2000	71
4.2 Tendencias en el periodo 1980-2000	72
4.3 Otra vez el origen de la convergencia	75
4.4 La estrategia regional en el gobierno de Vicente Fox	82
4.4.1 Algunas observaciones a la estrategia regional foxista	86

Capítulo 5

Aproximación a la problemática del sur sureste y a las políticas regionales que lo han cruzado.	93
5.1 Pequeña radiografía económico social del sureste del país.	94
5.1.1 La paradoja del sureste	95
5.1.2 Indicadores económicos	96
5.1.2.1 Población	96
5.1.2.2 Urbanización	96
5.1.2.3 Industrialización	97
5.1.2.4 Producto Interno Bruto	100
5.1.2.5 Inversión Extranjera Directa	100
5.1.2.6 Inversión nacional	101
5.1.2.7 Exportación	101
5.1.2.8 Producto per capita	102
5.1.3 Indicadores sociales	103
5.1.3.1 Demográficos	103
5.1.3.2 Alfabetización	103
5.1.3.3 Servicios de salud	104
5.1.3.4 Servicios en viviendas	105

5.1.3.5 Niveles de bienestar	105
5.1.3.6 Población indígena	106
5.2 La trayectoria de las políticas regionales en el sur sureste de México	108

Tercera parte

Capítulo 6

El contenido, los instrumentos y el enfoque del Plan Puebla Panamá	112
6.1 El Plan Puebla Panamá	113
6.2 La teoría detrás de la iniciativa PPP	118
6.2.1 Krugman, Levy y “El sur también existe”	118
6.2.2 La base teórica de Levy	119
6.2.2.1 Políticas públicas y problemática del sureste	122
6.2.2.1.1 Políticas de Gasto Público e Infraestructura	122
6.2.2.1.2 Precios y tarifas del sector público	124
6.2.2.1.3 El régimen de comercio exterior	125
6.2.2.1.4 Otras políticas públicas	125
6.3 Comentarios a la visión del desarrollo de Santiago Levy	126
6.4 El proyecto completo visto desde arriba	129

Capítulo 7

Una aproximación a los resultados del Plan Puebla Panamá	134
7.1 La Marcha hacia el sur	135
7.2 Pequeña radiografía de las actividades e inversiones recientes a nivel estatal	138
7.2.1 Campeche	138
7.2.2 Chiapas	138
7.2.3 Guerrero	139
7.2.4 Oaxaca	140
7.2.5 Puebla	141
7.2.6 Quintana Roo	141
7.2.7 Tabasco	142

7.2.8 Veracruz	144
7.2.9 Yucatán	145
7.3 La transformación económico territorial que viene	146
7.4 La Marcha (del saqueo) hacia el sur	149
7.5 Inviabilidad del corredor transistmico	153
7.6 La propuesta vista desde los polos de desarrollo	156
7.7 Polos de desarrollo vs Núcleo Periferia	158
Conclusiones	163
Bibliografía	165

Introducción

México es un país de profundos contrastes y singularidades. En él conviven las tranquilas planicies y las más rebuscadas orografías, la naturaleza más voluptuosa y el desierto más insondable, sólo en él coexisten de la mano la abundancia y la miseria. También es entonces una tierra de paradojas, pues ahí donde la vida parece derramarse a chorros el hambre ha sido la regla más que la excepción. El sureste de México es ese lugar.

La pobreza en que se halla sumido el sureste del país parece una incongruencia, un mito –como dicen los neoliberales– y es que entre tanto recurso resulta difícil creer que de la población que habita el sureste mexicano el 66% pueda ser considerado indigente. Esto equivale a 18.5 mill. de personas. Es decir, 39% de todos los indigentes del país están ahí.

Pese a que ello es ya una condición histórica no fue sino hasta 1994 cuando los hacedores de políticas públicas voltearon su mirada hacia allá, haciendo con ello un descubrimiento excepcional: que México es muchos Méxicos, que no es plano, que está constituido por regiones y que cada una de ellas puede reaccionar a la política económica de diversa forma. En pocas palabras que a México le ha hecho falta una verdadera política de desarrollo regional.

Desde los cuarenta y hasta los ochentas el desarrollo regional de México estuvo pensado desde la creación de cuencas hidrológicas, parques y ciudades industriales, estímulos locacionales a industrias nuevas y necesarias y la constitución de polos de desarrollo. Es este último elemento el que reaparece en las propuestas de desarrollo regional actual.

Tras el reconocimiento del profundo atraso que priva en el sureste del país y una vez agotada la estrategia de militarización nacional en busca de extinguir la resistencia en el sureste, el recién llegado “gobierno del cambio” anunció un vuelco en la estrategia para abordar la problemática en el sureste. Anunció un Megaproyecto de desarrollo regional intitolado Plan Puebla Panamá (PPP).

El PPP es un megaproyecto de desarrollo regional que en su capítulo mexicano, pretende como su máxima prioridad dotar de infraestructura (carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, infraestructura energética eléctrica y petrolera etc.) a la zona sur-sureste de México para con ello generar las condiciones idóneas para la llegada de inversión tanto nacional como extranjera, sobre todo esta última. Con ello busca que la captación de ahorro externo detone el crecimiento

económico en la zona contribuyendo así a cerrar la brecha del desarrollo existente entre el Norte y el Sur del país.

La generación de corredores industriales a través de dicha infraestructura constituye el núcleo duro del proyecto y los operadores del plan han declarado públicamente que con ello se pretende crear polos de desarrollo de clase mundial.

Por ello hoy más que nunca es necesario volver sobre la teoría para entender que es aquello a lo que llaman Polos de desarrollo y si la estrategia basada en ellos puede ser la solución al rezago de aquella zona. Debemos entonces hacer un ejercicio comparativo entre la teoría de los Polos de la cual emana una estrategia concreta para inducir el desarrollo en zonas rezagadas y el enfoque que priva en la propuesta del Plan Puebla Panamá en su capítulo México.

De ahí entonces que el objetivo que persiga la presente investigación sea el entender qué es un polo de desarrollo y ver si la estrategia de desarrollo regional planteada en el Plan Puebla Panamá (PPP) guarda coincidencia con tal categoría, así como en función de ello aventurarnos a los posibles resultados de la puesta en marcha del Plan.

El objeto de estudio entonces deben ser las políticas públicas regionales de México y el enfoque que subyace a ellas, en particular el Plan Puebla Panamá.

Entre los objetivos particulares están: entender con claridad a que se llama polo de desarrollo y aproximarse a las teorías de localización asociadas a ellos, para construir así un marco teórico sólido con el cual contrastar las políticas públicas en materia regional. Otra meta particular es la de entender cuales son los enfoques teóricos más recientes que imprimen su enfoque en las políticas públicas regionales más recientes. Con la finalidad de entender mejor los obstáculos a los que se enfrentaron dichas políticas, se persigue también el objetivo de conocer de manera breve la trayectoria que el desarrollo regional de México (su problemática y sus rezagos) siguió hasta antes del cambio estructural. Buscamos también conocer de manera más puntual cuales fueron los programas de desarrollo regional puestos en marcha a partir del cambio estructural (1982 a la fecha), qué metas perseguían y cuales han sido hasta hoy sus resultados. Así mismo se busca entender en qué consiste, cuál es el enfoque, qué metas persigue y cuáles son los instrumentos de que se vale la megapropuesta de desarrollo regional anunciada por el gobierno mexicano en el

año 2000 titulada Plan Puebla Panamá. Finalmente se persigue el objetivo de indagar los posibles alcances de este megaproyecto analizándolo desde su marco teórico.

La hipótesis que guía nuestros esfuerzos es la de probar que el llamado PPP, debido al marco teórico que lo precede, las metas concretas que se ha fijado y los instrumentos de que se vale, presenta pocas condiciones para inducir *polos de desarrollo*, por el contrario debido precisamente a la forma en que esta diseñado, muy probablemente favorezca la formación de enclaves en la zona. Probando con ello que el PPP no es una estrategia integral de desarrollo sino un instrumento de política pública neoliberal que busca generar las condiciones más idóneas para que el capital fluya por el sureste mexicano, garantizándole la mayor rentabilidad posible.

Seguiremos en esta investigación una metodología tradicional, recurriendo primero a las fuentes biblio-hemerográficas para extraer de ellas conclusiones en cada uno de los tópicos abordados en la investigación. Así mismo se buscara probar la hipótesis general mediante el uso de material estadístico extraído tanto de fuentes oficiales como privadas.

Hemos estructurado este trabajo en tres grandes partes. En la primera parte (capítulos uno y dos) se analizan por un lado la teoría de los polos de desarrollo que será el punto de vista desde el que abordaremos el objeto de estudio (las políticas públicas y el PPP), también detallaremos lo más posible el enfoque teórico que priva en el PPP a saber, el modelo Núcleo-Periferia de Paul Krugman. Con ello, tendremos un marco teorico lo suficientemente amplio para analizar las propuestas del PPP.

En la segunda parte (capítulos tres al cinco) se analiza la trayectoria del desarrollo regional de México visto desde las políticas públicas privilegiando en todo momento el enfoque detrás de cada iniciativa. Se hará un balance de los resultados de estas iniciativas en periodos seleccionados, ello para evaluar los resultados de cada enfoque.

En la tercera parte (capítulos seis y siete) se utilizan las conclusiones adquiridas en los capítulos precedentes para analizar concretamente el caso del Plan Puebla Panamá en su capítulo México. Buscando aventurar resultados partiendo de la forma en que este proyecto esta diseñado.

La investigación se conduce siempre desde un plano teórico, buscando la conceptualización detrás de cada iniciativa, sin embargo, el análisis de los resultados y las conclusiones que extraemos descansan todas sobre bases estadísticas y documentales.

Finalmente queremos señalar que la problemática que vive el sureste del país es desde hace mucho tiempo ya, una vergüenza histórica, la marginación y la pobreza de la región le imponen a nuestro país un reto también de magnitud histórica. Las estrategias neoliberales muestran claramente no estar a la altura del reto. Este trabajo pretende, en última instancia, contribuir desde un frente analítico, a la construcción de una geografía mas justa e incluyente.

Capítulo 1

La teoría de los polos de desarrollo y el problema de la localización industrial: Enfoque clásico.

El objetivo de este capítulo es presentar una breve aproximación a los principales enfoques que abordan el problema de la distribución espacial de la economía y el desarrollo de las regiones desde la perspectiva de los llamados polos de desarrollo. De la misma manera se presentan diversas alternativas teóricas que explican la lógica de la localización industrial en el espacio. Este capítulo nos provee de las herramientas necesarias para abordar una crítica de las políticas públicas desde argumentos más formales. Para ello entonces, es necesario conocer a que conclusiones llega esta teoría para de ahí derivar sus implicaciones en términos de políticas públicas.

La investigación aborda fundamentalmente el enfoque clásico de los polos de desarrollo de Perroux-Boudeville. Se analiza también brevemente a los clásicos de la localización industrial a quienes asumimos como complemento de la teoría de los polos de desarrollo. El capítulo está estructurado en tres grandes partes: en la primera se discute la noción de desarrollo en Perroux-Boudeville para evitar descartar elementos de confusión en el análisis. En la segunda parte se aborda de lleno la teoría de los polos de desarrollo y finalmente en la tercera se analizan brevemente los postulados en torno a las teorías de la localización industrial.

1.1 La teoría de los polos de desarrollo

1.1.1 La noción de desarrollo de Perroux

Antes de abordar propiamente la teoría de los polos de desarrollo, conviene esclarecer algunos términos. El primero de ellos debe ser “Desarrollo”, e inmediatamente “Polo”¹.

Siguiendo a Hermansen podemos construir la noción de desarrollo por eliminación.

El desarrollo no es un cambio social *per se*. Un cambio social implica una diferencia cualitativa y/o cuantitativa en la sociedad. Ahora bien, esta diferencia puede ir en sentido positivo o negativo a una sociedad y en todo caso sigue siendo un cambio social aunque no necesariamente desarrollo. Para que ese cambio social sea considerado como desarrollo se requiere que este sea calificado como positivo de acuerdo con algún *juicio de valor*. Este juicio de valor es lo que hace diferente al desarrollo del cambio social, pues el primero requiere que la sociedad valore al cambio como algo positivo. Es por ello necesario que sea explícito los tipos de valor en que se basan los patrones de medición del desarrollo. Así mismo, debe aclararse quienes poseen tales valores, pues en toda sociedad existen sectores o clases cuyos intereses (y por lo tanto cuyos valores) pueden estar encontrados y generalmente es el grupo o clase dominante quienes detentan los valores en que se funda dicha medición y en todo caso es necesaria la aclaración de que son ellos quienes emiten tal juicio de valor.

Desarrollo tampoco es evolución, la evolución es un cambio *gradual* generado *endógenamente*. Dado que el desarrollo puede también ser inducido por agentes tanto internos como externos a una sociedad, entonces se aleja de la evolución en la medida en que el desarrollo puede ser sujeto de metas y objetivos, mientras que en aquella la formulación de metas pierde sentido en virtud de que sus cambios son generados endógenamente. Así mismo, la historia demuestra que los cambios que conducen al desarrollo pueden gestarse en poco tiempo, bruscos a veces. Lejos del proceso gradual que significa la evolución.

Así entonces sólo aquellos cambios que constituyan una mejora o *innovación* sustancial en la sociedad pueden formar parte del desarrollo. De aquí se sigue que: El desarrollo es un proceso de cambio en sentido positivo a los valores vigentes en la sociedad que puede implicar el crecimiento

¹ La conceptualización que aquí seguimos corresponde a la visión del desarrollo de Perroux-Boudeville según: Hermansen Termod 1972 “Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional” en Antoni R. Kuklinski comp., *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional*. México, FCE.

Esto con la finalidad de alejarnos lo más posible de percepciones subjetivas en torno a lo que significaba el desarrollo para este grupo de teóricos.

económico pero que siempre es detonado por una oleada de innovaciones en áreas funcionales²: económicas, sociales, culturales e institucionales (marco político-administrativo) y que se difunde a la sociedad con distinta intensidad y velocidad.

Sin embargo, no basta con que se difunda la información acerca de una innovación o se difunda la innovación misma, lo más importante es como se acepta y adopta dicha innovación porque la innovación transforma el área funcional y *geográfica* en que se aplica, pero también el área modifica la innovación para adaptarla con precisión a sus condiciones materiales reales. Lo que significa que lo que es bueno para una sociedad puede no serlo para otra o más peligroso aún, que de acuerdo con los canales de difusión de las innovaciones el efecto positivo de éstas puede diluirse al entrar en contacto con las áreas funcionales. El desarrollo depende entonces de la reacción de estas últimas a tal o cual innovación.

Hablar de reacción implica hablar de una relación temporal, es decir, al menos dos momentos: el surgimiento de una innovación y el momento en que se asimila. Esto nos lleva a afirmar que el desarrollo ocurre en el tiempo. Basta una leve observación para afirmar también que el desarrollo no se distribuye uniformemente en el tiempo. Es decir, existe una relación dinámica entre el desarrollo y el tiempo. Esta relación esta dada por la libre elección del desarrollo en el tiempo y por la imposibilidad del desarrollo para influir sobre la categoría objetiva tiempo.

Así mismo el hablar de áreas geográficas implica hablar de una relación espacial, es decir, de asentamientos concretos, materiales. Esto nos lleva a la idea de que el desarrollo ocurre en el espacio, o sea, el espacio geográfico. De ahí entonces que podamos observar que el desarrollo no se distribuye uniformemente en el espacio. Es decir, existe una relación dinámica entre el desarrollo y el espacio. Esta relación esta dada por la libre elección del desarrollo en el espacio y por la imposibilidad del desarrollo para influir sobre la categoría objetiva espacio.

Si acumulamos las dos reflexiones anteriores, el desarrollo entonces, es una relación social-espacio/tiempo.

² Las áreas funcionales son aquellas facetas de la actividad humano-social en las que se gestan los cambios que inducen al desarrollo. Este ocurre en cada una de ellas con sus respectivas particularidades e impactos sobre las demás por lo que sumadas las cuatro tenemos el desarrollo en su totalidad. Esto permite que podamos llamar a cada área: subproceso de desarrollo. Hermansen op. cit. detalla cada subproceso.

Polo es una categoría ligeramente más sencilla de definir. La acepción inglesa de la palabra polo nos remite a extremo, atracción, oposición. La polarización entonces hace referencia a un proceso mediante el cual dos extremos contrarios se separan con fuerza y atraen a los elementos intermedios. Por lo tanto, según la escuela inglesa sólo puede haber dos polos.

En la acepción francesa, polo significa solamente una aglomeración o concentración de elementos en abstracto, de modo que un polo surge como un pico en una superficie plana. El término polarización se crea para describir el proceso mediante el cual los polos se crean y se alargan. Dado que la creación y/o ensanchamiento de un polo puede implicar el estancamiento y/o desaparición de otros polos ya existentes, el término polarización hace referencia al proceso mediante el cual los polos se sustituyen unos a otros, o sea, la acepción francesa contempla la posibilidad de más de dos polos. Esta acepción es a la que se ciñe la teoría de los polos de desarrollo y será esta a la que nos ceñiremos nosotros en el resto de la investigación.

1.1.2 La teoría de los polos de desarrollo

La teoría de los polos de desarrollo fue concebida por el francés Francois Perroux hacia 1955³. Originalmente esta era una derivación inductiva de observaciones del proceso real del desarrollo económico francés. Perroux observó que el desarrollo económico no surge en todas partes al mismo tiempo, sino que aparece en puntos o polos con diferentes ubicaciones e intensidades. Esto llevó a Perroux a considerar el desarrollo económico como un fenómeno esencialmente desequilibrado o polarizado. Esto en el sentido de que fuerzas inherentes al proceso económico llevan a que las actividades económicas se aglomeren en lugares comúnmente dispersos entre sí lo que provoca un desequilibrio entre industrias y áreas geográficas.

La teoría de Perroux se entiende mejor a la luz de la concepción que éste tenía del espacio. Siguiendo a Asuad [2001: 38-39] El espacio económico para Perroux es una categoría aislada del espacio territorial y político y no debe concebirse en forma integrada, es más el espacio económico puede no coincidir con los límites geopolíticos de un país.

Perroux concebía el espacio económico como las relaciones económicas que establecen las empresas independientemente del espacio geoeconómico y del político. Asuad identifica tres aspectos del espacio económico en la noción de Perroux: El espacio económico de las empresas como contenido de un plan. Es decir, la primera característica de estas relaciones económicas

³ Perroux, F. 1955 Note sur la notion de pôle de croissance, en *Economie Appliquee*.

entre empresas es que pueden ser programadas en cualquiera de sus dos órdenes, entre la empresa y sus proveedores de insumos y entre la empresa y sus compradores de productos finales. La segunda característica es que estas relaciones se dan entre un conjunto homogéneo de empresas, es decir, las empresas que acuden a estas relaciones guardan cierta similitud. La tercera y más importante característica que Perroux identifica en el espacio económico es que esta compuesto de campos de fuerza que a su vez están compuestos de *centros*, *focos* o *polos* de donde emanan fuerzas centrifugas y hacia donde se atraen fuerzas centrípetas. En otras palabras cada centro es centro de atracción y repulsión.

Es en estos centros de este campo de fuerzas donde Perroux identifica sus polos de desarrollo en los que ocurre el desarrollo económico y se difunde a la sociedad.

Esta noción desde luego, desestimó la cuestión meramente geográfica al considerarla algo “banal” [Richardson, 1978: 127] y centrar su atención en las relaciones sociales de producción que ocurren en el espacio abstracto. Esta carencia deja a la teoría de Perroux incompleta al no analizar los vínculos del desarrollo con el espacio físico-concreto. Más adelante señalaremos la aportación de Boudeville que apuntala esta teoría al darle sustento espacial y lograr llevar esta teoría al plano regional.

Hermansen [op. cit.] afirma que la teoría del polo de desarrollo de Perroux se sostiene en dos pilares fundamentales: La teoría de la interdependencia industrial y la teoría de Schumpeter del desarrollo generado por oleadas de innovaciones. Construyamos desde aquí la teoría de los polos de desarrollo en base a estas dos herramientas y la noción del espacio arriba expuesta.

Para Perroux influido por Marx y Schumpeter las innovaciones empresariales son los principales factores causantes del progreso económico. El consideraba que la mayoría de las actividades innovadoras ocurre en las grandes unidades económicas por lo cual ejercen una influencia casi irreversible sobre el resto de las unidades económicas de menor tamaño. En función de esa idea desarrolla dos conceptos que son claves en su teoría:

Empresa dinámica motriz: Empresa de tamaño relativamente grande que genera impulsos importantes de crecimiento hacia su ambiente exterior, tiene gran capacidad para innovar y pertenece a un sector de rápido crecimiento.

Industria líder motriz: Industria relativamente nueva que opera con niveles técnicos más avanzados que la media, poseen alta influencia sobre su entorno mediante enlaces interindustriales que ella misma puede condicionar mediante el uso monopólico de una tecnología o un insumo.

Estas son las categorías generadoras de tales oleadas de innovaciones, sobre todo en el campo estrictamente económico, desde aquí se transmitirán al resto de la economía a través de diversos *canales* e impactarán al resto de las áreas funcionales de muy diversas formas.

Es en la teoría de la interdependencia industrial en la que se apoya para analizar tales canales, y con ello completar la trayectoria del desarrollo. Aclaremos los conceptos de que se vale esta teoría y agreguémoslos a los que arriba detallamos, con eso tendremos el cuerpo general de la teoría.

Predominio económico: Hay predominio económico de una industria y/o empresa si esta empresa y/o industria establece un *enlace hacia atrás* lo suficientemente fuerte como para hacer cerrar a una empresa y/o industria sobre la que ejerce dicho enlace.

Enlace hacia atrás: Se dice que existe un enlace hacia atrás si una empresa y/o industria tiene una alta razón de insumos intermedios entregados por otras industrias a su producción total. Tal industria y/o empresa tiende a dominar a las industrias y/o empresas que le entregan insumos en el sentido de que induce en ellas fuerzas de expansión o estancamiento dependiendo de su propia tendencia de desarrollo.

Según Perroux, puede afirmarse que tal industria dominante por enlace hacia atrás es una *industria fundamental* pues puede determinar la magnitud de la expansión inducida en las industrias dependientes en relación con su propia expansión.

Si vamos recogiendo ideas lo que podemos decir hasta aquí es que de acuerdo con la noción del espacio económico de Perroux aquellos centros de atracción y repulsión contienen las industrias o empresas innovadoras que generaran impulsos importantes de crecimiento o estancamiento hacia su ambiente exterior, impulsos que habrán de difundirse mediante enlaces interindustriales hacia atrás y hacia delante, es decir atraerán o expulsarán de acuerdo con su propia tendencia de desarrollo.

En la medida que la atracción ocurre, es decir, en la medida en que los impulsos de crecimiento se difunden al ambiente exterior de una industria líder motriz, en esa medida atraerá sobre sí una serie de empresas o industrias sobre las que ejercerá tales enlaces, de forma que se gesta un fenómeno de aglomeración en torno a esa industria. Este fenómeno constituye la formación o ensanchamiento de un polo. Al contrario, si una industria comienza a declinar por efecto de alguna otra innovación externa, entonces se gesta un fenómeno de expulsión que indica la declinación y la eventual desaparición de ese polo. Aquella innovación externa es un indicador de la gestación de otro nuevo polo que se ensancha, declinará y desaparecerá, y así sucesivamente en el tiempo. Esto es lo que Perroux llama *Polarización*.

Ahora bien no toda aglomeración constituye un polo, existen también otros grupos de industrias que tienden a formar aglomeraciones alrededor de un núcleo de industrias dotadas de gran fuerza de propulsión, es decir, con gran capacidad para la transmisión de los impulsos del crecimiento a través de los enlaces hacia atrás y hacia delante. Tales aglomeraciones constituyen complejos industriales⁴ pero no polos de desarrollo. Un complejo industrial constituirá un polo de desarrollo en el espacio industrial sólo si las industria motrices que constituyen su núcleo pertenecen a la categoría de industrias líderes, es decir, industrias relativamente nuevas que funcionan a un nivel técnico más avanzado que la media, que afrontan una demanda en rápido crecimiento y que son capaces de generar adoptar y transmitir innovaciones a través de su esfera de influencia.

El concepto polos de desarrollo se ha confundido con las nociones de industria clave, parque industrial, o en general con cualquier establecimiento importante de empresas que ejerzan beneficios sobre el área geográfica en que se encuentra localizado. En todo caso estos pueden ser elementos de un polo pero no son un polo. La cualidad esencial de un polo de desarrollo no es que transforme las áreas funcionales de una sociedad, ni que su núcleo tenga un mayor tamaño que el promedio ni que de ahí emane un efecto multiplicador grande sobre la economía. La cualidad esencial es que constituye una innovación, y que son esas oleadas de innovaciones las que transmitidas por los canales interindustriales provocan una sucesión de polos en el tiempo y el espacio que maduran, se estancan y eventualmente son reemplazados por otros y que es esta en realidad la fuerza motriz del desarrollo.

⁴ Hoy en día el concepto "clusters" parece hacer referencia a esta misma categoría, simples aglomeraciones de empresas en el espacio que aprovechan su cercanía pero que no son portadoras de innovaciones por lo cual sus impulsos de crecimiento suelen ser de corto plazo y su área de influencia muy limitada, más con carácter de enclave que de polo de desarrollo.

Lo que Perroux buscaba crear era una teoría *general* del desarrollo, es decir, una teoría que explicará todo el proceso del cambio en el sistema económico, político y social desde la óptica de los polos de desarrollo. Esta teoría iba en oposición a las teorías que buscaban explicarlo desde las condiciones de la expansión de la producción agregada y el ingreso total. Sin embargo, su teoría ha tenido más bien un uso regional, es decir, se ha aplicado sobre todo al espacio geográfico. Esto se debe a que las innovaciones generadas desde las empresas dominantes e industrias líderes transforman el espacio funcional y este a su vez modifica el espacio geográfico y de hecho se manifiestan ahí. En consecuencia por las mismas razones que el concepto polos de desarrollo puede arrojar luz sobre los cambios ocurridos en el espacio funcional también puede hacerlo sobre las transformaciones que ocurren en el espacio geográfico.

Lo anterior porque la diferenciación tecnológica que subyace a la idea de los polos de desarrollo se traslada al espacio geográfico en donde esa diferencia se hará también manifiesta, de forma que los polos de desarrollo pueden considerarse como *localizados* en el espacio.

La mayor aplicación del concepto polos de crecimiento al contexto geográfico regional se debe a Jacques Boudeville quien subrayó el carácter regional del espacio económico en contraposición a la visión abstracta de Perroux. Al hacerlo demostró la aplicabilidad de la teoría de Perroux prácticamente tal cual al contexto regional, para ello Boudeville tendió un puente entre el espacio funcional y el geográfico a través de la idea de *región*⁵ y más concretamente afirmó que en ella el fenómeno de la polarización cobra una forma concreta. Cuando definió región polarizada como una área continua heterogénea localizada en el espacio geográfico cuyas diversas partes son interdependientes a través de la complementariedad recíproca y las relaciones de influencia mutua alrededor de un centro regional, lo que hizo fue ampliar la idea de polarización –y por tanto la idea de los polos de desarrollo– de su área meramente funcional al espacio geográfico.

De ahí entonces que el desarrollo regional implica la polarización tanto en el espacio funcional como en el geográfico.

Finalmente llevemos la idea del polo al plano regional: Deben considerarse polos de desarrollo localizados a aquellos que contengan en su espacio (funcional y geográfico) empresas motrices, es decir, empresas en gran escala técnicamente avanzadas, innovadoras y dominantes e incluidas

⁵ Una región es un área geográfica continua en la que ocurren las relaciones económicas, esta puede coincidir o no con el espacio geopolíticamente determinado de un país, o incluso puede ser transfronteriza por lo cual esta noción coincide con la noción de espacio de Perroux y significa un puente entre lo estrictamente geográfico y su noción abstracta.

en industrias motrices, o sea, industrias con una capacidad marcada para la inducción del crecimiento sostenido durante un periodo de tiempo prolongado.

La noción de polos de desarrollo regionales de Perroux-Boudeville se basa en el supuesto de que el desarrollo económico está polarizado tanto en el espacio funcional como en el geográfico, es decir, para ellos el desarrollo es por naturaleza un fenómeno desequilibrado y por lo tanto eternamente inacabado. El desarrollo es una meta, nunca un fin.

1.2 Las teorías de la localización

Las teorías de la localización, como afirma Asuad [2001], buscan determinar la localización de la actividad económica y las fuerzas económicas que regulan la distribución espacial de la economía. Para efectos de esta investigación no habremos de volver sobre todas las aproximaciones al problema de la localización, sino sólo sobre aquellas que apuntalan el argumento de los polos de desarrollo. Abordaremos entonces de forma sintética las aportaciones de Weber, Christaller, Losch y Pottier. Sostenemos aquí, de acuerdo con Hermansen [op. cit.], que las teorías del lugar central pueden considerarse complementarias de la teoría de Boudeville de los polos de desarrollo localizados.

En su ejemplo de localización orientada hacia el transporte Friedrich Weber en 1929 afirmó que la localización óptima viene dada de manera inequívoca por el lugar en el que se minimizan los costos de transporte. En algunos casos el punto con costos mínimos de transporte (CMT) se halla donde estén situadas las materias primas (orientación hacia las materias primas), en otros en el lugar de consumo (orientación hacia el mercado). En el modelo de Weber la orientación hacia el transporte no es el único factor determinante de la localización. Una concentración del factor trabajo puede también influir en la localización y hacer que la empresa se sitúe en un lugar distinto al punto original si los costos adicionales de transporte son compensados por el ahorro debido al factor trabajo (orientación hacia el mercado de trabajo). La última posibilidad que contempla el modelo de Weber es la aglomeración de varias fábricas pertenecientes a una misma industria en un lugar único. Si las economías de aglomeración de que disfruta cada fábrica son superiores a unos costos de transporte más elevados debidos a que la nueva ubicación difiere del punto CMT, entonces se favorece la aglomeración.

En este sencillo modelo Weber colocó tres escenarios y sus posibles resultados, el mayor valor de su aportación estriba en el hecho de que implícitamente afirma que de acuerdo al carácter de la

red de transporte se privilegia una ubicación u otra. Si la red de transporte favorece el acceso a las materias primas la fábrica ha de localizarse en el mercado porque acceder a él cuesta más que hacerlo a las materias primas. Lo contrario ocurrirá si esta red favorece el acceso al mercado. De aquí se sigue entonces la premisa según la cual, la red de transporte y los costos que su dirección y estructura implican es la determinante central de la ubicación de una empresa.

La teoría de Lösch puede considerarse, como el contrapunto de la de Weber: considera mercados que se extienden a lo largo de una superficie y no sólo sobre un punto, enfatiza las variaciones espaciales de la demanda en un mundo de costos de producción uniformes, en lugar de hacer hincapié en las diferencias de localización de los costos de la materia prima y el factor trabajo. En cierto sentido su análisis no es en absoluto una teoría de la localización, en realidad busca explicar de forma abstracta la estructura espacial en una planicie homogénea, sin fronteras y sin barreras topográficas, en la que las materias primas son ubicuas y en la que los costos de transporte son proporcionales a la distancia; los individuos poseen rentas y gustos homogéneos y la densidad de población es uniforme. Los consumidores y productores son maximizadores y hay libre competencia. El precio en este modelo es una función directa de la distancia, es decir, a mayor distancia mayor precio. Y la demanda es elástica al precio.

Un productor puede justificar su actividad y cubrir sus costos estableciendo un precio de mark up sobre los costos de producción y de transporte. Los consumidores cercanos a la fábrica comprarán a ese precio, a medida que los consumidores están lejos de la fábrica la demanda disminuirá debido al aumento del precio como consecuencia de los costos de transporte. El precio seguirá aumentando conforme los consumidores estén lejos hasta el punto en que el precio sea tan elevado que la demanda sea igual a cero. A ese precio en el que la demanda es cero corresponde una determinada distancia. Esa distancia es el límite del área de mercado.

Como la planicie es homogénea el transporte es posible y cuesta igual en todas direcciones por lo que el área de mercado es un círculo. Esta área de mercado circular surge cuando sólo hay un productor. Pero como existe libre competencia otros productores se incorporaran al mercado y tratarán de abarcar aquel que quede fuera del área de mercado circular. Inicialmente el mercado es suficiente para todos pero tarde o temprano comenzará a saturarse de áreas de mercado circulares. Esto provocará espacios de mercado que no se atienden, debido a la cualidad de tangencia entre círculos. La libre entrada hará que acaben por desaparecer los excesivos beneficios y el mercado circular se comprimirá hasta formar un hexágono. Una red de hexágonos

entonces, agotará la totalidad del área servida y como todas las empresas al ser iguales tienen áreas de mercado idénticas en tamaño y forma, la red hexagonal es la más eficiente.

Otros bienes generarán otras redes hexagonales cuyas áreas de mercado serán de diferente tamaño en función de la variación de las economías de escala en la producción y los costos de transporte de los distintos bienes. Estas redes podrían superponerse sobre la planicie de manera aleatoria, pero se puede obtener un resultado más eficiente estableciendo las redes de manera que todas ellas tengan un centro de producción común.

Esta distribución tiene la ventaja de que minimiza los gastos totales en transporte (y las rutas de transporte) sin sacrificar los accesos a los mercados. Losch describe este sistema como una *región económica ideal*.

Aunque el sistema se obtiene mediante la gravitación con respecto a un *centro único*, el resultado de la gravitación es que los puntos de venta coinciden lo que refuerza la tendencia a la aglomeración. El número de centros disminuirá conforme alguno de los centros desarrolle alguna innovación que impulse sus economías y concentre un mayor número de industrias conduciendo a que los centros de mayor tamaño se distancien.

Como bien dice Richardson [1986], una crítica recurrente al modelo de Lössch es la aparente inconsistencia entre el supuesto inicial de uniformidad demográfica y el resultado final de una concentración de actividades en centros que implican la concentración de mercados de trabajo. De hecho tiene sentido si se considera al modelo como un proceso secuencial del desarrollo. Es cierto que este resultado distorsiona las regularidades de hexágonos semejantes pero esto lo reconoció implícitamente Lössch cuando reconoció que los hexágonos se hacen más pequeños con la proximidad a las ciudades debido a que los mercados son allí más densos lo mismo que si se ubica cerca de las rutas de transporte.

Por su parte Christaller unos años antes había desarrollado un sistema de jerarquía urbana y lugares centrales partiendo prácticamente de los mismos supuestos de Lössch. Al contrario de Lössch, Christaller parte para formar su área de mercado de los bienes más lejanos o de mayor alcance. Lo que está buscando es una teoría que explique el tamaño, número y distribución de las ciudades. Para lograrlo, caracterizó cada bien producido en la economía de acuerdo a su alcance espacial que es determinado por las economías de escala en la producción y los costos de

transporte y por factores relativos a las preferencias del consumidor y asigna a cada bien una distancia máxima que los individuos están dispuestos a viajar para comprarlo. A fin de minimizar costos las plantas productoras de bienes pertenecientes a la misma clase de alcance deben localizarse a distancias iguales. Al derivar esta organización, Christaller empieza por el rubro de bienes con el área de mercado más grande o de mayor alcance que son los bienes nacionales y supone que sólo se producen en el centro del sistema. La clase de bienes de segundo alcance más grande se producirán también en el centro principal pero además en centros que gravitan en torno al centro del sistema, la siguiente clase de bienes se producirá entonces en los dos primeros centros ya determinados y en un tercero que gravita en torno al segundo y así hasta agotar todos los bienes producidos en la economía.

Christaller llama a esto “principio de mercadeo y transporte” y lo considera un estado eficiente porque asegura la minimización de los costos de transporte al tiempo que produce un sistema de lugares centrales.

De inmediato podemos observar que la diferencia principal con el modelo de Lösch es que éste último es rígido en cuanto a que no permite la división del trabajo entre centros y considera bienes no movibles. Por eso es que la esfera de operación de este modelo se circunscribe sólo al área de servicios.

Los expertos coinciden en cierta complementariedad entre Lösch y Christaller en la medida en que el primero da las pautas que puede seguir la transformación del espacio geográfico en la esfera industrial y el segundo para los servicios. Debe hacerse hincapié en que estas teorías sólo otorgan una guía de cómo podría encausarse el desarrollo regional para que la localización en el espacio sea eficiente, no quiere decir que así ocurra, sino que si se conduce en esa forma se puede alcanzar eficiencia.

Una última contribución a estas teorías la da Pottier cuando sostiene que el desarrollo económico tiende normalmente a propagarse a lo largo de las principales rutas de transporte que conectan los centros industriales más importantes y por lo tanto se manifiesta en rutas geográficas lineales. Esta teoría aunque basada en la experiencia histórica francesa mantiene un valor general en la medida en que contribuye a integrar la teoría de los efectos de la red de transporte de Weber con las teorías de lugar central y polos de desarrollo localizados. Según él cuando el tráfico aumenta a lo largo de una ruta de transporte como resultado del comercio intra e inter regional, pueden

obtenerse economías de escala que conducen a menores costos de transporte. Por eso es importante impulsar redes de transporte intra e inter regionales mediante inversiones públicas. Así entonces se inicia un proceso de *causación circular acumulativa* que tiende a concentrar la demanda y las fábricas a lo largo de los ejes principales de transporte lo que atrae industria, comercio y población creando mercados de factores y de productos que obligan a generar más ejes de transporte que atraen industria, población y comercio... Este proceso circular acumulativo sería particularmente intenso ahí donde dos ejes se cruzan o dos modos de transporte diferentes se conectan.

Todo el debate teórico arriba presentado buscaba definir claramente que es un polo de desarrollo y como puede *localizarse*, es decir, inducir su ubicación en el espacio. Una vez reunidos esos elementos podemos hacer la siguiente afirmación:

Para inducir un polo de desarrollo localizado en una región rezagada, es necesario atraer e ella empresas motrices innovadoras y dominantes e incluidas en industrias líderes con capacidad probada para la inducción del crecimiento sostenido, es decir, empresas con altos niveles de valor agregado cuyo efecto derrame sobre los ingresos de la región sea lo suficientemente grande y prolongado como para elevar sustancialmente los niveles de bienestar de la región. Ahora bien, la transformación del espacio geográfico que tal atracción implica, debe ir, en efecto, en la dirección de contar con una red de transporte lo suficientemente desarrollada para hacer llegar esos impulsos de crecimiento a toda esa región, o sea, la red de transporte debe favorecer la *causación circular acumulativa* de la que hablaba Pottier. La *causación circular acumulativa* implica que tanto las empresas se benefician de la región como la región se beneficia de las empresas, esto como un efecto espiral en sentido positivo a los ingresos y niveles de bienestar de la región.

Para que esto ocurra, la red de transportes es sólo un elemento, pues en efecto, aproxima a las empresas las materias primas pero también las vincula o debe vincularlas a los mercados de trabajo y pese a lo que pueda pensarse es este último elemento el que hará la diferencia entre la generación de un polo de desarrollo o un enclave.

Para que la *causación circular acumulativa* tenga efecto, es necesario un mercado de trabajo desarrollado, que pueda adaptarse fácilmente a las condiciones laborales de empresas técnicamente avanzadas y beneficiarse de ellas con mejores ingresos y condiciones de trabajo. La

generación de un mercado de trabajo con estas características, requiere un compromiso serio por parte de los gobiernos de elevar la cobertura en los servicios públicos (salud, vivienda, educación etc.) y de generar mecanismos para que sea esa población la que se vincule a tales empresas.

Si la promoción de infraestructura o las políticas de atracción de esas empresas no se acompaña con un impulso de la misma envergadura o mayor del mercado de trabajo no se conducirá hacia una transformación del espacio en el sentido Losch-Christaller-Pottier-Boudeville, sino que lo único que harán tales políticas será inducir enclaves o meras aglomeraciones que se aprovechan de la red de transporte y su consecuente acceso a las materias primas no para generar desarrollo, sino *saqueo* de tales recursos y explotación de un mercado de trabajo fraccionado y poco calificado, vinculándose comúnmente con mercados del extranjero, muy poco con mercados nacionales y prácticamente nada con la región a la que supuestamente se buscaba beneficiar, de forma que no establece ningún enlace significativo con la región y se aísla.

Tales son las condiciones y requisitos para la inducción de un polo de desarrollo. Toda política que no integra estas características está condenada al fracaso.

capítulo 2

El enfoque moderno de la teoría regional: El modelo Núcleo Periferia de Paul Krugman.

En este capítulo continuamos la discusión teórica sobre el problema de la localización industrial y el desarrollo regional. El modelo que aquí presentamos es uno de los enfoques más recientes de la teoría económica y se ha extendido con velocidad al ámbito de las políticas públicas tanto en países en desarrollo como en economías emergentes.

El objetivo del modelo consiste en indagar en torno a las razones que conducen a una forma muy particular de aglomeración de la actividad económica sobre el espacio.

Construimos el modelo desde abajo, siguiendo sus supuestos, metodología y notación. Se omitió la demostración de los conceptos asociados a la matemática dinámica, en virtud de que requeriría un espacio mayor y de que su contribución a la lógica del modelo puede ser perfectamente explicada sin el uso de esa herramienta. Se trata de seguir en todo momento la lógica mediante la cual se construye cada concepto, sin embargo algunas ecuaciones fueron omitidas con la finalidad de ganar amplitud en el manejo estrictamente conceptual.

El capítulo fue organizado de la siguiente forma: En la primera sección se aborda la idea del multiplicador base que fue una de las ideas clave para generar el modelo. Se sigue con el modelo de competencia imperfecta de Dixit Stiglitz que es la base microeconómica del modelo de Krugman y es la fuente de la cual surgen las cuatro ecuaciones que componen Núcleo-Periferia. En la tercera parte analizamos ya propiamente el modelo de Krugman haciendo hincapié en la lógica de aglomeración mediante un ejemplo gráfico. Finalmente presentamos una breve aproximación a las implicaciones de política económica del modelo.

2.1 El modelo Núcleo-Periferia de Paul Krugman

Resulta fundamental para los objetivos de este trabajo dar un repaso a las más recientes orientaciones de la ciencia económica regional. Particularmente abordaremos el trabajo de Paul Krugman, Masahisa Fujita y Anthony J. Venables, *Economía Espacial* (1999). En este trabajo se presenta un modelo llamado de Núcleo y Periferia del que se extraen numerosas conclusiones que forman el alma de numerosos estudios e iniciativas de políticas públicas encaminadas a diversos objetivos de tipo regional.

Es entonces de gran importancia analizar este nuevo enfoque y contrastarlo con las ideas arriba presentadas del enfoque de localización y polos de desarrollo para ver si guardan alguna coincidencia, si se trata de alguna nueva aportación a este enfoque o en su defecto presenta una nueva alternativa a las teorías mostradas en el capítulo anterior.

A partir de este momento se sigue de la manera más puntual posible el trabajo de Krugman arriba citado para ir construyendo desde abajo, como lo hace él todo el modelo de forma que vayamos paulatinamente extrayendo conclusiones sobre su funcionamiento y luego las agruparemos todas para construir el funcionamiento total del modelo.

En dicho trabajo se sigue la lógica del modelo de Dixit-Stiglitz [1977] de competencia monopolística y organización industrial y se le añaden una serie de conceptos “nuevos”, o mejor dicho, renombrados, para aplicar su lógica en una dimensión regional.

Lo que haremos de aquí en adelante es mostrar, siguiendo a Krugman, primero la dimensión regional del modelo de Dixit-Stiglitz para luego de ahí partir a la construcción del modelo de Núcleo-Periferia.

Antes de entrar de lleno al modelo, será necesario, aclarar una idea central en el modelo de Krugman: El análisis del multiplicador Base.

2.1.1 La idea del multiplicador Base.

Al analizar la economía de una ciudad o región resulta coherente dividir sus actividades económicas en dos tipos de acuerdo al destino de su producción, es decir, por un lado, aquellas actividades que satisfacen la demanda de fuera de la región, o sea, la “base exportadora” y por otro, aquellas actividades que principalmente suministran bienes y servicios a los residentes de la región.

La idea fundamental de lo que se ha dado en llamar el análisis del multiplicador base radica en que las actividades de exportación constituyen, en realidad, *la razón de ser económica de una región*, esto es, su *base económica*, mientras que las actividades “no base” nacen de la base económica y crecen o menguan de acuerdo con los resultados de la primera [Krugman 1999: 36-40].

El componente más importante del ingreso de una economía son las exportaciones, si las exportaciones crecen el ingreso de los habitantes aumenta. A medida que aumenta el tamaño de la economía regional, se vuelve rentable la producción de una gamma mayor de productos y servicios de carácter local, debido a que el mercado crece lo suficiente como para mantener a una planta industrial a escala mayor. Ahora bien, como queda expuesto, lo que Krugman sostiene es que esta relación podría generar un proceso acumulativo del crecimiento regional.

Lógicamente resulta demasiado fuerte considerar como exógeno el tamaño de la base exportadora. Sin embargo, la idea de la base exportadora es clara: Si suponemos una demanda creciente de bienes exportables esto incrementara el tamaño de la región y volverá atractivo satisfacer una demanda creciente de bienes internos, lo que aumenta la base exportadora y dada la demanda de bienes exportables creciente, ello desemboca en una causación circular acumulativa que sólo puede ser frenada por escasez de recursos.

Krugman afirma que muchos de los ejemplos más famosos de los procesos de aglomeración acumulativos, tales como el nacimiento de Silicon Valley, no surgieron como consecuencia de la sustitución de importación, sino por el crecimiento y auto-reforzamiento del sector exportador.[Krugman 1992:17-20]. Esta idea aparece con fuerza en la construcción del modelo de Núcleo-Periferia de Krugman y forma parte del argumento central. Veamos como se relaciona con su modelo.

2.2. Las implicaciones espaciales del modelo de Dixit-Stiglitz

Antes de analizar el modelo de Núcleo-Periferia conviene detenernos a estudiar brevemente el modelo de competencia monopolística y organización industrial de Dixit-Stiglitz que constituye el punto de partida para la construcción del primero. El objetivo de este modelo en su implicación espacial, es mostrar como maximizan el beneficio las empresas en condiciones de localización múltiples.

Consideremos una economía compuesta por dos sectores: el agrícola y el industrial. El sector agrícola es perfectamente competitivo y produce un bien único y homogéneo, mientras que el sector industrial ofrece una gran variedad de productos diferenciados. Supongamos también, que tenemos un gran número de bienes manufacturados por lo que podemos suponer una cantidad *continua* de ellos.

2.2.1 La conducta del consumidor

Los consumidores tienen preferencias regulares tipo Cobb-Douglas respecto de los dos bienes:

$$(1.1) \quad U = M^\mu A^{1-\mu}$$

donde M representa el índice compuesto del consumo de bienes manufacturados, A es el consumo del bien agrícola y μ es una constante que representa la participación en el gasto de los bienes manufacturados. Dado que hemos supuesto que existe una gran variedad de bienes manufacturados y si definimos a $m(i)$ como el consumo de la i -ésima variedad disponible y a n como la gama total de todas esas variedades entonces:

$$(1.2) \quad M = \left[\int_0^n m(i)^p di \right]^{1/p}, \quad 0 < p < 1$$

que es una función de subutilidad de elasticidad de sustitución constante (CES). En esta especificación el parámetro p representa la intensidad de la preferencia por la variedad en los productos manufacturados. Cuando p se aproxima a 1, los bienes manufacturados son casi sustitutos perfectos y cuando se aproxima a cero aumenta el deseo por consumir una mayor variedad de productos manufacturados.

Ahora bien, dado un ingreso Y y una gama de precios p^A para los productos agrícolas y $p(i)$ para cada variedad de productos manufacturados el problema al que se enfrentan los consumidores es:

$$\begin{aligned} \text{Max } U &= M^\mu A^{1-\mu} \quad \text{s.a.} \\ p^A A + \int_0^n p(i)m(i)di &= Y \end{aligned} \quad (1.3)$$

que también puede expresarse de forma más compacta como

$$\begin{aligned} \text{Max } U &= M^\mu A^{1-\mu} \quad \text{s.a.} \\ GM + P^A A &= Y \end{aligned} \quad (1.4)$$

Donde

$$G \equiv \left[\int_0^n p(i)^{1-\sigma} di \right]^{1/1-\sigma} \quad (1.5)^1$$

El término que multiplica a M en la parte derecha de la expresión (1.4) ha quedado sólo en función de los precios de la variedad j -ésima y de la intensidad en que se prefiere tal variedad. Es decir, funciona como un índice de precios. De tal manera que si multiplicamos el índice de precios por la cantidad compuesta M , obtenemos el gasto del consumidor.

Simplificamos la expresión G haciendo que $\rho \equiv (\sigma - 1)/\sigma$ o bien, $\sigma = 1/(1 - \rho)$. El índice de precios, G , mide el costo mínimo de compra de una unidad del índice compuesto M de bienes manufacturados, de forma tal que si M puede considerarse como una función de utilidad entonces G puede considerarse como una función de gasto.

Como cualquier función de utilidad de tipo Cobb-Douglas los resultados de la optimización son (demandas marshallianas):

¹ La función G es una función de Gasto que se deriva de la demanda marshalliana de $m(i)$. Es decir, se toma el segundo término de la restricción como si fuera una función de utilidad (función objetivo) y se busca su punto mínimo, con la restricción de que

$$M = \left[\int_0^n m(i)^{\rho} di \right]^{1/\rho} \quad (\text{como si fuera el ingreso en una optimización típica}). \text{ Resolviendo eso, se encuentran las}$$

demandas marshallianas tanto para la variedad i -ésima como para la j -ésima (que aparece cuando se igualan las tasas marginales de sustitución durante la maximización). Esas demandas se valúan en la función de utilidad (objetivo) para obtener la función de utilidad indirecta. De ahí se despeja el ingreso y se obtiene con ello la función de Gasto G .

$$\begin{aligned} M &= \mu Y / G \\ A &= (1 - \mu)Y / p^A \end{aligned} \quad (1.6)$$

Ahora bien como es sabido, si sustituimos las demandas marshallianas en la función de utilidad obtenemos la función de utilidad indirecta:

$$U = \mu^\mu (1 - \mu)^{1-\mu} Y G^{-\mu} (p^A)^{-(1-\mu)} \quad (1.7)$$

El término $G^\mu (p^A)^{1-\mu}$ representa el costo de la vida en la economía. Es, en todo caso, el índice de precios de la economía. Este término resultara particularmente importante en la construcción del modelo de núcleo-periferia.

Hasta este momento, lo único que hemos hecho es un ejercicio de maximización de teoría de la demanda suponiendo preferencias regulares y dos tipos de bienes uno de ellos único y el otro presentando una gran variedad.² De ella hemos extraído: demandas marshallianas, función de utilidad indirecta y función de gasto. Hagamos respecto de esta última función un supuesto más: supongamos que todos los productos manufacturados están disponibles a un mismo precio p^M . De esta forma, el índice de precios pasa a ser:

$$G = \left[\int_0^n p(i)^{1-\sigma} di \right]^{1/(1-\sigma)} = p^M n^{1/(1-\sigma)} \quad (1.8)$$

Como puede verse, la respuesta del índice de precios al número de variedades depende de la elasticidad de sustitución entre las variedades σ y se observa que cuanto menor es este parámetro (es decir, cuanto más diferenciadas son las variedades de productos), tanto mayor es la reducción en el índice de precios causada por un aumento en el número de variedades. Así pues el efecto en el bienestar lo da la función de utilidad indirecta [Krugman 1999:57-58].

Este es, hasta este momento, el resultado más importante, que indica que a medida que las variedades crecen, el índice de precios se reduce y con ello el costo de vida de la economía. Conviene tener presente como se derivó este resultado porque resulta piedra angular del modelo de núcleo periferia.

² Nótese que ambas categorías de bienes se presentan en unidades enteras en la economía sólo que el primero es un bien homogéneo y el otro se presenta en un número tan grande que bien podemos suponerlo continuo.

2.2.2 Localizaciones múltiples y costos de transporte

Incluamos ahora la dimensión espacial al modelo. Para ello es necesario suponer que existen un número limitado de localizaciones (regiones) y estimemos que existen R de ellas. Supongamos también que cada variedad de productos manufacturados se produce en una sola localidad y además que tales variedades son simétricas entre sí, es decir, supongamos que tienen el mismo precio y la misma tecnología. Lo que estamos diciendo es que una variedad, digamos zapatos, se produce en una sola localidad pero pueden existir en esa localidad, distintos productores de zapatos, que a su vez estos poseen una alta homogeneidad en cuanto a su producto, lo elaboran con la misma tecnología y lo venden al mismo precio. El número de variedades (productores de zapatos en nuestro ejemplo) producidas en la localización r lo indicaremos mediante n_r y el precio de fábrica de una de estas variedades mediante p_r^M .

Los bienes agrícolas y los manufacturados pueden transportarse entre localizaciones y pueden incurrir en costos de transporte debido a su desplazamiento. Con el fin de evitar modelar una industria de transporte separada nos valdremos de la forma de los costos de transporte “iceberg” de Von Thünen y Paul Samuelson³. En concreto, si una unidad de bien agrícola [cualquier variedad de productos manufacturados] se transporta de la localización r a la s , en realidad sólo una fracción de la unidad original llega a su destino, $1 / T_{rs}^A [1 / T_{rs}^M]$, el resto se pierde por el camino. La constante $T_{rs}^A [T_{rs}^M]$ representa la cantidad de producto agrícola [manufacturado] despachado por unidad recibida. La tecnología de transporte iceberg implica que si una variedad manufacturera producida en la localización r se vende a un precio p_r^M , entonces el precio de entrega (es decir, el precio que finalmente recibe el productor) p_{rs}^M de dicha variedad en cada localización de consumo s viene dado por:

$$p_{rs}^M = p_r^M T_{rs}^M \quad (1.9)$$

Es decir, es el precio de una unidad completa (precio de mercado) multiplicado por la fracción que efectivamente llega a la región s .

El índice de precios de los productos manufacturados puede adoptar un valor diferente en cada localización (y depende de lo que se compre a otra cualquiera región), lo cual indicaremos escribiendo el índice de precios de la localización s como G_s . Los costos de transporte iceberg

³ La tecnología de transporte “iceberg” la introdujo formalmente Samuelson en 1952; no obstante Von Thünen, supuso que el costo de transportar grano estaba compuesto, en gran medida, por el grano que durante el trayecto consumían los caballos que tiraban del carro. Por consiguiente el modelo de Von Thünen puede considerarse como el predecesor de la tecnología de transporte iceberg.

junto con el supuesto de que todas las variedades producidas en una localización determinada tienen el mismo precio implican, a partir de la ecuación anterior, que este índice de precios puede formularse como:

$$G_s = \left[\sum_{r=1}^R n_r (p_r^M T_{rs}^M)^{1-\sigma} \right]^{1/(1-\sigma)}, \quad s = 1, \dots, R \quad (1.10)^4$$

Es decir, dado que el número de regiones es una cantidad discreta de 1 a R, el índice de precios se convierte en la sumatoria del producto de las diversas variedades de bienes manufacturados (en las otras regiones y en sí misma) por su precio de entrega afectado todo ello por la elasticidad de sustitución entre variedades (σ).

2.2.3 La conducta del productor

Por el lado de la oferta el problema de este modelo es también un problema de maximización. Supongamos que los bienes agrícolas se producen mediante una tecnología de rendimientos constantes en condiciones de competencia perfecta. No obstante, partimos de que la industria afecta a las economías de escala, las cuales surgen a nivel de la variedad. La tecnología es la misma en todas las variedades y localizaciones, e implica una entrada fija de F y un requisito de entrada marginal c^M . De esta forma, si de momento suponemos que el único factor de producción es la mano de obra, para producir una cantidad q^M de cualquier variedad en cualquier localización dada, se necesitará un factor trabajo t^M , determinado por :

$$t^M = F + c^M q^M \quad (1.11)$$

Debido a los rendimientos crecientes de escala, a la preferencia de los consumidores por la variedad, y al número ilimitado de variedades potenciales de bienes manufacturados, ninguna empresa optará por producir la misma variedad ofertada por otra, lo cual significa que cada variedad es producida en un única localización por una sola empresa especializada, de forma que el número de empresas manufactureras que operan es el mismo que el número de variedades disponibles[Krugman 1999:59-60.]

⁴ Esta expresión indica que el índice de precios (función de gasto) de la región s depende de la cantidad comprada de bienes manufacturados a cada región incluida sí misma.

2.2.3.1 La maximización de los beneficios

Imaginemos ahora que una determinada empresa produce una variedad concreta en la localización r y debe hacer frente a una tasa salarial dada w_r^M , para sus trabajadores industriales. Así pues, con un precio de fábrica p_r^M los beneficios son:

$$\pi_r = p_r^M q_r^M - w_r^M (F + c^M q_r^M) \quad (1.12)$$

donde q_r^M se obtiene a partir de la función de demanda optimizada encontrada arriba. Suponemos además que cada empresa elige su precio adoptando el índice de precios como dado, G_s como dado. Por lo tanto, la maximización de los beneficios implica que:

$$p_r^M = c^M w_r^M / \rho \quad (1.13)^5$$

Esta es la norma que siguen las empresas maximizadoras para fijar su precio. Por lo tanto la condición de beneficio cero implica que la producción y factor trabajo de equilibrio de cualquier empresa en activo son:

$$q^* = F(\sigma - 1) / c^M \quad (1.14)$$

$$l^* = F + c^M q^* = F\sigma \quad (1.15)$$

Estas dos cantidades son los niveles de factores óptimos para cualquier empresa en activo de la economía.

Krugman reconoce que los resultados de q^* y p_r^M son un tanto inusuales pero resultan muy útiles en el tipo de análisis del modelo de Núcleo Periferia pues ponen de manifiesto que el tamaño de mercado no afecta ni a la subida del precio por encima del costo marginal (aunque si la intensidad de la preferencia por ese tamaño-variedad) ni a la escala a la que se producen cada uno de los bienes, sino al contrario los cambios en la escala tarde o temprano se traducen en cambios en la variedad o tamaño del mercado. Dicho en otros términos, en este modelo, la escala de producción no depende del tamaño de mercado, pero el tamaño de mercado si depende de la escala. Ello se observará con mayor amplitud en cuanto despejemos la ecuación que determina el salario.

Estos resultados son consecuencia de las funciones de demanda de elasticidad constante, así como de la conducta no estratégica implicada por el supuesto de que las empresas a la hora de

⁵ No queda del todo claro como incorpora la preferencia por la variedad a la norma de fijación del precio, sin embargo, resulta consistente con su teoría pues el precio debe bajar conforme aumenta la preferencia por la variedad.

resolver su problema de maximización de los beneficios consideran que los índices de precios G_s son constantes [Krugman 1999:61-62].

2.2.3.2 La ecuación del salario industrial.

Se observa que la condición de que las empresas no tengan beneficios implica que produzcan q^* . Utilizando las funciones de demanda⁶, las empresas de la localización r alcanzan este nivel de producción si se simplifica la siguiente ecuación:

$$q^* = \mu \sum_{s=1}^R Y_s (p_r^M)^{-\sigma} (T_{rs}^M)^{1-\sigma} G_s^{\sigma-1} \quad (1.16)$$

Si invertimos el orden de la ecuación y establecemos que las empresas activas cubren gastos si y sólo si el precio que fijan satisface:

$$(p_r^M)^\sigma = \frac{\mu}{q^*} \sum_{s=1}^R Y_s (T_{rs}^M)^{1-\sigma} G_s^{\sigma-1} \quad (1.17)$$

Usando la norma de fijación del precio, encontramos la ecuación salarial:

$$w_r^M = \left(\frac{\sigma-1}{\sigma c^M} \right) \left[\frac{\mu}{q^*} \sum_{s=1}^R Y_s (T_{rs}^M)^{1-\sigma} G_s^{\sigma-1} \right]^{1/\sigma} \quad (1.18)$$

Esta ecuación muestra el nivel salarial en el que las empresas cubren gastos, dados los niveles de renta y los índices de precios de todas las localizaciones, así como los costos de transporte hacia las mismas. Nótese que el salario crece mientras mayor es el ingreso de *la otra* región, mientras menor es el costo de transporte hacia *la otra región* y cuanto mayor es el índice de precios en *la otra* región. Nótese también que este último elemento (índice de precios alto en la otra región) implica que se requiere una *baja* competencia en la otra región.

⁶ Las funciones de demanda a que nos referimos se derivan de que la demanda de la variedad j -ésima que es cualquier componente de M tiene la siguiente demanda (que se obtuvo cuando se buscaba la función de gasto G) $m(j) = \left(\frac{p(j)}{G} \right)^{-\sigma} M$ y dado que la demanda óptima de M es $\mu Y / G$ y el supuesto de precio único puede demostrarse que $m(j) = \mu Y_s (p_r^M T_{rs}^M)^{-\sigma} G_s^{(\sigma-1)}$. De ahí que si sumamos todas las localizaciones donde se comercializa el producto encontremos que las ventas totales de una variedad de la localización r es $q_r^M = \mu \sum_{s=1}^R Y_s (p_r^M T_{rs}^M)^{-\sigma} G_s^{\sigma-1} T_{rs}^M$, que en su punto óptimo es q^*

Esto ya deja ver uno de los argumentos centrales del modelo de Krugman que podemos ir anticipando: *En la medida en que el precio y el salario son los componentes más importantes del ingreso de una región, para que estos crezcan basta con que estén ligados a los ingresos de otra región con un alto índice de precios, con ingresos crecientes y con costos de transporte bajos.*

En este instante tenemos ya la mayor parte del modelo Dixit-Stiglitz completado, hasta aquí sabemos que con localizaciones múltiples el consumidor maximiza su utilidad si satisface (1.6), el productor maximiza los beneficios si satisface (1.14) y el salario máximo se encuentra maximizando (1.18). De esta manera quedan resueltos los principales problemas de maximización del modelo Dixit-Stiglitz en un contexto de múltiples localizaciones.

El modelo desarrollado es en realidad un problema de maximización. En este contexto el productor elige simplemente que producir diferenciando su producto lo más posible y colocándolo en una región fuera de la suya en la que el ingreso y el índice de precios sean altos y el costo de transporte sea bajo. Por su parte el consumidor se enfrenta simplemente a un problema típico de maximización entre productos agrícolas y manufactureros y lo resuelve con independencia de en que región hayan sido producidos. De esta manera los ingresos de una región dependen simplemente de que sus productos sean eficientemente colocados en regiones con altos niveles de ingreso.

2.2.4 La condición de sin agujero negro.

Supongamos una región cerrada autosuficiente, supongamos que le añadimos más trabajadores, manteniendo el gasto de la industria constante. Queda claro que ya que el gasto en productos manufacturados es constante, lo mismo debe ocurrir con la nomina empresarial, lo que implica que para absorber a la nueva fuerza laboral es necesario un descenso en el salario nominal. No obstante, el aumento en el empleo industrial incrementa el número de variedades de productos manufacturados, por lo que G se reduce y tiende a aumentar el salario real. Cabe la posibilidad de que este último efecto sobrepase al primero, con lo que el incremento en el número de trabajadores aumentaría el salario real. Este extraño resultado (el incremento en el salario real) es en sí mismo un atractivo para hacer llegar a la región nueva fuerza laboral que detona el proceso nuevamente. Tarde o temprano la caída en el índice de precios reducirá tanto los beneficios, por abajo de cero incluso, que las empresas se retiraran y ello llevará a la economía a un abismo o *agujero negro* [Krugman 1999:66-67].

Esta situación resulta muy importante en el modelo de Krugman pues garantiza la existencia de un cierto tipo de equilibrio (muy riesgoso por cierto). Si suponemos por el momento que ello no puede ocurrir eso equivale a suponer que la intensidad de la preferencia por la variedad de los productos manufacturados ρ , siempre es mayor que la participación en el gasto de los bienes manufacturados. Es decir, que a medida que la variedad aumenta el consumo de estos bienes lo hace en una menor proporción lo que provoca que la creación de nuevas variedades de bienes manufacturados en la región ocurra cada vez con menor velocidad y eventualmente la absorción de nuevos trabajadores se detenga antes de llegar al agujero negro. Esta condición se conoce como la condición de sin agujero negro y se define en el modelo así:

$$\frac{\sigma - 1}{\sigma} = \rho > \mu \quad (1.19)$$

Con todo lo anterior estamos ya en condiciones de analizar el modelo de Núcleo – Periferia de Krugman. El paso por este modelo será mucho más rápido pues este resulta una mera ampliación del modelo básico y del modelo de Dixit-Stiglitz arriba presentado.

2.3 Modelo de Núcleo–Periferia

El objetivo de este modelo es mostrar como las interacciones entre los rendimientos crecientes a nivel de empresa, los costos de transporte y el factor movilidad, pueden dar lugar a la aparición y posterior modificación de una estructura económica espacial.

Se considera una economía formada por dos sectores: una industria monopolísticamente competitiva M y una agricultura perfectamente competitiva A, cada una de las cuales da empleo a trabajadores industriales y a agricultores respectivamente.

Se llama R a las regiones existentes en un mundo en el que hay L^A agricultores y a cada región se le dota de una tasa exógena de la fuerza laboral agrícola mundial, que denotamos mediante ϕ_r . Por el contrario, la mano de obra industrial con el tiempo tiene movilidad, aunque en todo momento, indicamos la oferta mundial de trabajadores de la región r, L^M , mediante λ_r . Se eligen unidades para medir la fuerza laboral de tal manera que: $L^M = \mu$ y $L^A = 1 - \mu$.

Por su parte los costos de transporte de los bienes manufactureros adoptan la forma iceberg explicada arriba y se usará para denotarlos la misma notación, mientras que los bienes agrícolas, supondremos, no tienen costos de transporte.

Como los productos agrícolas pueden transportarse libremente y como se producen con rendimientos constantes, en todas las regiones los trabajadores agrícolas tienen la misma tasa salarial, que usaremos como el numerario, de forma que $w_r^A = 1$. Sin embargo, puede que los salarios de los trabajadores industriales difieran tanto en términos nominales como reales, y a estos efectos, w_r y ω_r serán respectivamente, la tasa salarial nominal y la real de los trabajadores industriales de la región r .

Ahora bien, ¿qué es lo que determina el modo de desplazarse de los trabajadores entre regiones?. Los trabajadores se desplazan a aquellas regiones que ofrecen unos salarios reales elevados, y se alejan de aquellas regiones que ofrecen salarios reales por debajo de la media.

En este modelo la distribución de la industria por regiones viene dada por la diferencia en el tiempo entre los salarios regionales y los salarios medios [Krugman 1999:69-70].

2.3.1 El equilibrio instantáneo.

En este modelo, se concibe el equilibrio como la solución simultánea de cuatro ecuaciones en R dimensiones, las cuales determinan el ingreso, el índice de precios de productos manufacturados, la tasa salarial y la tasa salarial en términos reales.

2.3.1.1 La ecuación del ingreso.

Dado que el costo del transporte de los productos agrícolas es cero, los trabajadores agrícolas ganan el mismo salario en todas partes igual a 1, entonces dado que hemos escogido unidades de forma que haya μ trabajadores industriales y $1 - \mu$ trabajadores agrícolas en total, el ingreso de la región r es:

$$Y_r = \mu \lambda_r w_r + (1 - \mu) \phi_r \quad (1.20)$$

2.3.1.2 La ecuación del índice de precios.

La ecuación del índice de precios es igual a la que apareció en el modelo Dixit-Stiglitz. Puesto que el número de trabajadores industriales en la localización s es $L_s^M = \mu \lambda_s$, el índice de precios queda como:

$$G_r = \left[\sum_s \lambda_s (w_s T_{sr})^{1-\sigma} \right]^{1/1-\sigma} \quad (1.21)$$

Ya que tiene la misma forma que la del modelo de Dixit, entonces se debe hacer hincapié en que también cumple con el efecto del índice de precios y con el efecto del mercado interior⁷ que en este caso implican que si suponemos que los salarios de las regiones diferentes fueran los mismos, evidentemente el índice de precios en r tendería a ser menor cuanto mayor fuera la tasa de industria de las regiones con un bajo coste de transporte hacia r. Concretamente, si hubiera sólo dos regiones, un desplazamiento de la industria hacia una de ellas, *ceteris paribus*, tendería a reducir el índice de precios en esa región y, por lo tanto, a hacer de ella un lugar más atractivo para los trabajadores industriales.

2.3.1.3 La ecuación de los salarios industriales.

Se muestra aquí el nivel salarial en el que la región r cubre gastos. Esta ecuación salarial nace de la estudiada en el modelo Dixit-Stiglitz y que en este contexto queda como:

$$w_r = \left[\sum_s Y_s T_{sr}^{1-\sigma} G_s^{\sigma-1} \right]^{1-\sigma} \quad (1.22)$$

Nuevamente si suponemos que los índices de precios de todas las regiones son similares esta ecuación nos indicaría que la tasa salarial nominal de la región r tiende a elevarse si las rentas del resto de las regiones con bajos costos de transporte desde r son altas. *Ello se debe a que las empresas pueden permitirse pagar salarios altos si tienen un buen acceso a un mercado mayor.* Nótese la enorme similitud entre esta idea y la noción del multiplicador base expuesta al principio de este capítulo.

⁷El efecto del índice de precios establece que la localización que tenga un sector industrial mayor también tendrá un índice de precios menor para los bienes manufacturados, debido simplemente a que una pequeña parte del consumo industrial de esta región corre con los costos de transporte. El efecto del mercado interior por su parte establece que aquella localización que tenga un mercado interior mayor cuenta con un sector industrial más que proporcional y por lo tanto también exporta bienes manufacturados. Ello tiene una implicación importante si suponemos que la demanda por bienes manufacturados en dicho mercado aumenta en 1%, esto provoca una variación de más del 1% en el empleo y en consecuencia en la producción de los mismos, por eso exporta bienes manufacturados. Este proceso circular constituye la clave de la causalidad acumulativa en la óptica de Krugman, proceso que tarde o temprano desemboca en aglomeraciones. La lógica de tales aglomeraciones viene dado, desde luego, por la migración laboral producto del diferencial salarial.

2.3.1.4 La ecuación de los salarios reales

Dado que los trabajadores destinan a los productos manufacturados una participación μ de su gasto tenemos que:

$$\omega_r = w_r G_r^{-\mu} \quad (1.23)$$

que no es otra cosa que el salario nominal deflactado por el índice de precios.

2.3.2 La determinación del equilibrio.

Como acabamos de señalar el equilibrio instantáneo de este modelo se halla determinando la solución simultánea de las ecuaciones del ingreso, el índice de precios, el salario nominal y el salario real para todas las regiones involucradas. Evidentemente es difícil notar las consecuencias de esa solución simultánea en el caso multiregional, sin embargo esas conclusiones se observan bien si se estudia un caso bi-regional en que la agricultura esté dividida por igual entre ambas regiones. En este caso especial la pregunta que surge es si la industria estaría igualmente dividida entre ambas regiones o si, por el contrario, se concentraría en una región; a saber, si la economía llegaría a dividirse entre un “núcleo” industrial y una “periferia” agrícola. Debido a la posibilidad de esta conclusión es que el modelo se conoce como de Núcleo-Periferia.

2.3.3 La noción empírica del modelo de Núcleo-Periferia. Planteamiento general y ejemplo numérico.

El modelo de Núcleo-Periferia corresponde a un caso especial del modelo descrito arriba en el que existen sólo dos regiones y la agricultura esta dividida por igual entre ambas, lo cual implica que la proporción de población agrícola entre ellas es de $\frac{1}{2}$. Simplifiquemos ligeramente la notación haciendo que T represente los costos de transporte entre ambas regiones y que λ sin subíndice represente la tasa correspondiente a la industria de la región 1 (por lo que $1-\lambda$ representa la tasa de la región 2). Por lo tanto, son ocho las ecuaciones que hay que resolver simultáneamente para hallar el equilibrio: Cuatro ecuaciones corresponden a la región 1 y cuatro a la región 2. Una situación de ese tipo obliga a la resolución simultánea de ocho ecuaciones no lineales que escapa a los objetivos de este trabajo. Lo que haremos en lugar de ello será, siguiendo a Krugman, mostrar la noción empírica de las conclusiones del modelo mediante un ejemplo numérico y el uso de gráficas. Las tres figuras siguientes representan $\omega_1 - \omega_2$, es decir, la diferencia entre las tasas del salario real de la industria de las dos regiones (eje y), en contraposición a λ que representa la tasa de industria de la región 1. Las tres figuras fueron calculadas por los autores para $\sigma = 5$ y

$\mu = 0.4$. Sin embargo, el costo de transporte T es diferente en cada caso: En la figura 1.1 se muestra un caso en el que hay un *elevado* costo de transporte, $T = 2.1$; en la figura 1.2, el costo es menor $T = 1.5$ y en la figura 1.3 un valor intermedio $T = 1.7$.

2.3.3.1 Costos de transporte elevados

En la figura 1.1, la diferencia salarial es positiva si λ es menor que 0.5 y negativa si es mayor que 0.5, lo que significa que si la región tiene una mano de obra superior a la mitad, ésta resulta menos atractiva para los trabajadores que la otra región. Lo que provoca que: durante la primera mitad es decir de 0 a 0.5 el salario real en la región 1 es mayor que en la región 2 lo que provoca que los trabajadores migren a la región 1. Cuando la población aumenta a más de 0.5 el salario comienza a caer en ese momento la región dos tiene ya un salario real mayor que la región 1 y ello induce a los trabajadores a desplazarse a la región 2. De tal manera que tarde o temprano la economía se conducirá hacia un equilibrio simétrico en que la industria esta dividida por igual entre ambas regiones.

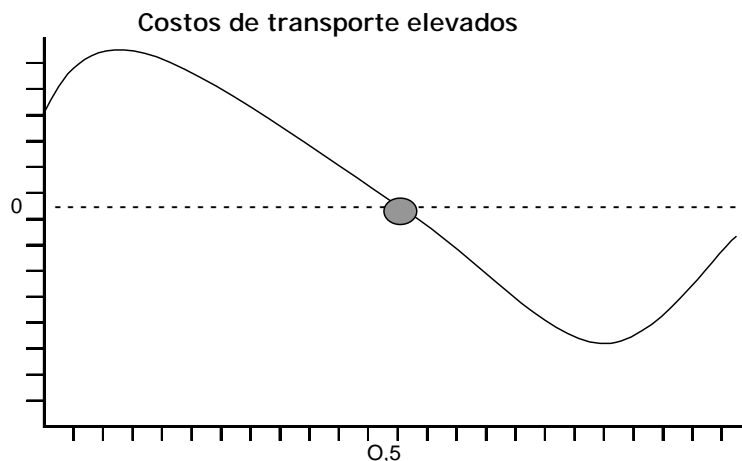


Figura 1.1 Diferencias entre salarios reales $T = 2.1$

2.3.3.2 Costos de transporte bajos.

En la figura 1.2 la diferencia salarial tiene pendiente estrictamente positiva en λ : cuanto mayor es la tasa de industria de la región 1 tanto más atractiva se vuelve la región. Esta pendiente es

consecuencia del efecto del índice de precios y del efecto del mercado interior. En este caso si una región tiene un sector industrial ligeramente más grande, dicho sector tendería a crecer con el tiempo. Es decir, aunque la división por igual sigue siendo un equilibrio, este equilibrio es inestable, pues basta con que un trabajador por alguna razón decida trasladarse a la región uno para que se desate un proceso en el cual la industria de la región crece cada vez más y se encuentra en condiciones de otorgar cada vez mejores salarios.

De esta manera, se llega a un patrón de **Núcleo-Periferia** en el que toda la industria acabaría concentrándose en una única región.

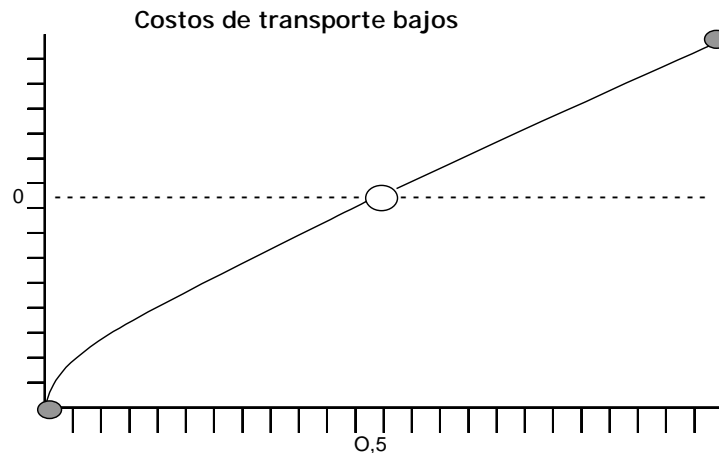


Figura 1.2 Diferencias entre salarios reales $T = 1.5$

2.3.3.3 Costos de transporte intermedios.

La figura 1.3 representa un nivel intermedio de los costos de transporte y su resultado es un poco más complejo. El equilibrio simétrico es *localmente estable*, es decir, para alejarse de ese equilibrio hace falta un gran cambio en λ en sentido positivo o negativo. Ello implica que si λ tiene un valor lo suficientemente alto o lo suficientemente pequeño, la economía no converge hacia el equilibrio simétrico sino hacia un patrón de núcleo periferia en el que toda la industria se concentra en una sola región. Esta figura por lo tanto, tiene cinco equilibrios, dos inestables y tres estables.

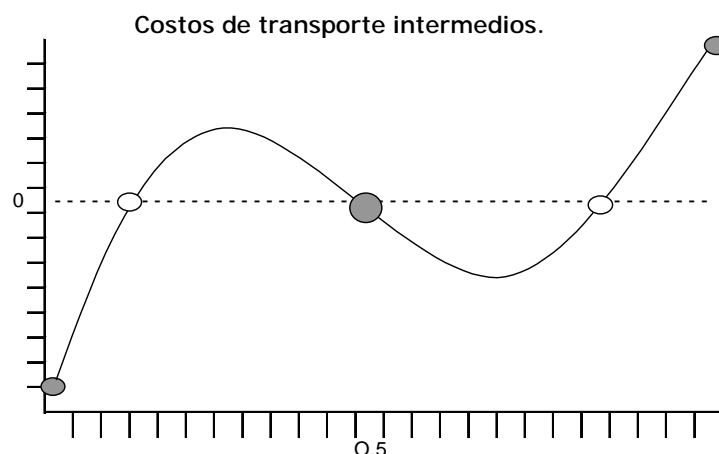


Figura 1.3 Diferencias entre salarios reales $T = 1.7$

En conclusión, cuando los costos de transporte son lo suficientemente altos, hay un único equilibrio estable en el que la industria se divide por igual entre ambas regiones. Cuando los costos de transporte caen por debajo de un determinado nivel crítico, surgen nuevos equilibrios estables en los que toda la industria se concentra en una región. Cuando caen por debajo de un segundo nivel crítico el equilibrio simétrico se vuelve inestable. Como puede notarse, las semejanzas existentes entre esta idea y la del multiplicador base son evidentes: la especialización productiva y espacial es una consecuencia inevitable del comercio, a medida que las economías de escala aumentan ello reduce el costo de transporte y la aglomeración espacial ocurre.

2.3.4 ¿Como se sostiene un patrón de Núcleo-Periferia?

Si toda la industria se concentrara en una región, digamos en la región 1, esta situación será de equilibrio si el desplazamiento de un pequeño grupo de trabajadores de la región uno a la dos no les significa la obtención de un salario real mayor. Es decir, una estructura de núcleo periferia es sostenible sólo si el diferencial salarial favorece siempre al núcleo.

Para averiguar de qué depende que el salario industrial favorezca al núcleo supongamos que $\lambda = 1$, es decir, supongamos que ya existe el núcleo. Ahora debemos observar que relación guarda ω_1 respecto de ω_2 . Si $\omega_1 \geq \omega_2$ entonces el patrón de núcleo periferia es sostenible, puesto que los trabajadores industriales no tienen incentivo a salir de la región 1.

Si suponemos que $\lambda = 1$ y simplemente calculamos que w_1 (nominal) es igual a uno, en este caso:

$$\begin{aligned} Y_1 &= (1 + \mu)/2 \\ Y_2 &= (1 - \mu)/2 \\ G_1 &= 1 \\ G_2 &= T \end{aligned} \quad (1.24)$$

Nótese que el ingreso es mayor en la localización 1 que en la 2. Ello se debe a que la región 1 posee toda la producción industrial. Nótese también que el índice de precios tiende a ser mayor en la localización 2 que en la 1. Ello se explica porque la región 2 debe importar todos sus productos manufacturados. Estos dos hechos son la base que sustentan el patrón de núcleo-periferia.

Ahora bien, dado que $w_1 = 1$ y $G_1 = 1$, eso lleva a que $\omega_1 = 1$. De forma que lo que sigue es encontrar ω_2 y ver si es mayor o menor que ω_1 . Evidentemente si $T=1$ (costos de transporte cero, o bien, en términos iceberg, toda unidad enviada llega intacta), $\omega_2 = 1$, es decir, la localización es irrelevante. Si imaginamos un pequeño incremento de T desde dicho punto el salario real de la región dos aumenta comparativamente. Si por el contrario T desciende, el salario real de la región 1 se incrementa comparativamente y no hay incentivo a salir. Osea que cuando los niveles del costo de transporte son bajos, la aglomeración ha de ser sostenible, debido a que $\omega_2 < 1 = \omega_1$.

Para mostrar como se sostiene un patrón núcleo-periferia partimos del supuesto de que ya existía la aglomeración. Pero qué se requiere para que esta aglomeración comience. Se necesita que el diferencial salarial en términos reales favorezca a alguna de las dos regiones. Para ello se requiere a su vez la preferencia por la variedad en una región tenga tal tamaño, que este *siempre* por debajo de la proporción que cada individuo desee gastar en productos manufactureros es decir que $\frac{\sigma - 1}{\sigma} = \rho < \mu$. Ello provocara que un aumento de la población obrera, aunque reduzca el salario nominal, incremente el salario real con lo que genera el incentivo necesario para que la aglomeración ocurra. Esto equivale, como vimos arriba a romper la condición de sin agujero negro.

De esta manera podemos ya concluir de qué depende que el diferencial salarial favorezca a la región 1: de que los costos de transporte de trasladar manufacturas de la región 1 a la 2 sean lo suficientemente bajos para romper la condición de sin agujero negro. En pocas palabras el salario depende de los costos de transporte y el patrón núcleo periferia se cumple si y sólo si los costos de transporte son lo suficientemente bajos.

Con esto tenemos prácticamente todo el modelo de Núcleo-Periferia: Este depende de una ecuación de ingreso (que resulta de la composición demográfica y productiva entre regiones), de una ecuación de precios (que resulta de la conducta maximizadora del consumidor), de una ecuación del salario nominal (que resulta de la conducta maximizadora del productor) y de una ecuación del salario real (que resulta de la combinación del salario nominal y el índice de precios). Finalmente la dinámica del modelo se explica por las diferencias en las economías de escala, la migración laboral y los costos de transporte.

Ahora bien, para sostener la causalidad acumulativa que esta detrás de la idea del agujero negro es necesario que cada nueva variedad creada tenga una demanda que la absorba, pero a su vez ello queda garantizado desde el modelo de Dixit-Stiglitz en la construcción del índice de precios que indica que a medida que la variedad aumenta el índice de precios baja (en la región núcleo) de tal suerte que a la otra región le resultará siempre más provechoso comprar las manufacturas a la región núcleo que producirlas ella misma (cosa que además le resulta imposible pues se ha quedado sin obreros).

El modelo de Krugman persigue un solo objetivo: explicar la lógica económica que conduce a la aglomeración industrial en el espacio. Esta ocurre cuando por alguna razón los costos de transporte caen de una región a otra pero no viceversa. La caída de los costos de transporte permite a la primera región otorgar salarios más altos, lo que genera un incentivo para que los trabajadores industriales migren hacia esa región, ello incrementa el salario real y el proceso se inicia de nuevo y se detiene ahí donde toda la mano de obra industrial de la economía se halla localizada en dicha región.

2.4 Las implicaciones de política económica.

La consecuencia de este modelo en términos de política regional es la siguiente. El precio clave del modelo como pudo verse en los ejemplos numéricos, lo constituye el costo de transporte de él depende que se sostenga o no un patrón de núcleo periferia.

Si lo que se pretende es mantener una situación de núcleo-periferia o en todo caso detonarla para hacer llegar la industria a cierta región, lo necesario entonces es que se impulsen las redes de comunicación para hacer caer el costo de transporte.

En el largo plazo una situación de este tipo sólo es sostenible si la demanda por los bienes manufactureros producidos en la región núcleo tiene una demanda creciente. Ello implica que la red de transporte no puede impulsarse arbitrariamente sino que debe perseguir la meta de reducir los costos de transporte asociados al acceso a mercados con altos niveles de ingreso, de forma que se logren conexiones con aquellas regiones que garantizan la existencia de un patrón núcleo periferia en el largo plazo.

Quedan descartadas formas artificiales de impulso a la concentración como subsidios al salario. Lo están porque el salario real en este modelo depende de las economías de escala y del ingreso

del resto de las regiones. De forma que un incentivo por la vía de las prestaciones para elevar el salario real e inducir la migración sólo tiene efectos en el corto plazo pues al no incrementarse los ingresos del resto de las regiones (porque no se rompe la condición de sin agujero negro) la demanda por los productos de la región que impuso el subsidio no se incrementará.

La política regional entonces debe ser capaz de identificar la región a la cual los accesos producen los menores costos de transporte y que además sus ingresos faciliten el sostenimiento en el largo plazo de un patrón núcleo periferia.

Capítulo 3

La trayectoria de las políticas públicas regionales en México antes del neoliberalismo.

El presente capítulo persigue la finalidad de mostrar cuál ha sido el impacto que sobre la distribución territorial económica de México han tenido las diferentes iniciativas de política económica puestas en marcha en 1900 y 1980. Haremos énfasis en el impacto de ellas sobre la concentración de la actividad económica y sobre la distribución del ingreso a nivel regional. Durante el desarrollo del capítulo se buscará dilucidar el enfoque que está detrás de cada política y el contexto en el que esta se puso en marcha. Para evaluar el impacto de tales iniciativas se utilizarán diversos indicadores económicos y sociales a nivel regional y estatal.

El capítulo ha quedado organizado de la siguiente manera: en la primera se sigue la regionalización propuesta por Gustavo Garza [1984] y se analiza iniciativa por iniciativa entre 1940 y 1980. En la segunda parte se hace un balance del saldo de dichas políticas.

3.1 El desarrollo regional de México en el periodo post-revolucionario (1900-1980)

A partir del triunfo de la revolución se consolidaron diversos grupos de poder económico y político asentados fundamentalmente en el centro y norte del país. Estos grupos de poder diseñaron, coordinaron y ejecutaron gran parte de las políticas públicas del gobierno federal durante el siglo XX. El quehacer económico quedó entonces subordinado a los intereses de líderes regionales que guardaron para sí los beneficios de la política económica generando con ello distorsiones territoriales en la aplicación de iniciativas públicas.

Sin embargo, pese a lo que podría creerse, tales distorsiones no son consecuencia de iniciativas propiamente territoriales sino que se derivan de una *sobredimensionada política sectorial* que impactó a las regiones y territorios de manera desigual de acuerdo con las condiciones previas al proceso revolucionario.

Si observamos la composición sectorial del ingreso en la economía mexicana a inicios de siglo (ver cuadro 3.1) puede notarse que hacia 1900 el 57.5% del Producto Interno Bruto (PIB) lo conformaba el sector terciario, el sector primario absorbía el 25.8% del ingreso y el sector secundario se quedaba con el 16.7% restante.

CUADRO 3.1 México: Producto Interno Bruto por sectores económicos principales 1900-1980(en porcentajes)

Años	Total	Primario	Sectores ^a Secundario	Terciario
1900	100,0	25,8	16,7	57,5
1910	100,0	24,1	18,5	57,4
1921	100,0	22,3	25,5	52,2
1930	100,0	18,8	28,1	53,1
1940	100,0	19,4	27,6	53,0
1950	100,0	19,2	29,8	51,0
1960	100,0	15,8	32,2	52,0
1970	100,0	11,5	37,5	51,0
1980	100,0	8,3	37,3	54,4

Fuente: Garza Gustavo, "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano regionales) en México (1900-1982) en Demografía y economía Vol Num El Colegio de México

Al observar un poco más queda claro que en los ochenta años siguientes ocurre una gran modificación en la estructura productiva nacional como reflejo del desarrollo económico relativamente acelerado, aunque social y espacialmente desigual. Los sectores primario y secundario son quienes sufren, durante esos ochenta años, las más drásticas modificaciones.

Las actividades agropecuarias perdieron su importancia relativa en forma continua y en el periodo 1921-1935 la agricultura experimentó incluso una disminución absoluta al bajar de 4,652 millones de pesos constantes a 4,282 con un decremento medio anual del 0.8%. De esta forma, en 1940 su participación en el PIB total era de 19.4%. A partir de esa fecha, aunque con crecimientos absolutos significativos, ha sufrido una continua pérdida de importancia hasta alcanzar el 8.3% del PIB en 1980.

Por su parte, el sector secundario fue el más dinámico de la economía durante esas ocho décadas y, en general, tuvo un muy relevante incremento de su participación en el ingreso. Prácticamente todas sus ramas aumentaron a un ritmo dos o tres veces mayor que la tasa global de crecimiento, sobresaliendo la electricidad, el petróleo y la industria de transformación. De este modo de absorber el 16.7% del PIB en 1900, pasó al 27.6% en 1940 y al 37.3% en 1980.

La modificación de la estructura productiva del país se reflejó en un acelerado proceso de urbanización (ver cuadro 3.2). En 1900, de 13.6 millones de habitantes el 10.5% eran urbanos, esto es, que vivían en localidades de más de 15000 habitantes. Cuarenta años después el porcentaje se duplica, alcanzando el 20% de la población. A partir de 1940 la participación de la población urbana aumenta en forma permanente, alcanzando el 52.8% en 1980.

Así mismo, el número de ciudades ha aumentado en forma ininterrumpida. En 1900 sólo existían 33 ciudades que pasaron a 39 en 1921. Para 1940 se tenían 55 que se duplicaron en los veinte años siguientes hasta alcanzar 123 en 1960 y para 1980 existían ya 258 ciudades.

En conclusión, los cambios significativos experimentados en la estructura de la producción nacional (a favor de los sectores no agrícolas) dieron por resultado un dinámico proceso de urbanización que transformó al país en predominantemente urbano e industrial.

CUADRO 3.2 México: Población Total, urbana, rural y número de ciudades, 1900-1990

Años	Población en millones						Número de ciudades ^a
	Total	%	Urbana	%	Rural	%	
1900	13,607	100,0	1,435	10,5	12,172	89,5	33
1910	15,169	100,0	1,783	11,7	13,377	88,3	36
1921	14,335	100,0	2,1	14,7	12,235	85,3	39
1930	16,553	100,0	2,892	17,4	13,661	82,5	45
1940	19,649	100,0	3,928	20,0	15,721	80,0	55
1950	25,779	100,0	7,209	28,0	15,57	72,0	84
1960	34,923	100,0	12,749	36,6	22,176	63,4	123
1970	49,05	100,0	22,004	44,9	27,046	55,1	178
1980	68,464	100,0	36,363	52,8	32,496	47,2	258
1990	96140	100,0	58,27	60,6	37,87	39,4	378

Fuente: Garza Gustavo, "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano regionales) en México (1900-1982) en Demografía y economía Vol Num El Colegio de México

Sin embargo, este proceso de industrialización resultó ser profundamente desigual sobre todo en el plano espacial. Los gobiernos post revolucionarios privilegiaron incentivos económicos de tipo sectorial de los que se beneficiaron aquellas zonas del país que contaban, ya desde el porfiriato, con las mejores condiciones para detonar un proceso de industrialización. De tal manera que el nuevo perfil urbano-industrial que adquiere el país a partir de los años setenta se halló mezclado con graves distorsiones del patrón de organización del espacio, distorsiones que se han convertido hoy día en anclas para el desarrollo económico nacional. Concretamente se refieren a una excesiva concentración de la actividad industrial en el centro y norte del país y un abandono de la actividad industrial (y en gran medida también agrícola) en la zona sur de México. Este hecho entonces ha comenzado ya a limitar el desarrollo del centro y norte del país y orillado a los gobiernos a reconocer la dimensión regional en la política económica.

Resulta entonces de primordial importancia analizar cuales fueron aquellas iniciativas que dieron origen a las marcadas diferencias norte-sur que privan en la economía de México a principios del siglo XXI. Lo que haremos a partir de ahora será dar un breve repaso a los proyectos de mayor impacto espacial gestadas entre 1900 y 1980, para indagar en términos de las políticas públicas sobre el origen del atraso del sur en el espectro productivo nacional¹.

3.1.1 El primer gran marco legal (1915-1940)

¹ La siguiente sección se documentó siguiendo fundamentalmente los trabajos: L. Unikel, C ruiz, G. Garza, *El desarrollo urbano de México, Diagnostico e implicaciones futuras*. El Colegio de México 1976; G. Garza, *Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano regionales en México (1900-1982)* en Revista Demografía y economía Vol XVII Núm 154 1983 pp 157-180.

La primera gran medida que persigue el ordenamiento del territorio es la Ley de Reforma Agraria de 1915 que buscaba organizar el territorio siguiendo una lógica de características y cualidades productivas en términos de generosidad de la tierra y capacidades de los productores organizados en ejidos; mediante ella entre 1923 y 1940 fueron establecidas 153 colonias agrícolas algunas de las cuales tuvieron un impacto considerable en el proceso de urbanización regional. Es el caso de Ciudad Delicias, Chihuahua y el programa de colonización de La Laguna, con centro en Torreón, Coahuila, que hoy constituyen ciudades importantes en el norte del país.

Este periodo se caracteriza sobre todo, por el establecimiento de las bases legales fundamentales para cualquier tipo de iniciativa en el orden regional. Desde luego esas bases se hayan en la Constitución Política de 1917 que hace referencia en su artículo 127 a la función social de la propiedad privada; en el 121 establece la competencia local respecto a los bienes muebles e inmuebles; y el 115 hace referencia a la instancia municipal. Se derivan de ella un conjunto de *Leyes federales*, como por ejemplo, la Ley Federal de expropiación que en 1933 crea el Banco Nacional Hipotecario Urbano y Obras Públicas que fue fundamental en la construcción de infraestructura urbana. *Leyes Ordinarias* como la Ley de catastro, de registro público de la propiedad, de planificación de fraccionamientos entre otras [Garza 1984:161-162].

En síntesis de 1915 a 1940 surgen las acciones pioneras y el marco legal fundamental para la organización de la actividad económica sobre el territorio y constituyen en sí la base sobre la que habrían de descansar las futuras políticas urbano-regionales de México.

3.1.2 Las políticas de la ruptura (1940-1970).

A finales de la década de los treinta el contexto internacional bélico y la consolidación de una definitiva clase política en México favorecieron el ingreso por la vía de exportaciones (de materias primas y bienes agrícolas fundamentalmente) lo que ocasionó un crecimiento del mercado interno. A su vez, ello generó las condiciones para el surgimiento de una clase industrial nacional. Los gobiernos post-revolucionarios hicieron de eso una meta y lo elevaron al rango de estrategia de desarrollo. Buscaron sustituir importaciones de tipo industrial a través de incentivos que detonaran un proceso de acumulación en el sector manufacturero mexicano.

La clave de este periodo, que se conoce por el título de Industrialización por Sustitución de Importaciones, fue el papel del gobierno en la implantación de condiciones generales para la

producción: construcción de infraestructura carretera, desarrollo energético, irrigación, sistema financiero etc. Durante este proceso, el gobierno federal establece una serie de políticas de carácter esencialmente sectorial dirigidas a estimular tal industrialización. En seguida reseño aquellas que tuvieron una considerable incidencia en la organización territorial de la economía.

a) Ley de exención fiscal estatal para la industria.

Establecidas desde 1940 por todas las entidades de la república, tenían el propósito de estimular el desarrollo industrial de la entidad. El que se aplicaran para todas las entidades y el hecho de tener poca incidencia en el costo de producción favorecieron la concentración en la ciudad de México.

b) Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.

Promulgada en 1941 y revisada en 1955, ella otorga exenciones fiscales por cinco, siete y hasta diez años a las industrias consideradas nuevas y necesarias para el desarrollo del país. La ley se aplicó sin restricciones de localización geográfica y hasta la década de los setenta favoreció fundamentalmente a la zona centro. Nuevamente la nula restricción geográfica favoreció la concentración.

c) Comisiones de Cuencas hidrológicas.

Iniciadas en 1946 buscaban mediante una planeación centralizada, desarrollar cuencas hidrológicas localizadas fuera de la mesa central del país, tomando como elemento motriz un proyecto de irrigación. El crecimiento de la ciudad de México obligó a impulsar un cinturón que la dotara de bienes agrícolas y materias primas; dado que el Estado de México contaba con agua, ocurrió que en buena medida las cuencas hidrológicas estimularon el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

d) Créditos a la pequeña y mediana industria.

En 1953 se crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria que se proponía explícitamente dar preferencia a este tipo de empresas que se establecieran fuera del Distrito Federal o de Monterrey. No obstante, en los primeros diez años de funciones, el 58% de los créditos se dirigieron a empresas del Estado de México.

e) Programa Nacional Fronterizo.

Este es un caso que si logro su objetivo. Creado en 1961, buscaba simplemente mejorar la deteriorada situación urbanística de las ciudades fronterizas. Posteriormente se transformo en el Programa Nacional de Industrialización de la Frontera Norte, estableciendo con éxito distintos incentivos para la instalación de empresas en la frontera. Este programa devino en lo que hoy conocemos como el programa maquilador.

f) Parques y Ciudades Industriales.

Este programa tenía como objetivo principal contribuir a la descentralización industrial y la disminución de las desigualdades regionales por medio de la creación y desarrollo de ciudades y parques industriales. Su inicio se puede considerar a partir de 1953 con la construcción de Ciudad Sahagún, la primera ciudad construida en México para la localización de industrias. A inicios de los sesenta, la localización de estos se hizo mediante criterios de mercado, lo que permitió el establecimiento de 3 parques en el mismo Distrito Federal. Catorce de los parques industriales se localizaron en el Estado de México y doce fueron privados.

Como muestran los ejemplos arriba expuestos, el periodo 1940-1970 se caracteriza por políticas de tipo sectorial que incidieron fuertemente en la concentración industrial en la ZMCM. Aunque para los años cincuenta y sesenta se reconocen ya los graves efectos de tal concentración la fuerza gravitacional que la Ciudad de México imprime hace fracasar los intentos de descentralización de aquellos años. De tal manera que los efectos de las políticas sectoriales fueron de tal magnitud que anulaban las políticas descentralizadoras impulsadas después [Garza 1984:163-164].

Otra explicación puede hallarse en el hecho de que las políticas descentralizadoras de finales del periodo resultaron tibias y estaban dotadas de pocos recursos de tal manera que aunque bien diseñadas no contaban con la capacidad financiera que permitiera generar incentivos reales a la localización empresarial. Esa timidez en la aplicación de las políticas públicas aunada al prácticamente nulo reconocimiento de los impactos regionales de la política del tipo de cambio fijo del desarrollo estabilizador, consolido a la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey como el Centro de la actividad económica nacional. Expliquemos brevemente esa idea:

El tipo de cambio fijo que privó en México desde 1952 hasta 1976 generaba que los empresarios se formaran expectativas estables del precio de las importaciones pues en general, las variaciones en el precio de las importaciones se cargaban a las reservas de forma que el tipo de cambio

presentara escasa volatilidad. Si el precio de las importaciones no variaba, entonces tampoco lo hacían los precios internos, ello provocaba que los precios de los bienes industriales se mantuvieran estables y con demandas crecientes. Si el tipo de cambio no hubiese absorbido los shocks en el precio de las importaciones, entonces las empresas hubiesen tenido dos opciones: o incrementaban los precios o reducían el peso del componente nacional de sus productos para mantener el precio estable. Esta última opción se hubiese logrado localizándose cerca de la fuente de insumos nacionales y mano de obra más barata es decir en las zonas no industriales. De esta manera resulta que la prolongación en el tiempo de un tipo de cambio fijo incidió negativamente en el éxito de las políticas públicas de descentralización.

En todo caso, la política de tipo de cambio fijo formaba parte de la prioridad que constituía la industrialización del país y no importaba en ello la concentración espacial o el aumento de las desigualdades regionales, lo que importaba era impulsar al sector secundario con independencia de la localización industrial.

3.1.3 Las primeras políticas urbano regionales de México (1970-1976)

La gestión de Luis Echeverría se inserta en el periodo que se conoce como el colapso de la ISI caracterizado por un bajo crecimiento y una escasa generación de empleo sumado a un fuerte endeudamiento público. La meta de la administración fue entonces la recuperación económica y la generación de empleo, para alcanzarlo se utilizó al gasto público como la principal herramienta para incentivar la demanda, numerosas iniciativas públicas surgieron entonces algunas de ellas reconocían ya la importancia de la dimensión espacial dentro de la planificación y se incorporó la dimensión territorial a los proyectos de desarrollo, de ahí se derivan el primer grupo de iniciativas propiamente urbano regionales de México. Citaremos aquí algunas de las más relevantes y después analizaremos el enfoque detrás de ellas.

a) Comisión Nacional de Zonas Áridas

Surge a finales de 1970 con el objeto de auxiliar a las zonas áridas del país que, por carecer de sistemas de riego y tener una precipitación pluvial escasa se hallaban impedidas de obtener cosechas costeables. La comisión entonces coordinaba proyectos de irrigación, promovía inversiones de diferentes dependencias y organizaba redes de comercialización. El 9 de Abril de 1973 por decreto presidencial se amplían las facultades de la comisión para adecuarlas a la Ley Federal de Reforma Agraria del 1 de mayo de 1971. Con esto se le facultó para crear y organizar

empresas industriales que aprovechen los productos de las zonas, así como establecer centrales de maquinaria en apoyo a los cultivos agrícolas.

b) Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres.

Creada en 1972 reconocía que las localidades mexicanas de la franja fronteriza norte, suplen los requerimientos de un gran número de mercancías en las ciudades norteamericanas, así como que un porcentaje considerable de su población económicamente activa labora en ellas. Con el propósito de estimular la producción y comercialización de artículos de origen interno en la frontera norte para sustituir importaciones, explotar los recursos naturales, fomentar la exportación de artículos manufactureros y agropecuarios y aumentar el empleo e ingresos de los habitantes de la región, fue creada esta Comisión. Las secretarías involucradas participarían desde sus distintos ámbitos de forma que logaran la integración económica de la frontera norte con el resto del país.

c) Programa para la promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales.

Este programa derivado del Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales se creó con el objeto fundamental de promover el desarrollo industrial en localidades que no fueran las que presentan una elevada concentración con el fin de lograr la descentralización industrial y la disminución de las desigualdades regionales.

d) Decretos de descentralización industrial.

Estos decretos pronunciados entre 1971 y 1972 fueron establecidos con el propósito de estimular la descentralización industrial por medio de incentivos de tipo fiscal. Para este fin se dividió al país en tres zonas: La I incluía las áreas metropolitanas de la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara a las que no se otorgaba, por supuesto, incentivo alguno. La II estaba constituida por un grupo reducido de localidades cercanas al área metropolitana de la Ciudad de México y de Guadalajara (Lerma, Toluca, Cuernavaca, Jiutepec, Cuautlancingo, Puebla, Cholula, Tlaquepaque, Zapopan y Querétaro). La III se conformaba por el resto del país. Para esta última zona se ofrecían estímulos fiscales para nuevas empresas del 60 al 100% del impuesto de importación de maquinaria, del impuesto del timbre, del impuesto sobre ganancias derivadas de la enajenación de bienes inmuebles y del impuesto sobre bienes mercantiles.

e) Siderurgia Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Acuerdo Presidencial de 1971).

Este proyecto de desarrollo de la zona costera de Michoacán y Guerrero se centró en la creación de un “polo de desarrollo” constituido por una gran planta siderúrgica. El objetivo inmediato fue satisfacer la creciente demanda de acero en el país, pero se planteaba como propósito mediano construir un complejo industrial de empresas interconectadas técnicamente con el consumo de acero .

f) Régimen de maquiladoras (1965 y 1972).

Este programa originado en 1965 y ampliado en 1972, tiene por objeto estimular el establecimiento de empresas maquiladoras extranjeras en todo el territorio nacional y principalmente en la franja fronteriza mediante incentivos fiscales. Ha tenido notable éxito en la frontera en cuanto a captación de Inversión Extranjera Directa (IED) y generación de empleo.

g) Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec.

La región del Istmo de Tehuantepec que comprende parte de los Estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Tabasco es la zona más angosta del país entre el Golfo de México y el Océano Pacífico. La existencia de los Puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz unidos por el Ferrocarril permiten el transporte interoceánico, lo que junto con los vastos recursos naturales de la región hacen que tenga un considerable potencial de crecimiento. Es precisamente con el objeto de estimular el desarrollo del Istmo mediante el aumento de la explotación de los recursos naturales, agropecuarios, forestales y el fomento de la industria de transformación que se creó esta comisión Coordinadora, que desaparece el 11 de mayo de 1977.

h) Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de la República (COPRODES) (1971-1975).

Coordinados por el gobernador de cada entidad federativa, estos comités tienen como función general promover el desarrollo socio económico de los estados. Funcionan en base a los programas de inversión pública federal a nivel estatal. Adicionalmente los COPRODES coordinan acciones de las diversas dependencias del gobierno federal y elaboran planes estatales de desarrollo económico.

i) Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1975).

Esta comisión se integra por todos los subsecretarios de Estado y los directores de las empresas del sector paraestatal y es presidida por el secretario de la presidencia. Su función básica es la preparación de planes de desarrollo en regiones constituidas por dos o más estados de la

República. Se elaboró una regionalización de nueve regiones y con base en ésta se intentaba introducir la variable territorial en las políticas económicas de naturaleza sectorial para que existiera congruencia entre las políticas urbano regionales y las de desarrollo económico global.

j) Ley General de Asentamientos Humanos (1976)

Este periodo termina con la mayor iniciativa legislativa en la historia del país en materia de planificación territorial al promulgarse, en mayo de 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos. Esta Ley se propone como objetivo general racionalizar el ordenamiento y regulación de las localidades urbanas y rurales en todo el territorio nacional. Se constituyó en la superestructura legal que habría de dar origen a una serie de instituciones con metas regionales.

Como puede observarse en los ejemplos, el periodo comprendido entre 1970 y 1976 se caracteriza por una multiplicación de las medidas urbano regionales y un marcado interés del Estado por sentar bases jurídicas para su intervención en el ámbito territorial [Garza 1984:166:167]. Sin embargo, a pesar de la incorporación del espacio en la política económica el enfoque detrás de ellas es el enfoque equivocado.

El gobierno, como señalamos arriba, buscaba sobre todo, la reactivación económica y la generación de empleo eso llevo a los diseñadores de políticas públicas a buscar salidas rápidas del estancamiento. En materia regional ello significo que las políticas no estuvieran construidas con objeto de disminuir las disparidades interregionales sino que se identificaron las regiones ya desarrolladas y se dedicó a ellas la mayor cantidad de recursos buscando que éstas, mediante un fenómeno de arrastre, impulsaran a la economía en su conjunto, es decir, a medida que siguieran creciendo las regiones líderes estas demandarían más mano de obra, más materias primas y bienes agrícolas lo que en si mismo acabaría detonando el crecimiento en las regiones seguidoras.

Este enfoque desde luego no fue exitoso y en todo caso contribuyo a acrecentar las diferencias regionales. Ello porque la magnitud del atraso de las regiones pobres era tal que no contaban con la infraestructura necesaria para satisfacer las demandas de las regiones desarrolladas de forma que estas encontraron en la importación (subsidiada vía deuda) su fuente principal de aprovisionamiento. Además el Estado destino sus recursos, como ya vimos, no a crear infraestructura nueva en las regiones rezagadas sino a ampliar la ya existente en las regiones líderes, de modo que el déficit de infraestructura en las regiones pobres aumentó.

Sin embargo, en favor de lo hecho en este periodo debemos decir que incorpora explícitamente las características geográficas y económicas del país a la política económica y sobre todo impulsa medidas jurídicas que después han de formar la base sobre la que descansan diversas instituciones en las que la dimensión espacial de la economía es prioritaria. Muchas de esas instituciones surgen en el periodo siguiente y las detallamos a continuación.

3.1.4 Planificación urbano regional institucionalizada 1977-1982

Para 1977 el país tenía un sistema urbano de alrededor de 230 ciudades con cerca de 31.2 millones de habitantes y con un PIB en el sector agropecuario inferior al 10% del total nacional. Se reflejaba entonces su nuevo perfil urbano industrial y en base al desarrollo alcanzado con las políticas territoriales del periodo anterior, se formaliza institucionalmente un sistema nacional de planificación urbana cuyas principales acciones se enlistan en este punto. En rigor, el periodo analizado principia en diciembre de 1976 bajo la nueva administración.

a) Convenios Únicos de Coordinación (1976).

Estos Convenios surgen para coordinar las relaciones del ejecutivo federal con los gobiernos de los estados en materia de acciones comunes. Se trata de que ambas instancias atiendan a los problemas regionales por medio del fortalecimiento de las finanzas estatales y la participación de los gobernadores en las tareas de planificación del desarrollo.

b) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) (1976)

Bajo una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se creó, al inicio del régimen del Presidente José López Portillo, la SAHOP. Constituiría el eje central del sistema de planificación urbana nacional pues se encargaría de formular y coordinar la política general sobre asentamientos humanos, esto es, al nivel interurbano (ordenamiento del territorio) y al intraurbano (ordenamiento de la estructura urbana).

c) Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) (1977).

Esta unidad de coordinación funcionaría dentro de la presidencia de la República, con el propósito específico de estudiar, proponer y sugerir la coordinación de las acciones y programas dirigidos a los grupos marginados por parte de las dependencias y entidades de la administración.

d) Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (1977).

La Ley General de Asentamientos Humanos constituye el marco jurídico-institucional para la planeación y ordenación territorial de la población. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas las atribuciones referentes a la elaboración y dirección de la política de asentamientos humanos y la realización de un plan nacional de desarrollo urbano. Si consideramos que la problemática urbano-regional requiere de enfoques multidisciplinarios y de la participación de todas las dependencias relacionadas con la materia, el 16 de junio de 1977 entra en funciones la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano que en esas fechas se estaba elaborando. Se constituyó de manera permanente por 10 subsecretarios y 7 directores de organismos descentralizados de dependencias relacionadas con los asentamientos humanos. Es presidida por el secretario de la SAHOP.

e) Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978).

La Dirección General de Planeación territorial de Asentamientos Humanos coordinó, por medio de la SAHOP, la realización del primer plan de desarrollo urbano a nivel nacional. En él participaron prácticamente todas las dependencias de la Administración Pública Federal. De enero a marzo de 1977 se realizó un proyecto de plan que se discutió internamente en la SAHOP, con los organismos que tienen conexión directa con el sector y con los especialistas en la materia. En enero de 1978 se puso a consideración del presidente de la República y, después de su análisis en las dependencias del sector público, se aprobó el 12 de mayo de 1978.

f) Programas de acción concertada

El plan nacional de desarrollo urbano, jerarquizó los aspectos de mayor importancia para las políticas de ordenamiento del territorio. Para esto, diseñó un conjunto de programas de acción concertada en los que participarían dos o más sectores a la vez. Entre los más relevantes están:

Cuadro 3.3 Programas de acción concertada

PROGRAMA	AÑO
Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.	1978
Programa de Estimulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.	1979
Programa de Dotación de Infraestructura para comunidades y parques industriales pesqueros	1979
Plan Regional de Desarrollo Urbano de la Zona Prioritaria de la Costa del Golfo e Istmo de Tehuantepec	1979
Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a los energeticos	1979
Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados.	1979

Fuente: Garza Gustavo, "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano regionales en México (1900-1982) en Demografía y economía Vol Num El Colegio de México

g) Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979).

Bajo la euforia de la creciente exportación de hidrocarburos y el alza de sus precios durante el periodo de su realización (1978-1979), el PNDI proclama que es posible alcanzar tasas de desarrollo económico elevadas y sostenidas de entre 8 y 10% anual y que sean compatibles con una reducción de la inflación. En base a esto establece un conjunto de metas cuantitativas de crecimiento para 33 ramas industriales y para la balanza de pagos. La mayoría de esas metas se abandonaron apenas ocurrió la crisis de 1982, sin embargo aquí detallamos algunas que tienen que ver con la distribución regional de la industria.

El PNDI propone una meta específica: reducir la participación del Valle de México en el valor bruto de la producción industrial nacional del 50% en 1979 al 40% en 1982.

A fin de lograr este propósito, establece una regionalización, en colaboración con la SAHOP, para otorgar incentivos fiscales y descuentos en la compra de combustibles industriales.

Las zonas prioritarias establecidas son tres: Zona I. *De estímulos preferenciales*. Comprende cuatro puertos industriales (Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Salina Cruz y Tampico) y otras ciudades que conforman once áreas. Zona II. *De prioridades estatales*. Que incluye las localidades que los gobernadores de cada estado señalen como centros de actividad industrial. Zona III. *De ordenamiento y regulación*. Integrada por el Distrito Federal, sus municipios conurbados y un área de consolidación al rededor de la primera.

Lo más rescatable de las políticas impulsadas en este último periodo radica en la institucionalización del desarrollo regional como prioridad nacional. La realidad es el alcance de las políticas fue limitado y su avance (aunque notable en la década de los setenta , como veremos en el apartado siguiente) se detuvo tras la crisis de 1982 año a partir del cual la atención del gobierno sería nuevamente desviada hacia las variables macro, particularmente el retorno al crecimiento y el control de la inflación dejando de lado nuevamente las políticas regionales.

Estos escasos resultados son atribuibles en parte al uso excesivo de incentivos fiscales. G. Garza en el trabajo citado antes a pie de pagina, afirma, en efecto, que se ha demostrado en innumerables ocasiones la escasa importancia de los estímulos fiscales en las decisiones de localización. *“... Extraña pues que el PNDI se proponga realizar una drástica reducción de la importancia industrial del Valle de México utilizando básicamente este instrumento en un periodo muy breve. Como si esto fuera poco, los nuevos estímulos son equivalentes a los establecidos en el decreto de estímulos fiscales de 1972 que, no modifíco en ningún grado la tendencia a la elevada concentración territorial de la industria en México.”*²

Lo que hemos observado a lo largo de este apretado repaso de las políticas regionales a lo largo de los primeros 80 años del siglo XX en México, es que las iniciativas de corte sectorial y los incentivos fiscales han sido la regla en la búsqueda de cierta racionalidad espacial. Resulto entonces que hubo de pasar casi un siglo y grandes distorsiones en la distribución espacial para que las políticas regionales fueran incorporadas a las metas gubernamentales

3.2 Balance general del desarrollo regional en México 1900-1980

Hemos señalado continuamente que las políticas de desarrollo regional aplicadas durante los primeros ochenta años en México resultaron distorsionadoras. Lo que haremos en este apartado será mostrar en qué medida lo fueron, es decir, mediante un análisis a nivel regional aplicando diversos indicadores mostraremos cómo durante ese periodo fue gestándose una marcada divergencia interregional.

Utilizaremos para aquellos fines la regionalización que plantea L. Unikel en el trabajo arriba citado y que consiste en:

²G. Garza, *Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano regionales en México (1900-1982)* en Revista Demografía y economía Vol. XVII núm. 154 1983 Pág. 176

CUADRO 3.4 Regionalización propuesta por

Número	Región	Entidades que comprende
1	Noroeste	Baja California Norte, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa, Sonora
2	Norte	Coahuila, Chihuahua, Durango y Nuevo León
3	Golfo	Tamaulipas y Veracruz
4	Centro norte	Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas
5	Centro Oeste	Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán
6	Centro	Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala
7	ZMCM	Distrito Federal y estado de México
8	Sur Sureste	Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintan Roo, Tabasco y Yucatán

Pasemos entonces a analizar las diferencias productivas entre estas regiones.

3.2.1 Las tendencias de largo plazo en los desequilibrios regionales antes del cambio estructural.

Si observamos el cuadro 5 que muestra la contribución de las regiones al producto interno bruto del país en el periodo 1900 a 1980 observamos que: 1) la considerable contribución absoluta y relativa de la ZMCM al producto nacional ya desde inicios de siglo. Resulta evidente, además que el acrecentamiento de su importancia relativa se registró sobre todo durante las primeras cuatro décadas al pasar del 18.2% al 37.4% entre 1940 y 1970 esta región aumenta marginalmente su participación y, a partir de 1970, la reduce (42.7% en 1970 y 35.5% en 1980). 2) La otra región de importancia económica a inicios de siglo –la región Norte- redujo su importancia relativa a lo largo de los ocho decenios, fundamentalmente entre 1900 y 1940. 3) La región Noroeste mantuvo su contribución acrecentándola ligeramente entre 1950 y 1970, a consecuencia quizá del notable impulso que registro la agricultura tecnificada de exportación durante esos años. 4) Las regiones centrales (Centro, Centro-Norte y Centro-Oeste) disminuyeron su participación de cerca del 40% a principios de siglo a poco menos de 16% en 1970; sin embargo, en la década de los setenta recuperan en parte su dinamismo anterior. 5) La región Golfo acrecentó su contribución entre 1900 y 1960 a consecuencia de su desarrollo petrolero, para descender su participación en las dos siguientes décadas. 6) Las regiones del sur y sureste también decrecieron en importancia como contribuyentes a la producción nacional durante las primeras siete décadas del siglo, para revertir tal tendencia en el decenio de 1970 a 1980 a consecuencia del desarrollo petrolero [Hernández 1984: 586-587].

CUADRO 3.5. Participación porcentual regional en el PIB México, 1900-1980 (1980=100)

Región	1900		1940		1950		1960		1970		1980	
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Noroeste	8,1		7,7		9,1		9,1		10,7		8,4	
Norte	17,1		14,1		14,6		15,2		14,4		13,2	
Golfo	9,5		11,3		13,8		11,2		10,1		9,7	
Centro Norte	8,0		4,2		4,1		2,6		2,3		2,7	
Centro Oeste		16,4		10,1		9,9		9,0		9,2		12,8
Centro		14,2		7,6		6,5		4,9		4,5		7,3
Valle de México		15,7		37,4		34,0		41,2		42,7		35,3
Sur y Sureste		11,1		7,7		8,0		6,8		6,0		10,8
Total		100,0		100,0		100,0		100,0		100,0		100,0

Del análisis del cuadro 5 podemos inferir, en términos generales, que la actividad económica tendió a concentrarse regionalmente entre 1900 y 1970 y a desconcentrarse aunque de manera marginal entre 1970 y 1980. Para caracterizar más adecuadamente los desequilibrios, suelen analizarse las disparidades en los ingresos promedio por habitante, es decir, en los niveles de producto per cápita (ver cuadro 6). En este sentido se detecta que a lo largo de las ocho décadas se mantuvieron significativos contrastes: zonas como la Noroeste, Norte y ZMCM, ya desde 1900 registraban mayores ingresos por habitante que las demás. En el otro extremo, regiones como la Centro-Norte, Centro-Oeste, Centro, Sur y Sureste, mantuvieron a lo largo del siglo niveles de producto por habitante menores que la media nacional. En términos relativos, las diferencias interregionales se acrecentaron entre 1900 y 1940, se mantuvieron relativamente constantes entre 1940 y 1970 y decrecieron entre 1970 y 1980. Compárese por ejemplo el producto por habitante de la región ZMCM en relación con las regiones sur y sureste: en 1900 aquél era 2.3 veces mayor que el de estas; en 1940 la diferencia se acrecentó a cerca de 5 veces, manteniéndose relativamente constante (en alrededor de 4.7 veces) hasta 1970 para reducirse a sólo 1.8 veces en 1980.

CUADRO 3.6 Producto Interno Bruto per càpita por regiones seleccionadas, 1900-1980 (1980=100)

Regiones	1900	1940	1950	1960	1970	1980
Noroeste	13,1	19,7	30,1	36,0	57,0	63,3
Norte	15,0	19,8	28,4	39,0	55,8	78,3
Golfo	9,2	16,9	28,5	39,4	39,9	57,3
Centro Norte	80,1	9,2	13,7	12,5	18,5	34,2
Centro Oeste	5,9	8,4	12,3	15,0	23,5	50,3
Centro	7,5	8,6	11,2	12,5	18,0	43,8
Valle de Mèxico	12,3	39,9	43,7	62,7	82,9	88,3
Sur y Sureste	5,5	7,0	10,7	12,9	17,3	47,9
Promedio nacional	8,5	16,2	22,1	29,5	43,1	63,5

De ahí que podamos seguir sosteniendo la tesis de que la desigualdad regional favorece al centro y norte del país y ha ido en detrimento de la zona sur y sureste de México. Cuando analizamos en la primera sección de este capítulo las diferentes políticas de desarrollo regional observamos que tales iniciativas favorecieron, en efecto, a las regiones que para 1980 aparecen como líderes. También mostramos como desde mediados de los sesenta inicia un cambio en la perspectiva de las políticas públicas regionales lo que podría explicar la pequeña convergencia mostrada en los cuadros anteriores durante la década de los setenta. Concretamente puede demostrarse que tal convergencia tiene su origen en una redistribución del gasto público hacia las regiones no céntricas que a su vez atrajo más recursos financieros de origen privado.

3.2.2 El origen de la convergencia

Lo que hemos hecho hasta ahora es mostrar la magnitud de las divergencias tomando al producto total y por habitante como indicadores básicos. Lo que haremos en esta sección es, con base en el análisis de políticas públicas desarrollado al principio del capítulo, aventurar una explicación de su origen.

En el origen de las fuertes divergencias que privaron en las primeras siete décadas, desde luego, destaca el papel que tuvo el patrón de industrialización seguido por el país a partir de 1940. En efecto, la Industrialización por Sustitución de Importaciones fomentada por la acción estatal mediante la creación selectiva de infraestructura energética y educativa, la implantación de

subsidios a los bienes salario en las zonas urbanas y al transporte de materias primas procedentes de zonas rurales, favoreció la concentración manufacturera en las zonas urbanas. De tal manera que el Gasto público *efectivo* se llevó a cabo en las zonas ya urbanizadas (particularmente la ZMCM) para 1940. Pero no sólo el Gasto Público como tal, sino toda la política fiscal, incluida la forma en que se recaudan los impuestos que como pudimos ver también favoreció a la ZMCM. Un elemento final lo constituye la política cambiaria que, como vimos en la primera sección, indujo a las empresas a localizarse en el centro mediante la prolongación en el tiempo del tipo de cambio fijo.

De todo eso se desprende que el papel del gasto público ha resultado determinante en la distribución del ingreso a nivel regional en México. De ahí que si se quiere explicar el origen de una eventual convergencia en el periodo 1970-1980 se deba indagar en el comportamiento de la inversión pública en tal etapa.

CUADRO 3.7 Distribución regional de cada peso de captación y financiamiento de la banca privada y mixta, promedio 1950 a 1980 (centavos)

Región	Captación (a)	Financiamiento b	Neto (b)-(a)	Tasa de apropiación [(b)/(a) x100]
Noroeste	20,5	16,9	-3,7	82,1
Norte	17,5	21,6	4,1	123,3
Golfo	9,6	6,5	30,8	67,8
Centro Norte	5,3	3,1	-2,2	59,1
Centro Oeste	8,1	5,6	-2,4	69,9
Centro	5,0	3,4	-1,6	67,8
Valle de México	29,9	40,3	10,4	134,7
Sur y Sureste	4,1	2,6	-1,5	63,1
Nacional Per cápita	100,0	100,0		100,0

CUADRO 3.8 Contribución de los sectores a los incrementos absolutos del del PIB registrados en periodos seleccionados (1950-1981). Porcentajes

Sector	1950-1954	1955-1961	1962-1970	1971-1976	1977-1981
Agropecuario	17,1	9,6	6,7	4,8	4,9
Minería	0,4	0,6	0,3	1,0	1,2
Petróleo	2,1	7,2	4,7	2,9	6,4
M anufacturas	19,4	20,4	26,0	24,8	23,7
Construcción	3,5	4,8	5,2	5,6	7,6
electricidad	1,4	1,7	2,6	2,1	1,5
Comercio	36,1	31,3	31,4	21,6	24,8
Servicios	20,1	24,4	23,1	37,1	25,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

CUADRO 3.9 Inversión pública federal. Distribución sectorial, 1960,1970,1976 y 1980 (porcentajes)

Sector	1960	1970	1976	1980
Agropecuario	8,0	13,4	13,9	15,8
Industrial	31,2	38,0	46,0	45,6
Comunicaciones y transportes	36,0	19,9	19,2	12,1
Bienestar Social	22,5	27,1	14,5	16,8
Administración y defensa	2,3	1,6	4,2	3,2
Turismo	-	-	1,3	0,6
Comercio	-	-	0,9	0,7
CUC	-	-	-	3,2
Coplamar	-	-	-	2,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

El primer cambio notable que sufre la inversión pública es una reasignación sectorial. Ésta, de orientarse sobre todo a la creación de infraestructura en comunicaciones y transportes en los cuarenta y los cincuenta –para apoyar el desarrollo industrial en sus primeras fases- pasa en los siguientes dos decenios a apoyar de manera directa a las industrias básicas no necesariamente ligadas al ámbito urbano: energéticos (electricidad y petróleo), siderúrgica, minería y fertilizantes. A principios de los setenta la inversión pública en la industria representaba poco más de una

tercera parte de la inversión pública total, para 1976 cerca de la mitad y de ahí comienza a decrecer.

Es muy importante destacar aquí que a partir de 1970 se acentúa también fuertemente la inversión en bienestar social, lo que aunado a una reconversión también en el orden geográfico explica gran parte de todo el fenómeno de convergencia. Veamos:

En efecto, del análisis que hemos seguido en el capítulo y de los cuadros 8 y 9 se desprende que la inversión pública en la industria históricamente no se concentró en las regiones centrales tanto como lo hizo la inversión en bienestar social, por lo que el incremento relativo de la primera a costa de la segunda a partir de 1970 condujo a una reasignación geográfica (vease el cuadro 10), proceso que se acompañó por la desconcentración espacial de la mayor parte de los rubros de inversión pública incluyendo la industrial y la de bienestar social.

CUADRO 10. Inversión pública federal por regiones, 1960, 1970, 1976 y 1980

Región	1960	1970	1976	1980
ZMCM	19,2	29,8	24,1	24,9
Zona Central (ZC)	5,0	5,7	7,6	4,8
Jalisco y Nuevo León (JNL)	8,7	7,4	5,8	5,0
Noroeste (NO)	9,1	9,6	13,3	9,5
Región Petrolera (RP)	22,5	23,1	26,9	33,1
Resto del país	35,5	24,4	22,3	22,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

En realidad esta reasignación tiene su origen en el auge petrolero de las zonas del sur, sureste y Golfo. Sin embargo la convergencia no se explica sólo por el incremento de los recursos hacia las zonas petroleras (porque de hecho como mostramos en la primera sección el grueso de las políticas públicas continuaron dirigidas al centro y norte del país), es más, la convergencia no se explica en su totalidad sino se hubiesen destinado una fuerte cantidad de recursos también al bienestar social. Es decir, el PIB per capita se recupera en los setentas porque las condiciones de las regiones marginadas permiten que el producto crezca (sin que ello diga nada sobre la distribución del ingreso al interior de las regiones).

Algunos podrían afirmar que para que las regiones aprovechen un incremento de la inversión pública, es necesario que se encuentren en condiciones de favorecerse de ella y generar un

circulo virtuoso de crecimiento endógeno pero para saber si una región se encuentra o no en tales condiciones es necesario utilizar un indicador diferente del PIB per capita que refleje mejor las condiciones de vida de la población de tal región.

En un trabajo del profesor Díaz Cayeros³ utilizando indicadores de bienestar diferentes del PIB per capita, éste llega a prácticamente las mismas conclusiones respecto de la convergencia regional ocurrida en los setentas. Concretamente este autor utiliza el indice Wilkie y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que propone el Banco Mundial

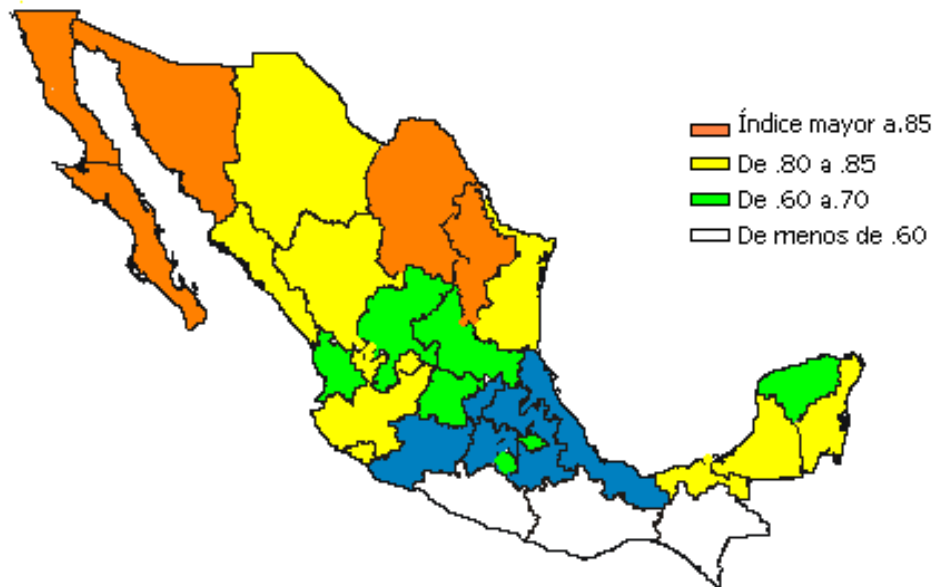
El IDH pondera la riqueza en términos monetarios con otros indicadores de bienestar como la esperanza de vida, el analfabetismo y la escolaridad. Este índice, Cayeros lo calculó para todas las entidades de la República Mexicana y sus resultados los presentamos aquí en el mapa 1. El IDH toma un valor máximo de 1 (aunque en la práctica el IDH más alto es el de Canadá con .982) y mínimo de 0 (el más bajo en la practica es .052 para Guinea), por lo que es claro que Nuevo León, el Distrito Federal y Baja California resultan las entidades con mayores niveles de bienestar, mientras que Guerrero, Chiapas y Oaxaca resultan las menos favorecidas. Hay que hacer notar que este índice refleja una evaluación más realista del bienestar de cada estado. Por ejemplo nótese que Tabasco que esta por encima de la media en nuestra medición del PIB per cápita en términos del IDH se encuentra por debajo de ella. Lo que demuestra que si bien el estado tiene una gran riqueza petrolera, esta no necesariamente se ha convertido en bienestar para sus habitantes.

Por su parte el índice Wilkie resulta muy similar al IDH y es el indicador de bienestar a nivel estatal más viejo del que se dispone. Toma en cuenta elementos que se pueden considerar indicadores de pobreza como el patrón de alimentación (si se come primordialmente tortilla), el tipo de vestido (uso de huaraches como único calzado), o el hablar una lengua indígena exclusivamente. Es importante observar que el índice Wilkie se lee inverso al IDH. Los estados con mayor bienestar tienen un índice Wilkie menor, pues tienen menores indicadores de pobreza. Por la manera como el índice se calcula, hay una tendencia a que los estados gradualmente converjan en sus valores hacia la reducción de la pobreza, pues existe un valor absoluto al que todos los estados tienden (el valor de 0) y no puede ser que un estado siga indefinidamente mejorando en los indicadores con los que se construye el índice. Lo más interesante en el caso de México, para este indicador, es que a pesar de esa tendencia estadística a la convergencia que el propio parámetro induce,

³ Díaz Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México. Cap IV pags 55-77*

durante muchos años lo que se observó es que la evolución de los estados era *divergente*: todos los estados mejoraban en su nivel de bienestar, pero los más ricos mejoraban más rápido que los más pobres.

**MAPA 1.
ÍNDICE DE DESARROLLO**



En efecto, tomando en cuenta la evolución del índice de 1917 a 1960 lo que se observa es que los estados con menores niveles de pobreza (y por ello menores índices Wilkie) reducían los valores de sus índices mucho más rápido que los estados más pobres. Esto significó que a pesar de que el modelo de desarrollo económico estaba mejorando la situación de los mexicanos, esto sucedía a un ritmo sumamente desigual.

Afortunadamente para el desarrollo socioeconómico del país, la tendencia mostrada por el índice Wilkie durante los primeros 40 años después de la Revolución no se conservó durante la década de los sesenta y setenta. De hecho, de 1960^a 1970 el índice lo que exhibe es un comportamiento de *convergencia*: los estados más pobres mejoraron mucho más rápido en su indicador de pobreza reduciéndolo más que los estados ricos.

Como puede observarse sea cual sea el indicador que se utilice, la convergencia regional durante los setenta fue una realidad y se explica fundamentalmente por la redistribución sectorial y

geográfica del gasto público y también por un incremento en el gasto social que permitió a las regiones aprovechar las oleadas de inversión que generó la redistribución.

De esto último puede inferirse el dato más importante del capítulo hasta el momento: En la búsqueda del equilibrio regional son necesarias políticas públicas con metas estrictamente productivas que reflejen el reconocimiento de las características propias de la región, pero es imprescindible que vayan acompañadas de una política social decidida que apunte las iniciativas productivas. Este elemento garantiza la formación de un círculo virtuoso en el que la inversión se beneficia de las características socioeconómicas y geográficas de la región y quienes la habitan están en condiciones de aprovechar al máximo el incremento del gasto.

El profesor Cayeros coincide con nosotros cuando afirma que: *Todos los datos de convergencia y divergencia que se han presentado hasta este momento apuntan a un hecho bastante significativo. No se puede dar por sentado que los estados lograrán igualar sus niveles de bienestar por razón del proceso económico mismo, sino que otras variables donde las políticas públicas pueden jugar un papel decisivo tienen que ser incorporadas para entender que ha provocado la convergencia entre estados cuando la ha habido. Estudios comparativos entre otros países han mostrado que hay tres variables básicas que son cruciales para el fenómeno de convergencia. La primera, y quizá la más importante, es el nivel de escolaridad que existe. La segunda es la composición más o menos agrícola de la estructura productiva de cada región; y la tercera es la provisión de infraestructura básica que permita superar las barreras geográficas al comercio y con ello mejorar las perspectivas de inserción y desarrollo de las regiones más apartadas⁴.*

Se ha demostrado en lo que va del capítulo que las políticas sectoriales han conducido a la divergencia y que una vez que se opta por políticas de tipo territorial los resultados fueron más alentadores aunque todavía limitados. No fue sino hasta que la política regional se acompañó de un impulso decidido en el ámbito social que la convergencia ocurrió.

⁴ Díaz Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*. pag 6

Capítulo 4

Las políticas de desarrollo regional en el marco del cambio estructural.

Se ha discutido hasta aquí los rasgos más característicos de la política regional o más bien de impacto regional sobre el territorio nacional y el desarrollo de las regiones. Afirmamos que a finales de los años setenta México comenzó un proceso de convergencia regional inducido por el crecimiento de regiones norteñas no fronterizas y por el desarrollo energético del sureste. Afirmamos también que en términos de políticas públicas, la convergencia se explicaba por una recomposición de la política pública en la que medidas productivas se acompañaban de medidas sociales. Esta pinza condujo a mejores resultados a finales de los setenta.

Con un proceso lento de convergencia regional ingresa México a la década de los ochenta. A partir de 1982 la política económica da un giro radical con la entrada del neoliberalismo y se considera tal hecho como un punto de inflexión para el análisis del desarrollo regional de México. En este capítulo se discuten las políticas regionales surgidas a partir del cambio estructural. Daremos nuevamente mayor peso al enfoque de las iniciativas y a la forma en que el gasto público se distribuye territorialmente.

En la primera parte del capítulo, se analiza el cambio hacia el modelo exportador y el abandono de las políticas regionales. En una segunda parte volvemos estudiar las tendencias interregionales de largo plazo entre la década de los ochenta y noventa. Más adelante se identifican las razones de la convergencia/divergencia otra vez desde la óptica de las políticas públicas. Se cierra el capítulo con pequeño análisis global de las iniciativas de la actual administración en términos territoriales.

4.1 El desarrollo regional de México en el marco del Cambio estructural.

Sabemos entonces ya en que condiciones llega el Desarrollo regional de México a la década de los ochentas y hemos explicado por qué, en términos de políticas públicas. Lo que haremos en la siguiente sección es, dado que México y muchos países del mundo asisten durante los ochentas a un cambio (en algunos casos drástico) de modelo económico, indagaremos como impactó este cambio de modelo de desarrollo regional y lo haremos nuevamente siguiendo la lógica de las políticas públicas pero ahora bajo el marco del cambio estructural.

4.1.1 El cambio estructural

A finales de los setentas, la economía mundial atravesó por una crisis llamada de estanflación (estancamiento productivo con inflación). Rápidamente se adjudicó la recesión al excesivo peso del Estado en la actividad económica pues este distorsionaba los precios, encarecía los intercambios y fomentaba la ineficiencia (vía subsidios) en el aparato productivo. La receta entonces para salir de la crisis resultó en la consecuente reducción de la participación de los gobiernos en la economía y en la reducción de aranceles para facilitar los intercambios. Se impulso también una legislación más laxa en materia de inversión buscando reactivar la economía. Los primeros en poner en marcha esta receta fueron los países desarrollados de Europa concretamente Inglaterra y Alemania seguidos por los Estados Unidos. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial tuvieron un destacado papel en la propagación de estas medidas radicales de ortodoxia económica al resto del mundo. De hecho condicionaron la aprobación de créditos mediante las llamadas Cartas de Intención, en las que se condicionaba el otorgamiento de un crédito a la puesta en marcha de políticas de este tipo.

Más allá de la propia política económica este viraje, en el que el mercado se asume como el gran regulador de la actividad económica, implica un profundo cambio en la relación Estado-Sociedad en la que al tomar la Derecha-Ortodoxa el poder, ésta privilegia las variables macroeconómicas por sobre las variables sociales de lo que se deduce que el Estado se repliega para asumir cada vez menos funciones en la sociedad y quedarse sólo con su función policíaca. En tanto eso ocurre el gobierno impulsa las medidas de privatización, desregulación y apertura.

Puesto en términos muy laxos esto es lo que se conoce como neoliberalismo.

4.1.2 El cambio estructural en México y el desarrollo regional 1982-2000

La entrada en México y Latinoamérica del neoliberalismo comienza y finaliza en medio de graves crisis de orden financiero que marcaron negativamente su desempeño durante toda la década de los ochentas. Esta etapa que inicia para México con la llamada Crisis de la Deuda volcó la atención de los diseñadores de políticas públicas (congruentes con el nuevo modelo) al manejo de las variables macro, principalmente los desajustes en balanza de pagos, el déficit en las finanzas públicas, el tipo de cambio, el control salarial y sobre todo revertir la hiperinflación que desató la crisis. El gobierno también adjudicó la crisis al excesivo peso del Estado en la economía por lo que para corregirlo redujo el gasto público desatando una cadena de privatizaciones de empresas públicas.

Este sólo hecho significativo de ya, el abandono de muchas de las iniciativas públicas de los setentas, entre ellas las de corte regional. Mostraremos aquí como se fue dando ese proceso de abandono siguiendo nuevamente una periodización sexenal y utilizando otra vez a la inversión pública federal como el principal indicador.

4.1.2.1 El regreso al centralismo 1982-1988

Como bien señala Pablo Wong (1998) conforme la crisis de los ochenta se agudizaba se dio prioridad de política a la recuperación del crecimiento económico, independientemente de su expresión territorial, además la propia política neoliberal implicaba el abandono de las políticas regionales pues asumía que la eficiencia y la racionalidad del mercado tienden, automáticamente a la igualación de los beneficios del progreso en todas las regiones del país.

Pese a ello persistieron durante el periodo 82-88 algunas iniciativas que perseguían fundamentalmente metas de descentralización administrativa.

En este periodo se reforma el artículo 15 Constitucional para darle mayor fortalecimiento al municipio y se inició un proceso de descentralización en los servicios de salud y educación (Wong op cit). Así mismo, y bajo dicha propuesta, se avanzó en la construcción de instrumentos que fortalecieran a los estados y municipios. De esa manera se establece en 1983 el Convenio Único de Coordinación (CUC), como instrumento jurídico, administrativo y financiero, y mecanismo de coordinación de los compromisos y acuerdos entre los tres niveles de gobierno.

El CUC es el antecesor del Convenio Único de Desarrollo (CUD), del que dependían los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) estatales y municipales y los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER).

Cabe destacar que durante esta gestión, se formularon seis programas regionales estratégicos: Mar de Cortés, Sureste, Zonas Áridas, Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Región Centro y Frontera Norte. El criterio para su formulación fue la identificación de recursos y ubicación geográfica con carácter estratégico para el futuro del país. Sin embargo, dado que la conformación de las regiones tuvo como eje la adhesión de estados geográficamente contiguos, en una perspectiva de mayor integración interna, los impactos sobre la base productiva fueron nulos. La simple delimitación territorial formal de regiones, cuando no se consideran relaciones y encadenamientos sectoriales funcionales y dinámicos, no produce efectos reales sobre la economía y el nivel de vida de la población sino que únicamente viene a agregar una regionalización más a las ya existentes.

Como señala Wong [Op. Cit.], no obstante el avance relativo de algunos programas sus impactos reales fueron muy limitados, sobre todo por el peso excesivo de la tradición centralista y las dificultades para la descentralización financiera. Aún en esta administración, donde una de las tesis fundamentales fue la descentralización de la vida nacional, las metas no sólo no se alcanzaron sino que se presentó además un fuerte retroceso en algunos aspectos del fenómeno. Esto puede demostrarse si se utiliza nuevamente la Inversión Pública Federal como instrumento revelador de las verdaderas prioridades regionales de la administración de Miguel De la Madrid.

En el análisis realizado por Palacios [1989] sobre la distribución regional de la Inversión Pública Federal sectorial para ese periodo. Mientras que durante 1959-1982 la concentración de la Inversión de este tipo realizada en el Distrito Federal osciló entre el 21 y el 23.5% durante 1982-1986 ésta rebasó el 30%. Si esta cifra de mediados de los ochentas reportada por Palacios parecía exagerada, para 1992 se rebasaba cualquier expectativa inmediata: el Distrito Federal concentró el 43.5% de la Inversión Pública Federal. Paradójicamente, aún en el rubro denominado "desarrollo regional", el Distrito Federal absorbió alrededor del 50% de la Inversión en 1992, habiendo alcanzado el 77.5% de la misma en 1988.

Por esa razón denominamos a este periodo como el regreso al centralismo. Pues tales cifras reflejan un regreso al no reconocimiento de las disparidades regionales y a un abandono de la lucha por la convergencia.

4.1.2.2 La política regional vacía 1988-2000

El maestro Wong, en el trabajo citado, llama al periodo 1988-1994 una etapa de política regional vacía. Nosotros hemos extendido este calificativo a la siguiente administración porque consideramos que en materia regional las características persistieron y hay muy poco que decir de las políticas públicas regionales de este periodo.

Entre 1988 y 1994, la principal meta de la administración fue el combate a la inflación y la reducción del déficit fiscal. De ello derivó que en los hechos las metas regionales fueran abandonadas, sin embargo destaca un proyecto que después sería retomado –también con poca fuerza- por la administración Zedillo. Concretamente nos referimos a un programa elaborado por la *Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)* durante la administración de Carlos Salinas. Se trata del *Programa 100 Ciudades* que surge bajo la consideración de que el patrón territorial de distribución de la población en México se caracterizaba por una excesiva concentración en cuatro grandes zonas metropolitanas: el Valle de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla; de manera que se propuso que el gobierno “concentre sus esfuerzos en un grupo de 100 ciudades con potencial para generar desarrollo e impulsar condiciones sociales y económicas favorables” con la finalidad de “ordenar el patrón de distribución territorial de la población” [Arroyo y Medina]

En esta gestión y la siguiente sobresalen dos elementos a decir de la concepción del problema regional. 1) La eliminación de políticas discriminatorias explícitas entre regiones y 2) La concepción conceptual-metodológica entre política de desarrollo social y política de desarrollo regional, utilizando la primera como sustituta y equivalente de la segunda.

Es decir, si bien durante la administración de Miguel De la Madrid persistieron las políticas regionales explícitas a pesar de la instrumentación del modelo neoliberal, en la administración gubernamental siguiente se tuvo una acción deliberada de eliminar las discriminaciones interregionales de política, bajo la lógica de la eficiencia sector-territorial, y por lo tanto social, del mercado. Como ejemplos de esta posición se pueden mencionar la derogación de los decretos gubernamentales que otorgaban estímulos fiscales en zonas geográficas específicas para la desconcentración industrial, así como para la creación de parques industriales. Así mismo, durante el periodo 88-94, la columna vertebral de las acciones de *desarrollo regional* fue el *Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)*. Sin embargo, este programa sesgó la

asignación de recursos casi en su totalidad hacia la parte social de los grupos y zonas donde operó, que aunque indispensable, tuvo escasa incidencia sobre el ámbito productivo.

Como consecuencia, no se impulsaron mecanismos endógenos de crecimiento pues no se creaban plataformas productivas en las zonas marginadas. Por el contrario como señalamos arriba la mayor parte de los recursos federales destinados al desarrollo regional fueron concentrados en la ZMCM.

4.2 Tendencias en el periodo 1980-00

Pese a la marginación de lo regional en las políticas públicas, entre 1980 y 1994 continuó una *tendencia hacia la convergencia regional en términos globales*. Así lo demuestra un estudio hecho por Pablo Wong en el que tras una revisión de diversos indicadores de bienestar jerarquiza las entidades de la república de acuerdo con sus indicadores de bienestar de mayor a menor (ver cuadro 11) y luego en base a los índices de Williamson muestra la distancia existente entre cada uno de los estados y la promedia (previa ponderación de algunos indicadores demográficos y económicos) obteniendo con ello un promedio de la distancia existente entre cada uno de los estados (ver cuadro 12).¹

Los resultados de los cuadros 11 y 12 sugieren que se presentó una tendencia hacia la disminución relativa de las desigualdades interregionales. Sin embargo, esta tendencia no se presentó de manera homogénea en el territorio nacional, sino que fue catalizada por los estados que potenciaron su *posicionamiento* competitivo en el nuevo entorno de apertura comercial, ya sea por la dotación de algún recurso estratégico que demandaba inversiones por parte del Estado, o la adecuada combinación de ubicación geográfica con calificación de fuerza de trabajo e infraestructura industrial.

¹ La metodología del cuadro 11 no es detallada por Wong, sólo aclara que sus fuentes (diversas) son las siguientes: para 1990, K. Appendini y D. Murayama, "Desarrollo desigual en México 1900 y 1960". *Demografía y Economía* VI:1, 1972; para 1940, 1950, 1960 y 1970, L. Unikel, *El desarrollo urbano en México diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México D.F., 1976; para 1980, G. Osuna Castelán, *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, 1990; y para 1990 Banamex-Accival, "Niveles de Bienestar", Examen de la situación económica de México, Vol. LXX, núm. 822, mayo de 1994.

En cuanto al cuadro 12 el índice de Williamson consiste en

$$V_w = \frac{\sqrt{\sum_i (Y_i - Y)^2 f_i / n}}{Y} \quad \text{donde } f_i = \text{población de la región (estado) } i\text{-ésima, } n = \text{población nacional, } Y_i = \text{Producto interno}$$

bruto, Y = Producto interno bruto per capita nacional. Así mismo,

$$V_{uw} = \frac{\sqrt{\sum_i (Y_i - Y)^2 / N}}{Y} \quad \text{donde } N = \text{número de regiones (estados).}$$

Así mismo, del cuadro 12 se puede observar que si bien en términos globales existe una tendencia a la convergencia, del cuadro 11 se infiere que desde 1900 los niveles de bienestar más altos se concentran en la ZMCM y los estados del norte, mientras que también desde inicios de siglo los niveles más bajos se concentran en los estados del sur-sureste. De forma que la convergencia se ha quedado sólo en la dimensión global, pues al analizar las diferencias interregionales se ve que la convergencia se ha quedado nuevamente en el norte del país. Trataremos ahora de aventurar algunas hipótesis de este fenómeno.

CUADRO 4.1 Nivel de desarrollo socioeconómico de las entidades federativas, 1900 y 1940-1990

Entidad federativa	1940	1950	1970	1980	1990
Distrito Federal	1	1	1	1	2
Coahuila	2	3	5	5	7
Baja California	3	2	3	2	3
Nuevo León	4	4	4	3	1
Sonora	6	6	2	6	5
Aguascalientes	9	12	9	9	6
Durango	10	10	17	13	19
Baja California Sur	7	8	8	7	8
Chihuahua	5	7	6	10	10
Colima	11	9	12	16	11
Sinaloa	13	13	13	15	15
Tamaulipas	8	5	7	12	12
Jalisco	14	15	11	8	4
Morelos	16	11	14	11	14
Campeche	12	17	19	17	23
Nayarit	23	21	27	22	18
Yucatán	15	16	20	19	21
Querétaro	20	27	16	27	13
Guanajuato	17	20	18	18	17
Puebla	28	25	23	26	25
Zacatecas	25	24	28	21	26
Hidalgo	24	26	24	29	28
San Luis Potosí	22	19	22	25	22
Tlaxcala	27	28	26	14	20
Quintana Roo	18	18	29	20	16
Tabasco	29	29	21	18	29
Michoacán	21	22	25	23	24
Veracruz	19	14	15	24	27
México	26	23	10	4	9
Chiapas	30	31	31	31	32
Oaxaca	32	32	32	32	31
Guerrero	31	30	30	30	30

Fuente: Wong González Pablo, "Desarrollo regional en México: entre la globalización y el centralismo" en El desarrollo regional en México Antecedentes y perspectivas 1996 UNAM IIEC AMECIDER.

CUADRO 4.2 México : desigualdades regionales, 1970-1993

Año	Vuw	Número de regiones (estados)
1970	0,434	32
1980	0,377	32
1988	0,549	32
1993	0,507	32

Fuente: Wong González Pablo, "Desarrollo regional en México: entre la globalización y el centralismo" en El desarrollo regional en México Antecedentes y perspectivas 1996 UNAM Iiec AMECIDER.

4.3 Otra vez el origen de la convergencia.

De primera instancia podrían lanzarse dos ideas. La primera afirmaría que el impulso de las políticas regionales de finales de los setentas y las iniciativas descentralizadoras de principios de los ochentas tuvieron un efecto retardado que acabo manifestándose a principios de los noventa, ello debido a que la consolidación de plantas productoras y el ensamble de estas con el mercado de trabajo es un proceso lento que se manifiesta sólo hasta que queda consolidado. La segunda (más simplista aún) diría que el propio proceso de desarrollo económico tiende a disminuir las disparidades interregionales, es decir, en esta idea la libre movilidad de los factores y los precios conducen a una situación en la que el propio proceso de crecimiento va corrigiendo las diferencias regionales.

Aquí consideramos que estas no son explicaciones válidas para la convergencia ocurrida entre 1982 y 1994. La primera implicaría que las cifras muestren un crecimiento, que aunque lento debió ser constante, del empleo, que sobra demostrar no ocurrió durante los ochentas. En todo caso, lo que ocurrió con respecto al empleo, como demostraremos poco más adelante, fue una redistribución a nivel geográfico. En cuanto a la segunda, esta implica que los ingresos regionales primero divergen y luego convergen a medida que el crecimiento económico ocurre. De hecho, durante los ochentas la economía mexicana experimento un crecimiento nulo o en todo caso

mínimo. Si la tendencia encontrada en ese periodo hacia la convergencia interregional es auténtica, la contradicción estriba en que ésta se presentó en un marco de decrecimiento económico general.

Coincidimos aquí con la tesis que aventuró Daniel Hiernaux [1997: 104-113] y que ya antes había presentado Pablo Wong [Op. Cit.], cuando afirmaban que la convergencia podía explicarse fundamentalmente por dos motivos: 1) Una sustancial redistribución de la base demográfica y 2) Un cambio notable en la geografía de la industria. Ahora analizamos cada una de ellas.

A) En cuanto a la *redistribución demográfica*, debemos decir, que la principal característica del periodo 1980-1990 radica en que durante toda la década se presenta una considerable tendencia la desconcentración poblacional, lo que implica un descenso relativo del papel de la Ciudad de México como centro de atracción poblacional.

Si seguimos la regionalización que utiliza Hiernaux [Op. Cit] y que aparece en el cuadro 4.3, donde también se muestra la población total por entidad federativa y región, puede observarse que la Región Centro ha reducido su participación, pasando de 34.1% en 1980 a 32% en 1990. Esta reducción parecería poca pero si se ve a la luz del hecho de que la Ciudad de México ha sido, en proporciones muy superiores, el principal centro de atracción demográfica, este pequeño porcentaje resulta en buen golpe a la inercia concentradora de ochenta años atrás.

Hiernaux llama regiones “ganadoras” (desde una perspectiva demográfica) a las regiones Noroeste, cuya participación pasa de 7.1 a 7.4% en el mismo plazo y a la Centro Norte que pasa de 10.6 a 11.1%. Esta última Región había resultado una expulsora neta durante casi cincuenta años. Otro dato importante que se desprende del cuadro 13 es que el Distrito Federal redujo drásticamente su participación en la población nacional, de 13.2% a 10.1%; lo mismo pasó con la ZMCM que alcanzaba una participación de 20.72% en 1980 contra un 18.52% en 1990.

Para Hiernaux la reducción del peso demográfico de la Ciudad de México está ligado a una modificación del patrón migratorio: la Ciudad de México es ahora la que más contribuye a los flujos migratorios hacia otros estados, es decir, el saldo migratorio de la ciudad resultó el más negativo de todos.

Existen a su vez dos tendencias que privaron durante los ochentas y que explican en parte la redistribución demográfica. La primera es la tendencia de la población a concentrarse en ciudades distintas de la ciudad de México. Según CONAPO [1994] en todos los estados, a excepción de Campeche, se nota un crecimiento de varios puntos porcentuales en la distribución de la población estatal a favor de las principales ciudades de cada entidad. La segunda tiene que ver con la importancia que adquirió durante los ochentas la migración internacional. Cuando Hiernaux habló de “ganancia” de los estados y regiones del norte ello podríamos explicarlo por la diferenciación salarial norte-sur gestada en los ochentas, el diferencial salarial entre ambos lados de la frontera y las fuertes inercias de los patrones migratorios hacia los Estados Unidos, ahora reforzadas por nuevas corrientes migratorias de origen urbano.

B) En lo que se refiere al *cambio en la geografía de la industria*, debemos decir que a partir de los ochenta, los impactos regionales más significativos estuvieron ligados a una nueva configuración territorial del sector manufacturero, la cual, más que producto de políticas espaciales específicas, fueron consecuencia de fenómenos macroeconómicos, entre los que destacan el ingreso de México al GATT en 1986, así como la política de tipo de cambio fijo que abarato la mano de obra en el norte del país.

La región Centro, señala Hiernaux, padeció un fuerte retroceso relativo en su participación en la manufactura nacional: en 1993 recupera apenas el nivel absoluto de empleo industrial de 1988. En términos relativos, su participación se restringe de 44.17% en 1985 a 41.44% en 1989 y sólo 37.48% en 1993. Concretamente el Distrito Federal padeció una reducción constante de su empleo manufacturero desde 1985, aunque tal pérdida se frenó entre 1988 y 1993. De 1985 a 1993 redujo su empleo a 92% del valor original. El Estado de México también sufrió una fuerte reducción de su empleo entre 1985 y 1988, pero se recupera ampliamente entre 1988 y 1993.

Es significativo, que las regiones Pacífico Sur (en la clasificación usada por Hiernaux) y Península de Yucatán hayan logrado un crecimiento sistemático de su empleo manufacturero en términos absolutos, aunque ambas se mantienen todavía en el último lugar en la generación de empleo. Este proceso probablemente se explique por una parte, debido a una incipiente industrialización como resultado de los procesos puntuales de desarrollo turístico que inciden en efectos de encadenamientos locales, y por otra, a la aparición –muy limitada aún en los ochenta pero que se corrobora hoy día- de empresas de tipo maquilador particularmente en Mérida Yucatán.

Indudablemente que es el conjunto de las tres regiones norteñas las que obtienen el mayor provecho de los cambios ocurridos en los ochentas. Su participación conjunta se incrementó de 25.58% en 1985 a 30.42% en 1988 y 32.22% en 1993.

En la industria maquiladora se reflejó también el dinamismo de los espacios norteños: de 585 plantas y 127 000 empleados en 1982, el sector había rebasado las 2000 plantas y el medio millón de empleados para los primeros años de los noventa [Wong Op. Cit.].

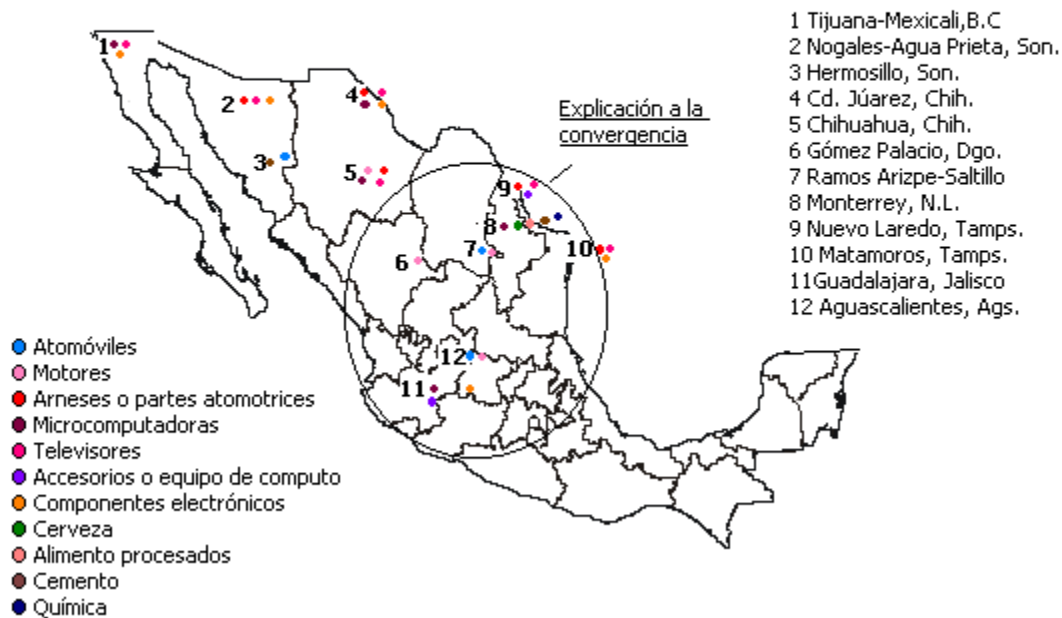
Todo lo anterior muestra que, en efecto, ocurrió una importante redistribución de la capacidad manufacturera hacia el norte y centro-norte del país, cuando tradicionalmente entre el 55 y 60% del producto y el empleo industriales se había concentrado en el Distrito Federal y el Estado de México [Wong, Op. Cit.]. Este proceso de desconcentración de la actividad manufacturera es compatible con las tendencias reportadas de desconcentración de la población, en la cual ha sido afectada particularmente la región central del país.

En este sentido, desde 1995 y hasta la fecha se argumenta sobre un proceso de recomposición de la base productiva de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, caracterizada por los fenómenos de desindustrialización y terciarización de la economía [Torres y Gasca 1995 y Asuad 1998].

Con el cambio en el patrón de localización surge una nueva división territorial del trabajo en México, división que favorece a la región Noroeste y Centro Norte. Esta última le ha arrancado competitividad tanto a la región Norte como a la región Centro y *se ha posicionado como la clave para explicar la convergencia a nivel global.*

Este nuevo papel tanto de la región Noroeste como de la región Centro-Norte durante los noventa, llevó a especialistas como Wong a hablar de “regionalismos emergentes”, es decir, regiones que demandan por si solas mayores grados de descentralización con el objetivo de ampliar sus capacidades de gestión y dirección de las posibilidades de desarrollo que la internacionalización ha territorializado en sus regiones (ver mapa 2).

**MAPA 2
MÁXIMO NUEVAS REGIONES INDUSTRIALES
LIGADAS A LOS MERCADOS DE EXPORTACIÓN**



En este proceso cambiante, han aparecido nuevos conceptos y formas de planeación y gestión del desarrollo regional. Por ejemplo, se empiezan a formular estrategias de desarrollo regional transfronterizo, adoptando esquemas de planeación regional binacional. Este es el caso por ejemplo, del plan de acción conjunto titulado “Visión estratégica del Desarrollo Económico de la Región Sonora-Arizona”. Bajo esta “Visión” los estados de Sonora, en el lado mexicano, y Arizona, en el lado estadounidense, buscan obtener mayores niveles de complementariedad y competitividad en los mercados internacionales, considerando a los dos estados como una sola región económica integrada [Wong Op. Cit.]

Hiernaux coincide con Wong pero es un poco más agudo cuando plantea la existencia de fronteras internas delimitadas por la propia industria manufacturera de vocación exportadora (ver mapa 3). La primera frontera de la industria manufacturera la constituye la frontera geopolítica. A lo largo de ella se suceden un gran número de empresas de poco tamaño y con poca capacidad de generar vínculos al interior del país (con nulos “enlaces hacia atrás” diríamos en la teoría de los polos). La segunda frontera se halla en ciudades ubicadas a cierta distancia de la frontera como Hermosillo, Chihuahua, Saltillo-Ramos Arizpe, Monclova y Monterrey. A lo largo de esta frontera existen empresas de mayor tamaño, con nuevas relaciones entre el Estado y entre capital y trabajo que no se asemejan a las del capitalismo salvaje de la frontera. Para Hiernaux la

expansión que registra la región Centro-Norte puede explicarse también por la expansión de las empresas nuevas ubicadas en la segunda frontera además de formar el centro geométrico de los tres sistemas económicos más importantes del País (D.F., Guadalajara y Monterrey) eso la convierte en un centro “alternativo” de la actividad manufacturera. De la conexión de esta región con la región Centro se forma la tercera frontera que constituye el último avance de la actividad manufacturera norte-sur al interior de nuestro país.

MAPA 3



Con esto tenemos ya los elementos para arrojar una conclusión respecto del origen de la convergencia regional mostrada a mediados de los noventa. Los datos mostrados arriba revelan que esta convergencia tiene sólo un carácter global, es decir, si se analizan los datos con un poco más de precisión queda de manifiesto que consistió sólo en una expansión del norte a costa de cierta pérdida de hegemonía del centro. Sin embargo el resto de las regiones mantuvieron su posición de rezago. Lo que hace que el indicador de desviación resulte menos oneroso.

Hemos descartado arriba la posición que explica la convergencia como resultado de un proceso de crecimiento económico, pues quedó de manifiesto que tal convergencia ocurrió en medio de una franca depresión económica. También se descartó la posibilidad de un efecto retardado de las iniciativas de finales de los setentas pues la variable empleo debió presentar un comportamiento inverso al que presentó en los ochentas. Mostramos también en secciones anteriores de este

capítulo como se gestó el abandono de las políticas públicas regionales y se eliminaron las políticas de gasto discriminatorias entre regiones, buscando en las políticas francamente sociales un sustituto de la política regional. Por ello se descarta también la posibilidad de encontrar en las políticas públicas el origen de la convergencia.

Demostramos finalmente que tal origen se halla en una recomposición demográfica e industrial inducida por la apertura comercial que favoreció a las regiones con capacidad exportadora ubicadas principalmente en el norte y centro-norte del país.

Lo importante para esta investigación es indagar sobre el éxito o fracaso, así como el enfoque de las políticas públicas de desarrollo regional, de tal manera que una vez descartadas a estas como elemento decisivo en el proceso de convergencia resta saber el por qué.

Si seguimos la lógica de análisis que venimos usando desde el capítulo pasado y que se deriva de los lineamientos para la inducción de un polo extraídos del capítulo uno, debemos decir que si bien es cierto que una política de desarrollo regional queda incompleta sino se apuntala con un decidido ataque a las carencias sociales de la región objetivo, también es cierto que cuando la meta es regional, la sola política social también resulta insuficiente en el combate a la marginación regional.

La conclusión entonces sigue apoyando la tesis de la inducción del polo en las políticas públicas: Toda acción de política regional debe tener dos dimensiones. La primera esta asociada a la esfera meramente productiva (condiciones para la industria, infraestructura de comunicaciones etc.), mientras que la segunda completa la causación circular al impulsar el desarrollo de un eficiente mercado de trabajo mediante la política social.

Así como a finales de los sesentas la sola iniciativa productiva regional mediante parques y conglomerados industriales fue insuficiente, de la misma manera a finales de los ochenta la sola iniciativa social también lo fue. De ahí que el hecho de que la política social camine de la mano de la política estrictamente productiva es condición *sine qua non* para el éxito de las iniciativas regionales.

Para completar el cuadro de iniciativas regionales enmarcadas en el neoliberalismo es necesario conocer cuál es la estrategia planteada por la actual administración en esta materia. Dejaremos

para capítulos posteriores el análisis del Plan Puebla Panamá (PPP) estandarte del desarrollo regional en la estrategia foxista y analizaremos aquí solamente la planeación general de la que el PPP es un integrante.

4.4 La estrategia regional en el gobierno de Vicente Fox

En el primer informe de gobierno, el Ejecutivo presentó su propuesta en torno al desarrollo regional, grosso modo, incluye la división del país en cinco regiones más dos comisiones para las fronteras norte y sur del país, así como el Plan Puebla Panamá, que dependería directamente de oficinas adscritas a la Presidencia de la República [Villarreal:195-198 2002].

El grueso de las funciones de Desarrollo Regional se puso a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social quien cambio el organigrama y funciones de las subsecretarías. La Subsecretaría de Desarrollo Regional pasó a ser la de Desarrollo Social y Humano y la de Desarrollo Urbano y Vivienda pasó a ser la de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, con varias direcciones, entre las que se encuentran las de Desarrollo Urbano y Regional, la Dirección General de Ordenación del Territorio, la de Suelo y Reserva Territorial y la de Atención Social a la Vivienda Urbana y Rural. Se creó también (por decreto presidencial) la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda [Villarreal Op. cit.].

En realidad la primer propuesta que se dio a conocer (incluso antes de que el ejecutivo entrara en funciones) fue el Plan Puebla Panamá. Anunciado por el llamado equipo de transición, se dio a conocer como uno de los programas de desarrollo regional del sexenio que incluye a los países centroamericanos y cuenta con financiamiento internacional para algunos proyectos estratégicos.

De esta manera la administración federal actual pone en el discurso un compromiso de incluir el desarrollo regional como una prioridad en la agenda pública. Este compromiso fue ya incluido en el Plan Nacional de Desarrollo que en su capítulo 6 "Crecimiento con Calidad", el desarrollo regional aparece como uno de los objetivos rectores y se define como sigue:

El desarrollo regional equilibrado tiene como propósito lograr un desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente

viabile para cada una de las cinco regiones en que se dividió a la República Mexicana para el PND².

Otro instrumento anunciado en el primer informe de gobierno fue la creación de la Oficina para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional dentro de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia. Esta nueva estructura busca poner en práctica procesos de formulación de políticas en los que el gobierno federal ya no sea el único actor sino que opera como un *promotor* de la coordinación interestatal o intersectorial, al tiempo que permita la participación del sector privado y la sociedad civil en la definición de objetivos comunes. Una de las metas propuestas para esta oficina es promover los proyectos de desarrollo de gran escala en el marco de las áreas que se han denominado “meso-regiones”³, es decir, unidades de proyectos para coordinar la intervención estatal y dar mayor voz a los gobernadores.

Esta iniciativa ha sido apoyada mediante la creación de Fideicomisos Mesoregionales (que también podrían recibir donaciones de fuentes privadas) que permiten a los gobiernos estatales financiar los estudios de factibilidad y las propuestas de proyectos. Los incentivos contenidos en los Fideicomisos Mesoregionales desempeñaron, los dos primeros años de la gestión Fox, un papel interesante en las mejoras del diseño y evaluación de iniciativas concretas. Para 2002 se consiguieron algunos resultados visibles que incluyen un portafolio de proyectos regionales aprobado en las áreas de comunicaciones, agricultura, medio ambiente y seguridad pública [OCDE: 4-5 2002].

Al igual que la creación de la Oficina para la Planeación Estratégica, el Desarrollo Regional y la Coordinación Meso-Regional, otra acción que ha sido presentada como heraldo de un enfoque de formulación de políticas más localizadas, para resolver las inconsistencias de la rígida orientación sectorial del pasado, es el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Planeación Territorial, 2001-2006 (PNDU-OT) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Este programa pone énfasis en la necesidad de alentar el crecimiento ordenado, evaluar y orientar el potencial de cada territorio y, de esta manera, reducir las desigualdades. En el marco del federalismo busca diseñar y promover una política nacional para el desarrollo rural y urbano, así como fomentar la ejecución

² Villarreal G., Diana R, “El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la política de desarrollo regional y la redistribución de los recursos federales” Págs. 196-197 México UAM 2002.

³ La definición de meso-regiones no es muy clara pero aludiendo al término, y al tipo de políticas propuestas parece referirse a regiones de mediano desarrollo (mezo-medio).

de proyectos estratégicos con un enfoque integral en las regiones, zonas metropolitanas y ciudades.

En un documento firmado por la OCDE, este organismo reconoce que *Una estrategia de desarrollo territorial comprensiva requiere no sólo de tomar en cuenta aspectos de gobernación sino también orientar las políticas hacia los tres desafíos de política más acuciantes: aliviar la pobreza, impulsar la competitividad y aumentar la conectividad*⁴

De esta manera la OCDE coincide con nosotros en la idea que ha regido estos últimos capítulos, el combate a la pobreza es elemento indispensable en cualquier iniciativa que pretenda disminuir las disparidades regionales.

En este rubro la administración de Vicente Fox ha tenido cierto nivel de éxito⁵. Sin embargo, nuevamente el principio rector de los programas de esta administración continúa siendo asistencialista. De hecho este enfoque es el que priva en el Programa matriz “Superación de la Pobreza: una Tarea Contigo”, mejor conocido como “Contigo”. Este programa es una estrategia de desarrollo en la que están involucradas casi todas las Secretarías de Estado.

De este Programa depende OPORTUNIDADES, que es una iniciativa gubernamental que viene desde la administración pasada⁶ opera en el marco de Contigo como el pilar entre los programas de gobierno para luchar contra la pobreza. Iniciado en 1997, Oportunidades cubre a 4 millones de familias con un presupuesto actual de aproximadamente dos billones de dólares. El programa consiste principalmente de transferencias de ingreso a los pobres rurales, bajo la condición de que hagan uso de los servicios de educación salud y nutrición. El programa ha sido particularmente efectivo en incrementar los logros educativos y de alimentación [OCDE Op. Cit.]

Concebida originalmente para combatir la pobreza rural, la estrategia de las Microregiones merece una atención especial en función de su enfoque territorial y amplio rango de aplicación. Consiste principalmente en la coordinación de esfuerzos de varias Secretarías, que se reúnen en un Comité intersectorial guiado por el Presidente, para asistir a aproximadamente 260 regiones que concentran a más de 20 millones de personas con muy altos niveles de marginación. El objetivo

⁴ OCDE, “Estudio territorial de México 2002” en Sinopsis de Política de la OCDE 2002.

⁵ Durante 2005 el Gobierno de Vicente Fox fue reconocido por El Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en cuanto al descenso en los niveles de pobreza extrema asociados al Programa OPORTUNIDADES.

⁶ Creada originalmente en 1997 la iniciativa recibía el nombre de PROGRESA (Programa para la Educación, la Salud y la Alimentación).

es crear en las regiones rurales Centros Comunitarios Estratégicos que tengan la masa crítica necesaria para la provisión suficiente de los servicios públicos y privados. Esta estrategia tiene potencial para convertirse en uno de los ejemplos más importantes de las políticas basadas en lo local para el desarrollo rural, dado su enfoque comprensivo no sectorial. Ha resultado particularmente exitoso en la frontera norte [vease OCDE op.cit.] Ahí ha implementado mecanismos de monitoreo, evaluación y diseminación de mejores prácticas emergentes en el nivel micro, así como ayuda técnica calificada de operadores locales.

Un elemento clave para entender la estrategia de Desarrollo Regional de esta administración lo constituye la idea de generar aglomeraciones industriales en áreas con bases microeconómicas de un nivel medio de desarrollo. Específicamente declaran la intención de generar clusters⁷ manufactureros e impulsar la capacitación formal de la mano de obra para facilitar la llegada de una nueva generación de empresas con un nivel técnico mucho mayor.

Se pretende lograr avances en este sentido mediante el desarrollo de vínculos, cadenas de valor y redes entre pequeñas firmas (a manera de primer paso), así como aumentar su acceso a innovaciones y créditos.

El Programa de Desarrollo Empresarial (PDE) 2001-2006 puesto en práctica por el gobierno actual está destinado a actuar como sombrilla de las proyectos arriba mencionados. El elemento fundamental de su estrategia será introducir un auténtico enfoque de formulación de políticas basadas en su contexto territorial que se concentre en el mejoramiento de las condiciones locales para el desarrollo de empresas y la absorción de innovaciones dotando de servicios reales y eficientes a las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs).

4.4.1 Algunas observaciones a la estrategia regional Foxista

Se debe reconocer en la estrategia regional Foxista el mérito de la revalorización del territorio como base del desarrollo económico, así como la visión de la región en el análisis de las metrópolis. Esta revalorización cobra mayor importancia a la luz de lo que ha sido la estrategia territorial de los gobiernos neoliberales. Estos últimos han privilegiado las variables macro y

⁷ El término “cluster” esta asociado a la investigación meteorológica y hace referencia a un cierto tipo de aglomeración de estrellas en un punto del firmamento que por su cercanía se convierten en un foco de desprendimiento de energía particularmente luminosos. El término ha sido rápidamente adaptado ala ciencia económica y hace referencia también a una concentración de empresas en el espacio físico concreto que se benefician de la aglomeración.

desdeñado la expresión territorial de las políticas públicas. Por lo anterior, resulta destacable que el elemento regional en la planificación nacional del desarrollo sea un elemento central.

Aún es pronto para evaluar los resultados de los programas y políticas aplicadas en el actual sexenio por ello nos limitaremos a mostrar los cambios más relevantes en la planeación del desarrollo urbano y regional desde los proyectos arriba presentados. Así mismo, volveremos a usar a la Inversión Pública Federal como indicador de las prioridades estatales en el gasto público.

Señalamos arriba que una de las creaciones de esta administración es la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional y señalamos que operaba como un *promotor de la coordinación* interestatal con la participación del sector privado y la sociedad civil. Aunque es importante la voz de estos agentes en la configuración de objetivos regionales, es también importante el hecho de que se requiere una planificación de carácter nacional del desarrollo regional, es decir se requiere un avance en ambos sentidos tanto desde el gobierno federal como desde los estados.

Al dejar en manos de una Oficina de la Presidencia la coordinación y planeación de las regiones con el fin de integrarlas al proceso de globalización sin una política de desarrollo económico integral a nivel nacional, se pierde la posibilidad de lograr un mayor equilibrio regional, ya que cada región, de acuerdo con el grado de desarrollo económico alcanzado, diseñará los proyectos que más convengan a los estados más avanzados que la conforman y que tengan una perspectiva más clara de hacia dónde van, acentuándose nuevamente las diferencias regionales, ya que son éstos los que cuentan con mayores recursos y posibilidades de obtener financiamiento para lograr el desarrollo regional.

Estas diferencias se observan en los proyectos y propuestas de cada región. Como señala Villarreal [Op. Cit.] en el mismo informe de gobierno se señala que en la región centro-occidente (según la clasificación de la actual administración) se propuso construir una región técnicamente innovadora, mientras que en la región centro-país aparece como más relevante el proyecto de infraestructura carretera con un gran corredor y ramales regionales. El riesgo no radica en que se reconozcan las distintas necesidades de las regiones sino que al tener necesidades diferentes el grado mayor o menor de desarrollo y capacidad empresarial se vuelve un elemento de negociación en la obtención de recursos públicos.

Esto queda de manifiesto cuando se analiza la formación de los fideicomisos meso regionales arriba señalados. Dijimos que una parte se obtenía del gobierno federal, otra de los gobiernos estatales y otra más de aportaciones privadas. La parte que aportan los estados queda en función de su recaudación y esta a su vez depende del ritmo y la velocidad del crecimiento de las entidades que conforman la región, de tal suerte que aquellos que tienen niveles mayores de crecimiento contribuirán más fuertemente al fideicomiso y alcanzaran mejores resultados en sus metas.

Por su parte, Microregiones ha tenido éxito en zonas marginadas principalmente rurales, pues como su meta es la instalación de Centros Comunitarios Estratégicos en la provisión de servicios públicos, lo logra siempre y cuando exista la densidad poblacional, la conectividad en términos de transporte y los grados de dispersión poblacional adecuados, de tal manera que Microregiones requiere cierto nivel de economías de escala en la provisión de servicios para tener éxito.

Microregiones es entonces un ejemplo de una buena política social con carácter regional pero limitada por las carencias de infraestructura de las regiones, de tal manera que para que sea plenamente exitosa se debe acompañar, una vez identificada la región objetivo, de elementos de carácter productivo que impulsen en conjunto el desarrollo endógeno de la región.

Desde 1998, las participaciones federales para las entidades federativas y los municipios se hacen a través de los Ramos 28 y 33. Los gobiernos estatales reciben a través del Ramo 28 las participaciones federales y del Ramo 33, "Aportaciones Federales para Estados y Municipios". El presupuesto asignado a los estados aumentó en el año 2001 en 12.48%, las participaciones federales en 8.5% y las aportaciones federales en 6.6 por ciento. El Ramo 33 se divide en siete fondos y además se cuenta con el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de la Entidades Federativas (PAFEF), así como convenios de descentralización.

Otro de los factores que destaca de esta administración es la distribución del presupuesto federal. Siguiendo a Villarreal [Op. Cit.] una forma de lograr un mayor equilibrio entre las regiones es a través de la distribución del presupuesto con las entidades federativas y los municipios. Las participaciones a los estados representaron en 1990 el 52.2% del gasto federal descentralizado en las entidades federativas y los municipios, disminuyendo al 43.7% en el año 2001; en cambio, las aportaciones y previsiones federales a entidades y municipios aumentaron del 35.5% en 1990 al 46.3% en el año 2001, mientras que el gasto a través de los convenios disminuyeron del 12.4% al

5.8% en el mismo periodo. La asignación del gasto federal ha favorecido ligeramente a los municipios sobre los estados, ya que éstos recibían el 89.6% del gasto en 1990 y disminuyeron al 83.1% en 2001, mientras que los municipios aumentaron sus participaciones del 10.4% al 16.9%.

El cuadro siguiente, permite analizar cómo se redistribuye el presupuesto federal, tomando como referencia las variables que muestran la dinámica económica y poblacional de los estados y regiones del país. En la gráfica 1, se presenta la información relativa a la distribución por regiones de las participaciones federales a través del Ramo 28 en el 2000 y las aportaciones federales que integran el Ramo 33 en el 2001.

De ahí se puede inferir que la región centro que aportaba en 1999 el 41.5% del PIB nacional y su población representaba el 33.79% del total nacional; recibía solamente el 24.4% de los recursos del Ramo 33 y el 34.4% del Ramo 28.

Le sigue en importancia la región centro-occidente, que generaba en 1999 el 17.15% del PIB nacional, su población representaba el 21.6% del total nacional y recibía el 19.1% del presupuesto del Ramo 28 y el 22.5% del Ramo 33.

Cuadro 4.4

**GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS;
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR REGION Y ENTIDAD FEDERATIVA**

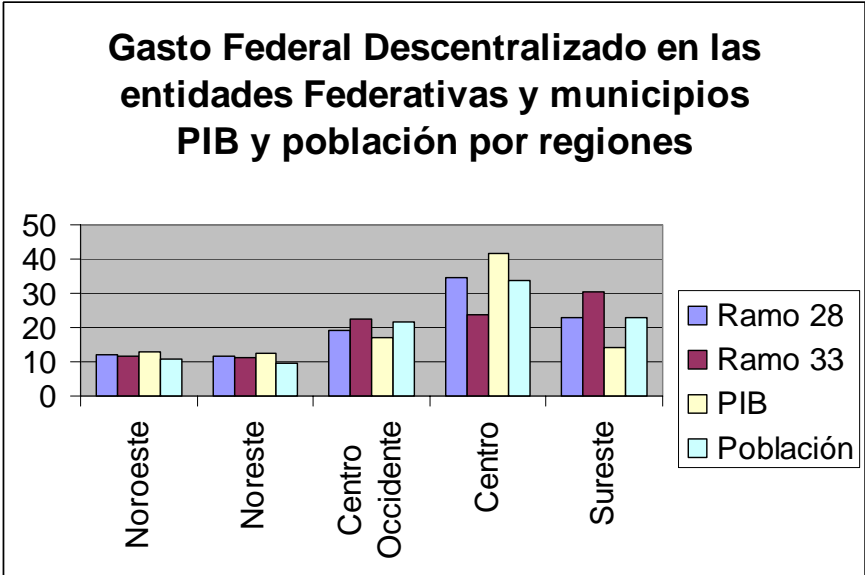
Región/ entidad	Ramo 28	Ramo 33			FAIS	
	2000	2000	2001	2002	2001	2002
Nacional	51192	52050	59869	15591	22031	23,246
Noroeste	11,9	11,7	11,7	11,2	4,7	5,5
Baja California Norte	2,8	2,7	2,7	2,6	0,5	0,7
Baja California Sur	0,7	0,9	0,9	0,8	0,1	0,2
Sinaloa	2,5	2,6	2,6	2,6	1,4	1,6
Sonora	3	2,6	2,6	2,4	1	1
Chihuahua	3	2,9	2,9	2,8	1,7	2,1
Noreste	11,5	11,4	11,3	10,5	6	5
Coahuila	2,4	2,6	2,6	2,4	1	0,8
Nuevo León	4,6	3,2	3,2	2,9	1,6	1
Tamaulipas	3,1	3,4	3,4	3,2	1,9	1,6
Durango	1,4	2,2	2,1	2	1,6	1,6
Centro occidente	19,1	22,5	22,5	22,3	21,8	20,3
Jalisco	6,1	5,4	5,3	5,1	4	3,2
Michoacán	3	4,7	4,7	4,6	5,7	5,2
Colima	0,8	0,9	0,9	0,8	0,2	0,2
Aguascalientes	1,2	1,2	1,2	1,3	0,4	0,4
Nayarit	1	1,4	1,5	1,4	0,8	0,8
Zacatecas	1,3	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
San Luis Potosí	1,9	2,9	2,9	3,2	3,4	3,5
Guanajuato	3,8	4,1	4,1	4	5,3	5,1
Centro	34,4	23,7	24,4	24,1	22,8	22,5
México	11,4	10	9,9	9,6	8	8,2
Distrito Federal	13	1,3	2	1,9	-	-
Querétaro	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,3
Hidalgo	1,9	3,1	3,1	3,1	3,5	3,2
Tlaxcala	1	1,3	1,3	1,4	0,9	0,8
Puebla	3,9	4,6	4,7	4,7	8	7,8
Morelos	1,5	1,8	1,8	1,8	0,9	1,1
Sureste	23,1	30,3	30,3	31,7	44,6	46,6
Campeche	1,2	1,3	1,3	1,2	1,1	1
Yucatán	1,6	2	2	1,9	2,7	2,1
Chiapas	3,8	5,6	5,5	5,8	9,4	11,5
Oaxaca	2,5	5	5,1	6,4	8	9,7
Quintana Roo	1	1,2	1,3	1,2	0,7	0,7
Tabasco	4,8	2,4	2,4	2,3	2,4	2,7
Guerrero	2,2	5,1	5,1	5,3	8,5	7,9
Veracruz	6	7,7	7,6	7,6	11,7	11

Fuente: Villarreal G, Diana R., "El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la política de desarrollo regional y la redistribución de los recursos federales" México UAM 2002

La región sureste generaba el 14.15% del PIB nacional y participa con el 23% de la población del país. Esta región obtiene el 23.1% del presupuesto del Ramo 28 y el 30.3% del Ramo 33. Los estados que más aportaciones reciben son Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Yucatán y Campeche.

Este dato confirma que hay una redistribución del ingreso nacional a través del Ramo 33, es decir, a través de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, mientras que las participaciones a éstos se mantienen en proporción a la población estatal y con la aportación estatal al PIB nacional de los estados.

Gráfica 4.1



Fuente: Villarreal G, Diana R., “El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la política de desarrollo regional y la redistribución de los recursos federales” UAM México 2002

La primera conclusión es que hay una continuidad en la forma en que se distribuye el presupuesto federal a entidades federativas y municipios, sin embargo, el actual gobierno ha acentuado la transferencia de recursos de los estados y regiones más dinámicos hacia los menos desarrollados.

La distribución del ingreso a través del Ramo 33 no muestra cambios entre los años 2000 y 2001; sin embargo Diana Villarreal observó que para el primer trimestre de 2002, existe una redistribución a favor de la región sureste, a la que se le asignó el 31.7% del presupuesto total del

Ramo, mientras que en las otras regiones hubo una ligera disminución, especialmente en el noreste que pasó del 11.3% al 10.5% [Villarreal Op. Cit.].

Estos datos confirman la redistribución de los recursos a favor de la región sureste y en contra de la región noreste.

La distribución del presupuesto en la actual administración a través del Fondo para la Infraestructura Social (FAIS), se divide en dos, uno es el Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el otro es para la Infraestructura Social Municipal. La distribución de estos fondos entre los estados y regiones confirma una redistribución de los recursos a favor de la región sur sureste, que aumentó su participación en el año 2002 al 46.56% de los recursos del Fondo, y en cambio, disminuyeron los recursos de la región noroeste, noreste, centro-occidente y centro.

La segunda conclusión entonces es que la gran ganadora en ese proceso de redistribución de recursos ha resultado ser la región sur-sureste y la gran perdedora la región noreste.

Nuevamente debemos afirmar que esta recanalización de recursos de las regiones desarrolladas hacia las no desarrolladas implica no sólo un reconocimiento de las enormes asimetrías que privan en la dimensión regional del país sino también una vocación por corregirlas. Sin embargo, como mostramos poco más arriba los instrumentos de que se vale esta administración en términos de los organismos creados puede no contribuir a lograrlo.

El sólo reconocimiento de las asimetrías es apenas el primer paso para revertirlas. El diseño de sus políticas tiene un marcado sesgo asistencialista y como pudimos ver en el caso de la administración salinista este enfoque es claramente insuficiente.

El hecho de que los recursos se recalicen en beneficio de la zona sur sureste de México se explica por varias razones, la primera es que las graves condiciones de atraso que privan en aquella zona han adquirido tal magnitud que no podían sino desembocar en un conflicto armado que ninguna política asistencialista por más recursos que destine ha logrado resolver. La otra es que los nuevos patrones de acumulación y el ascenso de los países orientales obligan a una recomposición de la industria manufacturera y de tecnología de punta en la que la mano de obra barata y los recursos naturales juegan un papel determinante en la competencia global. En ambos recursos el sureste de México es abundante por lo que las empresas de muy diversos órdenes

han puesto la mira en esa zona del país lo que obliga al gobierno a mejorar sus condiciones y adecuarla a la llegada de empresas.

Este carácter asistencialista decimos, puede ser roto con alguna iniciativa que apunte el desarrollo endógeno, esta función la podría cumplir el PPP más adelante veremos si el Plan cuenta con los elementos necesarios para desempeñar ese papel.

Estas ideas serán analizadas con mayor amplitud en los siguientes capítulos. En adelante lo que haremos será mostrar la dimensión del atraso en el sureste para luego analizar las diferentes propuestas de política regional que han sido propuestas para esa zona.

Ya que hemos analizado brevemente las políticas regionales de prácticamente todo el siglo XX, usaremos esa información para dos fines: el primero será presentar uno de los más dramáticos saldos del fracaso de la política regional en México, a saber, la terrible problemática de rezago que priva en la región sur-sureste de México y el segundo consiste en usar las conclusiones del análisis hecho hasta aquí para elaborar un ejercicio de prospectiva en torno a los resultados de una política pública concreta dirigida precisamente a la región sur-sureste de México.

Capítulo 5

Aproximación a la problemática del sur-sureste y a las políticas regionales que lo han cruzado.

Hemos estado señalando en capítulos anteriores que el saldo de las políticas regionales del siglo XX fue el surgimiento de un sector industrial fuertemente concentrado en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y más recientemente el surgimiento de una industria manufacturera con fuerte presencia en el norte del país. En estos procesos de industrialización no ha participado la región sur ni la sureste. Los estados que la integran no fueron incorporados ni por el modelo de sustitución de importaciones ni han sido hasta ahora incorporados por el modelo exportador. De tal manera que a lo largo del siglo se fue configurando una distribución del trabajo a nivel regional en la que los estados del sur y sureste quedaban marginados de la actividad industrial. Ello condujo a un paulatino retraso las regiones sureñas en casi todos los frentes. En este capítulo se analizan diversos indicadores económicos y sociales que dan cuenta de la magnitud de ese rezago, además buscamos indagar cuáles han sido las políticas de desarrollo regional aplicadas en el sureste y bajo que enfoque fueron diseñadas. Daremos cuenta brevemente de ellas hasta llegar al Plan Puebla Panamá.

El capítulo se organiza como sigue: en la primera sección se presenta una radiografía de la situación económico social del sur-sureste buscando comparar sus indicadores con respecto al de otras regiones de forma que tengamos un referente de la magnitud en que esta región se ha rezagado de las demás. En la segunda sección damos un aprestado repaso a las iniciativas de incidencia regional que han impactado al sureste viéndolas siempre desde su enfoque (sectorial o asistencial).

5.1 Pequeña radiografía económico-social del sureste del país.

Mostramos antes que la capital del país y las entidades del centro continúan encabezando el núcleo industrial y demográfico del país, pero también mostramos que las entidades del norte del país tienden a ser las regiones más beneficiadas en la última década, ello como resultado de una recomposición territorial manufacturera y demográfica ocurrida durante el proceso de apertura comercial, contexto en el que su posición estratégica respecto al mercado de Estados Unidos, la presencia de redes de transporte que facilitan flujos transfronterizos y mano de obra abundante y más barata que en la frontera facilitan la inserción más rápida de esta región a los circuitos de inversión foránea y una mayor capacidad para generar empleos.

En este sentido, como afirma José Gasca [2001: 5-10] se está desplegando un frente de penetración más extenso para la economía norteamericana en nuestro territorio, en éste, la constitución de nuevas redes transfronterizas y sus nodos, conformados por enclaves maquiladores y nuevas plataformas productivo-exportadoras, responden a estrategias compartidas entre empresas matrices y filiales norteamericanas para incursionar el mercado mundial con productos competitivos.

Hemos estado haciendo mención continua en torno a que las regiones del sur y sureste del país quedan excluidas de las trayectorias ganadoras dentro del proceso de desarrollo regional y estructuración del territorio. El sur-sureste, integrado por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, presenta carencias seculares, escasa infraestructura, equipamiento y mercado, lo cual determina los débiles vínculos de integración con el resto del país y el exterior. Esta situación la hizo más susceptible de quedar marginada de políticas endógenas, generadas por el modelo sustitutivo de importaciones, y de las posibilidades que surgen ahora para participar competitivamente en los circuitos de la globalización [Gasca Op. Cit.]

Como reflejo de esta situación el mapa de la marginación muestra que ocho de las nueve entidades federativas del Sur-Sureste se encontraban en 1995 entre las 10 entidades con mayores carencias, escapando únicamente Quintana Roo que presentaba un grado de marginación medio, nivel atribuible al efecto relativo de la expansión económica del turismo.

Estas asimetrías se pretenden resolver ahora con las nuevas propuestas (detalladas arriba) de desarrollo regional como son el Plan Puebla Panamá (Secretaría de la Presidencia, 2001), La Marcha hacia el Sur (Secretaría de Economía, 2001) y las 250 Regiones Prioritarias

(Microregiones) anunciadas como programa central de la SEDESOL. Estos proyectos buscan dos propósitos en apariencia irreconciliables. Por una parte, resolver el problema del atraso y la marginación secular del sur y sureste del país y la apertura de nuevos espacios de inversión aprovechando la ventaja innegable de la riqueza que proveen los recursos naturales (cada vez más escasos, como el petróleo, el agua y los bosques, con que cuentan aún muchas de nuestras microregiones). También está asociada la ubicación estratégica en el caso de Oaxaca, Chiapas y Veracruz para dinamizar otros espacios de inversión hacia los cuales, dado el riesgo que presentan al capital internacional, aún no ha penetrado de manera amplia [Gasca Op. Cit.].

Antes de discutir con más puntualidad en que han consisten tales propuestas queremos dejar de manifiesto la afirmación anterior respecto del atraso que priva en el sur y sureste del país. Lo que haremos a partir de ahora será, siguiendo algunos trabajos y usando ciertos indicadores, mostrar la magnitud de ese atraso. Seguiremos indicadores económicos y sociales para ser congruente con el mecanismo de análisis usado hasta ahora.

5.1.1 La paradoja del sureste.

La industrialización y urbanización de la ZMCM, el occidente, centro y norte del país hubiera sido imposible sin una oferta abundante y barata de energéticos y petroquímicos proporcionados por empresas del gobierno federal. Estos recursos han provenido de Veracruz, Tabasco, Chiapas y Campeche. En 1997, la producción petrolera de México fue de 3 100 00 barriles diarios. El 96% de esta producción correspondió a Tabasco, Chiapas y Campeche. La región sureste también aporta gran parte de la petroquímica básica. Chiapas genera el 45% de la energía producida en las hidroeléctricas del país. La única nucleoelectrica del país se localiza en Veracruz y genera el 4% de la energía eléctrica nacional, también en este estado se localizan los complejos Pajaritos, Cangrejera, Morelos y Cosoleacaque, que en 1998 participaron con el 92.0% de la producción petroquímica nacional. Así mismo, estos estados han participado de forma significativa en la producción de materias primas baratas de origen agropecuario, forestal y pesquero para la industria, y para el consumo de la población urbana [Lastra 2000:41:60].

Esta región que representa el 25% del territorio nacional y donde viven 27.5 millones de mexicanos de los cuales aproximadamente 4 millones son indígenas [Ornelas 2001], también es rica en gas, uranio, agua, minerales, biodiversidad, legados arqueológicos, entre muchas otras cosas

Lo paradójico es que esta riqueza se halla envuelta por un manto de pobreza y marginación lo que se manifiesta en indicadores económicos y sociales muy divergentes respecto del norte y centro del país. El método de exposición consistirá en ilustrar, con apoyo estadístico, los niveles de urbanización e industrialización alcanzados en esta última región. Para ello se utilizarán indicadores de urbanización, sector manufacturero, Producto Interno Bruto (PIB), Población Económicamente Activa (PEA), inversión y exportación, finalmente se presentan los indicadores de niveles de ingreso.

5.1.2 Indicadores económicos

5.1.2.1 Población.

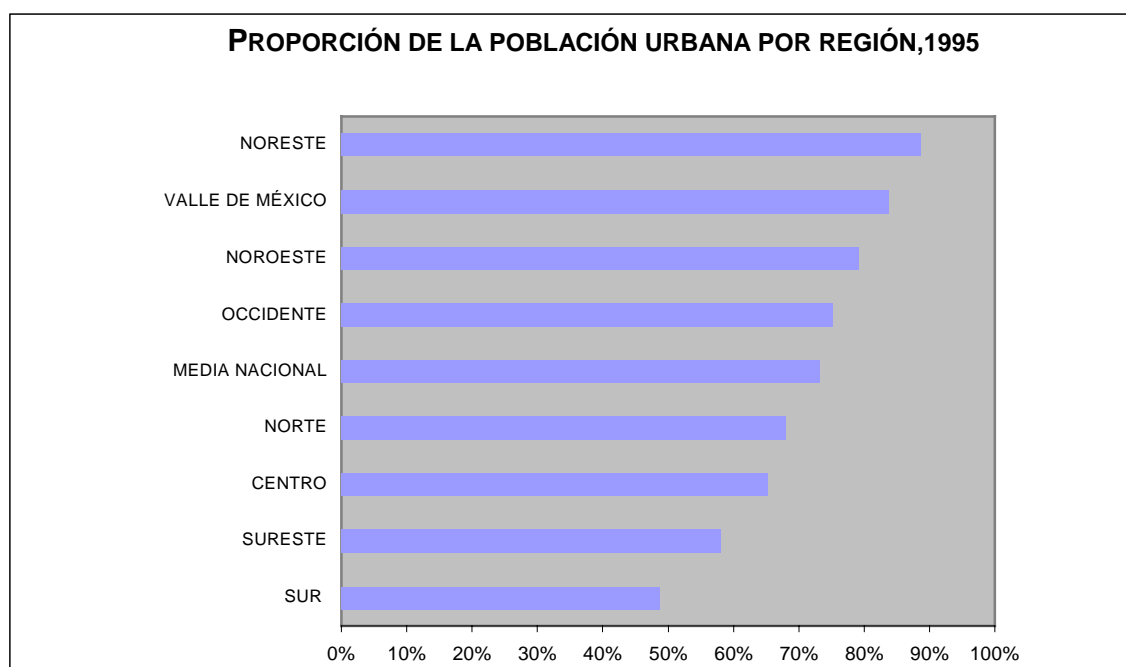
Hacia el año de 1995, la población total del país dio a 91 158 290 habitantes. A la región sureste correspondió el 16.42% de la población total, lo que significa 14 973 553 habitantes. Después del Valle de México el Sureste es en números absolutos, la región más poblada.

Los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, tienen una población de 8 236 229 habitantes, lo cual corresponde el 9.04% nacional. La región maya petrolera – Campeche, Chiapas y Tabasco – cuenta con una población de 5 976 071 habitantes, que equivale al 6.6% del total nacional. Por su parte, Veracruz tiene una población de 6 737 324, que representa el 7.4% nacional.

5.1.2.2 Urbanización.

A nivel nacional, en 1995 el 73.5% de la población se localizó en las ciudades. En el Sureste, la población urbana sólo ascendió al 58.0%, uno de los índices de urbanización más bajos a nivel regional. Con un índice menor únicamente se ubica la región sur (Oaxaca y Guerrero), con el 49% de la población urbana. En el Sureste, el 42% de su población es rural. La menor urbanización del sureste propicia menos oportunidades de empleo, bajos ingresos y menores niveles de bienestar social [CONAPO 1998].

Grafica 5.1



Fuente: Lastra Bastar, Francisco, "El sureste una deuda pendiente", Gobierno del Estado de Tabasco, México 2000

Las regiones sur y sureste tienen dos rasgos poblacionales que limitan su desarrollo. Por un lado, el gran número de localidades dispersas y pequeñas dificulta la disponibilidad de infraestructura productiva y servicios públicos. Por otro, las regiones sur y sureste registran el menor porcentaje de población que habita en localidades de 15 000 o más habitantes. A nivel nacional, el 59.4% de la población del país se ubica en dicho tamaño de localidades. En cambio, los porcentajes regionales más bajos pertenecen al sur, con el 28.6% de su población, y el sureste, con el 39.0 por ciento. La situación empeora si se toma como referencia el porcentaje de población que vive en localidades de 500 000 o más habitantes.

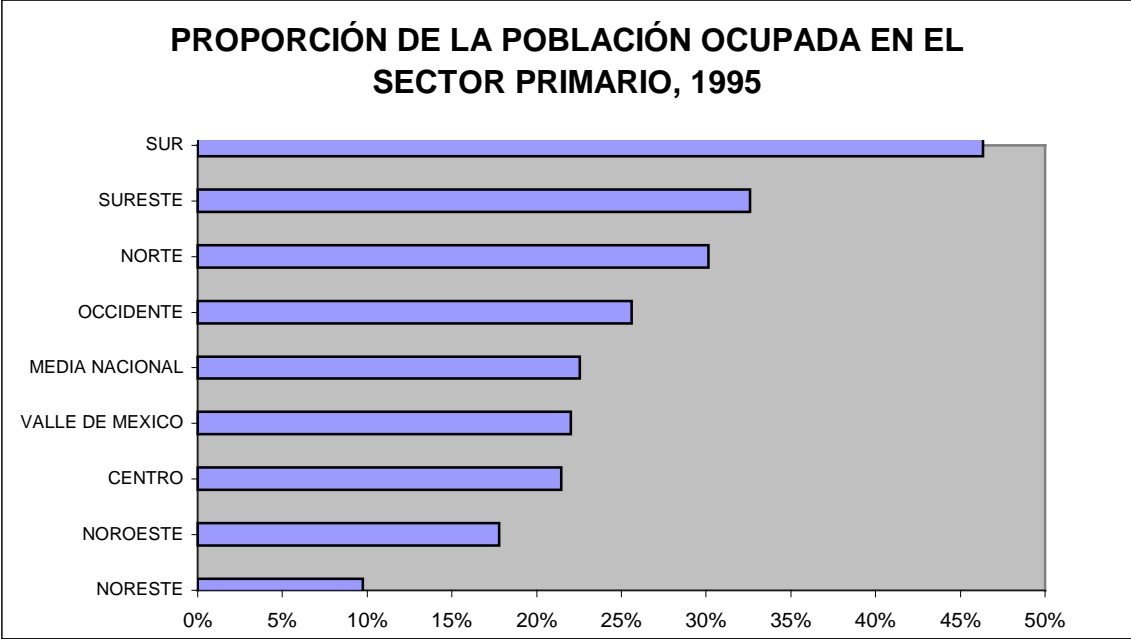
En el país, en este tamaño de localidades, se aloja 29.0% de la población nacional. En cambio, el porcentaje de la población del Sureste que vive en este tamaño de localidades es el más bajo del país, con el 14.1%, seguido del sur, con el 9.6%. [CONAPO Op. Cit.].

5.1.2.3 Industrialización.

En el año de 1998, existían en el país 361 579 establecimientos industriales. De este total, a la región sureste le correspondió el 14.0%. La mayor parte de dichos establecimientos se concentran en Chiapas, Veracruz y Yucatán, estados que reúnen el 82.4% de los mismos en dicha región, Los estados de Quintana Roo, Tabasco y Campeche se encuentran entre los estados que, a nivel nacional, tienen el menor número de empresas en el sector industrial manufacturero. Sin contar a Veracruz, el Sureste sólo genera el 3.4% del empleo nacional manufacturero [Lastra Op. Cit.].

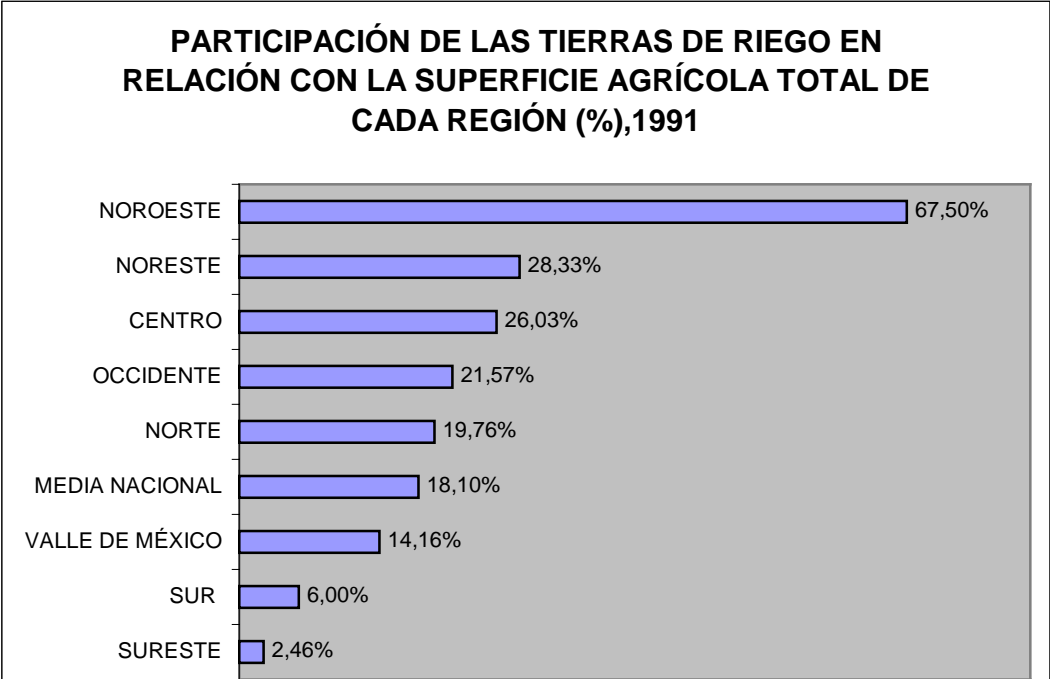
Comparando los datos del sector manufacturero en los censos económicos de 1993 y 1998, se observa que descendió la participación del Sureste. En lo que respecta al número de establecimientos, bajó del 16.0% al 14.0%, y en empleo también bajó ligeramente, de 6.9% a 6.7%. [Lastra Op. Cit.]

Gráfica 5.2



Fuente: Lastra Bastar, Francisco, "El sureste una deuda pendiente", Gobierno del Estado de Tabasco, México 2000

Gráfica 5.3



El significado de los indicadores anteriores es que durante los noventa aunque hubo una redistribución de las actividades manufactureras a nivel territorial esta redistribución no fue de ninguna manera a favor del sur sino en todo caso a costa de él (vease gráficas 2 y 3). Lo cual apoya la tesis de la convergencia global de la que hablamos en el capítulo anterior.

La industrialización, factor fundamental en el desarrollo económico del país durante el siglo xx, ha tenido poco avance en el sur-sureste. Incluso la instalación de las principales petroquímicas no se ha traducido en un desarrollo industrial. Al igual que la producción de hidrocarburos, las petroquímicas constituyen enclaves que tienen poca repercusión en la estructura económica de la región sur-sureste.

En 1995, el 22.5% de la población ocupada del país realizaba actividades del sector primario (agropecuario, pesca y silvicultura). Las regiones que más ocupan población en el sector primario son el Sureste con el 32.6% de su Población Económicamente Activa (PEA), y el sur, con el 46.3%. Los estados con mayor porcentaje de su población ocupada en las actividades primarias, a nivel nacional, son Oaxaca con el 51.4% y Chiapas con el 49.5 % [Lastra Op. Cit.]

5.1.2.4 Producto Interno Bruto (PIB)

El PIB de la región sureste en 1988 ascendió a 46 502,0 millones de pesos a precios constantes de 1993, lo que representó el 12.16% del PIB nacional. En 1999, el PIB del Sureste fue de 264 193.0 millones de pesos, y representó el 11.5% del PIB nacional. Lo anterior significa que el nuevo modelo económico que se impulsa en el país no ha sido favorable para dicha región. Por el contrario, los estados fronterizos del norte del país incrementan su participación en el PIB nacional, al pasar de 22.0% en 1988 al 23.0% en 1999 [Lastra Op. Cit.].

En lo que se refiere a la composición sectorial del PIB en el año de 1995, se observa que a nivel nacional el sector primario aporta el 5.5% del PIB. En la región sureste este sector aporta el 6.9% de su PIB, ocupa el 32.6% de su PEA. Esto, es un porcentaje muy elevado de la Población Económicamente Activa se distribuye una parte muy pequeña del ingreso, lo que significa pobreza y pobreza extrema. Tabasco genera el 6.8% de su PIB en el sector primario y para ello ocupa el 31.2% de su PEA; por su parte, Chiapas emplea el 49.5% de su PEA para generar en ese sector

el 13.08% de su PIB.

Inversión extranjera directa (IED)

Los capitales extranjeros no se dirigen al Sureste. En el periodo de 1994 a junio de 1999, se registró en el país una inversión extranjera directa (IED) por 45 632.5 millones de dólares. Dicha inversión se registra en la entidad federativa donde se localiza su domicilio fiscal. La información sobre la IED corresponde a los montos notificados al Registro Nacional de la Inversión Extranjera, y materializados, de 1994 a junio de 1999, más las importaciones de activo fijo por parte de las maquiladoras de exportación. De los 45 632.5 millones de dólares, el 19.45% corresponde a la industria maquiladora de exportación.

Con base en esta información el Sureste, en el periodo comprendido entre 1994 y junio de 1999, sólo recibió 393.4 millones de dólares de IED. Esto significa el 0.86% del total de esa inversión; es decir, menos del 1 %. En este periodo, en la región maya petrolera (Campeche, Chiapas y Tabasco), se realizó una inversión extranjera directa de 14.0 millones de dólares, cifra que representa el 0.031 % del total de dicha inversión. Cabe mencionar que de esos 14.0 millones de dólares, sólo un millón de dólares corresponde a la industria maquiladora de exportación y se localiza en Campeche. En Chiapas y Tabasco la IED en maquila de exportación es cero [Lastra Op. Cit].

La base del crecimiento económico sostenido de la frontera norte y de algunas zonas del norte y centro del país se debe principalmente a la IED. Adicionalmente, ésta ha impulsado el cambio de la estructura económica regional. Ello es así, a causa de que dicha inversión se dirige principalmente al sector manufacturero y los servicios de alta productividad. En el capítulo anterior dijimos que la mayor parte de la convergencia global se explicaba por una recomposición territorial de la manufactura, y dado que la mayor parte de ese sector esta hoy compuesto por IED, esto implica entonces una recomposición territorial de la IED que no favoreció a la región sur sureste del país.

5.1.2.5 Inversión nacional

Los principales capitales se concentran en la ZMCM, centro y norte del país. Lo ilustra el hecho de que sólo dos empresas, de un total de 196 que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores tienen establecidas sus matrices en el sureste del país Chedraui y Foto Luz [Lastra Op. Cit.]. La revista *Expansión*, en su listado de las 500 empresas más importantes de México a 1999, sólo incluye a

trece empresas que registran la región sureste como su lugar sede. De esas trece empresas, nueve se localizan en Veracruz, dos en Quintana Roo y dos en Yucatán. La empresa mejor ubicada ocupa el lugar 61, las demás se encuentran entre los lugares 170 y 466. En Campeche, Chiapas y Tabasco no tienen su lugar sede ninguna de esas 500 grandes empresas. Los giros de actividad de esas trece empresas son la fabricación de alimentos, artículos de plástico y petroquímicos, así como la construcción, comercio transporte y hoteles [Lastra Op. Cit.].

5.1.2.6 Exportación.

Durante el periodo enero-septiembre de 1999, el valor de las exportaciones manufactureras del país fue de 87 mil millones de dólares. De este total, el noreste, norte y noroeste aportaron el 37.12%; la ZMCM el 23.05%; las regiones sur y sureste contribuyeron con el 0.07% y 0.61 %, respectivamente; Campeche, Chiapas y Tabasco participaron en conjunto con el 0.013% [Lastra Op. Cit.].

Del tema de las exportaciones, hay que señalar que la *Revista Expansión* publicó una lista de las 100 exportadoras más importantes de México en 1998. Ahí aparece sólo una empresa del Sureste, que se ubica en Coatzacoalcos, Veracruz, y se dedica al ramo químico.

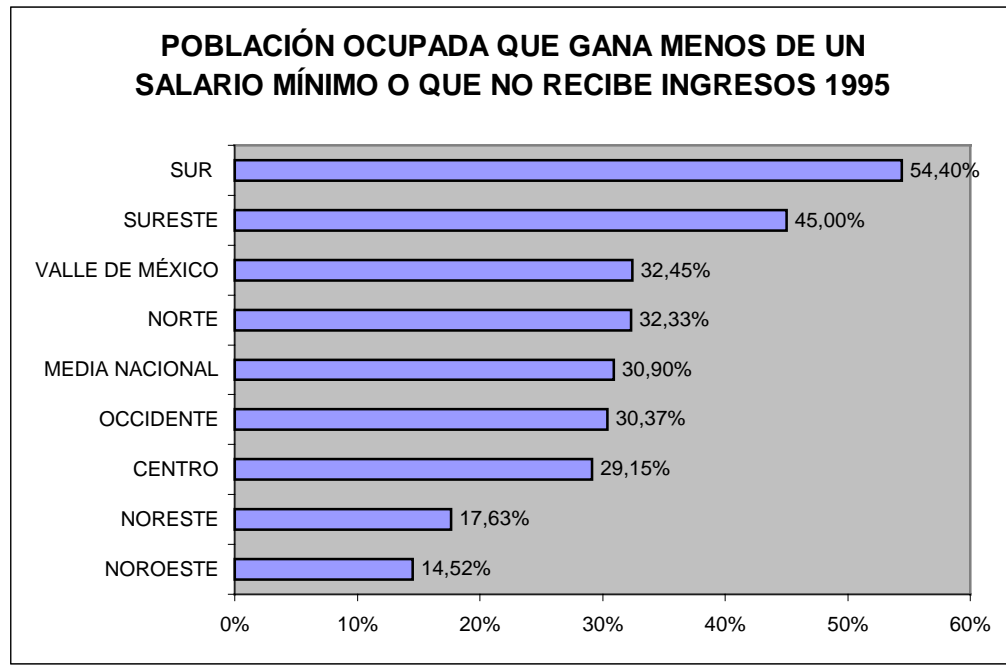
5.1.2.7 Producto per cápita.

En el año de 1995, el PIB per cápita nacional fue de 2 790 dólares. El PIB per cápita promedio de cuatro estados del Sureste (Chiapas, Tabasco, Yucatán y Veracruz) fue de 1745 dólares; es decir, 37.5% menos del promedio nacional. Destaca el caso de Chiapas, con un PIB per cápita de 1 264 dólares, el último lugar a nivel nacional. El PIB per cápita en dólares de Tabasco, Yucatán y Veracruz es de 1 880, 2 030 y 1 805. En el caso de Tabasco, si se descuenta la contabilidad petrolera, el PIB per cápita baja a 1 597 dólares. Destaca el caso de Chiapas, con un PIB per cápita de 1962 dólares, el último lugar nacional. El PIB per cápita en dólares de Tabasco, Yucatán y Veracruz es de 3,074, 3,028 y 2,729 respectivamente. En el caso de Tabasco, si se descuenta la contabilidad petrolera, el PIB per cápita baja a 2 607.9 dólares

Para mediados de los noventa a nivel nacional, el 31.0% de la población ocupada se ubicaba en los estratos de ingresos "menores que un salario mínimo" y "que no reciben ingresos". En el Sureste dichos estratos alcanzaron el 45.0% de la población ocupada. Los estados que, a nivel nacional, tienen mayor porcentaje de su población ocupada en dichos estratos son Oaxaca, con el

58.9%, y Chiapas, con el 56.7% [Lastra Op. Cit.].

Gráfica 5.4



Fuente: Lastra Bastar, Francisco, "El sureste una deuda pendiente", Gobierno del Estado de Tabasco, México 2000

5.1.3 Indicadores sociales

5.1.3.1 Demográficos.

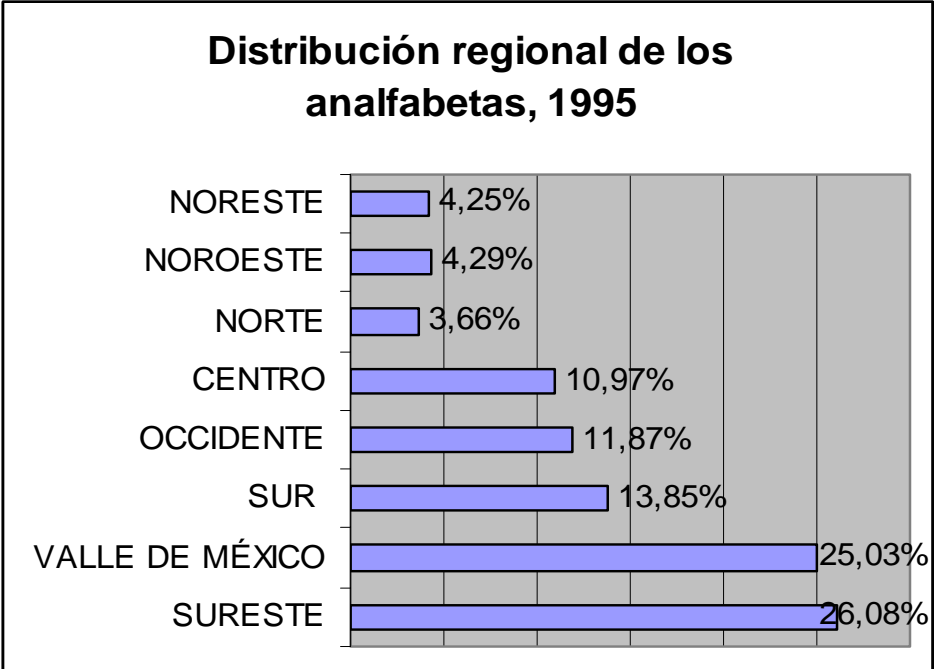
En lo que se refiere a la tasa de natalidad del país, de cada 1 000 habitantes nacen 30 niños; en el Sureste nacen 34. Las tasas más altas se observan en Chiapas con 40 niños, y 42 para Guerrero y Oaxaca. Las altas tasas de natalidad derivan en poblaciones jóvenes. El porcentaje de la población menor de quince años es del 35.4% a nivel nacional. El porcentaje más alto corresponde a Guerrero y Oaxaca con el 39.9%, El promedio de edad en México es de 21 años, el más bajo es para Guerrero y Oaxaca con 18.5 años. Las poblaciones más jóvenes del sur y sureste requieren mayor generación de empleos [Lastra Op. Cit.].

5.1.3.2 Alfabetización.

Con base en la población de diez y años y más, se observa que el 89.4% de la población del país es alfabetizada. Las dos regiones con menor nivel de alfabetización son la sureste con el 82.6% Y la sur con el 76.5%. [Lastra Op. Cit.]. Destaca el caso de Veracruz que tiene una tasa de analfabetismo 50% mayor que el promedio nacional [Alvarez-Mendoza 2004]

Entre la población de quince años y más, el promedio nacional de escolaridad fue de 7.2 grados. Chiapas tenía el menor grado de escolaridad del país con 4.9 grados, le seguía Oaxaca con 5.3 grados; Campeche, Tabasco, Yucatán y Veracruz alcanzaron conjuntamente un nivel de escolaridad de 6.5 grados; Quintana Roo tiene una escolaridad de 7.4 grados. Destacan a nivel nacional el Distrito Federal y Nuevo León con 9.3 y 9.0 grados, Sonora y Coahuila con 8 grados [Lastra Op Cit.].

Gráfica 5.5



Fuente: Lastra Bastar, Francisco, "El sureste una deuda pendiente", Gobierno del Estado de Tabasco, México 2000

5.1.3.3 Servicios de salud

En 1997, Oaxaca y Chiapas se encontraban entre los últimos lugares en relación con el número de médicos por cada 1 000 habitantes, 0.96 y 0.91. Chiapas ocupó el último lugar en el número de camas hospitalarias: 0.40 camas por cada 100 habitantes. Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Veracruz tienen menos camas que la media nacional, que es de 0.80 por cada 100 habitantes. En contraste, el Distrito Federal tiene más del doble que la media nacional.

Otro indicador relevante es el de hogares con al menos un derechohabiente a servicio médico. A nivel nacional, en el año de 1997, el 51.5% de los hogares tenía derechohabientes. En la región sureste dicho promedio es el 44% de los hogares, y la menor protección médica la tuvo la región sur con 30.5%. Los estados con menor porcentaje de hogares con derechohabientes a nivel

nacional son Chiapas con el 23.5%, Oaxaca el 29.4% y Guerrero el 31.6% [Lastra Op. Cit.].

5.1.3.4 Servicios en viviendas

En el año de 1995, el 4.0% del total de viviendas del país carecía de los servicios de agua, drenaje y electricidad. En el Sureste, el 7.0% de las viviendas no cuenta con dichos servicios, lo cual significa un 75.0 % superior al promedio nacional. En agua potable urbana y rural se cubría a 87.7% y 57% de la población respectivamente en ese año [Álvarez-Mendoza Op. Cit.].

5.1.3.5 Niveles de bienestar

Para ilustrar los niveles de bienestar a nivel regional, se expone la siguiente gráfica. Cabe aclarar que el indicador de bienestar utiliza siete niveles, donde el nivel de mayor bienestar corresponde al número siete y el menor nivel al número uno. Las únicas entidades que se encuentran en el nivel uno son Chiapas, Guerrero y Oaxaca. En el nivel dos están Campeche, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

En el Sureste, el atraso con el que han llegado las comunicaciones y transportes ha multiplicado geométricamente los rezagos económicos y sociales. El ferrocarril, con excepción de Veracruz, llegó al Sureste con un atraso de 70 años. Hasta la década de 1950, se enlazó el Sureste con el sistema ferroviario nacional. La carretera llegó a Villa Hermosa 1959. Posteriormente, la carretera continuó hacia Mérida vía Ciudad del Carmen, lo que implicaba el uso de transbordadores. Es hasta la década de 1970 que se abre la carretera a Escárcega, Campeche. En las décadas de 1980 y 1990, las autopistas avanzaron significativamente en el norte y centro del país. Aventajan con mucho al sur y al Sureste. Los estados del sur y sureste tenían poco más de 100 mil kilómetros de carreteras, de las cuales 36.8% eran pavimentadas [Álvarez-Mendoza Op. Cit.].

En cuanto a las líneas telefónicas de cada 100 habitantes sólo 5.8 contaban con una línea. En materia de acceso a computadoras de cada 100 habitantes sólo 6.87 contaban con una computadora personal. Mientras que de cada 100 mil habitantes sólo 256.8 era usuarios de internet [Álvarez-Mendoza Op. Cit.].

El cuadro 5.1 resume algunos indicadores claves de bienestar y marginación

CUADRO 5.1 Regiones Sur y Sureste: marginalidad (1995)

Concepto/ región	Sur	Sureste	Subtotal	Resto del país	Nacional
Porcentaje de la población analfabeta 15 años y más	24,40	13,20	15,30	8,00	10,90
Porcentaje de población sin primaria completa	30,30	28,60	29,70	21,10	23,30
Porcentaje de viviendas sin servicio sanitario	32,70	22,40	23,40	9,10	12,50
Porcentaje de viviendas sin electricidad	16,90	10,10	15,10	4,60	7,10
Porcentaje de viviendas sin agua entubada	34,10	23,10	32,70	9,90	15,30
Porcentaje de viviendas con hacinamiento	79,10	70,50	73,60	61,70	64,80
Porcentaje de vivienda con piso de tierra	42,10	19,10	32,70	12,10	17,30
Porcentaje de población en localidades de más de 5000	60,70	39,00	52,40	24,80	32,00
Porcentaje de PEA que gana menos de 2 salarios mínimos	79,20	70,40	76,50	59,20	63,80
Índice marginación	2,04	2,63	1,44	-0,57	-0,06
Grado de marginación	Muy alto	Muy alto a alto	Muy alto	Bajo	Medio
Porcentaje de cien localidades con mayor marginación	67	13		20	100

Fuente: Alejo López Francisco Javier, "El reto del equilibrio regional" en revista El Mercado de Valores Octubre 2000 México

5.1.3.6 Población indígena

Según cifras de Jaime Ornelas [Op. Cit.] Habitan en la región sur-sureste de México 4 millones de indígenas entre los grupos más destacados por su número están: mixes, zoques, zapotecos, ikoots (huaves), nahuas, popolucas, chontales, mixtecos, chinantecos, tzotziles, mazatecos y chochos entre otros [Almeyra 2002].

Según Francisco Lastra la población que no habla español es el 1.0% del país. En el sureste, la proporción se eleva a 2.9% de su población y al 4.8% en el caso de la región sur. Destaca Chiapas con el 8% de su población siendo la proporción más alta del país. A nivel nacional la población que no habla español se concentra principalmente en el sureste con el 47% seguida del sur con el 31.3%.

En total, la población nativa está formada por 539 núcleos indígenas, la mayoría zapotecos y mixes de Oaxaca. El 75 por ciento de dichos indígenas realizan actividades relacionadas con la agricultura y la pesca (los ikoots), los zapotecos han desarrollado actividades comerciales.

Indígenas y pobreza son dos realidades unidas. En el sureste del país habita el 74 por ciento de la población indígena nacional, en el 84 por ciento de los municipios indígenas se vive la alta y muy

alta marginación. Tan sólo en la parte oaxaqueña istmeña, el 78 por ciento de los niños menores de cuatro años tiene algún grado de desnutrición, y, para hablar de la educación formal, el analfabetismo entre los menores de 30 años llega al 50 por ciento, cifra superior al promedio estatal; los indígenas más afectados por esta situación son los mixes. Peor aún es la situación en municipios como Guichicovi, Mazatlán y Los Chimalapas donde más de la mitad de sus pobladores son analfabetos y 8 de cada 10 no completaron la educación primaria [Almeyra 2002].

Así que la educación formal es un vacío entre los indígenas. Sin embargo, la zona tiene características culturales muy importantes. Nada más y nada menos, en el sureste comenzó a florecer hace 4 000 años la cultura madre olmeca, cuyos más importantes sitios, La Venta, San Lorenzo y Tres Zapotes, se encuentran en esta zona.

Todas las cifras arriba expuestas son el saldo del abandono público que ha sufrido el sur-sureste primero en aras de la industrialización y después en aras del libre comercio. Pero no toda esta marginación es atribuible al abandono una parte considerable es atribuible al saqueo interregional y otra más a la ineficiencia.

Esta última ha sido determinante en el desarrollo del sur-sureste pues en efecto, no todo ha sido abandono, también han existido propuestas públicas de orden regional que han perseguido (con evidentemente poco éxito) aminorar el retraso que la zona sur manifiesta respecto de las otras regiones. Ahora damos un breve repaso a esas propuestas.

5.2 La trayectoria de las políticas regionales en el sur-sureste de México.

En capítulos precedentes quedó de manifiesto el hecho de que en aquellas iniciativas, puestas en marcha por el gobierno mexicano, que de forma deliberada o no incidían sobre el ámbito espacial de la economía se privilegió en primera instancia lo regional sobre lo sectorial y en una segunda etapa se confundió lo asistencial con lo regional.

Cuando nos referimos a aquellas acciones puestas en marcha en la zona sur-sureste de México estas afirmaciones siguen siendo válidas y de hecho es ahí donde esos errores pasan factura. Pues muchas de esas iniciativas lejos de acercar a la región a la ruta de la convergencia contribuyeron a que las distorsiones fueran mayores. En todo caso fueron políticas sectoriales cargadas fuertemente hacia el sector energético que generaron enclaves productivos y que no se acompañaron de las medidas necesarias para impulsar cadenas productivas.

Siguiendo a Gasca [op. cit] el sur-sureste ha sido cruzado por distintos proyectos en zonas o entidades específicas entre las décadas de los cuarenta y ochenta, entre ellos: la creación de las Comisiones del Papaloapan (1947) y el Grijalva (1951), ambos en el marco del modelo de desarrollo regional por cuencas hidrológicas (que fue discutido en el capítulo 3), cuyo propósito fue la promoción del desarrollo rural regional, la creación de presas y distritos de riego, inspirado en el Tennessee Valley Authority que los Estados Unidos llevaron a cabo como estrategia de reactivación durante la gran depresión de los años treinta. Gasca incluye también el Plan Chontalpa en Tabasco (1966), que representó uno de los esfuerzos por colonizar el trópico húmedo. Otros proyectos de los que no se conocen trayectoria y resultados fueron: El Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán (1982-1985); El Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja (1984-1988), el Programa de Desarrollo de la Región Sureste (1982-1986).

La visión asistencialista también fue sello de la política regional en el sur sureste, sin embargo, al no acompañarse de proyectos productivos los resultados fueron limitados entre los proyectos donde priva esta visión Gasca señala: la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1977) y, más recientemente en los noventa, El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y sus versiones regionales, que en el Sur-Sureste concentraron su atención hacia zonas como las Mixtecas Oaxaqueñas, Las cañadas, La Selva Lacandona y la Huasteca Veracruzana.

Algunos sin abandonar el asistencialismo incorporaron una visión intraregional. En 1999, entró en operación el Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias. Este esfuerzo intersecretarial se propuso coordinar acciones de desarrollo social y concentrar los recursos para ataque a la pobreza en 91 regiones identificadas como de mayor marginación. Para el Sur-Sureste se reconoce que las regiones mayor marginación son: La Cañada, Norte, Selva Norte, Sierra y Costa en Chiapas; la zona Maya de Campeche y Quintana Roo; la región Oriente y Litoral en Yucatán; Filo Mayor/Sierra, Montaña y Costa Chica en Guerrero; Costa Chatina, Istmo, Mazateca-Papaloapan, Sierra Juárez y Mixteca en Oaxaca; Sierra Norte y Mixteca en Puebla y Sierra de Sotapan, Valle de Uxpanapa, Sierra Negra-Zongolica en Veracruz.[Gasca Op. Cit.]-

Fox convirtió ese programa en lo que conocemos como Microregiones o Programa de Desarrollo para 250 microregiones; como programa central de la Secretaría de Desarrollo Social del presente

sexenio, concentrará sus recursos en aquellas regiones prioritarias en los municipios con población indígena de mayor pobreza del país, de los 476 municipios considerados, el 80% se ubican en las nueve entidades del Sur-Sureste del país [Gasca Op. Cit.].

Sobre el Istmo de Tehuantepec concretamente, ha habido desde muchos (verdaderamente muchos)¹ un interés particular por las características de la zona y sobre todo por lo que implica ser la franja de tierra más estrecha entre el Golfo de México y el Océano Pacífico. El proyecto que reiteradamente se ha propuesto es la habilitación del Istmo como un paso interoceánico a través de puentes secos o vías férreas y ha surgido durante los gobiernos de Echeverría, López-Portillo, Salinas y Zedillo, quienes en sus distintas versiones sexenales (Comisión Coordinadora para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, Proyecto Alfa-Omega y Programa de Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec) se propusieron revitalizar la región ístmica de nuestro país. Sin embargo, *estas propuestas adolecieron de una clara orientación para integrar la región desde una perspectiva económica y territorial, no contaron con los recursos financieros necesarios, ni despertaron las expectativas y el interés necesario para atraer las inversiones privadas; adicionalmente la falta de consenso o conflicto potencial con las comunidades de indígenas del Istmo (zapotecos, mixes, zoques y mixtecos), cancelaron la posibilidad de reactivar eficiente y competitivamente el anhelado puente interoceánico* [Gasca Op. Cit.].

El mayor impacto de una política estatal sobre el sureste se alcanzó con la inversión en infraestructura petrolera. Dado que los principales yacimientos hidrocarburos se sitúan en porciones de Campeche, Tabasco, Chiapas y el Sur de Veracruz. La Sonda de Campeche (94 estructuras sobre el mar a 180 Kilómetros de Ciudad del Carmen) concentra 45% de las reservas totales y 70% de la producción de crudo; Tabasco y Chiapas (Ciudad Pemex, Cactus y Nuevo Pemex) cuenta con el 20% de las reservas de hidrocarburos, 24% de la producción del crudo y 54% del gas. Se instalaron una serie de complejos petroleros como el Complejo petroquímico de Salina Cruz, Cosaloacaque, Minatitlán, Nanchital (provee alrededor del 90% de productos derivados de la petroquímica básica y secundaria en el país) [Gasca op. cit.].

Sin embargo, debido a su fuerte sesgo sectorial y el poco impulso de la industria no energética en la región estos grandes volúmenes de inversión no se tradujeron en el desarrollo de cadenas productivas mediante enlaces hacia atrás o hacia delante con las empresas de la localidad. de

¹ El interés por la zona data desde inicios del siglo XX durante el gobierno porfirista cuando se pretendía construir un puente interoceánico en América, fue abandonada ante el logro conseguido por E.U. al posesionarse, construir y operar el Canal de Panamá durante todo el siglo XX

forma que la inversión en petróleo se aisló dando origen a enclaves dedicados a la extracción (saqueo) del energético con poco impulso al desarrollo regional de las regiones.

Coincidimos con Gasca cuando afirma que: *“El aporte del Sur-Sureste por la vía de hidrocarburos y productos petroquímicos ha sido fundamental al ingreso nacional, sin embargo, el costo para las entidades productoras ha sido muy alto, ya que el modelo de explotación petrolera generó **enclaves** productivos que polarizaron el desarrollo de las entidades, pues los beneficios de la riqueza generada por el petróleo en el mejor de los casos concentró en los centros urbanos y municipios donde se ubicó la infraestructura productiva. Estas diferenciaciones intraregionales también suelen reproducirse a nivel nacional dando lugar a amplias brechas interregionales, lo cual significa que la riqueza regional no necesariamente conlleva a mejores niveles de vida de la población regional. Para ejemplificar esto, observamos que Tabasco ocupa el segundo lugar en producto interno bruto por habitante, solamente superado por el D.F, pero se ubica entre las primeras diez entidades con mayores índices de marginación”².*

Otra forma de enclaves los ha constituido el turismo. La mayoría de los complejos turísticos generados, están rodeados por cinturones de miseria pues la capacidad para articularse con la región ha sido escasa. Tal es el caso de los complejos turísticos de Acapulco en Guerrero y los propios en Cancún Quintana Roo. Gasca es más puntual cuando señala los casos de : el triángulo del sol conformado por Acapulco, Ixtapa y Taxco; el triángulo conformado por la ciudad de Oaxaca, Puerto Escondido y Bahías de Huatulco; la rivera Maya (corredor Cancún-Tulum) y los circuitos arqueológicos de la península de Yucatán (Mundo Maya), finalmente, los atractivos escénicos, paisajísticos y de parques arqueológicos y sitios ecoturísticos de Chiapas como Palenque, Cascadas de Aguazul, Lagunas de Montebello, Cañón del Sumidero, etc. En buena medida dichos lugares forman parte de de los circuitos turísticos con gran crecimiento provenientes de Estados Unidos, Europa y Japón principalmente.

Se debe ser claro en cuanto a que tanto los proyectos energéticos como los turísticos son las iniciativas que mayor éxito han tenido en la transformación de la zona sur sureste de México, sin embargo su poca capacidad de articulación se asocia con la incapacidad del gobierno para detonar procesos de industrialización, de forma que a pesar de los grandes volúmenes de inversión que estos proyectos acarrearán la incidencia sobre la región es de corto alcance.

² Gasca Zamora, Jose “El sur-sureste de México en la estrategia del Plan Puebla Panamá: ¿una oportunidad de desarrollo para las regiones olvidadas? en Revista DIVERSA. Instituto electoral Veracruzano dic 2001 México.

Como puede observarse el resto de las iniciativas han sido de nula trascendencia. La pobreza y marginación descritas en las primeras páginas, son clara muestra de que el desarrollo regional no ha llegado al sureste por el contrario, el desarrollo regional de otras regiones se ha hecho con cargo a los recursos naturales de la zona sur sureste de México.

Finalmente el gobierno actual ha lanzado desde el inicio de su gestión un macro proyecto de desarrollo regional en conjunto con los países de Centroamérica con quienes la zona sur sureste guarda profundas similitudes en cuanto a la gran dotación de recursos y la enorme pobreza que aqueja a su gente.

Capítulo 6

El contenido, los instrumentos y el enfoque del Plan Puebla Panamá

Dedicamos el capítulo anterior a mostrar cuán rezagado está el sur sureste del país respecto del resto de la nación y mostramos algunas de las iniciativas que han pretendido transformarlo.

En este capítulo, analizamos una de ellas, cuyas características entre otras son que su zona de impacto corresponde a una macroregión transfronteriza, la magnitud de sus objetivos físicos y los recursos financieros que involucra la hacen la iniciativa de desarrollo regional más ambiciosa que ha cruzado el sureste.

Esta propuesta denominada Plan Puebla Panamá parece también articularse con las tendencias de integración a nivel mundial y particularmente en América del norte.

Este capítulo se organizó de la siguiente manera. En la primera parte se presenta el origen, los objetivos y los instrumentos del Plan. En la segunda parte utilizando la investigación de Santiago Levy indagamos respecto del planteamiento teórico que subyace al proyecto. En una tercera, entablamos un debate al respecto de la visión del desarrollo implícita en la propuesta de Levy. Finalmente damos una última vuelta al proyecto viéndolo desde arriba.

6.1 El Plan Puebla Panamá

El desarrollo regional de México fue hasta los ochentas un continuo impulso de cuencas hidrológicas, parques y ciudades industriales y estímulos a industrias nuevas y necesarias, sobre todo esto último, es decir, el desarrollo regional estaba pensado más *sectorial* que regionalmente

de forma que en la realidad el desarrollo regional más que un proyecto, fue una consecuencia de las políticas sectoriales ligadas a la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En congruencia con este modelo de desarrollo nacional, el gobierno actuaba como impulsor y protagonista de la actividad económica y buscaba generar una clase empresarial fuerte de la mano de un estado también fuerte, cuya preocupación principal era la generación de empleo. Visto de esa forma el desarrollo, era también resultado de un pacto entre el gobierno y la sociedad.

Cuando la ISI se colapsa y en general cuando a finales de los setentas el Estado Benefactor comienza a derrumbarse, es decir, cuando asciende el neoliberalismo a la escena mundial, la alianza entre la sociedad y el gobierno se diluye y surge una nueva entre el gobierno y el capital privado nacional y transnacional. Ahora, la estrategia del desarrollo será entonces resultado de esta nueva alianza entre el Estado y el capital privado. La manifestación más clara de ello es la puesta en marcha de Megaproyectos cuya realización, en términos financieros, sólo es posible cuando estos dos sectores se alían.

El sureste mexicano es hoy víctima de esta alianza pues al menos dos de esos megaproyectos lo cruzan y buscan transformarlo, geográfica, económica, política y socialmente. A saber, El Corredor Biológico Mesoamericano y El Plan Puebla Panamá. Este último adquiere particular relevancia pues es presentado como un gran proyecto de Desarrollo Regional que dará fin al profundo rezago que priva en el sureste.

A esta fecha se han cumplido ya 5 años de que este Plan fue presentado por el gobierno mexicano en El Salvador y tres de haberse anunciado como una de las más ambiciosas iniciativas del entonces presidente electo Vicente Fox. Fue en marzo de 2001 cuando se presentó el capítulo México de este Plan y tres meses después arrancarían. La región objeto de este plan comprende nueve estados del sureste mexicano: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán y los países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Su objetivo declarado es el desarrollo humano, sin embargo, como podremos observar más adelante, por su diseño y por su enfoque lo que en realidad persigue es generar las condiciones para que el capital privado se instale en la zona generando enclaves.

Cuando el 30 de noviembre de 2000 el presidente Vicente Fox, se reúne con los presidentes de Panamá, Honduras, Guatemala, Costa Rica y con Enrique Iglesias presidente del BID, este funcionario anuncia que el organismo otorgaría a México un crédito de entre Mil y 1,500 mill. de dls. para la ejecución del programa en toda la región.

Esta reunión no es más que la culminación de un proceso iniciado casi diez años antes cuando en 1991 los países centroamericanos firman el mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla en el que se hace énfasis en la pacificación de la zona, se sientan las bases de la cooperación comercial y se hace énfasis en los avances en torno al Acuerdo Centroamericano en materia de seguridad, verificación, control de armamento y efectivos militares [Almeyra 2004].

Este proceso se aceleró por la catástrofe ocurrida en la zona en 1998 con el paso del huracán Mitch, donde para la reconstrucción de los países se conformó el Grupo Consultivo Regional para la Transformación y Modernización de Centroamérica, el cual se reunió en mayo de 1999 por llamado del BID. En esa reunión se conformó una comisión de seguimiento para el compromiso de la construcción y transformación de la región, esa comisión fue el G-6 integrado por representantes de Alemania, Canadá, España, E.U., Suecia y posteriormente Japón, este grupo realizó consultas con el Sistema de Integración Centroamericana (SIECA) y se le encomendó realizar una propuesta de transformación en la zona que fue presentada en Madrid en enero de 2001.

Este proceso se enlazó con el desarrollo de una propuesta que ya se llamaba Plan Puebla Panamá y que en la información oficial no se detalla su origen; éstas dos propuestas se integraron en la citada reunión de presidentes en noviembre de 2000 en la cual se conformó el Grupo Técnico Interinstitucional, el cual presentó en mayo de 2001 un informe que se transformaría en las ocho iniciativas mesoamericanas que conforman el Plan Puebla Panamá y que son:

- Desarrollo sustentable (Gestión ambiental, Patrimonio cultural y equidad, Preservación y aprovechamiento de los recursos naturales y Fondo mesoamericano para el desarrollo sustentable).
- Desarrollo Humano (Capacitación para el trabajo, sistema de información estadística sobre Migraciones, Participación de las comunidades indígenas y afro caribeñas en el desarrollo local, manejo y conservación de recursos naturales por parte de organizaciones campesinas indígenas y afrocaribeñas).

- Prevención y mitigación de desastres naturales (Desarrollo de mercado de seguros para riesgos de catástrofe, concientización pública para la prevención de desastres, Información hidrometeorológica para la competitividad).
- Promoción del Turismo (Formulación y promoción de proyectos ecoturísticos indígenas. Cuenta satélite de turismo y certificación de la sostenibilidad turística. Desarrollo de Circuitos Turísticos Integrales).
- Facilitación del intercambio comercial (Modernización y simplificación de trámites en los pasos fronterizos, Facilitación de negocios y homologación de tratados comerciales, promoción de pequeñas empresas exportadoras PYMES).
- Integración vial (Corredor Puebla Panamá, Corredor Atlántico, Corredores complementarios).
- Interconexión energética (Sistema de Interconexión Eléctrica Centroamericano (SIEPAC), Interconexión México-Guatemala, Interconexión Guatemala-Belice)

Siguiendo a Álvarez-Mendoza [2004] estas iniciativas pueden ser divididas en tres grupos: 1) Las que tienen que ver directo con el desarrollo humano (Desarrollo sustentable, Desarrollo humano, Prevención de desastres). 2) El turismo como una iniciativa económica específica y 3) Las que tienen que ver con la apertura de la región a la explotación del capital privado (Facilitación comercial, Interconexión Vial, Interconexión eléctrica y telecomunicaciones).

A decir verdad ninguna de estas iniciativas resulta novedosa. Mario Rodríguez [2004] y A. Barreda [2001] detallan como cada una de esas iniciativas sobre todo la vial y la energética son retomadas de iniciativas aisladas tanto gubernamentales como de organismos internacionales como la CEPAL. De estas iniciativas como señala Álvarez-Mendoza, la interconexión vial y la eléctrica son las prioritarias. Un poco más abajo veremos porque esta prioridad se articula con el muy particular enfoque neoliberal (krugmaniano) del desarrollo.

De estos proyectos se puede decir que al menos en el Istmo, la Interconexión vial y la generación eléctrica han ido teniendo avances En un informe del BID de diciembre de 2002 se aseguraba que de los 9034 Km. de enlace vial entre Puebla y Panamá por el Atlántico y el Pacífico, estaban en condiciones transitables 3520 Km. y para la construcción o rehabilitación del resto ya se tenía el financiamiento en un 47% (1691 mdd), que provenía de los gobiernos instituciones multilaterales y bilaterales.

El Plan ha avanzado mediante reuniones de grupos de trabajo, reuniones ministeriales y los llamados “Memorandums de entendimiento”. Estos últimos se han firmado en diversos temas entre ellos: salud, educación y cultura, turismo, desarrollo sustentable, interconexión eléctrica México-Guatemala, desarrollo agropecuario y rural, agenda de la autopista mesoamericana de la información (AMI) y en torno a la red internacional de carreteras (RICAM) [Álvarez Mendoza 2004].

En cuanto a la RICAM debemos señalar que en su puesta en marcha están involucradas instituciones como el BID, el BCIE, la corporación Andina de Fomento (CAF), la Secretaría de Integración Centroamericana (SIECA). El sistema comprende 8977 Kms. con 2 corredores principales: el corredor del Pacífico (3159 kms) y el corredor del Atlántico (1745 kms.). Contiene también ramales y conexiones complementarias por 4 073 kms. En el caso particular de México la RICAM involucra 1 007 kms. en el corredor del Pacífico y 769 en el corredor del Atlántico, así como 1 150 en ramales y conexiones en total son 2925 kms. De los cuales 790 son sólo de rehabilitación, es decir, la RICAM creará en México 2135 kms de nuevas carreteras [Álvarez-Mendoza 2004].

Parte del financiamiento de la RICAM provendrá del sector privado. Este financiamiento será del orden de los 1 103 millones de dólares. De los cuales a México le corresponden 225.

En efecto, como afirma Álvarez Mendoza [2004] aunque el objetivo declarado del Plan es el Desarrollo Humano, los planes de desarrollo, las formas de financiamiento y sus prioridades de gasto muestran la intención real de las políticas públicas.

Si observamos los recursos disponibles para el PPP hacia mediados de 2002 estos eran:

**PPP: recursos disponible por iniciativa
junio 2002 (mill de dls.)**

Infraestructura vial	3040
Interconexión energética	445
Desarrollo sustentable	16,5
Desarrollo humano	31
Prevención y mitigación de desastres	27
Turismo	51,7
Facilitación comercial	23,5
Telecomunicaciones	1,2
Total	3635,9

Fuente: Alvarez-Mendoza 2004

Como puede verse, el peso del financiamiento está en la interconexión vial y la interconexión energética. La clave entonces de este proyecto, está precisamente ahí, en un ambicioso programa de infraestructura de comunicaciones de tipo logística es decir, que cuente con todo lo necesario para la operación industrial a gran escala (carreteras de alta tecnología, puertos marinos, ferrocarriles y aeropuertos, redes de tendidos eléctricos, plantas de generación de electricidad, ductos de gas, ductos de petróleo, centros de almacenamiento de hidrocarburos, las hidrovías, los acueductos, los tendidos telefónicos, los tendidos de fibra óptica, las centrales telefónicas, los servidores de internet etc. Entre esta infraestructura llama la atención el programa de construcción de un gigantesco gasoducto entre Ciudad Pemex y Panamá) [Barreda 2001]. La meta es crear una serie de corredores de este tipo para atraer IED sobre todo en maquila, agronegocios, bioprospección e industria de la energía.

Siguiendo a Andrés Barreda [2001] el sistema de corredores logísticos del sureste mexicano abarcará prácticamente todo el Golfo y una parte pequeña del Pacífico (la más sureña). Estos 2 corredores estarán unidos por al menos dos líneas maestras de conexión: una entre Veracruz y Acapulco y otra en el Istmo de Tehuantepec. Esto volvería al Istmo el paso interoceánico más importante del mundo pues vincularía el comercio del sureste de los Estados Unidos con Asia-Pacífico. Para ello entonces, el corredor del Pacífico (Tapachula-Lázaro Cárdenas) debe ser el tramo mexicano más importante junto con los corredores maquiladores y/o intermodales de Veracruz Acapulco y Coatzacoalcos Salina Cruz junto con Dos Bocas (Tab.)-Arriaga (Chis.). Siendo Coatzacoalcos-Salina Cruz el eje articulador de los otros.

El sistema de corredores logísticos de Centroamérica estaría integrado por un único corredor de múltiples infraestructuras de flujo que correría por la costa del Pacífico enlazando con el Atlántico a través (por lo pronto) de sólo corredores interoceánicos uno en Honduras entre Puerto Cortés y Cotuco (en el Golfo de Fonseca) y otro sería el mismo Canal de Panamá¹.

Puesto de manera breve, el Plan consiste entonces en el despliegue de un gasto sin precedentes en infraestructura de comunicaciones y energética, de forma que se generen las condiciones

¹ En el siguiente capítulo veremos que se habla con fuerza también, de la intención de crear un paso interoceánico al sur de Nicaragua.

necesarias para que la inversión comience a llegar a la zona sur del país generando empleos y detonando un proceso de desarrollo endógeno.

6.2 La teoría detrás de la iniciativa PPP

Para entender con más profundidad este enfoque, será útil analizar un documento que antecede al Plan y que detalla finamente la razón de esta marcada inclinación por la infraestructura de transporte (y energética).

Los analistas del Plan coinciden en que el antecedente más importante del PPP es el documento de *Santiago Levy, El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México* [2000]. Haciendo un seguimiento de este documento podremos dilucidar el enfoque del desarrollo que priva en el PPP.

6.2.1 Krugman, Levy, “El sur también existe”

Este documento analiza los factores que inciden sobre la distribución geográfica de la producción al interior del país. Levy coincide con el resto de los autores en que el sur y sureste del país presentan las mayores condiciones de atraso y marginación y sostiene que las políticas públicas de los últimos 60 años han desalentado el desarrollo del sureste. pues contribuyeron a generar un sector productivo ineficiente localizado en el centro y que parasitaba de los abundantes recursos existentes en el sur.

6.2.2 La base teórica de Levy

Los autores extienden el modelo de Krugman y Venables (KVE)² de dos a tres localidades con objeto de capturar la importancia de la ubicación estratégica de una localidad, así como los efectos del TLC y la política de inversión pública en infraestructura sobre la distribución regional de la producción en entornos de competencia imperfecta y economías de escala³. Para después con ello abordar el papel que han jugado las políticas públicas en reprimir la actividad económica en el sureste. Con base en las conclusiones extraídas de los puntos anteriores los autores hacen

² El modelo KVE es el modelo de núcleo-periferia estudiado en el capítulo 2 con exactamente las mismas conclusiones y utilizando también al costo de transporte como el precio mediante el cual se alcanza el equilibrio general en una situación de concentración. La diferencia es que Levy utiliza en lugar de sólo dos localizaciones tres. Para incorporar al análisis el papel de la economía de los Estados Unidos. En realidad esta transformación permite incorporar al **centro** porque como pudimos ver en el capítulo dos, en este modelo los Estados Unidos funcionarían el papel de la periferia con altos niveles de ingreso y con demandas en ascenso, de tal manera que al ampliarlo a quien agrega es a la zona centro.

³ En realidad Levy utiliza dos modelos uno es el Krugman y el otro es un modelo de programación mixta como los utilizados por las empresas en decisiones de localización. La realidad es que el segundo tiene poca relevancia en su argumento en la medida en que es utilizado para reafirmar las conclusiones extraídas del modelo KVE.

ciertas recomendaciones de política regional que claramente dan como resultado el surgimiento, pocos años más tarde, del Plan Puebla Panamá.

La intención es entonces estudiar como las empresas modifican su ubicación geográfica ante variaciones de los costos de transporte derivadas de inversión pública en infraestructura. También el régimen de comercio exterior influye en los costos de abastecer un mismo mercado desde diferentes puntos. Otro elemento que Levy incorpora a su análisis es el papel que las economías de escala desempeñan en la concentración de la actividad económica. Ellas determinan en gran medida que la producción tienda a concentrarse geográficamente, esta es una conclusión que se discutió en el capítulo 2. Una vez que se conoce o se estima el tamaño del mercado de un conjunto de localidades aledañas entonces se puede calcular el tamaño de la planta más eficiente y si los costos de transporte son considerablemente bajos entonces la producción tenderá a localizarse en una de esas localidades.

Lo anterior acusa la localización no sólo de una empresa sino de un conjunto de empresas es decir, acusa un proceso de concentración de la actividad económica que opera a través de los canales expuestos en el capítulo 2.

“Un elemento importantísimo en las decisiones de localización de las empresas lo constituyen los costos de transporte. De hecho, la estructura del sistema de transportes, esto es la radialidad o conectividad del sistema, puede provocar que la empresa se ubique en una localidad estratégicamente situada dentro de la red a pesar de que esta no presente los menores costos locales de producción o la mayor demanda” [Levy 2000:12-13] .

Para ilustrar esta idea Levy realiza simulaciones utilizando el modelo KVE.

Supongamos la existencia de tres localidades o regiones, la localidad A (que se identifica con el sureste de México), la localidad B (que representa el centro-norte de México) y la localidad C (que se identifica con los E.U.) supongamos también que existe entre ellos una red de transporte radial, es decir, para llegar de la localidad A a la C es necesario pasara por la B (del sureste a E.U. necesariamente se tiene que pasar por el centro- norte).

En el modelo KVE suponemos que las tres localidades tienen una oferta inelástica de trabajo que puede utilizarse en la producción de dos tipos de bienes: agrícola u manufactureros. Supongamos que no hay diferencias en los costos de producción y en el tamaño de mercado entre las regiones. Supongamos también que las preferencias, la tecnología de producción y la dotación de mano de obra son idénticas. Decimos finalmente que los costos son variables exógenas al modelo pero son conocidos, lo mismo que la demanda. [Levy 2000]. Nótese que estos supuestos colocan la simulación de Levy en la misma frecuencia del modelo Núcleo-Periferia.

Ahora se expresará en el modelo como se distribuye geográficamente la producción entre A, B y C ante variaciones paramétricas de los costos de transporte en tres contextos diferentes:

1) Existencia de barreras arancelarias y Sistema Radial.

La existencia de un arancel implica un incremento en el costo de transportar productos entre regiones. En el modelo KVE a costos de transporte muy altos se presenta una situación de *autarquía*. Si los costos de transporte son altos pero no prohibitivos la producción se concentra en el centro-norte del país, debido a su posición estratégica. Finalmente para costos de transporte muy bajos la producción tenderá a repartirse entre las dos localidades extremas (E.U. y Sur de México).

Nótese que no se presenta una situación de concentración única, porque la existencia del arancel hace que no se manifieste el efecto de las economías de escala (no se rompe la condición de sin agujero negro).

2) Apertura comercial-Sistema Radial

En el modelo KVE cuando los costos de transporte son muy altos no hay comercio interregional. Sin embargo, como la apertura beneficia a México incrementándose su participación en la producción mundial de manufacturas la distribución regional de esa ganancia depende de los costos de transporte: cuando estos son muy bajos el sureste absorbe el aumento de la producción en México, por el contrario a costos de transporte intermedios el sureste reduce su participación en la producción y se incrementa la del Centro-Norte. Este resultado confirma la idea de que a mayores costos de transporte mayor es la importancia relativa de la ubicación estratégica.

Dicho de otra forma: Dada la estructura de la red de transporte radial el NAFTA reduce las ventajas comparativas del sureste situación que sólo puede ser contrarrestada si se disminuyen los costos de transporte de C hacia A ya sea porque se altere la conectividad que la red con un enlace directo entre A y C o porque se reduzcan los costos con una carretera de altas especificaciones [Levy 2000: 17-18].

3) Libre comercio-Sistema Interconectado.

Supongamos ahora que el sistema se vuelve interconectado al establecer un enlace directo entre A y C.

Nuevamente a costos de transporte elevados presenta la autarquía nacional y regional. Cuando los costos de transporte son bajos el sureste aumenta su participación de manera significativa a costa de E.U. y el Centro-Norte se mantiene constante. Esto implica que una mayor conectividad de la red no sólo beneficia al sureste si no a México en su conjunto, pues aumentamos la participación mundial de manufacturas.

Puede concluirse que el desarrollo del sistema de transporte permite que las ventajas comparativas naturales de la región con menores costos locales de producción se manifiesten plenamente [Levy 2000].

Es importante resaltar que el aumento de la participación de A se da a costa de E.U., es decir, las ganancias en el sureste más que compensan las pérdidas en la localidad Centro – Norte. De forma que la modificación del sistema de transporte se traduce en un aumento en la competitividad de México en su conjunto.

De las tres simulaciones se puede extraer la siguiente conclusión: a medida que desciende el costo de transporte las economías de escala (derivadas de menores costos de producción) que privan en el sureste se hacen más evidentes. De forma que si se actúa para reducir los costos de transporte tarde o temprano el sureste acabará por concentrar la actividad manufacturera. En cuanto al régimen de comercio se debe hacer hincapié en que los aranceles funcionan como un elemento que incrementa los costos de transporte por lo que su eliminación actúa en el mismo sentido (a favor de la región con los menores costos de producción).

6.2.2.1 Políticas públicas y problemática del sureste

En esta sección Levy analiza como las políticas públicas han afectado la distribución espacial de la producción y patrón de ventajas comparativas entre las distintas regiones en México enfatizando, en función del análisis anterior, la política de gasto público en infraestructura de transporte, las políticas de precios y tarifas del sector público y el régimen de comercio exterior.

6.2.2.1.1 Políticas de Gasto público e Infraestructura

La infraestructura de la red carretera y ferroviaria tiene la característica de ser *radial* lo cual origina altos costos de inversión, mantenimiento y operación por la necesidad de superar zonas de muy difícil orografía para llegar a la ciudad de México. En cuanto al sistema ferroviario lo primero que se destaca es que amplias zonas de Oaxaca y Guerrero están totalmente desconectadas de la red. Destaca también la ausencia de ejes costeros en el norte del Golfo de México, esto provoca que toda la carga del sureste tenga que pasar por la Ciudad de México para acceder al mercado norte americano. En cuanto al sistema carretero, cabe decir que este presenta una radialidad menos marcada si se observa en su conjunto, aunque si se observan las cualidades carreteras se encuentra con que la radialidad reaparece en forma de que aquellas autopistas con cuatro o mas carriles se enlazan sólo con la Ciudad de México y las ciudades aledañas y con el norte del país. Pero no se tienen autopistas de cuatro carriles en el norte del Pacífico.

Es tal esta estructura radial que si tomamos a la ciudad de México y la escindimos podemos dividir el país en cuatro segmentos inconexos [Levy 2000].

Además, la ausencia de ejes costeros del norte del Golfo de México y del sur del Pacífico: 1) Obliga a que las exportaciones del sureste pasen por el centro del país a un elevado costo debido a la orografía y al congestionamiento. 2) Dificulta el uso alterno de los puertos de Veracruz, Tampico y Altamira en el Golfo de México y de Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Salina Cruz en el Pacífico. 3) Limita el potencial de los ejes costeros del Sur del Golfo de México y de Chiapas. 4) Deja sin alternativas de transporte a la producción manufacturera y agropecuaria de las costas de Guerrero y Oaxaca. 5) La infraestructura carretera limita el desarrollo turístico de las costas de Guerrero y Oaxaca que cuentan con grandes atractivos naturales e infraestructura poco aprovechada. Así, Bahías de Huatulco sólo es accesible por vía aérea y Puerto Ángel, Puerto Escondido e Ixtapa ven desaprovechadas las ventajas de su relativa cercanía a la Autopista México-Acapulco.

Por otra parte el sureste podría beneficiarse del uso de sus puertos, sin embargo hasta hace poco la actividad portuaria ha sido inhibida por: 1) Las estructuras monopólicas en la prestación del servicio, creadas por los sindicatos portuarios. 2) El marco regulatorio del transporte naviero limita la competencia en el tráfico marítimo especialmente de cabotaje. 3) La dependencia de las mejoras de la inversión pública federal.

Algunos de los puertos no cuentan con gruyas para contenedores y no están enlazados adecuadamente con el ferrocarril o la autopista (Puerto Progreso en Yucatán) esta inadecuada complementación intermodal es el caso también de Salina Cruz (Oaxaca) y Puerto Madero en Chiapas que incluso nos ha llevado a depender de Puerto Quetzal en Guatemala.

La logística a nivel mundial impone la complementación intermodal que especializa al ferrocarril en recorridos largos y utiliza el autotransporte para situar las mercancías en los puntos de concentración y distribuir las a partir de los mismos.

En cuanto al transporte Levy concluye que: 1) La falta de conectividad incrementa fuertemente los costos de sur a norte. 2) La falta de conexiones intermodales marginan el transporte marítimo. 3) Las decisiones de investigación en infraestructura privilegian la relación sur –centro en lugar de privilegian el desarrollo autónomo por la vía del impulso a la vinculación con los mercados de exportación en E.U. y Canadá.

6.2.2.2 Precios y Tarifas del Sector Público.

Los precios y/ o tarifas de los bienes producidos y/ o distribuidos por el sector público se han fijado tradicionalmente con criterios ajenos al costo de producción y distribución generando subsidios cruzados entre regiones. Las políticas de precios de venta uniformes en todo el país, provocaron que la abundancia de recursos energéticos del sureste nos se tradujera en menores precios o en un adecuado abasto particularmente de electricidad y gas natural. Aunque en tarifas eléctricas en 1996 se eliminó la uniformidad y se dividió el país en ocho regiones, esta división no reconoce las ventajas del sureste en términos de su potencial hidroeléctrico y dotación de hidrocarburos.

La política de precios uniformes para los petroquímicos elaborados por PEMEX se aplicaron desde 1983. Ello propicio la dispersión geográfica de petroquímicos secundarios producidos por el sector privado. Es decir, en lugar de que los costos de transporte indujeran la localización alrededor de los centros en los que se extraen los insumos, lo que ocurrió fue que la industria se aglomero

cerca de los mercados finales. Dejando con ello en manos del sureste las actividades de menor valor agregado y desviando la aglomeración hacia los centros de consumo [Levy 2000].

Esto limitó el desarrollo de Coahuila, por ejemplo, al contrario de lo que ocurrió con Baton Rouge en E.U., en donde al haber petróleo se localizó toda una industria alrededor aún a pesar de no tener consumo ni una ubicación geográfica estratégica en la red de transporte.

6.2.2.3 El régimen de comercio exterior.

Las actividades con importantes economías de escala como la manufacturera, tenderán a ubicarse alrededor de los grandes centros de consumo. Así la política de sustitución de importaciones alentó la concentración de la actividad económica alrededor de la ciudad de México.

La apertura comercial (TLC) volvió a E. U. el nuevo gran mercado, por lo que favorece la ubicación de plantas manufactureras a lo largo de ejes conectados con un cruce de la frontera norte como son: Nogales-Mazatlán, Ciudad Juárez- Aguascalientes, Nuevo Laredo –Monterrey y Matamoros-Tampico. De ahí que afirmemos que la apertura comercial empeoró la situación de la región sur.

6.2.2.4 Otras políticas públicas.

La exclusividad del Estado en actividades estratégicas como electricidad, gas petroquímica implicó que las restricciones presupuestales frenaran proyectos rentables y generaran cadenas productivas. Este es el caso de la industria petroquímica que depende de los insumos generados por PEMEX y que no se ha desarrollado debido a que PEMEX trabaja de forma ineficiente.

Por otro lado las restricciones derivadas del Art. 27 constitucional, vigentes hasta 1994 a poseer o arrendar grandes extensiones de tierra afectaron a todo el país, pero fueron especialmente distorsionantes en el sureste, región que tiene condiciones adecuadas para productos cuyo cultivo más eficiente se da en el contexto de una agricultura de plantación caracterizada por amplias extensiones donde se cultiva, en forma tecnificada, un único producto de tipo perenne (no de ciclo anual): café, plátano, azúcar, palma africana y productos maderables entre otros.

La agricultura de plantación se desarrolla mejor por parte de agentes económicos dotados de amplios recursos financieros debido, entre otros, al tamaño mínimo eficiente de las plantaciones, a los riesgos climatológicos, fitosanitarios y de mercado de una plantación extensa y los largos

periodos de maduración de los cultivos perennes. Para este tipo de inversionistas, la seguridad en los derechos de propiedad de las tierras es esencial. Por ello, la larga duración del reparto agrario represento un desincentivo al desarrollo agrícola en nuestro país pero por que se señalo en especial en le sureste [Levy 2000:33-34].

Lo que hemos hecho hasta aquí es mostrar lo que Levy llama factores estructurales que inhiben el potencial de desarrollo de la región sur sureste. Inmediatamente después el autor detalla una propuesta muy concreta y detallada (montos, plazos, lugares, formas de financiamiento etc.) acerca de las acciones de política regional para revertir tales factores. No detallaremos aquí su propuesta (aunque más abajo mencionamos su propuesta carretera) baste decir que guarda una profunda coincidencia con la propuesta del Plan Puebla Panamá en cuanto a la propuesta en materia de comunicaciones, infraestructura turística y energética. Más concretamente la propuesta de Levy busca remover estas características de las políticas públicas en México:

- Las *inversiones en infraestructura que tradicionalmente han reforzado la estructura radial* del sistema de transporte mexicano, beneficiando principalmente a la región central del país, más recientemente a la región norte.
- El *régimen de comercio exterior* que determinó que el mercado relevante para las inversiones del país fueran el constituido por las grandes áreas metropolitanas sobre todo la ciudad de México.
- Los *precios y tarifas del sector público* cuya uniformidad artificial para todo el territorio nacional han implicado cuantiosos subsidios a favor del centro y norte del país.

6.3 Comentarios a la visión del desarrollo de Santiago Levy.

Cuando se analizaron las implicaciones de política económica que se derivaban del modelo de Krugman, se afirmó que para detonar un proceso de concentración espacial o en todo caso para hacer llegar la industria a determinada región, era necesario un impulso dirigido a reducir los costos de transporte entre esa determinada región y alguna otra con una demanda creciente de productos industriales.

Levy sigue puntualmente estas implicaciones y restringe su análisis prácticamente a los problemas asociados con la red de transporte. Tal restricción deja fuera del análisis elementos tan importantes como: las características del mercado laboral, la jerarquía tecnológica de las empresas y sus requerimientos de factores, el papel de los recursos naturales (que aunque podría

afirmarse que se encuentran implícitos en el análisis de las economías de escala, la realidad es que en más de un caso, la dotación de recursos puede anular los efectos de una inadecuada red de transporte), los costos de la mano de obra etc.

La idea Krugmaniana de la base exportadora también expuesta en el segundo capítulo, reaparece en el análisis de Levy cuando afirma que es necesario encaminar al sureste hacia los beneficios del libre comercio pues posee condiciones suficientes para ser una región exportadora.

Este enfoque revela un sobredimensionamiento de los costos de transporte que desemboca en una visión simplista del desarrollo regional, pues propone simplemente que la región se vincule a mercados de exportación, particularmente el de los E.U., comprometiendo con ello aún más el crecimiento económico de nuestro país al crecimiento económico de los E.U. , es decir, un desarrollo dependiente.

Este enfoque implica como bien señala Ornelas [2002], la idea de que todas las economías se benefician de una mayor integración de los mercados internacionales y que las economías con escaso capital y costos más bajos, es decir países o regiones menos desarrolladas, tienen posibilidades de beneficiarse de la integración si *impulsan sus ventajas comparativas*, es decir, la abundancia de recursos naturales y la mano de obra barata, en consecuencia se desarrollan más si avanzan en la eliminación de aranceles y de toda restricción al flujo de mercancías y capital, así como la concesión de mayores ventajas a la IED. La conclusión es sencilla: el desarrollo al sureste sólo puede llegar por la vía del libre comercio.

Pero ¿cuáles son las ventajas comparativas del sureste?. Evidentemente su enorme dotación de recursos (agua, gas, uranio, biodiversidad petróleo, etc.) y la mano de obra barata.

Sin embargo, el vincularnos a los mercados por la vía de la mano de obra barata condena el desarrollo del sureste a un permanente deterioro de los ingresos de los trabajadores con la finalidad de que tal ventaja comparativa no desaparezca, de lo contrario si el mercado de trabajo se fortalece y la mano de obra se califica, las empresas no tendrían incentivo para continuar en la región.

El mayor peso de la mano de obra barata por sobre los costos de transporte queda de manifiesto cuando se analizan la fuga de capitales maquiladores que el país ha sufrido durante los últimos

años. La mayoría de estas empresas maquiladoras ha abandonado México para dirigirse a naciones asiáticas aún a pesar de que su principal mercado lo constituya California.

Nada garantiza que el sector calificado del mercado de trabajo de la zona sur del país logre una real vinculación con los capitales que pretenden atraerse. Tampoco existen garantías para que las empresas ya ubicadas en la región se articulen mediante cadenas productivas con la nueva inversión.

No existe en esta propuesta de ninguna manera la búsqueda de un impulso del mercado interno de la región, o de buscar la vinculación de empresas nacionales con tal IED mediante enlaces hacia atrás o hacia delante. No se habla en este enfoque de la urgente importancia de generar un mercado de trabajo que pudiera aprovechar realmente la llegada de Inversión; a la región llegara un flujo migratorio de mano de obra calificada que arrebatara los mejores salarios. Otro problema de insertar a la región al mercado mundial por la vía de la mano de obra barata es que aquellas empresas que requieren ese tipo de trabajo están vinculadas a sectores de producción con bajos niveles de valor agregado.

Existen pocas condiciones para inducir un patrón núcleo periferia cuando el mercado de trabajo esta desarticulado, la industrialización es incipiente, la calificación de la mano de obra es baja, y como pudimos observar en el capítulo anterior, la marginación es el sello de la zona.

Dedicamos el capítulo tercero y cuarto a demostrar que toda iniciativa regional debe tener dos dimensiones una que atienda los problemas asociados a la marginación y otra más que se aboque a impulsar mecanismos endógenos de crecimiento. A su vez, dedicamos el capítulo cinco a mostrar el gran rezago social del que adolece el sureste. Pese a ello en el PPP el aspecto social, imprescindible como vimos para garantizar el éxito de las políticas públicas prácticamente quedó fuera en términos reales. Levy es contundente cuando afirma:

La estrategia para impulsar el desarrollo del sureste debe separar los objetivos de combate a la pobreza de los de desarrollo regional debido a que los instrumentos a utilizar son distintos en cada caso. Para combatir la pobreza se debe utilizar la política social y los programas focalizados y la política de desarrollo regional debe buscar liberar el potencial productivo de la región sin alterar

costosa y artificialmente el patrón de ventajas comparativas a través de subsidios acreditados o fiscales a favor de los particulares [Levy 2000:38-39].

Como bien observa Jaime Ornelas [op. cit.] el enfoque de este plan es el de la llamada “solidaridad privada”, esto significa, dejar la responsabilidad del desarrollo al sector privado y al mercado convirtiendo el bienestar en un proceso que se lleva a cabo siempre y cuando resulte negocio para el capital. Ahí radica la trampa histórica del Plan: proponer esa región como un polo de desarrollo de clase mundial cuando los instrumentos de que se vale persiguen cualquier cosa menos un polo de desarrollo.

El hecho de que las formas de financiamiento del PPP se asocien a organismos financieros internacionales e inversión privada permite prever que los recursos se destinarán a proyectos rentables y no a proyectos que promuevan el desarrollo social.

Pocos son entonces los elementos que puedan conseguir la generación de un polo de desarrollo y muchos los que podrían conducir a la generación de enclaves.

Como puede observarse a simple vista el desarrollo regional desde el enfoque neoliberal, guarda pocas similitudes con la teoría original de los polos de desarrollo de hecho se contraponen en cuanto que el primero renuncia a toda visión histórico-social del desarrollo y lo considera no una meta sino una consecuencia de la vinculación a los mercados externos por la vía de las supuestas ventajas comparativas. Lo que estos pseudo doctores nos entregan es en realidad una *teoría del enclave* pero nos lo venden como polos de desarrollo.

6.4 El proyecto completo visto desde arriba

Ahora veamos el Plan un poco más desde arriba para ver el contexto internacional y las tendencias globales en que este surge.

Como pudimos observar arriba los grupos dos y tres de la estrategia del PPP atienden puntualmente las preocupaciones de Levy, pero no sólo las de él si observamos el Plan un poco más desde arriba veremos que este también se articula con las estrategias de expansión de los E. U.

Como señala Álvarez [2001: 19-30] la economía mundial vive al menos seis procesos dentro de los cuales el papel del sureste mexicano y Centroamérica podría ser determinante, en primer lugar se vive una profundización de la estrategia de integración norteamericana impulsada por el gigante del norte que busca garantizar su hegemonía en A. L. mediante una extensión del modelo de integración del NAFTA a todo el hemisferio a través del ALCA, es por eso necesario que E.U. comience a fortalecer de norte a sur la esfera de su influencia y el PPP es un muy buen primer paso además de ser una región que le va muy bien a sus necesidades energéticas. Otro proceso relevante lo constituye el veloz avance de la biotecnología, la ingeniería genética y los nuevos materiales como los nuevos patrones de acumulación. Sobra hacer hincapié en el papel de la estratégica riqueza biológica de Mesoamerica. Las políticas neoliberales han contribuido a la desestructuración de las economías de subsistencia por lo cual vivimos un proceso de migración de sur a norte terrible, de ahí entonces que el PPP pueda fungir como un atenuante de la migración centroamericana hacia E.U., para lograrlo apuntala un quinto proceso que es el del avance de la maquilización en sentido contrario a la migración (de norte a sur), de forma que mediante el esquema de maquila se contenga la mano de obra migrante en la zona PPP. Un último proceso lo constituye la militarización de la zona. Arriba señalamos que el sureste mexicano era cruzado por al menos dos megaproyectos pero bien podríamos decir ahora que son tres, pues el llamado Plan “Nuevos Horizontes” ha sido diseñado para garantizar la viabilidad de los otros dos, mediante una estrategia claramente de corte militar. Argumentando motivos humanitarios este se ha puesto en marcha mediante maniobras conjuntas de los ejércitos Norteamericano, guatemalteco y Mexicano, desplegando 12 mil soldados de un ejercito tripartita en la frontera de Guatemala con México, en la llamada zona del Petén guatemalteco que tiene comunicación con México a través del río Lacantún con la zona de las Cañadas, en la selva Lacandona, donde precisamente el EZLN tiene buena parte de sus bases de apoyo. [Ornelas op. cit.]

Así entonces E.U. y los grandes grupos y centros financieros han puesto la mirada en el sureste del país e incluso participan activamente de la puesta en marcha del Plan, pues el BID y el Gobierno Mexicano son quienes financian la mayor parte del Plan en el sureste [Álvarez-Mendoza 2004].

Se puede observar que el BID fortalece los intereses norteamericanos, pues en un documento de ese organismo titulado: “Iniciativa para la integración de la infraestructura básica entre México y los países del Istmo Centroamericano” [BID:2000], evalúa la falta de integración centroamericana y sugiere las necesidades de Inversión para crear una fuerte infraestructura de comunicaciones. El

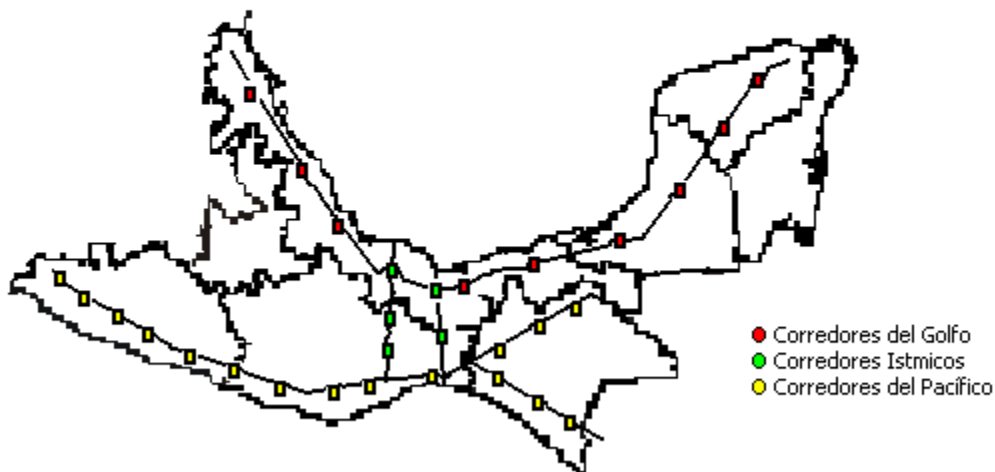
documento detalla la infraestructura de comunicaciones y transportes explicando la importancia de la conectividad, el aumento de la eficiencia y el descenso de los costos, así como los posibles problemas a que se puede enfrentar.

Como bien observa Barreda [Op. Cit.], el objetivo general del documento, es integrar la región centroamericana mediante la construcción de un enorme corredor transversal de infraestructura en la costa del Golfo de México y en la Costa del Pacífico de América Central y unir a él, tres corredores interoceánicos en México, Honduras y el Canal de Panamá. De lograr esto, se uniría el Este de los Estados Unidos con la Cuenca del Pacífico.

De esta forma, el BID potencializa otra supuesta ventaja comparativa del sureste mexicano: su privilegiada posición estratégica interoceánica, que volvería más eficiente el uso de puertos, aeropuertos, corredores multimodales de transporte, telecomunicaciones, parques industriales etc.

Levy fue congruente con esta estrategia cuando propuso: ampliar la capacidad de manejo de carga y mejorar la calidad de la infraestructura de el Eje Matamoros-Tampico-Veracruz-Villahermosa-Campeche-Mérida (Corredor del Golfo), lo mismo que el eje Tapachula-Arriaga-Salina Cruz-Acapulco-Lázaro Cárdenas y el enlace de Tuxtla Gutiérrez-Cárdenas Tabasco (Conexiones interoceánicas y del Pacífico), así mismo propuso ampliar y modernizar los puertos de Progreso, Salina Cruz y Coatzacoalcos [Levy 2000]. En cuanto al turismo, Levy propuso dotar de infraestructura aeroportuaria a Palenque Chiapas, Chetumal Quintana Roo, Tenosique Tab., Xpujil y Candelaria en Campeche y Córdoba Veracruz. (Ver mapa 4).

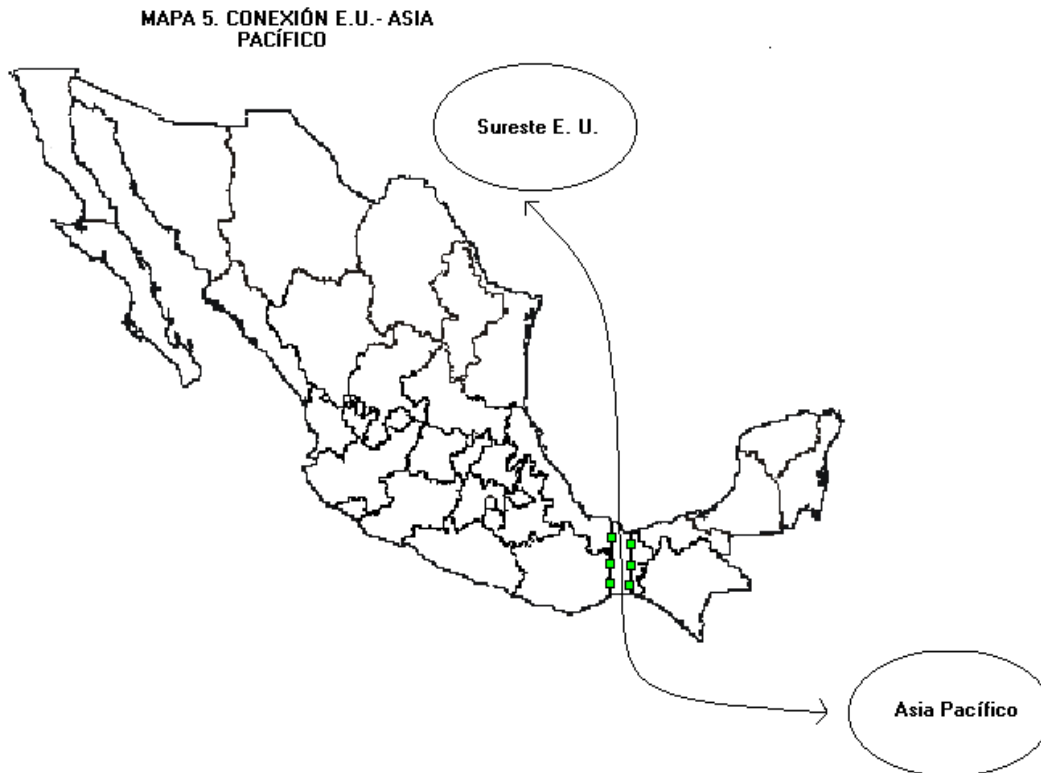
MAPA. 4
PROPUESTA DE LEVY: CORREDORES COSTEROS E
ISTMICOS INTERMODALES



Antes que Levy y el BID el gobierno de Ernesto Zedillo ya había planteado tal propuesta y de hecho había sido más ambicioso. En el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, se muestran también intenciones de que el sureste mexicano funja como enlace entre el sureste de E.U. y la cuenca del Pacifico. Este programa calificado como de los más avanzados del mundo, busca unir a las 100 ciudades más importantes de México, mediante la construcción de puentes terrestres intermodales que articulen el desarrollo industrial de las diferentes zonas del país a manera de corredores industriales. El proyecto los llama: Corredores de integración Urbano Regional. En total serían siete corredores: 1) Nogales-Guaymas, Sonora. 2) Nuevo Laredo Tamps.-Manzanillo, Colima. 3) Veracruz, Veracruz-Acapulco Gro. 4) Coatzacoalcos Ver.-Salina Cruz Oax. (Corredor Istmico). 5) Matamoros Tamps.-Villahermosa Tab. (Corredor del Golfo). 6) Villahermosa Tab.-Cancún Quintana Roo. (Corredor turistico del Caribe) y 7) Manzanillo Colima-Puerto Madero Chiapas (Corredor mexicano del Pacifico).

Barreda [op cit] hace énfasis en las conexiones internacionales de esos corredores cuando afirma: que todos ellos ofrecen diversas salidas hacia el Pacifico y se conectan a los E.U. por los Estados de Arizona, Nuevo México, Texas, Mississippi o incluso por la Florida. El corredor del Golfo se encargaría de enlazar el Este de los E.U. con el sureste mexicano (Texas se conecta con Tamps. y la Florida con la Península de Yucatan). Esto a su vez conectaría los intereses texanos sobre el petróleo con la plataforma de Campeche y en general con todo el sureste. Se integrarían la industria textil de Carolina del Norte con la cuenca maquiladora del Caribe. Además los corredores

interoceánicos Ver-Aca y Coatzacoalcos-Salina Cruz, impulsarían la riqueza turística del caribe mexicano y volverían a México el gran paso de mercancías, compitiendo con el Canal de Panamá, con la diferencia como señala Bartra que “la vía tehuantepec es 2300 Kms más corta que la vía Panamá”. [Bartra:2001], (Ver Mapa 5).



Quien escribe estas líneas considera que *aquí esta el núcleo duro del proyecto* la fuerte inversión en infraestructura de transporte que dicho sea de paso se lleva más del 90% de los recursos comprometidos en el proyecto, busca generar condiciones para que la IED se asiente en la zona convirtiendo todo en un gran paso de mercancías de E.U. hacia la cuenca del Pacífico y viceversa. Así mismo la llegada de esa inversión comienza a dibujar en la zona tres grandes polos de desarrollo que yo más bien llamo enclaves, que identificamos en el capítulo siguiente.

Capítulo 7

Una aproximación a los resultados del Plan Puebla Panamá.

En este capítulo se utiliza la información adquirida en los capítulos anteriores para aproximar algunos de los resultados que podría generar la iniciativa de desarrollo regional más ambiciosa del sexenio.

Lo haremos siguiendo una lógica de enfoques como la que hemos estado utilizando a lo largo de la investigación. Utilizaremos aquí la misma variable de análisis que se utilizó para el resto de las políticas públicas: la inversión pública, pero ahora la combinaremos con la inversión privada para tener el cuadro total de las inversiones que están localizándose en el sur sureste de México. Tomaremos la inversión en concreto, es decir, observaremos la inversión no como cifra sino el destino concreto al que se dirige tanto geográfica como sectorialmente.

El capítulo quedó organizado de la siguiente manera: En la primera sección analizamos la conexión existente entre la Marcha hacia el Sur y el Plan Puebla Panamá. En una segunda, elaboramos una pequeña radiografía económica de los estados del sur sureste. Combinamos los resultados de la primera y segunda sección para, en una tercera sección, aventurar un resultado en términos económico-territoriales. Inmediatamente después, mostramos como el peso verdadero de la estrategia se centra en el sector energético y en la biodiversidad. La penúltima sección busca cerrar la idea completa viendo el conjunto del proyecto desde la óptica de los polos de desarrollo. Cerramos el capítulo con un análisis comparativo entre la teoría de los polos de desarrollo y el modelo núcleo periferia.

7.1 La Marcha hacia el Sur.

En los capítulos cuatro y cinco hicimos referencia a la iniciativa titulada Marcha hacia el sur como un programa destinado a hacer llegar inversión productiva al sureste del país. Nos detendremos brevemente analizar su contenido pues resultara útil para comprender *qué es lo que el gobierno mexicano oferta del sureste a los inversionistas*.

El objetivo declarado del programa es identificar y promover proyectos de inversión detonadores del desarrollo regional que impulsen la generación de empleos permanentes en las regiones económicamente más rezagadas de México. Cubrirá los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán, que como pude notarse son los mismos que cubre el PPP.

La intención consiste entonces en que este programa funja como el agente de ventas del PPP. De tal manera que en un folleto ejecutivo dirigido a empresarios se detallan las ventajas de invertir en el sureste y los apoyos que el gobierno proporciona para hacerlo.

Entre los servicios que el Programa ofrece a los inversionistas están: Soporte durante el proceso de localización, Información referente a las regiones y costos industriales (de hecho se detallan en un cuadro integrado al folleto ejecutivo donde se presenta este programa), organización de viajes de negocios, vinculación con otros programas de gobierno, estudios de factibilidad de proyectos productivos, gestión de apoyos adicionales ante gobiernos estatales y municipales [SE 2000].

Entre las ventajas que el programa ofrece destacan: localización geográfica estratégica, gran estabilidad laboral, costos competitivos, paz social, estabilidad en el marco jurídico, operan las empresas más importantes del mundo, entre otras. Más puntualmente afirma que las ventajas sur sureste son: excelente calidad de vida (evidentemente no leyeron el capítulo cinco de esta investigación), mano de obra calificada, abundancia de recursos naturales, alta disponibilidad de energía (reservas y producción), costos de operación competitivos, apoyo económico a proyectos productivos, respaldo del gobierno federal y estatal [SE 2000].

El folleto se vuelve un poco más detallado cuando se refiere a la infraestructura: La región ofrece características excepcionales de comunicación y transporte que proveen el soporte necesario para la efectiva conexión con los principales mercados del mundo, carreteras y aeropuertos, vías férreas, puertos y subestaciones de energía eléctrica, 7 Puertos de altura con movimiento de millones de toneladas, 15 Aeropuertos Internacionales, 6 aeropuertos nacionales, con más de cuatrocientas subestaciones de energía eléctrica, amplias redes de comunicación y abundantes

fuentes para el abastecimiento de agua, la región aporta condiciones excepcionales para el desarrollo económico.

Afirma que la región ofrece los principales destinos turísticos del país en combinación con la mejor infraestructura “creando un ambiente ideal para los negocios”.

Es de suma importancia detallar los rubros en que este folleto indica que existen oportunidades de inversión:

Agroindustria. Concentrados Aceites/ esencias Productos maderables Procesadoras y empacadoras Apicultura Porcicultura Ganadería

Acuicultura. Ostricultura Camarón Tilapia Huachinango Róbalo Bagre Langostino Jaiba

Industria. Textil y confección Ensamble /transformación Metal-mecánica Fundición Plásticos Minería Petroquímica Bioquímica Telecomunicaciones Automotriz y autopartes Aeronáutica

Infraestructura Carreteras Parques y naves industriales Puertos Puentes

Turismo Ecoturismo Hoteles Casas de retiro Marinas

Comercio y servicios Comercializadoras: productos pesqueros, flores Hospitales privados Salas cinematográficas Tiendas departamentales de autoservicio Artesanías.

Finalmente con la intención de generar confianza señala algunas empresas trasnacionales que ya operan en la zona

Trasnacionales instaladas en el sur sureste de México 2002

Axa Yazaki	Kraft
Bimbo	Levis stratuss &Co.
Cemex	Mabe
Cervecería del trópico S. A de C. V	Manufacturas AZO, S. A de C. V
Cooper Cameron	Motorola
Falco Electronics	Oxford Industries
Federal Mogul	Phillip Morris
Grant Prideco	Sara Lee
Grupo Denim	Siemens
Grupo Libra, S. A de C. V	S. K. F.
Guess, Inc	Stanley
Herdez	Sun Apparel, Inc.
Industrias Papadópulos, S. A de C. V	Tamsa
Kellwood	Tarrant Group Apparel
KN-Textiles	Vitromatic

Fuente: Marcha hacia el sur Secretaría de Economía Folleto ejecutivo 2002

La Marcha hacia el Sur promueve fundamentalmente el traslado y la llegada de nuevas empresas e inversiones fundamentalmente plantas maquiladoras. Este programa pretende generar 300 mil empleos durante el sexenio, mientras que el PPP se ha trazado la meta de crear 1.6 millones de empleos entre el 2001 y el 2005. [Gasca 2001]

Antes de aventurarnos a arrojar el primer resultado del PPP acerca de si estas metas son posibles resulta conveniente para nuestra investigación detenernos a analizar que tipo de inversiones están llegando a la zona con ello estaremos en mejores condiciones de arrojar un juicio sobre los resultados.

Para ello utilizaremos el documento: Hecho en México 2005-2006 de la revista Mundo Ejecutivo, que es un documento dirigido a empresarios donde se detallan las áreas rentables por entidad federativa y sector de actividad económica. Seguiremos entonces el tipo y el volumen de las inversiones hechas por cada entidad para con ello aventurar el primer resultado del PPP.

7.2 Pequeña radiografía de las actividades e inversiones recientes a nivel estatal.

7.2.1 Campeche

Campeche prevé construir el más importante proyecto turístico del Golfo de México –entre Champotón y Sabancuy-, con una inversión superior a los 300 millones de dólares y la construcción de 500 villas, hotel, marina y un campo de Golf de 18 hoyos. Según datos del gobierno de la entidad la marina tendrá capacidad para 120 embarcaciones, centro de convenciones, capilla y helipuerto. La presencia de climas cálidos y húmedos en la región permitirán a Campeche convertirse también en la zona de descanso de jubilados canadienses, con la creación de 150 villas para que éstos pasen el invierno en mejores condiciones. El Secretario de Fomento Industrial y Comercial del estado Antonio Richaud indicó que en el estado cuentan con un gran potencial turístico en cuatro áreas ecológicas protegidas como Calakmul, Los Petenes, Laguna de Términos, Balanki, Hampolol y la reserva de Ría de Celestún, compartida con Yucatán [Jimenez 2005: 204-205].

En materia industrial Campeche está representado por plantas maquiladoras textiles, un ingenio azucarero, una empresa productora de harina de trigo, pequeñas plantas productoras de queso, agroindustrias empacadoras de frutas, congeladora de pescados y mariscos, plantas productoras de alimentos y bebidas, un rastro Tipo Inspección Federal (TIF), así como plantas procesadoras de minerales no metálicos para la industria de la construcción. La instalación de maquiladoras en la entidad viene desde la administración anterior. El proyecto transexenal pretende facilitar el proceso de industrialización de la entidad aunque todavía sea insuficiente para convertirse en eje del crecimiento económico de la entidad [Jiménez 2005:206-207].

Se debe destacar que entre 2003 y 2004 Campeche prácticamente no recibió inversión extranjera, aunque ocupó el tercer lugar en captación de inversiones nacionales. Notese que no se habla de inversión pero dado que es el yacimiento más importante del país suponemos que las inversiones continuarán llegando en esta materia.

7.2.2 Chiapas

“El mercado orgánico a nivel mundial reporta un ritmo acelerado de crecimiento y Chiapas es el estado orgánico por excelencia en México. Actualmente ofrece las mejores oportunidades de inversión en este rubro” [Mundo ejecutivo op cit]. Los suelos y climas de Chiapas le permiten ser un productor de punta en productos como café, mango, plátano, cacao, soya, aceite y maíz entre otros. Además ocupa el tercer lugar a nivel nacional con 102 mil 617 toneladas de carne bovino anual. Chiapas cuenta con 260 Kilómetros de litoral, además de lagunas, esteros y ríos, y cuenta

con gran vocación para la acuacultura y la pesca de atún, tiburón, pargo, lisa, curubina, mojarra y robalo. La temperatura promedio que presentan las aguas del estado, permite -en el caso del cultivo de camarón- obtener tres cosechas anuales en lugar de las dos que se obtienen en el norte de México.

Gracias a las políticas de desarrollo industrial del gobierno del estado y el Plan Puebla Panamá, Chiapas ha tenido un repunte en la instalación de plantas industriales, contribuyendo a la generación de empleos. De 2001 a 2004 la instalación de 26 empresas medianas y grandes que a la fecha han generado 6,397 empleos con una Inversión inicial de 1,713 millones de pesos de las cuales el 20% corresponden al sector industrial y el 57.2% de los empleos generados pertenecen a este sector [Perches 2005:220-221] .

7.2.3 Guerrero

Esta entidad ocupó la primera posición como destino de la inversión extranjera directa en 2004. El sector servicios captó el 91.1% y la industria manufacturera el 4.8%. Las principales ramas receptoras de IED son: hoteles, servicios de investigación científica prestados por el sector privado, fabricación de cemento, yeso y cal, edificación y servicios relacionados con el transporte por agua.

Entre las grandes oportunidades de inversión destaca el sector minero, con 519 millones de dólares, del cual 85% es de capital canadiense, siete por ciento de E.U. y el resto se pulveriza en otros países. De la industria minera 80% de inversión se encuentra en los municipios de Arcelia, Teloloapan y Eduardo Neri [Rivera 2005:242-243].

Entre los grandes proyectos de la entidad destaca La Parota que, de acuerdo con el Secretario de Desarrollo Económico el proyecto Hidroeléctrico representará una derrama económica de millones de pesos por exploración, construcción de accesos, acarreo de materiales, apertura de caminos y construcción. Dará origen a 10 mil empleos directos e indirectos. En el ámbito estricto de la presa y como complemento vendría el desarrollo agrícola, con un distrito de riego que detonaría el cultivo de maíz y frutales diversos, dando como consecuencia el nacimiento de agroindustrias. *“La Parota será un polo de desarrollo social y económico en una zona prácticamente marginada en la actualidad”*. [Op cit]

7.2.4 Oaxaca

La actividad económica de la entidad se orienta hacia el sector terciario ya que 67% del PIB estatal es generado por el comercio, turismo y servicios; el sector secundario, conformado por las industria manufacturera, de la construcción, agua y gas contribuyen con 18% mientras que el sector primario, integrado por la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y minería aportan el 15% restante [Perches 2005:276-278].

“En el estado se trabaja en la integración de un cluster de empresas desarrolladoras de software, aprovechando el recurso altamente calificado que Egresados de la Universidad Tecnológica de la Mixteca, la cual además cuenta con un Parque Tecnológico. Con ello se busca diversificar la actividad industrial hacia las nuevas ramas industriales que en otras regiones y países son impulsoras del crecimiento económico y para las que Oaxaca ofrece condiciones adecuadas. Por ejemplo, se encuentra la generación eoloelectrónica en la región del Istmo de Tehuantepec, en la que se trabaja para fomentar el desarrollo de la región y ante lo cual la Comisión Federal de Electricidad inició la construcción de la primera etapa del proyecto eólico “La Venta II”, que generará 83 megawatts, con una inversión equivalente a 112 millones de dólares.

Una de las ventajas de Oaxaca es ubicarse en la zona más angosta entre el Océano Pacífico y el Golfo de México, lo cual aunado a la saturación del Canal de Panamá y de los puertos de la Costa Oeste de Estados Unidos, evidencian la viabilidad del Proyecto Multimodal Transistmico, que ha sido retomado con la finalidad de expandir la infraestructura de transporte carretero, ferroviario, portuario e incluso aeroportuario, lo que habrá de impactar directamente sobre el desarrollo de la región. Para sacarle provecho a esa ventaja el estado tiene ante sí un importante reto: modernizar su infraestructura de logística, es decir, sus arterias deberán estar a la altura de las circunstancias” [op. cit.].

Dentro del Plan Estatal de Desarrollo Sustentable, se incluyen tres proyectos carreteros estratégicos: la carretera Oaxaca-Tehuantepec que comunicara a su capital con el Istmo de Tehuantepec en tres horas, la carretera costera entre el Puerto de Salina Cruz y el turístico Huatulco, así como la carretera Coatzacoalcos-Salina Cruz; en conjunto estos proyectos cubrirán una extensión de 414 kilómetros; según las autoridades estatales la inversión destinada a este proyecto es de 5957 millones de pesos.

7.2.5 Puebla

Puebla está ubicada entre las costas del Golfo de México y la Capital del país, una ventaja vislumbrada desde la fundación de su capital hace 475 años. También se conectan a través de ella Veracruz y el Distrito Federal, al mismo tiempo es la entrada a los mercados del sureste de la República Mexicana y de Centroamérica.

Puebla es también el segundo centro universitario en el país; ofrece la mayor concentración de oferta educativa a nivel superior después de la Ciudad de México, con más de 117 mil estudiantes provenientes del sureste de la República y del Bajío. Esto representa una ventaja competitiva, ya que brinda a la planta productiva una amplia oferta de capital humano ampliamente calificado.

Para Gerardo Fernández, titular de la Secretaría de Desarrollo Económico de Puebla *“La prioridad en la política de desarrollo es lograr el liderazgo dentro del Plan Puebla Panamá, que busca impulsar el crecimiento y libre comercio en la región. Buscamos favorecer el desarrollo de concentraciones empresariales o clusters y cadenas productivas, clusters no sólo proveeduría. Los sectores a impulsar bajo este modelo serán el químico farmacéutico y el textil, ya que el automotriz está consolidado. Además por su valor económico social la agroindustria también será estratégica, particularmente en lo que se refiere a productos lácteos y al avícola. También se piensa incluir al sector turismo y al sector forestal aquí la integración de los clusters será a nivel región”* [Ochoa 2005:281-284].

Para mejorar la infraestructura que favorezca la logística se piensa desarrollar el proyecto “Puerto Seco” en el municipio Oriental, el cual se localiza en la parte Centro Este de Puebla. Dicho proyecto consiste en la edificación de una central multimodal de carga, con un recinto fiscalizado de 24.9 hectáreas, el cual permitirá que el tráfico de insumos y productos terminados se realice de forma más eficiente y a menor costo [op. cit].

7.2.6 Quintana Roo

Quintana Roo es el rey del turismo internacional, pues aporta 40% de las divisas turísticas que se generan en el país, que representan la tercera fuente de ingresos después del petróleo y las aportaciones de los migrantes. Informes de la Secretaría de Economía muestran que en el primer semestre de 2005, arribaron a la localidad 949 cruceros con un total de dos millones 49 mil 534 turistas, los cuales dejaron una derrama económica de más de 14 millones de dólares.

Con 780 hoteles y un total de 61 mil 329 habitaciones hasta junio de 2005, en la entidad operan las aerolíneas Mexicana de Aviación, Aeroméxico, Aerocaribe, American Airlines, U.S. Airways, United, Delta, Continental, Air Canadá, Iberia, Lufthansa y Martinair en tres aeropuertos internacionales.

La captación de IED coloca a la entidad entre los mayores receptores. Las inversiones provienen de E.U., España, Islas Vírgenes, Reino Unido, Bahamas, Panamá, Holanda y Canadá y el mayor número de empresas están asentadas en los municipios de Solidaridad, Benito Juárez, Cozumel y Otón P. Blanco.

Quintana Roo promete trabajar en la industria de agronegocios como la pesca, acuicultura, manufactura y el desarrollo de servicios logísticos. Sus principales recursos naturales lo constituyen sus lagunas, cenotes, selvas y playas. Su red carretera es de 5,070 kilómetros con 310 kilómetros de cuota; en el estado no existen vías férreas, sin embargo, existen proyectos para desarrollar un tren suburbano que conecte a Cancún con la Riviera Maya [Chavarria 2005:294-295].

La realidad es que Quintana Roo continuara invirtiendo en turismo como su eje central.

7.2.7 Tabasco

“La gallina de los huevos de oro de Tabasco es el petróleo. Es el nido de Petróleos Mexicanos, pues alberga a dos de las áreas más importantes de la empresa: Pemex Exploración y Producción y Pemex Petroquímica Básica. la entidad cuenta con una capacidad instalada de 718 pozos petroleros en explotación, que según datos de la paraestatal, en 2004 produjeron 860 mil 900 barriles diarios y 2097.7 millones de pies cúbicos diarios de gas natural”. Estas cifras revelan que Tabasco contribuye con 20% de la producción petrolera nacional y 40% del gas natural. Los energéticos son el eje de su economía y la entidad ha establecido programas de intercambio productivo, tanto internos como externos, que permiten ampliar la actividad comercial y económica del estado.

Se prevén en el documento fuertes inversiones en este rubro una de ellas se trata de un patio para la construcción y mantenimiento de plataformas petroleras, con una inversión de 180 millones de pesos y la otra, es un taller para la construcción y mantenimiento de embarcaciones, con un

capital de 140 millones de pesos. entre las dos, se generarán 123 empleos permanentes y 1667 temporales.

Las principales empresas relacionadas con el petróleo y que han declarado su interés por el estado son Protexa, Halliburton, Schulumberger y Novagas.

Las oportunidades de inversión también están en las industrias que hacen gran uso del agua. Tan sólo en Tabasco se concentra 33% de los recursos hidrológicos de México, provenientes de la Cuenca Grijalva-Usumacinta. Cabe destacar que empresas españolas alemanas y el gobierno federal han puesto los ojos en el estado para desarrollar fuentes de energías renovables, ya que es posible que por la intensa temperatura que hay en el año, se pueden colocar millones de calentadores solares y así hacer un menor uso de los energéticos fósiles, lo cual implicaría inversiones importantes.

Se identifican en Tabasco grandes riquezas arqueológicas que pueden ser una puerta a proyectos turísticos de gran escala, existen en la región ruinas de las culturas Olmeca, Maya y Zoque. La entidad ha trabajado por promocionar sus destinos arqueológicos, uno de los más destacados es el Parque Museo La Venta, que es único en su tipo a nivel mundial, fue inaugurado en julio de 2005 y tuvo una inversión de 10 millones de pesos. El Instituto Nacional de Antropología e Historia, junto con el gobierno local harán proyectos para el desarrollo de las zonas arqueológicas de Pomoná y Comalcalco, la restauración de la aduana de Frontera y la inclusión de este puerto en el Programa de Pueblos Mágicos [Chavarría 2005:310-314].

La entidad cuenta con un aeropuerto internacional, en 2004 tuvo una afluencia de 673 mil 300 pasajeros. Hoy tienen registrado un promedio de 310 vuelos semanales que van a la ciudad de México, Monterrey, Nuevo León, Cancún, Quintana Roo y Houston, Texas. En cuanto a oferta hotelera, los hoteles de tres a cinco estrellas se ubican en Villahermosa. Las firmas instaladas, que en total suman 7238 habitaciones y al año tuvieron 59.39% de ocupación son Camino Real, Fiesta Inn, Holiday Inn Express, Hyatt Regency, Howard Jonson, Calinda y otros más que están por abrir sus puertas como Hilton, Crowne Plaza y Quinta Real.

Almeyra [2002] afirma que en Villahermosa se pretende instalar uno de los cuatro tecnopolos del Plan, que estaría vinculado a las ciencias de la tierra, la industria petrolera, las fuentes alternas de

energía, la industria ambiental, la agroindustrial y el desarrollo del software. Sin embargo, parece no haber evidencia de inversiones en alta tecnología dentro de la entidad.

7.2.8 Veracruz

Ocupa el primer lugar como productor de caña de azúcar, vainilla, hule y arroz, y el segundo en la producción de café. Muestra de los apoyos que existen para impulsar este sector, en septiembre de 2005 la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal, Pesca y Alimentación destinó una partida presupuestal superior a los nueve millones 200 mil pesos para habilitar alrededor de 7000 hectáreas de arroz, localizadas en la Cuenca del Papaloapan y el sur de la entidad [Vargas 2005:322-327].

Por otra parte, su superficie de 3.7 millones de hectáreas también la convierte en un terreno atractivo para la ganadería. A la fecha, cuenta con cerca de cuatro millones de cabezas de ganado bovino, 1.2 millones de porcino, 515 mil de ovino y caprino, 21.4 millones de aves y 176 mil colmenas [op. cit].

Uno de los indicadores esenciales del liderazgo económico de Veracruz es la industria manufacturera, que representa 68.7% del PIB estatal. La mayor parte se concentra en las industrias de bebidas y alimentos, la química básica y la de hierro y acero.

De acuerdo con información de la dirección General Adjunta de Vinculación de la Secretaría de Desarrollo Económico durante 2004 el mayor repunte se registró en el sector manufacturero, acompañado de un importante avance en el comercio con la apertura de tiendas como Home Deepot, Mega Comercial Mexicana, Motos Dynamo y Toyota. Hoy la entidad cuenta con alrededor de 87 mil 800 establecimientos que representan más de 6 por ciento del total del país [op. cit.].

7.2.9 Yucatán

“Yucatán concentró por cerca de 25 años más del 50% de su industria en alimentos y bebidas, pero ahora busca otras áreas para crecer, nos informó el secretario de Desarrollo Industrial y Comercial de Yucatán, José Guy Puerto Espinoza. Esta diversificación se centra en el fortalecimiento de los clusters industriales del mueble, Tecnologías de la Información (TI), servicios médicos, agroindustrias, confección y joyería, hoy sectores considerados como prioritarios. Detalló el funcionario” [Jimenez 2005:328-331].

Con este empuje, el gobierno de la entidad confía en que el sector industrial crecerá 7.4% en 2006 frente a 2.4 que se espera cierre 2005 y una caída de 0.1% en 2004.

La posición geográfica de Yucatán lo convierte en un destino de inversión rentable, ya que es un punto de partida hacia la Costa Este y la parte del Golfo de México en los Estados Unidos aparte de diversas naciones europeas.

En lo que va del año ya se realizaron algunas inversiones importantes en Yucatán, tales como la apertura de una empresa de alta tecnología especializada en energía renovable con capital coreano. La inversión fue de cerca de 50 millones de dólares. Destaca también la apertura de la tienda Mega Comercial Mexicana con una inversión de 120 millones de pesos

En el corto y mediano plazo se esperan más inversiones como la instalación de una planta eléctrica en el municipio de Valladolid, con una inversión japonesa y estadounidense de alrededor de 275 millones de dólares; el proyecto estadounidense de cultivo de hortalizas de invernadero. Agriprojects, con una inversión cercana a 15 millones de dólares y la instalación de la empresa Yucatán Sun de hortalizas a cielo abierto, con una inversión estadounidense de más de 100 millones de dólares [op cit].

Yucatán se ha convertido en líder en el área de muebles tapizados. A la entidad han llegado firmas como Sitwell, Ureblock e Infoguasa, que son proveedores de IKEA, posicionada en el *top* a nivel internacional.

En el área de textiles los yucatecos trabajan con italianos en el proyecto Consorcio Horizonte Yucatán, que pretende pasar de una operación de maquila a la fabricación de paquete completo y ofrecer productos de mayor valor agregado.

En materia de TI se trabaja desde 2003 con la creación del Consejo de la Industria de la Tecnología de la Información de Yucatán (CITI Centro), como estrategia para integrar a las empresas desarrolladoras de software y de servicios relacionados. En 2004 se estableció el Centro de la Industria de Tecnologías de la Información (CITI) espacio donde se concentran empresas de TI locales como parte de la estrategia para el desarrollo de cadenas productivas en el sector.

Esto ha propiciado logros para estas empresas como prestadores de servicio, bajo esquemas de subcontratación con compañías reconocidas a nivel internacional como Honeywell, Hidelbrando, Gerber, Symetri y 4th Source [op cit].

En resumen, Campeche parece inclinarse fuertemente por inversiones en turismo y energía. El estado de Chiapas como pudo verse presenta las más importantes inversiones en materia de agronegocios y también, aunque con limitada incidencia, en el turismo. Guerrero no cambia su vocación turística pero parece abrir una veta nueva en la minería. Oaxaca parece ser el más dinámico de los integrantes del PPP. A esta entidad han llegado inversiones en maquila, software, energía y sobre todo en materia de comunicaciones debido a que este estado es la parte nuclear del Istmo de Tehuantepec. Puebla parece tener proyectos interesantes en la industria manufacturera. Quintana Roo parece continuar con el turismo como la principal fuente de ingresos. Tabasco parece recibirá una gran cantidad de recursos destinados fundamentalmente a la energía y medianamente también al turismo. Veracruz por su parte, ha tenido un gran despunte manufacturero junto con decidido impulso a sus vías de comunicación. Yucatán es un caso excepcional en la medida que ha logrado captar la mayor parte de la inversión en alta tecnología y ha mostrado un fuerte desarrollo maquilador.

7.3 La transformación económico territorial que viene

Si tomamos lo que analizamos respecto del Programa Marcha hacia el Sur como un indicador de hacia dónde se busca dirigir la inversión y lo conectamos con el diagnostico de las actividades e inversiones llevadas acabo en cada entidad, ello comienza a dibujar en la zona tres grandes polos de desarrollo que yo más bien llamo enclaves a saber:

El primero sería El corredor Villahermosa-Cancún. Este sería un enclave basado en el turismo y la energía, desarrollaría la zona mediante clusters hoteleros, ecoturismo, turismo cultural-antropológico, spas, centros de convenciones, campos de golf etc. En cuanto a la energía se desarrollará plantas de generación de electricidad, ductos de gas, ductos de petróleo, centros de almacenamiento de hidrocarburos, plataformas etc. Alternativamente este enclave podría constituir el núcleo de saqueo de agua del país.

El segundo lo constituirían los corredores Vera-Aca y Coatzacoahuila-Salina Cruz. Este dibujaría un enclave basado en centros maquiladores. Consideramos aquí que no existen elementos para que se consolide el Istmo como paso de mercancías a gran escala (adelante veremos por qué), *sin embargo esa es la gran apuesta*. Se creará un fuerte despliegue de infraestructura de comunicaciones. Los clusters maquileros que se apoyan en mano de obra barata tendrán aquí una gran oportunidad. La minería es un elemento clave en esta zona (fundamentalmente sal y petroquímica). Consideramos dada la estructura del mercado de trabajo poco realista que se consolide la existencia de un tecnopolis basado en el software como se ha afirmado arriba.

El tercer gran enclave lo constituiría el corredor del Pacífico tramo Tapachula-Lázaro Cárdenas. Este será un enclave basado en el comercio, en los servicios, pero sobre todo en los negocios asociados a la biodiversidad. El saqueo forestal parece ser uno de los elementos que avanza con rapidez, la extensión de monocultivos en la zona también es un elemento claramente difundido en la zona, además Salina Cruz, es el Puerto más abandonado del país por lo que es de esperarse que en la unión de este con los corredores interoceánicos es donde observaremos el mayor despliegue de infraestructura de comunicaciones, con grandes nodos intermodales, con la combinación de puertos, aeropuertos, carreteras, estaciones férreas etc. Pero sobre todo aquí parece desplegarse la mayor parte de las inversiones en bionegocios

Funcionando de manera independiente se identifican también el corredor Puebla-Jalapa como un centro maquilador independiente de la zona sur sureste y claramente articulado con la región Centro Norte. Esta es en realidad la importancia de Puebla que es la puerta de entrada al sureste y cuenta con excelentes vías de comunicación para ser una frontera maquiladora abastecida con los recursos del sureste. El desarrollo maquilador de este centro se identifica claramente con el Norte del país y con los E.U., su desarrollo está asociado a un proceso histórico asociado al cambio territorial de la manufactura estudiado en el capítulo 4. Este centro a pesar de que posee un gran mercado de mano de obra calificada en Puebla carga con el peso que le otorga que Veracruz posea los menores niveles de calificación de la región (véase capítulo 5), quizá esa sea la razón por la que este centro no ha logrado integrar todas las condiciones para que exista un cambio trascendental en el tipo de manufactura que se asienta en la región (que hoy es fundamentalmente textilera).

Yucatán es otro centro manufacturero importante aunque también desligados de la región y claramente articulado con el sureste de los E.U., destaca sobre todo porque ha logrado articular fuertes inversiones en industria de punta. Sin embargo la articulación con el mercado de trabajo no ha dado los frutos entre otras cosas por que el rezago social de la zona y sobre todo la baja calificación de su mano de obra ha favorecido la migración interna, tales condiciones las comparten las entidades aledañas por lo que se inhibe la articulación.

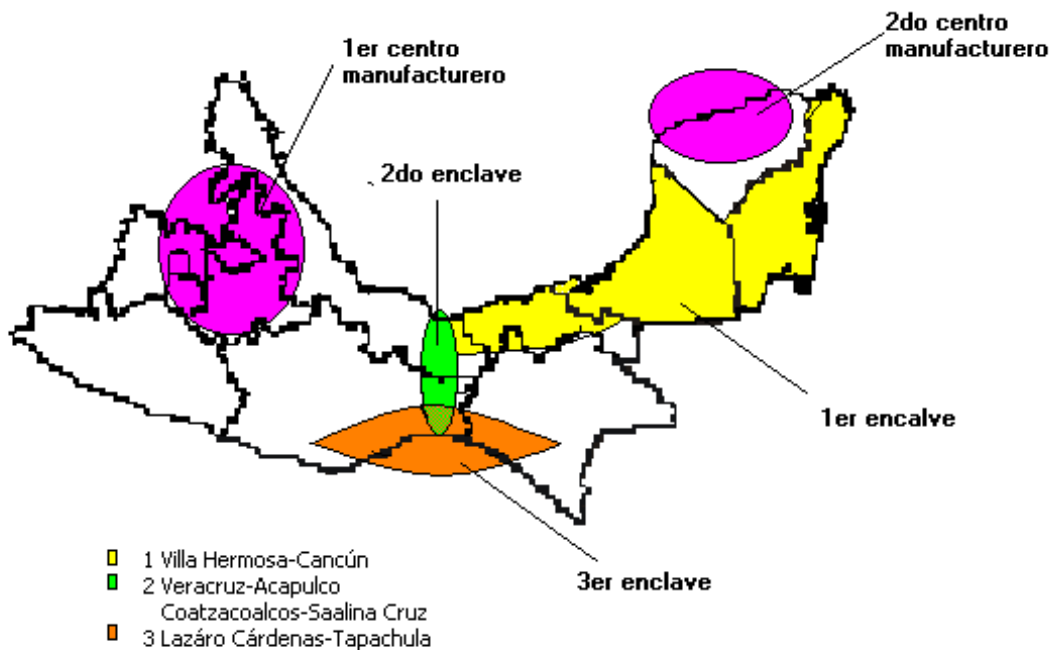
Esto últimos centros, si se analizan desde la óptica de las cadenas productivas intraregionales, sus cualidades son también de enclave, sin embargo, decidimos separarlas porque mantienen características de diferenciación de la zona e incluso económicamente pertenecen a otra región (centro norte y sureste E.U. respectivamente), pero sobre todo poseen elementos que podrían conducir hacia un proceso de polarización en el sentido de Perroux-Boudeville (por la educación en el caso de Puebla y por la atracción de industrias de punta en el caso de Yucatán).

De cualquier manera las conexiones requieren de una articulación con la zona para lo cual el resto de las entidades deben detonar un proceso de desarrollo previo en su sentido social y productivo.

Una de las principales conclusiones extraídas de los capítulos 3 y 4 es que las fuertes inversiones en turismo y en infraestructura energética han derivado en enclaves con nulas vinculaciones con las regiones donde se asientan. Como pudimos observar, el grueso de las inversiones vuelven a caminar sobre ese rumbo y no existe garantía alguna para que estas no vuelvan a generar enclaves.

Estos son los enclaves que nos ofrecen, turismo, bionegocios, maquila y sobre todo, la zona como un gran paso de mercancías (ver mapa 6). Tal es el desarrollo regional del gobierno del cambio.

MAPA6. ENCLAVES



7.4 La Marcha (del saqueo) hacia el sur

Sino es el desarrollo, ¿qué podría llegar a la región?. Como afirma Álvarez-Mendoza [2004], consecuencias de un Plan así pueden ser: maquilización de la zona, uso irracional e intensivo de sus recursos naturales, desplazamiento de sus tierras de los habitantes de la región. En pocas palabras un proceso de saqueo. Tal saqueo vendría sobre todo dirigido sobre la biodiversidad, los energéticos y la mano de obra barata.

En cuanto a esto último la maquila es otra de las grandes apuestas del proyecto sin embargo, Por lo que podemos observar desde un principio se han impulsado los proyectos en materia vial y eléctrica, lo cual daría paso a la instalación de maquiladoras. Sin embargo, en 2002 cerraron al menos 200 maquiladoras en México para partir hacia China y se han perdido al menos 250 mil empleos [Almeyra 2004].

La presencia de maquiladoras en el área aún no es un hecho, la cumbre para inversionistas en el PPP realizada en Mérida en junio de 2002 tuvo muchos asistentes pero no se dieron a conocer acuerdos de inversión, además de los datos que ya hemos mencionado sobre la fuga de maquiladoras de México [Almeyra 2004].

Aún si la opción fueran las maquiladoras, el resultado sería una proletarización de la zona con el consiguiente empobrecimiento de sus pobladores. Según el Departamento del Trabajo de E.U. en 2002 se pagaban en E.U. 21.33 dólares por hora en maquilas mientras que en México se pagaban 2.38 y en Hong Kong 5.83 dólares. Según cifras de Andrés Barreda, en Tijuana se pagaba 1.20 dólar por hora mientras que en el corredor Veracruz Acapulco se pagaba a 0.40 o 0.20 de dólar, por lo que instalar maquiladoras en la región no elevaría sustancialmente los ingresos en el Istmo [Almeyra 2004].

En cuanto a la apuesta de la maquila como freno a la migración Almeyra afirma: *“El control de la migración mediante la creación de un corredor industrial en el Istmo de Tehuantepec suena lejano cuando en 2000 los estados del sureste tenían 80 mil personas trabajando en maquiladoras, de las cuales 71 mil estaban en Puebla y Yucatán y en 1998 sólo había una maquiladora registrada en Oaxaca. Esto no elimina las posibilidades del corredor industrial pero cuestiona la posibilidad de que los migrantes se detengan o dirijan a las zonas con maquiladoras, pues lo que esta claro es que las personas que emigran lo hacen con el objetivo de obtener mayores ingresos no de tener trabajo”* [Almeyra 2004].

Finalmente el proceso maquilador esta pensado mediante corredores, estos corredores están asociados a la generación de clusters. Estas aglomeraciones de capital atraen tanto a pequeños como a mega capitalistas lo cual termina desatando un proceso de fusiones. En ese proceso las ganadoras resultan ser las trasnacionales. Entre esas trasnacionales las que ya están claramente instaladas en la región son:

Petroleras Exxon British Shell Halliburton Petroquímicas electrica Enron Fenosa Constructoras Bechtel Enron cemex Papeleras International Paper Simpson Agroquimico Farmaceuticas Monsanto Daw Chemical Archer daniels BASF Syngenta Biotecnológicas Pulsar Novartis Agroalimentarias Nestlé [Barreda 2001].

Que como puede observarse son todas empresas asociadas a energía y biodiversidad lo que reafirma la tesis del saqueo.

Otras empresas que han manifestado su decisión de participar en la iniciativa de PPP son: Odebretch (empresa brasileña dedicada al desarrollo de infraestructura), Banco de Desarrollo Internacional de Japón interesado en construir hidroeléctricas, diversas empresas textiles, Grupo Pulsar, Grupo Xtra, Grupo Kanek, ICA, Impulsora Azucarera del Noroeste, CEO McAllen Economic

Development, Filmo Media, Consejo Mexicano de Comercio Exterior, Carso, Telmex, Grupo Financiero Banamex-Citybank, entre otros.

Un poco más puntuales en ese sentido diríamos por ejemplo que en la primavera del 2001 se conformó el denominado Grupo de Trabajo de Energía para América del Norte (GTEAN), cuyos propósitos son promover el comercio energético y la interconexión entre los tres países que integran el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el alcance de las discusiones del GTEAN incluye un amplio espectro del desarrollo energético, como la producción, el transporte, la transmisión, la distribución y el consumo de electricidad en América del Norte. Recordemos que la interconexión energética forma parte de las ocho iniciativas mesoamericanas por lo que, de concretarse el proyecto, se aseguraría la conexión de medio continente donde como lo describen algunos periodistas, México podría convertirse en el cuarto de máquinas de E.U. [Almeyra 2004].

En el caso de las hidroeléctricas, en el PPP hay informes contradictorios pues no se contempla realizar ninguna en Oaxaca pero según CIEPAC se plantea construir la Presa Verde Atoyac que estaría situada a 1.2 km aguas debajo de la confluencia de los ríos Verde y Atoyac, y a 85 km al noroeste de Puerto Escondido. Según el Centro de Información, esta presa se integraría con una presa de 310 metros de altura para crear un lago de 7,500 millones de metro cúbicos y una conducción en túnel de 18.5 km. Con esta presa se instalarían 2 400 mW a fin de obtener una producción de 5 400 millones de kW*h-a

Otro proyecto para la generación de energía es el que dieron a conocer en septiembre de 2002 integrantes de la Ucizoní y del Centro de Derechos Humanos Guadalupe Tepeyac, se trata del proyecto de parque eoloelectrico de 120 mil hectáreas que abarcarían las comunidades de La Ventosa, La Venta y La Mata en el Istmo, hasta Zanatepec en los límites con Chiapas, este proyecto es promovido principalmente por empresas españolas, entre las que se encuentran UNION FENOSA, PCI, Endesa y Gamesa, las alemanas The Wind y Fulander, la finlandesa ABB y la CIP de Francia [Almeyra 2004].

Otra obra para electricidad pero al norte de Veracruz se prepara en Tuxpan a cargo de la compañía Siemens de Alemania, que ya tiene a su cargo dos centrales en la Cd. de México. La unidad Siemens Power Generation se adjudicó un contrato valuado en 192 millones de dólares para el suministro de dos centrales de ciclo simple; en Tuxpan será una central eléctrica a gas de 162 mW.

Según la Secretaría de Energía nueve proyectos de gas natural no asociado se realizarán en la costa del Golfo de México, en el Istmo están la Cuenca de Veracruz y más alejado en Macuspana Tabasco.

Un ejemplo en materia de biodiversidad lo muestra Almeyra: El interés de Japón en la zona es relevante pues tiene el Proyecto de Mitsui & Co. , Inc., para instalarse en la región y comprar el crudo a Pemex y procesar materia prima que se exportaría a Oriente. Se tiene información de un proyecto para manejar 750 mil toneladas de petrocoque al año, a partir del 2004 ó 2005. Este producto se obtendría de la refinería de Minatitlán y cuyo destino sería Japón. El propósito de Mitsui Company, en el futuro, es movilizar esta carga tanto por la vía marítima como por ferrocarril, desde Coatzacoalcos o a través del Corredor Intermodal del Istmo para su embarque en el puerto de Salina Cruz. La empresa Desarrollo Forestal S.A. de C.V. del Grupo Pulsar, está interesada también en exportar aproximadamente, también con destino a Japón, 120 000 toneladas de astilla de madera.

La minería como hemos señalado es otra gran apuesta: A mediados de 1998 el Grupo Acerero del Norte anunció inversión de 2 500 millones de dólares para la explotación del yacimiento de hierro más grande del país ubicado en el distrito oaxaqueño de Sola de Vega. El proyecto incluía la construcción de un ferroaducto, termoeléctrica y una fundidora de hierro en Salina Cruz, Sin embargo, la crisis financiera que enfrentaba la empresa Altos hornos de México, filial del grupo Acerero del Norte, ocasionó la suspensión temporal del proyecto.

También la segunda productora a nivel mundial en Guerrero Negro, pretende expandirse hacia la Laguna de San Ignacio haciendo alianzas con productores salineros de los municipios cercanos a Tehuantepec, buscando contratos principalmente con China para convertirse en el primer productor de sal en el mundo [Almeyra 2005].

7.5 Inviabilidad del corredor transistmico

Hemos señalado reiteradamente que convertir al Istmo de Tehuantepec en un gran paso de mercancías es otra de las grandes metas del proyecto. La idea es que a través de infraestructura de comunicaciones intermodal se detone un proceso de inversión a lo largo de las vías de comunicación así como que el sólo hecho de ser un paso interoceánico más eficiente que el Canal

de Panamá reportaría fuertes ingresos por aduanas y tarifas portuarias (no se sabe si en manos públicas o privadas).

Sin embargo para alcanzar esta meta hay que sortear numerosos obstáculos y algunos de ellos parecen infranqueables. El profesor Almeyra presenta un detallado análisis de la viabilidad de esta meta y a continuación resumimos sus principales resultados.

Así como la industria y la tendencia imperante impuso la reducción de los almacenes de las grandes fábricas y la aplicación del concepto just in time los corredores intermodales eliminan el estacionamiento de las mercancías en los puertos, los costos de manipulación, los tiempos muertos en el flete de las mercancías. Por eso obliga a integrar totalmente los transportes marítimos con los movimientos portuarios contenerizados y las redes ferroviarias y viarias, con un alto grado de concentración tecnológica y de los capitales logrado hasta ahora sobre todo en E.U. – Canadá que son la bisagra del comercio internacional entre el extremo oriente y el área desarrollada del Atlántico. Sobre todo obliga a tener ferrocarriles modernos y recientes, de doble estiba, capaces de cargar el doble de contenedores y de tener mayor velocidad que los lentos trenes de carga considerados hasta hace poco habituales.

Surgieron así, junto con la concentración política de las empresas de transporte de las grandes potencias marítimas y comerciales los macro puentes terrestres que unen en Estados Unidos Long Beach y Los Ángeles con Chicago, Detroit y Nueva York o el que une Seattle y Tacoma con Nueva York pasando también por los Grandes Lagos y sirviendo así a Canadá o el de Long Beach-Los Angeles-Houston-Nueva Orleans, desde el Pacífico al Golfo de México.

Por lo tanto las mercancías no se ven ya obligadas a pasar por el Canal de Panamá para cruzar de un océano a otro. Además, la importancia del Canal se redujo. Entre 1990 y 1996 el movimiento de contenedores interoceánico del mismo creció a un promedio de 2.9% anual, pasando de 710 mil cajas a 871 mil, mientras en el mismo lapso los corredores multimodales de doble estiba tenían un crecimiento medio anual del 14% y llegaban a mover 3 millones 150 mil contenedores en 1996 contra 1 millón 250 mil en 1990. Mientras la travesía por el Canal de Panamá exige 24 días en la ruta Yokohama-Nueva York y 26 entre dicho puerto japonés y los Grandes Lagos vía Canal y Nueva York, el corredor intermodal estadounidense reduce el transporte en ocho días en el primer caso y en 12 días en el segundo mediante el puente terrestre Los Angeles-Long Beach-Chicago.

Por lo tanto, los reales competidores para un posible corredor intermodal en el Istmo no son el Canal de Panamá ni un hipotético canal en el sur de Nicaragua sino los corredores multimodales en E.U. que están controlados por las mismas transnacionales que teóricamente podrían estar interesadas en crear un corredor terrestre intermodal en el Istmo y que estarían en condiciones de realizarlo, con o sin la participación del Estado mexicano.

En este contexto los buques utilizan puertos intermedios para embarcar o desembarcar mercancías. En México, el principal puerto pivote regional es el de Manzanillo en Colima. En el Istmo de Tehuantepec, los puertos están en franca decadencia y ni siquiera representan competencia nacional (Ver mapa 7).

Dada la existencia ya de los macro puentes terrestres en los Estados Unidos la posibilidad de que los puertos del Istmo se conviertan en puertos pivotes es escasa. Peor aún es la perspectiva si se enfrenta al Istmo con los macropuentes en términos de los tiempos de recorrido.

Es cierto que la competitividad del Canal de Panamá se ha puesto en duda ya que algunos aseguran que su sistema de esclusas y el intenso tráfico, hacen que los buques de carga tarden de 72 horas hasta dos semanas para cruzar los 160 kilómetros que distan entre Colón (Atlántico) y Cd. Panamá (Pacífico).

A pesar de estas disminuciones en la carga transportada a través del Canal, como hemos mencionado las inversiones tanto en Panamá como en E.U. han aumentado por lo que el corredor transistmico no sólo tendría que competir con cada uno sino con el intermodalismo desarrollado con la globalización a partir de los ochenta. De hecho los flujos entre Asia y los E.U. se realizan mayoritariamente por los puertos terrestres de este último.

La ventaja de estos puentes terrestres en términos de tiempo es relevante ya que, por ejemplo, el recorrido entre Yokohama, Japón y Nueva York se realiza en 16 días, en comparación de los 24 días que se consumen si se atraviesa por el Canal de Panamá. En una aproximación hecha por un miembro de la Academia de Ingeniería, el paso transistmico en el caso de lograr que el paso transoceánico fuera en 72 horas, ganaría dos o tres días al Canal de Panamá, pero aún así tardaría 6 días más que los puentes terrestres estadounidenses.

Para intentar competir con los puentes transoceánicos existentes en el Istmo de Tehuantepec sería necesaria la modificación de toda la zona del sureste mexicano, para que exportara e importara productos para consumo interno. La explotación de la riqueza natural de la zona es el fin de estos proyectos pues el simple paso transistmico de mercancías no sostiene el proyecto.

Desde el punto de vista teórico el corredor del Istmo podría entonces reducir a la mitad el tiempo actualmente necesario para llevar mercancías por el Canal de Panamá desde Asia a la costa Este de los Estados Unidos (de seis días se pasaría a 72 horas por el sólo paso transistmico), y también el tiempo de transporte por la misma vía de las mercancías que van de Europa a la costa occidental de E.U. Martner calcula en 900 mil contenedores anuales la cantidad de contenedores que podrían pasar por el Canal de Panamá y que constituirían el mercado potencial para el corredor transistmico, pero el mismo autor agrega que la principal naviera porta contenedores (Evergreen) acaba de poner nuevas terminales de contenedores en los puertos del Canal de Panamá y, sobre todo, una muy importante en Colón, con un costo de 85 millones de dólares y posee un servicio alimentador en el Caribe que utiliza el Canal para distribuir la carga que se mueve entre Asia y la costa Oriental de E.U. De modo que la competencia se vuelve todavía más dura.

A eso se añade que Coatzacoalcos, carece de una terminal de contenedores y que Salina Cruz ha perdido importancia frente a Manzanillo (la drástica disminución de carga contenerizada y el aumento de carga en los puertos del norte del país. La cantidad movilizada sí ha aumentado, sin embargo de 1988 al año 2000, el puerto de Salina Cruz pasó de transportar el 18.5% del transporte marítimo nacional al 1.2% y peor en el caso de Coatzacoalcos que pasó del 4.1% a cerca de cero por ciento) y ante el Michoacano de Lázaro Cárdenas y maneja sobre todo mercancías regionales de exportación pero la infraestructura ferroviaria y vial de Oaxaca impide aún que Salina Cruz se alimente del interior y contribuya al desarrollo de la región donde esta situado. su inclusión en la globalización de transporte multimodal no sólo depende del desarrollo de infraestructura ferroviaria entre los dos puertos sino depende también de las redes de distribución de transporte internacional.

Es evidente que la solución más simple o sea convertir el Istmo en una zona de cruce vial-ferroviario entre dos puertos menores y en crisis, no sólo destruiría la ecología y la economía local sino que además no podría producir ni siquiera un importante crecimiento económico de la zona e impediría su desarrollo social.

Eso nos lleva a pensar que el negocio para ellas no reside sólo en el transporte de mercancías sino en el plus económico resultante de la explotación de los recursos naturales y humanos del Istmo. Nuevamente se reafirma la tesis del saqueo.

7.6 La propuesta vista desde los polos de desarrollo.

Como puede observarse a simple vista, el gran ausente en esta propuesta es precisamente el gran invitado, es decir, los polos de desarrollo. La construcción teórica elaborada en los capítulos uno y dos mostró que la inducción de un polo requiere la *articulación regional* a través de enlaces interindustriales que se llevan a cabo al interior de la región.

Por su parte en el PPP, los enlaces se establecen con empresas y mercados *del exterior* y el eslabón que sostiene tal enlace lo constituyen la mano de obra barata y los recursos abundantes.

Otro requisito para la inducción de un polo es que las empresas a las que hay que atraer son empresas con altos volúmenes de valor agregado, ligadas a industrias de punta. En cambio lo que el PPP ha de atraer es precisamente lo contrario, empresas ligadas al ensamblaje en textiles y componentes electrónicos, sobre todo, o sea, empresas que requieren mano de obra de escasa calificación, que, al igual que lo que ocurre en la frontera norte, los niveles de valor agregado no rebasen el 5% del valor de la producción.

Arriba se señaló, que en efecto, el impulso a una región rezagada debía venir de la mano de un impulso a su red de transporte tanto en el sentido de fortalecer los vínculos al interior de la misma como con otras regiones, de tal manera que se favoreciera la causación circular acumulativa, es decir, poner a la región en el escenario económico nacional partiendo del desarrollo de la región misma. Sin embargo, el primer y último interés de la estrategia de infraestructura del Plan es que tal estructura de comunicaciones articule a la región a partir de otras regiones (E.U., Asia y Europa) de forma que aproveche su privilegiada posición geográfica y las mercancías pasen por ahí en detrimento del Canal de Panamá sobre el que E.U. ha perdido cierta hegemonía. Esto vincularía el crecimiento económico de Asia con el de Norteamérica pero en ningún caso el de Centroamérica que habrá de esperar que por el sólo hecho de que los bienes crucen por su territorio se derrame a su paso un poco de desarrollo. Su gente y sus recursos no están para eso.

Y finalmente, uno de los elementos más importantes en la construcción de un polo, era la articulación de los componentes propiamente industriales (o de servicios) con el mercado de trabajo. Esto requeriría entonces de la corrección simultánea de los rezagos que privan en el sureste, es decir, bajar los niveles de analfabetismo, ampliar la cobertura de servicios sociales, resarcir el rezago en materia de salud etc., de forma que al tiempo que se impulsa el polo en su sentido industrial se impulse también en su sentido social¹. Como señala Richardson, la atracción de la industria es casi siempre el objetivo dominante incluso en el caso de subsidios para la creación de infraestructura. Este sesgo ha tendido a reforzar las características del polo como enclave, ya que la infraestructura social (hospitales, universidades, etc.) aporta beneficios directos a la población de la región e incluso a algunos que viven lejos del polo. Lo que dice Richardson es que si no hay avance en el plano social verdaderamente sustancial el hinterland² del polo no avanza y por ello el primero arrastra paulatinamente al segundo hacia enclave. La estrategia social del PPP es cercana a cero, el irrisorio 3.7 del presupuesto que a desarrollo humano esta dedicado revela que han caído en la trampa que describe Richardson.

El análisis de Almeyra en torno a la inviabilidad del corredor transistmico da cuenta del sobredimensionamiento que el proyecto hace de los costos de transporte en el proceso de localización e incluso, como en este caso, de tránsito. Como se deriva del análisis del capítulo seis, el objetivo al reducir los costos de transporte es favorecer la manifestación de las ventajas comparativas del sureste. Esta es la posición krugmaniana.

Si se analizara el fenómeno desde la óptica de los polos de desarrollo tendríamos que decir que para que se favorezca la causación circular acumulativa Losch-Pottier es necesario algo más que un impulso al transporte un impulso a la atracción de inversión ligadas a sectores innovadores con demandas creciente además de un decidido impulso al desarrollo social que articule un sólido mercado de trabajo (este último es un elemento imprescindible en las políticas regionales exitosas como pudimos demostrar en los capítulos 3 y 4). Todas esas iniciativas deben tener el mismo peso en la estrategia.

¹ Esta idea llevó a Friedman a hablar del desarrollo de “polos de desarrollo social” vease Richardson Op. Cit.

² El hinterland es la zona adyacente al polo en un sentido circular. Es decir, es aquello que lo rodea.

Esta diferencia de ópticas puede conducir a políticas regionales muy diferentes. Cerraremos la investigación con un análisis comparativo entre estas dos posiciones teóricas con la finalidad de dejar claro sus coincidencias y diferencias.

7.7 Polos de desarrollo vs Núcleo Periferia.

Para los teóricos de los polos, el desarrollo es un *proceso* de cambio en sentido positivo a los valores vigentes en la sociedad que puede implicar el crecimiento económico pero que siempre es detonado por una oleada de innovaciones en áreas funcionales: económicas, sociales, culturales e institucionales (marco político-administrativo) y que se difunde a la sociedad con distinta intensidad y velocidad.

Recordemos que lo que Perroux estaba buscando era una teoría integral del desarrollo, que pudiera explicar no sólo su dimensión espacial sino también la temporal. Lo que Boudeville hizo fue ajustar la idea de la polarización al plano del espacio y lo hizo sin alterar la noción de desarrollo que privaba en Perroux. Ello le da a la teoría de los polos una gran capacidad para integrar categorías sociales y ligarlas entre sí. El desarrollo entonces es un proceso multifacético que tiene diversos orígenes pero cuyo impacto es trascendental sobre todas las categorías sociales.

La clave de la noción de desarrollo está en la palabra *innovaciones*. Para detonar el desarrollo es necesario que ocurra algún tipo de innovación en alguna área funcional de la sociedad de otra forma puede ocurrir algún cambio pero de ninguna manera este puede ser considerado desarrollo.

Por su parte, la teoría de los polos de desarrollo carece de formalidad cuantitativa y ello impide extraer conclusiones y pronósticos respecto de las variables involucradas en los procesos que describe. Esto se explica en mucho porque al intentar agrupar una gran cantidad de variables, no todas del mismo orden, se complica su cuantificación.

Sin embargo cuando agregamos a la noción de polarización la idea de localización Losch-Christaller y la idea de la causación circular acumulativa de Pottier lo que tenemos es un instrumento con mucha consistencia teórica para dictar las pautas a seguir en la inducción de un polo.

Para inducir un polo de desarrollo localizado en una región rezagada, es necesario atraer e ella empresas motrices innovadoras y dominantes e incluidas en industrias líderes con capacidad probada para la inducción del crecimiento sostenido, es decir, empresas con altos niveles de valor agregado cuyo efecto derrame sobre los ingresos de la región sea lo suficientemente grande y prolongado como para elevar sustancialmente los niveles de bienestar de la región. Ahora bien, la transformación del espacio geográfico que tal atracción implica, debe ir, en efecto, en la dirección de contar con una red de transporte lo suficientemente desarrollada para hacer llegar esos impulsos de crecimiento a toda esa región, o sea, la red de transporte debe favorecer la causación circular acumulativa de la que hablaba Pottier. La causación circular acumulativa implica que tanto las empresas se benefician de la región como la región se beneficia de las empresas, esto como un efecto espiral en sentido positivo a los ingresos y niveles de bienestar de la región.

Por su parte el modelo de Krugman es mucho menos ambicioso y su objetivo no está vinculado directamente con la meta del desarrollo. En todo caso lo que Krugman pretende explicar son los determinantes de una forma particular de localización y escapa a su interés si ello conduce o no al desarrollo.

Aunque el modelo posee un alto grado de generalidad mantuvo supuestos que pueden hacer cuestionables sus conclusiones (al menos al nivel analizado aquí). Quedan fuera de su argumento cuestiones torales como el papel de la proximidad de los insumos, el impacto al medio ambiente, las diferencias en la calificación de la mano de obra y categorías de orden social que impactan la actividad industrial.

A favor del modelo, debemos decir que el hecho de que todas las ecuaciones estén respaldadas por problemas de maximización del consumidor y del productor, le da al modelo una gran consistencia microeconómica.

Cuando Krugman construye su modelo lo hace buscando explicar el surgimiento de un cinturón industrial que concentraba la mayor parte de la Industria de los Estados Unidos desde la segunda mitad del siglo XIX (Aún hoy en nuestros días la mayor parte de la industria de los Estados Unidos está concentrada en una parte relativamente pequeña de la región del Noreste y de la parte oriental del Medio Oeste). La explicación que da Krugman a la emergencia y permanencia del Cinturón industrial es la siguiente:

En los incipientes E.U., cuando la población agrícola era mayoritaria, la industria estaba caracterizada por unas escasas economías de escala y un transporte caro, no se podía producir ningún fenómeno de concentración geográfica considerable. Cuando el país inició su transición industrial, la industria se desarrolló en aquellas áreas que contenían la mayor parte de la población agraria, excepto en el sur. Durante la segunda parte del siglo XIX, no obstante, las economías de escala de la industria crecieron, los costos de transporte cayeron y el porcentaje de la población no agraria creció. El resultado fue que las ventajas iniciales del Cinturón industrial desaparecieron. Sin embargo, a pesar de que la esclavitud fue abolida, durante tres cuartos de siglo el impulso de las áreas industriales ya creadas fue lo suficientemente poderoso para mantener el núcleo de la manufactura virtualmente intacto.³

Un poco adelante en el mismo trabajo Krugman escribía que: *cada una de las fábricas permaneció dentro del Cinturón Industrial por las ventajas que proporcionaba el estar cerca de las otras fábricas. Este incentivo aparente a favor de la agrupación de las distintas fábricas explica la persistencia del Cinturón Industrial incluso después de que la mayoría de la producción primaria de E.U. se hubiera desplazado a otras regiones.*

Como vemos fiel a su concepción, para Krugman el surgimiento del cinturón industrial tiene que ver con la interacción de las economías de escala, la migración laboral y la caída de los costos de transporte y la duración en el tiempo queda explicada por la demanda y las ventajas que ofrece la aglomeración.

Lo que no explica el modelo de Krugman (y que el mismo reconoce) es por ejemplo, la correlación entre la ubicación de la industria pesada y la de las minas de carbón. No menciona la lógica de la especialización local dentro del Cinturón industrial –no explica como Detroit surgió como centro del automóvil, Nueva York como el centro de la industria de la confección, Grand Rapids como el centro de la industria del mueble etc.

Algo todavía más importante y que constituye a juicio de quien escribe la gran carencia de modelos como el de Krugman es el no reconocimiento del papel de las empresas e industrias innovadoras en la formación de polos como el del Cinturón Industrial. En otras palabras gran parte del surgimiento pero sobre todo de la prolongación en el tiempo del Cinturón Industrial tiene que

³ Véase Krugman, Paul, Geografía y Comercio, Pág. 27-29

ver con el *tipo* de empresas que se ubicaron ahí: gran parte de ellas eran empresas técnicamente elevadas, ligadas a industrias de punta con alta capacidad para la generación de innovaciones y para la difusión de los impulsos del crecimiento, es decir, fueron empresas que contaron con una alta demanda laboral y de insumos precisamente porque están ligadas a industrias altamente tecnificadas y que se enfrentaban a demandas crecientes. Tal es el caso del Silicon Valley o de la industria automotriz de Detroit, la Industria pesada y metalmecánica ubicada en Green Bay, San Louis, Baltimore y Portland. El hecho de que fueran tecnificadas e innovadoras implicaba que la mano de obra demandada era cada vez más calificada. No es casualidad que muchas de las mejores Universidades del mundo se ubiquen también dentro del Cinturón.

Una de las conclusiones más importantes de Krugman es que el éxito de una región que se constituye como núcleo depende de si se vincula o no a un mercado con ingresos crecientes. Si forzamos un poco el modelo de ahí podemos inferir que el crecimiento económico de una región depende de su capacidad exportadora (la idea de la base exportadora) y esta a su vez depende en gran medida de los costos de transporte.

Parece entonces que la noción de Krugman del espacio queda reducida a la relación que tiene este con los costos de transporte y deja de lado la construcción social que nosotros hacemos del espacio y que el espacio provoca en nosotros. Pese a que comprendemos la dificultad de modelar este tipo de elementos sabemos que sino son incorporados tendremos pequeños modelos inconexos que explican problemas parciales de la distribución espacial de la economía.

Ninguno de los enfoques es preciso en cuanto a las razones de la especialización productiva, buscan explicar la concentración y se quedan sólo ahí. Ambos enfoques suponen implícitamente una planicie y dejan de lado el papel de la orografía e hidrografía en la concentración espacial y el desarrollo. Krugman es un poco más riguroso porque lo asocia a los costos de transporte de tal manera que una orografía más rebuscada nos llevará siempre a costos de transporte más altos, pero esta reducción aún sigue siendo carente cuando observamos que una orografía rebuscada trae consigo, si mayores costos, pero también una serie de recursos que las planicies no poseen (diversos tipos de minerales, v.g.) y que sin lugar a dudas influyen en el desempeño de la industria.

Conclusiones

Durante esta investigación hemos tratado de mostrar que la base conceptual constituye un elemento importante en la construcción de las políticas públicas. El contenido teórico que inspira las iniciativas a menudo determina el tipo de instrumentos de que se valen las iniciativas para cumplir sus objetivos.

La propuesta teórica detrás del Plan Puebla Panamá es una propuesta limitada que deposita en las comunicaciones y en las economías de escala demasiada importancia. Cuando decimos limitada queremos decir también incompleta, pues la red de transporte es elemento necesario pero no suficiente. Para revertir siglos de abandono en el sureste del país, se requiere un compromiso en más de un frente en los que se combata la pobreza sin dar paso a la exclusión, a la depredación y al despojo.

El modelo de Krugman es mucho menos pretencioso de lo que lo presentan, su objetivo es explicar una inducción a la concentración. Volver eso el centro de una política de desarrollo es un error conceptual, pues los objetivos de Krugman eran más explicativos que implicativos.

No estamos aquí para abrazar banderas, reconocemos que la teoría de los Polos de Desarrollo también adolece de fuertes carencias que la vuelven demasiado amplia y poco precisa en lo cuantitativo, sin embargo, parece reconocer que los elementos del desarrollo son amplios y diversos y que en todo caso el desarrollo es construcción histórico social.

Sin embargo, cuando la meta declarada es convertir a la región en un “polo de desarrollo de clase mundial”, debemos hacer hincapié en que, aunque si bien es cierto, que la teoría económica tiene mucho camino por recorrer en lo que a la incorporación del espacio como categoría económica se refiere, también lo es el hecho de que la teoría de los polos de desarrollo, rebasa por mucho el absurdo reduccionismo al que los paladines del libre comercio pretenden someterla.

El desarrollo para la corriente neoliberal como pudo observarse, guarda pocas o ninguna coincidencia con la corriente encabezada por Perroux, la realidad es que la supuesta inducción de polos de desarrollo mediante la generación de infraestructura y la IED sea cae sola, esta propuesta puede generar cualquier cosa menos un polo de desarrollo.

Para ellos el desarrollo no es construcción histórico-social, sino consecuencia de la acción del mercado, por lo cual los pobladores de la región no pueden ser actores de su propio desarrollo, sino agentes pasivos carentes de propuestas que deben aceptar la llegada del trabajo precario y asumirlo como desarrollo.

Y no es que desde aquí estemos en contra de cualquier iniciativa, compartimos el hecho de que es urgente un contrapeso entre el desarrollo regional del norte y el sur del país, pero no compartimos ni el enfoque ni los mecanismos por los cuales pretenden generarlo, el enfoque debe ser primero social, porque las necesidades de la región así lo marcan e inmediatamente después buscar mecanismos para captar o generar endogenamente inversión de punta con un compromiso regional. Además esta profundamente documentado las innumerables experiencias de desarrollo generadas desde el ámbito local, en el que los propios pobladores asumen el compromiso de su desarrollo y lo llevan a la practica con éxito. Estas experiencias pueden ser retomadas e impulsadas con la misma fuerza con la que se impulsa un Plan como este, de forma que le demos voz y recursos a las comunidades para vincular a la región desde la región.

Coincido con Armando Bartra cuando afirma que: “La modernidad que se desea no es la que se difunde desde un centro como las hondas que provoca en el estanque la caída de una piedra [...] el reto de la globalización alternativa es erradicar las hegemonías y el pensamiento único; es concebir y edificar un mundo descentrado o multicentrico al modo del estanque acribillado por la lluvia donde se cruzan incontables ondulaciones”.

Bibliografía

Álvarez, Alejandro [2002], *Seis factores estructurales que explican la estrategia del Plan Puebla Panamá*, en Álvarez Alejandro, Barreda Andrés y Bartra Armando, *Economía Política del Plan Puebla Panamá*, México, ITACA.

Álvarez, Alejandro y Mendoza, Gabriel [2004], *La infraestructura prioritaria en el Plan Puebla Panamá y los indicadores de bienestar social en el sur-sureste de México*, ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de la Ciencias Económicas en Guatemala. Quetzaltenango Guat. 4-6 Mzo.

Asuad, Normand [2001], *Economía Regional y Urbana*, México, BUAP.

Barreda, Andrés [2001], *Los peligros del Plan Puebla Panamá*, en Bartra Armando Coord. *Mesoamerica. Los ríos profundos*, México, Instituto Maya.

Bartra, Armando [2001], *Sur. Megaplanes y Utopías en la América Equinoccial*, en Bartra Armando Coord. *Mesoamerica. Los ríos profundos*, México, Instituto Maya.

Chavarría Hernández, Engge, [2005], “Quintana Roo. Empezar de nuevo”. en Revista Mundo Ejecutivo Edición Especial Hecho en México 2005-2006. Las 1000 empresas más importantes de México. Noviembre 2005.

Chavarría Hernández, Engge, [2005], “Tabasco. Su divisa de mañana”. en Revista Mundo Ejecutivo Edición Especial Hecho en México 2005-2006. Las 1000 empresas más importantes de México. Noviembre 2005.

Dávila, Enrique, Kessel Georgina y Levy, Santiago [2000], *El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México*, México, SHCP, Subsecretaría de Egresos.

Díaz Cayeros, Alberto [1995], *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*. Colegio de México 1995.

Gasca Zamora, José, [2001], El sur-sureste de México en la estrategia del Plan Puebla Panamá: ¿una oportunidad de desarrollo para las regiones olvidadas? en Revista DIVERSA. Instituto Electoral Veracruzano diciembre 2001 México.

Garza, Gustavo, [1984] “Desarrollo económico, urbanización y políticas públicas urbano-regionales en México (1900-1982).” en Revista Demografía y economía Vol V 1984 Colegio de México.

Hermansen, Termod, [1972], *Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional*, en Antoni R Kuklinski, *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional*, México, Fondo de Cultura Económica.

Jiménez, Carmen, [2005] “Campeche. ¡Gana con Turismo!” en Revista Mundo Ejecutivo Edición Especial Hecho en México 2005-2006. Las 1000 empresas más importantes de México. Noviembre 2005.

Jiménez, Carmen, [2005] “Yucatán. Buscan nuevos nichos” en Revista Mundo Ejecutivo Edición Especial Hecho en México 2005-2006. Las 1000 empresas más importantes de México. Noviembre 2005.

Krugman, Paul, Masahisa Fujita, Venables J, Anthony. [2000] *Economía Espacial*. España, Ariel Economía.

Krugman, Paul, [1992], *Geografía y Comercio*. España, Antoni Bosch.

Hernández Laos, E. [1984], “La desigualdad regional en México (1900-1980)” en Cordera Rolando y Tello Carlos (Comps.), *La desigualdad en México*. México Siglo XXI 1984.

Lastra Bastar, Francisco, [2000], *El sureste una deuda pendiente*. México, Gobierno del estado de Tabasco.

Mendoza, Gabriel [2003], *Evaluación de los avances del Plan Puebla Panamá*, ponencia presentada en la 18ª Conferencia General de Estudios Regionales de la cuenca del Pacífico, Acapulco Gro. 1-4 jul.

Ochoa Muñoz, Erik, [2005], "Puebla. Los servicios sí dejan" en Revista Mundo Ejecutivo Edición Especial Hecho en México 2005-2006. Las 1000 empresas más importantes de México. Noviembre 2005.

Ornelas, Jaime [2002] *El Plan Puebla Panamá y la globalización neoliberal*, APORTES, México, BUAP, Año VII Núm. 21, Sep-Dic. 137-155

Perches Galván, Fernando [2005], "Chiapas. Punta de lanza al sur" en Revista Mundo Ejecutivo Edición Especial Hecho en México 2005-2006. Las 1000 empresas más importantes de México. Noviembre 2005.

Perches Galván, Fernando [2005], "Oaxaca. El futuro es suyo" en Revista Mundo Ejecutivo Edición Especial Hecho en México 2005-2006. Las 1000 empresas más importantes de México. Noviembre 2005.

Richardson, Harry [1986], *Economía Regional y Urbana*, España, Alianza Editorial.

Rivera, Mara, [2005] "Guerrero. Diamante en bruto" en Revista Mundo Ejecutivo Edición Especial Hecho en México 2005-2006. Las 1000 empresas más importantes de México. Noviembre 2005.

Rodríguez, Mario [2004], *El desarrollo nacional y el Plan Puebla Panamá*, ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de la Ciencias Económicas en Guatemala. Quetzaltenango Guat. 4-6 Mzo.

Secretaría de Economía [2001], "Marcha hacia el sur. Folleto Ejecutivo".

Vargas, Ivonne. [2005], "Veracruz. Cuerno de la abundancia" en Revista Mundo Ejecutivo Edición Especial Hecho en México 2005-2006. Las 1000 empresas más importantes de México. Noviembre 2005.

Villafuerte, Solís Daniel, [2004], "La frontera sur de México. Del TLC México Centroamérica al Plan Puebla Panamá" . México UNAM, Plaza y Valdés.

Villarreal, Diana, [2002], *El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la política de desarrollo regional y la redistribución de los recursos federales*. UAM-Porrúa México 2002.

Wong González, Pablo, [1996], "Desarrollo regional en México entre la globalización y el centralismo". en *El desarrollo regional en México. Antecedentes y perspectivas*. Amecider, IIEC, México 1996.