

## Neoliberalismo y ocupación del territorio en México

Jaime Ornelas Delgado\*

El autor analiza los antecedentes y características de la política regional en el periodo 1989-1994, señalando que esta política incluye las ventajas comparativas para facilitar la localización de industrias maquiladoras en el norte del país. En el artículo se analiza también la desigual distribución de la inversión pública, canalizada en una mayor proporción hacia entidades con superiores niveles de ingreso, en detrimento de aquellas que presentan elevados índices de marginación.

*The author analyzes the background and characteristics of regional politics in the period from 1989-1994, pointing out that this policy includes comparative advantages that are exploited to facilitate the location of in-bond industries in the north of the country. The article also analyzes the unequal distribution of public investment that is channelled more towards states with higher income levels to the detriment of those with high indexes of marginalization.*

*L'auteur analyse les antécédents et les caractéristiques de la politique régionale au cours de la période 1989-1994, faisant remarquer que cette politique comporte des avantages comparatifs tendant à faciliter l'installation d'industries de sous-traitance dans le nord du pays. On étudie également, dans cet article, la distribution inégale des investissements publics, lesquels sont en grande partie canalisés vers les régions les plus riches, au détriment de celles qui présentent des taux élevés de marginalisation.*

---

\* Profesor - Investigador de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Vocal de la Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina (AFEIAL).

## Antecedentes

En el modelo económico impuesto en México desde mediados de los años treinta, el gasto público en consumo e inversión fue, con mayor o menor eficiencia y hasta los inicios de la década de los ochenta, el *motor fundamental* del crecimiento económico. El gasto público permitió la construcción y distribución, aunque en forma desigual en el territorio nacional, tanto de las *condiciones generales de la producción y reproducción del capital* (generales porque no son “condición particular para este o aquel capitalista”), como de los medios de consumo colectivo (MCC), que permiten la reproducción de la fuerza de trabajo.<sup>1</sup>

La concentración y centralización del capital en determinadas regiones del país llevó aparejado el proceso de concentración y centralización de las condiciones generales de la producción. Asimismo, la concentración de la población exigió la construcción concentrada de los MCC, reforzándose con ello el papel predominante, en más un sentido, de las áreas urbanas del país.

Dicho de otra manera, la industrialización —proceso dominante en la economía mexicana a partir de la Segunda Guerra Mundial—

generó en México una urbanización importante, dominada por la gran ciudad capital, seguida muy de lejos por Monterrey, Guadalajara y Puebla, y una estructura regional marcadamente desigual en términos de desarrollo capitalista y condiciones materiales de vida.<sup>2</sup>

1 Los MCC contribuyen a la reproducción de la fuerza de trabajo fuera del proceso de producción y son, según Jean Lojkin, tres sus características principales que los distinguen de los medios de consumo individuales, a saber: 1) su valor de uso no se refiere a una necesidad particular de un individuo sino a una necesidad social que no puede satisfacerse sino colectivamente; por ejemplo, los cuidados hospitalarios, la enseñanza escolar o el transporte público, son valores de uso “colectivos en el sentido de que están destinados al consumo de una colectividad social o territorial”; 2) los “soportes materiales”, donde se produce el servicio, no se destruyen con el consumo, es decir, prestan servicios por un largo periodo; tal es el caso de un hospital, una escuela o un transporte; y 3) los “soportes materiales” donde se produce el servicio se distinguen claramente de éste. Por ejemplo, un hospital no es lo mismo que los servicios hospitalarios, ni la enseñanza puede confundirse con la escuela, o el vehículo con la transportación. Véase Lojkin, Jean. *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*, México, Siglo XXI editores, 1979, pp. 116 y ss.

2 Pradilla Cobos, Emilio. *Territorios en crisis. México 1970-1992*, México, Red Nacional de Investigación Urbana, 1993, p. 11.

Un efecto más, entre otros, de la *apresurada industrialización concentrada*, sustentada en la política sustitutiva de importaciones y proteccionista a ultranza, fue impedir una adecuada distribución de la riqueza nacional en tanto que se aplicó una política económica que privilegió la acumulación de capital en detrimento de los ingresos de los trabajadores. De esta manera, hacia 1970, 39.2% de los mexicanos vivía en condiciones de pobreza extrema y 22.3% en la pobreza, es decir, más de la mitad de la población total del país se encontraba en condiciones francamente deplorables.<sup>3</sup>

Al mismo tiempo, tanto el sector público como el privado abandonaron paulatinamente la inversión en la actividad agropecuaria, al grado de que si en 1953 se destinaba al campo el 17% de la inversión fija bruta, en 1960 el porcentaje se redujo a 12%, para ser apenas del 7% en 1970,<sup>4</sup> con lo que la aportación del sector agropecuario al Producto Interno Bruto (PIB) pasó del 17.4% en 1958 al 11.6% en 1970,<sup>5</sup> lo que convirtió al país en un importador neto de alimentos, la proclamada autosuficiencia alimentaria pasaba a ser una quimera más y otra asignatura pendiente de “los gobiernos emanados de la Revolución”.

## La frustrada búsqueda de opciones

El que podemos llamar el modelo histórico de la economía mexicana iniciado en 1940, mostró su agotamiento definitivo a finales de los años sesenta, cuando se expresan violentamente las contradicciones sociales que generó.

Para superar la crisis que vivía el país, diagnosticada como “el agotamiento del modelo de crecimiento con estabilidad”, los aparatos gubernamentales aplicaron una política que se concretó con el otorgamiento de

3 Carrasco Licea, Rosalba y Francisco Hernández Puente. “Abatir la pobreza, condición para modernizar”, México, *La Jornada*, 29 de septiembre de 1990, p. 27.

4 Valenzuela Feijóo, José. *El capitalismo mexicano en los ochenta*, México, Ediciones Era, 1988, p. 37.

5 Villarreal, René. “El desarrollo industrial de México: una perspectiva histórica”, en *México: 75 años de Revolución. Desarrollo Económico 1*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 308.

subsidios generalizados al ingreso y al consumo de la población, la creación masiva de empleos en dependencias públicas y entidades paraestatales, así como suministro altamente subsidiado por parte del Estado de satisfactores tales como alimentos, vivienda, agua potable, gasolina, electricidad y transporte.<sup>6</sup>

Nada, sin embargo, pudo detener la crisis.

Por ello, a la década de los setenta bien podemos caracterizarla por la frustrada búsqueda de fórmulas encaminadas a resolver los problemas que el modelo histórico enfrentaba. Así, ante la imposibilidad de emprender la reforma fiscal que aumentara los recursos gubernamentales, o de elevar los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas estatales, se recurrió al *crédito externo* con la pretensión de mantener los niveles de gasto que reanimaran la actividad económica.

El endeudamiento externo, entre otras cosas, permitió grandes inversiones en las regiones petroleras del país generando a éstas enormes problemas aún no resueltos e hizo que la cuenta por pagar a los monopolios financieros internacionales creciera exponencialmente. Entre 1969 y 1976 la deuda del sector público con el exterior se cuadruplicó al pasar de 5 mil a 20 mil millones de dólares, para alcanzar los 100 mil millones en 1982, según afirmó el entonces presidente de la República, José López Portillo en su último informe de labores.<sup>7</sup>

#### *Las acciones sobre el territorio*

Con la evidencia de la insuficiencia de los mecanismos espontáneos de la economía para disminuir las desigualdades regionales, desigualdades que en un momento determinado se convirtieron en obstáculos crecientes al proceso de acumulación general de capital, al inicio de los años setenta se fortalece la idea de la intervención del Estado en dos sentidos: modificar el patrón de asentamiento de la población y estimular la actividad económica regional.

6 Solís Cámara, Fernando. "El combate a la pobreza: una opción hacia la democracia", México, Revista *Examen*, año 3, núm. 28, 1991, p. 10.

7 Guillén Romo, Héctor. *Orígenes de la crisis en México*, México, Ediciones Era, 1984, p. 50.

A lo largo del régimen de Luis Echeverría (1970-1976), se acentuó la idea del desarrollo regional como una tarea de incumbencia casi exclusiva del gobierno federal y se consideró el gasto público como el instrumento más poderoso para lograr la redistribución de la población y de la actividad económica en el territorio nacional.

Coincidiendo con el fin del gobierno de Luis Echeverría y el comienzo del encabezado por José López Portillo (1976-1982), la política de desarrollo regional pierde importancia en los aparatos gubernamentales donde se empieza a mostrar un mayor interés por las cuestiones urbanas, particularmente las referidas a la desconcentración territorial (reducir, sobre todo, la elevada concentración existente en la ciudad de México) y la creación de un sistema urbano nacional capaz de ser sustento de la expansión económica en todo el territorio de la República.

El primer paso del gobierno federal para orquestar un proceso de planeación urbano-regional a nivel nacional, se expresará en forma clara a partir de la discusión y promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976.<sup>8</sup>

El ordenamiento del territorio en esos momentos, tal y como lo establecía el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978, se pretendía guiar a partir de la creación, impulso y/o consolidación de las llamadas "ciudades de equilibrio", que cumplirían con el propósito de convertirse en polos de atracción de las nuevas actividades industriales y de servicios que iniciarían la desconcentración de la ciudad de México. De esta manera,

Durante la presidencia de José López Portillo se consideró que el desarrollo de las diversas regiones era una urgente necesidad ante el crecimiento explosivo y desordenado de las ciudades y regiones del país, el cual se había caracterizado por su polarización: grandes concentraciones urbanas sobre todo en el Valle de México y, en contraste, regiones semiabandonadas o con población sumamente dispersa.<sup>9</sup>

8 Astudillo Moya, Marcela y Alejandro Méndez Rodríguez. "Planes urbanos sin descentralización financiera en México", en *Problemas del Desarrollo*, vol. XXIV, núm. 93, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, abril-junio de 1993, p. 154.

9 Janetti Díaz, María Emilia. "El desarrollo regional de México. Evaluación reciente de la política", Revista *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 9, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, septiembre de 1988, p. 852.

En consecuencia, a lo largo de este sexenio se multiplican las acciones de ordenamiento urbano-regional y crece el interés del Estado por sentar las bases jurídicas para su intervención en el ámbito territorial. El primer momento de esta etapa concluye con lo que Gustavo Garza denomina la constitución de "la superestructura legal sobre la cual descansaría la futura planificación del desarrollo de los centros de población en los niveles nacional, estatal y municipal".<sup>10</sup>

### Crisis y neoliberalismo

En 1982, por primera vez en cuarenta años, la economía mexicana no creció, la inflación alcanzó el 100%, la deuda externa se había convertido en una pesada carga y el desempleo empezó a expresarse con inusitada fuerza.<sup>11</sup> En estas circunstancias, el gobierno de Miguel de la Madrid se decidió por "administrar la crisis" a partir de lo que parece ser un diagnóstico equivocado: considerarla como una crisis de tipo financiero (o de "caja", como se llegó a decir) y no realmente como lo era: una crisis estructural que afectaba al proceso de acumulación de capital en general.

A lo largo de todo el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se pueden observar los más denodados esfuerzos por utilizar el poder presidencial para reintroducir la viabilidad del sistema económico por la vía del neoliberalismo, modelo dominante en el ámbito internacional.

En sus propios términos, y de acuerdo a sus propósitos, la política de Miguel de la Madrid tuvo éxito: el Estado redujo su papel en la economía, la privatización de las empresas públicas y del conjunto de la economía avanzó rápidamente, y de una economía altamente protegida se pasó a una economía abierta mediante la apresurada e indiscriminada apertura del mercado interno a las mercaderías e inversiones extranjeras; todo ello con el propósito, apenas disimula-

<sup>10</sup> Garza Villarreal, Gustavo. *Descentralización, tecnología y localización industrial en México*, México, El Colegio de México, 1992, p. 29.

<sup>11</sup> Véase Ortiz Wadgymar, Arturo. *El fracaso neoliberal en México, 6 años de Fondo Monetario (1982-1988)*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1989. Guillén Romo, Arturo. *El sexenio del crecimiento cero. Contra los defensores de las finanzas sanas*, México, Ediciones Era, Colección Problemas de México, 1990.

do, de hacer ahora del *gasto privado* en consumo e inversión, el nuevo motor del desarrollo.

De manera simultánea a la crisis de principios de los ochenta, cobra fuerza y predominio la corriente neoliberal que, en líneas generales, propone el abandono de aquellas políticas que exigían una amplia intervención del Estado para actuar sobre la demanda efectiva y alcanzar el pleno empleo. Asimismo, empiezan a aplicarse de manera generalizada las políticas económicas afines al monetarismo que "teóricamente" plantea la necesidad de liberar los precios como forma de lograr la "racionalización y ajuste de los mecanismos económicos". En términos generales, esta corriente rechaza la tesis de una "acción fuerte" de los aparatos gubernamentales en el conjunto de la actividad económica, da prioridad a las variables macroeconómicas y pretende alcanzar el equilibrio económico dejando actuar libremente a las fuerzas del mercado, consideradas como el mecanismo más idóneo y eficiente para la asignación de recursos. Todo ello, como resulta evidente, conduce a limitar y reducir la acción gubernamental en todos los ámbitos de la vida social.

### Neoliberalismo y política regional

El neoliberalismo, al identificar la planeación con políticas excesivamente rígidas y generalizadoras, empieza por abandonar la idea de planificar el desarrollo regional. Con ello, y a partir de ese momento, el Estado Mexicano, de hecho,

renuncia a ejercer una política regional, en el sentido de luchar contra las desigualdades regionales, para dedicarse, preferentemente, a impulsar la aparición de condiciones diferenciales y competitivas entre las diversas regiones que conforman aún el estado político-administrativo.<sup>12</sup>

En otras palabras, la política económica neoliberal no debe identificarse con la falta de propósitos gubernamentales en materia regional, sino más bien con la búsqueda de líneas de acción diferentes,

<sup>12</sup> Hiernaux, Daniel. "En la búsqueda de un nuevo paradigma regional", en Ramírez, Blanca (compiladora), *Nuevas tendencias en el análisis regional*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1991, p. 43.

ligadas a otros factores y a otras estrategias acordes con el propósito central de lograr una inserción eficiente de la economía mexicana en el circuito de acumulación internacional.

### La política regional bajo el salinismo

El *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* (PND), propuesto por el presidente Carlos Salinas de Gortari para “conducir el cambio a través de las instituciones que los mexicanos nos hemos dado a lo largo de la historia, con la fidelidad a las tradiciones que constituyen nuestra identidad”, establece un conjunto de lineamientos generales (objetivos y metas) para orientar el crecimiento económico y presenta algunas consideraciones en relación con la reorganización y reorientación de los factores geográfico-regionales en la búsqueda del “cambio y la identidad” de la Nación. Esas consideraciones se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1. El reordenamiento territorial debe obedecer a la necesidad de ubicar la nueva actividad industrial y económica que demanda la modernización, impulsando la infraestructura y los soportes materiales que permitan una más dinámica acumulación de capital.
2. En tanto la regulación estatal y el déficit público han sido el origen y la causa de los desequilibrios y la falta de dinamismo de la capacidad productiva nacional, se propone ahora un proceso de desregulación que aliente la inversión privada y el saneamiento de las finanzas gubernamentales a partir de eliminar los subsidios y deshacerse de las empresas gubernamentales “no estratégicas”. Las que sigan como propiedad estatal se harán más competitivas mediante su modernización productiva.
3. Siendo el objetivo central del gobierno la *modernización*, es necesario preparar al país para su inserción en el proceso de modernización mundial, caracterizado por la formación de bloques regionales.
4. La modernización incluye la explotación “adecuada” de los recursos naturales, que sólo el capital privado puede lograr.
5. El turismo internacional es un factor clave en el impulso al desarrollo económico y social del país, en tanto resulta una actividad privilegiada en la captación de divisas.

6. Fomentar los corredores económicos regionales, para lo cual se dispondrá de la infraestructura instalada en los parques y puertos industriales, fortaleciendo la infraestructura de comunicaciones y servicios para favorecer la integración de los mercados regionales.
7. La consolidación del crecimiento y desarrollo regional y urbano es una estrategia fundamental para el país. El establecer criterios claros de ubicación de la población, congruentes con el aprovechamiento racional de los recursos naturales, permitirá consolidar la desconcentración económica.

El régimen salinista, en consecuencia, parte de considerar que la modernización requiere de dos puntos fundamentales para su concreción, a saber:

1. El establecimiento y desarrollo de una nueva forma de producción industrial vinculada al mercado externo, desplazando el centro de gravedad de las exportaciones de los productos primarios y el petróleo a las manufacturas. “La modernización es, al exterior, una política activa”, advierte el PND, lo cual significa: “iniciativas económicas, técnicas y financieras que complementen y hagan rendir el esfuerzo interno y den expresión concreta a una mayor presencia y beneficio a México en su participación en los mercados internacionales”.<sup>13</sup>
2. La apropiación por parte del capital privado, nacional y extranjero, de nuevos territorios que permitan apresurar y ampliar su ciclo de reproducción. “El reordenamiento territorial y la desconcentración económica —señala el PND—, significan encauzar la actividad económica hacia lugares óptimos por su disponibilidad de recursos”.<sup>14</sup>

Dicho de otra manera:

El ‘nuevo’ patrón de acumulación de capital, la inserción en la ‘nueva’ división internacional del trabajo, las ‘nuevas’ formaciones sociales en proceso de construcción a partir de la reestructuración del capitalismo mundial y latinoamericano en

<sup>13</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, mayo de 1989, p. 17.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 110.

marcha, tienden a constituir una 'nueva' estructura territorial y urbana *orientada hacia afuera*, internacionalizada, fragmentariamente hegemonizada en función de las relaciones de dominación impuestas por los bloques económicos y políticos capitalistas en lucha por la hegemonía en el sistema mundial.<sup>15</sup>

### *Ocupación del territorio y la política regional*

Para lograr una rápida y eficiente inserción de la economía mexicana a la nueva división internacional del trabajo, los aparatos gubernamentales pretenden utilizar dos "ventajas comparativas": la primera referida al bajo precio de la fuerza de trabajo y, la segunda, a "la vecindad con el mayor mercado consumidor y de capitales del mundo, Estados Unidos".<sup>16</sup> Con ambas "ventajas", se pretende hacer de México, para las empresas transnacionales y sus proyectos de "descentralización" o "redespegue industrial", una plataforma de exportación ideal.

En el primer caso, *la baja remuneración de la fuerza de trabajo* es utilizada incluso en las promociones oficiales para atraer inversiones. Por ejemplo, en *La guía para el inversionista en la ciudad de México*, elaborada por el Departamento del Distrito Federal con el fin de promocionar a la ciudad de México como un "centro privilegiado" en el país para la inversión, se indica que la capital mexicana pertenece a la zona del país con el mayor nivel de salarios mínimos, pero se enfatiza que dicho nivel es considerablemente inferior respecto al de otras ciudades del mundo y se aportan al respecto los siguientes datos:

Un obrero, dice la *Guía*, gana en promedio anual en Los Angeles, 30 mil dólares; en Houston, 18 400; en Milán, 14 200 y en Seúl, 7 500. En el Distrito Federal, el salario promedio es de 2 400 dólares.

En cuanto a las prestaciones sociales, se destaca en la *Guía* mencionada que son "altamente competitivas" en términos internacionales, ya que ascienden al 20.44% en promedio del salario del

trabajador y se subraya que en nuestro país no existe seguro de desempleo. En Estados Unidos, en cambio, el porcentaje de las prestaciones sociales llega a ser el 40% del salario del trabajador.<sup>17</sup>

Y no dejan de tener razón los publicistas oficiales. Un estudio de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) confirma que el salario mínimo en todo el país ha sufrido un deterioro continuo de su valor real: "En 1981, explica el documento cetemista, la remuneración a los salarios significaba 37.5% del PIB, mientras que en 1991 fue de 25.8%, lo que significa que en diez años la participación de las remuneraciones en el PIB cayó 31%".<sup>18</sup> Por su parte, en otra investigación, ésta del Congreso del Trabajo, se concluye que "El salario mínimo perdió entre 1983 y 1993 el 47.5 por ciento de su poder adquisitivo, lo que contribuyó al incremento de los mexicanos que viven en la pobreza y en la pobreza extrema".<sup>19</sup>

Por su parte, el salario nominal pagado a los trabajadores mexicanos en las empresas maquiladoras de exportación es muy inferior al estadounidense (10.6 veces), al de los países europeos, los latinoamericanos y, aun, los asiáticos. Por ejemplo, en 1989 los salarios/hora en México eran de 1.29 dólares, en Taiwan de 2.15 dólares, en Corea del Sur de 2.94 y en Singapur de 2.25.<sup>20</sup>

La otra "ventaja" mencionada, *la cercanía física con el mercado más grande del mundo*, resulta determinante para los inversionistas estadounidenses, europeos y japoneses cuya producción esté orientada al mercado estadounidense. La cercanía con uno de los países con mayor nivel de consumo en el mundo significa la posibilidad de disminuir los tiempos de circulación de las mercancías y agilizar su paso de la esfera de producción a la de circulación, es decir, se acelera su valorización. Sin embargo, esta "ventaja" se refiere a determinadas regiones: aquellas localizadas en la parte norte de la República y, en particular, permite a los estados fronterizos mexicanos una mayor integración a la dinámica de la economía estadounidense.

Por supuesto, para los aparatos gubernamentales mexicanos, la adecuación de nuevas regiones y el énfasis en ambas "ventajas com-

15 Pradilla Cobos, Emilio. *Op. cit.*, p. 9.

16 Gilly, Adolfo. "Prólogo" al libro de José Valenzuela Feijóo, *El capitalismo mexicano en los ochenta*, México, Ediciones Era, Colección Problemas de México, 2a. reimpresión, 1988, p. 14.

17 *La Jornada*, domingo 8 de mayo de 1994, p. 15.

18 *La Jornada*, sábado 1 de agosto de 1993, p. 3.

19 *La Jornada*, jueves 14 de julio de 1994, p. 14.

20 Pradilla Cobos, Emilio. *Op. cit.*, p. 139.

parativas" resulta esencial para llevar adelante la política de modernización. La desregulación en materia ecológica, cambios en la ley de inversiones extranjeras, facilidades para el establecimiento de las plantas industriales, contención salarial e inversión en infraestructura, por ejemplo, son acciones gubernamentales encaminadas a servir a las empresas extranjeras y a la industria maquiladora de exportación, que encuentran condiciones óptimas de localización en las regiones del norte del país, que se han convertido en verdaderos polos de atracción para el capital extranjero.

Con ello, se establecen nuevas tendencias en el proceso de ocupación del territorio, que deja de ser guiado por el gobierno —si es que alguna vez lo fue, aunque ahora se renuncia explícitamente a hacerlo—, para obedecer estricta y fundamentalmente a las necesidades de integración económica de la economía mexicana con la estadounidense y a la valorización del capital privado. De esta manera, si tradicionalmente la estructuración del territorio nacional tenía como único polo ordenador a la ciudad de México, en estos momentos *un nuevo polo*, localizado éste en el exterior, empieza a ser determinante en la reordenación del territorio nacional.

Las *nuevas regiones de concentración*, sobre todo las fronterizas del norte y las costeras, lo son en tanto han empezado a concentrar y centralizar la producción y el capital y se convierten en polos de atracción de la fuerza de trabajo, constituyéndose así ciudades que crecen desordenadamente y padecen ya de todas las desventajas de su apresurado crecimiento. La población llega hasta estas ciudades en flujos continuos que demandan vivienda y servicios urbanos que el gobierno no está dispuesto a otorgar, como no sea a partir de su privatización.

Esas nuevas regiones de concentración capitalista, ofrecen algunas ventajas sobre las *regiones de concentración tradicional*, como las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, en tanto que su "necesidad de desarrollo" las hace tratar de ofrecer un mayor número de ventajas (o un menor número de obstáculos, si se prefiere) al capital. De esta manera, se flexibilizan las relaciones laborales, es decir, se suprime cualquier ventaja laboral y se ofrecen infraestructura y servicios urbanos a bajo costo con el fin de atraer a las inversiones que "modernicen" la estructura productiva de esas regiones. De ahí que, por ejemplo, las maquiladoras de exportación encuentren en la frontera norte nuevos espacios de localización, que les facilitan el acceso al mercado estadounidense. Por eso no puede

resultar extraño que en el presente sexenio, según indica un documento del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora, "La industria maquiladora de exportación elevó el número de plantas en México de mil 468 a más de dos mil 200", es decir, un incremento de casi el 50%, que mantiene a este sector como uno de los más dinámicos de la economía nacional, ya que al destinarse su producción hacia el mercado externo no le afecta la caída de las ventas internas, el bajo poder adquisitivo o el descenso de la demanda doméstica.

Los municipios que destacan por su participación en el valor agregado total de la industria maquiladora de exportación, son: Ciudad Juárez con el 23.8%; Tijuana, 15.6%; Matamoros, 9.2%, Chihuahua, 6.5%; Reynosa, 5.6%; y Mexicali, 3.9%. En conjunto, esos seis municipios generaron el 65% del valor agregado en la industria maquiladora de exportación; es decir, sólo es significativa esa actividad en los estados fronterizos del norte, donde se localiza el 87.5% de las plantas existentes en el país.<sup>21</sup>

En realidad, desde el inicio del programa de maquiladoras esta situación no se ha modificado, por el contrario, al parecer el transcurso del tiempo sólo la ha fortalecido. Así, desde mayo de 1990,

del total de la industria maquiladora, el 86.9% de las plantas, el 90.2% del personal ocupado y el 87.1% del valor agregado se localizaban en los estados fronterizos con Estados Unidos..., que constituyen el territorio privilegiado por los capitales foráneos para su implantación.<sup>22</sup>

Pero hoy no sólo las maquiladoras de exportación se han establecido en la frontera norte del país o en las entidades cercanas a ella. En tiempos recientes se han instalado nuevas plantas automotrices en Aguascalientes (Nissan), Hermosillo y Chihuahua (Ford), Ramos Arizpe (Chrysler) en Coahuila, y en Gómez Palacio (Renault), Durango; así como otro tipo de plantas industriales, la IBM en Hermosillo o la *Texas Instruments* en Aguascalientes. Así, la región de implantación de esas empresas, algunas de ellas con tecnología y organización del trabajo similar al de sus matrices, se localiza en los estados del norte de México, cuya relación económica y cultural es muy intensa con Estados Unidos. Estas industrias ya no son

21 *El Financiero*, viernes 5 de agosto de 1994, p. 8A.

22 Pradilla Cobos, Emilio. *Op. cit.*, p. 137.

empresas trabajo-intensivas, como son las maquiladoras que fabrican productos o partes de productos con elevado contenido de trabajo vivo, sino de establecimientos capital-intensivos, venidos para quedarse. No son elementales *sweat-shops* que de un día para otro pueden llevarse sus maquinarias y levantar el vuelo dejando sólo los galrones y trabajadores desocupados, sino establecimientos modernos que tienden a estimular el surgimiento de una red de subsidiarias y pueden dejar significativas derramas tecnológicas en la región donde operan.<sup>23</sup>

Así las cosas, en la frontera norte del país es fácil observar cómo el capital extranjero se apodera de los nuevos espacios abiertos a la producción.

En otros casos, regiones consideradas con potencial turístico se convierten en enclaves del capital extranjero en el territorio nacional, ante la mirada no sólo complaciente sino la actitud alentadora de las autoridades. Los nuevos enclaves turísticos como Huatulco, Los Cabos o Cancún, se han conformando como zonas turísticas desarrolladas por el capital trasnacional y destinadas casi exclusivamente al turismo extranjero, con el pretexto de que las divisas que traen los visitantes son indispensables para solventar los problemas de la deuda externa y la balanza en cuenta corriente del país.

### *La inversión pública y la política regional salinista*

La manera como se ha distribuido durante el salinismo la inversión pública entre las distintas entidades federales ha sido, sin duda, un factor determinante de la profundización de las diferencias regionales en el país, dado lo incierto y errático de la inversión privada y la importancia que aún mantiene la inversión pública como elemento propulsor del desarrollo.

Los datos del cuadro anexo muestran cómo a lo largo de la presente administración los recursos federales jamás acudieron hasta aquellas entidades donde la infraestructura básica para el desarrollo no existía al principio del sexenio. La falta de recursos públicos formó parte de los obstáculos que impidieron convertir a esos estados y regiones en polos capaces de atraer inversión y superar sus niveles de atraso. En cambio, aquellas entidades con mayor desarrollo relativo

<sup>23</sup> Gilly, Adolfo. *Op. cit.*, p. 15.

no sólo pudieron mantener su posición sino que aumentaron sus diferencias con respecto de las menos desarrolladas. El caso es que entre 1989 y 1993 sólo el Distrito Federal recibió el 38.60% de la inversión pública federal, mientras que 15 entidades, con niveles de "muy alta" y "alta marginación",<sup>24</sup> obtuvieron, en ese mismo lapso, el 36.44 % del total de la inversión pública federal, aunque su población representa el 46.42% del total nacional, en tanto que los habitantes de la ciudad de México significan el 10% (ver Cuadro 1).

No puede ser extraño, entonces, que el Distrito Federal aporte el 27.25% del PIB, mientras que los 15 estados considerados como de "muy alta" y "alta" marginación, contribuyan con el 29.71% del PIB del país.

En otras palabras, la política económica seguida por el gobierno salinista, entre otros efectos, tuvo el de profundizar los desequilibrios regionales. De esta manera, aquellas entidades atrasadas se atrasaron aún más, mientras que aquellos estados que se ajustaban mejor, por su ubicación geográfica, a la estrategia salinista de una "mejor inserción a la economía internacional", pudieron mantener su situación preponderante en el contexto nacional. Por ejemplo, las entidades con menor marginación en el país resultan ser Baja California, Nuevo León y el Distrito Federal, donde vive el 16% de la población total de la República y, en conjunto, obtuvieron el 42% de la inversión pública ejercida en los primeros cinco años del sexenio salinista; en cambio, los seis estados con "muy alta marginación", con el 26% de la población nacional, obtuvieron apenas el 18% de la inversión gubernamental en ese mismo lapso.

### *¿Cuántos Méxicos?*

Sin duda, la política salinista que alentó la profundización de las diferencias regionales y estatales en el país nos permite concluir en la

<sup>24</sup> La población marginada puede entenderse "como integrante de una sociedad en la que por diversas causas la organización socioeconómica y política vigente la integra en el subsistema económico (producción-distribución de bienes y servicios) pero la excluye total o parcialmente del acceso al consumo y disfrute de bienes y servicios y de la participación en los asuntos públicos". Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua, *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990*. Primer informe técnico del proyecto Desigualdad Regional y Marginación Municipal en México, 1993, p. 15.

aceptación definitiva de la existencia de *dos Méxicos*: el del capitalismo más dependiente e integrado a la economía estadounidense, y el México del capitalismo atrasado y desintegrado, que sobrevive como la otra cara —indispensable, además—, de la moneda capitalista. En este sentido, advierte Adolfo Gilly:

La *modernización* nacional, y en particular el proceso de integración económica, traza una segunda frontera invisible entre el norte y centro norte de México, y el centro y sur del país.<sup>25</sup>

En otros términos, la inserción de la economía mexicana al proceso de globalización no ha sido, ni será, capaz de cancelar la tendencia al desarrollo desigual del capitalismo y su territorio; por el contrario, la globalización acentúa y perpetúa la desigualdad, e incluso el mayor riesgo es que puede hacerla irreversible. Crecer con base en las exportaciones, por supuesto, genera una creciente desproporcionalidad en la economía y el territorio nacionales, entre regiones exportadoras y no exportadoras.

#### *Dos Méxicos, dos políticas económicas*

De acuerdo con esta realidad, podemos decir que sí existen dos Méxicos, uno de ellos, el de mayor marginación y pobreza, localizado al sur de la República, no puede desarrollarse mediante la política económica que se aplica en aquellas regiones donde son menores los niveles de pobreza y marginación de la población. En realidad, a cada una de esas grandes regiones del país debe corresponder una política económica claramente diferenciada: en una de ellas, la que ha de aplicarse en las regiones donde prevalecen los mayores índices de marginación y pobreza, la inversión pública, en tanto que no depende estrictamente de la tasa de ganancia, puede desempeñar un papel clave por su capacidad de realizar proyectos de largo alcance y mayor utilidad social; en la otra parte de la República la inversión pública puede desempeñar un papel no de menor importancia sino diferente al que ha de cumplir en la parte sur del país. Al final de cuentas, las condiciones prevalecientes del proceso económico en aquellos estados

<sup>25</sup> Gilly, Adolfo. *Op. cit.*, p. 16.

son diferentes a las del resto de las entidades empobrecidas y marginadas; la integración de esas regiones a la economía estadounidense las hace completamente distintas.

De cualquier manera, no se trata de proponer el sostenimiento de la política económica neoliberal que ya ha mostrado, entre otras cosas, su incapacidad para lograr el crecimiento sostenido; incluso, al parecer su viabilidad se ha puesto en duda aun dentro del mismo aparato gubernamental, pues si bien en los llamados *Criterios Generales de Política Económica* para 1994, presentado por el presidente Salinas en noviembre del año pasado, acompañando a su iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente a 1994, se festina haber logrado una reducción acumulada de 25% del gasto público a lo largo del sexenio; Ernesto Zedillo, en el primer punto de su decálogo económico, propone “para aprovechar mejor los recursos con que cuenta nuestra economía”, elevar “ya en el primer año de gobierno” la inversión pública en 25%, es decir, volverla al nivel que tenía en 1988.

#### *Una política regional para superar la pobreza*

Más allá de la ociosa discusión de si “todo al Estado o todo al mercado”, es preciso reconocer la importancia de la inversión pública en proyectos de largo plazo y mayor beneficio social, proyectos que, precisamente, son del tipo considerado de mayor utilidad práctica para el desarrollo de economías del nivel de la mexicana y que, por el volumen de los recursos necesarios y su lenta recuperación, resultan poco atractivos para los inversionistas privados.

Debemos admitir que en las actuales condiciones económicas y sociales, sobre todo en aquella parte del país donde prevalecen elevados índices de pobreza y marginación, la *inversión privada* es muy débil, cuando no inexistente, y que los recursos para invertir son francamente escasos. En esas circunstancias, es difícil pensar en otros instrumentos que no sean la inversión y el gasto públicos como los factores esenciales para lograr impulsar el desarrollo de la capacidad productiva de esas regiones; mejorar los niveles de bienestar de la población y propiciar una distribución del ingreso en favor de los que menos tienen.

Incluso, pensando en reducir al mínimo el riesgo inflacionario, es conveniente prestar mayor atención a aquellos componentes del

aumento de la inversión neta que posean el mayor potencial de productividad. Desde este punto de vista, la *inversión estatal* es la que mejor se ajusta a estos propósitos, sobre todo porque tiene la ventaja de ser más estable que la inversión privada y, como ya dijimos, porque su monto, destino y localización no dependen tanto de la tasa de ganancia prevaleciente, que en las regiones empobrecidas es muy baja o sencillamente nula.

En síntesis, si admitimos que economías tan deterioradas como las existentes en la parte sur de la República se les ha de poner una mayor atención, por el lado de la oferta, con el fortalecimiento de la capacidad productiva y la superación de los niveles de desempleo y subempleo seculares, lo primero que debe hacerse es lograr un rápido aumento en la tasa de la demanda efectiva. Dicho de otra manera, el crecimiento sostenido y sustentable de la parte más atrasada del país debe lograrse fortaleciendo la demanda interna y dejando de pensar que será el sector externo el factor decisivo para crecer con justicia distributiva. En todo caso, la inversión pública, en las regiones marginadas y empobrecidas, puede servir de instrumento para crear las economías externas que tanto estimulan a la inversión privada y aumentan la productividad en general; a su vez, el *gasto social* puede convertirse en mayores niveles de demanda efectiva como hasta el momento, y nada parece indicar que dejará de serlo, el factor insustituible para alentar la *inversión productiva*.

*Para finalizar*

Podemos decir que la modalidad observable en este momento respecto del proceso de ocupación del territorio mexicano, bajo la política neoliberal iniciada en 1982, se sustenta en los siguientes puntos esenciales:

1. Desplazamiento de los aparatos gubernamentales y creciente prevalencia de los intereses del capital privado en el proceso de regulación del uso del suelo y en la explotación de los recursos naturales.
2. Intervención determinante del sector privado en la dotación de medios de consumo colectivo (MCC), lo que significa una creciente marginación de los grupos de más bajos ingresos, así como la

conformación de nuevos espacios urbanos acordes con esta política segregacionista.

3. Por su parte, la expansión de la "frontera económica" de Estados Unidos significa la creciente integración de amplias franjas del territorio nacional a la dinámica de la acumulación de capital estadounidense. Junto con ello, se fortalece la tendencia a facilitar al capital extranjero la ocupación de diversas partes del territorio nacional, además de aquellas cercanas a Estados Unidos, las que muestran algún potencial turístico.
4. Desde el inicio de la administración de Miguel de la Madrid y hasta la fecha, el esfuerzo encaminado a implantar un nuevo patrón de acumulación tendiente a procurar una más eficiente incorporación de la economía mexicana en la nueva división internacional del trabajo ha significado un fuerte impacto territorial que acentúa las diferencias regionales conformadas a lo largo del desarrollo capitalista del país y que la inversión pública, durante el gobierno salinista, ha contribuido a profundizar dado que su orientación y localización territorial han dependido más del propósito sexenal de inserción de la economía mexicana a la economía estadounidense que a objetivos de desarrollo regional y reordenamiento territorial.

MÉXICO: NIVEL DE MARGINACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS RELACIONADO CON LOS ÍNDICES DE POBLACIÓN, INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (porcentajes)

<i>Marginación (1)</i>	<i>Población (2)</i>	<i>Inversión Pública (3)</i>	<i>PIB (4)</i>
<b>MUY ALTA:</b>			
1. Chiapas	3.95	1.95	1.99
2. Oaxaca	3.72	2.97	1.53
3. Guerrero	3.23	2.36	1.49
4. Hidalgo	2.32	2.50	1.30
5. Veracruz	7.67	7.30	5.12
6. Puebla	5.08	1.21	3.09
Total	25.97	18.29	14.52

<i>Marginación (1)</i>	<i>Población (2)</i>	<i>Inversión Pública(3)</i>	<i>PIB (4)</i>
<b>ALTA:</b>			
7. San Luis Potosí	2.47	1.32	1.55
8. Zacatecas	1.57	0.65	0.79
9. Tabasco	1.85	2.91	3.39
10. Campeche	0.66	5.65	0.44
11. Yucatán	1.68	1.54	1.13
12. Michoacán	4.37	2.96	2.34
13. Guanajuato	4.90	1.47	3.12
14. Querétaro	1.29	0.69	1.06
15. Durango	1.66	0.96	1.37
Total	20.45	18.15	15.19
<b>MEDIA:</b>			
16. Tlaxcala	0.94	0.45	0.72
17. Nayarit	1.01	1.80	0.69
18. Sinaloa	2.71	2.23	2.06
19. Quintana Roo	0.61	0.75	0.49
Total	5.27	5.23	3.96
<b>BAJA:</b>			
20. Morelos	1.47	0.90	1.00
21. México	12.08	3.88	11.33
22. Tamaulipas	2.75	2.04	2.66
23. Colima	0.53	0.62	0.51
24. Jalisco	6.53	2.19	6.73
25. Sonora	2.24	1.44	2.21
26. Chihuahua	3.01	1.64	2.82
27. Aguascalientes	0.89	0.66	0.72
28. Baja California Sur	0.39	0.94	0.37
29. Coahuila	2.43	2.33	2.60
Total	32.32	16.64	30.95

<i>Marginación (1)</i>	<i>Población (2)</i>	<i>Inversión Pública(3)</i>	<i>PIB (4)</i>
<b>MUY BAJA:</b>			
30. Baja California	2.04	1.39	6.06
31. Nuevo León	3.81	1.70	2.07
32. Distrito Federal	10.14	38.60	27.25
Total	15.99	41.69	35.38

- FUENTE: 1. El nivel de marginación de las entidades federales se tomó del estudio elaborado por el Consejo Nacional de Población (Conapo) y la Comisión del Agua, titulado *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal*, México, 1993, p. 15.
2. Población de acuerdo al *XI Censo General de Población y Vivienda*, INEGI, 1990.
3. Inversión federal de 1989 a 1993, tomada de INEGI. *Ingreso y Gasto del Gobierno Federal*, México, 1993, p. 95. Para 1993, se tomó la "Inversión Pública Federal Autorizada Según Entidad Federativa", *op. cit.*, p. 106.
4. Los porcentajes de aportación al PIB nacional por entidad federativa se tomaron de *El Financiero*, miércoles 16 de marzo de 1994.