

LA DESCONCENTRACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

ALEJANDRA MORENO TOSCANO

Moreno Toscano, Alejandra, nació en México, es licenciada en Historia, obtuvo la maestría en Historia en el Colegio de México y el doctorado en Historia en la Universidad de París. Fue directora del Archivo General de la Nación; directora general de Política de Descentralización en la Secretaría de Programación y Presupuesto; y, actualmente, dirige el Instituto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Entre sus principales publicaciones destacan: *Geografía económica de México, siglo XVI*; *El sector externo y la organización espacial y regional en México 1521-1910*; *Fray Juan de Torquemada y su monarquía indiana*.

Las inercias de la concentración

Durante los últimos 15 años, la acumulación bibliográfica sobre los problemas que enfrenta la ciudad de México ha sido importante. Ha permitido conocer las magnitudes, las dimensiones; sistematizar la acción de los “agentes” sociales. Se ha llevado a cabo desde distintas perspectivas: visiones “macro”, sectoriales, historias de barrios, de grupos, registro de experiencias individuales. Todos los métodos al alcance de las ciencias sociales han sido aplicados para explicar el fenómeno “ciudad de México”.

En conjunto, han predominado tres tipos de análisis: los demográficos, que han identificado y enlistado los “factores de expulsión-atracción”; los económicos, más preocupados por la vinculación entre “industrialización y urbanización”; y aquellos que se centran en aspectos políticos, ideológicos y culturales.

Todos esos estudios comparten, de alguna manera, una visión circular del problema: la ciudad de México es el centro de las decisiones político-administrativas del país; ha sido el principal mercado nacional, por lo menos durante el gran crecimiento económico de la posguerra; el centro radial de todas las comunicaciones; tiene una dotación de infraestructura “privilegiada”, condiciones que estimulan —por sí mismas— la localización de empresas productoras de bienes y servicios y que la transforman en la principal fuente generadora de nuevos empleos. Por su propia dimensión, la “aglomeración” urbana ofrece alternativas de trabajo informal no calificado (todo lo que se hace en la calle), demanda recursos, decisiones, etc., etc.

La concentración de la inversión y gasto federales en esta

área que contribuye a generar “economías externas”, propicia que las empresas, al hacer uso de la infraestructura urbana existente, disminuyan sus costos de producción (las teorías convencionales de localización industrial consideran a la decisión de localización como una función del costo de transportar las materias primas, en relación al costo de distribuir los productos terminados), lo que concentra, a su vez, poder y decisiones.

Por la forma como se organizó y operó el sistema financiero y bancario, hasta antes de su nacionalización, el acceso al crédito, la realización de las operaciones de pago, la asistencia financiera y las transferencias de recursos se concentraron en la ciudad de México. Esas ventajas se tradujeron, a su vez, en la concentración del “talento empresarial” y del talento a secas. Aquí, también existen las mejores condiciones para el desarrollo de la ciencia y de la cultura.

Se trata entonces de un problema circular que vuelve sobre sí mismo. Concentrar poder y decisiones es concentrar actividades y ventajas. La distorsión ha llegado a hacer coincidir la historia de la ciudad de México con la del país.

Cuando se analiza el problema de la concentración en la ciudad de México desde “el balcón de enfrente”, es decir, a través de los factores de “expulsión”, los resultados son semejantes: falta de financiamiento para desarrollar las regiones, la salida de hombres empobrece aún más a las zonas rurales. A una disponibilidad fija del recurso tierra y lenta incorporación de cambio tecnológico en las actividades agrícolas, corresponde un acelerado proceso de expulsión de fuerza de trabajo. Las áreas de predominio de las tradicionales actividades agrícolas aceleran la presión sobre la tierra y el deterioro físico de los terrenos. En

suma, por razones económicas y culturales, el campo se abandona. Esta población es la que llega a la ciudad de México, encuentra "actividades puente", se ubica en asentamientos periféricos o en el centro de la ciudad y cierra el círculo de la concentración.

La pregunta ha sido ¿por dónde romper este círculo?. Se ha ensayado desarrollar "regiones" específicas (cuencas hidrológicas); se ha procurado mejorar la infraestructura para la ubicación de actividades industriales en otras ciudades del país, se han creado "polos", verdaderas ciudades y puertos industriales, ha habido enormes inversiones en desarrollo energético, industrial y turístico. Sin embargo, la balanza no ha podido equilibrarse.

Un problema de distribución de recursos

Desde cualquier perspectiva de análisis enfrentamos un problema de distribución de recursos: humanos, financieros, de decisiones. También hay que modificar las "formas de operar" de los mercados, de las instituciones. Todo ello, sumado, es lo que engloba el "proceso de descentralización". Tarea de suyo compleja y que implica, por lo menos, actuar simultáneamente en frentes diferentes: reformas jurídicas, impulso al desarrollo regional, modificación de los mecanismos de asignación de los recursos fiscales, modificación de los criterios de asignación del crédito, un esfuerzo importante de descentralización y de desconcentración de facultades de decisión. Acciones sincronizadas, complementarias, para que puedan reforzarse entre sí y crear nuevas "inercias" que contrarresten el esquema de concentración territorial.

Todas las acciones de descentralización han tenido presentes las interrelaciones entre el desarrollo rural, la desconcentración

territorial de la industria, la reorientación de las migraciones, la disponibilidad inmediata de servicios e infraestructura de otras ciudades, las condicionantes que plantea la política económica de corto plazo, las prioridades sectoriales y de desarrollo de actividades estratégicas, la reorganización de la administración pública, el uso del crédito, el aprovechamiento de los recursos agua y suelo, y la participación de los sectores, grupos sociales, grupos de interés, trabajadores, en las acciones de descentralización; puesto que el esfuerzo es de tal magnitud que no puede ser llevado a cabo unilateralmente por el gobierno y es necesario concertar y convenir decisiones de fondo con la sociedad, para que ésta se lleve a cabo.

El desarrollo regional

En las condiciones actuales, la posibilidad de compensar la fuerza de atracción que ejerce la ciudad de México sobre todo el territorio nacional, se da en aquellos conjuntos de ciudades que ya cuentan con suficiente fuerza de atracción propia. Es necesario actuar simultáneamente en tres frentes: disminuir, desalentándolo, el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México a través de un proceso de ajuste progresivo de algunas "ventajas comparativas": subsidios, reglamentaciones urbanas, modificaciones tarifarias; avanzar en un proceso, muy complejo, de redistribución de la capacidad decisoria en todos los ámbitos administrativos y políticos del gobierno; y actuar sobre el desarrollo de las regiones.

El desarrollo regional, en el caso mexicano, implica: por una parte, el fortalecimiento de la capacidad de decisión de los estados de la federación para llevar a cabo acciones de "desarrollo estatal integral" Es decir, vincular las decisiones de asignación

de los recursos con la autoridad gubernativa estatal, de acuerdo con un esquema federal (y, por lo tanto, descentralizado).

Por otra parte, es necesario que existan prioridades territoriales claras, pues de otra manera, la dispersión de recursos, en la actual coyuntura, lejos de favorecer la estrategia de desarrollo regional, actuaría en su contra.

Partiendo de la base de que los sistemas urbanos no “se inventan”, sino están ya presentes (por razones históricas, sociales, políticas), el esquema de desarrollo regional que se perfila, para los próximos 20 años, es el siguiente:

Hacia el centro-norte y el occidente, es decir, las ciudades de Aguascalientes, San Luis Potosí, el conjunto de ciudades de El Bajío (Celaya, Irapuato, Salamanca) y su prolongación hacia Guadalajara-Manzanillo, existe una base urbana consolidada que puede derivar hacia ella población migrante.

En la costa del Golfo las condiciones de desarrollo industrial son óptimas, por la disponibilidad de agua —que encuentra limitaciones en las ciudades del altiplano— y la infraestructura comercial portuaria ya existente desde Tampico-Altamira hasta Coatzacoalcos-Villahermosa, pasando por Veracruz y sus regiones interiores de Córdoba-Orizaba.

El triángulo de la frontera del noreste Monterrey-Salttillo-Nuevo Laredo-Matamoros, que tiene capacidad industrial y se beneficia de los servicios que ofrece Monterrey. Aún cuando esta ciudad debe ordenar su crecimiento y desconcentrar actividades en localidades cercanas como Linares.

Otras áreas, por su propio dinamismo, pueden jugar un papel importante en la atracción de flujos migratorios, como son las ciudades del noroeste, con fuertes vínculos con la actividad que se ha desarrollado en los últimos años en la cuenca del Pacífico y en las ciudades del suroeste norteamericano.

Al mismo tiempo que se impulsen las actividades urbano-industriales en estas áreas, en amplias zonas del sur y sureste, el esfuerzo principal debe hacerse para desarrollar actividades agrícolas y agroindustriales, como opción para retener a la población en sus localidades de origen. Los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas y la península de Yucatán se encuentran inmersos en un proceso de diversificación de las actividades agrícolas y de extensión de los servicios necesarios para el desarrollo social.

En estas regiones resulta de fundamental importancia aprovechar mejor los recursos renovables del trópico húmedo, con criterios de preservación y equilibrio ecológico, pues ello hará posible generar nuevas fuentes de ocupación para las comunidades rurales e indígenas que habitan esos territorios.

El impulso al desarrollo regional, en una coyuntura de estrechez financiera como la que atraviesa el país, ha requerido modificar la operación de los programas gubernamentales.

La crisis que se agudiza en 1982 crea condiciones diferentes para los programas de desarrollo regional. En condiciones de austeridad y frente a los graves desequilibrios regionales existentes, no era posible mantener las inercias del gasto público y sus modalidades de operación centralizadas, pues ello hubiera limitado la eficacia de la acción pública.

Los cambios de 1982 condujeron a tres decisiones:

1. Transformar el diseño económico, financiero y administrativo de los programas.
2. Fortalecer la coordinación entre los niveles de gobierno (municipio, estado, federación), para hacer más eficiente el gasto público.
3. Estimular la participación de los grupos sociales beneficiarios en el diseño de los proyectos y en el cumplimiento de las acciones concertadas.

Desde principios de 1983 se inició la transformación del diseño económico, financiero y administrativo de los programas de desarrollo regional, que aún hoy continúa.

Los convenios de coordinación de inversiones pasaron a constituirse en convenios de desarrollo, coordinando los programas para desarrollo rural, los programas estatales de inversión, los programas sectoriales concertados y el programa de atención a zonas marginadas (Coplamar).

Mecanismos de transferencia de recursos a estados y municipios

Desde 1976, los estados de la República recibían recursos federales adicionales a las participaciones fiscales que les corresponden. Se establecieron entonces los convenios únicos de coordinación, que permitían coordinar las inversiones del gobierno federal en las entidades federativas, en programas como: educación, salud y ampliación de las vías de comunicación.

En 1978 se estableció un ramo, dentro del presupuesto anual de egresos de la federación, para el desarrollo regional. En él se determinaban los recursos federales que serían transferidos a los estados a través de los convenios.

Actualmente, los convenios únicos de desarrollo integran los siguientes programas de inversión:

Programas de desarrollo regional: Esta modalidad programática fusiona a tres mecanismos que anteriormente realizaban programas similares con tres aparatos administrativos distintos: programas de inversión pública para el desarrollo rural (PIDER), programas estatales de inversión (PEI) y programas de atención a zonas marginadas (PAZM); ello permitió llevar a cabo acciones de carácter integral en las entidades federativas, fomentar la productividad y el empleo y realizar obras de infraestructura básica, de apoyo y de desarrollo social.

Estos programas se realizan con financiamiento coordinado. Sus estructuras financieras se definen de acuerdo a su naturaleza, por ejemplo: la construcción de aulas y edificios escolares se realiza con un financiamiento de 80 por ciento federal y 20 por ciento estatal.

Los programas de apoyo a proyectos productivos se canalizan a las organizaciones de productores en el área rural, otorgándoles apoyos financieros para la realización de proyectos de producción agropecuaria o agroindustrial.

Los programas de infraestructura básica y de apoyo incluyen la construcción y operación de sistemas de agua potable y alcantarillado, carreteras estatales y caminos rurales, así como

proyectos de electrificación rural y urbana.

Programas de desarrollo social: A estos programas corresponde la construcción de escuelas, hospitales, mercados y tiendas urbanas y rurales.

En 1983, además, los recursos de emergencia asignados a la protección del empleo se integraron al convenio único de desarrollo como programas regionales de empleo.

Con ellos se apoya a los estados para financiar obras de alto impacto social (generación de empleo superior al costo de maquinaria o insumos), como pavimentación y empedrado de calles, instalación de redes de drenaje y alcantarillado, en aquellas regiones que presentan altos índices de desempleo.

Programas regionales estratégicos: El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en su capítulo de política regional, establece como línea de acción la elaboración de cuatro programas regionales estratégicos, con el propósito de desarrollar las regiones de mar de Cortés, sureste, frontera norte y zona metropolitana de la ciudad de México y región centro.

Para instrumentar estos programas se invertirán recursos federales en obras de infraestructura y desarrollo social en las citadas regiones.

Programas de coordinación especial: Con el propósito de atender necesidades prioritarias de las entidades federativas, se destinan recursos federales que, al integrarse a recursos estatales, permitan la realización de programas de gran importancia para las entidades federativas, como lo son actualmen-

te los servicios estatales de empleo, así como la construcción de obras de costo elevado como presas, sistemas de agua potable y proyectos de urbanización y mejoramiento de vivienda.

Aun cuando los recursos de apoyo al desarrollo regional siguen siendo federales, el cambio más importante se ha dado al modificar el ámbito de concertación de inversiones públicas.

Las inversiones federales en las entidades federativas son programadas por los propios estados en los comités estatales de planeación para el desarrollo (COPLADES). En ese comité participan los presididos por el gobernador del estado, los presidentes municipales, los representantes de las dependencias federales en el estado, funcionarios del gobierno estatal y representantes de los sectores privado y social.

Para que las inversiones federales se realicen en los estados de acuerdo a las necesidades propias de las entidades federativas, para que coincidan con lo que establecen los planes estatales de desarrollo y vayan permitiendo ampliar la capacidad de ejecución de las administraciones públicas estatales, y aseguren la participación de la ciudadanía y de los sectores privado y social en las acciones públicas, el ámbito de decisión del destino de las inversiones debe acercarse lo más posible a los beneficiarios de la acción pública

La propuesta anual de inversión federal en los comités estatales de planeación para el desarrollo (COPLADES), se integra por tres tipos de subcomités que son: los sectoriales, que tratan los asuntos concernientes a cada uno de los sectores de la administración pública federal y estatal; los regionales, que se forman por los presidentes municipales de cada una de las comunida-

LA DESCENTRALIZACION ECONOMICA

des y los especiales, que se integran para la atención de proyectos y programas prioritarios para los gobiernos estatales. De esta forma se promueve una programación participativa y democrática en los trabajos de planeación regional.

Los resultados en ese cambio en "las formas de operar" de los programas de desarrollo regional han sido satisfactorios. Sin embargo, el esfuerzo de modificación de las reglas de operación de la administración pública federal debe alcanzar no sólo al gasto público, sino también al crédito.

El proceso de consolidación de la banca nacionalizada ha comenzado a vincularla más estrechamente con el desarrollo regional. Entre los objetivos institucionales de algunas de las principales sociedades nacionales de crédito, está el de incorporarse plenamente al sistema nacional de planeación y apoyar la descentralización de la actividad económica y social del país, mediante la dirección de la actividad institucional hacia sectores económicos y regiones geográficas con capacidad de generación y absorción de recursos económicos. Es decir, canalizar recursos hacia regiones prioritarias para el desarrollo, con especial énfasis en obras de reconstrucción.

Se busca reforzar y utilizar la cobertura multiregional existente, así como promover el otorgamiento de los créditos con financiamiento propio o canalizando el financiamiento que otorgan los fondos de fomento para las regiones.

Con objeto de lograr una mayor consolidación institucional en el ámbito regional y contribuir al proceso de descentralización, se ha aumentado el nivel de decisión de los comités de crédito de los consejos regionales.

Se busca lograr, paulatinamente, que exista una correspondencia razonable entre la captación de recursos de cada zona y la colocación de recursos en apoyo a su actividad económica. Al mismo tiempo, se han diseñado mecanismos de apoyo financiero y bancario a proveedores nacionales de empresas paraestatales, a estados, municipios y al sector social de la economía en las regiones. Hay una finalidad de regionalización de recursos, que contribuirá a lograr una distribución más equilibrada de recursos financieros en todo el territorio.

No basta con los estímulos a la desconcentración existentes, por lo que será necesario considerar decisiones más profundas, fiscales, crediticias y de autoridad. En particular, fórmulas de depreciación acelerada, radicalmente diferenciadas entre la zona metropolitana de la ciudad de México y los sistemas regionales; una mayor selectividad y coherencia con las prioridades regionales en el uso del crédito, el establecimiento progresivo de precios y tarifas diferenciales que incorporen progresivamente los costos del transporte, así como firmeza en las decisiones de autoridad sobre aprovechamiento de agua, ubicación de industrias contaminantes y usos del suelo.