

Modalidades de desarrollo y política regional en México, 1960-1980

Pedro Pérez

Introducción

Con este trabajo nos proponemos realizar un rápido análisis del papel del Estado en la configuración territorial de México entre 1960 y 1980.

Partimos de la idea de que dicha configuración es un proceso en el cual la población y las actividades actualizan el territorio de una sociedad; proceso que está determinado por las legalidades que rigen las dinámicas de la población y las actividades, sus relaciones y vinculación con un medio determinado. En ese mismo sentido, podemos entender que dicho proceso se compone de subprocesos que, en función de los agentes, pueden denominarse como procesos “privados” o “estatales”.

En este trabajo tomaremos en cuenta solamente los procesos estatales; más aún, sólo una parte de ellos. Tales procesos serán analizados en vinculación con un esquema analítico que creemos contribuye a encontrar su significación. Distinguiremos cuatro niveles que, por el momento, llamaremos sistema, estructura, modelo y modalidad.¹ El primero se refiere a las formas globales fundamentales de organización de la sociedad (es decir, en otros términos, al modo de producción, especialmente el capitalismo); el segundo, como una especificación del primero, a una forma específica de darse históricamente, a una estructuración determinada: capitalismo desarrollado y capitalismo subdesarrollado. El modelo es la forma global en que cada estructura realiza históricamente su proceso de desarrollo: su ubicación en la división internacional del trabajo y, conse-

¹ Se reconocerá la presencia de la discusión que, dentro de las ciencias sociales latinoamericanas, ha tenido lugar en los últimos años en torno a lo que se llamó “estilos de desarrollo”. No introducimos dicha denominación ya que no es nuestra intención realizar esa discusión; pretendemos solamente que la propuesta que formulamos permita, por lo menos, cumplir el objetivo de este trabajo.

cuentemente, el ámbito económico en que se da la acumulación. Al respecto encontramos dos ámbitos fundamentales, el externo y el interno. El modelo es la forma global de desarrollo de una estructura en relación con esos ámbitos: modelo primario exportador, modelo sustitutivo de importaciones, por ejemplo. La modalidad supone una diferenciación, dentro del modelo, que se define por propiedades no esenciales del mismo, determinándose particular, mas no exclusivamente, por la rama económica en la que se asienta en forma predominante el proceso de acumulación: por ejemplo, sustitución de importaciones con predominio de la producción de bienes de consumo finales, duraderos o no, o de bienes de producción.

Los cuatro niveles mencionados constituyen niveles de significación de la configuración regional. Por una parte el sistema, el modo de producción capitalista, posee un conjunto de atributos que significan condicionantes de la ocupación territorial: la urbanización como proceso social global, la aglomeración urbana, la emergencia de desigualdades en el desarrollo de las fuerzas productivas a nivel territorial y la subordinación del campo a la ciudad. El capitalismo dependiente agregaría, por lo menos, otro nivel de determinaciones: la persistencia de formas productivas no capitalistas que generan desigualdades en el nivel territorial vinculadas no solamente con el desarrollo de las fuerzas productivas sino con el de las relaciones de producción; de allí la existencia de relaciones desiguales y de transferencia entre formas productivas diferentes asentadas diferenciadamente en el territorio.

Los determinantes de la estructura, el capitalismo dependiente, han operado en América Latina con base en la inercia histórica que predeterminó cierta configuración territorial desde el período colonial y, en ciertos casos, desde antes, actualizándose en relación con los modelos de desarrollo. La industrialización sustitutiva de importaciones, por ejemplo, determinó una forma concreta de concentración que llevó a la emergencia de ciudades primadas en las que se fue concentrando la población, las actividades económicas y no económicas, el ingreso, los beneficios del desarrollo y la marginación del mismo.

Ahora bien, es nuestra hipótesis que, más allá aun de los modelos de desarrollo, las modalidades que los mismos adoptan determinan diferentes patrones de ocupación territorial al cambiar algunos elementos internos del modelo (sin que éste cambie) que producen efectos en la localización de la población y las actividades.

Para estudiar la participación del Estado en la configuración regional, partimos, igualmente, de su vinculación con los cuatro niveles mencionados. Por ello, además de sus atributos como parte de la reproducción de las sociedades capitalistas (funciones de acumulación, dominación y reproducción de la fuerza de trabajo), debe pensárselo en una inserción concreta en la dinámica económica (en el proceso interno de acumulación y en la vinculación con el mercado mundial). En estos casos el papel del Estado se vincula fundamentalmente con las funciones de acumulación y domi-

nación, mientras que está casi ausente su función en la reproducción de la fuerza de trabajo.

En relación con nuestro interés, se hace evidente la especial importancia de las acciones estatales que impactarán directamente la distribución territorial de la población y las actividades, colocando en un segundo plano las medidas indirectas, por medio de la operación sobre los parámetros de las decisiones privadas de localización.

En nuestro análisis tendremos en cuenta solamente dos dimensiones de la presencia estatal: el discurso, donde suponemos se explicitan las estrategias de vinculación de las políticas estatales con los requerimientos del proceso de desarrollo, y la acción directa, que tiene efectos sobre la configuración regional existente por medio de la inversión.

Las modalidades de desarrollo y la configuración territorial en México, 1960-1980

Este período puede caracterizarse en términos generales por el desarrollo del capitalismo dependiente con base en la industrialización sustitutiva de importaciones con predominio de la producción de bienes de consumo duradero.

Podemos tomar como el punto de partida de la industrialización de México el año 1940, cuando se consolida política, económica e institucionalmente el proceso de la Revolución. Esta industrialización fue gestionada predominantemente desde los aparatos estatales y orientada en un modelo de sustitución de importaciones. Hasta 1954 este desarrollo hacia adentro fue comandado en lo económico por grupos industriales nacionales y los aparatos estatales, y en lo político por la burocracia política. El crecimiento industrial se fincó en un principio en la sustitución de los bienes de consumo final, con el predominio del consumo no durable y con la importación de los bienes intermedios y de producción necesarios para ello. El dinamismo de toda la economía fue subordinado al crecimiento del sector urbano-industrial.

En el nivel territorial se produjeron las siguientes diferenciaciones: la emergencia, especialmente en el noroeste del país, de zonas con predominio de explotaciones agrícolas modernas, capitalistas, orientadas en gran medida al mercado externo y basadas en las políticas de tierras, crédito e inversión, pero sobre todo de riego del Estado federal. Junto a ello la persistencia de amplias zonas rurales atrasadas, con predominio de formas campesinas de producción y en tierras marginales. Se daba así la afluencia de fuerza de trabajo, materias primas, alimentos y divisas para el desarrollo del sector urbano-industrial, fortaleciéndose el crecimiento de la

industria de bienes de consumo localizada donde al iniciarse el crecimiento industrial ya existía cierta concentración de la población, es decir, fundamentalmente, en la ciudad de México. Así fue como, básicamente en esa ciudad y de manera secundaria en Guadalajara y Monterrey, se constituyó el sector industrial.

Para mediados de los años cincuenta el crecimiento económico de México comenzó a disminuir su ritmo, debido fundamentalmente a modificaciones en la situación internacional y a la estrechez del mercado nacional.

Como consecuencia se dio un cambio en la modalidad de desarrollo que permitió el mantenimiento del modelo y de su crecimiento. Con base en el capital bancario y en el capital trasnacional se cambió la modalidad pasando el predominio al sector de bienes de consumo durable. Los años sesenta verían ya el desarrollo de esta nueva modalidad y consecuentemente el fortalecimiento de las tendencias a la concentración territorial (junto a la concentración económica). Se constituyen las modernas metrópolis (México, Monterrey y Guadalajara) dentro del territorio nacional como los focos del nuevo desarrollo, caracterizados por la presencia de nuevas fracciones sociales (sectores medios con muy alto poder de consumo que constituyen el mercado del nuevo sector dinámico de la producción y, a su vez, se insertan en el o en los aparatos estatales); aparece así un nuevo estilo de consumo que ha sido denominado "estilo trasnacional". Se consolida el actual patrón de asentamiento territorial: fuerte concentración de las actividades modernas y de la población en pocos centros metropolitanos y especialmente en la ciudad de México;² dispersión de la población rural; marginalidad urbana; peso creciente para el Estado de los costos de la concentración urbana.

Esta modalidad de desarrollo permitió un rápido crecimiento de la economía nacional hasta fines de los años sesenta aproximadamente. Ya desde mediados de esa década aparecieron algunos cuellos de botella vinculados con la producción agropecuaria y el sector externo. Ese crecimiento se dio, por lo demás, sobre la base de la generación de importantes desigualdades, tanto sociales como regionales.

A principios de los años setenta, según nuestra hipótesis, se inició un movimiento que llamaremos de "abandono" de la modalidad predominante, pero que no llegó a conformar el inicio de una diferente. Se conforma un período de transición en el que se atienden las contradicciones emanadas del modelo y la modalidad anterior pero no se cambian sus tendencias fundamentales.

Para fines de los años sesenta, se darían sí los pasos iniciales en la conformación de una nueva modalidad. Ésta no se basaría ya en el sector de

² Es importante recordar que la ciudad de México que concentraba en 1950 el 23.6% de la producción industrial bruta total, el 17.1% del capital industrial invertido y el 25.0% del personal ocupado en la industria, pasó en 1960 a concentrar el 48% y 41.2% y 65.0% de esos rubros respectivamente (véase, Garza G., 1981, p. 108).

bienes de consumo durable exclusivamente sino que, por lo menos junto a él y tal vez para sustituirlo en el predominio, se desarrollarán nuevos sectores dinámicos en torno a las actividades vinculadas con la producción y transformación del petróleo, de bienes intermedios y de capital y de exportación. En tal sentido se produciría una relativa recuperación del control de los sectores dinámicos por parte de los aparatos estatales, dado su control de gran parte de los nuevos sectores. (Si bien los aparatos del Estado deben vincularse con el capital trasnacional sea en lo referente al financiamiento, a la tecnología o a otros aspectos del desarrollo industrial dependiente del país.)

Surge así la posibilidad de localizar las actividades industriales a desarrollarse teniendo en cuenta criterios de ordenamiento territorial; además estas actividades tendrán patrones diferentes de localización. No estarán tan ligadas a las concentraciones urbanas sino que tenderán a localizarse fuera de ellas. De allí que se pueda hipotetizar que las nuevas actividades gestarán nuevas tendencias de configuración territorial.

Esta hipótesis indica la localización de actividades industriales modernas fuera de las zonas de concentración demográfica, pero no indica cambios en la dinámica territorial de la población.

Según nuestra hipótesis algunas zonas del país se verán privilegiadas por las nuevas tendencias del desarrollo industrial y los cambios en la localización de esas actividades. La región del Golfo de México es una de ellas por dos aspectos principales: petróleo y puertos. Dos Estados dentro de esa región se conformarán como el centro fundamental: Veracruz y Tabasco. El primero por contar ya con una estructura diversificada en lo petrolero, lo portuario y lo industrial. El segundo por ser una importante fuente de producción de crudo que naturalmente se ligará al anterior en la continuidad física de la localización de actividades a partir, particularmente, de Coatzacoalcos.

De acuerdo con estas tendencias, el Estado sería el “encargado” de efectivizar el cambio de patrones, tanto en el nivel de la modalidad en su conjunto como en la ocupación territorial.

La política regional 1960-1980

Como ya mencionamos, haremos una revisión parcial de la política regional del Estado mexicano durante el período de referencia. Nos atenderemos a dos tipos diferentes de “producciones”. Por un lado atenderemos al discurso. Analizaremos el discurso presidencial que, dada la organización y el funcionamiento del sistema político de México, constituye evidentemente el discurso gubernamental privilegiado. Para ello revisaremos

una ocasión particularmente formal y significativa: el informe anual que rinde el presidente al congreso todos los primeros de septiembre. En segundo lugar observaremos lo que hemos denominado una acción directa del aparato estatal, que produce efectos en forma inmediata: la inversión estatal federal.

El análisis que presentamos se propone definir los lineamientos fundamentales de la presencia estatal en la configuración regional, vinculándolos con el marco interpretativo que hemos explicitado en forma de hipótesis.

El discurso

Entre 1960 y 1969 el discurso presidencial se caracterizó por definir los aparatos gubernamentales en su función de apoyo al desarrollo de la industria privada: oferta de infraestructura, energéticos y de “todo aquello que beneficie a la colectividad y que por ausencia de iniciativa de los inversionistas particulares no se emprenda” (López Mateos, 1963). Por otra parte, se entiende que las desigualdades generadas por el proceso económico, entre las que se cuentan las regionales, tenderán a su vez a resolverse en ese mismo proceso: “acelerar la industrialización es abreviar el plazo de abatir la pobreza” (*idem.*, 1960), de allí que la intervención estatal está destinada a “atenuar y corregir desequilibrios en el desarrollo, tanto regionales como entre las distintas ramas de la actividad” (Díaz Ordaz, 1966).

Los desequilibrios, si bien son una consecuencia del desarrollo que tenderá a desaparecer, deben ser atendidos por el gobierno para su atenuación y corrección.

La intervención estatal es institucionalmente organizada como un sistema de planeación. López Mateos dice en 1961 que “la planeación nacional [es el] enunciado de la plataforma política que sustentamos”; Díaz Ordaz afirma que la acción estatal es entendida como “planeación del desarrollo económico y social del país y [...] programación del sector público” (1966).

Dentro de esas formulaciones aparece lo territorial. No es un tema central pero está presente en: a) la referencia a las desigualdades que deben atenuarse o corregirse: “es innegable la eficacia del Gobierno Federal como equilibrador de las diferencias económicas regionales” (Díaz Ordaz, 1966); y b) la función de expansión territorial de las relaciones económicas: es necesario “ampliar el desarrollo a todo el país”, siendo “función primordial del Estado federal la expansión territorial del crecimiento” (López Mateos, 1959).

Entre 1970 y 1976 en el discurso presidencial se presenta “un régimen

de transición” (1976), “un gobierno de transición” (1975) hacia otras formas que se consolidarán en el futuro: “No son suficientes seis años —no bastarán otros tantos— para resolver muchos de nuestros antiguos y nuevos problemas” (1975).

A diferencia de los discursos anteriores, se postula que las desigualdades no desaparecerán solas, por el contrario: “Durante muchos años se creyó que bastaba incrementar la producción para alcanzar la prosperidad. Ello nos condujo a la prolongación de la dependencia, a la concentración de la riqueza y a la incapacidad manifiesta del sistema de satisfacer las necesidades de la población” (1975). El resultado fue que “los beneficios se concentraran en pequeños grupos o regiones, una restauración virtual de antiguas aristocracias, un gigantismo urbano originado en la miseria rural, un sistema económico esencialmente inadecuado para absorber la demanda de empleo [que] no sería sino apariencia de desarrollo” (1972).

Por eso la proposición de cambios en el patrón de crecimiento. En relación con el sector agrario se afirma que “el crecimiento económico del país ha descansado fundamentalmente en los hombres de campo. El reconocimiento de este hecho ha determinado nuestra decisión de no aplazar más el pago de esta deuda hace mucho tiempo contraída [de allí] la atención más expedita de los problemas agrarios y [...] el aumento sustancial de recursos para fomentar la producción agropecuaria” (1973).

En el sector industrial: “No podíamos seguir obedeciendo pautas indiscriminadas de sustitución de importaciones, en los términos impuestos por las coyunturas mundiales. Debíamos constituir cimientos más sólidos para nuestro progreso, a partir de la expansión de las actividades productivas, la exportación de manufacturas y el desplazamiento selectivo de importaciones” (1976). Es necesario entonces, “cambiar el énfasis hacia las actividades que habían permanecido rezagadas, fundamentalmente las industrias básicas y las empresas medianas y pequeñas” (*ibid.*); es decir, “la transferencia de recursos a sectores decisivos como el agropecuario, el petróleo, la petroquímica, los fertilizantes, la siderúrgica, la energía eléctrica y los transportes, cuyas deficiencias estaban comprometiendo gravemente nuestra economía” (1975).

Junto a los objetivos sectoriales, agrarios e industriales, aparecen las formulaciones de los problemas territoriales del desarrollo y la necesidad de generar los cambios en ese nivel: “La inadecuada distribución de la riqueza en nuestro país, coincide, en buena medida, con una desigual repartición de las actividades productivas en el territorio nacional y, sobre todo, con una excesiva concentración en el Valle de México” (1971).

Con esa base se propone: “remodelar nuestro espacio económico al integrar una nueva política que neutralice la tradicional concentración en sólo unas cuantas ciudades del país, para aprovechar mejor nuestros recursos naturales en el lugar en donde éstos y la mano de obra regional existen” (1971); más aún, “remodelar el espacio económico y el demográfico del país, por medio de la descentralización y el desarrollo regional”

(1972). El desarrollo regional supone “llevar a todas las regiones los beneficios del desarrollo” (1971). Para ello se debe “evitar la excesiva concentración que conduce al colonialismo interno que todos los mexicanos debemos empeñarnos en superar, para evitar la frustración de vocaciones humanas y el desperdicio de recursos naturales” (1972).

Este cambio de rumbo se presenta como una tarea esencial del Estado, a quien corresponde “la grave responsabilidad de conducir la vida económica del país” (1976). Los gastos del Estado son fundamentales para determinar “el ritmo y la orientación de la actividad económica y constituyen el más poderoso instrumento de redistribución del ingreso entre los sectores sociales y las regiones del país” (1971). Entre ellos, “la inversión pública es, indiscutiblemente, el factor esencial para el desarrollo” (1975). A los sectores privados “les hemos recomendado que no solamente se aparten de los grandes centros industriales y contaminantes, que son el Valle de México y dos o tres de las capitales del interior; que se vayan a todas las ciudades de provincia y a pequeñas poblaciones, en donde muchos de cientos de mexicanos están esperando” (1972).

El discurso resalta las siguientes regiones: regiones marginadas (zonas áridas, campesinas, etcétera), zonas fronterizas, litorales, zonas turísticas y puertos. Sobre estos últimos se propone su vinculación con los cambios indicados para la industria: “En este caso de los puertos, tan relevante, todos sabemos cómo se frustra un aspecto del esfuerzo industrial mexicano que quiere incrementar la exportación, cuando al llegar la carga al muelle, comienza automáticamente a encarecerse en una forma desproporcionada [...] Sabemos todos que estos problemas de los puertos debemos atacarlos más a fondo” (1972).

Entre 1977 y 1980 el discurso presidencial propone dar por terminado el patrón de crecimiento seguido desde los años cuarenta: “se está acabando, con sus contradicciones, un patrón de crecimiento que agotó su último tabú con la devaluación [de 1976]” (1977). La industrialización, propone, debe “ir más allá del modelo de simple sustitución de importaciones [...] insuficiente para satisfacer las necesidades de producción y empleo de hoy y los requerimientos del México de mañana” (1980). Para ello debe darse una transformación en la composición del sector hacia “las actividades estratégicas más dinámicas y productivas, como el petróleo, el acero, la química, la petroquímica, los fertilizantes y la electricidad” (1980). Se debe “profundizar y ampliar el proceso de sustitución de importaciones y penetrar en el mercado externo”, “ahora [que] las dimensiones de nuestra economía [lo] permiten” (*ibid.*).

Tres sectores productivos se consideran estratégicos: alimentos, energéticos y bienes de capital (1978 y 1980).

La actividad petrolera aparece como el eje del nuevo desarrollo que permitirá la autonomía financiera y fundamentará, como energético y como insumo, el desarrollo industrial (1979).

Para todo lo anterior es imprescindible la acción estatal, mediante una adecuación de sus aparatos: reformas política, administrativa, fiscal, eco-

nómica y social, y a la vez un acuerdo social amplio (1977, 1978). El instrumento es la planeación y la programación económica y social como un medio fundamental del gobierno que busca una correspondencia permanente entre los objetivos y las estrategias, entre los fines y los medios (1977). La acción estatal programada se ejerce fundamentalmente por medio del gasto público y de las empresas públicas (1979, 1980).

En esta estrategia, la dimensión territorial aparece no sólo como algo importante, sino articulada en términos globales. Se parte de una caracterización: "El crecimiento explosivo, espontáneo y desordenado, debido a la ineludible y natural migración hacia las ciudades, ha acentuado las disparidades regionales económicas y sociales, y radicalizado las dos expresiones extremas de la problemática actual: concentración y dispersión" (1977). De allí que el objetivo sea: "revertir el proceso de concentración poblacional en el altiplano y en las grandes ciudades congestionadas, para bajarla a los litorales en puertos industriales y distribuir las, además, en las zonas de mayor potencial de nuestro territorio" (1980). Esta propuesta se integra al patrón industrial: "Si sólo nos limitamos a abastecer la demanda protegida de bienes de consumo, las industrias seguirán concentrándose en los tres vértices, México, Monterrey y Guadalajara. Si por el contrario se logra reorientar las nuevas hacia la exportación y el desarrollo regional, el esquema se modifica: las fronteras, pero sobre todo los puertos, se convierten en ubicaciones idóneas" (1978).

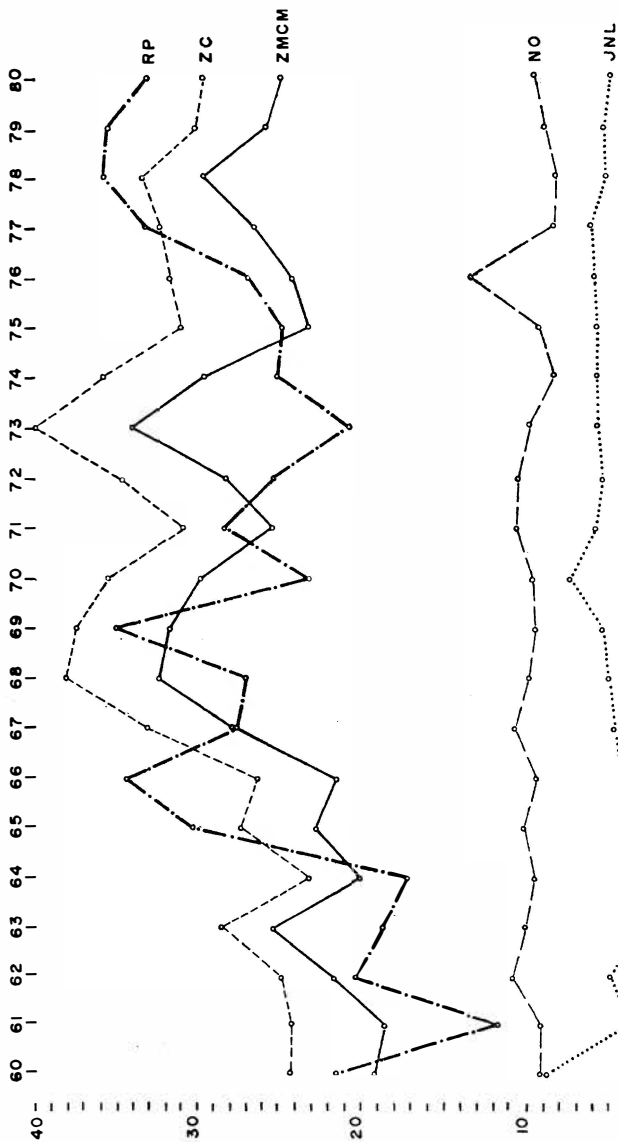
Por otra parte, se plantea una organización del desarrollo urbano que se propone "la más importante reversión del comportamiento demográfico y económico de nuestra historia" (1979). Será una organización "que frene la macrocefalia de las áreas metropolitanas, concentre la población rural en sitios susceptibles de recibir infraestructura y servicios y fomenta el desarrollo de las ciudades medias, de las fronterizas, de las de interés turístico y, fundamentalmente, de aquellas que puedan representar a largo plazo nuevos polos de desarrollo, prioritariamente, en las Costas del Golfo" (1978).

*La inversión estatal **

Si observamos el comportamiento de la inversión estatal a nivel territorial en el período 1960-1980 (gráfica 1), encontramos una participación

* El tratamiento de la inversión se realiza atendiendo a las siguientes zonas del país: *Noroeste* (NO), compuesta por Baja California Norte y Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora; *Zona Metropolitana de la Ciudad de México* (ZMCM), DF y el Estado de México; *Zona Central* (ZC) compuesta por la anterior más Querétaro, Puebla, Morelos e Hidalgo; NL, los Estados de Jalisco y Nuevo León; y la *Región Petrolera* (RP) por los Estados

GRAFICA 1
MEXICO: INVERSION PUBLICA FEDERAL TOTAL.
PARTICIPACION PORCENTUAL POR REGIONES, 1960 - 1980



JNL: JALISCO - NUEVO LEON
 NO: BAJA CALIFORNIA NORTE - BAJA CALIFORNIA SUR - SINALOA - SONORA
 ZMCM: DISTRITO FEDERAL - ESTADO DE MEXICO
 ZC: ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO - QUERETARO - PUEBLA - MORELOS - HIDALGO
 RP: CAMPECHE - CHIAPAS - TABASCO - VERACRUZ
 FUENTES: ELABORADO CON DATOS DE: SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA 1964 Y 1970, SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO 1979
 E INFORMES PRESIDENCIALES 1980 Y 1981.

creciente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y de la Zona Central (ZC) del país. La Región Petrolera (RP) incrementa también su participación superando, desde mediados de los años setenta, a la ZC. El Noroeste (NO) y los Estados de Jalisco y Nuevo León (JNL) mantienen su proporción.

Dentro de la tendencia mencionada en la ZMCM y la ZC se nota un punto de cambio: la participación crece en forma casi continua desde 1960 hasta 1973 y a partir de ese año disminuye cayendo especialmente en la ZMCM, entre 1973 y 1975, con una relativa recuperación hasta 1978 y un nuevo descenso hacia el final del período. El deslizamiento en la ZC es menos abrupto, particularmente entre 1973 y 1975. Sintetizando, podemos mencionar los siguientes momentos: de 1960 a 1968 se incrementa notablemente en ambas regiones, se estabiliza relativamente entre ese año y 1973 y se desliza hasta 1980.

La RP, en una tendencia creciente en su participación en la inversión total, muestra tres momentos: crecimiento desde el inicio del período hasta 1966-1969, disminución entre 1969 y 1973 y nuevo crecimiento entre 1973 y 1980.

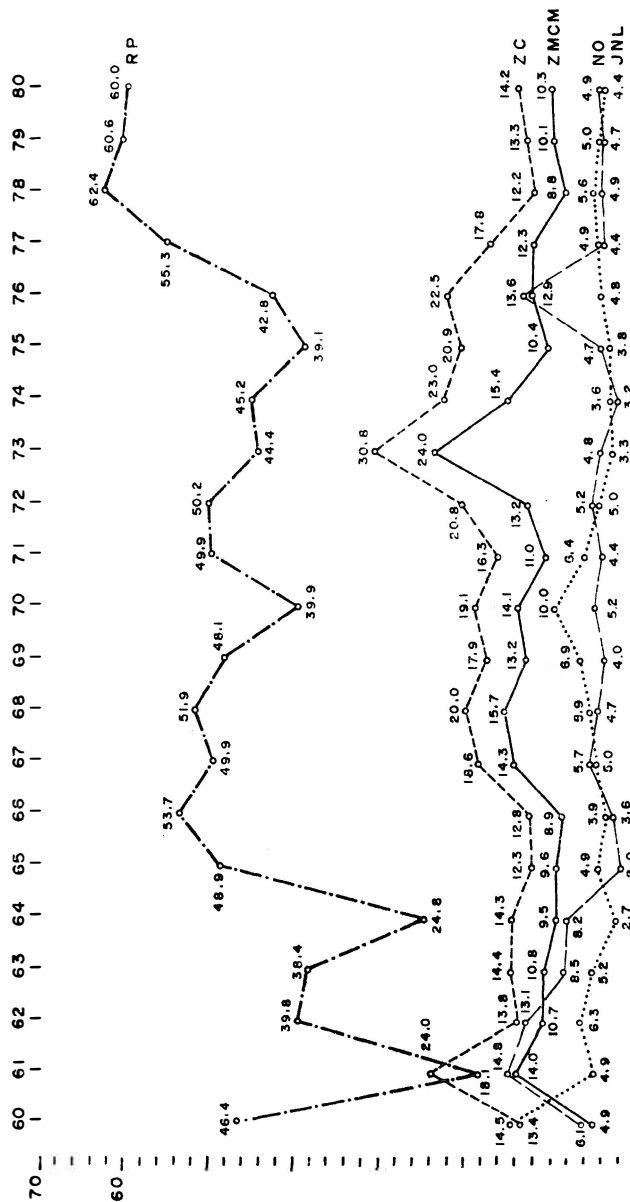
Si comparamos el comportamiento de la inversión estatal en las dos primeras regiones (ZMCM y ZC) y en la RP vemos que coinciden en el primer período expansivo, pero mientras aquellas se estabilizan entre 1969 y 1973, la RP cae y cuando las primeras comienzan a disminuir (1973) la RP inicia un movimiento creciente.

La inversión federal se orienta en 1980 en más de un 60% a la ZC y la RP. Esta última recibe, en los últimos años, la proporción mayor, desplaza a la ZMCM en 1975 y a la ZC en 1977, se convierte en la región de "atracción" de la inversión federal y representa desde 1977 hasta 1980 más de un tercio del total.

Analicemos la inversión en el sector industrial (gráfica 2). La RP se encuentra por encima del 40% en todo el período, salvo en 1963 y 1964, mientras que la ZC no supera el 20%, salvo en 6 de los 21 años estudiados. El NO y JNL presentan una baja participación. La ZMCM y la ZC tienen su punto más alto en 1973 (en torno a 24% la primera y a 31% la segunda) y, desde ese año, desciende hasta 1980 (10.3% y 14.2% respectivamente). Por su parte, la RP desciende entre 1973 y 1975, pero desde este año inicia un claro incremento hasta 1978 (62.4%) manteniéndolo hacia 1980 (60.0%). En suma, desde mediados de los años setenta la inversión industrial disminuye en la ZMCM y se incrementa en la RP al 60% del total.

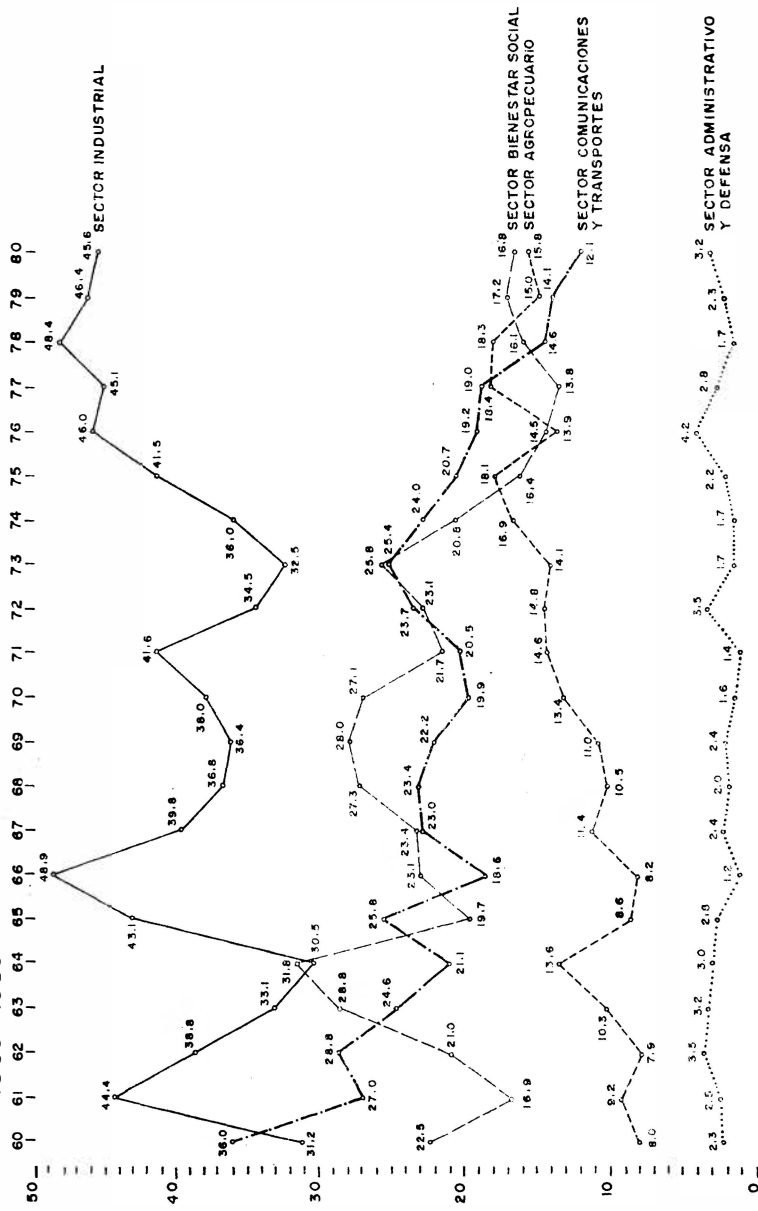
actualmente productores de petróleo: Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. El análisis se empobrece al no tener en cuenta la zona fronteriza norte. Esto no ha sido posible por la forma de los datos trabajados (agregados por Estados y no por municipios), además de que cuatro de los seis Estados fronterizos están incluidos en tres de las otras regiones. Por otra parte tampoco es correcta la definición de ZMCM que utilizamos ya que son solamente doce municipios y no todo el Estado de México, los que la integran junto al DF. En este caso, al no contar con la información por municipios decidimos incluir los datos del Estado.

GRAFICA 2
MEXICO: INVERSION PUBLICA FEDERAL EN EL SECTOR INDUSTRIAL.
PARTICIPACION PORCENTUAL POR REGIONES, 1960-1980



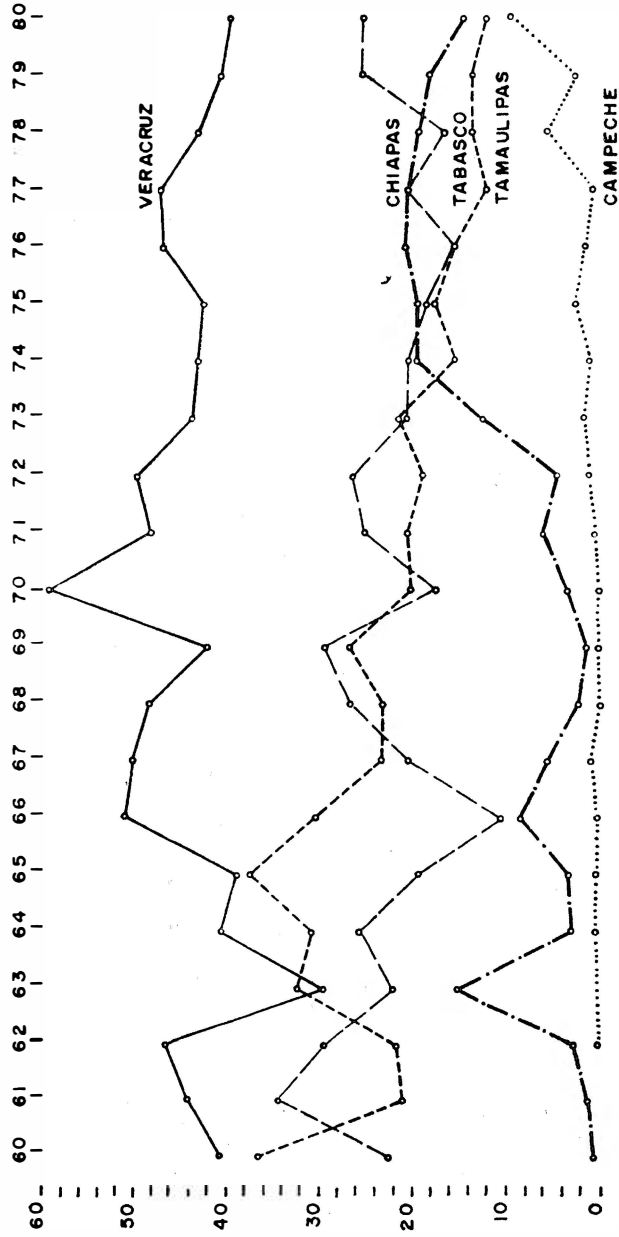
JNL: JALISCO - NUEVO LEON
 NO: BAJA CALIFORNIA NORTE - BAJA CALIFORNIA SUR - SINALOA - SONORA
 ZMCM: DISTRITO FEDERAL - ESTADO DE MEXICO
 ZC: ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO - GUERETARO - PUEBLA - MORELOS - HIDALGO
 RP: CAMPECHE - CHIAPAS - TABASCO - VERACRUZ
 FUENTES: ELABORADO CON DATOS DE: SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA 1964 Y 1970, SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO 1979
 E INFORMES PRESIDENCIALES 1960 Y 1981.

GRAFICA 3
MEXICO: INVERSION PUBLICA FEDERAL, PARTICIPACION PORCENTUAL POR SECTORES
1960 - 1980

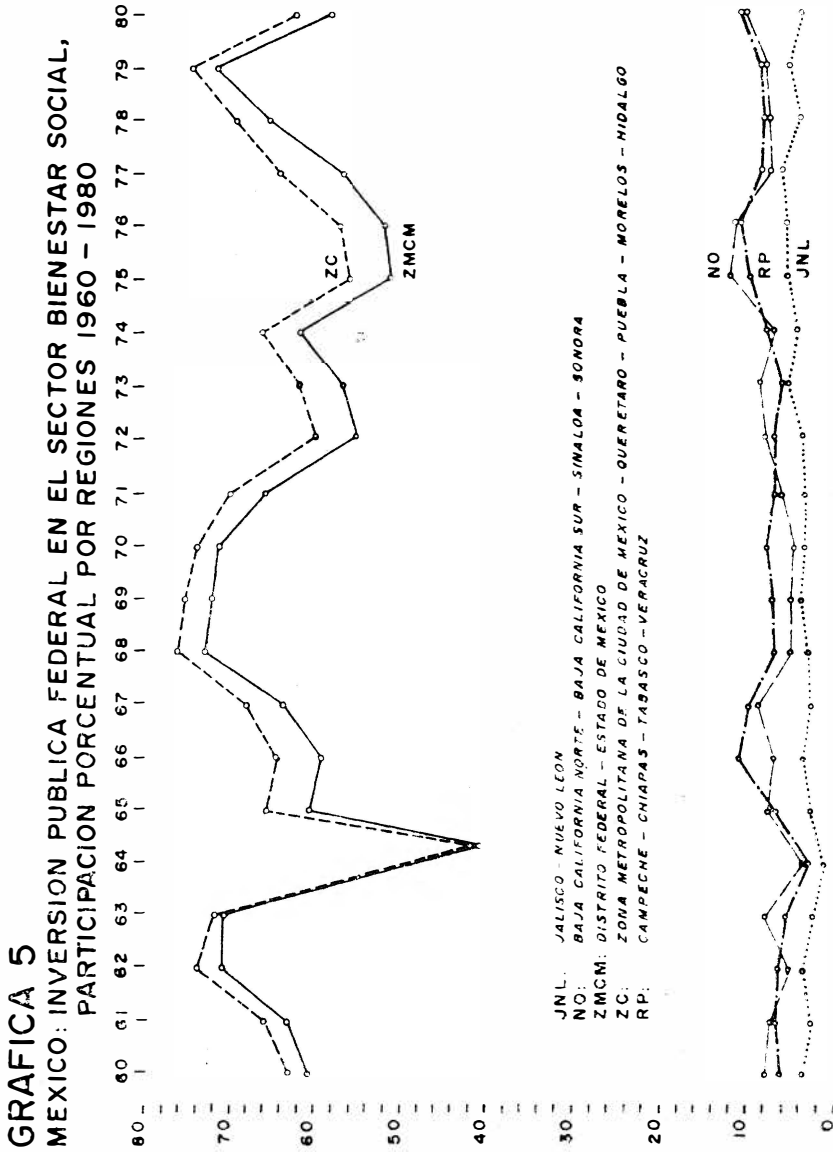


FUENTES: ELABORADO CON DATOS DE SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA PRESIDENCIA 1964 Y 1970, SECRETARÍA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO 1979 E INFORMES PRESIDENCIALES, 1980 Y 1981.

GRAFICA 4
REGION PETROLERA: INVERSION PUBLICA FEDERAL EN EL SECTOR INDUSTRIAL,
PARTICIPACION PORCENTUAL POR ESTADO 1960 - 1980



FUENTES: ELABORADO CON DATOS DE: SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA PRESIDENCIA 1964 Y 1970, SECRETARÍA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO 1979 E INFORMES PRESIDENCIALES 1980 Y 1981.



FUENTES: ELABORADO CON DATOS DE: SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA PRESIDENCIA 1964 Y 1970, SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO 1979 E INFORMES PRESIDENCIALES 1980 Y 1981.

Para comprender mejor esta información es preciso observar la composición sectorial de la inversión federal (gráfica 3). Entre 1960 y 1980 sólo dos sectores incrementaron su participación: industrial y agropecuario. El primero se separó de todos los demás desde la primera mitad de los años sesenta para llegar a 1980 con casi el 46% del total. El sector agropecuario creció desde el 8% (1960) hasta casi el 16% (1980). Comunicaciones y Transportes, que antes de 1960 había sido el sector de mayor participación, descendió del 36% al 12% en 1980, con cierta recuperación hacia 1973 (25%). Bienestar Social presentó una línea más quebrada dentro de una tendencia descendente desde 1964 (32%) hasta 1980 (17%). El sector Administración y Defensa se mantuvo entre el 2% y el 3%.

Podemos concluir que el sector industrial, que constituye la parte principal de la inversión federal total (casi el 50% hacia fines de los años setenta), tiende a orientarse hacia la RP disminuyendo en las otras regiones. Esto indica la importancia de la RP en la acción estatal.

Observemos la distribución de la inversión industrial en los distintos Estados de la RP (gráfica 4). Hasta 1973-1974 tres Estados recibían predominantemente esa inversión: Veracruz, Tamaulipas y Tabasco. A partir de 1972 se incrementa en Chiapas, superando a Tamaulipas en 1974 y a Tabasco entre 1975 y 1978, pero descendiendo en los dos últimos años del período. Campeche, por su parte, aparece con cierta significación sólo en los últimos años.

Es posible distinguir dentro de la RP a Veracruz y a Tabasco, por la proporción recibida de la inversión federal en industria y por el mantenimiento de la tendencia. Constituirían el receptáculo fundamental de la acción estatal en la RP, medida por la inversión. Por otra parte, Tamaulipas tiende a disminuir su importancia, mientras que Chiapas aparece en forma "tardía" y se estabiliza. Campeche, más "tardío", no parece constituir un centro de atracción importante.

Analizando la inversión en el sector Bienestar Social (gráfica 5), observamos su concentración en la ZMCM, con una polarización entre ella y el resto del país. Sin embargo, en la RP y en el NO pareciera observarse el inicio de un incremento en esa participación. En la ZMCM se distinguen tres momentos: de 1960 a 1968 una tendencia levemente ascendente, con una notable baja en 1964 recuperada al año siguiente; una tendencia descendente de 1968 a 1975; y un ascenso hacia 1979, bajando notablemente en 1980. Debe notarse que el porcentaje alcanzado en 1979 (70.7%) es menor que el de 1968 (75.5%), lo que indica que la recuperación no fue total; además, la baja entre los dos últimos años fue muy importante (al 57.5% en 1980). Esto podría sugerir el inicio de una tendencia a la disminución de la participación de la ZMCM en la inversión en el sector Bienestar Social.

Conclusiones

En una visión rápida del período analizado pensamos que los aparatos estatales aparecen vinculados con lo territorial en tres momentos: en el primero su función fue la expansión del crecimiento, tanto en el nivel sectorial como en el territorial, y la atenuación de las desigualdades. En el segundo lo central fue la reorientación del proceso de crecimiento, fundamentalmente en términos de eliminación de las contradicciones, insinuándose una readecuación del patrón de ocupación territorial. En el último momento se propone una estrategia global de crecimiento que integra la dimensión territorial, haciéndose cargo el Estado del desarrollo de las actividades dinámicas así como de su expansión territorial e iniciando una reformulación del patrón de ocupación del territorio.

Los tres momentos mencionados coinciden, con ciertos desfases propios de los diferentes tiempos en juego (político-institucional, económico, social), con los tres períodos que indicamos en nuestra hipótesis (modalidad predominante, transición y cambio de modalidad). De esta forma pareciera que a finales de los años setenta se inicia una nueva modalidad. Inicio éste que no permite aún definir con precisión su conformación definitiva.

A partir de 1970 el discurso presidencial reconoce las limitaciones de la modalidad de desarrollo que se venía implementando. Junto a ello propone, no muy sistemáticamente, ciertos objetivos que comenzarán a movilizar la política estatal. Dentro de una situación de transición se presenta una ampliación del papel del Estado en el desarrollo económico, reorientando el proceso de industrialización.

A nivel del discurso se busca una ruptura con el modelo de un Estado-apoyo de las actividades privadas, junto a una recuperación de los objetivos de justicia que emanan de la Revolución Mexicana.

Desde 1970 se hace presente la problemática regional en el discurso presidencial. Se reconoce la existencia de contradicciones que generan problemas sociales que deben atenderse y que son consecuencia, en lo territorial, de la modalidad de desarrollo. Es interesante que la atribución de relaciones causales, en referencia a la problemática regional, o social en general, no trasciende la modalidad, eventualmente puede llegar al modelo, pero de ninguna forma se menciona la estructura, ni mucho menos el sistema.

En suma, se propone una integración nacional, disminuyendo las desigualdades regionales por el aminoramiento de las grandes concentraciones y por el desarrollo de las regiones más atrasadas.

Los objetivos que se proponen no son necesariamente coherentes: planta industrial competitiva internacionalmente, ampliación del empleo, descentralización y desarrollo regional; pueden ser, en la mayor parte de los casos, contradictorios. Si las zonas de mayor concentración demográfica, particularmente la ciudad de México, son el principal destino de los migrantes internos y además presentan también una gran proporción de

población no integrada o integrada parcialmente al mercado laboral, difícilmente se puede ampliar el empleo sin cierto incremento de la concentración territorial. Si en pocos lugares fuera de esos centros existe infraestructura, allí seguirán creciendo las industrias privadas, sobre todo si solamente se cuenta con el diálogo para evitar la concentración.

Esta proposición discursiva podemos contrastarla con la inversión y observar que la orientación de la mayor parte de la misma se destinaba, en forma creciente entre 1960 y 1968, a la ZMCM. Se seguía, desde los aparatos estatales, el proceso de concentración territorial de la industria dentro de la modalidad de crecimiento. A partir de 1968 y hasta 1971 desciende la participación de la ZMCM que, con una recuperación en 1972 y 1973, vuelve a caer en 1975 a una participación poco mayor que la que tenía en 1966.

Estos vaivenes de la inversión indican que durante el período denominado de transición no se da una clara orientación. Al parecer, junto al intento por detener la concentración se atienden coyunturalmente algunas necesidades. Es importante recordar que el pico de 1973 se debió en gran medida al incremento de la inversión en el sector industrial. Esto indicaría que se atienden los problemas de las industrias localizadas en la mayor aglomeración urbana del país. La inversión industrial durante todo el período 1960-1980 no disminuyó en esa aglomeración urbana, por el contrario el sector Bienestar Social disminuyó su participación en la ZMCM desde 1968 hasta 1975, lo que indicaría que se orientó hacia las zonas menos beneficiadas, ya que las demás regiones estudiadas mantuvieron su baja participación.

Podemos aceptar que las disminuciones relativas de la inversión en las zonas concentradas se destinan, al igual que en el sector Bienestar Social, a las zonas más subdesarrolladas del país. De todas formas no se produce un cambio importante en la tendencia general, debido probablemente a una falta de jerarquización en los objetivos a nivel territorial y, consecuentemente, a la dispersión de los esfuerzos de la inversión.

El discurso presidencial de 1976 en adelante es una continuación del anterior y, a la vez, un paso en la conformación de la nueva modalidad en sus dimensiones sectoriales y territoriales.

La crítica anterior es acentuada y se proponen alternativas que parecen más articuladas en la producción de alimentos, energéticos y bienes de capital. Se sientan las bases de un cambio en el aparato productivo que inicie la nueva modalidad. Ésta debe orientarse en forma predominante hacia el mercado externo, aprovechando para esos cambios la creciente producción petrolera del país.

En el nivel territorial se integran las estrategias: promoción de actividades funcionales a los nuevos pasos del sistema productivo y que, a la vez, orientan la localización hacia afuera de las zonas de concentración, asignándolas a los litorales, particularmente en los puertos industriales que deben desarrollarse.

En suma, se propone una reorientación del aparato productivo que cambie la modalidad de sustitución de importaciones con predominio de los bienes de consumo duradero, hacia los bienes derivados del petróleo (destilación y petroquímica), los bienes de capital y productos exportables. Se propone un nuevo patrón de asentamientos territoriales que, basado en las actividades que deben promoverse, genere nuevos puntos de atracción de las actividades y la población, particularmente en el Golfo de México.

La inversión estatal entre 1976 y 1980 sigue las indicaciones anteriores. La región petrolera comienza a recibir en forma creciente la inversión total y, particularmente, la inversión del sector industrial. La orientación de la localización de la inversión estatal se realiza de acuerdo a los cambios necesarios en la nueva modalidad de crecimiento que comienza a implementarse. Es un apoyo para el desarrollo de dicha modalidad: producción de infraestructuras y localización de plantas industriales (particularmente en la rama petrolera), y un efecto del recambio de modalidad. La inversión federal comienza una reorientación de la configuración regional del territorio nacional, dando prioridad, particularmente en lo que hace a la industria, a la zona del Golfo de México.

Esta nueva tendencia en la ocupación territorial, dadas las características de las actividades con las que se lleva (o llevará) a cabo, no promete resolver la problemática social de las desigualdades regionales.

Los nuevos centros de atracción no tendrán capacidad para absorber a la población que migre hacia ellos, de modo que ésta volverá a migrar, probablemente hacia las zonas metropolitanas o hacia la zona fronteriza norte para pasar a Estados Unidos.

Junto a la relativa desconcentración de la industria más dinámica, se mantendrá la concentración demográfica. La población que engrosará las zonas metropolitanas encontrará difícil su reproducción. Se incrementará la situación de pobreza urbana, los aparatos estatales deberán aumentar su intervención ayudando a esa población. Esto ampliará el peso financiero sobre el Estado y producirá nuevas contradicciones. Más aún cuando la información analizada da pie para pensar en la tendencia al incremento de las acciones para la acumulación y la disminución de aquellas destinadas a la reproducción de la fuerza de trabajo.

Si las conclusiones anteriores son acertadas, puede pensarse que las funciones estatales generales son definidas en forma concreta en la vinculación entre la función general de mantenimiento del proceso social de desarrollo (acumulación-legitimidad) y cada modelo concreto de desarrollo y en función de las posibilidades así como de los requerimientos que cada modalidad supone. En consecuencia, hablar de funciones del Estado en lo regional, por ejemplo en términos de expansión de las relaciones capitalistas o de extensión-intensidad de las mismas en el territorio, resultaría una proposición demasiado general que debería adecuarse a los momentos concretos que se analicen.

En el primer momento mencionado la función estatal se define en forma casi exclusivamente sectorial, con el efecto territorial del incremento en la concentración y la subordinación de las actividades regionales no centrales a las urbano-industriales. En términos territoriales eso significaría apoyar la tendencia a la concentración de las actividades dinámicas en las zonas metropolitanas y, especialmente, en la ciudad de México. La otra cara de esta función estaría vinculada con el mantenimiento de las condiciones generales de la reproducción social, por ejemplo la tarea de atenuar los desequilibrios que pudieran producirse.

En el segundo momento, por el contrario, la adecuación de la política estatal a la crisis del modelo y la necesidad de comenzar ciertos movimientos que, según nuestra hipótesis, llevarán más adelante al cambio de modalidad, constituyen una condición para la ampliación de las funciones estatales en lo territorial. La función de mantenimiento de las condiciones de la reproducción social se vuelve, por la coyuntura del proceso de desarrollo, una dimensión mucho más importante, de allí la emergencia de la política regional como una cuestión de justicia a la vez que de acumulación. En este caso, el hecho de que no se haya definido plenamente la tendencia que seguirá el proceso de desarrollo (la forma o modalidad que se emprenderá) provoca una atención muy amplia por parte del Estado y, consecuentemente, cierta indefinición.

Por el contrario, en el tercer momento, las acciones estatales aparecen orientadas hacia el cumplimiento de la función de expansión de las actividades que, en el inicio de una nueva modalidad, fundamentarán el crecimiento nacional. De esa manera fortalecen las tendencias que anteriormente eran incipientes, convirtiéndolas en predominantes en la ocupación territorial por parte de la política gubernamental. Así, cierta zona del país, la RP, será el receptáculo fundamental de la inversión, dándose coherencia, con esta ocupación territorial, a los requerimientos que va determinando la nueva modalidad.

Bibliografía

- Díaz Ordaz, G., *Informes presidenciales*, 1965-1970.
 Echeverría, L., *Informes presidenciales*, 1971-1976.
 Garza, G. (1981), "El proceso de industrialización de la unidad de México" en *Desarrollo Urbano*, lecturas del CEESTEM, vol. 1, núm. 3, México.
 López Mateos, A., *Informes presidenciales*, 1958-1964.
 López Portillo, J., *Informes presidenciales*, 1977-1981.
 Secretaría de la Presidencia, 1964, *México. Inversión pública federal 1925-1963*.
 ———, 1970, *Inversión pública federal 1964-1969*, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1979, *Información sobre gasto público 1969-1978*.