

# Alternativas del Desarrollo Regional

*ANGEL BASSOLS BATALLA*

Se antojaría un tanto absurdo que en esta oportunidad nos dedicásemos de lleno a analizar el contenido de esas complicadas tablas estadísticas que muestran el agudo desequilibrio regional prevaleciente en nuestro país a todos los niveles sociales y en todas las categorías espaciales. En esta ocasión no abordaré la tediosa enumeración de numerosos datos por lo que toca a las 8 grandes regiones (y sólo agregaré que respecto a 6 entidades de la federación éstas son comparadas hacia 1980, en mi trabajo titulado "Hacia una nueva política espacial", presentado en el reciente Coloquio Canadá-México en la ciudad de Montreal).

Parece que el momento tampoco es el apropiado para traer a colación en detalle las distintas etapas y los apasionantes vericuetos que el desarrollo regional ha debido cubrir en la historia reciente del país. Y tampoco aprovecharé la oportunidad para recordar los títulos de libros y artículos,

tanto de índole teórico-aplicada como aplicada-téorica, que hemos podido publicar desde 1960 en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM (o los nombres de otras obras actualmente en prensa o en proceso). La coyuntura no es la indicada para hacerlo y, por otro lado, algunos trabajos ya se agotaron y son más bien histórico-comparativos, en tanto que otros han recibido mayor o menor publicidad y tal vez los conozcan. Quizá lo único en lo que quisiera insistir ahora es en un hecho: nunca hemos deseado convertirnos en "teóricos puros" de la regionalización socioeconómica ni en creadores de exquisitas "escuelas" del conocimiento y el desarrollo regionales en México y el mundo, pues siempre tratamos de presentar las cosas como reflejo de realidades concretas; es decir, regionalizaciones reales para soluciones posibles, si se desea realmente que la aplicación de los postulados traiga como resultado cambios fundamentales en la estructura regional y

que el fondo no se confunda con la forma, pues aquéllo es lo decisivo y ésta es el elemento secundario.

## CAUSAS, EFECTOS Y REMEDIOS

Sobre todo en época de crisis, resulta imperativo —como se dice vulgarmente— ir al grano, exponiendo algunas reflexiones sobre lo enunciado en el título del ensayo: ¿cuáles alternativas se presentan hoy al desarrollo regional en México y de ellas cuáles son —a nuestro parecer— las más indicadas? Antes de pasar adelante, dejemos claro que nosotros hemos trabajado más en el campo del desarrollo regional a escala de grandes y medianas regiones, hasta llegar al nivel de municipio-región, pero no es nuestro ámbito directo de acción el micro-regional o el de “desarrollo de la comunidad”. Para bien o para mal, “nuestro espacio” es el de las grandes escalas en el planeta Tierra, en los “mundos” que sociopolíticamente lo integran y el de México como el todo, unión a su vez de otros sistemas espaciales de tipo macro y meso. Por eso podemos abordar los problemas de espacios donde se apliquen estrategias a nivel nacional —y por ende también regional—, concebida la República mexicana como *summa* y no como un ser de supuesta homogeneidad básica. No lo es ni desde el punto de vista natural ni desde el demográfico ni menos aún en el plano social y económico. Esto es producto de las leyes y reglas de acción de los fenómenos físicos y de los políticos, si en esto aceptamos la esencia que Alejandro de Humboldt daba originalmente y desde 1811 al concepto de lo político y que después ha sido reconocida como válida.

Diversidades regionales y locales existirán siempre, cualquiera que sea el modo de producción y el grado de avance alcanzado. En primer lugar, la diversidad física jamás se podrá borrar, excepto en el remoto caso de que el hombre controlara plenamente los mecanismos climáticos a nivel global y aún así seguiría habiendo montañas y planicies, zonas al interior de los continentes y áreas costeras. Cuando una formación social como el capitalismo postindustrial se expande en gran escala, tanto horizontal como verticalmente, algunos rasgos de dife-

renciación en el modo de vida regional pueden desaparecer, pero de cualquier forma permanecen vigentes las diversas actividades humanas producto de la división del trabajo, de la especialización macro y mesoregional. Con mayor razón, los mosaicos regionales de la economía y la vida social se conservan en el capitalismo subdesarrollado, inmaduro, dependiente o también por cierto en el caso de los espacios todavía poco poblados, remotos, de los grandes países donde todavía falta algo “por conquistar”. Pero, tal como lo vemos hoy en la Amazonia brasileña o en nuestra Lacandonia, la penetración de la sociedad con elementos “modernos” (aunque totalmente inadecuados desde el punto de vista de la conservación ecológica y de la igualdad entre los hombres) va rompiendo los caracteres “heterodoxos” del medio e incorporando “las últimas fronteras” a las necesidades del proceso y/o del desarrollo económico.

Señalemos —así sea con angustiosa brevedad— que la existencia de la desigualdad en el espacio y en lo social, también en el seno de las regiones, tiene causas distintas a las que explican la diversidad física. En tanto que éstas obedecen a las leyes de la naturaleza (en algunos casos la acción humana modifica hasta cierto grado las condiciones naturales), aquéllas —es decir las desigualdades socioeconómicas— están regidas en cierta medida por la influencia de los factores físicos (especialización en actividades primarias), aunque esencialmente se explican por la acción de leyes y/o reglas de índole política, que dependen del tipo y carácter de la organización social prevaleciente, la cual a su vez es un producto histórico sujeto a contradicciones más o menos severas entre los integrantes del todo (lo mismo es el caso de las clases y grupos sociales que en el de los componentes netamente espaciales, como la ciudad y el campo, los barrios y zonas opuestas en su función regional y también las regiones entre sí: las centrales y las periféricas, las medulares y las secundarias, etcétera). Incluso en las condiciones del subdesarrollo, la mayoría de las regiones está en un proceso de constante cambio (que en ocasiones es rápido como en el caso de nuestras grandes aglomeraciones o ciertas zonas fronterizas de México;

en otros casos, el movimiento es lento y sea como sea casi siempre trae consigo resultados negativos para el medio ambiente por el uso irracional de los recursos). De todos modos, la transformación de la materia es universal e incluso —como vemos— en las últimas remotas áreas que quedan la sociedad rompe el antiguo *status quo* de la naturaleza intocada y le impone un ritmo social. Las regiones nacen, se modifican, maduran, envejecen, entran en crisis y eventualmente en total decadencia como tales. Deben cambiar entonces su estructura, so pena de morir si no lo hacen: esto sucede no sólo a muchas de las regiones que agotan sus recursos de agua, de materias primas o que sufren agudas y prolongadas depresiones económicas o guerras devastadoras, sino que puede verse este resultado en otras zonas donde han fallado precisamente los mecanismos del desarrollo económico con más crudeza.

El desarrollo económico aplicado a las regiones es un proceso de carácter social y político, en el cual todas las influencias y principales variables son dirigidas conscientemente para alcanzar metas de superación productiva y distributiva de la economía, así como de las variables sociales que traigan consigo la consolidación de las regiones dentro del sistema nacional, atenúen los desequilibrios y redunden en claro mejoramiento de los niveles de vida y empleo de las mayorías trabajadoras en las regiones.

A la luz de esta definición de desarrollo económico regional, trataremos de obtener algunas conclusiones sobre los resultados logrados en 50 años de experiencias de este tipo en el país.

1. Algunos logros tangibles se alcanzaron entre 1935 y 1940, cuando —a pesar de la ausencia de planes operativos previos e incluso de la inexistencia de aparatos burocráticos de planeación nacional y regional— la acción del Estado en este campo fue producto de transformaciones sociopolíticas, en los casos de la reforma agraria combinada con la utilización masiva de los recursos agua, vegetación y suelo y, sobre todo, del trabajo humano directo de grandes masas campesinas interesadas en su redención. Esto pudo verse claramente en los ejemplos del Bajo

Bravo, Valle de Mexicali, La Laguna, Tierra Caliente de Michoacán, Delicias, El Yaquí, norte de Sinaloa, El Mante, etcétera. A pesar de no existir grandes recursos de inversión (pues la crisis comenzada en 1929 dejaba sentir todavía para entonces sus efectos y además el país era muy atrasado técnicamente, los caminos pavimentados casi no existían y tanto el petróleo como el carbón de piedra estaban todavía en manos extranjeras), se pudo “dirigir conscientemente” el desarrollo de importantes regiones que cambiaron su derrotero y donde las mayorías trabajadoras no sólo mejoraron sus niveles de vida, sino que en ocasiones pasaron de una miserable existencia a una realidad económica basada en la agricultura de riego (a pesar de no disponer de las grandes presas, casi construidas años más tarde), en la agroindustria, el comercio cooperativo, etcétera. De aquella época de los treinta arranca —como corolario del “desarrollo sin planificación técnica”, pero sí basado en los principios de un plan político: el sexenal— ese posterior crecimiento productivo, demográfico y urbano de distintas regiones áridas del norte, noroeste, noreste y centro, donde originalmente todo se basaba en la agricultura mayoritaria ejidal y en una auténtica pequeña propiedad.

2. Otros casos de intervención del Estado, que redundaron en cambios sustanciales de la estructura regional y en algunos de ellos significaron mejoras en niveles de vida y posibilidades reales de progreso a obreros y empleados, fueron indudablemente los de regiones petroleras desde 1938, cuando la política de claro corte nacionalista impulsó la producción petrolera y de gas para satisfacer necesidades internas. Se construyeron nuevas refinerías e instalaciones en Poza Rica, Reynosa, Salamanca, Ciudad Pemex, Minatitlán-Coatzacoalcos y después en Cadereyta, Salina Cruz y Tula. Sin embargo, con el tiempo aparecieron en las zonas petroleras elementos de erróneas políticas de desarrollo regional, pues en vez de aprovecharse el petróleo, el gas y subproductos para consolidar una industrialización local en gran escala,

esos energéticos y materias primas sirvieron en buena medida para reforzar aún más el proceso de centralización industrial en pocas regiones, sobre todo en la capital de la nación y después en su zona metropolitana. Es decir, lo que en un principio es positivo (creación de empresas de petróleo y petroquímica, que generan algunos empleos en las zonas productoras) se convierte en negativo, al consolidar el poder de atracción de las pocas áreas favorecidas por una política de desarrollo industrial, guiada por las perspectivas de la mayor ganancia en las zonas consideradas "óptimas". Si bien las regiones petroleras se robustecieron transitoriamente y se especializaron aún más a nivel nacional, luego se volcaron hacia lo que parecía la panacea: el mercado externo. La falta de verdadero desarrollo regional que consolida las regiones dentro del sistema productivo espacial nacional condujo posteriormente a sus agudas dificultades dentro de la crisis actual. Ni siquiera durante el "auge petrolero" se quiso o pudo promover el verdadero desarrollo regional del país en su conjunto lo cual a mediano plazo hubiese consolidado, primero, a las propias zonas "petroleras" mediante un uso menos irracional de los energéticos y la expansión máxima de la petroquímica de exportación y uso interno, y —lo más importante— hubiera permitido aprovechar esa gran riqueza energética para alcanzar el *desideratum* de un desequilibrio menos agudo a nivel meso y macro, dando así empleo a millones de obreros y campesinos en la propia región donde nacen. Espero que se entienda claramente: jamás hemos pensado en que a base del petróleo-gas se lograría alcanzar —y menos a corto plazo— cierto grado similar de desarrollo de todas las regiones, grandes, medianas y pequeñas. Lo que en 1978 planteábamos es que se debía tender a aprovechar al máximo las potencialidades regionales, sobre todo en materia agrícola-ganadera, pesquera, forestal, minera, energética, etcétera, creando donde fuese posible y conveniente desde un punto de vista económico las industrias complementarias de dichas actividades de índole primaria, sin las cuales tampo-

co puede haber un verdadero desarrollo regional, ya que la gran mayoría de las zonas deprimidas pero potencialmente ricas tienen corte rural y en ocasiones cuentan con altísimas densidades de población. Para ello, obviamente, se deberían construir vías modernas de comunicación, ampliar el comercio interno y exterior, impulsar el turismo nacional y/o internacional. Las industrias de transformación no necesariamente se alimentan de recursos naturales locales, como lo demuestran los propios casos de México y Monterrey, de tal manera que mucho depende del intercambio de mercancías con otras regiones del país y del extranjero. Pero si se trata de mejorar claramente los niveles de vida y empleo de las mayorías trabajadoras en las regiones, ese desarrollo debe apoyarse inevitablemente en las propias masas de obreros, campesinos, pequeños comerciantes, empleados y todos los que se ganan el sustento con sus manos.

El fin del "auge petrolero" y la crisis que ahora padecemos nos ha puesto en 1986 (y ojalá no sea peor en 1987, debido a las predicciones sobre un posible comienzo de recesión en la economía norteamericana el año próximo), literalmente contra la pared. Por eso, efectivamente, se debe hablar de una disyuntiva en el desarrollo regional con medidas a tomar de inmediato y sin hacerse mayores ilusiones, pero con un realismo que no puede caer en la desesperación.

¿Cuáles son a mi modo de ver las dos vertientes de esa alternativa?

1. La primera sería deslizarse por un camino de apertura total a la inversión extranjera y a un dominio de la inversión privada nacional, dejándolas que se dirijan a las ramas y a las áreas donde ellas escojan, sabiendo que por las leyes de la máxima ganancia seguirían invirtiendo de acuerdo a sus intereses inmediatos y mediatos. Vendría entonces mayor concentración de todo tipo, tanto espacial como productivo-distributiva y de ingresos. Se acrecentaría el número de maquiladoras en el interior de la República; proliferarían los grandes negocios hoteleros internacionales en centros de turismo ya consolidados; se reprivatizaría la mayor parte

de las empresas del Estado y paraestatales (llegando incluso a Pemex, si el caso lo permitiese, a Ferrocarriles Nacionales en quiebra, etcétera). Se aspira a desnacionalizar la Banca y a promover todo lo exportable (es decir, el producto de la gran agricultura de riego, de la minería que no esté en bancarrota, de la pesca comercial y demás), con lo cual se apoyaría de nuevo a lo más "redituable" en el mercado internacional y se abandonaría de plano a las ramas y regiones hoy deprimidas, pero potencialmente favorables para el verdadero desarrollo. Esta primera opción responde en buena medida al deseo de condicionar toda la economía nacional a las necesidades de los Estados Unidos de América (ni siquiera de Europa y Japón, en forma complementaria), lo cual supeditaría al país también desde el punto de vista político, cultural, etcétera, creando de plano la "zona de interdependencia de los Estados fronterizos" y abriendo la ruta a una integración socio-económica Estados Unidos-Canadá-México (o sólo Estados Unidos-México). Es obvio que incluso los planes actuales de descentralización fracasarían y el problema de la "huida" a las ciudades, sobre todo a las metrópolis, no tendría solución inmediata.

2. La segunda opción consiste en hacer lo contrario: dirigir todos los esfuerzos para consolidar la dirección del Estado en todos los campos principales de actividad (sin que esto indique un desconocimiento de los problemas de empresas estatales e incluso reconociendo que algunas no básicas deban venderse al sector privado), sobre todo porque el éxito de los planes de desarrollo regional tienen un profundo sentido político y dependerá del rumbo que se tome por parte del propio Estado nacional.

Si bien es cierto que la crisis complica todas las acciones y la reducción del gasto público es ya de por sí una rémora importante, por otro lado abre también las puertas a la segunda alternativa. Ya los hechos han mostrado, sin duda alguna, que el gigantismo demográfico en las condiciones del tercer mundo sólo conduce a incrementar los problemas en "áreas bomba", que

no tienen solución apropiada precisamente por la falta de recursos para resolverlos. Entonces, el principal objetivo sería lograr ese desarrollo regional, un camino verdadero para detener hasta cierto punto la "huida a las metrópolis" y condicionar todo en aras de una consolidación tanto de las ciudades medianas, cabeceras de región socio-económica, como de las propias regiones. ¿Cómo lograrlo? Aplicando todas las medidas posibles hacia ese fin, de inmediato y sin dudarle un instante. Regiones y ciudades medianas, discriminadas pero potencialmente aptas, pueden recibir menor inversión relativa y más equitativamente distribuida, que la suma de los gigantescos volúmenes necesarios para seguir alimentando a los monstruos voraces, a los pulpos insaciables como las zonas metropolitanas de México, Monterrey y Guadalajara (a las cuales se sumarían pronto las ciudades millonarias como Puebla, León, Tijuana, Acapulco, etcétera).

No se trata de un estéril romanticismo de "volver a la vida campirana" o de "refugiarse en villorrios y ranchos", sino de dar a todos los habitantes del país medios para alcanzar los nuevos objetivos que significan la posibilidad real de que, en todos los aspectos, se pueda habitar en las ciudades medianas y aun pequeñas, pero con empleo que limite esa fácil huida de que hablamos. Es el momento de combatir lo pernicioso, lo negativo, pues las ciudades supergrandes no sólo encierran problemas económicos y sociales insolubles, sino que conducen —en el subdesarrollo— a un envenamiento del medio en todas las formas posibles. Por sí fuera poco, los sismos de septiembre del 85 demostraron que otro cataclismo puede además arrasar con ese 50 por ciento de la industria mexicana concentrado en la zona metropolitana de la ciudad de México. De ahora en adelante, quien no tome en cuenta el latente riesgo que corren millones de personas y miles de empresas en la aglomeración de México y, en menor medida, en Puebla, Guadalajara, Toluca y otras grandes ciudades de la zona de alta sismicidad, simplemente es un asesino potencial de mucha gente y también del país como un todo, pues centenares de miles de personas pueden morir y la economía de la nación que-

brantarse sin remedio en caso de otro terremoto, que se anuncia como posible en poco tiempo.

Volver a invertir principalmente en las regiones petroleras sería otro error, pues el "auge" pasó ya y lo que debe hacerse es diversificar la economía, como entre otros países lo ha hecho el Brasil, dentro de condiciones similares de dependencia que México.

Claro, repito, para tomar la segunda opción se requiere condicionar todas las acciones para una política de ese tipo: apoyo a lo mediano y pequeño en el espacio y liqui-

dación de todo lo que fomenta el "gigantismo" suicida. Sin democratización real no puede haber desarrollo regional auténtico: pero para nosotros aquélla no consiste en respetar una supuesta "igualdad" de grupos, clases y regiones desiguales, sino en respaldar en todas formas a los discriminados pero mayoritarios, aspirando a dirigir, deliberadamente, las principales variables y así consolidar el papel de las regiones dentro del sistema nacional, atenuando los desequilibrios y logrando el *desideratum*: un claro mejoramiento de los niveles de vida y empleo de los trabajadores en las propias regiones.