

LA PLANEACION DESCENTRALIZADORA: REGION GEOECONOMICA VS. SECTOR

Raúl Olmedo

La estrategia de descentralización de la vida nacional que postula el presidente Miguel de la Madrid tiene por objeto reformar poco a poco la configuración geoeconómica del país, caracterizada actualmente por el predominio casi absoluto de tres centros de poder y actividad económica, política, social y cultural (Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara), haciendo que cada uno de los 2,377 municipios del país se conviertan en un polo de desarrollo, de manera que nuestro territorio sea una constelación de actividad donde todos los recursos humanos, naturales y materiales, sean aprovechados para incrementar la riqueza de la nación y el nivel y la calidad de la vida. Es por ello que la vertiente regional de la planeación adquiere una importancia muy relevante, ya que podría convertirse en uno de los instrumentos fundamentales para llevar a la realización la estrategia de la descentralización. No olvidemos que el 90 % de los municipios son rurales agrícolas y que por lo tanto es sobre esta problemática que deberá actuar la política de descentralización y la planeación regional.

En este sentido, la política agraria y agrícola tiene que adaptarse a esta estrategia. Se busca, con la descentralización, multiplicar los efectos benéficos de las inversiones que se realizan en el campo. Cada municipio debe ser una caja de resonancia que abarque todo su territorio y toda su población. Si ello se logra, habremos construido la base para un desarrollo menos

desigual y más acelerado del país. Habremos conjurado también, en un corto tiempo, la amenaza del hambre, la migración de los hombres en busca incierta de trabajo, la destrucción de los lazos familiares, etcétera.

Retornando a la forma básica de la comunidad, como el municipio y el ejido, podremos avanzar a saltos en el progreso. No se trata de retornar a formas primitivas. Por el contrario, se trata de una estrategia para transformar el primitivismo existente de la mayoría de esas comunidades en formas cada vez más progresistas. Tal es la concepción de un desarrollo económico que sea congruente con el desarrollo social.

La política agraria amplía, así, su radio de acción, pues no sólo tiene como objeto resolver el problema agrario, sino colaborar en la tarea de convertir a cada comunidad rural en un polo de desarrollo con actividades múltiples, capaces de satisfacer la finalidad de elevar el nivel y la calidad de la vida de la comunidad.

Uno de los grandes desafíos para el nuevo régimen será lograr que un mismo monto de inversión en la agricultura multiplique sus efectos tanto en la producción como en el empleo. Es un desafío, porque lo que ha ocurrido hasta ahora es que la inversión en el campo ha incrementado la productividad en las unidades de producción en las que se aplica, pero ha reducido el empleo y la productividad en términos nacionales

(menor producto por habitante rural). Se trata ahora de incrementar la productividad nacional y al mismo tiempo aumentar el empleo en las zonas rurales y, si es posible, también en las zonas urbano-industriales. Tal vez el aumento del empleo no sea directamente en la producción agrícola, sino en las ramas colaterales, ya sea en las que se dirigen hacia la producción agrícola, o en las que se parten de ella. El concepto de inversión en agricultura tiene que ampliarse.

Mientras la política económica continúe considerando la inversión en agricultura de manera sectorial y no de manera geoeconómica seguirán generando desempleo en el campo, agudizando la migración hacia las grandes ciudades ya congestionadas.

El criterio sectorial significa que al inversionista (en este caso el estado) sólo le interesan los resultados dentro del sector, en este caso el sector agrícola, medidos en rendimientos monetarios. Demasiadas veces ha ocurrido que, cuando se trata de subsidiar a zonas pobres o incluso a zonas ricas, el criterio "social" se superpone y entonces los posibles rendimientos se convierten en pérdidas, debido a los subsidios. Pero en ambos casos el criterio predominante en la inversión es el sectorial, que es un criterio parcial que sólo compara sus resultados consigo mismo. Si hay ganancias, éstas son explicadas como resultado de las buenas condiciones. Si hay pérdidas, éstas se justifican como efecto de las malas condiciones (generalmente climáticas) o bien, cuando se trata de fondos perdidos o de subsidios, como resultado de la introducción o superposición del "criterio social". Bajo este enfoque, la contabilidad nacional se distorsiona y es incapaz de detectar las verdaderas fallas de la inversión.

El criterio **geoeconómico**, en cambio, mide sus resultados no sólo por los efectos dentro del sector, sino por los efectos conjuntos de todos los sectores que convergen en un área territorial y poblacional, es

decir, por los resultados globales en la región. Producción en el sector y en otros sectores, empleo, ingreso per cápita, nivel y calidad de vida, tienen forzosamente que contar como efectos de la inversión cuando se trata de la región geoeconómica.

Así pues, el criterio para invertir en agricultura y, para medir los resultados de esta inversión, tiene que ser revisado a fondo. Al criterio sectorial, que se interesa solamente por los resultados dentro de su sector, debe sustituirlo el criterio geoeconómico, que toma en cuenta los resultados globales de la región (territorial y poblacional) donde se aplica. Solamente así puede romperse la dicotomía en la cual productividad y empleo se excluyen mutuamente, dicotomía cuyo resultado es la migración hacia las grandes urbes industriales y el agravamiento de la centralización.

La planeación "centralizadora" parte del criterio sectorial (agricultura, industria, servicios, etcétera), que aísla a los diversos sectores de la economía y cuantifica sus rendimientos tomando a cada sector como el patrón de medida de sí mismo, sin referencia a sus repercusiones en el conjunto de la economía, la política y la sociedad.

La planeación y la contabilidad nacionales se adaptan así al proceso centralizador. Existe una congruencia lógica entre los instrumentos de control económico y el proceso económico. De no haber esta congruencia, los instrumentos calificarían de erróneo al proceso y tenderían a corregirlo. O bien, tales instrumentos aparecerían como ineficaces e inútiles para controlar y medir al proceso centralizador de la economía.

Es por ello que, hoy en día, cuando se ha iniciado una fuerte crítica al proceso centralizador, surge la necesidad de pensar en una planeación y una contabilidad nacionales que puedan medir y controlar la ruta que le interesa al proceso de descentralización. Si hasta ahora el elemento base de la

planeación y, por lo tanto, de la contabilidad, ha sido el **sector**, muchos son ya los economistas que opinan que para la descentralización debe ser la **región** y, no el sector, el elemento base de la planeación y del control.

La región se puede definir dependiendo de las estrategias de descentralización. Pero si, históricamente, el municipio ha sido considerado como la "célula" del sistema político, con características geoeconómicas delimitadas (territorio y población), resulta natural tomarlo también como "célula" de la planeación y de la contabilidad nacionales. Tanto más cuanto que estamos en una época de reivindicación del municipio libre, por la necesidad urgente que tenemos de despertar y activar las potencialidades de la provincia, a fin de generar más riqueza y así atenuar la crisis, las desigualdades sociales y elevar el nivel y calidad de vida.

Dentro del criterio regional, el plan nacional no es el conjunto de planes sectoriales, sino el conjunto de planes de las regiones geoeconómicas. Y los rendimientos no se contabilizan por cada sector, sino por los **efectos combinados** en la región.

La planeación de las actividades, su presupuestación y la contabilidad de sus resultados, son técnicas que dependen del concepto de desarrollo que la política económica les imprime. Así, en toda política de desarrollo hay dos elementos indisolublemente ligados, cuya jerarquía ordena las acciones: el sector y la región. El sector representa las ramas de la división del trabajo, mientras que la región representa el territorio y la población localizados.

Hemos visto que en un proceso centralizador, el sector es el elemento que predomina. Por ejemplo, la agricultura. El criterio de inversión, dentro del enfoque sectorial, determina que los rendimientos sean medidos de manera comparativa en una relación cuantitativa respecto al producto que se desea producir con dicha inversión.

El tipo de discurso que resulta de tal tipo de comparación ha sido el clásico de los informes oficiales del sector y de los informes presidenciales: "el año pasado con X inversión produjimos X cantidad de alimentos. Este año, con X más Y inversión produjimos X más Y producción".

De ahí un optimismo infalible de las estadísticas y de las cifras. El número es siempre progresivo. Si los efectos de la inversión han sido negativos, por ejemplo en la desaparición de ciertos cultivos vitales para la comunidad con el fin de ser sustituidos por monocultivo, eso no es tomado en cuenta en el enfoque sectorial.

La región es considerada por el enfoque sectorial sólo en la medida en que esa región genera los rendimientos mayores en cuanto a determinado producto. Es así como la región representa algo en función de sus **ventajas comparativas** respecto a otras regiones en lo que se refiere a rendimientos de determinado producto.

Pero este concepto de región corresponde entonces a una idea sectorialista y no regionalista.

Estamos en pleno período de cambio. La centralización ha favorecido hasta ahora el desarrollo de las grandes urbes industriales a costa del abandono de las regiones rurales, que forman la mayoría del territorio nacional. En ese concepto de desarrollo centralizador, el enfoque sectorialista (por ramas de la producción) de la planeación, de los rendimientos y de la contabilidad, ha sido el adecuado. Pero si en adelante queremos cambiar el rumbo hacia la descentralización, también debemos transformar nuestro concepto de desarrollo y, por lo tanto, nuestro enfoque para la planeación, la medición de los rendimientos y la contabilidad, poniendo a la región (y no al sector) como el criterio que gobierne la política económica.

Dicho de manera sencilla y hasta obvia,

si queremos desarrollar las regiones, debemos poner a la región como el eje de la planeación, de la mediación de los rendimientos y de la contabilidad nacional.

En el enfoque sectorial, la política económica ha tenido como finalidad desarrollar los sectores, es decir las ramas de la producción, independientemente de lo que ocurra en las regiones. El sector agrícola ha procurado desarrollar la agricultura; el sector industrial, la industria; etcétera. La región sólo interesa al enfoque sectorial en la medida en que determinada región es más "apta" para desarrollar ya sea la agricultura, ya sea la industria. Pero la región en sí misma, como comunidad social que se asienta en un determinado territorio, no es tomada en cuenta.

En otras palabras, para la política sectorial la región sólo interesa en cuanto sus características "naturales" o materiales. Tal tipo de suelo rinde más para tal tipo de cultivo que para tal otro. Pero no interesa en cuanto a su característica social: tal comunidad necesita para su desarrollo y bienestar del cultivo de tales y cuales productos.

El resultado ha sido que las comunidades se han deteriorado en su nivel y calidad de vida al mismo tiempo que los suelos han perdido la cualidad de ser fuente diversificada de medios de vida social, para especializarse en el cultivo del producto "más rentable" desde el punto de vista sectorial.

El enfoque sectorial aplicado a la agricultura ha dado como resultado la "especialización" de los cultivos. La especialización basa su razón de ser en que es mejor producir en determinado territorio lo más rentable, ya que, a final de cuentas, las variedades que no se cultiven pueden supuestamente comprarse con el dinero que provenga de la venta del producto especializado. Se obtiene así una mayor cantidad de dinero —y, por tanto, de bienes y servicios— que cultivando diversos productos de menor rendimiento.

En teoría, la "ventaja comparativa" que se obtiene cultivando el producto más rentable en lugar de todos los demás productos es atractiva. Pero en la práctica, la especialización de los cultivos ha desencadenado en las regiones atrasadas un proceso de empobrecimiento, desnutrición, desempleo y desertificación, liquidando además su relativa autosuficiencia alimentaria, que era un baluarte contra las fluctuaciones cíclicas de los precios.

Una de las causas centrales de la crisis agrícola y, en consecuencia la que padecen los países subdesarrollados, ha sido la especialización de los cultivos basada en la teoría de las ventajas comparativas. No se critica con este argumento, sin embargo, el hecho de que un país se especialice en aquellos cultivos que le dan mejores rendimientos a fin de suministrar sus productos a las ciudades o a la exportación. Pero si lo que desea es impulsar el desarrollo de las regiones en el sentido de que su población eleve el nivel y la calidad de vida, el criterio de la especialización debe subordinarse al criterio de la satisfacción integral de las necesidades básicas de la comunidad. Después de satisfechas estas necesidades, entonces sí puede aplicarse el criterio de la especialización y de las ventajas comparativas a la actividad y al territorio excedente.

Está demostrado que la especialización trae aparejado el desempleo de los recursos humanos, materiales y naturales y que, en cambio, la diversificación de los cultivos y de las actividades genera un mayor empleo de esos recursos.

La especialización de los cultivos, efecto de la búsqueda del mayor rendimiento y rentabilidad sectorial, se fundamenta en la "vocación" de la tierra. En efecto, por sus propiedades naturales, una zona territorial puede ser más apta que otra para determinado cultivo. Sin embargo, es indudable que el trabajo del hombre puede hacer aptas para el cultivo tierras que antes eran estériles. La historia es, de alguna manera,

la historia de la transformación de la tierra para diferentes usos y cultivos. No solamente el hombre ha convertido desiertos en vergeles; también ha convertido vergeles en desiertos.

El "naturalismo" con el cual se justifica la especialización de un cultivo en una zona territorial es, por lo tanto, muy relativo. Lo social y no lo natural, determina a final de cuentas el tipo de cultivo. Y si bien en su primer momento las propiedades naturales de la tierra pueden ser razón importante para elegir un cultivo, después son las condiciones económicas y sociales las que cuentan como factores decisivos para que ese cultivo continúe.

Por ejemplo, Yucatán no nació fatalmente para cultivar henequén. Pero habiendo iniciado el cultivo de henequén resultó más conveniente, desde el punto de vista de la rentabilidad, continuar cultivándolo en mayor escala. El costo marginal de plantar una nueva mata de henequén, de cubrir su mantenimiento, de cosecharla, de transportarla, de industrializarla, etc., resultaba más barato que el costo de plantar otra variedad. En consecuencia, son las condiciones económicas y sociales y, no tanto las condiciones naturales, las que favorecen la proliferación de un solo cultivo y acaban por imponer a la tierra la especialización o monoproducción.

Cuando el mercado para el cultivo especializado se cierra, como ocurrió con el henequén, que ha sido sustituido por las fibras artificiales, resulta muy difícil cambiar de cultivo, pues la estructura agrícola anterior pesa como un lastre, no sólo por la inversión ahí instalada, sino también por las costumbres y hábitos que se engendran en la población. Sobreviene entonces una época de decadencia de la región.

El desarrollo rural integral —concepto de política económica que ha sido elevado por iniciativa del presidente Miguel de la Madrid a categoría constitucional— puede ser

la alternativa a la especialización de los cultivos que ha predominado en las dos últimas décadas en México y que ha deteriorado progresivamente la autosuficiencia alimentaria real y las condiciones sociales en el campo.

En los criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación para 1983, enviado por el presidente De la Madrid el 7 de diciembre de 1982 al congreso, se afirma: "Tres son las reformas económicas estructurales fundamentales. La primera se refiere a la conducción estatal del desarrollo (...). Nos proponemos reforzar la rectoría del estado y la seguridad de la economía mixta (...) precisando el concepto del sector social para fortalecerlo y al ámbito del sector privado para su mejor desarrollo (...).

"La segunda reforma se refiere a las formas de organización y producción en el campo que impulsen el desarrollo rural integral, haciendo énfasis en el fortalecimiento de las zonas de temporal, la mayor certidumbre en la tenencia de la tierra, la reorganización campesina y la planeación rural para superar el minifundio; así como en esquemas que permitan a los campesinos mejorar la calidad de vida en su lugar de origen, a través de la promoción de un desarrollo social más amplio con prioridad en la educación, la salud y la alimentación y la diversificación de oportunidades de empleo impulsando a la agroindustria viable (...).

"La tercera gran reforma implicará un cambio estructural en el proceso de industrialización del país y, permitirá la modernización de la industria paraestatal, privada y social (...). El mercado interno, en un mundo inestable, será base del desarrollo industrial del país".

Como puede observarse, la segunda reforma estructural es la reforma agraria. En este texto se ofrecen los lineamientos generales para alcanzar el **desarrollo rural inte-**

gral. Ahora bien, para ser integral, el desarrollo debe tomar en cuenta todos los aspectos y anteponer como finalidad la elevación del nivel y de la calidad de vida de la comunidad rural. Ello implica que la planeación del desarrollo tome como base a la región (territorio, población y gobierno de la comunidad) y no al sector (agricultura, industria, servicios, etc.).

Abandonar el criterio sectorialista y asumir el criterio regionalista en la planificación del desarrollo rural constituye una necesidad imperiosa. Si se trata de impulsar las fuerzas productivas en la provincia, como es el propósito de la descentralización y, especialmente de la vertiente regional de la planeación, debe restaurarse el derecho de la región a tener un desarrollo propio y armonioso, pues es la desarmonía la que causa rezago y obstaculiza el desarrollo de las fuerzas productivas.

A la especialización de los cultivos debe oponerse la diversificación de las actividades económicas en la región. La especialización genera desempleo y elimina la autosuficiencia e independencia de las regiones, fenómenos negativos para los países subdesarrollados, mientras que la diversificación arraiga a la población a su lugar de origen, crea empleo y enriquece el nivel y la calidad de vida, así como la cultura.

Es una emergencia nacional, ante la terrible crisis mundial que nos azota y nos penetra, impulsar las fuerzas productivas en el campo. La inflación y el endeudamiento han sido paralelos al deterioro del campo y de las regiones interiores del país. Si se quiere disminuir la inflación y aumentar los recursos propios no hay otra vía que recurrir al desarrollo regional. Ello constituirá una verdadera reforma de las estructuras.

Hace todavía diez años era posible alabar las virtudes de la especialización de los cultivos, señalando que permitía elevar la productividad y el margen de ganancia para la

región. Pero hoy la realidad ha refutado las bondades de la especialización y ha mostrado con crudeza sus efectos perjudiciales.

Naturalmente, una cierta especialización de los cultivos es necesaria para suministrar alimentos y materias primas a los habitantes de las ciudades que se dedican a otras actividades distintas de la agricultura. Pero no podemos seguir los patrones agrícolas de los países desarrollados, basados en la especialización, porque nosotros tenemos todavía una enorme cantidad de población rural. Si para los países desarrollados la especialización resulta un beneficio, para nuestros países semi-rurales es una maldición.

La región y, no el sector o rama de producción, debe ser la base de la nueva planeación y criterio del gasto público y de su rendimiento. En épocas de bonanza económica, la rentabilidad individual de las ramas de la producción genera su propio movimiento y participa de sus beneficios, aunque de manera desigual, a las diferentes clases sociales. Pero en épocas de crisis tan dramáticas como la actual, la rentabilidad individual debe someterse a la prioridad de la rentabilidad social. De otra manera, la crisis económica corre el riesgo de convertirse rápidamente en crisis social y política.

El desarrollo de la región, especialmente por la vía del fortalecimiento del municipio y del ejido, está a la orden del día. El desarrollo rural integral es un concepto que ha planteado el nuevo régimen como una de las tres más importantes reformas de estructura a realizar en este sexenio. Precisar ese concepto es tarea de suma importancia y urgencia, por la magnitud de los esfuerzos y recursos que implica y por la cantidad de población que toca. Hoy es fácil criticar al proceso centralizador. Pero más eficaz hubiera sido el plantear hace seis años un debate nacional acerca de las diversas alternativas para lograr la autosuficiencia alimentaria al mismo tiempo que

el desarrollo rural integral. El haber seguido la línea de la planificación y del gasto por sector y rama de la producción y no por re-

gión ha causado al país un serio desequilibrio que hoy debemos afrontar. No aplacemos la gran decisión.