

Asimetrías regionales y tendencias al equilibrio social en México: bases para una hipótesis

Juan José Santibáñez

Presentación

El propósito de este trabajo es presentar, de manera breve, algunas de las variables que nos permiten resaltar la prevalencia de un desequilibrio en la estructura productiva de las áreas urbanas que forman el territorio nacional. La certeza que existe sobre el carácter centralizado del desarrollo nacional ha sido reiteradamente señalada por los estudiosos del tema, por lo que no se trata de avanzar más allá de este hecho.

En cambio, se analiza la relación entre esta centralización y el cambio que se ha ido generando en la relación de las ciudades del interior de país y las tres principales metrópolis nacionales.

Este trabajo, por lo tanto, señala cómo, persistiendo las asimetrías regionales, éstas han generado una situación urbana diferencial en términos de opciones de desarrollo y pesos diferenciales de negociación de recursos sociales frente al centro.

Es difícil exponer en este espacio la relación causal entre las variables que se presentan. Por eso ha sido seleccionado otro camino. En términos del desarrollo reciente del territorio nacional se parte de un supuesto básico: la crisis económica de los años setenta indujo a una reestructuración de las relaciones ciudad-campo y a la redefinición de espacios regionales.¹

¹ Aunque no podemos discutir teóricamente el sentido del concepto de región, debe señalarse que éste se usa en un sentido indicativo para describir espacios articulados por flujos

En función de este propósito, se parte de la crisis rural y urbana de los setenta para describir las desiguales oportunidades de apoyo central a las ciudades del interior del país. Se describe el gasto público y su composición en relación con este tema para señalar los límites de la intervención estatal a lo largo de la última década.

En este camino se presenta un breve análisis de las transformaciones inducidas por la crisis estructural del modelo de desarrollo nacional considerado aquí sólo en su cara centralizada.

Para evitar la simplificación en esta presentación, se analiza enseguida el cambio de condiciones del desarrollo federativo, considerando la evolución reciente del mercado de trabajo y analizando enseguida la diferenciación productiva que se puede observar en la estructura productiva regional.

Finalmente, se trata de analizar uno de los indicios de bienestar social, que es la tasa de asegurados. En todos los casos se observan indicadores empíricos de las diversas partes del sistema de producción. En el primer caso se toma el hilo de la relación política estatal-desarrollo industrial regional. En un segundo caso se trata de la estructura productiva de desarrollo regional y su expresión salarial o la estructura de opciones de ingreso de la población. En el último caso se trata de un indicador de desarrollo económico y bienestar social.² No es posible hacer equivalentes los datos aquí presentados en una determinada escala. Por esta razón es sumamente difícil afirmar relaciones causales. Por ejemplo, la calidad de datos sobre

económicos e interacciones sociales que permiten una identidad propia. La escala en que se analiza este problema no requiere, sin embargo, cortes precisos, pues sólo se trata de identificar tendencias en la escala interregiones. Por esta razón de corte metodológico usamos descripciones de varias escalas donde es posible localizar esas tendencias. En ocasiones se presenta evidencia restringida a las zonas metropolitanas de lo que los estudios urbanos llaman ciudades medias, mientras en otras ocasiones se analiza el fenómeno en la escala de entidad federativa o se cambia a la perspectiva económica de estrategias de las unidades domésticas para evaluar impactos transregionales de las transformaciones macrosociales. Este esquema, con lo discutible que es, sólo ha tratado de sacrificar la discusión teórica en favor de la presentación empírica de la evidencia compilada y apoyado en una relativa baja probabilidad de error.

² Vale la pena insistir en el cambio de escalas en todos los casos. En este trabajo no se presenta una relación causal de escalas —de lo macro a lo micro o a la inversa—; se trata sólo de seguir un hilo de reflexión sobre la situación en la que, por ejemplo, se forma una situación nacional de desigualdad y dentro de ella, por diferencias de escala, se observa una expansión de determinados territorios a pesar de una contracción de ciertas actividades. Puede observarse cómo ante una depresión nacional de los ingresos de la población, si se considera territorialmente el punto, se halla una diferencial cobertura de los servicios sociales a la población.

el número de asegurados no permite correlacionar tipo de ciudad y estructura del empleo con esta variable. Pero su exposición permite, en una escala más desagregada de lo usualmente publicado, constatar ciertas tendencias periféricas al desarrollo centralizado.

En esta exposición, pues, se reúne evidencia de diversa índole para tratar de proponer una dimensión particular en el amplio debate sobre las tendencias a la descentralización. Existe demasiado material sobre el punto. Sólo se trata en este caso de señalar la posibilidad de que también el desequilibrio producido por el desarrollo industrial y sus recientes transformaciones presionen hacia una descentralización en la oferta de los servicios sociales.³

Crisis rural y urbana

México es un país que cuenta con una vasta superficie territorial, organizada en 32 entidades federativas y un Distrito Federal. La masa territorial de alrededor de dos millones de kilómetros cuadrados, está poblada por 82 millones de habitantes, de los cuales cerca del 20% está concentrado en la ciudad de México y su área metropolitana. Mientras la densidad poblacional nacional promedio suma 41.25 habitantes por km², en el área del Distrito Federal se concentra una densidad de 5,494 habitantes por km². Apenas Michoacán, Puebla, Jalisco, Veracruz y Guanajuato, cuentan con una población que represente más del 4% de la población nacional.

La configuración territorial mexicana reproduce, en buena medida, los problemas del desarrollo urbano de América Latina, pero llega a estar en el nivel de concentración poblacional, por volumen e importancia, al lado de las metrópolis como Nueva York o Tokyo. La magnitud de la concentración poblacional apenas deja entrever un proceso muy complejo de desarrollo nacional que ha ido entretejiendo una gran cantidad de intereses de construcción de un Estado nacional excesivamente centralizado en términos sociodemográficos y especialmente en términos políticos. De esta manera, la desigualdad en el patrón poblacional de ocupación del territorio nacional ha sido una imagen que corresponde a la desigualdad en

³ Aunque el concepto de seguridad social también ha sido debatido, aquí se procede de la misma manera que se ha señalado en la nota 1. No es un procedimiento arbitrario y existen casos destacados de un uso similar. Cfr. BID, *El progreso económico de América Latina, 1991*. New York, 1992.

las áreas prioritarias para el desarrollo nacional —en especial para su industrialización.

La intervención estatal en México apenas se inició de modo planificado en mayo de 1976, con la Ley General de Asentamientos Humanos. Se trataba, al iniciar la segunda mitad de la década de los setenta, de una iniciativa que regulara la extrema concentración poblacional en áreas como la de la ciudad de México, cuya forma urbana excedía con mucho las posibilidades de control del crecimiento racional de ese territorio metropolitano que alcanzaba ya visos de megalópolis.⁴

Los cambios de la sociedad mexicana fueron tan profundos en estos años que la clase política se vio envuelta en ellos. Las tradicionales redes de políticos de profesión, formados en la práctica de la negociación e inspirados en la ideología de la Revolución mexicana, se vieron desplazados rápidamente por miembros de cortes generacionales más recientes, con notable formación académica —preferentemente en economía— y menos preocupados de los valores revolucionarios. Los “tecnócratas” fueron desplazando a la vieja clase política y lo hicieron por la vía de la transformación estructural de la economía mexicana. Miguel de la Madrid, a partir de 1982, inicia la política de estabilización económica, que se completará hacia finales del sexenio con un programa preciso de ajuste estructural. Es decir, por la vía de la política macroeconómica de corto y largo plazo, se cambiaron todos los ejes del anterior desarrollo.⁵ El modelo de crecimiento industrial promovido desde y por el Estado dejó el centro de la dinámica en manos del sector privado (privatización de la economía) y la integración de la producción nacional al mercado internacional (liberalización del comercio). Para las ciudades mexicanas es obvio que orientarse al mercado exterior significa, en primer lugar, reforzar las relaciones comerciales con Estados Unidos. Por eso el éxito funcional de las ciudades fronterizas.

En la perspectiva del éxito de las políticas de contracción de la actividad estatal y reactivación de la economía en manos de la ini-

⁴ Ward, P., *México: una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1991.

⁵ Ward, P., *Ibid.*, p. 110. Ward retoma una vieja clasificación de la orientación de los presidentes de México hecha célebre por Daniel Cosío Villegas. La teoría del péndulo en realidad tiende a ser menos eficaz para clasificar la gran continuidad entre Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari en los años 1982-1988 y 1988-1994.

ciativa privada se puede observar un gran contraste entre ambos sexenios.⁶

La primera fase de la política estatal se orientó a estabilizar la relación de ingresos y gastos del Estado. Aumento de los ingresos con un esfuerzo severo de contracción del gasto social y de las transferencias, subsidios, etc. El alineamiento de precios se complementaba con una salida del Estado de la regulación de precios, dejando que la acción del mercado favoreciera ese alineamiento. El éxito no se consiguió en ese sexenio, pues la inflación llegó a rebasar los tres dígitos, orillando a que se interviniera nuevamente de modo más decidido a través de los pactos sociales que favorecieron el control de precios, en especial el de los salarios.

Entre 1981 y 1984 se registra una recomposición en las fuentes y montos del ingreso de los trabajadores. El fenómeno más importante —ante una generalizada pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores— es la extrema debilidad que tienen los productores rurales de infrasubsistencia y los jornaleros para enfrentar la crisis de los ochenta. Disminuye su participación en los ingresos salariales así como sus oportunidades de componer su ingreso por vías no salariales.⁷

En una perspectiva no de estratos sociales sino de unidades familiares, se puede señalar que la estructura del empleo de dichas unidades sufrió una modificación en el sentido de enviar más de un miembro de la unidad familiar a trabajar. Según los datos de la Encuesta de ingreso/gasto del INEGI, entre 1984 y 1989 el número de familias que tenían más de un miembro de los hogares trabajando creció en especial en las ciudades de baja densidad (ver figura 1).⁸

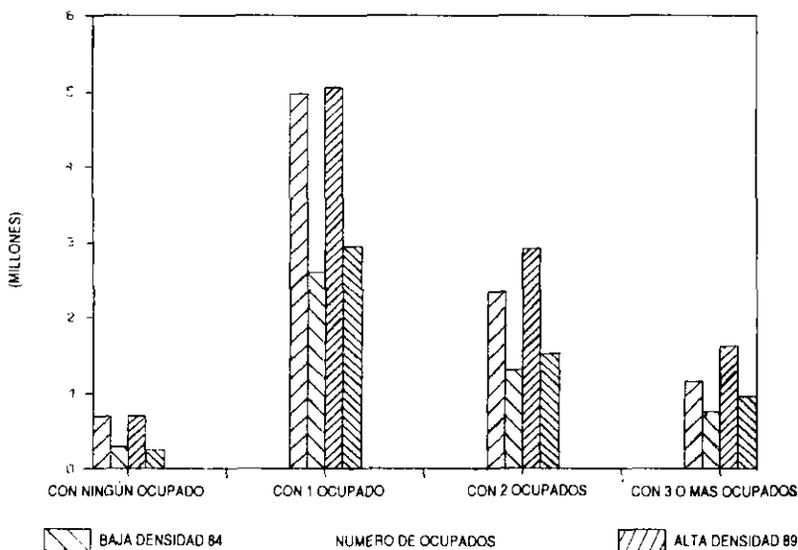
En términos del consumo se puede observar también una recomposición. Para 1989, la polarización del consumo se puede ob-

⁶ El repunte en el déficit fiscal en el sexenio de Miguel de la Madrid sólo pudo ser corregido por la política de Salinas de Gortari. Empero, hay que subrayar que la definición de los ajustes estructurales pertenecen, en realidad, al mandatario precedente quien inicia toda la oleada de desincorporación hasta llegar a la franca política de privatización.

⁷ Cfr. Lustig N., "Crisis económica y niveles de vida en México", en *Estudios Económicos*, vol. 2, núm. 2, 1987, pp. 234-235. En opinión de la autora, son los productores de infrasubsistencia y los jornaleros agrícolas quienes probablemente financiaron con su trabajo el déficit del sector externo inducido por la extraordinaria carga del servicio de la deuda externa.

⁸ En todos los casos las figuras han sido elaboradas con datos del INEGI. En este caso se trata de la Encuesta ingreso/gasto. El término baja densidad y alta densidad pueden ser considerados, según el propio INEGI, a la distinción de las áreas metropolitanas de Monterrey, México y Jalisco, mientras el caso de las de baja densidad se afoca sobre las ciudades pequeñas y medias.

Figura 1. Hogares por número de ocupados según densidad de las áreas urbanas



Fuente: INEGI, Encuesta ingreso-gasto, años 1984-1989.

servar de modo claro. La proporción del gasto dedicado al consumo de alimentos y bebidas en las ciudades de alta y baja densidad es claramente diferenciado. Esta diferencia puede ser explicada en términos de la búsqueda que hacen los hogares de las ciudades de baja densidad por resolver sus problemas de consumo de modo auto-consuntivo.

Para la misma fuente, aunque el número de empleados creció en el mismo periodo, los asalariados en sectores como el eléctrico, disminuyeron significativamente, aumentando los empleos por cuenta propia. De estos empleos, un incremento digno de tomar en cuenta es el de los servicios médicos.

Es decir, los sectores que más perdieron capacidad de absorción de la mano de obra están relacionados con servicios prestados por el Estado —electricidad y servicios médicos. El impacto de la política de contracción del gasto sobre el empleo en estos años es sumamente significativo.

La evolución de la estructura del empleo en la década de los ochenta tuvo tendencias aparentemente contradictorias. Por un lado se puede percibir, según diversas fuentes, un incremento en el número de empleados y, a la fecha, una disminución del número de

desempleados. En una coyuntura de pérdida de dinamismo del empleo nacional como resultado de la contracción económica, llama la atención el aparente repunte del empleo o caída del desempleo.

Por otro lado, destaca el hecho de que ese crecimiento de empleos encubre una recomposición del tipo de empleo, según actividad económica y del oferente de empleo. Así puede decirse que, aunque en el agregado nacional hay una creciente tasa de empleados, éstos se han ido colocando en sectores clasificados en sentido estricto como empleos informales, de servicios o de comercio, en establecimientos microfamiliares. De modo que el crecimiento del empleo en actividades productivas formales no es accesible al conjunto de la población. La caída en el empleo estatal o paraestatal, en cambio, es altamente concentrada en las áreas donde esas empresas operaban tradicionalmente.⁹

Cuando se analiza la evolución del empleo desagregado por territorios —aun por entidades—, se puede percibir este fenómeno e identificar la tendencia más profunda de recomposición territorial de la estructura de las ciudades de México y de la relación de éstas con su nación.

Ciudades, abandono público y tendencias sociales

No hay duda acerca de la firme intención del Estado mexicano de promover programas que tiendan a neutralizar o equilibrar el exceso en la concentración urbana. En la década de los setenta, se aplicó el Plan de Incentivos Fiscales y Crediticios (1971-1976), que tenía prioridades de uso en zonas fuera de las áreas metropolitanas de las tres grandes ciudades del país. El esquema estuvo acompañado de promoción de programas de ciudades industriales —CIVAC—, pero que lograron poca continuidad en los años posteriores. En 1978 se redefinen las prioridades del desarrollo regional en el Plan de Desarrollo Urbano de este año. En 1979 se consigue una articulación más cercana entre el Plan de Desarrollo Urbano y el Plan Industrial, que define prioridades de incentivos a la ocupación de zonas que estarían por consolidar su crecimiento industrial.¹⁰

⁹ Si, por otro lado, se considera que los datos que ofrece la Encuesta ingreso/gasto mencionada, sólo cuantifican el recorte estatal hasta 1989 y que lo más brutal de este recorte sucede en los años posteriores, puede imaginarse que el efecto sobre este empleo es mucho más dramático.

¹⁰ Un análisis detallado de los diagnósticos y mecanismos de implementación de estas

Los esfuerzos de la planeación regional y de descentralización llevaron a reformar la Constitución tratando de darle mayor presencia a las decisiones municipales. Sin embargo, como queda demostrado en el cuadro 1, el gasto público federal no contribuyó a esta tarea.

Como se puede observar, el gasto social, como proporción del gasto total, se concentra notoriamente en el Distrito Federal, en los años 1983-1986. Si se considera la notable proporción de un 2% o más del gasto público, tenemos que los estados beneficiados suman seis (Puebla, Veracruz, Jalisco, Estado de México, Nuevo León y Distrito Federal). En términos de la inversión en infraestructura económica, la concentración se repite en el Distrito Federal mientras que un porcentaje superior al resto se aplicó a Veracruz. Esto es así debido a la inversión federal en las áreas petroleras.

Los esfuerzos realizados en la planeación central, aun con las reformas al marco constitucional, poco pudieron hacer frente a la coyuntura de la petrolización de la economía nacional. La ciudadanía del Distrito Federal pudo recibir inmediatos beneficios de este mismo hecho.

El programa de prioridades de 1978 de desarrollo urbano se complementa con el programa regional de desarrollo industrial.¹¹ Pero los desequilibrios regionales permanecieron.

La estructura del empleo rural/urbano no pudo ser el factor de equilibrio. Considerando las tasas de crecimiento del empleo rural e industrial de las ciudades del interior del país se constata una disminución generalizada en ambos porcentajes.

En el caso de las tasas de crecimiento del empleo rural entre 1980 y 1970 se puede señalar que, a excepción de las ciudades de Tuxtla Gutiérrez y Guaymas, en el resto de los casos descendió la tasa de este empleo en porcentajes que van de -1% (Celaya) a -26% (Poza Rica). El empleo rural creció en tasas que van de -2% hasta 11%, que fue alcanzado por Matamoros. Las ciudades de Celaya, Villahermosa y Poza Rica crecieron su empleo industrial en 8%, mientras que Reynosa y Matamoros superaron, con 10 y 11% respectivamente, las

políticas de descentralización se puede hallar en Aguilar B.I. "Descentralización industrial y desarrollo regional en México, 1970-1990", Seminario Internacional: Política Regional, Ciudades Medias y Descentralización, 9-11 de septiembre de 1991.

¹¹ Mapas 1 a 4. El mapa 1 muestra las desigualdades regionales atendiendo a los niveles de bienestar calculados por BANAMEX. Esta cuantificación espacial de los niveles de bienestar difiere de la tendencia que muestra la última parte de este trabajo, pero sirve para contrastar otro tipo de indicadores, como los usados por BANAMEX.

Cuadro 1
México: gasto público, 1971-1986

Entidad	<i>Infraestructura social</i> ¹²			<i>Infraestructura econ.</i>		
	1971-1976	1977-1982	1983-1986	1971-1976	1977-1982	1983-1986
3 Baja California Sur	0.7	0.83	0.57	1.85	1.03	1.06
4 Campeche	0.56	0.65	0.63	0.97	0.81	1.36
22 Querétaro	0.58	0.76	0.66	1.07	1.47	2.09
18 Nayarit	0.67	0.61	0.67	1.3	0.75	0.69
6 Colima	0.42	0.45	0.68	1.17	0.95	1.39
29 Tlaxcala	0.48	0.93	0.81	0.62	0.48	0.46
1 Aguascalientes	0.53	0.59	0.83	0.58	0.48	0.59
23 Quintana Roo	0.53	0.8	0.89	1.35	0.73	0.69
17 Morelos	0.78	1.72	0.9	1.15	0.85	0.93
32 Zacatecas	0.83	0.94	0.98	1.17	0.7	0.86
10 Durango	1.13	1.12	0.98	1.53	1.24	1.07
24 San Luis Potosí	0.68	1.01	1.06	1.66	1.44	2.02
13 Hidalgo	1.48	1.17	1.1	2.57	1.75	2.12
11 Guanajuato	1.75	1.41	1.14	2.62	2.54	1.86
27 Tabasco	0.83	1.25	1.18	1.62	1.4	1.1
31 Yucatán	1.05	1.11	1.32	1.43	0.97	1.01
7 Chiapas	1.23	1.46	1.35	3.26	1.93	2.21
26 Sonora	1.72	1.69	1.41	5.13	3.65	2.14
20 Oaxaca	1.67	1.4	1.5	3.92	2.33	1.73
5 Coahuila	1.81	1.81	1.53	3.67	3.32	1.6
8 Chihuahua	1.67	1.95	1.54	4.47	3.01	2.25
2 Baja California	3.63	3.48	1.6	2.15	2.06	1.82
25 Sinaloa	1.65	1.46	1.7	3.15	2.85	1.95
28 Tamaulipas	2.1	2.61	1.81	3.9	4.25	3.46
16 Michoacán	1.78	2.95	1.88	4.53	4.47	2.43
12 Guerrero	4.53	2.69	1.94	3.65	2.23	1.71
21 Puebla	1.78	1.64	2.07	2.62	1.98	2.5
30 Veracruz	2.67	3.38	2.76	6.8	7.37	5.34
14 Jalisco	2.62	2.51	2.91	5.85	4.35	4.27
19 Nuevo León	1.58	2.91	4.35	4	2.98	3.2
15 Estado de México	5.5	5.24	6.66	4.92	5	3.66
9 Distrito Federal	51.06	47.47	50.6	15.32	30.63	40.43
total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

¹² Tomado de Palacios L.J.J., "La insuficiencia de la política regional en México", en Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México. 1978-1988*, México, El Colegio de México, 1989, p. 165.

tasas de crecimiento del empleo industrial. Es comprensible este fenómeno a la luz de la expansión de las actividades maquiladoras que, en otra dimensión del empleo urbano, tienden a privilegiar el empleo femenino.

Si consideramos las drásticas caídas en la ocupación rural señaladas anteriormente y buscamos asociarlas al incremento en el empleo industrial tenemos que en los casos de Poza Rica, Reynosa y Matamoros se cumple esa relación modernizadora de la vida regional. A un vaciamiento de la actividad rural corresponde un incremento de la actividad industrial.

Sin embargo, es contrastante el crecimiento del empleo en ciudades como Tuxtla Gutiérrez y Guaymas, sin que esto se corresponda a un incremento o decremento que pueda considerarse asociado. De esta manera, como se ha sugerido anteriormente, la década de los ochenta tenía ya un rezago en la evolución de la composición del empleo en las ciudades de tamaño medio.

La relativa acumulación de tasas importantes del crecimiento en el empleo en los casos señalados estuvo condicionada a la fuerte presencia de la industria maquiladora en las ciudades fronterizas que aceleró su recuperación, pero al mismo tiempo permitió formular, con un gran margen de probabilidad de éxito, la instalación de centros maquiladores a lo largo de las ciudades fronterizas que caracterizaron el desarrollo maquilador orientado directamente al mercado norteamericano.

Mientras las ciudades como Coahuila de Zaragoza y Poza Rica dejaron de sentir el impulso de la producción petrolera, los centros urbanos de menor crecimiento en los ochenta pasaron a ocupar lugares destacados en virtud del nuevo esquema abierto en la economía nacional a partir de 1982. La orientación al mercado internacional, que se anuncia desde Miguel Alemán —a pesar del relativo poco éxito de la promoción y regulación desde el Estado—, hizo crecer notablemente el cordón de ciudades que eslabonan el tránsito de la ciudad de México a la frontera norte. Querétaro, Celaya, Irapuato, fueron ciudades de gran importancia en esos años. En Querétaro, el empleo rural cayó 11 % en el periodo 70-80, mientras el empleo industrial creció 3.2%. Para el conjunto de ciudades que aquí se consideran —aquellas que tienen de 100,000 a 249,999 habitantes—, el descenso promedio del empleo rural fue de 7.9%, frente a un 2.5% de incremento del empleo industrial.

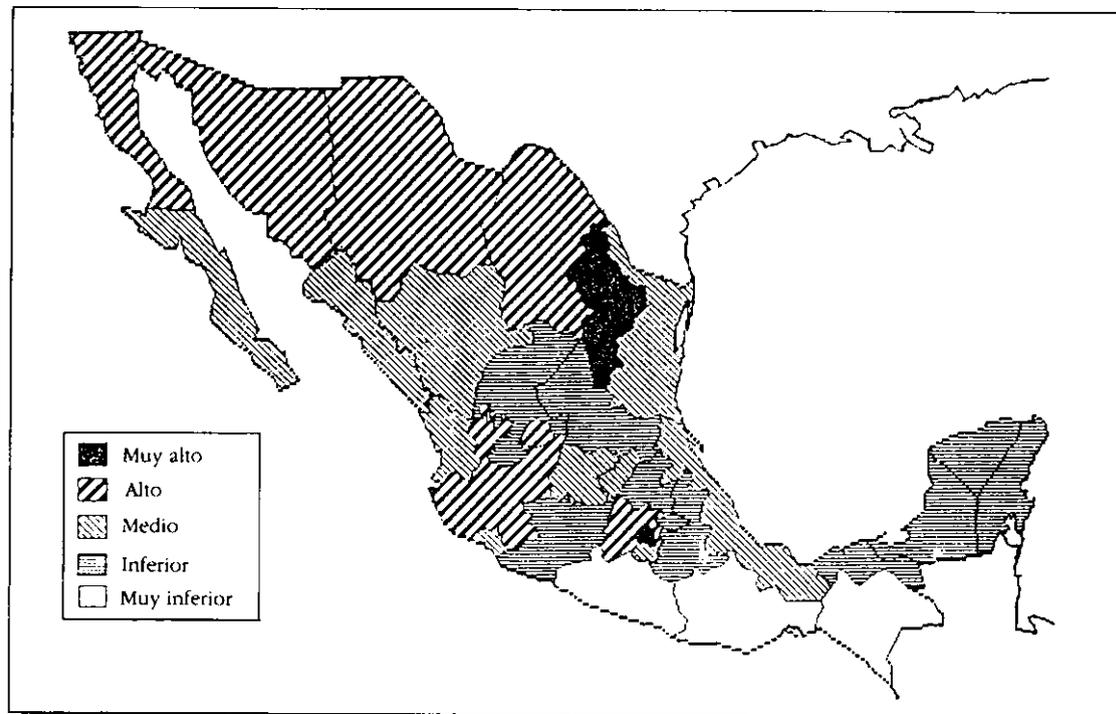
Este proceso de diferenciación laboral se profundizó a lo largo de la década de los ochenta haciendo crecer el empleo en el sector

Mapa 1
Principales corrientes migratorias
internas, 1980-1990
(mayores de cien mil individuos)



Fuente: Departamento de Estudios Sociales de BANAMEX, con datos del X y XI Censos de Población y Vivienda, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

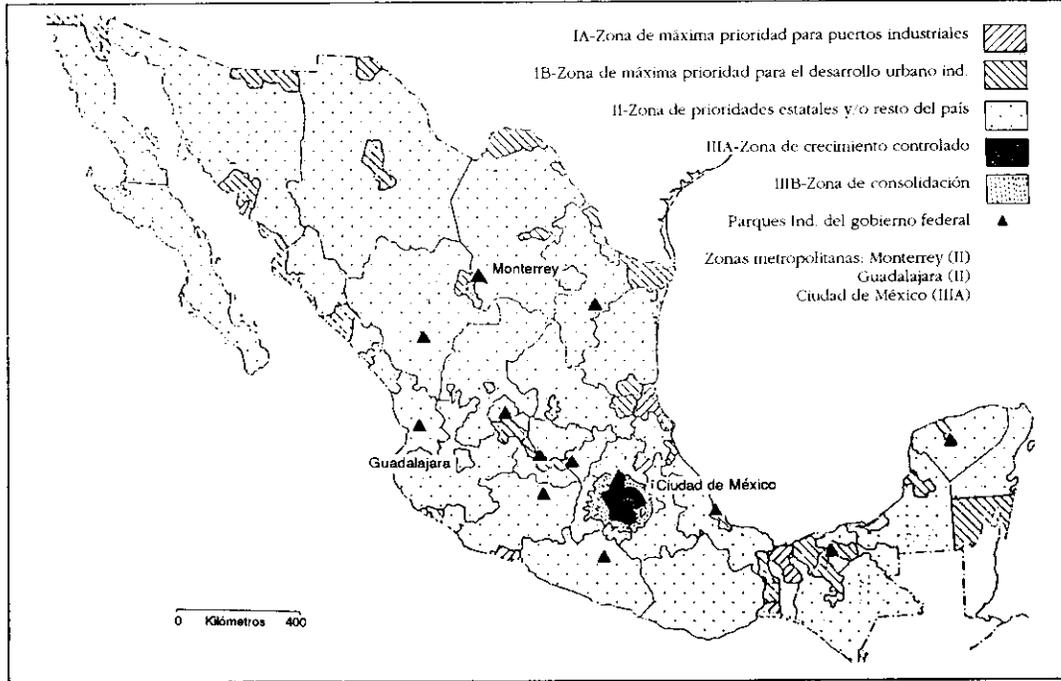
Mapa 2. Niveles de bienestar



Fuente: Departamento de Estudios Sociales de BANAMEX, con datos del X y XI Censos de Población y Vivienda, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

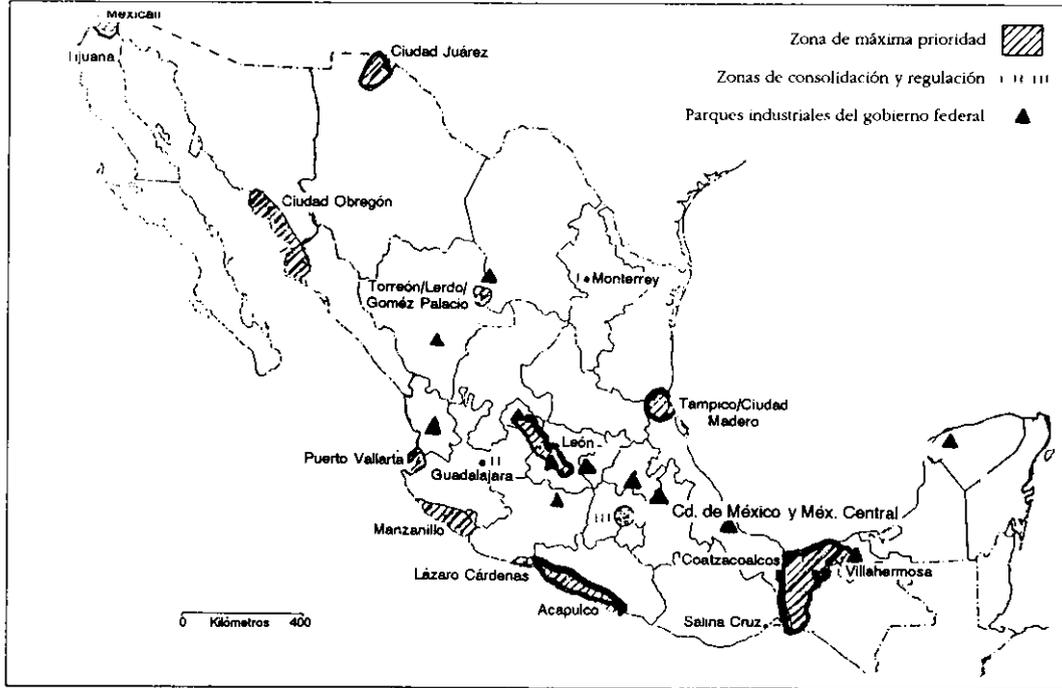
Mapa 3

Prioridades regionales del Plan de Desarrollo Industrial de 1979



Fuente: Basado en Poder Ejecutivo Federal (1979, 41-5) y FIDEIN (1986, 184).

Mapa 4
Prioridades regionales del Plan de Desarrollo Urbano de 1978



Fuente: Poder Ejecutivo Federal (1978, 35).

de servicios, especialmente el que se conceptualiza como informal.¹³

La reducción de oportunidades de empleo en las distintas regiones del país no fue favorecida por las tendencias de la planeación estatal, que promovían el incremento de la productividad y, por tanto, el desplazamiento de la mano de obra. Tampoco se podía esperar un resultado favorable de la propia tendencia de la estructura urbano-industrial, que se aprestaba a maximizar la oportunidad del mercado norteamericano.¹⁴ Así, aunque teniendo principios semejantes, la modernización generada por las empresas aprovechaba la apertura económica y el retiro del Estado, pero se salía de la regulación territorial propuesta por el programa de regionalización del Estado. Los medios para que éste pudiera traer a las empresas al control deseado estuvieron fuera de su presupuesto. Estos medios se concentraron en la atención a los polos tradicionales del desarrollo.

En las áreas de fuerte peso rural, separadas del proceso anteriormente descrito, la asimetría en la evolución de los sectores regionales industria-agricultura fragilizó las condiciones de vida de los habitantes de esas regiones.

Esto nos permite explicar, en el terreno nacional, la perseverancia y ampliación de las caravanas de migrantes que despoblaron el campo mexicano.¹⁵ Los niveles de bienestar de las regiones dominadas por las ciudades medias, en relación a los polos de desarrollo tradicional y las áreas atrasadas, permiten explicar esos flujos migratorios.

La reestructuración del empleo y la situación urbana¹⁶

En la perspectiva de largo plazo, los cambios en la estructura del empleo, no sólo en términos del peso del empleo urbano y rural, han

¹³ Cfr. Rendón, T. y Salas, J., "Evolución del empleo en México: Una visión de largo plazo", en *El Cotidiano*, núm. 52, 1990.

¹⁴ Aquí se hace abstracción de la suerte de las ciudades turísticas que, aun cuando juegan un papel muy importante en la planeación estatal y en el propio desarrollo regional, no inciden de modo notable en el monto de los empleos generados regionalmente ni tienen una capacidad sustantiva de arrastre de la economía regional, y mucho menos nacional. Estas ciudades debían ser consideradas enclaves lujosos pero improductivos.

¹⁵ Cfr. mapa 3

¹⁶ A riesgo de reiterativo, es necesario recordar que no se trata de un trabajo teórico. Sólo se identifican tendencias empíricas de la absorción de la fuerza de trabajo.

segmentado las oportunidades de la población que se ha ido asentando ahí, ya sea por haber nacido ahí mismo o por inmigrar en busca de mejores condiciones de vida.

Como consecuencia de la crisis registrada en la década de los ochenta, los establecimientos del sector manufacturero viven un proceso de concentración. Especialmente en el Distrito Federal se observa una desaparición de 5.5 mil establecimientos, al lado de una disminución del personal no asalariado.¹⁷

El proceso de modernización de la manufactura siguió esta misma pauta en el caso de Querétaro, Durango, Tlaxcala, San Luis Potosí y Zacatecas.¹⁸ Este patrón de crecimiento del empleo se distingue de una expansión del volumen de trabajadores que se registra en estados como Chihuahua, Aguascalientes y Guanajuato. En estos últimos, el incremento en personal ocupado corresponde a un incremento en el número de establecimientos que es comparable a lo que sucede con el personal no asalariado que se ocupa en este sector.¹⁹

Este auge en el empleo de las anteriores entidades se vincula estrechamente a la expansión de la producción maquiladora para la exportación que se localiza en Aguascalientes, Chihuahua.

En términos del empleo manufacturero nacional se puede indicar que los estados que consiguen un crecimiento significativo son: Aguascalientes, Baja California Norte, Chihuahua, Tamaulipas, Coahuila, Guanajuato y Querétaro. Por su parte, los estados de Nuevo León, Jalisco y Estado de México-Distrito Federal registran un estancamiento en cuanto al empleo manufacturero, aunque en este último, en particular lo que concierne al Distrito Federal, se amplía el sector servicios.²⁰

Excepto el caso de Guanajuato y Querétaro, que reciben un impulso particular a su expansión industrial, el resto de entidades federativas crece propiamente sobre la base de la industria maquiladora de exportación. La producción tradicional de los estados de Querétaro y Guanajuato tiende a modernizarse y vincularse a este

¹⁷ Cfr. Rendón T. y Salas C., "La transformación del empleo en los años ochenta. Una visión de largo plazo", en *El Cotidiano*, núm. 42, año 7, julio-agosto de 1991, p. 25. La fragmentación de las unidades manufactureras, como se ha sugerido anteriormente, suele estar asociada al uso de fuerza de trabajo familiar no asalariada. Aunque este rasgo no desaparece, es claro que se puede constatar una reestructuración del proceso de contratación laboral en estas unidades.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, p. 27. También anexo II, Estadísticas de la evolución del empleo.

mismo proceso, pero su base anterior le permite la ampliación de actividades tradicionales y orientadas al mercado interno.

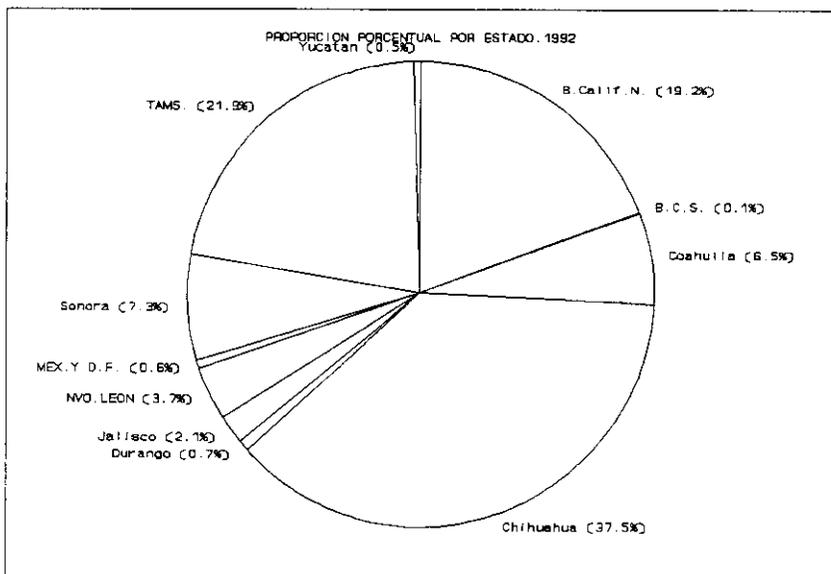
Tamaulipas se beneficia de la actividad maquiladora, pero también lo hace de la producción petrolera. Esta actividad impacta de manera notable el relativo auge del empleo en Chiapas y, como es de esperarse, la consolidación del estado de Veracruz.

En su conjunto se puede decir que las ciudades fronterizas se articulan económicamente al mercado internacional con industrias maquiladoras con rasgos más modernos, mientras en el centro del país se persevera en un modelo tradicional de expansión industrial. No se quiere decir que la zona central no se modernizara.

Pero en relación al norte del país ésta fue una zona de crecimiento más extensivo y orientada al mercado interno. Por ejemplo, el estado de Guanajuato persiste en contar con una base de producción de pequeños establecimientos zapateros.²¹

El tamaño de la actividad maquiladora en las entidades señaladas se expresa en las figuras 2, 3 y 4 (construidas con datos de DIOR, INEGI).

Figura 2. Personal ocupado en la industria maquiladora



²¹ No es posible en este breve trabajo analizar pormenorizadamente la magnitud de este fenómeno, pero vale la pena indicar que, a pesar del extraordinario proceso de modernización de la industria zapatera, la escala de las empresas no ha variado. Aunque el mercado se ha contraído en número de establecimientos, en cambio los que permanecen lo hacen con los mismos tamaños, pero con mayor eficiencia.

Figura 3. México: industria maquiladora, 1992

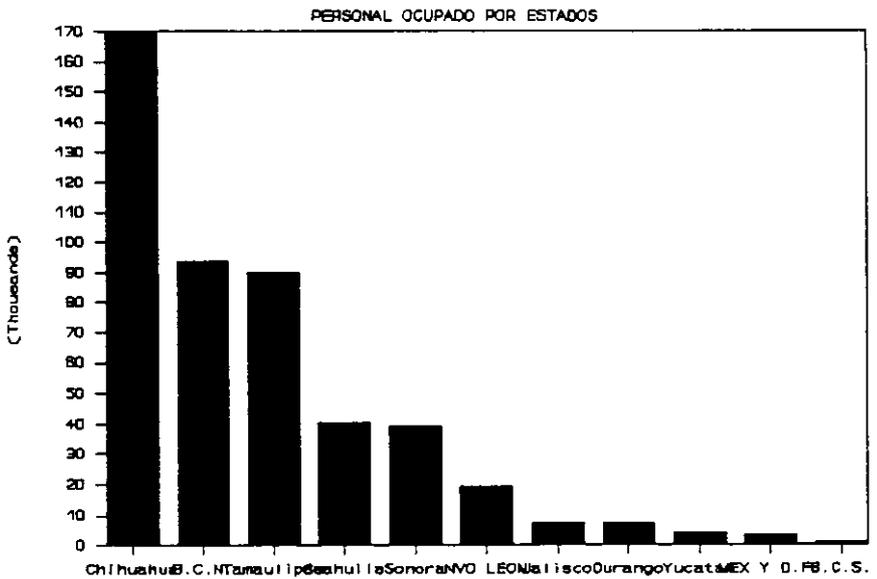
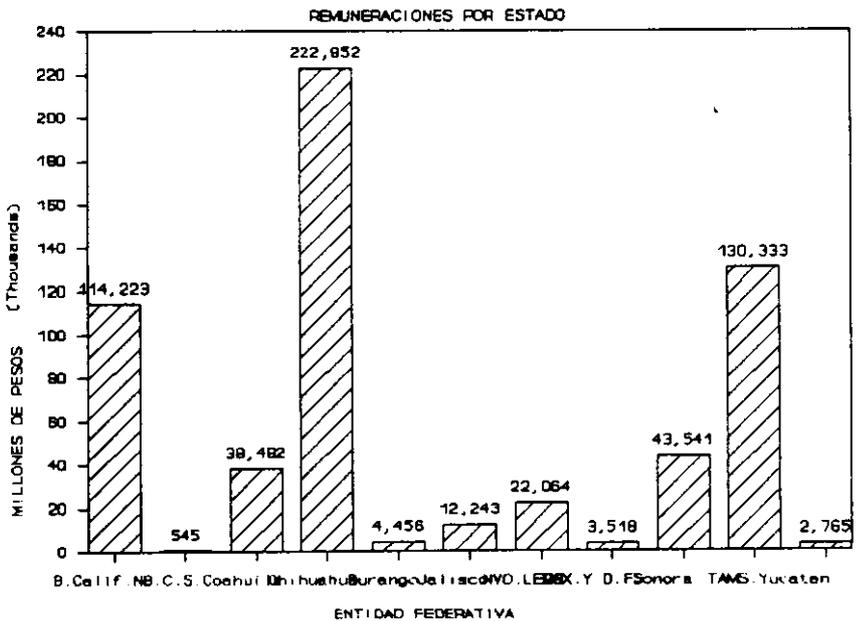


Figura 4. México: industria maquiladora, 1992



En el caso de Baja California Norte y Chihuahua, destaca la amplitud del personal empleado y el total de ingresos distribuidos entre este tipo de trabajadores.

Por consiguiente, el efecto sobre esas ciudades es realmente notable en términos de la capacidad de consumo de la población.

Para 1990, las ciudades fronterizas de Tijuana y Mexicali superan en más de dos veces el promedio de crecimiento nacional. Es el caso, con las diferencias señaladas, de Querétaro, Toluca, San Luis Potosí, Aguascalientes, Acapulco. En la costa del Pacífico es el mismo caso de Culiacán, Tijuana, León, Tampico, Puebla y Mérida, ciudades cuya población supera los dos salarios mínimos como promedio de ingreso. Es, sin embargo, en la ciudad de Tijuana y Chihuahua donde más altos salarios promedio se registran.²²

La dinámica de ciudades como Querétaro, San Luis Potosí, Toluca, Culiacán y Puebla, se concentra en la producción de bebidas y alimentos. En Toluca esta rama absorbe 10,000 personas y genera el 20% de los ingresos de la ciudad. En Toluca destaca especialmente la producción de cerveza y la producción de pan.

En el caso de San Luis Potosí, la producción de alimentos es más diversificada, pues se registran establecimientos de enlatados, carnes, alimentos para animales, chocolates, cocoa, panaderías, cigarros, etc. La estructura de los establecimientos es menor; se caracteriza por ser de pequeñas y microempresas cuyos trabajadores (más de 8,000) tienen ingresos menores a los del resto de los sectores de la manufactura. Es decir, la expansión de la actividad se hace sobre una base de bajos salarios.

Querétaro es una ciudad donde la producción de alimentos genera casi la cuarta parte de los ingresos del sector manufacturero. Los principales productos son la molienda de cereal y otros productos agrícolas, elaboración de conservas alimentarias y lácteos.

Puebla genera cerca de 10,000 empleos y, después de la industria textil, esta producción de alimentos es la que más ingresos genera en el sector manufacturero.

Culiacán absorbe 4,300 empleados en el sector alimentario, que concentra casi el 70% de los ingresos de la rama. Es sumamente importante en esta ciudad el volumen de la actividad agrícola, que ha sufrido un gran auge, en especial aquella que es dedicada a la exportación.

²² Cfr. INEGI, *Cuadernos de información regional oportuna*, 1er trimestre 1992, y BANCOMER, *Panorama económico de México*, México, enero de 1992.

La industria textil ha dinamizado las ciudades de Aguascalientes, Puebla y Mérida. En la primera ciudad representa el 41% de los ingresos de la ciudad, mientras que en Mérida alcanza el 12%.

La ciudad de León es un caso especial donde las actividades manufactureras están muy concentradas alrededor de la industria del cuero. El 40% de establecimientos, 71.4% del personal ocupado y 65.3% de ingresos se refieren a esta industria. En producción de madera destacan Chihuahua, Tijuana, Culiacán y Ciudad Juárez. En papel, Chihuahua, Tampico y Culiacán.

En química destacan las ciudades de Villahermosa, Querétaro, Coatzacoalcos, Toluca, Puebla, San Luis Potosí y León. En minerales no metálicos, Querétaro, Acapulco, Mérida, León, Torreón y Mexicali.

El bienestar de las ciudades fronterizas se ve acompañado de un crecimiento semejante del sector comercio y servicios.

En el mapa 5 se puede observar el efecto territorial en términos del bienestar social. La amplia franja de estados fronterizos refleja una superior condición respecto a las áreas del sureste de México. Excepción hecha de la ciudad de México, el resto de las zonas beneficiadas están en el norte. El corolario político de esta diferenciación espacial es el amplio campo de emergencia de oposición al centralismo, proveniente ya no sólo de las élites locales anticentristas sino de una población sumamente diversificada, en especial en los estados de Chihuahua y Baja California Norte (ciudades maquiladoras). San Luis Potosí, Guanajuato y Tamaulipas son, al lado de los estados anteriores, áreas dominadas por las tendencias panistas.

En términos del control político ejercido por el sistema central, llama la atención el caso de Querétaro y Aguascalientes. En el primer estado se halla un relativo éxito del desarrollo industrial pero con una dependencia centralizada desde el Distrito Federal mientras que en el segundo estado el éxito de su descentralización puede asociarse, por un lado, a la descentralización controlada desde Monterrey por los grupos empresariales de esa zona —con preferencias electorales ya conocidas— y al reforzamiento de las lealtades transferidas territorialmente a través del programa de descentralización de oficinas públicas (INEGI). Los contingentes formados por trabajadores textiles dominados por el espíritu empresarial regiomontano probablemente son base potenciada por las 2,500 familias beneficiarias de la descentralización del INEGI.

En los últimos años se ha registrado una relativa recuperación de la economía mexicana que, sin embargo, no se ha correspondido

Mapa 5. Sistemas urbano-regionales



Elaborado a partir de información proporcionada por SEDUE.

con la evolución de los beneficios sociales. Como se desprende del hecho de que la orientación del Estado ha ido del papel de Estado-benefactor a Estado-promotor de la libre empresa, tan sólo considerando las tasas de participación del personal asegurado en el IMSS, podemos constatar los efectos de esta última fase del desarrollo regional.

Seguridad social y asimetrías regionales

En términos de la información disponible acerca del número de asegurados en el periodo 1988-1992, se registra un sorprendente crecimiento del número de asegurados permanentes en el sistema del IMSS.

En el cuadro 2 se presenta la lista de las tasas de crecimiento del número de asegurados permanentes dentro del IMSS. Como se puede observar, hay un crecimiento notable de los asegurados. En cuatro años se eleva este número con una tasa de 33.5%, lo que equivale a un promedio de 8.37 anual.

Cinco estados registran un crecimiento mayor al 50%, mientras once estados más registran una tasa de crecimiento mayor al promedio nacional. De esta manera se observa una mejoría en la cobertura del IMSS en el total de estados, pero con grandes diferencias entre un conjunto de 17 estados con tasas superiores a la media nacional y doce estados por debajo de esa tasa. Cuatro estados registran tasas menores al 20% y destaca Yucatán con apenas el 2.3%.

En términos de la composición por rama de actividad, en el mismo periodo, se registró un descenso en el peso relativo de los asegurados permanentes. Mientras en 1988 la proporción de asegurados del sector de industria de la transformación ascendía al 35% del total de asegurados permanentes, en el año de 1992 esta tasa cayó al 30%. El peso relativo del sector comercio cayó en 1%.²³

Puede señalarse, aunque sólo como intuición, que en este último periodo de ajustes en el conjunto de relaciones sociales de nuestro país, la condición mínima de protección social, que es la atención

²³ De acuerdo a esta fuente no es posible identificar con precisión cuál es el sector que repunta en su importancia relativa dentro de la cobertura del IMSS debido a que el rubro OTROS GRUPOS u OTROS ASEGURADOS —que crece de 9 a 13%— es en realidad un rubro indeterminado.

Cuadro 2
Evolución de la tasa de asegurados
permanentes en el IMSS, 1988-1992²⁴

	<i>variación %</i>
Zacatecas	60.7
Puebla	59.7
Querétaro	54.8
Tabasco	52.2
Tlaxcala	50.1
Baja California	46.3
Aguascalientes	45.1
Guerrero	41.9
Guanajuato	39.9
Distrito Federal	38.4
Chiapas	38.1
México-Toluca	38.1
Quintana Roo	36.5
Tamaulipas	34.9
Oaxaca	34.1
Hidalgo	33.8
Nuevo León	33.5
Sinaloa	32.5
Michoacán	31.6
Baja California Sur	31.6
Colima	30.3
Jalisco	29.9
Coahuila	28.7
Morelos	28.7
Durango	26.4
Veracruz Norte	24.7
Nayarit	21.5
Chihuahua	21.0
San Luis Potosí	20.8
Sonora	19.6
Campeche	19.3
Veracruz Sur	15.2
Yucatán	2.3
<i>Total</i>	33.5

²⁴ Datos del DIOR, Discos de Información Oportuna Regional, INEGI.

médica, ha crecido de manera significativa. El repunte en la cobertura médica, sin embargo, no se puede atribuir al repunte económico-industrial.

Por otro lado, los beneficios del crecimiento en la cobertura social no se reparten de modo homogéneo en todo el país, pues mientras en unos casos se sitúan por encima de la media con una diferencia de hasta 30%, en otros casos se sitúan por debajo de la media, con esa misma desviación.

Esta diferenciación estatal, finalmente, no reproduce el patrón de diferenciación socioproductiva de la estructura nacional. Estados como Oaxaca, Guerrero o Chiapas registran tasas de crecimiento bastante positivas y, a excepción de Yucatán y Michoacán, parece haber una mejoría en la atención a estados considerados rezagados del desarrollo nacional.

Consideraciones finales

La esquemática presentación de las asimetrías regionales en México nos permite tener una idea del grado de heterogeneidad nacional en términos del mercado de trabajo, de las oportunidades de sobrevivencia de la población que ocupa esas regiones y de su proceso evolutivo de los últimos años.

A cambio de la recomposición en el mercado de trabajo en su escala regional-estatal como vías conformadas a lo largo de los años de crisis, se puede contrastar la notable mejoría en la atención médica a la población de las entidades consideradas rezagadas.

En beneficio del aumento de importancia de las actividades productivas de comercio y servicio, es probable que la ampliación de las actividades del sector informal refleje una estrategia adicional de la población, por insertarse parcialmente en los servicios de atención a los trabajadores.

En síntesis, es probable que frente a una gran diferenciación regional de corte socioproductivo formal, las actividades informales estén asumiendo, de modo cada vez más eficiente, el papel de medios de protección no sólo frente a la recomposición del mercado de trabajo, sino frente a las posibilidades alternativas de cobertura de los servicios médicos.

Este cuadro social puede llevarnos a reflexionar de modo más inquisitorial sobre el destino de la población de esas regiones cuyas expectativas se han visto trastocadas de modo radical.

El problema es si esta asimetría regional permite entender los desmesurados esfuerzos del gobierno salinista por equilibrar las desigualdades con medidas sociales (PRONASOL) que neutralicen o reviertan las presiones de la población que proyectan la desigualdad social en oposición política. Esta perspectiva, sin embargo, no puede ser analizada con las restricciones de información hasta aquí expuestas.