

¿Descentralización en medio de la crisis?

Juan José Palacios L.*

Este artículo tiene como objetivo analizar la política de descentralización del gobierno de Miguel de la Madrid. En una primera parte se destaca la necesidad de distinguir dos procesos: el de descentralización funcional, interpretado como un proceso virtual ya que no implica reacomodo de objetos físicos en el territorio nacional y por ello es más factible y controlable, y el de desconcentración territorial, que se refiere a la reubicación geográfica de elementos físicos hacia áreas periféricas y es, por tanto, más costoso, complicado y difícil de controlar. En la segunda parte se hace una breve revisión de las políticas y programas que en esa materia se realizaron en el periodo 1970-1982. La tercera parte se dedica al análisis de las acciones y medidas que se implantaron en el periodo 1982-1988, las cuales, según el autor, tienen el mismo enfoque y usan prácticamente los mismos instrumentos diseñados en los dos sexenios precedentes; lo que distingue a este periodo es que el esfuerzo se condujo en medio de la crisis económica más profunda y prolongada que haya padecido el país en el periodo posrevolucionario. Finalmente, se vierten algunos comentarios sobre las perspectivas del proceso descentralizador dadas las condiciones que enfrenta el actual gobierno.

Introducción

Una de las divisas políticas centrales adoptadas por la administración de De la Madrid desde su campaña electoral fue, sin duda, la de promover lo que desde la década pasada se dio en llamar la “descentralización de la vida nacional”. Este propósito de hecho llegó a convertirse en un objetivo axial de sus acciones e incluso en una definida vocación de gobierno. El propio presidente lo llegó a definir como “un eje articulador y transformador de la sociedad mexicana. . . tanto una estrategia de desarrollo como una decidida política gubernamental”.

Congruente con esta importancia otorgada al esfuerzo descentralizador, el régimen delamadridista emprendió numerosas acciones y adoptó diversas medidas orientadas a ese fin mostrando, de esta manera, que sus pronunciamientos políticos se traducían en hechos concretos en la práctica. La iniciativa, en realidad,

* Profesor del Instituto de Estudios Económicos y Regionales de la Universidad de Guadalajara.

no fue nueva, ya que el esfuerzo había empezado en la administración del presidente Echeverría a principios de los setenta y continuado en la de López Portillo a partir de 1977. Como se verá después, la descentralización y el desarrollo regional estuvieron, en efecto, en el centro de la política gubernamental en esos dos sexenios, en los que la búsqueda de estos objetivos se hizo bajo un enfoque y a través de unos instrumentos que, con otras variantes, fueron luego adoptados durante el periodo 1982-1988.

Lo singular del esfuerzo desplegado en este periodo no es, por tanto, la naturaleza de las medidas tomadas o de los instrumentos utilizados, ni tampoco la forma en que se planteó la política en su conjunto. Lo que realmente lo distingue de los anteriores es más bien el hecho de que se haya llevado a cabo con un vigor sin precedentes, en medio de la crisis económica más profunda y prolongada que haya experimentado el país en más de medio siglo.

Dado que aún de manera intuitiva las acciones dirigidas a superar un episodio como éste no parecen compatibilizarse fácilmente con las requeridas para generar un efectivo proceso de descentralización, cabe preguntar, desde la perspectiva de la experiencia del periodo 1970-1982, hasta qué punto fue posible promover dicho proceso en los últimos seis años, en el marco de una estrategia neoliberal de desarrollo y en el contexto de una economía estanca, bajo el efecto de políticas que postulan la austeridad como vía para lograr su estabilización en el corto plazo. Los comentarios que siguen intentan dar un primer paso en el camino de buscar una respuesta a dicha interrogante.

El significado de la descentralización

Para empezar, es importante hacer algunas precisiones en torno a lo que se entiende por descentralización, dada la notable confusión propiciada por el abuso que se ha hecho del término durante los últimos años. En primer lugar, debe distinguirse claramente entre lo que se denominará *descentralización funcional* y lo que, por otra parte, conviene designar como *desconcentración territorial*. La primera se refiere básicamente a una redistribución de funciones, atribuciones, capacidad de decisión, o poder político entre grupos sociales, dependencias gubernamentales, organizaciones políticas, o individuos. Esto lo interpreto como un proceso virtual en el sentido de que no implica un reacomodo de objetos físicos sobre el territorio y es, por lo tanto, relativamente más factible y controlable por parte de quienes lo promueven.

La desconcentración territorial, por su parte, corresponde a

una reubicación geográfica de elementos físicos como oficinas, edificios y plantas industriales, de localizaciones centrales hacia otras en áreas periféricas. En consecuencia, constituye un proceso mucho más costoso, más complicado y, por lo tanto, más difícil de controlar. Ambos procesos forman parte del esfuerzo descentralizador por lo que, en rigor, sería más correcto llamar "descentralización-desconcentración". Sin embargo, por razones de eficiencia, en algunos casos seguiré utilizando el primero en un sentido genérico una vez hecha esta precisión.

Por consiguiente, es necesario tener presente que la descentralización consiste en una diversidad de procesos particulares, cada uno de los cuales responde a un cierto tipo de necesidades y es determinado por distintos factores o fuerzas. Para los fines de la siguiente discusión dividiré tales procesos en dos grupos: los económicos y los no económicos. Estos últimos corresponden a aquellas formas de descentralización-desconcentración que involucran aspectos no directamente productivos como los administrativos, educativos, culturales, políticos, etc. En general, estos procesos tienen su origen en decisiones de carácter institucional y responden a necesidades de eficiencia administrativa o bien de estrategia política, por lo que son susceptibles de ser controlados más o menos directamente por parte de quienes los efectúan.

La descentralización económica propiamente dicha se refiere a la redistribución geográfica de actividades económicas —industriales, comerciales, de servicios— y responde por lo general a necesidades de eficiencia productiva, fundamentalmente de acuerdo con las decisiones de organizaciones privadas y empresarios. El grueso de este proceso queda, por lo tanto, fuera del control gubernamental, a excepción de la industria paraestatal que incidentalmente está en vías de desaparecer en México, bajo los embates de un devastador programa de "desincorporación".

Una observación crucial aquí es que la descentralización económica no es una simple relocalización de actividades existentes como se piensa comúnmente, sino que en su genuino significado consiste en un proceso de reorientación geográfica de los flujos de inversión productiva, que se van generando en el curso del crecimiento de la economía nacional hacia localizaciones fuera de las áreas de elevada concentración económica. La reubicación de actividades ya existentes constituye, por lo tanto, sólo un aspecto marginal dados los elevados costos que implicaría una reubicación masiva de fábricas y centros de trabajo en el corto plazo.

Cabe señalar, por último, que cuando se habla de descentralización económica generalmente se hace referencia a la descentralización de actividades industriales —y más precisamente manu-

factureras— debido a que, además de tener una alta movilidad geográfica, son las que tienen el más elevado efecto multiplicador y la más amplia vinculación con el resto del aparato productivo en el que se insertan, lo cual les confiere la capacidad de atraer hacia su entorno tanto otras actividades como población. En consecuencia, puede decirse que es la descentralización industrial la que realmente determina la posibilidad de llevar a cabo una efectiva redistribución territorial de las actividades económicas y la riqueza en el país sobre bases sólidas y, asimismo, la que puede constituirse, bajo ciertas condiciones, en un instrumento eficaz para fomentar el desarrollo regional.

La experiencia del periodo 1970-1982

El primer esfuerzo formal para promover la descentralización en México fue emprendido por el gobierno del presidente Echeverría a principios de los setenta como uno de los aspectos centrales de su estrategia económica, la cual tenía como objetivo vertebral llevar a cabo una amplia redistribución del ingreso en todos los órdenes (Palacios, 1986; Unikel, 1975). Con ese objetivo se puso en práctica en esos años lo que vino a constituir la primera política regional de alcance nacional en el país, con la que se sustituyó a los programas de desarrollo regional por cuencas hidrológicas, que habían sido operados desde fines de los cuarenta. La nueva política se apoyó en dos instrumentos fundamentales: la asignación de la inversión pública federal y el otorgamiento de incentivos a la industria. Al efecto, se instituyó el primer esquema regionalmente diferenciado de estímulos fiscales y financieros, a través de los decretos de descentralización de noviembre de 1971 y julio de 1972.

La política fue operada dentro de un contexto económico recesivo, caracterizado por una marcada disminución en los niveles de inversión privada en relación con los del sexenio anterior (Zermeño, 1978), y a cuya conformación contribuyeron las políticas de freno y aceleración que aplicó la administración de Echeverría a lo largo de su periodo (Tello, 1980). Esta caída de la inversión era indicativa de la saturación del mercado interno, como resultado del agotamiento, evidente desde fines de los sesenta, del modelo desarrollista a ultranza seguido por más de tres décadas, el cual culminó con la adopción, a mediados de los cincuenta, de la estrategia ortizmenista del desarrollo estabilizador.

Es decir, la puesta en práctica de la primera política regional formalizada en México coincidió históricamente con los inicios

de la crisis actual, la que ha sido en parte reflejo de la que experimenta, desde principios de la década pasada, el mundo capitalista occidental. Esto explica en parte por qué la administración de Echeverría omitió explícitamente la imposición de restricciones a la localización industrial en áreas de alta concentración, en particular el valle de México.

A pesar de que en esas circunstancias la inversión pública constituía el instrumento más eficaz para promover la descentralización y el desarrollo regional, la administración de Echeverría no alteró los patrones de asignación geográfica registrados en sexenios anteriores y continuó concentrando la mayor proporción —22.7%— en el Distrito Federal (cuadro 1). Comparativamente, en 1970, esta entidad concentraba 14% de la población total y 17% de la económicamente activa (cuadro 2), lo cual implica que la inversión federal se asignó a la misma en proporciones mayores a las que correspondían a su peso demográfico. De esta forma, ese gobierno renunció a usar este instrumento para la consecución de los mencionados objetivos, por lo que el esfuerzo descentralizador descansó principalmente en la acción de los estímulos a la industria.

Ese esfuerzo fue continuado y formalizado durante la administración del presidente López Portillo, la cual introdujo nuevas medidas y mejoró los instrumentos utilizados a partir de la experiencia del sexenio anterior. El enfoque general continuó siendo el mismo, aunque dentro de una nueva estrategia económica que otorgó mayor prioridad a la eficiencia productiva frente a los objetivos de equidad social y de redistribución.

En ese periodo —1976-1982— se emprendieron nuevas acciones para apoyar el esfuerzo de descentralización funcional, es decir, la de carácter administrativo. No obstante, el esquema de incentivos a la industria siguió constituyendo uno de los dos ejes de la política regional del régimen, al ser formalizado y perfeccionado en sus aspectos operativos mediante la introducción de los Certificados de Promoción Fiscal (Ceprofi), según se plasmó en el decreto del 5 de marzo de 1979. Las medidas restrictivas fueron de nueva cuenta excluidas de la política, dejando que la suerte del proceso de descentralización económica, tal como fue definido antes, pasara a depender nuevamente de la capacidad de inducción de los estímulos a la industria y, por lo tanto, estuviera sujeta a la libre decisión de los empresarios.

Lo anterior también se sustenta en que, al igual que en el sexenio anterior, la inversión pública federal no fue desconcentrada del Distrito Federal hacia el resto del territorio nacional, con lo que su distribución regional siguió mostrando prácticamente los mismos patrones que acusó durante el sexenio echeverrista (véase

CUADRO 1

**México: inversión pública federal por entidad, 1971-1986
(participación anual promedio por periodo gubernamental)
(porcentajes)**

Entidad	Periodo gubernamental		
	1971-1976	1977-1982	1983-1986
Total	100.00	100.00	100.00
Aguascalientes	0.45	0.39	1.93
Baja California	2.52	2.20	2.04
Baja California Sur	0.98	0.97	0.88
Campeche	0.74	2.38	5.18
Coahuila	3.27	3.33	2.18
Colima	0.90	1.01	1.24
Chiapas	3.64	4.82	2.40
Chihuahua	2.36	1.98	1.71
Distrito Federal	22.71	22.48	30.86
Durango	1.18	0.99	1.04
Guanajuato	2.64	1.93	1.34
Guerrero	2.80	1.84	2.12
Hidalgo	3.39	2.03	2.10
Jalisco	3.11	2.41	2.76
México	4.60	3.33	3.74
Michoacán	4.21	3.01	6.47
Morelos	0.74	0.66	0.63
Nayarit	0.87	0.82	0.61
Nuevo León	2.62	2.89	2.85
Oaxaca	2.34	2.52	2.07
Puebla	1.73	1.41	1.76
Querétaro	0.83	0.87	0.97
Quintana Roo	0.98	0.80	0.80
San Luis Potosí	1.31	1.15	1.61
Sinaloa	2.45	2.53	2.23
Sonora	3.46	2.18	1.82
Tabasco	4.55	7.77	3.22
Tamaulipas	5.61	5.32	2.95
Tlaxcala	0.48	0.41	0.40
Veracruz	10.62	14.01	8.39
Yucatán	1.08	0.80	1.03
Zacatecas	0.84	0.77	0.66

Fuentes: para 1971-1978, Secretaría de Programación y Presupuesto (1980), *Información sobre Gasto Público 1969-1978*, cuadro II.13, pp. 149-150. Para 1979-1982, Informes Presidenciales, Apéndice Estadístico.

CUADRO 2

**México: población total y población económicamente activa
por entidad federativa, 1970 y 1980
(distribución porcentual)**

Entidad	Población total		PEA	
	1970	1980	1970	1980
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Aguascalientes	0.7	0.8	0.7	0.7
Baja California	1.8	1.8	1.7	1.8
Baja California Sur	0.3	0.3	0.3	0.3
Campeche	0.5	0.6	0.5	0.6
Coahuila	2.3	2.3	2.2	2.2
Colima	0.5	0.5	0.5	0.5
Chiapas	3.3	3.1	3.2	3.3
Chihuahua	3.3	3.0	3.2	3.0
Distrito Federal	14.2	13.2	16.9	15.0
Durango	1.9	1.8	1.8	1.6
Guanajuato	4.7	4.5	4.4	4.4
Guerrero	3.3	3.2	2.8	3.3
Hidalgo	2.5	2.3	2.4	2.3
Jalisco	6.8	6.5	6.9	6.4
México	8.0	11.3	7.5	10.9
Michoacán	4.8	4.3	4.3	4.0
Morelos	1.3	1.4	1.3	1.4
Nayarit	1.1	1.1	1.1	1.0
Nuevo León	3.5	3.8	3.7	3.6
Oaxaca	4.2	3.5	4.1	3.9
Puebla	5.2	5.0	5.2	4.9
Querétaro	1.0	1.1	1.0	1.0
Quintana Roo	0.2	0.3	0.2	0.4
San Luis Potosí	2.7	2.5	2.6	2.4
Sinaloa	2.6	2.8	2.7	2.6
Sonora	2.3	2.3	2.2	2.2
Tabasco	1.6	1.6	1.6	1.5
Tamaulipas	3.0	2.9	3.0	2.8
Tlaxcala	0.9	0.8	0.8	0.8
Veracruz	7.9	8.1	7.8	8.1
Yucatán	1.6	1.6	1.6	1.7
Zacatecas	2.0	1.7	1.7	1.4

Fuentes: IX y X Censos Generales de Población 1970 y 1980.

el cuadro 1). De esta forma, el gasto público de capital continuó favoreciendo a esa entidad, que ha sido su principal beneficiaria, al asignársele nuevamente, en promedio, más de la quinta parte del total —22.5%— por encima de las proporciones de población total y activa que albergaba en 1980: 13 y 15% respectivamente (cuadro 2).

Esta segunda fase de los esfuerzos de descentralización del Estado mexicano se desarrolló en una coyuntura económica definida por las consecuencias de la devaluación del peso en 1976 y la subsiguiente firma de un convenio de estabilización con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que impuso una severa política de austeridad durante la primera mitad del gobierno lopezportillista (Ayala *et al.*, 1983). Después, las grandes reservas de hidrocarburos descubiertas años antes permitieron romper con el FMI y acceder, a fines de los setenta, a la era de la bonanza petrolera en la que la economía del país viviría una efímera y artificial abundancia de recursos que, como es bien sabido, desembocó en 1982 en una crisis financiera de mucho mayores dimensiones que la de 1976.

Es decir que, exceptuando el corto periodo de abundancia petrolera, el esfuerzo de descentralización-desconcentración durante el sexenio 1977-1982 se dio en un contexto económico predominantemente recesivo, configurado en gran medida por los efectos de políticas de austeridad que vinieron a limitar la efectividad de las acciones gubernamentales encaminadas a ese propósito.

No obstante las limitaciones que tuvo en sus primeras dos fases la primera política regional que puso en práctica el gobierno mexicano, al finalizar la década de los setenta se había registrado una incipiente desconcentración de las actividades económicas, indicadas principalmente por una ligera reducción en la aportación del Distrito Federal al producto interno bruto generado en el país en 1980, en relación con lo que había aportado en 1970 (véase el cuadro 3). Sin embargo, al examinar las cifras se encuentra que dicha reducción correspondió más bien a un desplazamiento de actividades hacia los municipios conurbados del Estado de México, el cual vio aumentar su aportación al PIB en la misma proporción en la que se redujo la del Distrito Federal. Es decir, todo parece indicar que, en realidad, se trató de un simple reacomodo dentro de la misma zona metropolitana de la ciudad de México (Palacios, 1986; Ramírez, 1986).

Por lo tanto, aun cuando hubo ciertos logros en la descentralización de algunas funciones y atribuciones a través de la creación o ampliación de delegaciones federales, puede decirse que, a pesar de los esfuerzos desplegados durante más de una década, los

CUADRO 3

**México: producto interno bruto por entidad, 1970 y 1980
(distribución porcentual)**

Entidad	Año		Incremento absoluto 1970-1980
	1970	1980	
Total	100.00	100.00	+ 0.06
Aguascalientes	0.56	0.61	+ 0.06
Baja California	2.63	2.26	-0.37
Baja California Sur	0.37	0.41	+ 0.04
Campeche	0.44	0.48	+ 0.04
Coahuila	2.79	2.67	-0.12
Colima	0.43	0.47	+ 0.04
Chiapas	1.62	2.72	+ 1.11
Chihuahua	3.40	2.83	-0.57
Distrito Federal	27.47	25.24	-2.33
Durango	1.40	1.28	-0.13
Guanajuato	3.37	2.92	-0.45
Guerrero	1.72	1.67	-0.04
Hidalgo	1.34	1.52	+ 0.18
Jalisco	7.13	6.59	-0.54
México	8.62	10.97	+ 2.35
Michoacán	2.54	2.38	-0.16
Morelos	1.08	1.08	0.00
Nayarit	0.86	0.77	-0.09
Nuevo León	5.89	5.92	+ 0.04
Oaxaca	1.48	1.41	-0.07
Puebla	3.25	3.25	+ 0.01
Querétaro	0.80	0.95	+ 0.15
Quintana Roo	0.18	0.40	+ 0.22
San Luis Potosí	1.56	1.46	-0.10
Sinaloa	2.47	2.09	-0.37
Sonora	3.17	2.46	-0.72
Tabasco	1.16	3.98	+ 2.83
Tamaulipas	3.18	2.96	-0.23
Tlaxcala	0.40	0.46	+ 0.06
Veracruz	6.46	5.83	-0.63
Yucatán	1.13	1.14	+ 0.01
Zacatecas	1.02	0.80	-0.22

Fuentes: INEGI/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1985), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Estructura económica regional. Producto interno bruto por entidad federativa 1970, 1975 y 1980*. México.

avances en cuanto a descentralización económica no correspondieron a las expectativas creadas por el discurso oficial de las políticas regionales que los dos gobiernos pusieron en práctica (véase Palacios, 1986, donde se fundamenta más ampliamente esta aseveración). Como ya señalé, la adopción de políticas ortodoxas de estabilización a nivel macroeconómico representó un creciente obstáculo para alcanzar dichos objetivos, al haber estado las mismas en conflicto con las puestas en práctica en el plano regional.

El sexenio 1983-1988: ¿descentralización en la crisis?

Apoyándose en lo realizado durante los dos sexenios precedentes, la administración de De la Madrid anunció desde el inicio de su gestión una agresiva política regional que buscó superar, tanto en alcances como en realizaciones, las que llevaron a cabo sus predecesores. De esta manera, se propuso promover la “descentralización de la vida nacional” como una de las piezas clave de su política de cambio estructural que también contemplaba objetivos como la reconversión industrial y la apertura de la economía al exterior.

La nueva política se puso en práctica dentro de los moldes de las anteriores, de las que en realidad fue una mera continuación; esto en la medida en que se adoptó el mismo enfoque y se utilizaron prácticamente los mismos instrumentos. Lo que la distinguió de aquéllas fueron las decididas acciones que se emprendieron en estos seis años para impulsar la descentralización de funciones y el poder de decisión de la administración pública federal hacia los otros niveles de gobierno. En este aspecto, destaca la reforma al Artículo 115 constitucional, con la que se busca delegar recursos y atribuciones a los municipios del país, así como los programas de descentralización de personal del gobierno federal hacia diversos estados, o más exactamente, hacia sus capitales.

Por lo demás, el esquema Ceprofi fue ajustado a mediados del sexenio mediante el decreto del 22 de enero de 1986, aumentando la magnitud de los estímulos fiscales y sus diferenciales entre zonas, y haciendo más explícita su vigencia como marco regional de operación de los incentivos financieros. Por otra parte, debe apuntarse que se avanzó en la implantación de medidas restrictivas a la localización industrial en el Distrito Federal, en la forma tanto de controles a la instalación de nuevas actividades como de incentivos fiscales para promover la reubicación fuera de esa entidad de las actividades existentes (decreto del 22 de enero de 1985). La primera de estas medidas fue un decreto tardío emitido en las postrimerías de la administración de López Portillo (diciembre de

1981), que prácticamente no tuvo ningún efecto.

El problema con disposiciones de esta naturaleza ha sido que en una economía en recesión difícilmente se pueden aplicar controles al crecimiento, sobre todo en la región más dinámica del país. Esta circunstancia constituyó, por tanto, una seria limitación para la política regional del régimen del presidente De la Madrid, en tanto que le impidió hacer uso de un instrumento que ha probado, en diversos países europeos, ser entre los más efectivos para frenar la concentración en áreas urbanas altamente industrializadas, como es el caso de Londres en particular (Ashcroft, 1979; Nicol, 1982). Por otro lado, el problema reside en que el costo que implica reubicar plantas existentes supera con mucho al monto que puedan alcanzar los incentivos, los cuales ven así seriamente mermada su efectividad.

A las limitaciones de los estímulos a la industria se vino a sumar el hecho, por demás revelador, de que la inversión pública federal en los primeros cuatro años del sexenio anterior no sólo no fue descentralizada del Distrito Federal hacia otros estados, como lo requería el logro de los objetivos planteados, sino que se concentró aún más en dicha entidad, llegando así a registrar la más alta proporción de los últimos tres sexenios (véase el cuadro 1). Si se considera que la inversión pública constituyó una vez más el instrumento con mayor potencial en manos del gobierno, tanto para inducir la descentralización económica como, en general, para redistribuir territorialmente el ingreso y el bienestar en el país, se podrá advertir que la política de descentralización puesta en práctica por el régimen de De la Madrid se centró prioritariamente en los aspectos funcionales del proceso, muy por encima de los que tienen que ver con el mejoramiento de las condiciones de existencia de las amplias capas de la sociedad que, en regiones remotas, se debaten en los márgenes de la miseria y la degradación social.

Lo que llama la atención es la circunstancia de que dicha política se llevó a la práctica dentro de un contexto económico sustancialmente más adverso que el enfrentado por los dos gobiernos anteriores. De hecho, como ya se apuntó, se llevó a cabo en medio de la crisis económica más profunda y generalizada que haya experimentado el país en el periodo posrevolucionario que empezó a gestarse desde principios de la década pasada y a mediados de los ochenta derivó en lo que se conoce como "la crisis de la crisis".

Para ilustrar la magnitud que ha alcanzado baste mencionar que el producto interno bruto entre 1971 y 1981 creció en términos reales a una tasa promedio anual del 6.7%, o sea dos y media veces por encima del crecimiento de la población. En cambio, durante el periodo 1983-1988 la tasa será igual a cero en el mejor de

los casos; es decir, alrededor de 2.5% por abajo del crecimiento poblacional. En este mismo periodo la demanda agregada interna creció a una tasa negativa de 1.6% anual mientras que el gasto público total lo hizo al -4.5% anual. Por otro lado, en tanto que la inversión federal registró un incremento anual promedio de 12% durante los sexenios 1971-1976 y 1976-1982, durante el cuatrienio 1983-1986 su incremento promedio anual fue de -13.6%; en consecuencia, la proporción que representa respecto del PIB cayó de 8.9 en 1982 a 4.9% en 1988, o sea a la mitad.

Como resultado de lo anterior, durante los últimos años la capacidad instalada ociosa de las empresas ha aumentado hasta llegar a cerca de 40% en 1988. A esto se suma un deterioro del salario real de cuando menos 42% entre 1983 y 1987, cifra que aumentará al incluir 1988. Esto a su vez ha dado lugar a una sensible contracción del mercado interno indicada por el hecho de que durante este último año las ventas de bienes de consumo se desplomaron en 50 por ciento.

Este escenario adverso se ha conformado, en buena medida, como resultado de una política económica de corte neoliberal con la que el gobierno delamadridista respondió a esta coyuntura a través de medidas de austeridad como la astringencia crediticia y la contracción presupuestal, las cuales, en última instancia, buscaron frenar una economía cuyo rasgo principal ha sido el estancamiento. Un elemento medular de esta política, como se sabe, fue llevar a cabo una acelerada apertura de la economía hacia el exterior, buscando con ello inducir la reconversión o, como se le llama ahora, la modernización de la planta productiva nacional, por efecto de los rigores de la competencia internacional. Como ya se ha podido apreciar en años recientes, esta medida vino a su vez a aumentar las adversidades a las que se enfrenta una planta productiva que ha operado casi a la mitad de su capacidad instalada en un mercado interno contraído y que cada día se estrecha más.

El punto que quiero destacar aquí es que en un panorama económico como éste, caracterizado por un profundo y prolongado estancamiento, las posibilidades de que se efectúe una efectiva descentralización son por demás escasas en la medida en que no se generan flujos de inversión nueva que reorientar ni mucho menos se dispone de los recursos necesarios para intentar una relocalización masiva de las actividades ya existentes fuera de las áreas más congestionadas del país. Como datos que ilustran esa escasa posibilidad puede mencionarse que todavía en 1985 los estados más industrializados concentraban la mayor parte de las 500 empresas más grandes que operaban en el territorio nacional: entre el Distrito Federal y el Estado de México sumaban 40%,

Nuevo León el 13% y Jalisco 7%; conjuntamente concentraban 69% del total (*Expansión*, 1987). Además, en el valle de México se localizaba 40% del personal ocupado en la industria manufacturera, mientras que Nuevo León y Jalisco daban cuenta del 8 y 7%, respectivamente; o sea el 55% del total entre las cuatro entidades implicadas.

La cuestión es que en una economía que no crece no puede esperarse que se den las condiciones para redistribuir el ingreso y el bienestar, ya que en su real significado la descentralización es, en esencia, una forma de redistribución. A este respecto, debe destacarse que esta última no constituyó nunca un objetivo prioritario del gobierno del presidente De la Madrid, como puede apreciarse en planes y declaraciones; sus políticas macroeconómicas no fueron campos propicios para albergarlo. De ahí que el énfasis de su política regional haya recaído en la descentralización funcional más que en la económica, como mencioné antes.

Empero, hasta ahora no se conocen tampoco avances sustanciales en ese frente ya que, en particular, la reforma al Artículo 115 no pasa de ser una buena intención, dada la penuria estructural de los municipios y su conocida subordinación en la práctica al control y los dictados de los niveles superiores de gobierno. Queda entonces la interrogante acerca de las razones que tuvo el pasado régimen para postular la descentralización como meta prioritaria en un contexto económico que de entrada impedía su cumplimiento. Una respuesta que se sugiere es que, como lo hicieron los dos gobiernos anteriores, al hacerlo se recogía una añeja aspiración de la sociedad mexicana cuya realización se había convertido en una útil divisa política que se podía enarbolar; con esto, las acciones encaminadas a lograrlo llegaron a representar, para ese régimen, un importante medio de legitimación social que pudo usar convenientemente dentro de un programa de gobierno en el que tuvieron poca cabida políticas que buscaran la equidad y la redistribución.

Comentarios finales: en busca de alternativas

Después de transitar por lo más hondo de la crisis en casi todo lo que va de los ochenta, no puede uno hacer más que preguntarse qué puede suceder en los años por venir. Aun cuando el futuro no se puede adivinar, sí es en cambio posible prever que cuando menos en los primeros años del sexenio que se inicia el escenario económico seguirá estando marcado por la recesión y el estancamiento. Tan sólo el enorme peso de la deuda externa y las pocas

probabilidades que se avizoran para una solución de fondo a corto plazo de la misma dan pie para hablar en ese sentido, aunque habrá que esperar las que pueda abrir el nuevo convenio con el FMI suscrito recientemente.

Por otra parte, después de todos estos años de no crecer y aun decrecer, no está fuera de lugar conjeturar que resultará particularmente difícil acceder, en lo que resta de esta década y los inicios de la próxima, al crecimiento de una economía por lo demás altamente dependiente del exterior y, por lo tanto, cada día más vulnerable. Esto se hace evidente sobre todo ahora que la misma se está abriendo a una competencia internacional que cada vez se recrudece más como resultado del creciente estancamiento que experimenta la economía mundial en las postrimerías del siglo XX.

Un dato objetivo que puede aportar una pista más sólida es el hecho de que el presupuesto federal para 1989 sólo aumentará entre 15 y 20% en términos nominales respecto del ejercido en 1988. Esto implicará aún más recesión ya que en términos reales el presupuesto se reducirá entre 11.5 y 7%, respectivamente. Por lo tanto, a pesar de los propósitos del actual gobierno de profundizar y ampliar el esfuerzo para impulsar la descentralización, todo indica que las tendencias recesivas prevalecerán y que los logros en ese sentido se verán nuevamente limitados, como lo estuvieron en el sexenio 1982-1988.

Así, cabe preguntar qué alternativas de política pueden existir en esta coyuntura de la economía mexicana para promover la descentralización y el desarrollo regional. Sin pretender dar soluciones definitivas me limitaré a decir que debería empezarse por dejar en claro que la redistribución territorial del ingreso y el bienestar, y la marcha de la economía nacional no son dos procesos que puedan ser tratados en forma separada, como lo han hecho los últimos tres gobiernos, sino que debe entenderse que ambos se desarrollan en estrecha interacción. Por consiguiente, es importante entender también que las políticas de descentralización no son independientes de las que se adoptan a nivel macroeconómico, sobre todo de aquellas con fines de estabilización: no se puede hablar de descentralizar la actividad económica por un lado y, por otro imponer restricciones drásticas al crédito para financiar esa actividad. Una verdadera política de redistribución territorial deberá, por lo tanto, estar contenida en y ser funcional a un programa gubernamental que incluya, entre sus prioridades, objetivos concretos de redistribución en el plano social.

Es decir que, para descentralizar, es necesario que el gobierno que se lo proponga tenga antes la vocación de redistribuir, la cual dictará la orientación de sus políticas y el contenido de sus acciones.

Esto, a su vez, implica que la circunstancia de que la economía esté en crecimiento es una condición necesaria mas no suficiente para lograr objetivos de descentralización; se requiere además que la ideología del régimen en turno permita otorgar a éstos la suficiente prioridad como para superar las inercias y vencer las resistencias que los intereses sedimentados en la sociedad opondrán a todo proyecto de redistribución. Así, no será suficiente que en los próximos años la economía crezca, sino que se requerirá de opciones según las cuales la reiniciación del crecimiento suponga, como punto de partida, alguna forma de redistribución entre trabajo y capital, y entre los diferentes estratos que conforman la sociedad civil.

Por consiguiente, creo que la búsqueda de opciones de política económica deberá pasar por un replanteamiento de la estrategia de desarrollo seguida en el sexenio pasado, y que se continúa en el presente; ella ha incluido medidas que ni en el contexto relativamente más favorable de los años setenta era conveniente llevar a la práctica. Lo que quiero decir es que debería pensarse en una estrategia en la que el timón de la economía nacional se vuelva hacia adentro y se empiece, por lo tanto, por reactivar el mercado interno a través de la restitución del poder de compra de la población trabajadora; una estrategia en la que las exportaciones se subordinen a las políticas de desarrollo en vez de que esta última tenga a las primeras como su principal sustento. Se trataría, pues, de reorientar la economía de tal manera que produzca lo que la población del país requiere y no lo que los mercados mundiales nos dicten. Se trataría, en fin, de adoptar una estrategia que contemple como uno de los pilares del proceso de reiniciación del crecimiento, la producción masiva de bienes de consumo popular, que una mayoría de la población necesita y que, con su poder de compra restituido, podría demandar.

Bibliografía

- Ayala, José, José Blanco, Rolandσ Cordera, Guillermo Knochenhauer y Armando Labra (1983), "La crisis económica: evolución y perspectivas", pp. 19-96 en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.), *México, hoy, México, Siglo XXI*.
- Ashcroft, Brian K. (1979), "The evaluation of regional economic policy: the case of the United Kingdom", pp. 231-296 en Kevin Allen (ed.), *Balanced National Growth*, Lexington, Mass., Lexington Books.

- Expansión (1987), "Las 500 empresas más grandes de México", revista *Expansión*, vol. 19, núm. 472.
- Nicol, William R. (1982), "Estimating the effects of regional policy: a critique of the European experience", *Regional Studies*, 16: 199-210.
- Palacios, Juan José (1986), "The state and regional redistribution: the contradictions of Mexican regional economic policy, 1970-1982", tesis doctoral, Universidad de Cornell, Ithaca, Nueva York.
- _____ (1988), "Las inconsistencias de la política regional en México, 1970-1982: el caso de la asignación de la inversión pública federal", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 1.
- Ramírez, María Delfina (1986), "Las desigualdades interregionales en México, 1970-1980". *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 3.
- Tello, Carlos (1980), *La política económica en México, 1970-1976*. México, Siglo XXI.
- Unikel, Luis (1975), "Políticas de desarrollo regional en México". *Demografía y Economía*, IX: 143-181.
- Zermeño, Felipe (1978), "La política económica del nuevo gobierno", pp. 117-120 en Pedro López Díaz *et al.*, *Capitalismo y crisis en México*, México, Ediciones de Cultura Popular.