

DEMOCRACIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UN DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE

*Jaime Ornelas Delgado.**

“Cuando el proyecto social da preeminencia a la efectiva mejoría a las condiciones de vida de la población, el crecimiento sufre una metamorfosis y se convierte en desarrollo”.

Declaración de Río de Janeiro (2007)

Introducción

Después de 30 años de impuesta la modalidad neoliberal del capitalismo en México, uno de sus resultados más evidentes es la profunda y creciente polarización de la economía y la sociedad; de la misma manera, las instituciones del Estado mexicano que permitían al menos cierto grado de seguridad social se encuentran debilitadas, otras desaparecidas y muchos derechos sociales se han convertido en meros servicios mercantiles.

La polarización social ocurre entre quienes gozan de mayores niveles de riqueza y quienes viven en la pobreza y la pobreza extrema; entre quienes tiene oportunidad de trabajar, estudiar o cuidar su salud en el mundo formal y quienes no encuentran empleo ni tienen acceso a la educación o a la salud; además, el país presenta un preocupante estancamiento económico y persiste el desarrollo desigual en el cual coexisten algunas regiones con cierto dinamismo económico –que últimamente se han visto afectadas por la ominosa presencia de la delincuencia organizada–, mientras muchas otras languidecen sin remedio, agudizándose así la polarización social y regional; aún más, aunque pobre el aumento de la productividad que se registra en México siempre ha sido superior al incremento salarial, lo que ha implicado la pérdida creciente del poder adquisitivo de los salarios.

Pero además, el proceso de acumulación en el neoliberalismo se ha caracterizado por el aumento persistente del desempleo, así como de la informalidad laboral y de una brecha creciente entre la remuneraciones de los trabajadores que laboran en la economía formal y el resto (se habla ya de 28 millones) que se ocupa en la economía informal. Todo esto ha afectado en forma adversa la distribución del ingreso, lo que significa: (i) un débil mercado interno incapaz de convertirse en el sustento de un crecimiento sostenido a largo plazo y (ii) el lamentable aumento de la pobreza y la pobreza extrema que se expresa en

* Investigador en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional (CIISDER) de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Miembro del SNI.

la existencia de aproximadamente 60 millones de mexicanos viviendo en esa condición a todo lo largo y ancho de la República.

En síntesis, el neoliberalismo ha forjado un país desarticulado, heterogéneo y cada vez más dependiente económica, política y culturalmente de Estados Unidos; un país, donde la violencia es ya incontrolable y la creciente militarización ha generalizado en la República el terror y la intimidación; a esto se suma un gobierno federal debilitado y monotemático que parece encontrar en su guerra particular declarada a la delincuencia organizada su única razón de ser, desatendiendo la “otra realidad”, la cotidiana, la de la miseria, el desempleo y la desesperanza de la población que las altas esferas gubernamentales desconocen y no se atreven –por incapacidad o negligencia– a enfrentar; en fin, hoy tenemos un país polarizado y en creciente tensión consigo mismo, al que no se le ha permitido buscar y aplicar, hasta ahora, las políticas capaces de permitir una nueva era de convivencia y consensos.

Ante esta situación parece indispensable *volver al desarrollo* nacional sustentado en la **equidad**, es decir, en el propósito de reducir hasta eliminar en un plazo previsible la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones y tratar de disminuir las diferencias regionales que limitan el bienestar general en el país, para lo cual se requiere un proyecto que si bien se base en un crecimiento económico estable, dinámico y competitivo, procure el desarrollo integrado en términos sociales, sostenible en el plano ambiental y donde existan los espacios de participación de la sociedad necesarios para definir rumbos y establecer metas y objetivos del proceso de desarrollo que, sin duda, no requiere un mero cambio de política sino de transitar a una modalidad distinta de acumulación.

Así, equidad, crecimiento económico y ciudadanía participativa, son en estos momentos los tres elementos que, junto con la imperiosa necesidad de superar de manera deliberada la modalidad neoliberal del capitalismo, resumen los complejos retos que enfrenta el país que dadas las circunstancias actuales se aproxima rápida y lamentablemente a convertirse en un Estado fallido.¹

En el proyecto de desarrollo que puede salir al paso de este proceso de deterioro nacional, el papel del gobierno tanto como el de la democracia son indispensables y factores mediante los cuales las políticas de bienestar pueden hacerse viables en el corto plazo, de ahí que convenga hacer algunas reflexiones y propuestas sobre ambos.

¹ Según Noam Chomsky, los estados fallidos se identifican por varias características primarias como “la falta de capacidad o voluntad para proteger a sus ciudadanos de la violencia y tal vez incluyendo la destrucción. Otra es su tendencia a considerarse más allá del alcance del derecho nacional o internacional, y por tanto libres para perpetrar agresiones y violencia. Además, si tienen forma democrática, padecen un grave “déficit democrático” que priva en sus instituciones formales” (Chomsky, 2007, pp. 7–8).

A cerca del gobierno

En términos generales, se puede decir que el gobierno –reconociendo su carácter de clase y diferenciándolo del Estado– se organiza para procurar el consenso de la dominación, actividad que corre paralela con la coerción, formando ambas, consenso y coerción, las peculiaridades distintivas de los aparatos gubernamentales.

En el capitalismo regulado, como parte de la construcción del consenso el gobierno se ha echado a cuentas el propósito deliberado de promover el desarrollo mediante el diseño y puesta en marcha de políticas que permitan abatir algunos índices con los cuales se mide el bienestar social y fortalecer entre la población la idea de que el capitalismo es una organización económica, política y social viable, por lo que resulta un contrasentido intentar cambiarlo. Así, el gobierno se ha convertido en uno de los protagonistas de los proyectos de desarrollo y de la construcción de la compleja ingeniería de los consensos sociales.

Ahora bien, como el gobierno más que intereses propios tiene intereses estrechamente vinculados a la clase dominante en general y,, en particular, a una o varias fracciones del capital, los dueños de éste han sido el otro de los agentes tradicionales del desarrollo y, en buena medida, sus mayores beneficiarios.

Actualmente, sin embargo, han aparecido un sin número de grupos y asociaciones regionales con nuevos intereses y demandas políticas que buscan encontrar nuevos espacios para influir en las decisiones que les atañen; asimismo, crece y se expande la idea de la necesidad de ampliar sustancialmente la participación ciudadana en la hechura e instrumentación de las políticas vinculadas al desarrollo. De esta manera, grupos emergentes de la sociedad han comenzado a demandar ser protagonistas y beneficiarios de los proyectos de desarrollo.

Y si bien por lo que puede implicar comenzar a transformar la democracia representativa en una crecientemente participativa, hay actualmente enormes resistencias del gobierno federal y los gobiernos locales a permitir una mayor participación social en el diseño e instrumentación de las políticas de desarrollo, los resultados y los evidentes fracasos del neoliberalismo en todos los ámbitos de la vida económica, política y social, hacen avanzar la idea de construir proyectos de desarrollo que impliquen dar un lugar a los agentes sociales emergentes en su diseño y puesta en marcha.

Sin duda alguna, por lo que brevemente hemos dicho pero, sobre todo, por que así es en la realidad la gestión del desarrollo y de las políticas gubernamentales, incluidas las

políticas públicas, se encuentra siempre vinculada al poder y éste a la democracia, por lo que conviene decir algunas palabras sobre ésta.

Aproximación a la democracia

Al surgir el neoliberalismo, el “núcleo duro” de su mensaje político era suficientemente claro: ha llegado el fin de la política y toda la economía debe quedar a cargo del omnipotente libre mercado, cuya autorregulación permite el crecimiento de la economía, asigna racionalmente los recursos y evita las crisis.

Con ello, la economía dejaba de ser política y la acumulación del capital debía sujetarse a las infalibles leyes del mercado y respetar su lógica de funcionamiento, cuyo significado es evitar cualquier forma de intervención del Estado en el mercado que tienden naturalmente al equilibrio.

Para los panegiristas del neoliberalismo, el capitalismo de libre mercado es la expresión más elevada de la racionalidad económica; en consecuencia, para sus teóricos la modalidad neoliberal del capitalismo: “No tiene alternativa [...] El orden existente puede ser mejor o peor, puede satisfacer más o menos las necesidades de las mayorías, pero no tiene alternativa, esto es lo que los ‘apologistas’ –los ideólogos del capitalismo– no se cansan de repetir” (Monereo, 1995: 23).

Pero sus promotores, al considerar al capitalismo neoliberal como la expresión más alta de la organización económica lo proclaman también inamovible, pues representa el “fin de la historia”, es decir, que una vez establecido no existe razón alguna para su transformación puesto que su racionalidad no admite réplica. Nadie puede pretender cambiar, sin atentar contra el sentido común, lo que funciona en equilibrio permanente.

La asunción acrítica que supone razonar dentro de un sistema cerrado, implica por supuesto una fe ciega en el neoliberalismo y también en sus soluciones políticas. En efecto, diría Francis Fukuyama: “La democracia liberal es la única aspiración política coherente que abarca las diferentes culturas y regiones del planeta” (Fukuyama, 1992/1994: 14).

Antes, el propio Fukuyama había escrito lo que se convertiría en una de las principales divisas del neoliberalismo:

Lo que nosotros estamos atestiguando no es sólo el final de la Guerra Fría o el de un periodo particular de la historia de la posguerra a otro, sino el fin de la historia como tal; es decir, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal occidental como forma decisiva del gobierno humano (Fukuyama, 1990: 6).

Así, el capitalismo sustentado en el mercado autorregulado no sólo es imperecedero dada su “elevada racionalidad” que le permite alcanzar el equilibrio permanente, sino que con él la democracia procedimental y representativa llegó para quedarse porque supera a todas las otras formas de democracia conocidas. De esta manera, la inmovilidad de la economía y la democracia liberales se convierten en la característica esencial de esta visión conservadora dominante desde el último cuarto del siglo XX.

De acuerdo con Marcos Roitman: “En estas condiciones, resulta indiferente y, al mismo tiempo, se torna ideológicamente indistinto hacer política. No hay opciones alternativas del mundo social y económico. Sólo hay espacio para una sola política posible, aquella destinada a cumplir con los requisitos que exige la expansión continua del mercado” (Roitman, 2006: 28).

Por supuesto, en este trabajo partimos de entender a la democracia como un fenómeno social, es decir, un proceso en cambio continuo al impulso de las contradicciones sociales que se concretan en las movilizaciones ciudadanas cuando los resultados de la modalidad económica o política, o de ambas, resultan insatisfactorios. Eso, sin duda, está ocurriendo en el caso de la democracia representativa, sustentada en la elección y no en la decisión de los ciudadanos, que en México y en América Latina ha provocado una elevada insatisfacción pues uno de sus paradójicos resultados ha sido una antidemocrática exclusión de la ciudadanía de la actividad política, que se ha convertido en una mera lucha por el poder de grupos oligárquicos que lo comparten el dominio de la sociedad y aceptan jugar electoralmente bajo las reglas e instituciones creadas ex profeso y que funcionan al margen del control de la ciudadanía, que termina siendo la invitada de piedra en esa forma de democracia.

En otros términos, la democracia tal como la concibe el neoliberalismo, es un juego donde las distintas fracciones de la clase dominante actúan para mantener el poder, ofreciendo las distintas alternativas por las que pueden optar los ciudadanos sin que éstos hayan participado en su diseño o puedan participar después en su cumplimiento.

Al respecto de la democracia representativa, Norberto Bobbio la caracteriza señalando:

Que es la forma de gobierno en la que el pueblo no toma las decisiones que le atañen, sino que elige a sus representantes que deben decidir por él [...] La democracia representativa nació de la convicción de que los representantes elegidos por los ciudadanos son capaces de juzgar cuales son los intereses generales mejor que los ciudadanos, demasiado cerrados en la contemplación de sus intereses particulares, y por tanto la democracia indirecta es más apropiada para lograr los fines para los cuales había sido predispuesta la soberanía popular [...] El diputado una vez elegido no debe comportarse como hombre de confianza de los electores que lo llevaron al parlamento sino como representante de la nación (Bobbio, 1996: 35 y ss.).

De esta manera, una sociedad basada en la democracia representativa significa que los aparatos gubernamentales toman e imponen decisiones de política pública a la población de manera autoritaria, esto es sin consulta o participación ciudadana; en cambio, una sociedad donde prevalece la democracia participativa, que de la misma forma supone un gobierno democrático, permite una creciente participación de aquellos sectores sociales que se ven afectados por las políticas gubernamentales.

Nota sobre políticas públicas

Las políticas públicas surgen como formas de acción correspondientes al neoliberalismo y de su forma de gobierno excluyente y elitista. Por eso, aunque en el discurso se propone una mayor participación de los grupos sociales en su confección e instrumentación, la creciente sofisticación de su elaboración y lo delicado de los problemas que atienden, se han convertido en la justificación de su impermeabilidad a la participación de la población en su hechura final.

Las políticas públicas se han definido de distintas maneras. Carlos Salazar, investigador colombiano, define a las políticas públicas como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente conflictivas” (Salazar, 1999, p. 13). Otro autor, las considera como “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (Vargas, 1999, p. 57).

Como puede observarse, estas definiciones resultan en cierto sentido limitadas pues consideran a las políticas públicas como reacciones exclusivamente reactivas del Estado frente a situaciones socialmente conflictivas o problemáticas. Esta es, en general, la posición de la corriente estadounidense de *policy*, para la cual, el fundamento de las políticas públicas es el estar integradas por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo para enfrentar y solucionar problemas que tienen que ver con la nación.

Un ejemplo de políticas públicas diseñadas para enfrentar un problema específico y grave, lo presenta André-Noel Roth quien señala un artículo de Graham Allison sobre “La crisis de los misiles en Cuba”, donde se revela la manera como el gobierno de Estados Unidos afrontó el problema eligiendo una, y sucesivamente otras, de entre las siete opciones que plantearon y discutieron los expertos norteamericanos:

Con este estudio, advierte Roth, se puede observar que un proceso de decisión y su estilo dependen tanto del problema, del entorno, del contexto como de las estructuras organizativas existentes o a disposición. Varios modelos de acción y de interpretación

pueden cohabitar o presentarse sucesivamente según los pasos seguidos en un proceso de decisión” (Roth, 2007, 97).

Por supuesto, existen definiciones que van más allá al entender a las políticas públicas como una práctica social y no un evento singular o aislado y que si bien, en muchos casos, se originan por la necesidad de reconciliar intereses conflictivos también establecen incentivos de acción colectiva para actuar de manera preventiva.

Pero además, conviene hacer alguna consideración en el sentido de que las políticas públicas son un “proceso de toma de decisiones” con profundas consecuencias políticas y sociales y que, normalmente, esas decisiones involucran al conjunto de las instituciones de gobierno pero como van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos, deben implicar la participación ciudadana y, precisamente, el grado de democracia de una sociedad deberá estar, finalmente, determinado por la participación de los agentes sociales emergentes en la toma de las decisiones involucradas en las políticas públicas.

Por otra parte, las políticas públicas para impulsar la sustentabilidad del desarrollo regional como condición indispensable para permitir a la sociedad vivir en armonía con la naturaleza, requieren tanto de la existencia de un gobierno sensible a las demandas de la población y permeable a la participación ciudadana como de una población capaz de aceptar el reto de construir una democracia participativa como forma de alentar el bien vivir de la sociedad, determinado por una relación armoniosa con la naturaleza, lo que presupone la satisfacción de las necesidades básicas de la población, como el empleo digno, el acceso sin restricción, es decir como derecho, a la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y otras del mismo corte.

Sin duda alguna, en México resulta de la mayor urgencia resolver la elevada deuda social contraída con la población por el neoliberalismo y su democracia de mercado, deuda que no solamente se refiere a la ausencia de crecimiento económico sostenido capaz de satisfacer no sólo las aspiraciones populares del “bien vivir”, sino también a la profundización de los procesos de exclusión, desintegración e inequidad social.

De ahí que las siguientes líneas se orientan a iniciar el debate indispensable para construir una propuesta encaminada a tratar de superar los obstáculos que actualmente impiden el desarrollo regional/local.

Neoliberalismo y gestión del territorio

Las siguientes líneas, intentan responder a la preocupación por conocer hasta dónde políticas como la descentralización, sustentadas en las ventajas competitivas de las regiones, tienden a la desintegración territorial y reducen la viabilidad del Estado nacional. Las tendencias modernizadoras y los cambios económicos surgidos de la reestructuración del capitalismo en la décadas de 1970–80, desencadenaron diversas y profundas modificaciones en los patrones de la organización territorial.

La severa crisis del Estado de Bienestar en ese momento, fue parte de las justificaciones utilizadas para emprender en México durante los años mencionados, el ajuste estructural con orientación al mercado siguiendo los lineamientos propuestos por el Consenso de Washington², cuyo eje central fue la reforma al Estado, es decir, pasar de un Estado interventor a uno subsidiario al margen del proceso social de producción, o bien como ordenaba el Banco Mundial: “Un Estado que oriente pero no reme”.³

Desde los comienzos del neoliberalismo, al asumir la Presidencia de la República Miguel de la Madrid (1982–1988), se reconoce a la centralización como el mayor obstáculo a la viabilidad del sistema, con lo que se justifica la decisión de iniciar el proceso de descentralización.⁴

A partir de ese momento, el Estado mexicano “renuncia a ejercer una política regional, en el sentido de luchar contra las desigualdades regionales, para dedicarse, preferentemente

² El discurso conservador que explicó la bancarrota fiscal del Estado de Bienestar de los años setenta por los “excesos del gasto gubernamental”, se tradujo en una especie de receta que recibió el nombre de *Consenso de Washington* “por la coincidencia de recomendaciones económicas formuladas por los organismos propulsores de las reformas (principalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, todos ellos domiciliados en la capital de Estados Unidos). La estrategia *recomendada* por el Consenso de Washington para superar el estatismo y alcanzar los equilibrios macroeconómicos con bajas tasas de inflación, se sustenta en el siguiente decálogo: 1. Disciplina y equilibrio fiscal; 2. Priorizar el gasto público en áreas de alto retorno económico; 3. Reforma tributaria; 4. Tasas positivas de interés fijadas por el mercado; 5. Tipo de cambio competitivo y liberación financiera; 6. Apertura comercial; 7. Apertura total a la inversión extranjera a la que se dará trato de nacional; 8. Privatización de todos los activos públicos; 9. Desregulación de la economía; y 10. Protección a la propiedad privada (Borón y Gambina, 2004: 133–134 y Vilas, 2000: 35).

³ En términos generales, se reconoce que “Los tres elementos característicos de la nueva práctica del libre mercado, son: la desregulación, la supresión de la propiedad estatal (o privatización) y la liberación de los flujos comerciales y financieros” (Rivera, 1997: 17).

⁴ El siete de mayo de 1982, Miguel de la Madrid en uno de sus discursos electorales dijo, refiriéndose a la necesidad de la descentralización: “Nuestra práctica política dio al federalismo, por necesidad, una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica, multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Hoy sabemos bien que esa tendencia ha superado ya sus posibilidades, de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional [...] Si la necesidad nos condujo a centralizar decisiones y actividades como solución obligada, hoy se traduce en muchos ámbitos en mayores costos que beneficios [...] Tenemos que descentralizar la vida nacional: descentralizar en el campo de la política, de la administración pública, de la economía y de la cultura.”

a impulsar la aparición de condiciones diferenciales y competitivas entre las diversas regiones que conforman aún el estado político-administrativo” (Hiernaux, 1991: 43).

De acuerdo a sus propósitos, la política de Miguel de la Madrid tuvo éxito pues aunque el PIB no creció durante su gobierno, el Estado redujo su papel en la economía; la privatización de las empresas públicas avanzó rápidamente; y de una economía altamente protegida se pasó a otra *desprotegida* virtud a la apresurada e indiscriminada apertura a los productos y los flujos de capital extranjero, todo ello con el propósito de hacer del gasto privado en consumo e inversión, el nuevo motor de la economía.

Más adelante, el *Plan Nacional de Desarrollo 1989–1994* (PND) propuesto por Carlos Salinas para “conducir el cambio a través de las instituciones”, establece un conjunto de lineamientos para orientar el crecimiento económico presentando algunas consideraciones respecto de la reorganización y reorientación de los factores geográfico-regionales en la búsqueda del “cambio y la identidad” de la nación.

Dichas consideraciones, son las siguientes:

1) El reordenamiento territorial debe obedecer a la necesidad de ubicar la nueva actividad industrial y económica que demanda la modernización, impulsando la infraestructura y los soportes materiales que permitan una más dinámica acumulación de capital.

2) En tanto la regulación estatal y el déficit público han sido el origen y la causa de los desequilibrios y la falta de dinamismo de la capacidad productiva nacional, se propone un proceso de desregulación que aliente la inversión privada y el saneamiento de las finanzas gubernamentales a partir de eliminar los subsidios y deshacerse de las empresas gubernamentales “no estratégicas”.

3) Siendo el objetivo central del gobierno la modernización, es necesario preparar al país para su inserción en el proceso de modernización mundial, caracterizado por la formación de bloques regionales.

4) El gobierno deberá fomentar los corredores económicos regionales, para lo cual se dispondrá de la infraestructura instalada en los parques y puertos industriales, fortaleciendo la infraestructura de comunicaciones y servicios para favorecer la integración de los mercados regionales y de estos con el exterior.

5) La consolidación del crecimiento y desarrollo regional y urbano es una estrategia fundamental para el país. Establecer criterios claros de ubicación de la población congruentes con el aprovechamiento racional de los recursos naturales, permitirá consolidar la desconcentración económica.

Se trataba entonces, como hasta la fecha, de obviar la importancia del Estado en la reordenación del territorio y sentar las bases de la participación del capital privado en la producción y consumo del territorio, a partir de dos cuestiones esenciales convertidos en los ejes centrales del proceso de construcción del territorio bajo el neoliberalismo:

1) El establecimiento y desarrollo de una nueva forma de producción industrial vinculada al mercado externo, desplazando el centro de gravedad de las exportaciones de los productos primarios y el petróleo a las manufacturas; y

2) La apropiación por parte del capital privado, nacional y extranjero, de nuevos territorios que permitan apresurar y ampliar su ciclo de reproducción vinculada al exterior. Al respecto, en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al sexenio de Carlos Salinas, se dice lo siguiente: “El reordenamiento territorial y la desconcentración económica, significan encauzar la actividad económica hacia lugares óptimos por su disponibilidad de recursos”, capaces de atraer a la inversión privada (PND, 1988–1994: 10).

Dicho de otra manera, según advierte Emilio Pradilla:

El “nuevo” patrón de acumulación de capital, la inserción en la “nueva” división internacional del trabajo, las “nuevas” formaciones sociales en proceso de construcción a partir de la reestructuración del capitalismo mundial y latinoamericano en marcha, tienden a constituir una “nueva” estructura territorial y urbana orientada hacia afuera, internacionalizada, fragmentariamente hegemonizada en función de las relaciones de dominación impuestas por los bloques económicos y políticos capitalistas en lucha por la hegemonía en el sistema mundial (Pradilla, 1993: 9).

La propuesta estratégica de crecer con base a las exportaciones, exigía acondicionar el territorio nacional para las nuevas necesidades de localización de aquellas empresas que buscaran penetrar desde México el mercado estadounidense.

El neoliberalismo, al desplazar al Estado y convertir al libre mercado en el paradigma hegemónico, hace del combate a la inflación mediante el control de la demanda y el equilibrio presupuestal el eje de toda la acción estatal, dejando de lado al crecimiento económico y la distribución del ingreso como fines de la intervención estatal en la economía.

Asimismo, de acuerdo con Daniel Hiernaux, el alejamiento del Estado de la actividad económica y del establecimiento de los objetivos nacionales, acarrea problemas estructuralmente graves para la estabilidad política de nuestros países, como pueden ser:

En primer lugar, la gestión de las desigualdades, es decir la determinación y puesta en práctica, desde el Estado central, de políticas para mantener en condiciones de subsistencia y reproducción mínima a los grupos excluidos. El segundo problema estructural, es la aparición de regiones excluidas, las que justamente no tienen la capacidad de insertarse en el modelo social modernizador (Hiernaux, 1993: 8).

No obstante, la advertencia de Hiernaux, en el proyecto neoliberal la dimensión regional, definida como la base territorial de los procesos de acumulación sustentados en el libre juego de las fuerzas del mercado, resulta determinante en la nueva organización del territorio, aunque ciertamente con esa estrategia se profundizan las diferencias regionales.

En síntesis, la modalidad observable en México a partir de 1982 respecto del proceso de ocupación del territorio, se sustenta en los siguientes puntos esenciales:

1. El desplazamiento de los aparatos gubernamentales y el creciente predominio de los intereses del capital privado en el proceso de regulación del uso de suelo y la explotación de los recursos naturales.

2. La intervención determinante del sector privado en la dotación de Medios de Consumo Colectivo, lo que significa una creciente marginación de los grupos de más bajos ingresos cuyo acceso a los “satisfactores universales” es cada vez más difícil a medida que se privatizan; así como la conformación de nuevos espacios urbanos acordes con esta política segregacionista que ponen en evidencia las desigualdades que provoca el propio capitalismo y acentúa el neoliberalismo.

3. La expansión de la “frontera económica” de Estados Unidos que ha traído consigo la creciente integración de amplias franjas del territorio nacional a la dinámica de la acumulación de capital estadounidense. Junto con ello, se fortalece la tendencia a facilitar al capital extranjero la ocupación de diversas partes del territorio nacional ya sea para el establecimiento industrial o el desarrollo turístico. De esta manera, con la estrategia neoliberal se empieza a perfilar la nueva especialización productiva: maquila (o industrialización frágil); turismo e industria de exportación cuyo eje ordenador, en términos de localización territorial, resulta ser el mercado estadounidense.

4. El esfuerzo encaminado a implantar un patrón de acumulación tendiente a procurar una más eficiente incorporación de las distintas regiones mexicanas en la nueva división internacional del trabajo, ha significado un fuerte impacto territorial que acentúa las diferencias regionales conformadas a lo largo del desarrollo capitalista del país y que la inversión pública, particularmente desde el gobierno de Carlos Salinas, ha contribuido a profundizar dado que su orientación y localización territorial han dependido más del propósito neoliberal de inserción de la economía mexicana a la norteamericana que a objetivos de desarrollo regional y reordenamiento territorial.

Descentralización y Nuevo Federalismo

De acuerdo a esta estrategia, en México se so un fuerte impulso a la descentralización, proceso mediante el cual se transfiere a los gobiernos estatales y municipales la obligación de estructurar su territorio y su sociedad de acuerdo con las necesidades del capital, es decir, hacerlos funcionales a la acumulación en los términos impuestos por el mercado. De esta manera, se desató una especie de euforia descentralizadora, convertida en el propósito central de la reforma estatal.

El discurso de la descentralización pretende hacer a las regiones especie de elementos semi-autónomos capaces de generar sus propias estrategias, hacer la gestión de las necesidades del capital y mantener un orden social que posibilite la forma neoliberal de acumulación, es decir, generar las “ventajas competitivas” necesarias para atraer al capital.

En estos términos, las contradicciones entre las regiones del país que compiten entre sí para atraer inversiones privadas se han hecho cada vez más agresivas en tanto que desaparece la acción estatal reguladora de las diferencias entre ellas, al tiempo que procuraba reducir las desigualdades de tipo social para lo cual la producción de infraestructura y la orientación de la inversión respondían a un proyecto nacional y no sólo a los intereses de los grupos locales.

Ahora, con el nuevo esquema las desigualdades regionales se perciben por el capital más que como obstáculos como “ventajas para la acumulación”, ventajas competitivas de una región que no tienen las otras. “En este contexto, los regionalismos son parte de las desigualdades y, por ende, bienvenidos al nuevo modelo” (Hiernaux, 1993: 11), que puede conducir a la pérdida de la identidad nacional y al fraccionamiento del territorio en partes más preocupadas por lograr su viabilidad como región que por alcanzar objetivos conjuntos, nacionales.

En síntesis, la esta estrategia ha tenido los siguientes resultados:

1. Se descentralizan a los gobiernos locales funciones antes federales, como la educación, salud o la construcción de infraestructura, en un contexto en que lo regional y local se insertan en un desarrollo transnacional y no nacional y se retrasan sin remedio aquellas regiones cuyas características y condiciones no guardan relación con las exigencias y requerimientos internacionales.

2. Como cada región compite individualmente para atraer el capital transnacional, se agudiza la competencia entre ellas, de lo que únicamente se beneficia el capital

transnacional pues se abaten salarios, costos sociales, impuestos y servicios si con eso se atrae a la inversión privada.

3. Por último, las lecciones disponibles sobre la descentralización, sugieren que ante la ausencia de mecanismos compensatorios diseñados por el Estado, las disparidades ínter e intra regionales de desarrollo tienden a aumentar, “con lo que se rezagan más y más los espacios menos prósperos” (Aguilar, 2008: 8).

Ante esta situación, con marcada impronta neoliberal, ¿cuál podría ser la alternativa?

Desarrollo y sustentabilidad

La situación brevemente descrita, particularmente la deuda social del neoliberalismo con el pueblo de México, obliga a replantear el problema del desarrollo y tratar de encontrar alternativas de solución que, además de hacer crecer la economía sin agredir al ambiente, valoren la vida humana en sí misma y logren que la riqueza producida se distribuya de manera equitativa.

El paradigma del desarrollo sustentable **valora la vida humana en sí misma**, concepto mucho más amplio que el de recursos humanos o el de capital humano, ya que si éstos hacen énfasis en la generación de utilidades, mientras la valoración de la vida enfatiza que nadie debe estar condenado a una vida breve o miserable sólo porque ha nacido en “una clase social o en un país incorrecto o porque es del sexo incorrecto”.

Bajo esta óptica, el desarrollo debe posibilitar a todos los individuos el aumento de sus capacidades en todos los aspectos. Así, el desarrollo sustentable reconoce a los seres humanos como **únicos y distintos**; en consecuencia, aboga por garantizar no sólo la igualdad de oportunidades sino también la de **resultados** y no únicamente referidos a la igualdad de ingresos.

La **equidad** es esencial al desarrollo sustentable, tanto la que debe haber en una misma generación como la que se busca para las futuras. Al respecto, el Informe sobre el Desarrollo Humano en 1994, elaborado por expertos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, sostenía “que cada individuo tiene derecho a una oportunidad equitativa para hacer el mejor uso de su capacidad en potencia. Lo mismo que cada generación.”

La equidad con nuestra generación, exige una verdadera preocupación por la pobreza imperante, la desigualdad generalizada y la sistemática destrucción de nuestro entorno. Por su parte, la equidad entre generaciones significa que nuestro comportamiento productivo debe realizarse también teniendo en cuenta que las generaciones futuras

tienen el mismo derecho que nosotros a satisfacer plenamente sus necesidades vitales en una sociedad igualitaria y sin pobreza.

Equidad, valoración de la vida y reconocimiento de los individuos como únicos y distintos, son los fundamentos de un nuevo paradigma donde la consideración sobre el medio ambiente debe ser parte intrínseca en la formulación de las políticas y no algo agregado, especie de *mea culpa* por la ocurrencia tardía.

Aún más, no es posible seguir sosteniendo la política de la administración del medio ambiente como “costo de remediación”, o de protección del ambiente, ya que el agotamiento de los recursos naturales, al ser irreversible, resulta generalmente un riesgo mayor que los efectos de la contaminación, y son los pobres los más afectados,⁵ puesto que el círculo vicioso de pobreza y destrucción ecológica aumenta la marginación de la población y de la tierra que habita. Por eso, para nuestros pueblos el desarrollo económico no es una opción es un imperativo. El problema es no sólo cuánto crecimiento, sino fundamentalmente qué tipo de crecimiento puede permitirnos alcanzar el desarrollo.⁶

De continuar con el paradigma neoclásico, es decir, de un sistema económico cerrado que apenas si considera al medio ambiente como una externalidad de la economía⁷, se seguirá operando con normas y regulaciones tipo “comando-y-control” que ponen límites a la contaminación y a otros daños a la naturaleza, manteniendo la política empeñada en crear “Secretarías y Direcciones Generales de Protección Ambiental”, responsables de poner los límites de contaminación (expidiendo normas y estándares) y limpiar, cuando esos límites se exceden, pero de ninguna manera con capacidad para influir en la orientación del desarrollo económico de manera que no se contamine ni degrade el ambiente.

A cambio de esta política de connivencia con el capital, el desarrollo sustentable resulta capaz de hacer frente al neoliberalismo que deja a la sociedad y a la naturaleza al libre arbitrio del mercado. Con ello, también, se trata de cambiar el tipo de crecimiento

⁵ Ya desde finales del siglo pasado se sabía que “El agotamiento de recursos y la destrucción ecológica que está ocurriendo en las naciones tropicales es en muchos casos irreversible en una escala de tiempo humana. No ocurre lo mismo con los problemas de contaminación que domina las preocupaciones ambientales de los países industrializados” (Beaty y Gutiérrez, 1994: 46-47).

⁶ Por supuesto, existen diferencias entre crecimiento y desarrollo que conviene recordar: “Crecer significa incrementar el tamaño por la asimilación o acumulación de materiales. Desarrollar significa expandir o lograr la realización de potenciales de algo; alcanzar un estado de mayor plenitud, tamaño o mejoría. Cuando algo crece, se hace cuantitativamente más grande; cuando se desarrolla, se hace cualitativamente mejor o, al menos, diferente. El crecimiento cuantitativo y la mejoría cualitativa siguen leyes distintas. Nuestro planeta se desarrolla a lo largo del tiempo sin crecer. Nuestra economía, un subsistema de la tierra finita y sin crecimiento, debe eventualmente adaptarse a un patrón o modelo de desarrollo similar” (Meadows et al, 1993: 28). En pocas palabras, si bien existen límites al crecimiento no tiene por qué haberlos para del desarrollo.

⁷ La externalidad, en economía, se refiere a todo aquello que influye en el precio de un producto pero no es posible cuantificar.

perverso que empobrece a muchos, profundiza la desigualdad social y regional, al tiempo que destruye la naturaleza, por un desarrollo sustentable capaz de generar riqueza y permitir su equitativa distribución, valorar la vida en sí misma, reconocer las diferencias individuales. Esto significa, considerar como propósito esencial del desarrollo sustentable preservar el ambiente logrado una relación armónica de la sociedad con la naturaleza, Por último, aunque no al final, en México como en muchos otros países subdesarrollados, la crisis de la deuda externa fue en su momento, como ahora, tan aguda que su pago hizo dejar de lado la aplicación de medidas de protección ambiental. En realidad la trampa de la deuda ha llevado a nuestros países a sobreexplotar los recursos naturales, el petróleo, la minería, la selva o los bosques, en un intento por pagar y satisfacer las presiones externas que obligaban a nuestros países, primero, a endeudarse, luego a cubrir el importe de la inmoral deuda.⁸

De esta manera, de acuerdo con la combinación de mayor sobreexplotación de los recursos—incremento de la contaminación—elevación del costo de la energía—cambio climático—destrucción del suelo—alta deuda externa, crearon en los países dependientes condiciones sociales y económicas inéditas que resultaba imperioso abordar. Sin embargo, la negligencia o incompetencia gubernamental fue incapaz de enfrentar las presiones ejercidas por el capital para someter a la naturaleza a la lógica del mercado. Esta situación no se ha detenido, sino que se profundiza porque prevalece el neoliberalismo, cuya estrategia de crecimiento se sustenta en el sector externo, tiene ya efectos similares a los que ha tenido la deuda externa.

Así, la necesidad de hacer crecer rápida y sostenidamente las exportaciones provocan fuertes tensiones en la economía y el ambiente, en tanto se concentra el ingreso, se sobreexplotan los recursos y se somete a la población a un intenso proceso de empobrecimiento social y regional, tanto en términos absolutos como relativos. La elevada composición orgánica de capital de las empresas vinculadas sector externo, significa que su crecimiento se produce sin la creación de empleo; por otro lado, la proliferación de

⁸ En el documento presentado por la Cancillería del Estado Plurinacional de Bolivia a la “Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra”, celebrada en Cochabamba en abril de este año, se exponía: “El sistema capitalista nos ha impuesto una lógica de competencia, progreso y crecimiento ilimitado. Este régimen de producción y consumo busca la ganancia sin límites, separando al ser humano de la naturaleza, estableciendo una lógica de dominación sobre ésta, convirtiendo todo en mercancía: el agua, la tierra, el genoma humano, las culturas ancestrales, la biodiversidad, la justicia, la ética, los derechos de los pueblos, la muerte y la vida misma” (Cancillería, 2010: 41). Además, conviene recordar que el capital, en la lógica estricta de la ganancia, toma de la naturaleza la mayor parte de los materiales y energías que emplea y le devuelve desperdicios, agua contaminada, calor, destrucción suelos, bosques y selvas, etcétera, etcétera.

empresa maquiladoras no ha significado el aumento del empleo pues la mayor parte de sus insumos provienen del exterior, lo que incluso ha tenido como consecuencia la desaparición de las cadenas productivas que en su momento llegaron a existir, por ejemplo, en la industria de autopartes.

Finalmente, podemos decir que el paradigma neoliberal impuesto en el mundo siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington, sin que esto signifique obviar la responsabilidad en este propósito de los gobiernos de nuestros países, tiene como propuestas sustantivas el incremento de la producción y el comercio mundiales, la reducción de la intervención estatal en la economía, así como el hacer del mercado el mecanismo para regular la producción y el consumo, así como lograr diferentes equilibrios macroeconómicos.

El saldo de estas políticas, sin embargo, no puede ser más desalentador. La concentración de la riqueza en el ámbito nacional e internacional se ha agudizado; la pobreza se generaliza sin que se pueda detener su ampliación social y regional. La producción para el mercado interno se ha reducido peligrosamente debido a la caída del ingreso y el desempleo masivo; y la brecha entre los países pobres y ricos se amplía sin que nada parezca detenerla.

Frente a esta situación cada vez más crítica y con la idea de contribuir a la construcción de un modelo basado en otra visión de los problemas que supere la lógica del capital en la relación de la sociedad con la naturaleza y que permita contemplar esencialmente los intereses la población trabajadora del campo y la ciudad, se pueden señalar algunos de los aspectos que podrían formar parte de las acciones que conviene emprender para avanzar en el camino del desarrollo sustentable.

Las siguientes propuestas parten de reconocer que el mercado por sí mismo es incapaz de resolver los problemas de empleo, la redistribución de la riqueza, eliminar la pobreza y evitar la destrucción de la naturaleza. En todo caso, estas cuestiones y otras más deben atenderse a partir de acciones y políticas específicas emprendidas por un gobierno que recoja y actúe en representación de los intereses generales de la sociedad y disponga de un proyecto definido de nación. Se trataría, entonces, de un gobierno democrático y participativo, distinto por supuesto al existente actualmente en México.

Algunas de las propuestas para pensar en la posibilidad del desarrollo sustentable, pueden ser, a saber, las siguientes:

- 1) En tanto erradicar la pobreza es requisito indispensable del desarrollo sustentable, el combate no a los síntomas sino a las causas estructurales determinantes

de las condiciones de pobreza en que viven millones de mexicanos, debe convertirse en uno de los principales ejes de la política económica formulada y emprendida con la participación de la población trabajadora: en todo caso, “Las decisiones económicas estratégicas no pueden abandonarse ni al mercado ni a los tecnócratas. En cambio, hay que aumentar el radio de alcance de la toma democrática de decisiones en la vida económica, hasta que todas las cuestiones vitales [...] están sujetas a la discusión y a la elección democráticas” (Bello, 2010: 41).

2) En el caso del ambiente, se deberá pasar de una política defensiva que se limita y concentra en el control del daño, la reparación y el establecimiento de límites a las actividades peligrosas, a una política ofensiva que parta de reconocer el derecho de nuestro pueblo a un desarrollo económico compatible con la preservación del ambiente, lo cual significa incorporar los criterios ambientales en toda política de desarrollo, tanto nacional como regional.

Recordemos que tal como ocurre en la medicina, curar es más caro que prevenir y los remedios son, en el contexto ambiental, mucho más caros en todos los sentidos que la prevención y previsión del impacto que las actividades de la producción no reguladas provocan en la naturaleza.

3) Se deben atender de manera prioritaria las regiones ecológicamente más vulnerables del país, como las hidrológicas⁹, las silvícolas y aquellas donde la biodiversidad se encuentre en riesgo, puesto que su cuidado y reproducción resulta indispensable para preservar la biosfera.

4) Se debe procurar la eliminación de los patrones insustentables de producción y consumo característicos del capitalismo. Así mismo, “La producción para el mercado interno tiene que volver a ser el centro de gravedad de la economía, antes que la producción para el mercado de exportación” (Bello, 2010: 41).

5) Es indispensable promover políticas demográficas dirigidas a reducir la dinámica poblacional incluyendo, necesariamente, programas de desarrollo socioeconómico que mejoren las condiciones de vida y educación de la mujer y medidas para reducir la mortalidad infantil, además de la disponibilidad de medidas para el control voluntario de la natalidad y la planificación de la población.

6) En tanto que la ignorancia es, sin duda, un impedimento grave para encontrar soluciones reales es preciso el acceso masivo a la información sobre cuestiones

⁹ El agua no es un recurso global sino regional, lo cual significa que no es un límite riguroso en todas partes. Sin embargo, el uso irracional e ineficaz de ella, así como su contaminación (tan grande como la cantidad usada para satisfacer las necesidades sociales), la hacen un recurso cada vez más escaso.

ambientales y fortalecer así la participación ciudadana en sus soluciones. En este caso, la educación también debe superar el prejuicio tecnocrático y *estadocéntrico* que impiden comprenderla como un derecho social, es decir, sin exclusión alguna (Loyo, 200: 7).

7) Impulsar la investigación sobre tecnologías adecuadas que impida la destrucción del medio ambiente, es decir, que permita:

a) Utilizar los recursos renovables a tasas de explotación inferiores o, por lo menos, iguales a su tasa de regeneración;

b) De la misma manera, utilizar los recursos no renovables a tasas de explotación que permitan constituir nuevos recursos renovables que los sustituyan; y

c) Evitar que se produzcan elementos contaminantes a tasas superiores a las que puedan ser reciclados, absorbidos o esterilizados por el propio medio ambiente.

8) Para un proyecto en busca de lograr el desarrollo sustentable, el fortalecimiento de la capacidad de decisión autónoma de los municipios y los gobiernos estatales y la consolidación de fórmulas descentralizadas de concertación social con la comunidad, resulta imperioso en tanto se trata de forjar representaciones sociales con mayor capacidad de gestión a nivel local y regional, así como de integrar a las clases trabajadoras en proyectos políticos y culturales que respondan a sus intereses.

9) Un aspecto fundamental en un nuevo proyecto de desarrollo sustentable, es la participación creciente de la sociedad para controlar y supervisar constantemente tanto al sector público como al privado, proceso que la mayor brevedad deberá institucionalizarse.

10) Finalmente, es necesario insistir en que quien contamina paga, sin olvidar que evitar la destrucción de la naturaleza y prevenir la contaminación es más que su difícil, y muchas veces imposible, rehabilitación.

Ciudad de Tlaxcala, 29 de agosto de 2010.

Bibliografía

- Aguilar Barajas, Ismael** (2000). “Reflexiones sobre la agenda pendiente y su relación con la formación en análisis regional”, *Revista Ciudades*, Número 45, Puebla, México, Enero–marzo, pp. 8/17.
- Beaty, Graciela y María Concepción Gutiérrez Ruiz** (1994). “Evolución de las Relaciones Naturales –Hombre y Ecología–Economía en el Mundo Occidental durante el Siglo XX. El marco teórico implícito en el que trabajan los ecólogos y ambientalistas”, *Ciencia*, Revista de la Academia de Investigación Científica, Volumen 45, número 1, México, marzo, pp. 43/55.
- Bello, Walden** (2010). “¿Llegó la hora de poner fin a la globalización?” *Memoria*, número 240, México. Mayo.
- Bobbio, Norberto** (1996). *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios, número 476, México.
- Borón, Atilio y Julio Gambina** (2004). “La tercera vía que no fue: reflexiones sobre la experiencia argentina”, en John Saxe–Fernández (coordinador), *Tercera vía y neoliberalismo*, Siglo XXI Editores, México, pp. 129/177.
- Cancillería del Estado Plurinacional de Bolivia** (2010). *Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra*, *Memoria*, número 243, México, junio, pp. 40/42.
- Chomsky, Noam** (2007). *Estados fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia*, EdicionesB, Barcelona, España.
- “Declaración de Río de Janeiro. Repensar la teoría del desarrollo en un Contexto de globalización”, en Gregorio Vida y Arturo Guillén Romo (coordinadores) (2007). *Repensar la teoría del desarrollo en un Contexto de globalización*, CLACSO LIBROS, Colección Edición y Distribución Cooperativa, Buenos Aires, Argentina,
- Fukuyama, Francis** (1990). “El fin de la Historia”, *El Gallo Ilustrado*, Suplemento Cultural del periódico *El Día*, México, 29 de abril.
- Fukuyama, Francis** (1992/1994). *El fin de la historia y el último hombre*, Planeta–Agostino, Barcelona, España. La primera edición en inglés está fechada en 1992.
- Hiernaux Nicolás, Daniel** (1991). “En la búsqueda de un nuevo paradigma regional”, en Blanca Ramírez (compiladora.) *Nuevas tendencias en el análisis regional*, UAM–X, México, pp. 33/48.
- Hiernaux Nicolás, Daniel** (1993). “Región, regionalismo y modernización en América latina”, *Revista Ciudades*, Número 18, Puebla, México, abril/junio, pp. 3/11.

- Loyo Brambila, Aurora** (2010). "El derecho a la educación: una perspectiva crítica para el análisis de políticas", *Educación 2001*, número 182, México, julio, pp. 7/10.
- Meadows, Donella H., Denis Meadows y Jorgen Randers** (1993). *Más allá de los Límites del Crecimiento*, Editorial Aguilar, Madrid, España, 2ª Edición.
- Monereo Pérez, Manuel** (1995). "La izquierda europea: entre el estancamiento y la renovación", en Dilla, H., M. Monereo y J. Valdés Paz (coordinadores), *Alternativas de izquierda al neoliberalismo*, Ediciones CEA, Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid, España, pp. 15/29.
- PND 1988–1994. *Plan Nacional de Desarrollo 1988–1994* (1989). Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, mayo.
- Pradilla Cobos, Emilio** (1993). *Territorios en crisis. México 1970-1992*, Red Nacional de Investigación Urbana, México.
- Rivera Ríos, Miguel Ángel** (1997). *México: modernización capitalista y crisis*, Centro de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, México.
- Roitman, Marcos** (2006). *Las razones de la democracia en América Latina*, Siglo XXI Editores, 2ª edición, México.
- Roth Deubel, André-Noël** (2007). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, 6ª edición, México.
- Salazar Vargas, Carlos**, 1999. *Las políticas públicas*, Pontificia Universidad Javeriana, Colección Profesores, Número 19, 2ª edición, Bogotá, Colombia.
- Vargas Velásquez, Alejo**, 1999. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Almudena Editores, Bogotá, Colombia.
- Vilas, Carlos** (2000.) "¿Más allá del 'Consenso de Washington'? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial", *Aportes*, Año V, número 15, Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, Septiembre–diciembre, pp. 33/69.