

## FEDERALISMO Y DESARROLLO REGIONAL

**Jaime Ornelas Delgado\***

### INTRODUCCIÓN

A pesar de que el artículo 40 de la Constitución Política del país establece que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental", a lo largo de las últimas seis décadas ha predominado un régimen altamente centralizado, de partido de Estado y hegemónico en la mayor parte de los espacios políticos y constitucionales del sistema republicano y federal, lo cual ha reforzado la estructura colonial de gobierno diseñada más para controlar que para gobernar democráticamente.

Las cosas, sin embargo, han empezado a cambiar, y recientemente algunas gubernaturas, senadurías, diputaciones federales y locales han sido ganadas por la oposición: asimismo varios de los ayuntamientos más importantes del país son gobernados hoy por partidos distintos al oficial.

De esta manera, en tanto que "El hacer real el federalismo en México es una de las grandes deudas del sistema político con la sociedad [y]; traducir la letra constitucional en reales atribuciones de los gobiernos estatales y municipales sería tanto como lograr una mayor eficiencia económica, una participación social efectiva en el quehacer de las autoridades y un desarrollo social mejor sustentado" [Knochenhauer, 1995:43], las cuestiones relacionadas, precisamente con un "nuevo federalismo" se han convertido en uno de los temas centrales de la reforma al Estado.

La discusión sobre el federalismo puede verse desde dos ángulos, por cierto complementarios: por un lado, a partir del desarrollo notoriamente desigual que presentan las distintas

\* Investigador de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.



regiones, municipios y estados, cuya permanencia y agudización amenaza la viabilidad misma de la federación, y por el otro existe acuerdo en el sentido de que el asunto del federalismo estaría deficientemente conceptualizado si no se aborda simultáneamente desde una perspectiva política, lo que implica redefinir el pacto federal para vincularlo a los debates sobre otros temas de la agenda de reforma al Estado, particularmente lo que tiene que ver con la democracia, el sistema de partidos, el acotamiento de las funciones del Ejecutivo, así como la equidad y transparencia de los procesos electorales.

Un ámbito más del federalismo tiene que ver no sólo con el *qué, cómo y para quién* producir sino también en *dónde* producir, lo cual efectivamente estaría planteando la necesidad de una nueva política de ordenamiento territorial que permita asegurar el desarrollo sostenido y sustentable de las diversas regiones integrantes del territorio nacional, lo cual exigiría también una revisión a fondo del modelo neoliberal impuesto a los mexicanos desde 1982. En todo caso, el federalismo tiene que ver tanto con las cuestiones económicas como con las políticas.

#### LOS ANTECEDENTES

Si bien es cierto que las economías de los países más desarrollados del capitalismo cuentan con una mejor distribución de la actividad económica y de la población en el territorio, "en el desarrollo regional de las naciones política y económicamente atrasadas prevalece la desigualdad espacial, la concentración de la actividad económica y la especialización por regiones" [Knochenhauer, 1995:44], resultado de un proceso de crecimiento concentrado y apoyado por políticas que facilitan y apresuran la concentración y centralización de las actividades económicas y la población, tanto como la especialización de las regiones en función, muchas veces, de intereses coyunturales.

A partir de 1940 y durante aproximadamente tres décadas, en México se pretendió impulsar el desarrollo económico, al que se identificó con la industrialización, mediante una política de sustitución de importaciones consistente en lograr "una tasa de crecimiento del producto interno bruto elevada y sostenida

a largo plazo, mediante la concentración de recursos de capital para estimular el ahorro privado y las inversiones internas, utilizando para ello la inversión pública para impulsar la formación de capital privado" [Unikel, 1976: 60].

De esta forma, la promoción de la industrialización mediante la política de sustitución de importaciones requirió proteger la planta productiva doméstica de la competencia internacional y, por tanto, resultó indispensable un elevado grado de intervención estatal.

En términos de la política regional, entre 1940 y 1970 adquiere relevancia el impulso al desarrollo de diversas cuencas hidrológicas. Los logros de esta política consistieron en la expansión de las relaciones capitalistas de producción en determinadas partes del territorio nacional, sin embargo su fracaso fue manifiesto en cuanto a cualquier propósito de desconcentrar la actividad económica.

Con la evidencia de la insuficiencia de los mecanismos espontáneos de la economía para disminuir las desigualdades regionales, al inicio de los años setenta se fortalece la idea de la intervención del Estado en dos sentidos: modificar el patrón de asentamiento de la población y estimular la actividad económica regional.

Fue precisamente con el régimen de Luis Echeverría (1970-1976), cuando se acentuó la idea del desarrollo regional como una tarea de incumbencia casi exclusiva del gobierno federal y se consideró el gasto público como el instrumento más poderoso para lograr la redistribución de la población y de la actividad económica en el territorio de la República. Con ello, de un Estado promotor, el mexicano pasa a ser protagonista del proceso de acumulación de capital.

Coincidiendo con el fin del gobierno de Luis Echeverría y el comienzo del encabezado por José López Portillo (1976-1982), la política de desarrollo regional pierde importancia en los aparatos gubernamentales donde se empieza a mostrar un mayor interés por las cuestiones urbanas, particularmente las referidas a la desconcentración territorial (reducir, sobre todo, la elevada concentración existente en la ciudad de México) y la creación de un sistema urbano nacional capaz de ser sustento de la expansión económica en todo el territorio del país. "El primer paso del gobierno federal para orquestar un proceso de planeación urbano-regional a nivel nacio-



nal, se expresará en forma clara a partir de la discusión y promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976" [Astudillo, 1993:154].

El ordenamiento del territorio en esos momentos, tal y como lo establecía el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978, se pretendía guiar a partir de la creación, impulso y/o consolidación de las llamadas "ciudades de equilibrio", que cumplirían con el propósito de convertirse en polos de atracción de las nuevas actividades industriales y de servicios que iniciarían la desconcentración de la ciudad de México. De esta manera,

Durante la presidencia de José López Portillo se consideró que el desarrollo de las diversas regiones era una urgente necesidad ante el crecimiento explosivo y desordenado de las ciudades y regiones del país, el cual se había caracterizado por su polarización: grandes concentraciones urbanas sobre todo en el Valle de México y, en contraste, regiones semiabandonadas o con población sumamente dispersa [Janetti, 1988:852].

Ambos gobiernos, el de Luis Echeverría y el de José López Portillo, para superar la crisis que vivía el país, diagnosticada como "el agotamiento del modelo de crecimiento con estabilidad", aplicaron una política que se concretó con el otorgamiento de

subsidios generalizados al ingreso y al consumo de la población, la creación masiva de empleos en dependencias públicas y entidades paraestatales, así como el suministro altamente subsidiado por parte del Estado de satisfactores tales como alimentos, vivienda, agua potable, gasolina, electricidad y transporte [Solís, 1991:10].

Nada, sin embargo, pudo detener el estallido de la crisis ni la tendencia a la concentración económica. Por ello, a la década de los setenta bien podemos caracterizarla por la frustrada búsqueda de fórmulas encaminadas a resolver los problemas que el modelo histórico enfrentaba. Aún más, ante la imposibilidad de emprender la reforma fiscal que aumentara los recursos gubernamentales o de elevar los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas estatales, se recurrió al crédito externo con la pretensión de mantener los niveles de gasto que reanimaran la actividad económica.

El endeudamiento externo, si bien entre otras cosas permitió grandes inversiones en las regiones petroleras del país, hizo que la cuenta por pagar a los monopolios financieros internacionales creciera exponencialmente. Entre 1969 y 1976, la deuda del sector público con el exterior se quintuplicó al pasar de 5 000 a 20 000 millones de dólares, para alcanzar los 100 000 millones en 1982, según afirmó, en su último informe de labores, José López Portillo [Guillén, 1984:50].

Nada, sin embargo pudo detener la tendencia del capitalismo a concentrar las actividades económicas, incluso podemos decir que el patrón de distribución de las actividades económicas gestado en esas tres décadas es el que prevalece actualmente con pocas modificaciones.

Hacia 1975, tan sólo el Distrito Federal y el estado de México aportaban el 44% del producto interno bruto (PIB); mientras que Nuevo León aportaba el 7%, Veracruz el 6.5% y Jalisco el 4.8%. En las 14 entidades incluidas en el mapa 1 se generaba el 87% del PIB [Plan, 1978:16], y según el cuadro 1, casi sin modificarse el orden, esas mismas 14 entidades con el 77% siguen siendo, hasta la fecha, las que mayor aportación hacen al PIB del país.

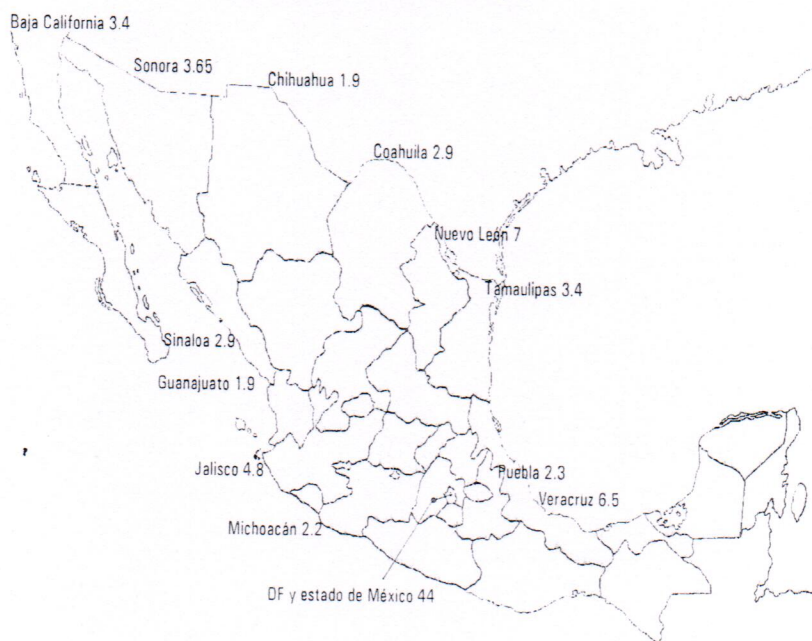
Un efecto más de la apresurada industrialización concentrada, sustentada en la política sustitutiva de importaciones y proteccionista a ultranza, fue impedir una adecuada distribución de la riqueza nacional en tanto que se aplicó una política económica que privilegió la acumulación de capital en detrimento de los ingresos de los trabajadores. De esta manera, hacia 1970 el 39.2% de los mexicanos vivía en condiciones de pobreza extrema y el 22.3% en la pobreza, es decir, más de la mitad de la población total del país se encontraba en condiciones francamente deplorables [Carrasco y Hernández, 1990: 27].

#### SURGIMIENTO DEL NEOLIBERALISMO

En 1982, por primera vez en cuarenta años la economía mexicana no creció, la inflación alcanzó el 100%, la deuda externa se había convertido en una pesada carga y el desempleo empezó a expresarse con inusitada fuerza [véase Ortiz, 1989 y Guillén, 1990]. En estas circunstancias, el gobierno de Miguel de la Madrid



MAPA 1  
 APORTACIÓN PRODUCTO INTERNO BRUTO (%)



FUENTE: "Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Versión abreviada", *Diario Oficial de la Federación*, México, 12 de junio de 1978, p. 16.  
 NOTA: Los datos corresponden a 1975.

CUADRO 1  
 MÉXICO- PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN EL PIB NACIONAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIONES  
 FEDERALES POR ENTIDAD

Entidad	1	2	3
1 Distrito Federal	24.1	38.6	14.5
2 Estado de México	10.5	3.9	10.8
3 Jalisco	6.6	2.2	5.8
4 Nuevo León	6.5	1.7	4.3
5 Veracruz	4.9	7.3	6.4
6 Guanajuato	3.5	1.5	3.8
7 Puebla	3.2	1.2	3.9
8 Chihuahua	2.9	1.6	2.9
9 Coahuila	2.8	2.3	2.3
10 Sonora	2.6	1.4	2.8
11 Tamaulipas	2.6	2.0	2.6
12 Baja California	2.4	1.4	2.5
13 Michoacán	2.3	3.0	3.1
14 Sinaloa	2.2	2.2	2.7
15 Guerrero	2.0	2.4	2.5
16 Chiapas	1.8	2.0	4.0
17 San Luis Potosí	1.8	1.3	2.0
18 Oaxaca	1.7	3.0	2.9
19 Campeche	1.6	5.7	1.2
20 Hidalgo	1.6	2.5	1.9
21 Morelos	1.6	0.9	1.5
22 Tabasco	1.5	2.9	4.1
23 Querétaro	1.4	0.7	1.5
24 Quintana Roo	1.3	0.7	0.8
25 Yucatán	1.3	1.5	1.6
26 Durango	1.2	1.0	1.5
27 Aguascalientes	0.9	0.7	1.1
28 Zacatecas	0.8	0.6	1.4
29 Nayarit	0.7	1.8	1.2
30 Colima	0.6	0.6	0.8
31 Tlaxcala	0.6	0.5	1.1
32 Baja California Sur	0.4	0.9	0.6

1 Aportación al producto interno bruto en 1993  
 2 Inversión pública federal 1989-1993.  
 3 Participaciones federales, 1995  
 Fuentes: Aportación al producto interno bruto: *Resultados Definitivos del Censo Económico*, meo, 1994. Inversión Pública Federal: *Ingreso y gasto del gobierno federal*, meo, 1993, p. 95. Para 1993, el dato se tomó de "Inversión pública federal autorizada según entidad federativa", *op. cit.*, p. 106. Participaciones federales: meo, sapor, mofreco, tomado de *La Jornada*, 27 de marzo de 1996, p. 47.



(1982-1983) se decidió por "administrar la crisis" e iniciar las políticas de ajuste estructural con orientación al mercado.

A lo largo de todo este sexenio se pueden observar los más denodados esfuerzos por utilizar el poder presidencial para reintroducir la viabilidad del sistema económico por la vía del neoliberalismo, modelo dominante en el ámbito internacional.

En sus propios términos, y de acuerdo con sus propósitos, la política de Miguel de la Madrid tuvo éxito: el Estado redujo su papel en la economía; la privatización de las empresas públicas y del conjunto de la economía avanzó rápidamente; y de una economía altamente protegida se pasó a una economía abierta mediante la apresurada e indiscriminada apertura del mercado interno a las mercaderías e inversiones extranjeras, todo ello con el propósito de hacer de los gastos privados en consumo e inversión el nuevo motor del desarrollo.

#### NEOLIBERALISMO Y POLÍTICA REGIONAL

El neoliberalismo, al identificar la planeación con políticas excesivamente rígidas y generalizadoras, empieza por abandonar la idea de planificar el desarrollo regional. Con ello y a partir de ese momento, el Estado mexicano de hecho "renuncia a ejercer una política regional, en el sentido de luchar contra las desigualdades regionales, para dedicarse preferentemente a impulsar la aparición de condiciones diferenciales y competitivas entre las diversas regiones que conforman aún el estado político-administrativo" [Hiernaux, 1991:43]. En otras palabras, la política económica neoliberal no debe identificarse con la falta de propósitos gubernamentales en materia regional, sino más bien con la búsqueda de líneas de acción diferentes, ligadas a otros factores y a otras estrategias acordes con el propósito central de lograr una "inserción eficiente" de la economía mexicana en el circuito de acumulación internacional, que apenas si ocultaba la tendencia a la integración con Norteamérica.

En este sentido, el régimen de Carlos Salinas parte de considerar que la modernización requiere de dos puntos fundamentales para su concreción, a saber:

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. "La modernización es, al exterior, una política activa", advierte el PND, lo cual significa: "iniciativas económicas, técnicas y financieras que complementen y hagan rendir el esfuerzo interno y den expresión concreta a una mayor presencia y beneficio a México en su participación en los mercados internacionales" [PND, 1983:171].

2) La apropiación por parte del capital privado, nacional y extranjero, de nuevos territorios que permitan apresurar y ampliar su ciclo de reproducción. "El reordenamiento territorial y la desconcentración económica —señala el PND—, significan encauzar la actividad económica hacia lugares óptimos por su disponibilidad de recursos" [*ibid.*:110].

Dicho de otra manera:

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, 1993:91].

Un buen ejemplo de lo que significa la política neoliberal en términos del territorio puede derivarse del punto dos antes mencionado, en cuanto se habla de "encauzar la actividad económica hacia lugares óptimos por su disponibilidad de recursos". En este sentido el neoliberalismo enfatiza la idea de considerar que el gasto público, incluyendo el gasto social, debe regirse por la racionalidad y la optimización, lo cual exige una superconcentración de los rubros del gasto, lo que provoca el abandono de la inversión pública productiva en aquellas regiones donde más puede requerirse ésta por no disponer de esas condiciones "óptimas" señaladas como prioritarias en el PND.



## OCUPACIÓN DEL TERRITORIO Y LA POLÍTICA REGIONAL

Para lograr una rápida y eficiente inserción de la economía mexicana a la nueva división internacional del trabajo, los aparatos gubernamentales del neoliberalismo se empeñan en utilizar dos "ventajas comparativas": la primera referida al bajo precio de la fuerza de trabajo y, la segunda, a "la vecindad con el mayor mercado consumidor y de capitales del mundo, Estados Unidos" [Gilly, 1988: 14]. Con ambas "ventajas" se pretende hacer de México para las empresas transnacionales y sus proyectos de "descentralización" o "redespegue industrial", una plataforma de exportación ideal.

Por supuesto, para los aparatos gubernamentales mexicanos la adecuación de nuevas regiones y el énfasis en ambas "ventajas comparativas" resulta esencial para llevar adelante la política de modernización. Desregulación en materia ecológica, cambios en la ley de inversiones extranjeras, facilidades para el establecimiento de las plantas industriales, contención salarial, flexibilización de las relaciones laborales e inversión en infraestructura, por ejemplo, son acciones gubernamentales encaminadas a servir a las empresas extranjeras y a la industria maquiladora de exportación, que encuentran condiciones óptimas de localización en las regiones del norte del país, que se han convertido en verdaderos polos de atracción para el capital extranjero.

Con ello se establecen nuevas tendencias en el proceso de ocupación del territorio, que deja de ser guiado por el gobierno—si es que alguna vez lo fue, aunque ahora se renuncia explícitamente a hacerlo—, para obedecer estricta y fundamentalmente a las necesidades de integración económica de la economía mexicana con la estadounidense y a la valorización del capital privado. De esta manera, si tradicionalmente la estructura del territorio nacional tenía como único polo ordenador a la ciudad de México, en estos momentos un nuevo polo, localizado en el exterior, empieza a ser determinante en la reordenación del territorio nacional.

Las nuevas regiones de concentración, sobre todo las fronterizas del norte y las costeras, lo son en tanto han empezado a concentrar y centralizar la producción y el capital y se convierten en polos de atracción de la fuerza de trabajo, constituyéndose así ciudades que crecen desordenadamente y padecen

ya de todas las desventajas de su apresurado crecimiento. La población llega hasta estas ciudades en flujos continuos que demandan vivienda y servicios urbanos que el gobierno no está dispuesto a otorgar, como no sea a partir de su privatización con el propósito de elevar las ganancias del sector privado.

Esas nuevas regiones de concentración capitalista ofrecen algunas ventajas sobre las regiones de concentración tradicional, como las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, en tanto que su "necesidad de desarrollo" las hace tratar de ofrecer un mayor número de ventajas al capital privado. De esta manera se flexibilizan las relaciones laborales, es decir, se suprime cualquier ventaja laboral y se ofrecen infraestructura y servicios urbanos a bajo costo con el fin de atraer a las inversiones que "modernicen" la estructura productiva de esas regiones. De ahí que, por ejemplo, las maquiladoras de exportación encuentren en la frontera norte nuevos espacios de localización que les facilitan el acceso al mercado estadounidense. Por eso no puede resultar extraño que en el pasado sexenio, según indica un documento del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora, "La industria maquiladora de exportación elevó el número de plantas en México de 1 468 a más de 2 200", es decir, un incremento de casi el 50%, que mantiene a este sector como uno de los más dinámicos de la economía nacional, ya que al destinarse su producción hacia el mercado externo no le afectan la caída de las ventas internas, el bajo poder adquisitivo o el descenso de la demanda.

Pero si bien las maquiladoras de exportación se han establecido en la frontera norte del país o en las entidades cercanas a ella, en tiempos recientes se han instalado nuevas plantas automotrices en Aguascalientes, Hermosillo y Chihuahua, Ramos Arizpe en Coahuila y en Gómez Palacio, Durango, así como otro tipo de plantas industriales, como la IBM en Hermosillo o la Texas Instruments en Aguascalientes. Así, la región de implantación de esas empresas, algunas de ellas con tecnología y organización del trabajo similar al de sus matrices, se localiza en los estados del norte de México, cuya relación económica y cultural es muy intensa con Estados Unidos. Estas industrias ya no son

empresas trabajo-intensivas, como son las maquiladoras que fabrican productos o partes de productos con elevado contenido de trabajo vivo, sino de establecimientos capital-intensivos, venidos



para quedarse. No son elementales *sweat-shops* que de un día para otro pueden llevarse sus maquinarias y levantar el vuelo dejando sólo los galtones y trabajadores desocupados; sino esteblecimientos modernos que tienden a estimular el surgimiento de una red de subsidiarias y pueden dejar significativas derramas tecnológicas en la región donde operan [Gilly, 1988:15].

Así las cosas, en la frontera norte del país es fácil observar cómo el capital extranjero se apodera de los nuevos territorios abiertos a la producción.

En otros casos, regiones consideradas con potencial turístico se convierten en enclaves del capital extranjero en el territorio nacional, ante la mirada no sólo complaciente sino la actitud alentadora de las autoridades. Los nuevos enclaves turísticos como Huatulco en Oaxaca, Los Cabos en Baja California Sur o Cancún en Quintana Roo, se han conformado como zonas turísticas desarrolladas por el capital trasnacional y destinadas casi exclusivamente al turismo extranjero, con el pretexto de que las divisas que traen los visitantes son indispensables para solventar los problemas de la deuda externa y la balanza corriente del país.

En otras palabras, la política económica seguida por el gobierno salinista, entre otros efectos tuvo el de profundizar los desequilibrios regionales. De esta manera, las entidades "atrasadas" se quedaron aún más, mientras que los estados que se ajustaban mejor, por su ubicación geográfica, a la estrategia neoliberal de una "mejor inserción a la economía internacional", pudieron mantener su situación preponderante en el contexto nacional. Por ejemplo, las entidades con menor marginación en el país resultan ser Baja California, Nuevo León y el Distrito Federal, donde vive el 16% de la población total de la República [Conapo, 1993] y, en conjunto, obtuvieron el 42% de la inversión pública ejercida en el sexenio salinista; en cambio, los seis estados con "muy alta marginación", con el 26% de la población nacional obtuvieron apenas el 18% de la inversión gubernamental en ese mismo lapso.

En general, podemos decir que la modalidad observable a lo largo de la era neoliberal iniciada en 1982, respecto del proceso de ocupación del territorio mexicano y que se prolonga hasta el momento, se sustenta en los siguientes puntos esenciales:

1] Desplazamiento de los aparatos gubernamentales y creciente prevalecten de los intereses del capital privado en el proceso de regulación del uso de suelo y la explotación de los recursos naturales, por el capital privado.

2] Intervención determinante del sector privado en la dotación de Medios de Consumo Colectivo,<sup>1</sup> lo que significa una creciente marginación de los grupos de más bajos ingresos, así como la conformación de nuevos espacios urbanos acordos con esta política segregacionista.

3] La expansión de la "frontera económica" de Estados Unidos significa 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, además de aquellas cercanas a Estados Unidos que muestran algún potencial turístico.

4] Desde el inicio de la administración de Miguel de la Madrid y hasta la fecha, el esfuerzo encaminado a implantar un nuevo patrón de acumulación tendiente a procurar una incorporación más eficiente de la economía mexicana a 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 durante el gobierno salinista, ha contribuido a profundizar dado que su orientación y localización territorial han dependido más del propósito neo-

<sup>1</sup> Los medios de consumo colectivo contribuyen a la reproducción de la fuerza de trabajo fuera del proceso de producción y son, según Jean Lojkin, tres sus características principales que los distinguen de los medios de consumo individuales, a saber: 1) su valor de uso no se refiere a una necesidad particular de un individuo sino a una necesidad social que no puede satisfacerse sino colectivamente, por ejemplo los cuidados hospitalarios; la enseñanza escolar o el transporte público, son valores de uso "colectivos en el sentido de que están destinados al consumo de una colectividad social o territorial"; 2) los "soportes materiales", donde se produce el servicio, no se destruyen con el consumo, es decir, prestan servicios por un largo periodo, tal es el caso de un hospital, una escuela o un transporte; y 3) los "soportes materiales" donde se produce el servicio, se distinguen claramente de éste. Por ejemplo, un hospital no es lo mismo que los servicios hospitalarios, ni la enseñanza puede confundirse con la escuela o el vehículo con la transportación [véase Lojkin, 1979:116 ss.].



liberal de inserción de la economía mexicana en la norteamericana que a objetivos de desarrollo regional y reordenamiento territorial.

### ¿CUÁNTOS MÉXICOS?

Sin duda, la política neoliberal que alentó la profundización de las diferencias regionales y estatales en el país nos permite concluir en la aceptación definitiva de la existencia de dos Méxicos: el del capitalismo más dependiente e integrado a la economía norteamericana, y el del capitalismo atrasado y desintegrado, que sobrevive como la otra cara indispensable, además, del propio capitalismo y cuyo desarrollo de ninguna manera entendemos vinculado a la forma acrílica de inserción a la economía norteamericana, como ha estado ocurriendo en la parte norte del país. En este sentido, advierte Adolfo Gilly [p. 16]: "La modernización nacional y en particular el proceso de integración económica traza una segunda frontera invisible entre el norte y centro norte de México, y el centro y sur del país."

En otros términos, la inserción de la economía mexicana al proceso de globalización no ha sido ni será capaz de cancelar la tendencia al desarrollo desigual del capitalismo y su territorio; por el contrario, la globalización acentúa y perpetúa la desigualdad e incluso el mayor riesgo es que puede hacerla irreversible. Crecer con base en las exportaciones, por supuesto genera una creciente desproporcionalidad en la economía y el territorio nacionales entre regiones exportadoras y no exportadoras.

La situación actual de la distribución territorial de la actividad económica es, a grandes rasgos, la siguiente: de acuerdo con los resultados obtenidos del último censo económico levantado en el país en 1994 e incluidos en el cuadro 1, el Distrito Federal contribuye con el 24.1% a la generación del producto interno bruto (PIB) de México. Esto significa que el PIB de la capital de la República equivale al generado por 18 estados considerados en forma conjunta.

Después del Distrito Federal, la entidad que mayor aportación hace a la producción de la riqueza nacional es el estado de México (10.5%, aunque en 1990 este porcentaje era del 11.4), con lo cual en el área metropolitana de la ciudad de México, que

no ocupa más del 4% del territorio nacional, se concentra más de la tercera parte de la generación del PIB.

Por otra parte, el Distrito Federal y el estado de México, junto con los estados de Jalisco, Nuevo León y Veracruz, aportan el 53% del PIB global. Las 27 entidades restantes (84% del total nacional), generan el 47 % adicional.

Siete estados (Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Tabasco), considerados entre los más pobres en la República, aportan en conjunto el 14.1% del PIB nacional; mientras que tan sólo Jalisco y Nuevo León contribuyen con el 13.1 por ciento.

La concentración de la actividad económica es mayor en la industria manufacturera, actividad en la cual el Distrito Federal genera el 25.3 del valor de la producción de este subsector y junto con los estados de México con el 17.4%, Nuevo León con 9.4, Jalisco con 6.8 y Veracruz 4.8%, absorbieron el 64.2% de la actividad manufacturera en el país.

En cuanto al sector servicios (comercio, restaurantes y hoteles; transporte, almacenamiento y comunicaciones; servicios financieros, seguros y bienes inmuebles, y servicios comunales, sociales y personales), cuya participación se vincula al desarrollo de las actividades industriales, se concentra también en el Distrito Federal, el estado de México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz, en donde se genera el 54.2% del PIB de este sector.

Por otra parte, la dependencia que padecen estados y municipios de los recursos federales es elocuente: actualmente la participación fiscal entre las tres instancias de gobierno resulta sumamente inequitativa, ya que del total de los recursos fiscales recaudados la Federación se queda con cuatro quintas partes; 17% lo reparte entre los estados y deja únicamente 3% a los 2 395 municipios de todo el país, lo que hace que las finanzas municipales se encuentren en crisis permanente. Pero más grave aún resulta la concentración del ejercicio del gasto, ya que si bien el 14% de éste es ejercido por los estados; el 83% lo ejerce el gobierno federal; y, únicamente, el 3% es ejercido en los municipios (del cual el 85% se concentra en apenas 100 municipios), lo que ocasiona que los ayuntamientos, independientemente de su filiación política, carezcan de los medios materiales y financieros necesarios para sustentar políticas de desarrollo que atiendan la problemática local en beneficio de sus habitantes.



Un diagnóstico primario, pero revelador de la situación actual de las relaciones financieras entre los tres niveles de gobierno, da cuenta de la siguiente problemática: *a)* existe y se mantiene una alta dependencia de los estados y los municipios de las participaciones en ingresos federales; *b)* existe un deficiente esquema de coordinación en materia de gasto público entre los tres niveles de gobierno; *c)* no existe correspondencia entre las facultades y responsabilidades de los gobiernos municipales con las disponibilidades de las haciendas públicas para satisfacer las demandas básicas de la población; *d)* existe una profunda inequidad en la distribución de las participaciones en ingresos federales (tan sólo entre el Distrito Federal y el estado de México se llevan el 25.3% de las participaciones federales), y *e)* las fuentes locales de recaudación son sumamente limitadas.

#### DOS MEXICOS, DOS POLÍTICAS ECONÓMICAS

De acuerdo con esta realidad, podemos decir que sí existen dos Méxicos, uno de ellos, el de mayor marginación y pobreza, localizado al sur de la República, no puede desarrollarse mediante la política económica que se aplica en aquellas regiones donde son menores los niveles de pobreza y marginación de la población. En realidad, a cada una de esas grandes regiones del país debe corresponder una política económica claramente diferenciada: en una de ellas, la que ha de aplicarse en las regiones donde prevalecen los mayores índices de marginación y pobreza, la inversión pública, en tanto que no depende estrictamente de la tasa de ganancia, puede desempeñar un papel clave por su capacidad de realizar proyectos de largo alcance y mayor utilidad social.

En la otra parte de la República, la inversión pública puede desempeñar un papel no de menor importancia sino diferente al que ha de cumplir en la parte sur del país. Al final de cuentas, las condiciones prevalecientes del proceso económico en aquellos estados son diferentes a las del resto de las entidades empobrecidas y marginadas; la integración de esas regiones a la economía estadounidense las hace completamente distintas. De cualquier manera, no se trata de proponer que se sostenga la

política económica neoliberal que ya ha mostrado, entre otras cosas, su incapacidad para lograr el crecimiento sostenido.

En aquellas regiones cuya integración es más rápida hacia la economía de Estados Unidos, es preciso diseñar una política económica capaz de permitir integrarlas al conjunto de la economía nacional para que actúen como factores de desarrollo de las regiones más atrasadas y no como meros enclaves de la economía estadounidense en México. El reto es, entonces, revitalizar e integrar la economía mexicana.

#### UNA POLÍTICA REGIONAL PARA SUPERAR LA POBREZA

Más allá de la falsa disyuntiva de si "todo al Estado o todo al mercado", es preciso reconocer la importancia de la inversión pública en proyectos de largo plazo y mayor beneficio social, proyectos que, precisamente, son del tipo considerado de mayor utilidad práctica para el desarrollo de economías del nivel de la mexicana y que, por el volumen de los recursos necesarios y su lenta recuperación, resultan poco atractivos para los inversionistas privados.

Debemos admitir que en las actuales condiciones económicas y sociales, sobre todo en aquella parte del país donde prevalecen elevados índices de pobreza y marginación, la inversión privada es muy débil, cuando no inexistente, y que los recursos para invertir son francamente escasos. En esas circunstancias es difícil pensar en otros instrumentos que no sean la inversión y el gasto públicos como los factores esenciales para lograr impulsar el desarrollo de la capacidad productiva de esas regiones, mejorar los niveles de bienestar de la población y propiciar una distribución del ingreso en favor de los que menos tienen.

Incluso, pensando en reducir al mínimo el riesgo inflacionario es conveniente prestar mayor atención a aquellos componentes del aumento de la inversión neta que posean el mayor potencial de productividad. Desde este punto de vista, la inversión estatal es la que mejor se ajusta a estos propósitos, sobre todo porque tiene la ventaja de ser más estable que la inversión privada y, como ya dijimos, porque su monto, destino y localización no dependen tanto de la tasa de ganancia prevaleciente, que en las regiones empobrecidas es muy baja o sencillamente nula.



En síntesis, es urgente diseñar una política económica capaz de integrar al conjunto de la economía nacional a partir de lograr una mejor distribución de las actividades productivas y de la población mediante el uso del gasto público y los mecanismos del mercado, que según las experiencias recientes no son excluyentes y sí pueden ser complementarios.

Si admitimos que en economías tan deterioradas como las existentes en la parte sur de la República se ha de poner una mayor atención, por el lado de la oferta, al fortalecimiento de la capacidad productiva y superar los niveles de desempleo y subempleo seculares, lo primero que debe hacerse es lograr un rápido aumento en la tasa de la demanda efectiva. Dicho de otra manera, el crecimiento sostenido y sustentable de la parte más atrasada del país debe lograrse fortaleciendo la demanda interna y dejar de pensar que es el sector externo el factor decisivo para crecer con justicia distributiva. En todo caso, la inversión pública en las regiones marginadas y empobrecidas puede servir de instrumento para crear las economías externas que tanto estimulan a la inversión privada y aumentan la productividad en general; a su vez, el gasto social puede convertirse en mayores niveles de demanda efectiva que es hasta el momento, y nada parece indicar que dejará de serlo, el factor insustituible para alejar la inversión productiva.

En otras partes de la República, donde el desarrollo es relativamente superior al resto del país conviene considerar la necesidad de lograr su integración a la economía nacional para convertirlas en impulsoras del desarrollo nacional.

El pesimismo, sin embargo, no deja de estar presente. El programa de ajuste estructural aplicado en México por los gobiernos neoliberales, consistente en la reducción masiva del gasto público para eliminar el déficit fiscal; restricciones monetarias para controlar la inflación limitando el crédito; así como la disminución de la actividad del Estado en la economía, han desembocado en un severo derrumbe del nivel de vida de la mayor parte de la sociedad y las regiones del país.

Por ello, el "nuevo federalismo" ha de partir también de revisar el actual modelo económico y encontrar las fórmulas que reivindiquen el fortalecimiento de los circuitos locales y regionales de producción-consumo de aquellos bienes básicos que garanticen la satisfacción de los mínimos de bienestar. La

economía siempre es economía política y si ésta es democrática permitirá la asignación eficiente de los recursos, entendiendo esa eficiencia como aquella correspondiente a procesos productivos y distributivos más homogéneos.

Esto, por último, requiere también eliminar el prejuicio antiestatista indiscriminado, hoy tan en boga, que enfatiza los aspectos administrativos de la intervención estatal en la economía y olvida interesadamente el importante papel que han desempeñado las instituciones públicas en lo económico y lo social.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Astudillo Moya, Marcela y Alejandro Méndez Rodríguez [1993], "Planes urbanos sin descentralización financiera en México", en *Revista Problemas del Desarrollo*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, vol. XXIV, abril-junio, México.
- Carrasco Licea, Rosalba y Francisco Hernández Puente [1990], "Abatir la pobreza, condición para modernizar", *La Jornada*, 29 de septiembre.
- Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua [1993], *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal 1990*, Primer informe técnico del proyecto Desigualdad Regional y Marginación Municipal en México.
- Gilly, Adolfo [1988], Prólogo al libro de José Valenzuela Feijó, *El capitalismo mexicano en los ochenta*, México, Era, Col. Problemas de México, 2a. reimpresión.
- Guillen Romo, Héctor [1990], *El sexenio de crecimiento cero. Contra los defensores de las finanzas sanas*, México, Era, Colección Problemas de México.
- Hiernaux, Daniel [1991], "En la búsqueda de un nuevo paradigma regional", en Blanca Ramírez (compiladora), *Nuevas tendencias en el análisis regional*, México, UAM-X.
- Janetti Diaz, María Emilia [1988], "El desarrollo regional de México. Evaluación reciente de la política", en *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 38, núm. 9, México, septiembre.
- Knochenhauer, Guillermo [1995], "Federalismo y democracia", en *Este País. Tendencias y opiniones*, núm. 56, noviembre, pp. 43-47.
- Lojkin, Jean [1979], *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*, México, Siglo XXI editores.
- Ortiz Wadgymar, Arturo [1989], *El fracaso neoliberal en México. 6 años de fondo monetarismo (1982-1988)*, México, Nuestro Tiempo.



- "Plan Nacional de Desarrollo Urbano", versión abreviada publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, t. CCCXLVIII, núm. 29, México, 12 de junio de 1978, pp. 8-38.
- PND [1989], Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, mayo.
- Pradilla Cobos, Emilio [1993], *Territorios en crisis. México 1970-1992*, México, Red Nacional de Investigación Urbana.
- Solis Cámara, Fernando [1991], "El combate a la pobreza: una opción hacia la democracia", en revista *Examen*, año 3, núm. 28, México.
- Valenzuela Feijóo, José [1988], *El capitalismo mexicano en los ochenta*, México, ERA.
- Unikel, Luis [1976], "Ensayo sobre políticas de desarrollo regional en México", *Revista Interamericana de Planificación*, México, Sociedad Interamericana de Planificación, vol. X, núm. 37, mayo.

## FEDERALISMO Y DEMOCRACIA: UNA NECESIDAD DE MÉXICO DEL PASADO Y DEL PRESENTE

**Eliezer Morales Aragón\***

*La democracia no es un status en el que pueda un pueblo cómodamente instalarse. Es una conquista ético-política de cada día, que solo a través de una autocrítica siempre vigilante puede mantenerse. Es más una aspiración que una posesión. Es, como decía Kant de la moral en general, una tarea infinita en la que, si no se progresa, se retrocede, pues incluso lo ya ganado ha de re-conquistarse día tras día.*

José Luis Aranguren\*\*

### INTRODUCCIÓN

Los luchadores por la independencia nacional y, posteriormente, los fundadores de la república plantearon, cada uno de ellos en su momento, diversos modelos para construir el perfil de la nueva nacionalidad. No es el caso el describir y mucho menos detallar como el pensamiento político de los independentistas evolucionó de la lealtad a Fernando VII hacia las formas de la ruptura de vínculo y por tanto, la independencia de lo que los novohispanos designaban como la Madre Patria. En realidad se trata de una transición que finalmente permite arribar al concepto de México y de los mexicanos.

La forma de República Federal fue adoptada por México en el *Segundo Congreso Constituyente de 1823*. La figura relevante de ese momento fue la del diputado coahuilense *Miguel Ramos Arizpe* a quien históricamente se identifica como el Padre del Federalismo Mexicano. Como recordatorio, los artículos de aquel documento dicen: "Artículo 5. La Nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal;

\* Profesor de la Facultad de Economía, UNAM.

\*\* Citado por Javier Maguerra, "Kant y el sueño de la razón", en *La herencia ética de la ilustración*, Carlos de Thiebaut, Barcelona, Crítica, 1991, p. 36.