

# Federalismo y democracia:

## Deudas de México

GUILLERMO KNOCHENHAUER

El hacer real el federalismo en México, es una de las grandes deudas del sistema político con la sociedad; traducir la letra constitucional en reales atribuciones de los gobiernos estatales y municipales, sería tanto como sentar las bases para lograr una mayor eficiencia económica, una participación social efectiva en el quehacer de las autoridades y un desarrollo social mejor sustentado.

La obtención de tan preciados frutos del "nuevo" federalismo propuesto por el gobierno de Ernesto Zedillo, presupone y posibilita la planeación del desarrollo, pero es imprescindible que sea democrática.

En lo económico, las preguntas clásicas son ¿qué, cómo y para quién producir? Dónde producir es, también, un elemento relevante al planear la asignación eficiente de los recursos.

La ubicación de la actividad económica se abordó de manera explícita en la posguerra; la atención a ese problema se asoció con las actividades generales de planeación económica estatal, que se aplicó en escala macroeconómica, y a los diversos sectores de la producción, hasta llegar a los espacios económicos y sociales por regiones.

Así, la planeación apareció como una tarea socialmente aceptada que desarrollaron los gobiernos en todos los países para dar lugar a un amplio conjunto de políticas económicas. Estas funciones podían cumplirse de manera centralizada, como ocurría en las economías socialistas, o de forma descentralizada y meramente indicativa, como sucedió en la mayor parte de las naciones industrializadas y en desarrollo del mundo capitalista.

Como es evidente, el desarrollo regional alcanzado no fue el mismo en todo el mundo.

Las economías del capitalismo avanzado cuentan con un desarrollo económico e institucional mejor compartido en cada región; lo propicia la existencia de una ciudadanía participativa y mecanismos de distribución del ingreso que descansan sobre una eficiente infraestructura para la producción y el consumo.

En cambio, en el desarrollo regional de las naciones políticamente y económica atrasadas, prevalece la desigualdad espacial, la concentración de la actividad económica y la especialización por regiones.

Ello, debido a causas políticas y de ineficiencia económica que pueden observarse claramente en el caso de México.

Como en muchas otras ex-colonias del planeta, en México la centralización del poder indica que no ha sido superada la estructura colonial de gobierno, diseñada más para controlar que para gobernar democráticamente.

De ahí que la contraparte correspondiente de cada nivel de gobierno sea una sociedad organizada para negociar su pasividad, no para exigir el cumplimiento del deber de los gobernantes.

Es el rostro de la incapacidad para la planeación, ejercicio consistente en la conformación de un orden de prioridades según las necesidades y demandas sociales efectivas, que sólo mediante la concertación política es posible captar y convertir en acciones de gobierno.

En vez de eso, los planes de desarrollo en México han sido una serie de intentos tecnocráticos, a partir del gobierno de José López Portillo, sólo para ordenar un gasto público cada vez más restringido. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se emitió la ley de planeación, que obliga al gobierno a presentar, seis meses después de recibir la administración federal, su Plan Nacional de Desarrollo.

Baste como muestra de la poca eficacia de esa ley, recordar que el PND que presentó Carlos Salinas de Gortari no contemplaba las medidas más trascendentales que se tomaron durante ese sexenio, como fueron el TLC y la privatización de la banca, o las reformas a los artículos básicos de la Constitución para adecuarlos al diseño de las nuevas políticas educativa, agraria o petroquímica.

Un verdadero plan de desarrollo sería mucho más que una serie de propósitos administrativos y aun de metas económicas: lo envuelve una ética, que es la que permite configurar un modelo de desarrollo conveniente y convincente para todos los sectores de la sociedad.

Es, en ese sentido, que planear el desarrollo no puede significar otra cosa que hacer política con sujetos protagónicos en los diversos ámbitos de la vida nacional, teniendo siempre presente los principios y valores que conceptualizan el interés general y duradero de la nación.

La perspectiva tecnocrática se siente incómoda con la ideología y prefiere imaginar mecanismos y sus leyes, como las del mercado, a negociar con sujetos con intereses concretos.

### **La planeación regional, nacional y en la globalización mundial**

Supongamos una sociedad mexicana en la cual se haga un uso eficiente de los recursos disponibles; ¿cómo podría hacerse sin una planeación, probado —como está en otras latitudes del capitalismo— que tales asignaciones no dependen sólo del éxito o fracaso de las instituciones en el mercado?

Si además, la utopía comprende las prácticas democráticas, entonces la planificación debe estar confinada a áreas geopolíticas y biorregionales de proporciones manejables<sup>1</sup>.

Asumamos que un mayor grado de democracia requiere sustentos económicos; observando la economía de nuestro país regionalmente, salta a la vista la necesidad de reivindicar el fortalecimiento de los circuitos locales y regionales de producción-consumo de productos básicos para satisfacer los mínimos de bienestar.

La autodeterminación regional en relación a esos bienes y no la especialización productiva, sería una base material necesaria para que pueda florecer una economía que favorezca una asignación más eficiente de los recursos; la economía es siempre economía política y si ésta es democrática, propiciará que a la asignación eficiente de recursos correspondan procesos productivos y distributivos más homogéneos.

La planeación es contraria al Estado mínimo. Sabido es que la mayor parte de los teóricos del Estado, tanto de izquierda como de derecha, han tendido a enfatizar los aspectos administrativos del mismo y a ignorar el importante papel que desempeñan las instituciones públicas en los planos económico y social; debido a ello, en las estrategias

políticas contemporáneas, ha predominado una perspectiva antiestatista indiscriminada y poco realista que ha llevado al desmantelamiento de las instituciones del Estado.

Empero, a la planeación regional le es imprescindible el marco de referencia de la planeación que haga el gobierno federal; ésta proporciona la coherencia necesaria a una estrategia

nacional de inversión, a fin de distribuir los recursos nacionales según criterios de necesidad y urgencia.

Además, hay funciones y roles socialmente vitales que deben permanecer institucionalizados en el ámbito federal pues, si estuviesen descentralizados, o no podrían cumplirse, o podrían generar innecesarios problemas adicionales.

Es el caso, por ejemplo, de los controles monetarios, tanto en los ámbitos interior como exterior; la regulación del comercio exterior, la coordinación presupuestaria y otras áreas de actividad que exigen la coordinación y el desarrollo en el ámbito nacional.

Uno de esos temas que en México ha dado mucho de qué hablar, es el combate a la pobreza extrema. El gobierno federal se propone entregar a los gobiernos estatales, a partir de 1996, dos tercios del presupuesto del ramo 26, que es el que fue soporte del Programa Nacional de Solidaridad.

El caso ilustra concretamente nuestra argumentación anterior: por un lado, existen las razones para esperar que las autoridades locales harían un mejor uso de esos recursos, al estar más cerca de la población que padece la pobreza extrema. Por otro lado, es insoslayable la argumentación de que una de las características de la pobreza extrema es que la población que la padece no tiene capacidad de organización, lo que le impide demandar beneficios y hace posible que las autoridades locales obstaculicen el desarrollo de los programas que se les transfieran.

La política social ilustra a la perfección los retos políticos de la planeación. Una democracia sana exige las correspondientes estructuras administrativas, educativas, culturales y jurídicas que garanticen la representación y la mediación social en la toma de decisiones, y un sistema de pesos y contrapesos en cada nivel de gobierno.

## **Regionalización y Globalización**

La consideración regional de la economía, entendida como el despliegue de la actividad productiva en términos espaciales, demanda tomar en cuenta las posibilidades de distintas áreas de un país para participar de manera eficiente en el proceso de desarrollo. En la actualidad, ese proceso abarca el fenómeno más amplio de la integración a los mercados internacionales<sup>2</sup>.

En una nación de desarrollo regional tan desigual como México, debe tomarse muy en cuenta que la tendencia natural que acompaña a una mayor integración mundial de las fuerzas productivas y administrativas es, por un lado, a la especialización productiva y, en ese sentido amplio, al debilitamiento de las iniciativas de autoridades locales, regionales y nacionales.

La organización de los recursos materiales a nivel supranacional cierra, en efecto, espacios a las soluciones políticas nacionales y locales que se propusieran seguir la directriz de integrar circuitos regionales de producción consumo —diversificados, al menos en básicos— y de elevar la reinversión de los excedentes económicos en las propias regiones.

Esas dos, junto con la ampliación de los niveles de participación social democrática son, empero, condiciones esenciales para evitar que los desequilibrios y desigualdades regionales, y sus repercusiones sociales, se acentúen aún más.

En todo caso, es inevitable que el enfoque regional responda a las condiciones actuales de operación de los mercados mundiales y de los nuevos espacios de acción de los estados nacionales.

Para conciliar con éxito esos dos fenómenos —globalización y federalización— hay que contar con el contenido ético de la planeación: una sociedad comprometida con los valores de la igualdad social y la democracia, debe proporcionar los recursos materiales a su alcance para acabar con la desigualdad social y regional y establecer los controles administrativos necesarios para evitar el surgimiento de nuevas formas de abuso y desigualdad social.

### **La planeación por sectores; el desarrollo rural**

Hay sectores, como el rural en México, que requieren de una planeación regional debidamente inscrita en una planificación macroeconómica, que contemple una fuerte y duradera transferencia de recursos del resto de la sociedad al campo y la posibilidad, dada por la composición de los circuitos económicos regionales, de que ahí se queden y reinviertan los excedentes generados.

Sin ese doble apoyo, dado en un contexto político democrático, sectores como el campo mexicano no podrán responder al llamado de la globalización a la competitividad y al reclamo social de mejores condiciones de vida rural.

Veamos: se pretende que la economía rural, regulada por la intervención directa del Estado durante seis décadas, sea crecientemente definida por las relaciones de mercado en un marco de apertura y competencia internacional.

Por ejemplo, hay que tomar en cuenta, como lo hace Arturo Warman<sup>3</sup>, actual secretario de la Reforma Agraria, que nuestras ventajas competitivas frente a un escenario de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, se ubican en el sur del país. De Mazatlán, San Luis Potosí y Tampico para abajo.

Al hacerlo, se reconoce inmediatamente que en esa enorme y diversa región viven la mayoría de los campesinos y los peor organizados; que ahí, el desarrollo empresarial está más atrasado, la infraestructura es más pobre y las relaciones caciquiles están más arraigadas y son más persistentes. Es ahí donde las relaciones entre los campesinos tienen patrones tradicionales, la producción de autoconsumo es más importante y el minifundio más agudo.

En cambio, continúa Warman, la agricultura norteña, más avanzada, fue creada por el Estado para producir internamente cereales y oleaginosas a precios no competitivos con la oferta exterior. "Frente a la apertura la agricultura norteña es la más vulnerable"; es la que está obligada a cambiar su patrón de cultivos y la que requiere mayores inversiones.

En contraste, allí se localiza la vanguardia y la dirigencia del nuevo movimiento campesino, la actividad empresarial más intensa y la inversión más alta.

Esto coloca al Estado, a sus instituciones, a su diseño de políticas y programas y al movimiento campesino en una compleja disyuntiva o, mejor dicho, frente a una contradicción que la planificación regional, en el contexto del nuevo federalismo, debe resolver. Consiste en que la regulación por la competencia de actividades descapitalizadas, tecnológicamente rezagadas, a cargo de hombres y mujeres carentes de organización y

sentido empresarial, exige redefiniciones muy profundas para lograr una eficaz intervención del Estado.

El mercado no resolverá por sí solo las contradicciones inherentes a la desigualdad. Las responsabilidades del Estado son muchas y variadas. Se requieren, entre otras cosas, instrumentos modernos de fomento; por ejemplo, ahora están en proceso de sustitución los subsidios generalizados por apoyos directos a productores claramente identificados. El dilema a resolver en cada región y en cada sistema producto es si en la identificación de los beneficiarios deben prevalecer los criterios económicos o los sociales, o una combinación de ambos.

Como ese, hay que resolver otros dilemas, de lo cual sólo es capaz la planeación regional democrática.

En resumen: hacernos preguntas como las que planteamos al principio —qué, cuánto, para quien y dónde producir— sólo tiene sentido en la posibilidad de una planificación nacional combinada con la de cada región.

Ese solo acto de soberanía pone en tensión dilemas como perseguir la mayor integración a la economía mundial globalizada o procurar seguridad y autodeterminación en la asignación de recursos estratégicos; centralización o descentralización; estructuras de gobierno democráticas — nacionales y regionales— o control de la población; organización de ésta con poder real mediante formas de democracia directa, a pequeña escala, o Estado omnipresente; subsistencia de las desigualdades o un desarrollo deliberadamente incluyente, social y regionalmente.

El nuevo federalismo tiene que comprometerse, efectivamente, con una ética igualitaria, con la democracia política, con el autosostenimiento económico regional y con la transferencia de recursos —públicos y privados— a sectores descapitalizados como lo está gran parte del rural mexicano.

1. Boris Frankel, "Los Utópicos Postindustriales", 1990.
2. Leon Bendesky "Economía Regional en la era de la Globalización", *Comercio Exterior*, noviembre de 1994.
3. Arturo Warman, "Escenarios para el futuro del Agro mexicano", inédito.