

## RESPONDER A LOS INTERESES NACIONALES

J. Ernesto Costemalle

### MARCO DE REFERENCIA

**L**AS diferentes manifestaciones del desarrollo desigual en nuestro país, adquieren una de las expresiones más álgidas en la concentración del poder económico, político y cultural, que ha caracterizado la vida de la capital de la República.

La desconcentración no sólo de la zona metropolitana del Valle de México, sino también de las áreas conurbadas de Guadalajara y Monterrey, fue una de las demandas substantivas planteadas al C. Presidente de la República durante su campaña.

Se presenta ahora ante nosotros la visión de lo que hace no mucho tiempo fue una ciudad agradable, hospitalaria, sana, alegre, convertida actualmente en una de las urbes más contaminadas del planeta, con altos índices de criminalidad y donde el deterioro en la calidad de la vida es sencillamente peligroso.

Las cifras señalan que en una superficie mucho menor al uno por ciento del territorio nacional, se concentra más de la quinta parte de la población. En la Zona Metropolitana del Valle de México se realiza alrededor del 35 por ciento de la actividad comercial del país y se localiza el 50 por ciento de la industria nacional.

En el Distrito Federal se capta la mitad de los recursos financieros y se otorga el 40 por ciento de los créditos que se conceden en todo el país. La industria de la construcción efectúa en el Valle de México el 30 por ciento de sus operaciones; de todos los servicios que se realizan en México, una tercera parte se lleva al cabo en esta región.

Otros indicadores muestran que en la Zona Metropolitana del Valle de México trabaja el 33 por ciento de los empleados de las empresas paraestatales y 22 por

ciento de los empleados federales; la inversión pública destinada al Distrito Federal es el 24 por ciento del total. En este sentido, se debe mencionar que en materia de bienestar social, las inversiones en la capital de la República han sido cuatro veces mayores a las correspondientes al resto del país.

La complejidad de los problemas que acarrea la centralización, podemos decir, es relativamente reciente. Hasta el periodo previo al proceso de industrialización que tomó cuerpo y se convirtió en característico del proceso de desarrollo con la Segunda Guerra Mundial, México era un país eminentemente agrícola. Es decir, mientras nuestro país mantuvo un perfil agrícola, existió una distribución viable de la población que permitió hacer frente a los retos que aquella sociedad planteaba.

Se presentaron entonces diferentes fenómenos que iban a modificar las bases tradicionales del funcionamiento de la sociedad. Con las profundas reformas que lleva a cabo el gobierno de Lázaro Cárdenas, se sientan los principios para la creación del México moderno. Sin duda alguna la reforma agraria permite simultáneamente la liberación de fuerza de trabajo: el incremento substancial de la oferta de alimentos y materias primas de origen primario para abastecer a la industria y las bases para fortalecer y acelerar la acumulación de capital.

Estos aspectos que de suyo son de enorme importancia, se ven apoyados por la nacionalización de los ferrocarriles, la creación de instituciones tecnológicas de enseñanza superior en apoyo a la industria, la expropiación de la industria petrolera, el establecimiento de instituciones para financiar el desarrollo económico y la inmigración de refugiados europeos de distintos países que elevaron el acervo cultural, empresarial y científico del país.

Con dichos factores se producen las condiciones que dan lugar al nacimiento de un mercado de fisonomía moderna, amplio y en constante expansión. La Segunda Guerra Mundial va a permitirle a México la ampliación acelerada de su economía, sustentada además por la necesidad de producir bienes de consumo que previamente se importaban de los países beligerantes.

El crecimiento industrial, localizado fundamentalmente en el Distrito Federal, demandó fuerza de trabajo suministrada por los flujos migratorios que se aceleran provenientes principalmente de aquellas regiones del país que se rezagan del crecimiento dinámico, debido a una menor oferta de productos primarios o de insumos para las industrias.

La población adicional que absorbe el acelerado aumento de las actividades industriales y más adelante de los servicios modernos, se ve a partir de los años fi-

nales de la década de los 40, incrementada por una drástica caída en la tasa de la mortalidad debido al desarrollo económico y el avance médico, así como a un fuerte incremento en las tasas de natalidad. El resultado neto es que México registra una de las tasas de incremento demográfico más altas, llegando en la mitad de la década pasada, a ritmos de incremento poblacional de 3.6 por ciento anual, magnitud verdaderamente inusitada.

Al término de la Segunda Guerra, cuando se modifican nuevamente las condiciones de la oferta externa, el apartado industrial mexicano naturalmente no podía retornar a las condiciones existentes antes de 1940. Las presiones de los obreros y de los nuevos empresarios industriales, fueron factores determinantes en las decisiones de la política económica proteccionista que desde entonces se comenzaron a adoptar. Obviamente no se podía simplemente clausurar fábricas y pedir a los obreros que volvieran a sus anteriores ocupaciones en el campo. Además, la filosofía económica vigente en los entonces países en vías de desarrollo, apoyaba fuertemente las políticas para modificar de una vez por todas, las relaciones de dependencia de países como México, casi exclusivamente productores de artículos primarios, respecto a los países industrializados. Por otra parte el mundo industrial recién salido de la guerra, también se sustentaba en políticas fuertemente proteccionistas.

A partir de los años 50, la acción combinada de elevación de la tasa neta de natalidad, reducción de la mortalidad y aumento de la inmigración interna, provocan que la Ciudad de México y posteriormente las zonas del Estado de México contiguas a la capital, lleguen a crecer a un ritmo de 6.5 por ciento anual, uno de los más altos en la historia demográfica mundial para zonas urbanas.

Sin detenernos a considerar sus características de "estabilizador", o de otro tipo, el modelo de desarrollo que siguió México se basó en forma substancial en orientar el crecimiento de las actividades internas, sin guardar el equilibrio adecuado con un sano aumento de las exportaciones; propuso dar incentivos especiales a la industria, en detrimento de las actividades agropecuarias; favoreció la expansión de la infraestructura ligada a la economía urbana, en perjuicio de la del campo; permitió exageradas tasas de ganancia con la especulación de terrenos en zonas urbanas, sin dar lugar a que el fisco lograra beneficios consubstanciales y propició que los precios de los artículos industriales crecieran más rápidamente que los precios de los productos del campo.

Con lo anteriormente descrito, se fincó la estrategia de desarrollo nacional en un proceso de industrialización basado en la substitución de importaciones para un mercado urbano que satisficiera las necesidades de consumo de la incipiente clase media. Como bien ha sido documentado por la Comisión Económica para

la América Latina (CEPAL), este modelo de desarrollo no fue privativo de México. Dicha forma de crecimiento económico fue también seguida —por lo menos durante la primera fase—, por los países medianos y grandes de América Latina.

En realidad y dadas las condiciones internas y externas prevalecientes, era bastante reducido el espacio de maniobra de los gobiernos en materia de políticas económicas de crecimiento, en virtud de que fueron el mercado y las presiones de grupos reducidos, quienes impusieron la orientación y el ritmo de avance de la economía, en lugar de haber sido determinado por las necesidades sociales y nacionales de largo plazo.

Lo que en un principio fue necesario para consolidar el desarrollo del sector moderno de la economía, más tarde se convirtió en uno de los problemas más difíciles para la sociedad en su conjunto. Por esta razón no es tarea sencilla evaluar en toda su amplitud el proceso de crecimiento que en México, al igual que en otros países del Tercer Mundo, dio origen a excesos en la centralización de la vida nacional. Los efectos colaterales de empeoramiento en la distribución del ingreso para la tercera parte de la población más pobre, la incapacidad para generar más empleos remunerativos con la velocidad requerida, y la dependencia del mercado de las grandes ciudades en contra de un crecimiento más equilibrado en el resto del territorio nacional, no son más que aristas de un mismo fenómeno.

## **LAS EMPRESAS PUBLICAS Y EL DESARROLLO REGIONAL**

En más de un aspecto para México, ha llegado el momento de hacer un alto en el camino. La excesiva centralización política y la concentración de las actividades económicas y culturales, básicamente en las tres principales ciudades del país, han provocado se incurra en rendimientos decrecientes o negativos. En casi todos los casos, los costos adicionales de subsidiar transportes urbanos, agua y demás servicios municipales a las ciudades grandes, llegan a niveles que se antojan irracionales, especialmente cuando por esta razón el Estado suspende inversiones en otros renglones prioritarios para el resto de los mexicanos.

En la actualidad la zona conurbada del Valle de México tiene una población del orden de 16 millones de habitantes equivalente al total de la población de América Central que corresponde a siete países soberanos. Estudios demográficos que realizó la Organización de las Naciones Unidas, sugieren que de no modificarse las tendencias actuales, al final del siglo XX la Zona Metropolitana tendrá una población de 30 millones de habitantes, es decir, la más grande del mundo. Las implicaciones de tal extrapolación son verdaderamente espeluznantes. Sólo en materia de agua, intentar duplicar los caudales que en el presente se in-

roducen a la Ciudad de México, implicaría una tarea que representa el progreso de lo absurdo. No es ésa la respuesta, ni el voto popular así lo demandó.

Para hacer frente en forma realista a los problemas que en este aspecto se enfrentan, tenemos que estar conscientes que las medidas a adoptar, si bien son verdaderamente urgentes, tendrán resultados en el mediano y largo plazos; pero precisamente por esta razón es imperativo que las acciones a emprender se realicen cuanto antes.

El papel del Estado como rector de la economía fue definido por el C. Lic. Miguel de la Madrid en los siguientes términos: "La autoridad para regular el desarrollo es el Estado, porque es la autoridad que delega el pueblo; pero en una economía mixta donde convive la rectoría del Estado con las libertades económicas que garantiza nuestro sistema constitucional, tenemos que usar en la planeación democrática, tanto la vía de la inducción, a través del ejercicio de la autoridad, como la vía de la concertación, a través de compromisos libremente asumidos".

En el marco general de la planeación democrática, las medidas que se inscriben, son indicativas para el sector privado, y obligatorias para el sector público; pero es útil se precise con el mayor detalle posible el ámbito de las acciones en que opera la acción del Estado, para de esta manera lograr que los objetivos medulares en el campo de la desconcentración, al ser del conocimiento de la sociedad toda, puedan evitar dudas o faltas de definición que posterguen la toma de decisiones o provoquen aumentos indebidos en los costos económicos y sociales.

Lo anterior cobra especial vigencia al considerar que en la actualidad, más de la mitad del producto interno bruto, es decir, de los bienes y servicios finales que se producen en nuestro país, son generados por unidades económicas que directa o indirectamente dependen del gobierno. Por esta razón, las empresas públicas se constituyen en los brazos y piernas que dan movimiento a la rectoría del Estado; son quienes en realidad pueden y dan concreción a las necesidades sociales y nacionales de llevar al interior del país los beneficios del progreso.

La sociedad mexicana no debe permitir que las crisis que están en gestación, puedan llegar a presentarse, sin adoptar las medidas que las eviten. Acciones de la magnitud necesaria para resolver el gigantismo urbano requieren obligadamente de la intervención del Estado. Por esta razón el C. Presidente de la República ha afirmado que "En nuestro sistema constitucional, el Estado no es un mero árbitro de los intereses particulares, sectoriales o clasistas; lo concebimos fundamentalmente, como el representante constitucional de una nación soberana.

Con ella, nuestro Estado nacional es el rector, el regulador, pero también el promotor y el conductor de los procesos del desarrollo". Es éste precisamente el sentido de las acciones que se deben poner en marcha. Dentro de la pluralidad, el Estado dirige el proceso de desarrollo con la plena participación de todos los sectores.

No se trata de un enfoque de coyuntura. Es un problema estructural que afecta la vida nacional en su conjunto. El sentido de urgencia en lo que se debe realizar, fue puesto en un primer plano por el C. Presidente durante su campaña cuando afirmó: "Ha llegado el momento de emprender con racionalidad y firmeza esa descentralización que proponemos para toda la vida nacional. Lograda la unidad, la unidad indestructible de los mexicanos, no parece que podamos ya caminar hacia adelante bajo los esquemas de una excesiva centralización. Esta entorpece el desarrollo de las enormes potencialidades de la provincia mexicana. Nos proponemos buscar todas las áreas posibles de descentralización".

Este fue el compromiso que asumió ante el pueblo el C. Presidente de la República. El compromiso fue fincado en base a una objetiva evaluación de la realidad; en el claro diagnóstico de uno de los principales obstáculos al desarrollo económico, social y político que tiene nuestro país.

## **EL PAPEL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA DESCENTRALIZACION URBANA**

La visión de conjunto de la problemática de la descentralización, fue expuesta por el primer magistrado durante su campaña al expresar que "los problemas del Distrito Federal no pueden resolverse fuera de un amplio marco de desarrollo regional. De lo que se haga o no se haga en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, dependerá mucho de lo que suceda en el desarrollo de otras regiones de la República. Se requiere, pues, plantear una política integral de desarrollo regional que desaliente la concentración de la vida nacional en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y por contra, alentar el fortalecimiento de otros polos en el desarrollo del país".

Las medidas que realice el Estado para descentralizar la vida nacional, requieren necesariamente también de la amplia participación de los sectores social y privado. No podrán ser acciones residuales; deben ser movimientos deliberados cuyos objetivos serán evaluados constantemente.

Las acciones en el marco de planeación democrática que se proponen llevar a cabo en el periodo 1983-1988, incluyen diversos programas, planteamientos e inquietudes que se han presentado a lo largo de la consulta popular y que poste-

riormente serán convertidos en programas de gobierno, siguiendo los lineamientos que enmarquen las necesidades de la sociedad en su conjunto.

El presidente De la Madrid durante su campaña indicó que “la descentralización de la vida nacional tiene que lograrse fundamentalmente creando las condiciones propicias para que se multipliquen la inversión y el empleo en todos los puntos de nuestro territorio nacional; y paremos la emigración del campo a la ciudad o de la ciudades pequeñas y medianas a las grandes”.

En tal virtud, las empresas públicas deben contar con una estrategia de descentralización que incluya:

- En el marco de la planeación nacional, incorporar las necesidades de los estados y municipios; formalizar procesos de consulta.
- Diseñar el nivel conveniente de autonomía en operación, administración y finanzas.
- Dar uso racional a los recursos, otorgando preferencia en igualdad de condiciones a los de la localidad.
- Vincular a la empresa pública con las instituciones de enseñanza superior de los estados.
- Elevar la calidad y el profesionalismo de los administradores y responsables.
- Apoyar el bienestar de la comunidad.
- Buscar la coparticipación de otras entidades públicas, sociales o privadas, que permitan elevar los beneficios de la colectividad.
- Apoyar la producción de básicos y estratégicos.
- Capacitar fuerza de trabajo de la comunidad.
- Pugnar porque los funcionarios vivan en las localidades y se involucren con los problemas de la comunidad.
- Participar en la organización de los mercados de trabajo zonales y regionales.

— Desterrar compadrazgos y amiguismos en la designación de funcionarios y que los nombramientos favorezcan al personal calificado para las funciones a su encargo y, a partir de ello, dar preferencia al de la localidad.

— Buscar la disminución de los costos operativos y elevar la productividad.

— Pugnar por un aumento en la calidad del producto o servicio.

Las dificultades de tipo estructural que México va a resolver en un futuro cercano, obligan a que la acción de las empresas públicas en el ámbito regional, se constituya en una contribución especial para solucionar los problemas locales.

La asignación de recursos en el corto plazo, impide que muchas de las inversiones previstas puedan realizarse; sin embargo, en las tareas de conservación y mantenimiento, así como en la reconstrucción, existe un amplio campo de acción que permite utilizar mejor los ingresos disponibles y emplear la agudeza e ingenio de los trabajadores mexicanos, para mantener en los niveles más altos de operación y eficiencia las condiciones productivas de las empresas.

Las actividades de exportación representan canales de salida que permiten que en el marco de la descentralización se utilicen más intensivamente los recursos disponibles.

No se deben despertar falsas expectativas en las comunidades. El mecanismo del subsidio deberá ser utilizado exclusivamente en aquellas instancias en que no existan alternativas.

## **EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN LA CREACION Y DESARROLLO DE EMPRESAS PUBLICAS**

Para efectos de la inversión pública, de antemano hay que reconocer la disparidad que existe entre los diferentes municipios de la República Mexicana, por lo que las generalizaciones no son válidas. Si se considera por ejemplo la posición relativa de algunos de los cientos de municipios del estado de Oaxaca con respecto a los municipios más poderosos y grandes que tiene el país, como son los del estado de Baja California, se observan grandes desigualdades.

Por razón de su mandato para cumplir con las funciones que le permitan responder a las necesidades y presiones de la sociedad, el municipio tiene por su naturaleza especial, necesidad de contar con instrumentos idóneos.



No existen parámetros rígidos en cuanto a las acciones que el municipio pueda emprender, pues esto depende más bien de las características individuales de cada lugar, así como de la viabilidad o factibilidad para poner en marcha empresas útiles que no representen una carga onerosa para la ciudadanía.

Con esta visión, el C. Presidente expresó: "Los gobiernos de los municipios no pueden ya quedar reducidos a la prestación de servicios públicos tradicionales: al agua, al pavimento, al alumbrado o a la limpieza. Los gobiernos municipales son los que reciben más directamente las demandas populares; los gobiernos municipales deben ser, como aquí se ha dicho, sujetos activos y participantes de un sistema nacional de planeación. Y deben, en consecuencia, a la escala que les corresponda, involucrarse más amplia y eficazmente en las tareas del desarrollo o en los problemas cotidianos de tipo económico, social, político y cultural".

El establecimiento de parques industriales constituye uno de los ejemplos prácticos en donde la acción de promoción y fomento municipal, puede resultar en la creación de actividades económicas que repercutan en un incremento al bienestar, promuevan empleo y diversifiquen y aumenten las fuentes de ingreso de la localidad.

En la actual coyuntura, otras acciones municipales ligadas a proveer de la infraestructura a actividades económicas que promuevan la generación de empleos, adquieran insumos de la localidad y repercutan en un incremento de los ingresos del fisco municipal, representan acciones útiles.

En el esquema y contexto de la planeación nacional, las empresas públicas deben fundamentalmente responder a los intereses nacionales, tomando asimismo en cuenta las necesidades de los estados y municipios en los que tienen sus operaciones.

"No es valioso —dijo el Lic. Miguel de la Madrid— que desde el centro de la República se impongan programas que no han sido sensibilizados y consultados con las fuerzas locales, la negociación se impone y en consecuencia el consenso".

La empresa pública, especialmente en los municipios, debe ser un modelo de rectitud y operación sensata. Los compromisos que las empresas del Estado adquieren, particularmente en las zonas deprimidas del país, son los de fijar una pauta de orientación social que refleje también el compromiso que asumió ante la nación el presidente Miguel de la Madrid; constituyen una palabra de honor que a su vez tienen empeñada los administradores de las empresas paraestatales.

Las actividades de las empresas públicas no siempre han logrado integrarse plenamente a la vida de las comunidades en las que realizan inversiones, especialmente si se relacionan empresas públicas muy grandes y comunidades pequeñas de tipo tradicional. Se ha llegado incluso a afirmar que la actitud que muestran las grandes empresas públicas es similar a la de las transnacionales cuando llegan a países subdesarrollados: se aíslan en sus propias unidades habitacionales, muestran una posición de supremacía respecto a los lugareños; quieren que las autoridades locales se pongan a su servicio, no se interesan por comprenderse de los problemas de la comunidad y para el desempeño de trabajos similares, llegan incluso a pagar salarios más bajos a los nativos, que a los que se contratan en la capital de la República, violando así preceptos constitucionales.

## **LA EMPRESA PUBLICA Y EL CUIDADO Y PRESERVACION DEL MEDIO AMBIENTE**

Las deseconomías que provoca la contaminación, si bien pueden no ser visibles en la actualidad, significan costos que nuestros descendientes inevitablemente tendrán que pagar.

La acción de la empresa pública en el cuidado del medio ambiente, representa una expresión muy cuidadosa de la filosofía con la que el Estado mexicano se hace representar aun en los ámbitos más recónditos.

No se puede caer en el simplismo de llevar fuera las actividades contaminadoras para que polucionen en otros lugares. Tales acciones a la corta más que a la larga, repercutirán negativamente provocando perjuicios que los habitantes, aun de las poblaciones más pequeñas, no tienen por qué estar dispuestos a tolerar.

El cuidado del medio ambiente no sólo se relaciona con la contaminación; su ámbito de referencia abarca otros conceptos que magnifican el concepto de la calidad de la vida en su expresión más amplia.

Con anterioridad se dieron pasos que sirvieron como importante antecedente en las acciones que realizó el Estado en materia de desconcentración. Una referencia útil, porque permite derivar interesantes experiencias lo constituye la creación del Complejo Industrial de Ciudad Sahagún, en el estado de Hidalgo, durante los años cincuenta.

El propósito inicial fue el de promover nuevos polos de desarrollo que permitieran transformar en forma positiva la vida de una de las zonas más pobres del país. Para lograr este objetivo se estableció una actividad industrial moderna en

una zona rural, cuya forma de vida ancestral no se había modificado, a pesar de las transformaciones que había sufrido el país después de la Revolución.

Las enseñanzas que ha brindado la experiencia de Ciudad Sahagún son dolorosas en contenido y en aplicación. Tal vez uno de los mensajes más importantes lo constituye el asegurar que el funcionamiento de la sociedad, no se vea trastocado por el advenimiento de una actividad moderna que fue impuesta desde afuera. Problemas verdaderamente graves fueron engendrados por la falta de una visión social más amplia y de una mínima comunicación con los habitantes del nuevo polo de desarrollo.

Prostitución, alcoholismo, rompimiento de los valores tradicionales de la comunidad y de la familia, inestabilidad emocional e incluso drogadicción entre los jóvenes, fueron "importados" con el establecimiento de las actividades moderna, además de inflación y carestía de básicos.

Sin embargo, a pesar de las serias crisis y de los avisos a tiempo, veinte años más tarde se volvieron a repetir las mismas acciones negativas con la puesta en marcha de la siderúrgica Lázaro Cárdenas en el estado de Michoacán y poco tiempo después con las acciones de Petróleos Mexicanos en los estados productores de hidrocarburos.

En el estado de Tabasco, el desquiciamiento provocado por el aumento de las actividades de Pemex, produjo que las tasas de inflación se elevaran a niveles sin precedente, ocasionando con ello situaciones de carestía y escasez de productos alimenticios, vivienda y otros bienes.

Debido a las protestas de los gobiernos estatales y de los municipios, con posterioridad se inició la puesta en marcha de programas para el saneamiento ambiental, ayuda a la familia e integración de la sociedad, mismos que necesariamente debieron ser previstos antes de la acción distorsionadora de las empresas.

Por último, en el proceso de consulta popular para la planeación, conviene recordar algunas palabras del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado: "Hay dos formas de ejecutar planes en una sociedad; una es, en los que se desesperan con los ritmos y los problemas, la dictadura y el autoritarismo. Son quienes no confían en la razón y en la libertad del hombre y prefieren manejar las sociedades humanas como rebaños sin dignidad. La otra solución es confiar en el ser humano, en su capacidad de discernir y analizar los problemas, en su capacidad de decidir conforme a razón, de expresar voluntad, de actuar con eficacia".