

El nuevo federalismo en México y su impacto en la región de San Diego y Baja California*

Dip. Rubén Fernández Aceves*

El tema del desarrollo es uno de los ingredientes del discurso político que más es empleado, y que es menos comprendido. En general, los políticos, los servidores públicos, los legisladores y los organismos internacionales invocamos el desarrollo en nuestro discurso, en nuestras leyes y en nuestras políticas públicas sin la suficiente información y comprensión de sus implicaciones y sus exigencias.

En el mejor de los casos, podemos explicar el desarrollo en términos macroeconómicos, expresándolo como el crecimiento del producto interno bruto de un país o de una región, y la necesidad de generar una mejor distribución del ingreso. Sin embargo, nos es difícil conectar una y otra parte del discurso. No siempre tenemos la capacidad para explicar de que manera ese crecimiento macroeconómico puede traducirse en una mejor distribución del ingreso en la población.

El problema no es solamente metodológico, sino conceptual. No es que nos falten conocimientos, sino que tenemos los conocimientos equivocados.

Muchos casos, tanto en países industrializados como en países en desarrollo, han demostrado que el crecimiento económico no genera de manera automática ni siquiera una mejor distribución de ese crecimiento entre los grupos de la población. Sin excepción, en los países de la OCDE, en América Latina, en los países de la Cuenca del Pacífico o en el África, la creación de empleo nunca ha podido crecer al mismo ritmo del producto interno, y siempre el número de empleos que pueden crearse es inferior a la demanda de la fuerza de trabajo.

Continuar apostando al desarrollo entendido así, como sinónimo de crecimiento económico, constituye un error. No es cuestión tampoco de buscar otros sinónimos para el desarrollo, sino de revisar las concepciones que tenemos. Hablamos de desarrollo, y esto sólo tiene expresión real y concreta cuando se expresa en términos humanos. Entonces, el desarrollo debe ser humano, más que económico.

¿Y que es el desarrollo humano? La cuestión es simple, y va mucho más allá de la gene-

* Ponencia presentada en el Foro Fronterizo que sobre la materia convocó San Diego Dialogue, en julio de 1999.

** Diputado Federal, miembro del grupo parlamentario del PAN. Presidente de la Comisión de Población y Desarrollo de la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados

ración de empleo o de ingreso. Se trata de ampliar las oportunidades, en general, de la gente, de manera que todos podamos realizar nuestras expectativas de vida en los diferentes aspectos en que nuestra vida se desenvuelve: en el educativo, en el cultural, en el familiar, en el afectivo, en el económico.

Por la naturaleza integral de la persona humana, que no es sólo cuerpo con necesidades materiales sino que también es espíritu con exigencias inmateriales (eso que nos distingue de los animales), el desarrollo no puede limitarse entonces a buscar generar empleo y a distribuir de mejor manera la riqueza económica. Desde mi punto de vista incluso, esto ni siquiera es una condición ni previa, ni indispensable, y mucho menos es suficiente.

Voy a poner un ejemplo. Yo he vivido en Tijuana y no puedo quejarme de mis oportunidades económicas. He tenido trabajo y lo han tenido mis padres. Me he alimentado bien y he podido divertirme. Sin embargo, yo quería estudiar antropología, pero no pude hacerlo, porque la distribución no del ingreso, sino de las oportunidades, no es justa ni equitativa. No tenía la oportunidad de estudiar la profesión que yo quería estudiar y que me permitía realizar mi expectativa de vida. Por eso me declaro inocente cuando reconozco que soy abogado.

La propuesta que estoy haciendo puede resumirse de la siguiente forma: es necesario modificar el centro del desarrollo. Pasar de una concepción economista del desarrollo, a una concepción humanista del desarrollo. Cambiar el centro económico, alrededor del cual deben comportarse las otras esferas de nuestra vida, y poner en el centro a la persona humana, alrededor de la cual deben comportarse las otras esferas, incluyendo la economía.

Ojalá que todos los casos fueran como el mío. Hay otros, muchos más, que no se ven,

que no tienen la oportunidad (otra vez, las oportunidades) de estar con Ustedes y presentarles su propio testimonio. Hablo de los pobres, no de las cifras de desempleo o de analfabetismo, sino de cada niño y cada niña, de cada familia que igual en el Valle de San Quintín, en Baja California, o en los suburbios de San Diego, no tienen acceso a las oportunidades necesarias para gestionar su propio desarrollo.

Este tema de la pobreza es central en la concepción humanista del desarrollo, y desde luego, es inaceptable pensar en la pobreza como una consecuencia inevitable de las políticas de ajuste estructural por los que atraviesan muchas economías, sobre todo en economías en transición.

Respecto de la pobreza, la cuestión es también muy simple: la pobreza es dolor humano, pero no un dolor que viene de una causa divina, del mandato de Dios, o del destino, que es el dolor inevitable, contra el cual no podemos hacer nada. La pobreza es dolor humano que tiene otras causas: nuestra propia incapacidad, o lo que es peor, nuestra falta de voluntad para organizar de mejor manera las cosas humanas y poner al alcance de todos las oportunidades para su pleno desarrollo. De la pobreza, somos todos responsables. Y dado que se trata de un dolor humano evitable, es nuestro deber ético y moral no sólo combatirla, sino erradicarla.

Esta es la parte conceptual de la propuesta: una alternativa de desarrollo con centralidad en el desarrollo humano, que a su vez tiene su centro en la erradicación de la pobreza, que es la falta de oportunidades para el propio desarrollo humano.

Como parte del discurso, la propuesta es perfecta. Podríamos adoptarla ahora y salir todos de aquí hablando del desarrollo humano y del dolor que unos hombres causamos a

otros hombres cuando existe la pobreza. Pero eso sería sólo demagogia, un discurso sin contenido, sin eficacia. Nuestro reto y nuestra obligación es más compleja.

La eficacia de un modelo de desarrollo centrado en la persona humana requiere, antes que otra cosa, como condición indispensable, voluntad política, que no es sólo la voluntad del gobierno, sino la voluntad de todos los actores del desarrollo: empresarios, autoridades, representantes electos, organizaciones de la sociedad, ciudadanos. Esta voluntad debe traducirse en puntos muy concretos: establecer metas que puedan ser evaluadas al corto, al mediano y al largo plazo, en aquellos renglones muy específicos que incidan en favor del desarrollo humano.

La propuesta requiere revisar otros conceptos. Por ejemplo, el papel del Estado, el de la economía, el del gobierno. Para tratar de respetar el tiempo que se me ha asignado en este foro, y ofreciendo con todo gusto ampliar el análisis y el debate en otra ocasión, diría solamente que bajo esta concepción, el desarrollo con centralidad en el desarrollo humano, exige la adopción de las siguientes condiciones mínimas:

1. Inversión en la gente, en prioridades humanas: salud, educación, formación y nutrición.
2. Mercados accesibles a todos, especialmente a los grupos más vulnerables, como el sector informal, las mujeres, los ancianos, las minorías étnicas, los jóvenes, las personas con discapacidad o la población rural.
3. Promoción de la capacidad empresarial y del sector informal de la economía.
4. Fomento de tecnologías que empleen alta densidad de mano de obra.
5. Redes de seguridad en el empleo.

Podríamos decir muchas cosas sobre estas condiciones mínimas, que a su vez exigen ciertas condiciones previas:

1. Inversión en educación, salud y aptitudes de la gente para competir en el mercado.
2. La distribución equitativa de los activos, especialmente la tierra.
3. El crédito a los pobres.
4. El acceso a la información.
5. Infraestructura básica, como agua potable y drenaje.
6. La protección del derecho de propiedad.
7. Un clima macroeconómico estable.
8. Un sistema amplio de incentivos.
9. Una política seria de desregulación.

La transición de un modelo de desarrollo centrado en la economía, a un modelo centrado en el desarrollo humano, generará siempre víctimas transitorias. Por eso, al Estado le debe corresponder, en forma primaria, poner en marcha medidas para corregir los desajustes que esta transición puede generar:

1. Protección de la libre competencia.
2. Protección de los consumidores.
3. Protección de los trabajadores.
4. Protección del medio ambiente.
5. Protección de los grupos vulnerables.
6. Protección de las víctimas transitorias del nuevo modelo de desarrollo.

¿Pero que tiene que hacer todo esto con el tema de este foro fronterizo, sobre el federalismo y su impacto en la región? Absolutamente todo. La viabilidad del modelo propuesto tiene que ver en forma directa con el federalismo. Sólo a nivel local pueden afinarse estas estrategias, atendiendo a la realidad específica de cada región y de

cada comunidad, y construyendo las leyes, las políticas públicas y los consensos necesarios para promover el desarrollo humano.

Además de que este modelo de desarrollo sólo tiene viabilidad en un contexto de federalismo y descentralización, la actuación local es a mi juicio la única defensa contra los efectos de la globalización. Pensar globalmente, actuar localmente, como ya han escuchado ustedes.

La mayor parte de las líneas estratégicas del modelo, así como de sus condiciones previas, encuentran su mejor espacio de realización en el territorio local, con la comunidad local. Además, es en este espacio donde una de las condiciones del desarrollo humano, la participación, se puede realizar de manera más completa, tanto en el ámbito político, como en el hogar, en la economía y en las relaciones socioculturales de la comunidad. El "Estado ideal" para abordar estos problemas requiere, entre otras cosas, facilitar la planificación desde las localidades donde se viven los problemas.

El federalismo contribuye en forma importantísima a aumentar la presión ejercida sobre el gobierno central para que enfoque las políticas públicas en el desarrollo de la gente.

Los funcionarios locales están mucho más dispuestos al escrutinio del público y son más responsables ante las comunidades, y los proyectos públicos resultan mucho más pertinentes y eficaces si las comunidades tienen una influencia real en su planificación y ejecución.

Algunos ejemplos de la relación entre el federalismo y el combate a la pobreza, por ejemplo, están en Chile (los municipios manejan el 8% de los recursos nacionales, y sólo dependen en un 38% de recursos centrales), en Indonesia (19% y 25%, respectivamente), en Marruecos (6% y 0% respectivamente —autonomía financiera plena—) y en Zimbabwe (20% y 27%, respectivamente).

La experiencia mundial de la descentralización y del federalismo ha demostrado que en el nivel local las políticas públicas tienden a la eficiencia y al privilegio de prioridades humanas, para lo cual la descentralización del gasto social, dejando en manos de la comunidad y de las autoridades municipales la fijación de prioridades y la administración y operación de los recursos, ha sido importantísima, como en los casos de Zimbabwe (en cuyo caso los Municipios administran el 23% del gasto nacional en materia social) y de Dinamarca (cuyo grado de descentralización es superior al 50%).

Pero parecería que todo es cuestión de contar con más recursos para ser ejercidos por la autoridad local. También aquí es más complejo. Porque la existencia de recursos públicos es una condición exógena, en los más de los casos, que hoy puede ser favorable y mañana no existir en las mismas condiciones, además de que serán siempre insuficientes.

Aquí retoma particular importancia asumir una condición indispensable del desarrollo local, que es la identidad local. Si no nos sentimos parte de lo mismo, si no tenemos un sentido de pertenencia, si no compartimos historia, cultura, valores y metas comunes, no podremos construir ningún proyecto de desarrollo que trascienda y sea socialmente legítimo. Sólo nos quedaría impulsar las iniciativas del gobierno local, o de los empresarios, que son sólo dos de los muchos actores del desarrollo local.

El papel de las autoridades locales, sobre todo de los consejales (para el caso de California) y de los regidores (para el caso de Baja California) es aquí fundamental, porque debe servir para promover esa identidad local y fomentar la iniciativa de todos los actores alrededor de las mismas estrategias.

La región cuenta con experiencias exitosas en esta materia, como lo son este mismo

foro, San Diego Dialogue, la asociación de ciudades hermanas San Diego-Tijuana, y el Plan Estratégico de Tijuana. Estos espacios obedecen a la visión que en su momento han tenido actores importantes del desarrollo local, como la alcaldesa Susan Golding y el ex-alcalde Héctor Osuna, así como importantes empresarios de ambos lados de la frontera.

Sin embargo, a mi juicio es necesario enfrentar algunos obstáculos que no permiten que los proyectos de desarrollo que en estos espacios se han construido se traduzcan en hechos viables y efectivos.

Uno de estos obstáculos consiste en que faltan actores en este proceso, actores que no son autoridades locales ni empresarios, y que han quedado marginados del proceso global de planeación del desarrollo de la región. Me refiero a sectores de la sociedad que aportan como nosotros su esfuerzo cotidiano, pero que en ocasiones sólo participan parcialmente de algunas medidas coyunturales de la planeación. Los vecinos, los consumidores, los usuarios de servicios públicos, los padres de familia, los maestros, las amas de casa, todos aquellos que en muchas ocasiones no están organizados y por ello no tienen voz en estas discusiones.

Otro obstáculo es la limitación que en ocasiones hemos puesto a los objetivos del desarrollo de la región. Parece que hemos privilegiado el desarrollo económico, que como he explicado no garantiza el desarrollo humano integral, y hemos dejado a un lado otros aspectos importantes de nuestras comunidades. Debemos traer a la mesa la realidad de nuestras diferencias socioeconómicas y buscar las alterna-

tivas para aliviarlas y mejorar la condición en la que viven los sectores más pobres de la región. Y esto no es sólo cuestión de instalar grandes empresas para generar empleo.

Finalmente, es necesario atender las limitaciones que impone al desarrollo de la región la existencia de la frontera, con sus implicaciones políticas y jurídicas, sobre todo. Necesitamos encontrar los mecanismos y los acuerdos que nos permitan, en el nivel local, empaquetar algunas estrategias, como pueden ser el marco jurídico de la planeación, las políticas de desregulación y simplificación administrativa, el acceso a la información y la infraestructura básica. Temas como las vías de comunicación, los medios de comunicación, el aprovechamiento de la tecnología, la educación técnica y superior, el uso del suelo, la promoción económica regional, la protección del medio ambiente, la disposición de residuos y el tratamiento del agua son condiciones importantes para el desarrollo de la región, y que ahora con más intensidad en el caso mexicano, por las reformas a las que se ha referido Juan Marcos Gutiérrez, están en manos de nosotros, los actores locales, para promoverlas, atenderlas y ponerlas al servicio del desarrollo integral, humano y económico, de nuestras comunidades.

La globalización está aquí. Residentes de San Diego trabajan en Tijuana y viceversa. No podemos estar a la expectativa, presenciando como la globalización desgasta nuestras oportunidades. Es obvio que ni nuestra gente ni nuestra economía conocen ni de fronteras ni de ritmos oficiales para enfrentar la realidad. El problema es local, y local es su solución.



Collage y técnica mixta
Rafael Barajas Durán