

Reorganización territorial en el norte de México y pacto federal

**Teresa Gutiérrez Haces
Daniel Hiernaux Nicolas•**

A partir de la revisión de las características de la política regional y de la influencia de la reestructuración territorial del país en el marco de la apertura derivada del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCNA), los autores definen las desigualdades resultantes de estos procesos en México, principalmente en la frontera norte. El artículo concluye con la exposición de algunas opciones para un nuevo pacto federal.

Starting on the revision of the regional political characteristics and of the influence of the country territorial re-structure in the frame of the opening derived from the North America Free Trade Agreement (NAFTA), the authors define the inequalities resulting from these processes in Mexico, mainly in the northern border. The article ends with the exposition of some options for a new federal pact.

A partir d'une révision des caractéristiques de la politique régionale et de l'influence de la restructuration territoriale du pays dans le cadre de l'ouverture dérivée de l'Accord de libre-échange d'Amérique du Nord (ALENA), les auteurs définissent les inégalités résultant de ces processus au Mexique, notamment dans la région de la frontière nord. L'article propose, en conclusion, certaines options pour un nouveau pacte fédéral.

• Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, y Presidenta de la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses, A.C. (AMEC). Y Profesor Investigador Titular de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.

Introducción

La reciente crisis mexicana ha puesto en evidencia la característica quizás más relevante del actual modelo de desarrollo mexicano: su estrecha interdependencia con el sistema mundial, pero más particularmente con Estados Unidos.

Durante los últimos doce años la estrategia de apertura económica publicitó —no sin *glamour*—, la necesidad de insertarse en la globalización como condición *sine qua non* del nuevo proyecto de modernización del país; las consecuencias de ésta, a principios de 1995, dieron a conocer una imagen menos amable de una globalización que en ocasiones puede manifestarse perversa.

Sin embargo, reconocemos que sería demasiado restrictivo aplicar exclusivamente el concepto de interdependencia a la relación financiera o inclusive a la económica pues, en efecto, es el conjunto del sistema mexicano el que está implicado desde 1982, en la reestructuración de un vínculo al interior del espacio norteamericano, establecido en base a la apertura económica y la puesta en práctica de los ajustes estructurales.

En el contexto de este ensayo, nos interrogaremos sobre el papel que el norte de México ha jugado en el cambio del modelo de desarrollo en curso y, particularmente, nos referiremos a las modificaciones sustanciales que han ocurrido en los últimos años en su economía y en su territorio; lo anterior, podría calificarse como una verdadera “mutación”, tiene serias implicaciones no sólo en la economía mexicana sino en la conformación del sistema territorial y en especial obliga, como trataremos de demostrarlo, a revisar el pacto federal y el rol que respectivamente desempeñan las diversas entidades federativas en el futuro económico, social y político del país bajo un contexto de apertura creciente.

La hipótesis central de este trabajo es que los cambios económicos ocurridos bajo la apertura comercial han provocado un gran número de transformaciones en la organización territorial del país sin que éstas hayan conllevado un profundo replanteamiento de la relación entre la Federación y las entidades federativas más afectadas por dicha apertura.

Como parte de esta afirmación podemos distinguir cuatro niveles de análisis:

1. La nueva definición de la articulación existente entre el espacio nacional/regional y la globalización.
2. Los cambios regionales más significativos en cuanto a niveles de desarrollo de los estados de la República Mexicana, sus actividades dominantes y su respectiva posición en la división interregional del trabajo.
3. Las profundas transformaciones de las ciudades en las que el acceso a los bienes y servicios en muchas ocasiones provoca serios conflictos que traban negativamente el eje trazado por la globalización.
4. El impacto de una liberalización económica sobre regiones limitadas por una política fiscal condicionada por el poder federal y, en consecuencia, con recursos locales limitados.

Del desarrollo hacia adentro hacia un modelo extrovertido

Como bien se sabe, el modelo de desarrollo que garantizó en México un crecimiento económico sostenido por varias décadas se basó en una estrategia de sustitución de importaciones y en la constitución de un mercado interno de creciente importancia.

Partiendo de una base económica endeble, profundamente marcada por los acontecimientos revolucionarios, México pudo construir un modelo económico acorde con los tiempos mundiales, por el cual se estructuró una industrialización relevante aunque insuficiente y poco eslabonada en algunos sectores; sin embargo, se dieron de esta forma condiciones para una acumulación sustancial en los sectores secundario y terciario que garantizaron la expansión de los mercados nacionales, la constitución de una clase media de creciente capacidad económica, y la transformación de México en un país de relativa modernidad.

El modelo de desarrollo estabilizador consolidó en el transcurso de tres décadas un modelo de país particularmente desigual, marcado por la hiperconcentración económica en el centro del territorio nacional. La concentración del Producto Interno Bruto en el Área Metropolitana de la ciudad de México fue, sin lugar a dudas, el resultado del aprovechamiento por el capital de las innegables ventajas de las economías de escala y de la aglomeración urbana a

inicios de los cuarenta, pero también del papel que jugó el Estado al rehusar establecer un sistema territorial más igualitario y subsidió al capital con el apoyo a la concentración urbana.

Todo parece indicar que al menos desde mediados de los años setenta la situación tendió a modificarse paulatinamente. Las contradicciones que empezaban a hacerse aparentes a fines de los sesenta, se intensificaron con el auge petrolero que, por sus mismas contradicciones respecto del cómo se aplicaron los recursos y por la brevedad del mismo, provocó un agudización de las contradicciones obligando a un cambio drástico de las políticas económicas del país.

Los cambios económicos fueron interpretados como una invitación a participar más activamente en el entorno mundial; esto a la larga desató un cambio de giro en la estrategia económica que empezó a manifestarse como una apertura unilateral de las fronteras comerciales y la eliminación de las barreras aduanales y de otros tipos, que hasta ese momento garantizaban el sostenimiento del modelo introvertido.

El proceso de extroversión de la economía mexicana se logró sobre la base de una adecuación progresiva durante el sexenio de Miguel de la Madrid; ésta tuvo que vencer reticencias tanto ideológicas como corporativas sin excluir de éstas a algunos sectores pertenecientes al aparato de Estado; pero a partir de la administración de Salinas de Gortari, las transformaciones se hicieron no sólo más rápidas, sino más drásticas y sobre todo se aplicaron con un enfoque distinto que esencialmente implicó la aceptación y puesta en marcha de un proceso de *continentalización* del país.

Este proceso de continentalización implicó la conformación de un proyecto económico-territorial en el que sobresalen la conformación de relaciones privilegiadas entre los tres países que conforman América del Norte, la organización de un comercio trilateral con reglas específicas hoy concretizadas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) y sobre todo la clara voluntad política de introducir consideraciones sobre aspectos muy específicos de la vecindad como son los flujos de turismo, la inmigración ilegal, la composición de la deuda exter-

na y la política monetaria, y no únicamente como se presupone sobre el intercambio comercial.¹

La posición anterior trajo aparejada una completa reestructuración de la economía mexicana. Entre los numerosos procesos que ocurrieron en los últimos seis años, cabe mencionar algunos que son significativos para nuestro análisis sobre las mutaciones territoriales: en primer lugar, implicó la desintegración de numerosas ramas de la industria tradicional, que demostraron ser incapaces de enfrentar un proceso brutal de apertura y competencia. En consecuencia, la producción nacional fue sustituida por las importaciones de productos principalmente estadounidenses, aunque cabe mencionar que, para algunas ramas como la textil, confección e industria del zapato, las importaciones asiáticas y latinoamericanas han sido determinantes.

Por otra parte, la apertura permitió que varias ramas como la automotriz, la industria del cemento y la siderúrgica, vivieran profundas reformas internas, entre las cuales se destaca la concentración del capital en unas cuantas empresas claves, la sustitución de una lógica de producción hacia el mercado interno por una auténtica apertura hacia los mercados mundiales y, en varios casos, una redistribución de la producción en el territorio, en especial contiguo a la frontera norte, tema sobre el cual regresaremos en el siguiente apartado de este trabajo.

El proceso de internacionalización de la economía mexicana no puede ser interpretado como una apertura a todos los vientos, sino ante todo como una reconstitución de las relaciones económicas de México con el exterior en un contexto de tipo "continental," en el cual México se alía prioritariamente con Estados Unidos y Canadá, sus socios más cercanos, gracias a la contractualización de sus vínculos bajo el NAFTA.

¹ Bartlet Brebner, John. *North atlantic triangle*, Ottawa, The Carleton Library, 1970. Gutiérrez Haces, María Teresa, "La continentalización: una geopolítica del libre-cambio", en Benítez, Raúl et al. (compiladores), *Viejos desafíos, nuevas perspectivas: México, Estados Unidos y América Latina*, México, Miguel Angel Porrúa Editores, 1988. Gutiérrez Haces, María Teresa, "Experiencias y coincidencias de una vecindad bajo el libre-cambio: Canadá, México y Estados Unidos", en Bernal, Víctor et al., *La integración comercial de México, Estados Unidos y Canadá, México, Siglo XXI editores*, 1990. Clement, Wallace, *Continental corporate power. Economic linkages between Canada and the United States*, Toronto, Ed. McClelland and Stewart, 1977.

Cambios económicos y mutaciones territoriales

Las transformaciones económicas que sucintamente esbozamos en los párrafos anteriores, han tenido implicaciones importantes para diversos indicadores macroeconómicos, entre los cuales se encuentra la balanza de pagos, con los efectos que ha padecido recientemente; también, la inversión extranjera ha conocido un incremento sustancial, aunque un porcentaje relevante de ésta haya sido inversión de cartera.

También es evidente que a nivel social se ha constituido una creciente desigualdad que se ha manifestado en una concentración sin precedente del ingreso nacional, que no ha sido controlada ni matizada en forma efectiva por las políticas sociales, a pesar del fuerte impulso que se ha hecho al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).²

Sin embargo, existe un aspecto relativamente poco tratado dentro de este contexto, en nuestra opinión, de suma relevancia: la *reestructuración territorial* que ha acompañado a los mecanismos de ajuste estructural y liberalización comercial.³

Para entender este proceso debemos partir de la definición del modelo territorial que se implantó a partir de la sustitución de importaciones con la finalidad de entender cómo se modificaron las reglas del juego y empezaron a manifestarse los rasgos de los grandes cambios territoriales.

La consolidación del Estado mexicano posrevolucionario se hizo sobre la base de un reforzamiento del poder federal y la progresiva dominación del centro sobre el resto del territorio. Las causas de la concentración y centralización de México deben ubicarse en el fundamento mismo del modelo económico: la constitución de un mercado nacional no podía realizarse fuera de la férula de la ciudad de México, centro secular de poder económico y político. Así, ésta fue ocupando un lugar preponderante en la economía nacional opacando las potencialidades de crecimiento de otras ciu-

2 Pronasol ha gastado cerca de 50% de su presupuesto en publicidad.

3 Hiernaux, Daniel. "De frente a la modernización: hacia una nueva geografía de México", en Bassols, Mario (compilador), *Campo y ciudad en una era de transición*, México, UAM, 1994.

dades del país. Asimismo, la frontera norte fue considerada como el límite extremo del espacio-nación, el último territorio de la mexicanidad, y por ende con una escasa participación en el desarrollo económico nacional.

Sin embargo, desde los años treinta, es decir, previamente al arranque de la estrategia de sustitución de importaciones y en el contexto del sexenio más nacionalista, el del presidente Lázaro Cárdenas, se otorgó un carácter especial a la frontera norte con la constitución del estatuto de zona libre.

En las siguientes tres décadas, caracterizadas por un intenso crecimiento de la economía mexicana, la ciudad de México concentró en forma creciente la industria y las actividades terciarias de alto nivel, logrando con esto una dominación económica y política evidente sobre el resto del país; lógicamente, en ese contexto el Distrito Federal se convirtió en el principal punto de atracción de los migrantes de zonas rurales, provocando un crecimiento demográfico sin precedente de la capital, acompañado de considerables problemas sociales, económicos y territoriales, debido a la incapacidad del sistema mexicano para ofrecer condiciones adecuadas de vida para la población en la ciudad de México.

Esta percepción no debe engañarnos, las condiciones de vida no eran mejores en el resto del país, pero la concentración de la inversión pública durante décadas evidentemente coadyuvó a que la ciudad de México ofreciera inicialmente mejores servicios que el resto del país; durante décadas se consideró que ésta detentaba los canales y redes socioeconómicas y políticas necesarias para garantizar un ascenso social progresivo de la población migrante; lo anterior explicaría el ininterrumpido flujo hacia la ciudad de México, tanto por las oportunidades de empleo como por las inversiones, en contraposición con los problemas de baja productividad del campo y la carencia de apoyos a los campesinos.

Por otra parte, algunas ciudades lograron desarrollarse y volverse nodos relevantes del sistema de ciudades, como es el caso de Monterrey y de Guadalajara. Asimismo, las capitales estatales, debido a sus funciones económicas de relevo y por su papel político, continuaron desempeñándose como centros secundarios de la capital.

La existencia de estos “nodos” se desarrolló bajo condiciones muy dependientes del Distrito Federal pero con la posibilidad de cierta concentración de población y de recursos económicos; estos dos aspectos se revelan centrales para explicar cómo se reestructuró posteriormente el territorio mexicano a partir del proceso de apertura y de ajuste estructural. Antes que ello, debe apuntarse que durante los años 1970–1982 la creación de grandes proyectos de desarrollo y la descentralización de recursos relacionados con el auge de las actividades petroleras condujeron a percibir un inicio de reestructuración del territorio mexicano, aunque aún permanecieran cerradas las fronteras económicas nacionales; el periodo mencionado debe ser considerado entonces como una fase de *transición*, en que se asistió a una creciente participación del Estado mexicano en la estrategia territorial, lo cual le permitió implantar una política limitada de desarrollo regional, que tuvo más éxito por las cuantiosas inversiones realizadas en infraestructura y en empresas estatales, que por la calidad de la planeación y de la gestión territorial.

En este contexto, las ciudades y el ámbito fronterizo en general no se encuentran beneficiados mayoritariamente por las inversiones públicas de desarrollo sectorial–regional, pero la emergencia de una reconsideración económica y territorial de la frontera norte en el desarrollo de México tendrá lugar dentro del mismo periodo: grandes inversiones públicas fueron canalizadas hacia las ciudades fronterizas, como fue el caso de Tijuana; pero también se modificó la relación entre las demás ciudades del país y el gobierno federal, en el marco de un ensayo de descentralización nacional.⁴

Dentro de este contexto, también se dio una mayor participación de los empresarios provincianos en el modelo de desarrollo, particularmente durante el auge petrolero, y se gestó un nuevo pacto político entre el poder federal y ciertos grupos económicos como fue el caso del grupo Monterrey en la administración de José López Portillo.

La crisis de 1981–1982 golpeó fuertemente a la economía mexicana, tanto en las zonas de nuevo crecimiento, entre las cuales se

encontraban las zonas petroleras, como también en las grandes áreas metropolitanas que empezaron a tener una participación creciente en la economía mexicana; Guadalajara, Monterrey y México fueron particularmente afectadas por la crisis, como lo demuestran las altas tasas de desempleo urbano registrado en esos años.

La reestructuración económica no afectó solamente a la ciudad de México, sino también a las ciudades emergentes de un nuevo modelo territorial aún en ciernes. *La necesidad de ajustar el comportamiento de la economía mexicana indujo a una mayor reestructuración territorial.*

En efecto, la mencionada apertura y reestructuración económica, exigió que las empresas buscaran niveles superiores de eficiencia para enfrentar la competencia internacional que había sido dictada por la apertura incondicional de los mercados mexicanos.

En este contexto, la ciudad de México tenía mucho que perder ya que concentraba una porción importante de las empresas más productivas y eficientes del país, entre otras las sucursales de empresas transnacionales; pero también había dado cabida a un amplio sector de empresas de baja eficiencia que se habían mantenido funcionando gracias al proteccionismo comercial, a las carencias de una competencia real, y a numerosas ventajas ofrecidas por el Estado mexicano, entre las cuales sobresalía un subsidio irrestricto a la localización de la ciudad de México, alejada geográficamente de su principal socio comercial: Estados Unidos. Transporte urbano, energía eléctrica, petróleo, servicios urbanos diversos, no sólo fueron subsidiados para las clases populares, sino para el conjunto de la población incluyendo a las empresas; de forma tal que durante décadas se reforzó una política de “competencia desleal” hacia otras regiones del país, ejerciendo con esto un auténtico “dumping territorial” a favor de la ciudad de México y excluyendo obviamente a la frontera norte.

El paso hacia una estrategia de apertura comercial no únicamente afectó el entorno económico, repercutió también en la política federal hacia la ciudad de México, en la cual se redujeron

⁴ Hiernaux, Daniel. *Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Tijuana*, México, Centro de Ecodesarrollo, 1986.

progresivamente los subsidios, incrementando los precios de los bienes y servicios públicos;⁵ de esta forma, en un lapso de pocos años, se pasó a una ciudad superavitaria en sus finanzas, en lo que al Distrito Federal se refiere.⁶

La reestructuración obligó a reorientar la producción hacia la exportación y, por ende, hacia el mercado natural —geográficamente hablando— de la economía mexicana: Estados Unidos.

De esta forma, se conformó un “nuevo sistema de ventajas competitivas” entre las regiones mexicanas; éste únicamente puede ser entendido si se considera que el país se encontraba cada vez más dividido en cuatro grandes sistemas territoriales: el del Noreste centrado sobre la ciudad de Monterrey; el del Noroeste y Occidente con su centro en Guadalajara; el sistema central en torno a la ciudad de México y el Sureño cuyo eje es la ciudad de Puebla. Cada uno de estos sistemas ha ido desarrollado un comportamiento diferencial, tanto desde una perspectiva económica como demográfica.

En este contexto, el nuevo modelo de desarrollo, con sus consiguientes articulaciones territoriales, que progresivamente se construye en América del Norte, es el de un “regionalismo abierto” caracterizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) por ser un “...proceso creciente de interdependencia económica en la región, impulsado por acuerdos preferenciales de integración, y liberalización comercial, siendo éste reforzado por la cercanía geográfica...”⁷

Así la existencia del “regionalismo abierto” implica una reconsideración de las fronteras, de las articulaciones territoriales y de la división espacial del trabajo entre entidades territoriales, lo que a su turno demanda una modificación radical de los sistemas de infraestructura que fueron establecidos en fases anteriores del desarrollo.

5 Hiernaux, Daniel y François Tomas (compiladores). *Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades, el caso de la ciudad de México*, México, UAM-IFAL, 1994.

6 La ciudad de México se compone del Distrito Federal y de 28 municipios conurbados del Estado de México; estos municipios conurbados no logran equilibrio financiero, todo lo contrario, son fuertemente subsidiados, entre otras fuentes por el Pronasol.

7 Este concepto de regionalismo abierto está retomado de las propuestas recientes de la CEPAL en busca de una actualización de sus planteamientos frente a las tendencias imperantes en América Latina, reproducidas en el periódico *El Financiero* el 5 de diciembre de 1994.

Repensar las infraestructuras y el territorio bajo un nuevo pacto federal

La nueva globalización no es exclusivamente un proceso económico que opera desde arriba, como lo dejaba pensar la actuación del gobierno mexicano en el sexenio pasado; por el contrario, es a partir de los esfuerzos parciales de los diversos sectores económicos, de entidades federativas y regiones particulares, cómo se conforma una *globalización integradora* de nuevas tensiones y regionalismos.

La administración pasada reforzó una visión globalizadora, creando una imagen de avance que ha sido indudablemente real, pero sin analizar o estudiar los impactos locales específicos ni las tensiones que se generarían en algunas partes del país como consecuencia de la aplicación de un modelo global generalmente no matizado por las consideraciones regionales.⁸

El caso de Chiapas es el que inmediatamente llega a la mente: no cabe duda que para las entidades más pobres del país, la vivencia de su retraso atávico así como la distancia económica creciente generada por los esfuerzos de una globalización desigual implicó una autopercepción de abandono y de marginación regional que desembocó en las reivindicaciones que conocemos.

La falta de una visión regionalizada de los procesos de cambio implicó también el no reconocimiento de las enormes carencias que afligen a los estados del norte, no comparables con las del sur, pero significativamente importantes por lo que se refiere al establecimiento de una nueva relación con Estados Unidos.

A este respecto, es preciso distinguir dos componentes centrales de las infraestructuras a las cuales nos vamos a referir en los siguientes párrafos: por una parte, enfrentamos la problemática de la infraestructura económica, del transporte y las comunicaciones; por otra, no podemos ignorar las condiciones de vida de la población, particularmente urbana, que es mayoritaria en los estados norteños.

8 De acuerdo con un estudio realizado por la Universidad de Madrid, la región Centro-Norte del país manifiesta condiciones negativas para aprovechar el Tratado de Libre Comercio (TLC): urbanización deficiente, poca capacidad de atraer mano de obra, etc. Tomado de *El Financiero*, 13 de febrero de 1995.

El reciente Informe Anual de Competitividad Mundial ubica a México en la posición 18 en cuanto al nivel de desarrollo de su infraestructura desde una perspectiva de crecimiento económico; en todos los rubros de infraestructura, México ocupa posiciones poco envidiables a nivel mundial, a pesar de las inversiones que se han hecho en el pasado. Lo anterior significa que la política de infraestructura seguida durante la fase de sustitución de importaciones, contribuyó a reforzar inevitablemente el poder y la dominación de las áreas centrales sobre el resto del país, esto no dejó de ser una ventaja central desde la perspectiva de la acumulación en este periodo; pero es innegable que lo anterior generó deficiencias tales que, en comparación con otros países en desarrollo, las desventajas de México son evidentes en numerosos rubros.

Asimismo, en cuanto a los niveles de urbanización, México ocupa el lugar 34 entre 44 países analizados, lo que también demuestra la inadecuación de la estructura de las ciudades frente a los requerimientos de la apertura económica y el libre comercio.

En referencia a la infraestructura dedicada al desarrollo social, las carencias de la frontera norte se relacionan con la velocidad del proceso de crecimiento demográfico, alimentado por las migraciones desde las regiones centrales y del sur del país. No es necesario documentar el muy conocido proceso de crecimiento de las ciudades fronterizas de México, cuyo origen no es únicamente la reducción de las oportunidades de trabajo generadas localmente, sino también la existencia del atractivo que representa la promesa de mayores oportunidades a una distancia relativamente corta de México.⁹

Los recursos aplicados a partir del sexenio del presidente Echeverría contribuyeron indudablemente a mejorar la situación, pero fueron insuficientes, ya que la demanda de los mismos entró en competencia con las acuciantes demandas de la región central y de las zonas del sur del país.

En un contexto de permanente crisis y carencia de oportunidades —quizás a excepción del demasiado corto auge petrolero—,

9 U.S. Congress, Office of Technology Assessment, 1992.

éstos no alcanzaron nunca para contribuir sustancialmente al mejoramiento de las condiciones de vida en la frontera norte.

Cabe mencionar que las inversiones en infraestructura urbana siempre enfrentaron la competencia de grandes obras urbanas (como la canalización del Río Tijuana) y el desarrollo de los primeros proyectos de infraestructura económica y de comunicaciones con Estados Unidos: centros comerciales, parques industriales y cruces internacionales, drenaron una parte sustancial de los de por sí escasos recursos destinados a las entidades del norte.

A partir de la creciente industrialización fronteriza, los factores de atracción hacia esta zona se han modificado radicalmente: si bien la migración indocumentada hacia Estados Unidos sigue siendo una causa clave del crecimiento demográfico, la generación de miles de empleos maquiladores han contribuido a reforzar la existencia de las ciudades fronterizas como centros de atracción de población aunque éstas —es necesario aclararlo— conservan su “estado de tránsito permanente”; basta observar el impacto que esta conducta ha imprimido en el empleo y en las formas de convivencia cotidianas de una población que tiene dificultades para enraizarse en el espacio fronterizo.

En estas condiciones, la oferta de servicios ha sido sistemáticamente insuficiente y compleja por estar destinada a una sociedad que no necesariamente planea permanecer en el sitio y que, en múltiples ocasiones, destina parte de sus ingresos a proyectos personales alejados de la ciudad fronteriza con el consiguiente deterioro de las condiciones de vida; lo anterior actúa sin lugar a duda como un factor poco propicio al desarrollo del norte del país.

Por otra parte, la creciente demanda de infraestructura económica no se ha resuelto tampoco en forma satisfactoria. Si bien es notoria la participación del capital privado, por ejemplo en la construcción de parques industriales para las empresas maquiladoras, no es menos cierto que éste no tan fácilmente consideró la posibilidad de incursionar en la construcción de infraestructuras más costosas y de rentabilidad muy diferida.¹⁰

10 Salas Porras, Alejandra. “Nuevos agentes económicos, elementos clave de la estrategia de apertura económica”, en Anaya, Elizabeth et al., *Frontera Norte*, Comisión de Asentamientos Humanos de la LV Legislatura, Gobierno de México, 1994.

En consecuencia, una de las vías que utilizó el gobierno salinista fue la de remitir a manos privadas la inversión, a cambio de la asignación de concesiones de operación; éstas deberían permitir, teóricamente, recuperar los fondos en forma relativamente rápida. Para tal efecto se formaron grandes grupos de inversionistas que empezaron a tomar en sus manos la construcción de carreteras, conduciendo así a un incremento sin precedente de la longitud de carreteras en el país; la región norte se vio ampliamente favorecida, ya que se construyeron tramos verticales de articulación de los mercados centrales con la frontera norte; las autopistas Monterrey-Laredo, Hermosillo-Nogales son ejemplos de lo anterior. También ciertas conexiones indispensables como la de Tijuana a Mexicali pudieron ser planteadas en este nuevo modelo de cooperación entre capital privado y público.

A pesar de ello, la exigencia de una recuperación de mediano plazo y la cuantía de las inversiones, así como la situación económica del país, contribuyeron a dificultar este tipo de solución para la dotación de infraestructuras: las cuotas sumamente elevadas que deberían pagar los usuarios han provocado en muchos casos problemas políticos e insurgencia civil, puesto que parte de la población no necesariamente cuenta con la capacidad de respuesta económica.

De esta manera, se observa que una forma innovadora de drenar capitales hacia las infraestructuras se enfrenta con cuellos de botella sustanciales, originados por un malentendido: creer que las grandes infraestructuras que requiere el país pueden surgir del capital privado y ser sometidas a una rentabilización de corto o mediano plazo como si éstos fueran enclaves económicos y no inversiones de beneficio regional; indudablemente, es preciso que el capital privado participe de estas obras, pero es imprescindible que sean articulados con recursos públicos para que conserven su carácter nacional.

En este contexto, la retracción del Estado federal mexicano ha sido dramática en los dos últimos sexenios, éste ha asumido la posición más radical en cuanto a privatizaciones, concesiones al sector privado, y desincorporación de la actividad económica; nadie pone en tela de juicio las bondades de este enfoque, en ciertos sectores y ramas de actividades, pero si regresamos a nuestra inquietud inicial, el Estado es quien debe asumir, en buena medida, el costo

de reestructurar el territorio, de reorganizar las regiones y las ciudades para adecuarlas a las nuevas necesidades de la producción sin fronteras.

Para ello se requiere una *reforma fiscal* a nivel nacional a fin de obtener de las ganancias del capital los recursos necesarios para esta transformación radical del territorio puesto que a este mismo capital favorece; la reforma fue ampliamente demandada desde hace varios sexenios. Recientemente se publicó que las maquiladoras instaladas en territorio mexicano deberán pagar un *transfer prices*, que obliga a estas empresas a destinar parte de sus utilidades al erario público (posiblemente entre el 5% y el 10%), sin embargo, el anuncio de tal medida podría levantar una serie de reacciones en cadena en contra de la iniciativa que se anuncia entraría en vigor en junio de 1995.

Durante los primeros nueve meses de 1994, la industria maquiladora alcanzó en términos reales un incremento anual acumulado de 8.3%, respecto al mismo periodo del año anterior; resulta interesante observar dicho comportamiento en relación con los municipios fronterizos en que se encuentran ubicadas:

CUADRO 1
EL VALOR AGREGADO DE LAS MAQUILADORAS POR PRINCIPALES
CIUDADES FRONTERIZAS, 1994

Ciudad Juárez	23.7%
Tijuana	18.6%
Matamoros	7.9%
Ciudad Reynosa	5.5%
Mexicali	3.9%
TOTAL	64.1%*

FUENTE: Banco de Datos de INEGI, 1994. * Del Valor Agregado Total

La retracción del Estado central no ha podido, por razones diversas, ser substituida por un Estado inversionista a favor de un desarrollo abierto, ni por un modelo privatizado decidido a tomar riesgos y a rentabilizar el esfuerzo con menos avaricia.

Faltaría discutir también, a la luz de la liberalización económica, la viabilidad del pacto federal, tema que subrayábamos al inicio de esta presentación; el nivel estatal o provincial, parecería haber sido normado, una vez por todas en la Constitución de 1917; ésta determina la libertad y soberanía de los estados de la federación, pero esta definición jurídica parecería que ha sido catalizada por una estructura socioeconómica y política que ha negado casi sistemáticamente los recursos materiales necesarios para un desarrollo real y autónomo de las entidades federativas.¹¹

Lo anterior se ha hecho cada vez más patente a nivel de los estados que no entran, debido a sus actividades económicas, en el proyecto de globalización; esto es inconmensurablemente más patético a escala de los municipios, los parientes más pobres del pacto federal mexicano.¹²

Con base en esto, durante el sexenio de López Portillo se concibieron nuevas reglas del juego tendientes a reformar, aunque fuera parcialmente, las desigualdades del pacto vigente; progresivamente se regresaron a los estados parte de los recursos que habían sido centralizados por la federación en administraciones anteriores; cabe mencionar a este respecto, que a diferencia de Canadá y Estados Unidos, la recaudación fiscal ha sido sumamente centralizada en México, por lo que los estados y los municipios han contado con escasos recursos propios para emprender las obras requerida.¹³

De esta forma, los estados y los municipios no han podido orientar los procesos de desarrollo de sus infraestructuras, ni a nivel económico ni en relación con las infraestructuras sociales y urbanas. Las dádivas de la federación han sido, obviamente, uno de los instrumentos más preciados del control político: los recursos

11 Blanco, Roy. "Política presupuestaria, régimen de excepción fiscal y gasto social en Baja California", en Anaya, Elizabeth et al., *Frontera Norte*, Comisión de Asentamientos Humanos de la LV Legislatura, Gobierno de México, 1994. Astudillo, Marcela, *México: la distribución de los ingresos públicos entre la federación y los estados*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1989.

12 Colmenares Páramo, David. "Federalismo y democracia", *El Financiero*, 13 de febrero de 1995.

13 Gutiérrez Haces, María Teresa. "Canadá: entre el libre comercio y las barreras interprovinciales", en *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 1, Revista del Banco Nacional de Comercio Exterior, México, enero de 1994.

han sido y son proporcionales a la disciplina de las autoridades locales con la administración federal, lo que explica que el conjunto de la inversión pública haya seguido un curso bastante armónico dentro de los criterios federales, ya que eran directamente invertidos por la Federación o bien controlados políticamente por la misma; esta situación ha cambiado con el triunfo del Partido Acción Nacional en los estados fronterizos de Baja California y Chihuahua.

No todo el modelo debe ser visto negativamente: éste funcionó en buena medida porque permitió una homogeneización de los criterios, y una redistribución parcial de las aportaciones de las entidades más ricas a las más pobres, aunque se sabe que esta redistribución fue limitada.

La distribución de la captación fiscal por parte de la Federación en los estados del norte se ha situado alrededor de 19% entre 1984 y 1993; en otros términos, no se ha modificado fuertemente la aportación de dichos estados al erario federal (véase Cuadro 2), lo que es contradictorio con el incremento de las actividades económicas; pero lo que es notorio es que el Distrito Federal aporta también menos recursos a la Federación, ya que su participación ha declinado de 20.67% en 1984, a 17.19% en 1993; este último porcentaje es inferior a la aportación global de los seis estados fronterizos, de 18.79% en el mismo año. De esta forma, se ve que el declive de la industrialización central es evidente, y reflejado en la recaudación fiscal, pero que el nuevo modelo de industrialización fronteriza no es por lo tanto una fuente de amplios recursos para la Federación.

Desde la perspectiva de la redistribución de los recursos, se puede observar en el Cuadro 3 que la participación de los mismos seis estados fronterizos en las participaciones totales otorgadas por la federación han declinado de 20.03% en 1986, año en que se inició la apertura, a 18.79% en 1993. En el caso de las participaciones, también el Distrito Federal enfrenta una reducción en las mismas proporciones.

Con respecto a la inversión pública, como lo mencionábamos anteriormente, todo parece indicar que no se ha prestado suficiente atención a las demandas de los estados fronterizos, ya que se redujo sensiblemente su participación tanto en la inversión pública federal ejercida total entre 1987 y 1993 (Cuadro 4) como en la asignada al

CUADRO 2
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE ESTADOS SELECTOS
EN LAS RECAUDACIONES FISCALES DE LA FEDERACIÓN, 1984-1993

Año/estado	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Baja California	2.68	2.75	2.91	2.91	2.64	3.26	3.22	3.03	3.04	2.87
Sonora	3.08	3.33	3.35	3.43	3.22	3.57	3.62	3.43	3.29	3.00
Chihuahua	2.59	2.75	2.68	2.63	2.63	2.79	2.90	2.85	3.06	2.86
Coahuila	2.48	2.53	2.39	2.38	1.80	2.33	2.42	2.34	2.33	2.28
Nuevo León	5.30	5.29	5.37	5.23	5.41	5.30	4.86	4.70	4.67	4.94
Tamaulipas	2.93	3.08	3.32	2.83	2.98	2.97	2.95	3.16	3.21	2.84
Subtotal estados fronterizos	19.07	19.73	20.03	19.40	18.68	20.22	19.96	19.51	19.59	18.79
Distrito Federal	20.67	20.69	19.90	20.76	22.67	20.23	19.25	18.51	17.32	17.19
México	10.26	9.87	9.66	9.74	10.10	9.05	8.88	9.21	9.04	10.32
Jalisco	5.77	5.46	5.71	5.66	5.87	5.58	5.56	5.76	5.93	5.89
Otros estados	44.24	44.24	44.70	44.45	42.68	44.93	46.34	47.01	48.13	47.81
Total nacional	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Procesamiento propio con base en Salinas de Gortari, Carlos. Sexto Informe de Gobierno, 1994.

CUADRO 3
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE ESTADOS SELECTOS EN LAS PARTICIPACIONES
TOTALES OTORGADAS POR LA FEDERACIÓN, 1986-1993

Año/estado	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Baja California	2.91	2.91	2.64	3.26	3.22	3.03	3.04	2.87
Sonora	3.35	3.43	3.22	3.57	3.62	3.43	3.29	3.00
Chihuahua	2.68	2.63	2.63	2.79	2.90	2.85	3.06	2.86
Coahuila	2.39	2.38	1.80	2.33	2.42	2.34	2.33	2.27
Nuevo León	5.36	5.23	5.41	5.30	4.86	4.70	4.67	4.94
Tamaulipas	3.33	2.83	2.98	2.97	2.94	3.16	3.21	2.84
Subtotal estados fronterizos	20.03	19.40	18.68	20.22	19.96	19.51	19.59	18.79
Distrito Federal	19.90	20.76	22.67	20.23	19.25	18.51	17.32	17.19
México	9.66	9.74	10.10	9.05	8.88	9.21	9.04	10.32
Jalisco	5.71	5.66	5.87	5.58	5.56	5.76	5.93	5.89
Otros estados	44.70	44.45	42.68	44.93	46.34	47.01	48.13	47.81
Total nacional	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Salinas de Gortari, Carlos. Sexto Informe de Gobierno, 1994.

sector comunicación y transporte (Cuadro 5), donde la baja porcentual es aun más brutal.

Por otra parte, es evidente que la participación en el PIB de los estados fronterizos ha sido creciente desde 1975 por lo menos, como lo presenta el Cuadro 6. Para 1988, último año para el cual se cuenta con datos detallados por estado, el PIB de los estados fronterizos alcanzaba poco más del 20% del total nacional. Como se puede observar a través de esta serie de cuadros, existe una fuerte asimetría entre las aportaciones al erario federal, y las retribuciones que reciben los estados fronterizos bajo diversas formas (inversiones públicas, participaciones etc.); a ello debe agregarse el hecho, ya mencionado, de que las demandas de infraestructura son crecientes por la reestructuración de la economía nacional y por el nuevo rol que ejercen dichos estados en ese proceso. Por lo menos dos actividades han sido sustanciales en la captación de divisas del país en los últimos años: el turismo y la maquiladora, ambas han tenido un desarrollo sustancial en los estados del norte, aunque no en forma exclusiva; es significativo que su desarrollo provoque serias demandas de infraestructura, sobre todo porque ambas están relacionadas con la intensificación de los cruces fronterizos, con la demanda de servicios urbanos, con la operación de puentes y carreteras y con la existencia de una fuerza de seguridad pública. Estas exigencias insistentes están ligadas a las actividades centrales de las economías de la frontera norte.

Lo anterior puede explicarse por dos motivos: por una parte, el crecimiento demográfico inducido por la generación de empleos directos e indirectos, y en segundo término por la presencia de múltiples aspectos nocivos a nivel ambiental, como son la acumulación de basura abandonada por los turistas, la contaminación, tan evidente en el caso de Ciudad Juárez, y la relajación social que es originada cíclicamente por visitantes que únicamente visualizan la frontera como "tierra de nadie" durante los fines de semana.

Las autoridades locales no han recibido jamás los recursos básicos de la federación para enfrentar dichos problemas, de evidentes repercusiones en la calidad de vida de la zona fronteriza, pero también la propia competitividad de las ciudades fronterizas juega en su contra. A manera de ejemplo, se observa que cuando gobierna un partido de oposición, como en Baja California Norte, éste reclama a la Federación una redistribución más equitativa de los

CUADRO 4
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EJERCIDA, 1987-1993
(por estados de la República)

Estado	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Aguascalientes	0.50	0.26	0.73	0.64	0.41	0.83	0.50
Baja California N.	2.02	0.61	1.89	1.67	1.14	0.99	1.09
B. California S.	0.72	0.17	0.74	1.43	0.95	0.69	0.61
Campeche	7.95	1.92	3.45	3.95	3.32	4.06	9.74
Coahuila	2.20	0.58	2.74	2.66	3.75	1.15	1.04
Colima	1.25	0.23	0.78	0.56	0.73	0.44	0.47
Chiapas	1.21	0.31	1.45	1.34	1.85	2.22	1.84
Chihuahua	1.70	0.55	2.05	1.67	1.83	1.36	1.02
Distrito Federal	28.17	79.05	30.27	30.39	37.57	43.53	32.64
Durango	0.87	0.25	1.26	1.02	1.00	0.77	0.61
Guanajuato	1.54	0.47	1.36	1.25	1.07	1.43	1.60
Guerrero	1.96	0.51	1.60	2.59	2.40	1.81	2.47
Hidalgo	1.75	0.54	1.42	1.93	1.96	2.75	2.90
Jalisco	2.43	0.75	2.69	2.47	1.92	1.78	1.66
Estado de México	2.70	0.97	4.20	3.76	4.29	3.26	2.81
Michoacán	6.42	2.13	4.40	3.02	2.69	2.74	1.71
Morelos	0.60	0.22	0.99	0.81	0.77	0.82	0.85
Nayarit	0.51	0.20	0.77	1.02	2.20	2.12	1.68
Nuevo León	1.43	0.53	1.68	1.81	1.30	1.08	1.99

Estado	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Oaxaca	2.78	1.18	2.29	2.99	1.99	2.11	4.01
Puebla	1.41	0.46	1.55	1.35	1.19	0.94	0.82
Querétaro	0.60	0.21	0.62	0.69	0.59	0.55	0.73
Quintana Roo	0.66	0.26	0.86	0.96	0.71	0.54	0.54
Sn. Luis Potosí	0.93	0.98	2.19	2.29	0.86	0.66	0.81
Sinaloa	1.67	0.96	1.75	3.56	1.89	1.48	1.73
Sonora	2.03	1.00	1.55	1.58	1.24	1.08	1.34
Tabasco	2.29	0.56	2.24	1.69	3.86	3.36	1.95
Tamaulipas	2.23	0.74	1.82	1.55	2.34	2.08	1.54
Tlaxcala	0.35	0.14	0.42	0.46	0.45	0.39	0.37
Veracruz	8.09	2.76	11.13	9.09	6.07	6.25	3.86
Yucatán	0.99	0.23	1.84	1.64	1.49	1.39	1.03
Zacatecas	0.47	0.17	0.48	0.71	0.68	0.52	0.60
Extranjero	0.00	0.00	0.00	0.07	0.01	0.07	0.50
No distribuido	9.57	1.33	6.82	7.40	5.47	4.75	12.94
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Subtotal							
Edos. fronterizos	11.61	3.99	11.71	10.93	11.60	7.74	8.01

FUENTE: Procesamientos propios con base en Salinas de Gortari, Carlos. Sexto Informe de Gobierno, 1994.

CUADRO 5
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EJERCIDA,
1987-1993, SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTE
(*por estados de la República*)

Estado	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Aguascalientes	0.23	1.45	1.81	1.49	0.46	0.41	0.36
Baja California N.	2.03	2.42	1.89	2.09	1.72	1.99	1.61
B. California S.	0.78	0.58	0.48	0.80	1.00	1.34	0.66
Campeche	0.59	1.06	0.55	0.71	1.18	1.04	0.53
Coahuila	2.04	2.19	2.59	2.20	1.64	2.15	1.06
Colima	0.87	0.69	0.44	0.78	1.78	1.60	1.24
Chiapas	1.55	1.26	2.93	1.55	1.90	1.26	0.89
Chihuahua	3.57	3.16	2.73	4.15	3.74	1.04	0.70
Distrito Federal	45.50	30.85	29.07	22.16	22.89	37.86	31.21
Durango	0.58	0.92	1.44	1.30	1.02	0.81	0.60
Guajuato	1.73	2.61	2.19	2.19	1.40	1.08	1.70
Guerrero	1.14	1.80	2.00	1.91	1.12	0.92	0.79
Hidalgo	0.95	1.06	2.77	2.29	1.39	1.22	0.87
Jalisco	4.83	5.60	6.28	6.76	2.92	2.40	2.10
Estado de México	2.99	5.52	7.30	7.75	17.57	14.62	7.56
Michoacán	1.88	2.55	3.53	4.51	4.90	4.18	1.86
Morelos	0.98	1.01	2.03	1.36	1.74	1.54	2.46

Estado	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Nayarit	0.90	0.78	0.93	1.24	1.10	0.52	0.50
Nuevo León	2.00	3.73	2.72	5.25	1.55	1.10	1.85
Oaxaca	1.23	1.86	2.64	2.52	2.76	1.91	1.28
Puebla	1.95	2.08	2.65	2.54	2.37	1.37	1.11
Querétaro	0.64	1.14	1.27	1.27	0.77	0.87	0.65
Quintana Roo	0.84	1.45	0.71	1.11	0.80	0.77	0.28
San Luis Potosí	-1.53	4.40	3.72	3.74	1.42	1.55	0.91
Sinaloa	2.16	1.32	2.22	2.11	2.11	2.86	1.81
Sonora	3.22	2.50	2.31	3.83	1.83	0.85	1.16
Tabasco	0.71	1.11	0.68	0.96	1.39	1.10	0.99
Tamaulipas	3.31	5.21	2.74	3.20	2.76	2.10	1.61
Tlaxcala	0.50	0.75	0.62	0.67	1.18	0.66	0.25
Veracruz	3.68	4.77	4.39	4.12	4.49	4.54	3.36
Yucatán	1.75	1.06	1.68	0.89	0.64	0.97	0.61
Zacatecas	0.50	0.70	0.68	1.17	1.17	0.68	0.87
Extranjero	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	5.27
No distribuido	2.82	2.39	0.63	1.40	5.30	2.67	21.28
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Subtotal edos. fronterizos	16.16	19.22	14.98	20.72	13.24	9.23	8.00

FUENTE: Procesamientos propios con base en Salinas de Gortari, Carlos. Sexto Informe de Gobierno, 1994.

CUADRO 6
PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL, INDUSTRIAL Y VALOR AGREGADO DE LAS MAQUILADORAS PARA ESTADOS SELECTOS, 1975, 1980, 1985, 1988
(en porcentajes respectivos)

Año/Estado	1985				% VA/
	PIB Total	PIB Manuf.	PIB man./tot.	VA Maquila	PIB man.
Baja California	1,116,629	191,485	17.15	60,194	31.44
Sonora	1,221,457	163,363	13.37	25,521	15.62
Chihuahua	1,393,319	254,794	18.29	125,210	49.14
Coahuila	1,299,327	377,670	29.07	10,646	2.82
Nuevo León	2,830,282	1,051,065	37.14	nd	nd
Tamaulipas	1,319,016	178,765	13.55	60,027	33.58
Subtotal estados fronterizos	9,180,030	2,217,142	24.15	281,598	12.70
Distrito Federal	9,935,376	2,735,533	27.53	0	0.00
México	5,262,379	2,115,228	40.20	0	0.00
Jalisco	3,157,465	846,597	26.81	0	0.00
otros Estados	19,856,452	3,154,134	15.88	43,652	1.38
Total nacional	47,391,702	11,068,634	23.36	325,250	2.94

Año/Estado	1988				% VA/
	PIB Total	PIB Manuf.	PIB man./tot.	VA Maquila	PIB man.
Baja California	9,929,109	1,906,881	19.20	1,098,448	57.60
Sonora	10,746,400	1,815,526	16.89	414,342	22.82
Chihuahua	12,684,878	2,793,125	22.02	1,934,497	69.26
Coahuila	11,664,132	4,078,115	34.96	194,110	4.76
Nuevo León	24,721,058	10,611,900	42.93	nd	nd
Tamaulipas	10,704,309	1,810,324	16.91	1,014,703	56.05
Subtotal estados fronterizos	80,449,886	23,015,871	28.61	4,656,100	20.23
Distrito Federal	83,371,073	24,642,480	29.56	21,050	0.09
México	44,511,815	19,420,999	43.63	0	0.00
Jalisco	26,463,416	7,485,453	28.29	166,669	2.23
otros Estados	155,655,109	30,837,978	19.81	420,106	1.36
Total nacional	390,451,299	105,402,781	27.00	5,263,925	4.99

FUENTE: Procesamientos propios, con base en Salinas de Gortari, Carlos. Sexto Informe de Gobierno, 1994.

CUADRO 6
 PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL, INDUSTRIAL Y VALOR AGREGADO
 DE LAS MAQUILADORAS PARA ESTADOS SELECTOS, 1975, 1980, 1985, 1988
 (en porcentajes respectivos)

Año/Estado	1975					% VA/ PIB man.
	PIB Total	PIB Manuf.	PIB man./tot.	VA Maquila	PIB man.	
Baja California	26,932	4,874	18.10	1,041	21.36	
Sonora	30,740	3,634	11.82	570	15.69	
Chihuahua	35,832	5,071	14.15	1,223	24.12	
Coahuila	31,849	7,870	24.71	168	2.13	
Nuevo León	64,442	24,224	37.59	nd	nd	
Tamaulipas	33,192	4,559	13.74	610	13.38	
Subtotal estados fronterizos	222,987	50,232	22.53	3,612	7.19	
Distrito Federal	287,583	76,542	26.62	0	0.00	
México	112,760	44,579	39.53	0	0.00	
Jalisco	77,108	18,252	23.67	0	0.00	
otros Estados	399,612	67,096	16.79	402	0.60	
Total nacional	1,100,050	256,701	23.34	4,014	1.56	

Año/Estado	1980					% VA/ PIB man.
	PIB Total	PIB Manuf.	PIB man./tot.	VA Maquila	PIB man.	
Baja California	96,360	17,237	17.89	3,083	17.89	
Sonora	104,642	12,615	12.06	2,239	17.75	
Chihuahua	120,693	18,192	15.07	6,206	34.11	
Coahuila	113,750	30,631	26.93	527	1.72	
Nuevo León	252,389	89,710	35.54	nd	nd	
Tamaulipas	126,084	17,770	14.09	3,084	17.36	
Subtotal estados fronterizos	813,918	186,155	22.87	15,139	8.13	
Distrito Federal	1,075,626	290,140	26.97	0	0.00	
México	467,741	178,025	38.06	0	0.00	
Jalisco	280,803	65,603	23.36	0	0.00	
otros Estados	1,638,402	265,090	16.18	2,590	0.98	
Total nacional	4,276,490	985,013	23.03	17,729	1.80	

FUENTE: Procesamientos propios, con base en Salinas de Gortari, Carlos. Sexto Informe de Gobierno, 1994.

recursos que capta, pero ésta le niega los mismos, parapetado en un contexto de estudios fraudulentamente ejecutados por las autoridades federales.

Existe una profunda contradicción en la política federal en esta materia, o quizás una extraña laguna que pone en tela de juicio la continuidad de la política misma de apertura de mercados y globalización de la economía mexicana: mientras que el Estado federal se retrae de buen número de actividades, tampoco refuerza suficientemente a los gobiernos locales ni les remite los recursos necesarios para enfrentar los retos económicos y sociales de la apertura, sobre todo en el caso de los estados que aportan ingresos considerables a las arcas centrales, pero no reciben contrapartes razonables.

En este sentido podrían ser alentadoras las declaraciones del actual presidente Zedillo, en cuanto a que "...el nuevo federalismo únicamente lo vamos a lograr en la medida que seamos capaces de lograr una auténtica redistribución del poder, de recursos y de autoridad del gobierno federal hacia los otros órdenes de gobierno y hacia la propia sociedad".

La demanda de un nuevo pacto federal ha surgido con vigor en varios estados, y ha contribuido a que la oposición partidista de no pocas entidades haya expresado así su interés en una mayor distancia política con el gobierno federal que no implica la existencia de diferencias respecto de la orientación general del modelo de desarrollo hacia la globalización.

La reforma que requiere la relación entre la federación y las entidades federativas obliga a realizar una revisión sobre la manera como se reparten los recursos fiscales; en ello privaría, a primera vista, el criterio de regresar "al César lo que es del César", es decir, otorgar a los estados más ricos, participaciones más sustanciales en los ingresos, sin atarlos a un control federal estricto como ocurre actualmente con los recursos sociales manejados por el Pronasol, de clara factura federal y centralista.

Pero por otra parte, se plantea el problema de la solidaridad entre estados que se encuentran en posiciones muy difíciles en relación con su capacidad de beneficiarse de los procesos de globalización; para ello, la presencia federal actuaría como agente redistribuidor, que maneja una perecuación de los recursos entre estados ricos, que ganan en el proceso actual de apertura econó-

mica, y los estados que pierden posición relativa ante la redistribución territorial de la producción. En este sentido la política seguida por los gobiernos provinciales canadienses y la federación significan un interesante punto de referencia.¹⁴

CUADRO 7
PIB PER CÁPITA POR PAÍS Y ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA.*

País	Dólares anuales
Suiza	27 500
Japón	21 020
Noruega	19 990
Estados Unidos	19 840
Hong Kong	9 220
Distrito Federal	5 253
Venezuela	3 250
Tabasco	3 127
Nuevo León	3 027
Argentina	2 520
Brasil	2 160
Baja California	2 109
Coahuila	2 101
Jalisco	2 074
Estado de México	1 940
Chile	1 510
Perú	1 300
Bolivia	570
Indonesia	440
China	330
Mozambique	100

FUENTE: Departamento de Estudios Económicos de Banamex, 1990. * Datos a 1989.

14 *Ibid.*

A diferencia del modelo de la Unión Europea, en México aún no existe un mecanismo de redistribución eficaz de las regiones más ricas a las más pobres, por lo que es el Estado nacional, la federación en el caso mexicano, que debe vigilar una redistribución esencial para la posibilidad misma de se refuerce un pacto federal y que no estalle el espacio-nación.

En el caso europeo, los Fondos de Desarrollo Regional se encargan de la redistribución,¹⁵ de tal suerte que las condiciones de vida en las regiones más pobres se ven sustancialmente beneficiadas con las aportaciones de las regiones que logran una mayor inserción en la economía mundial; pero, además, estos Fondos contribuyen al desarrollo de las infraestructuras en las regiones rezagadas, de tal forma que además de crear empleos locales, contribuyen a una paulatina mejoría de la competitividad de las regiones, lo que parecería tener la bondad de garantizar que progresivamente las regiones rezagadas tendrán una participación mayor al producto comunitario.

En los casos canadiense y estadounidense, la presencia de un Estado aun redistribuidor social y regionalmente, impide que se evidencien distancias tan alarmantes como las que conoce México, entre regiones pobres y ricas; este desnivel norte-sur en México, se refuerza además por una asimetría paralela entre el país y Estados Unidos, particularmente porque dos de sus estados, que colindan con las grandes concentraciones mexicanas de población fronteriza, resultan ser entre los más ricos de ese país y del mundo (Texas y California).

La carencia de recursos federales para atender las demandas de nuevas infraestructuras, la inhabilitación de los estados a participar en los procesos y las limitaciones del capital privado, impone un modelo sumamente desigual entre los estados del norte de México y los del sur de Estados Unidos: como se ha podido ver a partir de la firma del NAFTA, existen intereses muy reales de inversionistas estadounidenses en construir infraestructuras de gran trascendencia para el futuro de la relación binacional, y para una mayor inte-

15 Obviamente en complemento con los programas directos de los gobiernos nacionales, los Fondos contemplan más el subsanar los efectos negativos de la integración sobre regiones de por sí desfavorecidas.

gración de las dos economías, como es el caso del Proyecto del Centro de Transporte de El Paso con capital privado y militar, así como la reciente adquisición por empresarios mexicanos de la línea aérea Lone Star, con la finalidad de reforzar la infraestructura aérea entre Dallas y siete ciudades del norte de México.¹⁶

El reforzamiento de las estructuras de comunicaciones y transporte en todo el estado de Texas, entre otros con la plataforma de empresas donde tiene intereses Ross Perot, podrían representar una forma innovadora de ganar espacios para los estados sureños de Estados Unidos: ofrecer las grandes plataformas de infraestructuras y servicios, así como una calidad óptima de las telecomunicaciones que requiere la relación económica con México.

La división espacial del trabajo se encuentra muy lejos de favorecer a México: las demandas de infraestructura que se presentan no son susceptibles, en nuestra opinión, de generar las actividades de alto nivel de valor agregado y efectos multiplicadores que pueden encontrarse en las pujantes economías de Texas y California; por ello, en esa división del trabajo, México recoge las empresas maquiladoras que si bien pueden crecer en tamaño, "civilizar" su operación laboral y mejorar su integración con la economía mexicana, no dejan de ser procesos de escasa tecnología y de poco efecto inducido para el desarrollo de los estados fronterizos.

Aún más, en esta nueva división espacial del trabajo, las ciudades fronterizas mexicanas no alcanzan tampoco un papel destacado, ya que se refuerza la dicotomización entre ambos núcleos de las ciudades binacionales y la remisión a México de las actividades menos relevantes y positivas, como es la recreación de la población estadounidense. Alrededor de 7.7 millones de personas viven en trece pares de ciudades binacionales y 72% de la población fronteriza viven ahí.

Finalmente, los temas ambientales se han vuelto centrales, por la forma de desarrollarse las ciudades mexicanas; pero no es posible considerar que lo anterior puede manejarse en compartimentos cerrados, de tal suerte que a cada país le toque resolver sus problemas. La investigación realizada por los estudiosos de ambos países,

ha recalcado oportunamente que las cuestiones ambientales en particular tienen efectos globales pero que además, la salud social y económica de ambas partes tienen implicaciones de conjunto. A este respecto, la crisis actual de la economía mexicana ha golpeado sensiblemente a las ciudades fronterizas estadounidenses, y existe un serio miedo en Estados Unidos de que se incremente el flujo de inmigrantes ilegales de México; durante los primeros 25 días de enero, la patrulla fronteriza de Estados Unidos deportó a 41 411 indocumentados por Baja California, y en el transcurso de los primeros siete días de febrero se repatriaron 9 000 más.

Por otra parte, la propuesta del presidente Clinton de imponer un impuesto al cruce fronterizo ha sido muy mal acogida por los estados fronterizos, que temen un descenso de su actividad económica por una posible reducción del paso de mexicanos, mientras que México acoge esta medida como una discriminación contradictoria con los esfuerzos de globalización y el discurso mismo de Estados Unidos de una "América sin Fronteras".

Como se puede ver una vez más, los pactos federales de ambas partes requieren de una revisión sustancial, ya que la binacionalidad de las economías de ambas partes de la frontera se ha reforzado considerablemente a partir de la puesta en práctica del NAFTA. No debe olvidarse que el comercio entre México y Estados Unidos se debe principalmente a los estados de Texas y California; éste último, representa el 13 % del ingreso nacional de Estados Unidos y el 7% del PIB a nivel mundial.

¿Qué modelo para los próximos años?

El futuro parece sumamente ensombrecido en el contexto de la crisis mexicana, que acaba siendo el reflejo de la crisis de una forma de enfocar el modelo de apertura. Los desequilibrios de la balanza de pagos, el poder decisivo de los capitales volátiles y otras numerosas variables macroeconómicas, no deben esconder que las tensiones y los beneficios de la apertura se distribuyen e internacionalicen en formas muy diferentes por los distintos grupos sociales y por las regiones.

En este contexto, no se repetirá nunca suficientemente que no se puede sólo ejercer un discurso y una política federal, si ésta no se

¹⁶ *El Financiero*, 13 de febrero de 1995.

acompaña de una participación efectiva de las regiones en el proceso decisional y como eje central del desarrollo.

La apertura ha abierto la puerta, quizás involuntariamente, a nuevas demandas que apuntan a la revisión del pacto federal mexicano; en este contexto, todos los estados coinciden, aunque por razones diferentes, en que la omnipresencia y el poder absolutista del centro sobre las regiones, debe cesar y ser reemplazado por un auténtico federalismo.

Para atender las necesidades de infraestructura que requiere el proceso de globalización, la participación de los estados e inclusive de los municipios es imprescindible, ellos son los elementos líderes de una nueva política económica, y los gestores más seguros del cambio.

En el contexto particular de la frontera norte, la redistribución de los recursos a favor de los gobiernos estatales es tanto más necesaria dado que estos estados contribuyen en forma creciente al producto interno nacional y a la generación de los recursos fiscales de los cuales se alimenta el poder central.

Pero además, es imprescindible que se atienda en forma más dinámica, la necesidad de introducir una negociación entre regiones de ambos países para garantizar un funcionamiento adecuado de las infraestructuras, la reducción de las tensiones sociales, y una mejor distribución de los recursos e infraestructuras que garanticen un desarrollo más equitativo en ambos lados de la frontera, para el mayor beneficio de todos.