

Acumulación de Capital y Desarrollo Municipal

JOSE ANTONIO MOLINA FARRO

La dinámica del desarrollo económico del país en la posguerra estuvo dominada por un proceso de concentración y centralización creciente del capital. Sus bases fueron cimentadas por un esquema político que dirimió las disputas por el poder a través de la negociación y el consenso nacional; para ello fue necesario fortalecer un régimen institucional en donde el Poder Ejecutivo, representado en la figura presidencial, se convirtió en el centro regulador de la vida política del país, permitiendo la estabilidad social necesaria para impulsar un proceso de acumulación centrado en el desarrollo de la industria nacional. Esto es, la concentración del poder político contribuyó considerablemente a la acumulación pública y privada del capital. Las contradicciones generadas por este patrón de acumulación han dado como resultado la crisis económica nacional de los últimos años.

En este proceso, el Estado se mantuvo como eje motor del ciclo de valorización

del capital, es decir coadyuvó y libró obstáculos que impidieron o limitaron el buen comportamiento de la rentabilidad capitalista; a través del crédito y del sistema fiscal impulsó la industrialización del aparato productivo nacional; mediante la política sindical, agrupó a la clase trabajadora y garantizó su reproducción social, mientras que con el gasto público alentó las inversiones del capital privado nacional y extranjero. Con ello, la intervención del Estado en la economía no sólo se convirtió en un antecedente de la acumulación capitalista sino, aún más, en una parte integrante de ella, como lo podemos comprobar en las relaciones interindustriales y comerciales entre las empresas del Estado y el conjunto del aparato productivo. En este proceso el comportamiento del gasto público impulsó un crecimiento desigual de la economía al fomentar las actividades que representaban altas tasas de rentabilidad para el capital privado.

En el periodo 1962-1970, en tanto el sector agropecuario recibía el 11% de la inversión pública federal, las actividades que apoyan el crecimiento de la industria, entre ellas las ramas energética, manufacturera, de comunicaciones y transportes, recibieron el 62.1% de la misma inversión; este comportamiento privilegiado del gasto público en favor de la industria nacional marcó el ritmo y el destino de la inversión privada nacional y extranjera y permitió modificar la composición del producto interno bruto, del empleo y del ingreso nacional, ya que entre 1940 y 1970 la participación de la agricultura en el PIB disminuyó del 21 al 11% y para 1970 la productividad industrial era cuatro veces mayor que la agrícola.

El resultado lógico de este patrón de acumulación fue el desequilibrio entre la agricultura y la industria, pues la primera financió el crecimiento de esta última a través de la transferencia masiva de recursos; el Estado tan sólo promovió la agricultura de exportación para captar divisas que la industria requería y desatendió la producción de básicos para el mercado interno.

En contrapartida, junto al crecimiento de la industria se desarrolló un conjunto de actividades pertenecientes al sector servicio, dando como resultado una concentración regional de actividades y de oportunidades tanto de inversión como de trabajo, captando unas cuantas ciudades la mayor parte de las inversiones en infraestructura y servicios.

Las bases del crecimiento hipertrofiado estaban sentadas. Esta tendencia concentradora del empleo, del ingreso y de recursos materiales y humanos favoreció a unos cuantos municipios como consecuencia de un patrón de acumulación acorde a las necesidades de la rentabilidad capitalista, que al mismo tiempo generó sus propias contradicciones provocando una marcada desigualdad regional y sectorial, y con ella el empobrecimiento y la falta de recursos económicos en extensas regiones del territorio nacional, donde se encuentra la mayor parte de los 2 378 municipios del país.

La visión de que el desarrollo económico se lograría con un crecimiento acelerado de la economía le confirió al capital la necesidad de una maduración rápida de las in-

versiones, o dicho de otra manera, de obtener ganancias rápidas y duraderas. Uno de los instrumentos utilizados fue la práctica recurrente a importaciones de tecnología, insumos, materias primas, inversión extranjera, deuda externa, etcétera, con ello la economía logró altas tasas de crecimiento, la estructura productiva no sólo se industrializó sino aún más, se monopolizó y se volvió dependiente del exterior.

El crecimiento industrial permitió ocultar la creciente marginación, el desempleo y la baja productividad del sector agropecuario. Durante cuatro décadas la industria y los servicios, aunque insuficientemente, captaban parte de la mano de obra expulsada del campo. Sin embargo, en la década de los setenta este esquema mostraba signos de agotamiento, el desempleo aumentaba, tanto en las ciudades como en el campo, la industria presentaba síntomas de baja productividad, rendimientos decrecientes y desintegración interna, el financiamiento deficitario del crecimiento económico de años anteriores se convirtió en un obstáculo a la acumulación capitalista; el mercado de capitales se restringió y se acentuaron las dificultades para incentivar la inversión, la producción, la demanda, y en general los factores condicionantes de la valorización del capital.

Hacia 1970 las limitaciones, desigualdades y carencias que había dejado el modelo de acumulación seguido durante décadas, fueron reconocidas por los responsables de la política económica del gobierno. Para compensar los desequilibrios se instrumentó una nueva estrategia sobre dos grandes vertientes: por un lado, una reforma fiscal que permitiera una redistribución del ingreso y una disminución del endeudamiento externo. Y por otro, se buscó expandir las exportaciones, principalmente manufactureras, para compensar los desequilibrios de la balanza comercial. A finales del sexenio la inflación se agudizó, la economía entró en una etapa recesiva y uno de los mitos del crecimiento económico anterior se derrumbó: la moneda nacional se devaluó. Ante esta situación el sexenio del Presidente López Portillo buscó una salida a la crisis sobre la base de la producción y exportación masiva de petróleo, de tal forma que de 1979 a 1981 el PIB creció en un 8% anual.

Pero este crecimiento se realizó, en parte, gracias al aumento desorbitante de la deuda externa: para 1982 el pago de su servicio equivalía casi al valor de las exportaciones petroleras.

El crecimiento económico basado en el aumento del gasto público y del creciente endeudamiento externo pronto encontró un obstáculo insalvable cuando el capital financiero internacional se negó a seguir otorgando préstamos a nuestro país. Ante esta situación la economía se contrajo, entrando en una fase recesiva. La identificación de esta contracción con la negativa de préstamos, hizo pensar a las autoridades, en un primer momento, que se trataba de un problema exclusivamente financiero. No obstante, posteriormente se reconoció el origen de la crisis en los desequilibrios que en todos los órdenes se habían creado en la economía nacional.

La crisis fiscal del Estado, el endeudamiento externo, la internacionalización comercial, productiva y financiera del capital han sido el espacio lógico del desenvolvimiento de éste, y no se avisa una perspectiva diferente a corto y mediano plazo. La integración a la economía mundial es una tendencia irreversible. La lógica que subyace en el funcionamiento del capital así lo indica.

Hacia el interior, se intentan algunos ajustes en el sistema político que permitan que el proceso descrito se realice en un clima de estabilidad social. Entre ellos se encuentran la revitalización del pacto federal dirigido a una mayor autonomía de las entidades estatales respecto a la Federación; la política presidencial de descentralización de la vida nacional, la democratización integral de la sociedad y el fortalecimiento municipal; todos ellos, concebidos e instrumentados por el poder federal, buscan dotar de consenso y legitimidad a dicha transición. De esta forma, la acción del Estado parece bifurcarse en dos senderos, uno que tiene los ojos fijos hacia el exterior, como lo indican las negociaciones con el FMI, la política económica de sustitución de exportaciones, la reconversión industrial, etcétera; y el otro, que busca el relajamiento de las tensiones sociales y de los conflictos internos agudizados por la crisis, buscando un avance democrático y descentralizador. Un

esquema de desarrollo alternativo a la acumulación dependiente y centralizada deberá poner énfasis en su contrario: la descentralización del poder y de la actividad productiva. Ahora bien, ¿hasta dónde es posible realizar una acumulación apoyada en la descentralización de la actividad productiva, cuando ésta se encuentra en alto grado desarticulada, altamente concentrada y dependiente del exterior y sin una base tecnológica ajustada a las necesidades de la población?

La gran industria concentrada crea serios problemas a la movilidad del capital, por lo que cambiarla de un lugar a otro es casi imposible en las actuales circunstancias; la pequeña y mediana industria se niegan a experimentar en nuevas regiones y mercados; por lo que, a corto plazo, la descentralización deberá crear condiciones favorables a las nuevas empresas ya sean agrícolas o industriales. Las empresas familiares y la microindustria podrían ser la alternativa a la obsolescencia y capacidad ociosa del gran capital productivo. Esta medida deberá acompañarse de una liberación paulatina y selectiva del crédito, acorde a las necesidades del desarrollo regional y sectorial.

Asimismo, la descentralización para el fortalecimiento municipal exige del Estado mexicano la voluntad política de una concertación democrática que permita la participación ciudadana en las grandes tareas nacionales, desde la construcción de escuelas, caminos rurales, centros de salud, vivienda, campaña de alfabetización, etcétera. Una acción de esta naturaleza entraña también la incorporación de la población a los mecanismos de decisión y de vigilancia en la ejecución del gasto.

Puede afirmarse que a la decisión de la Federación por impulsar la descentralización deberá agregarse la voluntad de la comunidad organizada por corresponsabilizarse en esta nueva etapa de desarrollo del país.

Ahora bien, las acciones tendentes a impulsar la democracia y crear las condiciones objetivas para la valorización del capital en regiones marginadas, tendrán poco éxito si su concepción e instrumentación parten desde la cúpula del poder sin considerar a la población como cuerpo activo de este proceso. Y deberá de ser así, porque las medidas cupulares sin participación democrática

ca diluyen su efectividad al descender a los niveles inferiores de la sociedad.

Tal es el caso de las recientes reformas al artículo 115 constitucional, de dudosa eficacia en los propósitos de convertir los municipios en enclaves de democracia y desarrollo social, fortaleciendo su autonomía económica.

La debilidad administrativa, hacendaria y política se origina en las relaciones de subordinación de las autoridades municipales a las estatales y federales y no a su potencialidad económica, y es aquí donde se encuentra el principal obstáculo para que los postulados descentralizadores y democratizadores se traduzcan en realidades.

De allí que la democratización integral deberá ser un proceso convergente entre dos movimientos, uno en sentido descendente, que dé más facultades y atribuciones a las autoridades estatales y municipales; y otro en sentido ascendente, dictado por la fuerza organizativa y política de la comunidad hasta lograr una identificación con sus órganos administrativos.

En este sentido, no son desdeñables los esfuerzos del gobierno federal para hacer participar a las autoridades estatales, municipales y a la comunidad, en la formulación de los planes regionales y sectoriales de desarrollo.

A partir de la creación de la Ley de Planeación que fundamentó la elaboración del Plan Global del sexenio anterior y el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno, se le asignan a las autoridades estatales responsabilidades en el diseño y vigilancia de los planes de desarrollo. Es así como los comités para la planeación del desarrollo son los órganos técnicos de los estados encarga-

dos de diseñar, ejecutar y vigilar los planes de desarrollo, en coordinación con las autoridades federales. Las demandas de la población y de las autoridades municipales son recogidas e integradas en el seno de los COPLADES y éstos son quienes deciden, de consuno con la Federación, el monto y destino de los recursos. Una vez formulada la programación de obras y de gastos, el municipio queda reducido, en su mayoría, a prestador de servicios públicos, dejando en las autoridades estatales y federales la facultad de asignar recursos, ejecutar, evaluar y vigilar renglones prioritarios del desarrollo. Así vemos que a pesar de los avances en la legislación y la administración, no se avizoran perspectivas halagüeñas sin un cambio cualitativo en las concepciones democráticas y modernizadoras del régimen político.

Habría que subrayar un aspecto más: la modernización y profesionalización de la administración pública municipal es causa y efecto del desarrollo económico regional, y entre ellos existe una relación dialéctica poco entendida por las autoridades. Al no estar en manos de los municipios la responsabilidad central del desarrollo —incluida la planeación en todas sus fases— y en tanto permanezcan viciados los sistemas de selección de candidatos a puestos de elección municipal, son escasas las posibilidades de fortalecerlos y propiciar su desarrollo.

Ahora bien, ¿hasta dónde la descentralización, la democratización y el fortalecimiento municipal favorecen o niegan la actual estabilidad política del sistema? Del tratamiento que se le dé a esta cuestión dependerá el éxito o fracaso de tales propósitos y, por consiguiente, el rumbo de la economía y de la nación.