

40821
4



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGÓN"**

**"LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN Y LA POLÍTICA
PÚBLICA COMO INSTRUMENTO REESTRUCTURADOR
DEL ESPACIO URBANO EN MÉXICO"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A :
VERÓNICA FAYRUZ BEID SIERRA

ASESOR: MTRD. RAÚL L. MORALES CHÁVEZ

MÉXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**TESIS
CON
FALLA DE
ORIGEN**

Agradecimientos

Señor y Dios mío, el camino de la vida es fácil de recorrer si sigo tus huellas, y una sola hoja no se mueve sin tu voluntad. Por eso hoy quiero darte las gracias, porque en tu infinita bondad me haz permitido culminar esta meta en el camino de la superación profesional.

Gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México y a la ENEP Aragón, por abrirme sus aulas en donde adquirí los conocimientos necesarios para servir mejor a la sociedad.

Al Mtro. Raúl I. Morales Chávez, por haber aceptado dedicar parte de su valioso tiempo a la asesoría y dirección en la elaboración de esta Tesis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

B

Dedicatorias

A mi mamá, por tu enorme apoyo, por la confianza, consejos, anhelos y alegrías que haz depositado en mí a pesar de todas las adversidades. Este trabajo es especialmente para ti.

A mi mamá Angelina, por ser mi mejor guía espiritual, por todas tus oraciones, por compartirme tu casa y dedicar gran parte de tu vida conmigo.

A mi papá Carlos+, por su mano firme y dura para construir las bases que sustentan mi existencia. Siempre presente en mi pensamiento.

A Valeria y al resto de mi familia, por enseñarme el camino familiar y por todos los momentos que hemos vivido juntos.

A David Vega, por tener la paciencia suficiente para apoyarme incondicionalmente, por ser el motor que me impulsó a concluir este proyecto, y por todo tu cariño y dedicación hacia mí.

A mis amigos y compañeros, con los que compartí las faenas del estudio y al mismo tiempo una etapa muy importante de mi vida.

"Fue una vez un mundo de espacios rurales y establecimientos tribales, de grandes y expansivos centros de comercio, religión y gobierno; y de aún más grandes centros coloniales repletos de iglesias, plazas y construcciones representativas del poder imperial, de la administración y de la política. Todavía a principios de siglo se vivía principalmente en comunidades rurales –aldeas, municipios, pueblos. Ahora los campos y pueblos pequeños están desapareciendo y las grandes ciudades expandiéndose –las megalópolis de smog, con zonas urbanas de pobreza. Nuevas fuerzas globales, influencias y demandas, constantes migraciones y retornos, transforman y a veces acaban con los pueblos; y los pueblos en sí mismos se reconstituyen en las ciudades; comunidades imaginadas soñadas en comunidades imaginadas que son entonces analizadas por analistas que en sus ciudades de cartas y desperdicio sienten que están más allá de todo eso. Y así el sueño de la aldea vive en los sueños de aquellos que viven en ciudades que viven en sus mentes – sueños de ciudades en nuestro supuesto pueblo global que es a veces tan vil que se convierte en algo muy difícil de asumir y que vivimos ahora en el nuevo siglo y milenio que nos espera."

("Village Dreams And Dreamers". Chicago: Collage Publications 1998)



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1	
GLOBALIZACIÓN.....	4
1.1 Qué es la Globalización?.....	4
1.1.1 Los defensores de la globalización.....	4
1.1.2 Los detractores la globalización.....	8
1.2 Cómo se Analiza?.....	11
1.2.1 La globalización objetiva.....	13
1.2.2 La globalización ideológica.....	17
1.2.3 La globalización económica.....	20
1.3 El Impacto Social de la Globalización Económica.....	22
1.4 Las Sociedades ante la Globalización Económica.....	25
1.5 El papel del Estado en la formación de las Nuevas Ciudades.....	28
1.6 Políticas Públicas de Reestructuración de las Ciudades en la Globalización.....	31
1.6.1 Alcances de la planificación del desarrollo regional en América Latina.....	33
1.6.2 Políticas públicas en las ciudades en el contexto de la globalización.....	39
1.6.3 Gestión urbana.....	40
1.6.4 Globalización. Desarrollo local como alternativa de crecimiento.....	42
CAPÍTULO 2	
ESTRUCTURACIÓN DEL FENÓMENO URBANO CONTEMPORÁNEO.....	49
2.1 ¿Qué es la Ciudad?.....	51
2.2 Ciudades del Conocimiento.....	54
2.3 Las Tecnópolis.....	57
2.4 Las Ciudades de la Manufactura Flexible.....	61
2.5 Los retos Globales de las Megalópolis.....	68

CAPÍTULO 3

LA GLOBALIZACIÓN Y EL ESTADO EN MÉXICO	73
3.1 <i>La Política Mexicana Vs. la Economía Global</i>	79
3.1.1 Los beneficiarios del "cambio".....	82
3.1.2 Perspectivas de "cambio" en el perfil del Estado mexicano.....	83
3.2 <i>Retos de los Gobiernos Estatales en México para la Reestructuración de las Ciudades: la Planeación Regional</i>	87
3.2.1 Reestructuración del sistema de planeación.....	90
3.2.2 Desarrollo regional y regionalización.....	96
3.2.3 Objetivos del desarrollo regional.....	100
3.2.4 Programas para el desarrollo regional.....	102
3.2.5 Desarrollo regional y descentralización.....	104
3.2.6 Mecanismos e instrumentos de coordinación regional.....	105
3.3 <i>La Ciudad de México frente a los Procesos de Reestructuración Urbana</i>	107
3.4 <i>Impacto Regional en México del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)</i>	114

CAPÍTULO 4

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO 2001-2006 COMO POLÍTICA PÚBLICA	123
4.1 <i>Historia de la Distribución Poblacional en México durante el Siglo XX</i>	123
4.2 <i>Distribución y Localización de las Actividades Económicas</i>	130
4.3 <i>Análisis del PNDUyOT 2001-2006</i>	134
4.4 <i>El Hábitat que queremos los Mexicanos</i>	147
CONCLUSIONES	150
ANEXOS	156
A.- Cuadros	156
B.- Mapas	160
BIBLIOGRAFÍA	167

Introducción

En las últimas dos décadas del siglo XX, las economías de los países y aún del mercado mundial, empezaron a depender esencialmente de la economía de regiones y ciudades, actuando como centros dinámicos de crecimiento. El desarrollo urbano y la función económica que realiza, emergen como consecuencia del incremento de su población e ingreso, no obstante su impulso y transformación reciente son consecuencia de la transformación de la economía mundial y de las naciones, provocada por la conjunción de dos fuerzas económicas que han transformado las actividades y funciones económicas de las regiones y ciudades: globalización económica y ajuste estructural o reforma macroeconómica de las economías de los países. La globalización es un proceso que transforma radicalmente las nociones convencionales del tiempo y el espacio económico, propiciada por la revolución de las comunicaciones, los transportes y la teleinformática (entrada a la sociedad del conocimiento).

En este sentido, la globalización económica en esencia se caracteriza por la mundialización de la actividad económica, por lo que la producción y el trabajo, dependen de ese mercado. Por su parte, la reforma macroeconómica se define por el cambio de las políticas económicas, que se caracterizan por la desregulación, privatización y retiro del gobierno en la actividad económica, a fin de que las decisiones económicas se tomen en función del comportamiento del mercado. De aquí que surjan cuestionamientos con relación a los impactos de la globalización y de la apertura de la economía mexicana en las funciones económicas de las ciudades en México y en el desarrollo regional.

El propósito de este trabajo, es el de identificar las funciones económicas de las ciudades en México y los impactos en el desarrollo del país, a raíz de los ajustes estructurales de la economía mexicana y de los impactos de la globalización económica; además de proponer políticas y cambios en la participación del estado y en el sistema de planeación desde una perspectiva de desarrollo regional integral, que considera los aspectos regionales, territoriales e institucionales. Para cubrir adecuadamente esta temática, el trabajo se orienta en cuatro capítulos:

- En el primero se analiza el significado del proceso de la *globalización* y las posiciones divergentes de su concepción. Los defensores de la globalización, señalan, por ejemplo, que ésta se presenta como un fenómeno irreversible, al cual deben sumarse todos los países, en tanto, que para los detractores de la globalización, ésta no es más que una nueva forma de colonialismo, puesto que en el fondo lo que se ha hecho es reemplazar viejas formas de sometimiento, por otras más sofisticadas.
- En el segundo se estudia la *Estructuración del Fenómeno Urbano Contemporáneo*, que a partir de los años 90, está siendo profundamente modificada y condicionada en su dinámica de crecimiento por la interacción de tres grandes procesos históricos interrelacionados: *una revolución tecnológica, una economía global y una economía informacional*, que provocan la transformación de nuestras sociedades, en la cual la nueva lógica espacial se caracteriza por la dominación de un espacio de flujos, estructurado en circuitos electrónicos que se ligan en nodos estratégicos de producción y gestión, que supera a un espacio de lugares localmente fragmentado, así como también crea una estructura territorial como forma de organización cotidiana.

- En el tercero se analiza la *Globalización y el Estado en México*. En este capítulo se hace un estudio a detalle de cómo el estado mexicano ha evolucionado, al pasar de un Estado empresario e intervencionista con amplias funciones de provisión, a un nuevo diseño de Estado menos obeso y pequeño con funciones más de facilitador, mediador y de regulador o árbitro.
- En el cuarto capítulo se analiza *El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 como Política Pública*. Con el cual, se muestra la presencia de los actores gubernamentales en el contexto de la reestructuración económica y se desmiente al viejo señalamiento Smithiano de la mano invisible; ya que son las políticas públicas como instrumentos estatales en coordinación con las inercias de la reestructuración económica lo que está marcando el rumbo de las ciudades como las Mexicanas en el marco de la globalización socioeconómica.

Finalmente, se presenta una serie de conclusiones que dan respuesta a las interrogantes y propósitos planteados en el presente trabajo.

CAPÍTULO 1 GLOBALIZACIÓN

1.1 Qué es la Globalización?

Existen múltiples interpretaciones del concepto "globalización", todas ellas enmarcadas dentro de parámetros ideológicos y políticos, unos más o menos rígidos, otros más o menos eclécticos. En términos generales, la globalización es analizada desde posiciones tecnoeconómicas, socioeconómicas, políticas, geopolíticas, partidistas, religiosas, etc. No obstante, existen rasgos comunes a todas las interpretaciones, en el sentido de ver en la globalización una etapa avanzada de la división internacional del trabajo, la cual se caracteriza por una mayor interacción e interdependencia de los factores y actores que intervienen en el proceso del desarrollo mundial. Estos factores y actores son de índole económica, social, política, ambiental, cultural, geográfica, etc., e involucran las relaciones entre Estados, regiones, pueblos, empresas, partidos, etc. Existen, sin embargo, posiciones claramente divergentes que es necesario analizar.

1.1.1 Los defensores de la globalización

Para los defensores de la globalización ésta consiste en la profundización de la interdependencia económica, cultural y política de todos los países del mundo. Entre los principales argumentos a favor de este enfoque se destacan, por ejemplo, el incremento inusitado del comercio mundial de bienes y servicios, así como del flujo de capitales, gracias, entre otros factores, al avance de los medios de transporte, así como al uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, las cuales han hecho posible una mayor integración de los países, mediante el uso de recursos apoyados en las tecnologías satelitales y, especialmente, de la Internet, la red de redes mundial. Es tal la importancia de estos cambios tecnológicos que algunos autores consideran que han

provocado el surgimiento de una especie de "nuevo continente sin tierra", en el cual las fronteras convencionales prácticamente desaparecen, dando lugar a la aparición de una "nueva economía".¹ A este proceso contribuye, supuestamente, la reducción de aranceles y de trabas a la circulación del capital entre los países.

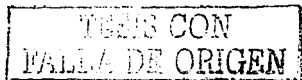
Para los defensores de la globalización ésta se presenta como un fenómeno históricamente irreversible, al cual deben sumarse todos los países, si no quieren perder el tren del desarrollo. En este mismo sentido se expresa Reich, para quien en el futuro "no existirán productos ni tecnologías *nacionales*, ni siquiera industrias nacionales. Ya no habrá economías nacionales, al menos tal como concebimos hoy la idea" y lo único que le queda a los países, como bien fundamental, es su población con sus capacidades y destrezas. Por eso "la principal misión política de una nación consistirá en manejarse con las fuerzas centrífugas de la economía mundial que romperán las ataduras que mantienen unidos a los ciudadanos –concediendo cada vez más prosperidad a los más capacitados y diestros, mientras los menos competentes quedarán relegados a un más bajo nivel de vida".²

A pesar de sus críticas a las imperfecciones del mercado, Soros considera que "el sistema capitalista puede compararse con un imperio cuya cobertura es más global que la de cualquier imperio anterior. Gobierna toda una civilización y, como en otros imperios, quienes están por fuera de sus murallas son considerados bárbaros. No es un imperio territorial porque carece de soberanía y del boato de la soberanía; de hecho, la soberanía de los estados que pertenecen a él es la principal limitación de su poder y su influencia". Según el autor, este imperio es casi invisible, pues carece de una estructura formal, y la mayoría de sus súbditos supuestamente "no saben que están sometidos a él", aunque su poder hace que quienes le pertenecen no puedan fácilmente abandonarlo.³

¹ OHMAE, Kenichi (2000). The Godzill Companies of the New Economy. First Quarter. http://www.strategy-business.com/ex_libris/00112/page1.html. Consultado febrero 10/2000

² REICH, Robert B(1993). El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI. Javier Vergara Editor S.A. Buenos Aires. Argentina. p/13

³ SOROS, George(1999). La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro. Plaza & Janés. S.A. Barcelona, España. p/135



Otros interpretan el proceso actual del desarrollo planetario como una especie de "mundialización", que en el fondo coincide con el enfoque globalizante. Así, por ejemplo, para Nayyar la mundialización "puede entenderse simplemente como la organización y la expansión de las actividades económicas a través de las fronteras nacionales..... como un proceso relacionado con una creciente apertura económica, una creciente interdependencia económica y una mayor integración económica de la economía mundial".⁴

Desde el punto de vista de la cultura, uno de los defensores de la globalización en Latinoamérica es el escritor peruano Mario Vargas Llosa, quien considera que lejos de destruir las culturas nacionales, la globalización genera oportunidades para su desarrollo e internacionalización. Para el autor, "... una de las grandes ventajas de la globalización, es que ella extiende de manera radical las posibilidades de que cada ciudadano de este planeta interconectado -la patria de todos- construya su propia identidad cultural, de acuerdo a sus preferencias y motivaciones íntimas y mediante acciones voluntariamente decididas. Pues, ahora, ya no está obligado, como en el pasado y todavía en muchos lugares en el presente, a acatar la identidad que, recluyéndolo en un campo de concentración del que es imposible escapar, le imponen la lengua, la nación, la iglesia, las costumbres, etcétera, del medio en que nació. En este sentido, la globalización debe ser bienvenida porque amplía de manera notable el horizonte de la libertad individual"⁵.

En síntesis, la globalización se presenta como el proceso en el cual se da una integración y complementariedad de los aspectos financiero, comercial, productivo y tecnológico, nunca antes visto. Esto produce la sensación de que "la economía mundial

⁴ NAYYAR, Deepak (2000). Mundialización y Estrategias de Desarrollo. Unctad. Seminario de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el Siglo XXI Bangkok, 12 de febrero. (X)/RT.1/4. Versión pdf.

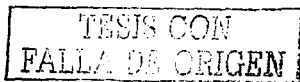
⁵ Mario Vargas Llosa. "Culturas y globalización". En: El Tiempo. Santafé de Bogotá, junio 11 de 2000. http://www.eltiempo.com.co/hoy/led_a000tn0.html

ya no es una sumatoria de economías nacionales, sino una gran red de relaciones con una dinámica autónoma".⁶

Las estadísticas aparentemente también corroboran la validez del argumento en favor de la globalización. De acuerdo con la OMC, entre 1948 y 1998 el comercio mundial de mercancías se multiplicó por 18 veces, a un promedio del 6% anual, especialmente las exportaciones de manufacturas que aumentaron en 43 veces. La producción mundial de las mismas se multiplicó por 8 veces, a un promedio anual del 4,2%. La parte del PIB mundial destinada al comercio de mercancías se elevó del 7% al 17,4%. En 1998 el volumen del comercio mundial total ascendió a 6,6 billones de dólares, de los cuales 5,3 billones (80%) correspondían a mercancías y 1,3 billones (20%) a servicios comerciales. Las exportaciones por habitante se incrementaron de 123 dólares a 951, es decir en 7,7 veces, a un promedio anual del 4,2%. Durante el período analizado el PIB mundial pasó de cerca de 4 billones a 27,6 billones de dólares, con un aumento promedio anual del 4%, mientras que el PIB por habitante pasó de 1.591 a 4.623 dólares, con un crecimiento promedio anual del 2,2%, mostrando un franco deterioro, especialmente durante el período 1990-1998, cuando decreció en promedio el 1,4%, al tiempo que el PIB creció en promedio el 2,6%. Mientras tanto, la población mundial pasó de 2.473 millones de personas en 1948 a 5.973 millones en 1998, con un crecimiento promedio anual del 1,8%, muy por debajo del crecimiento del producto mundial.⁷

Igualmente impresionante ha sido el incremento de los flujos de inversión extranjera directa (IED). De acuerdo con la OMC, entre 1973 y 1998 estos se multiplicaron por 27, a un promedio anual del 14%. Solo en 1998 el volumen de estos flujos alcanzó la suma de 645 mil millones de dólares, contra 24 mil en 1973 y 60 mil en 1985. El monto total acumulado de IED en el mundo alcanzaba en 1998 la cifra de 4,1 billones de dólares. La proporción de IED con respecto al PNB a escala mundial más

⁶ WOLOVICK, Daniel (1993) Globalización de la economía. En: Humanismo Latinoamericano <http://latino.com/htdocs/globalizacion.htm>. Consultado diciembre 19 de 2001.
⁷ OMC(1999). Conferencia ministerial en Seattle. Algunos hechos y cifras. http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min99_s/spanish/about_s/22fact_s.htm



que se duplicó durante 1980-1997, al pasar de 5,0% al 11,7%. En los países en desarrollo este factor se multiplicó por 3, al pasar del 5,9% al 16,6% durante el mismo período, mientras que en los menos adelantados aumentó del 2,2% al 5,7%.⁸

Como podemos observar, tanto el incremento de la actividad económica mundial, como los cambios cualitativos en las principales fuerzas productivas, han sido significativos, especialmente a partir de la década del setenta en el siglo XX. Este ha sido el principal argumento para justificar el enfoque globalizador de la actual fase del desarrollo planetario. No obstante, los indicadores económicos no favorecen por igual a todos los países dentro de la división internacional del trabajo, ni tampoco el comercio mundial es el motor del desarrollo, como podría esperarse.

1.1.2 Los detractores la globalización

Para algunos de los que están en contra de la globalización como criterio para definir la etapa actual del desarrollo mundial, ésta no es más que una nueva forma de colonialismo, puesto que en el fondo lo que se ha hecho es reemplazar viejas formas de sometimiento, por otras más sofisticadas, impidiendo superar la distribución desigual del poder y la riqueza en el mundo.

La globalización se presenta como una ideología que enaltece el fundamentalismo del mercado, exalta la libertad de comercio, impulsa el flujo libre de los factores de la producción (excepción hecha de la mano de obra, que continúa sometida a numerosas restricciones de diverso tipo), propugna el desmantelamiento del Estado, asume la monarquía del capital, promueve el uso de las nuevas tecnologías, favorece la homologación de las costumbres y la imitación de las pautas de consumo y fortalece la sociedad consumista.

⁸ *Ibid.*

Desde la orilla de la sociología se critica el enfoque reduccionista de la globalización a tan solo los fenómenos económicos y tecnológicos, en el cual no se tiene en cuenta el papel de los actores sociales. Según Mato, quienes fetichizan la globalización la representan "como si se tratara de una suerte de fuerza suprahumana que actuaría con independencia de las prácticas de los actores sociales y de expresiones culturales como los valores, las costumbres, las artes, etc".⁹

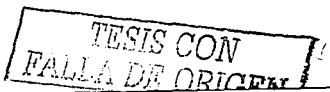
Una crítica al hecho de no tener en cuenta el factor cultural cuando se explica el fenómeno de la globalización lo hace el SELA al afirmar que "la discusión de la dimensión cultural de la globalización no está incorporada explícitamente en la mayoría de los modelos de economía política (tanto los del neoliberalismo como de sus opositores) y ocupa un papel relativamente menor en las teorías de relaciones internacionales. Sin la dimensión cultural es muy difícil impartirle coherencia a una lectura del mundo contemporáneo en el cual el nacionalismo, la religión y los conflictos interétnicos tienen una influencia equivalente a los aspectos internacionales y seculares. Los modelos de economía política y de relaciones internacionales actualmente vigentes no pueden por sí solos explicar, dar sentido y proponer políticas orientadas a la solución de los problemas multidimensionales que hoy enfrentamos".¹⁰

Otro crítico de la globalización afirma que "más que un término (la Globalización), es una oscura mancha que se viene extendiendo al interior de la economía mundial y comienza a dominar el escenario y éste es el espacio productivo ganado por la gran corporación. De modo que lo que se indica como "globalización" no es otra cosa que la cutícula externa de una inmensa internacionalización concentradora del capital que tiene su sujeto activo en la Corporación Transnacional".¹¹

⁹ MATO, Daniel(2001). Globalización, cultura y transformaciones sociales. Ponencia presentada en la 1ra Conferencia Regional de la Asociación Internacional de Sociología en América Latina y el Caribe. Isla de Margarita, 7 al 11 de mayo 2002. Universidad Central de Venezuela. http://www.geocities.com/global_cult_polit/PonenciaAIS-Mato.doc

¹⁰ SELA(2000a). Cambio y continuidad en el proceso de globalización internacional: escenarios de fin de siglo. <http://lanic.utexas.edu/~selai/docs/cj22d14.htm>.

¹¹ C'ARCÍA M. Federico(2001). "Anthony Giddens y la globalización en la tercera vía". En: GLOBALIZACION. Revista Web Mensual de Economía, Sociedad y Cultura. Enero. <http://www.rccl.net/globalizacion/2000/1g148.htm>



Para Samir Amin, uno de los más radicales críticos del capitalismo en general, y del capitalismo global, en particular, "el capitalismo real es necesariamente polarizador a escala global, y el desarrollo desigual que genera se ha convertido en la contradicción más violenta y creciente que no puede ser superada según la lógica del capitalismo".¹² En este mismo sentido reaccionan los nuevos sepulcros del llamado ultraimperialismo, basándose en las contradicciones que aquejan a las potencias desarrolladas, tanto en lo económico como en lo político y lo social, y su impacto negativo sobre el resto del mundo.

Otros analistas consideran que la euforia globalizadora se intensificó después del derrumbe del socialismo eurosoviético, lo que significó el retorno de la historia a su cause natural, es decir, el de la universalización del capitalismo. En forma irónica estos autores afirman que a partir de entonces la globalización se nos presenta como el fundamento inexorable del nuevo orden poscomunista mundial. Es la nueva aldea global, en la cual supuestamente la comunidad capitalista mundial se encuentra en proceso de armonización y homogeneización, y en donde el universo de aparatos electrónicos, acortan tiempos y distancias y universalizan las condiciones de vida y las fabulaciones humanas .

Resulta curioso que uno de los más connotados representantes del capitalismo financiero especulador, George Soros, se manifieste en contra de lo que él llama el "fundamentalismo" de mercado, al cual responsabiliza de que "el sistema capitalista global carezca de solidez y sea insostenible"(SOROS, 1999:22), amenazando a una supuesta "sociedad abierta". Es más, para Soros el sistema capitalista global, como todo imperio, tiene un centro que "se beneficia a costa de la periferia" y, lo más importante, "exhibe algunas tendencias imperialistas" y "lejos de buscar el equilibrio, está empeñado en la expansión". Esta crítica, como pudimos constatarlo más arriba, de ninguna manera cuestiona al sistema como tal, sino a las imperfecciones de su funcionamiento.

¹² AMIN, Samir(2001). "¿Globalización o apartheid a escala global?". GLOBALIZACION. Revista Wc3 Mensual de Economía, Sociedad y Cultura. Septiembre. <http://rcci.net/globalizacion/2001/fg193.htm>

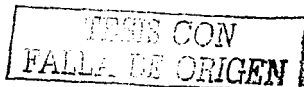
Otros autores, ante el fracaso de la estrategia neoliberal de lograr la integración del capitalismo mundial, donde supuestamente desaparecerían las desigualdades entre los países, y ante los claros signos recesivos de las economías más desarrolladas, optan por decretar el fin de la globalización. En general, las fuerzas políticas que lideran los cambios mundiales en la actualidad cuestionan seriamente los alcances del enfoque neoliberal, sustento teórico de la globalización, en la solución de los problemas que aquejan a la humanidad.

Las posiciones antiglobalización se manifiestan no solo en los escritos, sino que también se han traducido en acciones concretas de protesta callejera, y no precisamente en los países en desarrollo, sino en el mismo corazón del capital financiero, como han sido los casos de Seattle en Estados Unidos y de varias ciudades europeas. El motivo de estas protestas es la acusación que se hace a organismos multilaterales como la OMC, el FMI y el Banco Mundial, de ser los responsables de los males que padece la humanidad, tales como la contaminación del medio ambiente, el uso irracional de los recursos naturales, la pobreza, las desigualdades, etc.

1.2 Cómo se Analiza?

Es muy habitual que los estudiosos detecten en la globalización componentes de diverso tipo. Algunos, se apresuran en diferenciar entre los de carácter económico (crecimiento del comercio, de los flujos de capital y de la inversión extranjera directa, consumo y producción de carácter global, competencia también global, políticas liberalizadoras tanto de comercio como de la inversión) y el resto no económico (pérdida de soberanía nacional, estandarización de valores y culturas).

Otros, distinguen la globalización como proceso, como afirmación dura de la realidad y como ideología neoliberal del dominio de marcado mundial y se divierten asignando nombres diferentes a cada una de esas dimensiones: globalización, globalidad y globalismo. Hay quienes reconociendo el carácter discutido del término



diferencian entre cambios concretos de la economía mundial, nuevas formas emergentes que parecen haber subvertido la centralidad del principio de nacionalidad y el proceso a través del cual las interdependencias entre espacios geográficamente distantes se han extendido, profundizando e intensificando que la mundialización es más que la corriente de dinero y productos, es la interdependencia cada vez mayor de la población mundial. Y la mundialización es un proceso que integra no solo la economía, sino además la cultura, la tecnología y la estructura de gobierno.

Hay otras caras de la globalización menos amables.

"Se ha estimado que en 1995 el comercio ilegal de drogas ascendió a 400,000 mdd. Alrededor del 8% del comercio mundial, más que el porcentaje que corresponde al hierro y al acero o a los vehículos motorizados, y aproximadamente el mismo que los productos textiles (7.5%) y el gas y el petróleo (8.6%); el comercio ilegal de armas es un negocio en auge, desestabilizando sociedad y gobiernos; otra industria en auge es el tráfico de mujeres y niñas para su explotación sexual, solo en Europa Occidental hay unas 500,000 mujeres y niñas de economías en desarrollo y en transición, atrapadas en este tráfico de esclavos todos los años. En la base de todo ellos se halla el poder e influencia en aumento de los grupos de delincuencia organizada, que se estima recaudan 1.5 billones de dólares por año, importante potencia económica que rivaliza con las empresas multinacionales".¹³

Antes de centrar nuestra atención en la globalización del proceso económico, conviene subrayar que, a su lado e interactuando con ella, operan otras globalizaciones de incuestionable entidad y disparidad condición. Aquí, con carácter indicativo, las vamos a denominar objetiva e ideológica, respectivamente, pero no porque cada una de ellas contenga el rasgo con la que se la connota de forma absoluta; en lo objetivo actúan causas inequívocamente económicas y es una dimensión que está bien alentada, bien difuminada, por la ideología; mientras que ésta se asienta y

¹³ Martínez González-Tablas A. Economía Política de la Globalización Ed. Ariel tra. Edición 2000. p/30

desarrolla apoyándose en componentes de los llamados objetivos y se articula con la dinámica y los intereses económicos. Es teniendo en cuenta estas cautelas cómo estas distinciones deben ser consideradas.

1.2.1 La globalización objetiva

La globalización como proceso objetivo integra dos ámbitos diferenciados. El primero enfatiza la emergencia de la naturaleza como realidad global, o lo que viene a ser lo mismo, la globalización de los sistemas físico y biológico. El segundo, la contracción espacio-temporal como consecuencia del desarrollo de la infraestructura material y de la potencia comunicacional, que permite trasladar flujos de bienes materiales y de información con una intensidad, volumen, rapidez y coste desconocidos en cualquier fase anterior de la historia de la humanidad, haciendo que el mundo no sólo sea más global que en ningún tiempo anterior, sino también más pequeño; de los tres componentes que tienen un marcado carácter objetivo, uno afecta al sistema físico y a la biosfera, los otros dos a la dimensión espacio-temporal del planeta.

Al margen de lo que se pueda precisar sobre cada uno de ellos, lo que estos tres componentes tienen en común es que están ahí y no nos van a abandonar. No va a ser posible negar su existencia. Podrán evolucionar de una u otra manera, se les podrá utilizar de formas distintas, incluso radicalmente distintas, versiones diferentes se situarán con rasgos propios frente ellos, pero la dimensión espacio-temporal nunca será ya la misma que en el pasado y la repercusión de comportamientos puntuales sobre la totalidad planetaria, o el condicionamiento derivado de aspectos de ésta sobre cualquier espacio de la tierra, serán hechos ineluctables de cualquier futuro. Nadie puede escapar de la realidad de que el mundo es más pequeño, de que todo está más cerca, de que hay interdependencias objetivas de rango global. En resumen, podemos recluirnos en el desierto, pero ni el mundo que le rodea, ni su propia realidad material, quedarán al margen del proceso de globalización objetiva.

La emergencia de la naturaleza. En la fase actual, en los sistemas físico y biológico mundiales aparecen procesos cuya causalidad provienen de la interacción de distintas partes del mundo y, bien esos mismos procesos, u otros con un origen causal más focalizado, generan consecuencias con dimensiones específicas planetarias.

El crecimiento demográfico, tomado como componente de la naturaleza en sentido amplio, no es algo circunscrito a la población concernida, sino que combinado con otros, tiene hoy alcance global; el punto de partida en el que nos encontramos, con un mundo crecientemente lleno, el desigual crecimiento demográfico, con los mayores índices concentrados en el mundo pobre, la inercia de los procesos y la capacidad de solucionar temas puntuales que disminuyen la mortalidad infantil o alargan la vida, combinada con la capacidad de dar soluciones integrales, hacen del volumen de población mundial, y de su tendencia evolutiva, un problema en si mismo, tanto para los países que se ven agobiados por sus dinámicas demográficas internas, como para lo que las han resuelto y son capaces de controlar de forma consiente el crecimiento de su población.

La escala en la explotación de *recursos no renovables* ha convertido en global lo que en épocas anteriores podía ser simple problema local. La propia explotación de recursos renovables, cuestión que por antonomasia podría considerarse no problemática, se presenta en muchos planos como alarmante, al traspasarse sistemáticamente, a escala mundial, la capacidad de reproducción de esos bienes.

No son de extrañar las múltiples consecuencias económicas, porque la biosfera realiza repercusiones económicas inequívocas, si leemos la economía como un sistema abierto:

- Producción de bienes naturales, como el paisaje, competitiva con la extracción de recursos y la producción de residuos.

- Recursos naturales, unos consumidos de forma muy directa, como el aire, el agua y muchas plantas y animales, otros, materias primas y fuentes de energía que se emplean en la producción.
- Servicios que mantienen la vida, unos consumibles de forma consiente y directa, otros, apoyo de los procesos naturales que mantienen el funcionamiento de la biosfera y no consumibles de forma consiente. La vida y la actividad económica dependen de estas funciones.

Contracción espacio-temporal. Como consecuencia de una acumulación progresiva de innovaciones en el ámbito del transporte, el grado de movilidad potencial de objetos materiales, sean bienes o personas, ha sufrido un cambio cualitativo, y es hoy incomparablemente superior a lo que pudo ser en el siglo XIX.

Sería, no obstante, "reduccionista leer este proceso en términos exclusivamente físicos, porque tanto en su causalidad como en sus consecuencias, interactúa con los sistemas físico, biológico, económico y cultural mundiales".¹⁴ Es algo que tiene una existencia material, pero que no se limita a esta dimensión. La revolución en el transporte viene impulsada por razones económicas y, a su vez, afecta al funcionamiento del sistema económico, para el que deja de haber arena exterior, con lo que, en cierto modo, toda expansión se hace interna. De igual forma, el aumento de los movimientos materiales a escala mundial ha utilizado un modelo de transporte intensivo en energía y en producción de contaminación, propiciando además, con la generalización del turismo, un desplazamiento masivo de personas, con repercusiones ecológicas y culturales. Sin embargo, la potencialidad de los desplazamientos físicos de las personas no se concreta de forma paritaria. Es cierto que se aplica de forma irrestricta para las élites de los negocios, la política y la cultura, así como al turismo a gran escala, pero en modo alguno es utilizable por las masas de población que desean desplazarse hacia entornos más favorables, por su nivel de vida, sistema político o por la seguridad que ofrecen.

¹⁴ Boulding, K. E. (1985), *The world as a total system*, pag/ 84

En segundo lugar, la revolución en los sistemas de transmisión de la información ha producido un cambio cualitativo en la capacidad de comunicación a distancia, cuyo significado se multiplica al combinarlo con el aumento en la capacidad de tratamiento de la propia información. También aquí, el proceso arranca del siglo XIX, se acelera en las últimas décadas, con el desarrollo de las nuevas tecnologías, y tampoco puede ser circunscrito al sistema de comunicaciones, porque interactúa con el económico, el político y el cultural. Es decir, "tiene implicaciones para todas las actividades que utilizan información y se ven afectadas por la riqueza y rapidez de su transmisión y, asimismo, afecta a la posición relativa del conocimiento y del dominio de elementos inmateriales, como factores de poder".¹⁵

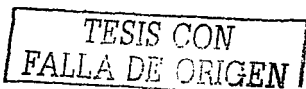
En todo este proceso, el abaratamiento del tratamiento de la información y de las comunicaciones ha jugado un innegable papel.

Sin embargo, no todo es aproximación y tendencias integradoras, ya que, sin ir más lejos, Internet plantea graves problemas de exclusión: la geografía divide y los usuarios se distribuyen espacialmente de forma extremadamente desigual; la educación es una entrada a la alta velocidad de la red y, a escala mundial, el 30% de los usuarios tenía por lo menos un título universitario; el ingreso compra acceso; los hombres y jóvenes predominan; el inglés se utiliza en casi el 80% de todos los lugares de la Web, en circunstancias en que menos de uno de cada diez habitantes del mundo lo habla.¹⁶

Estos dos primeros componentes transforman el significado de la dimensión espacial y nos hacen más comprensible el discurso de la física moderna de que la relación entre dos puntos en el espacio debe interpretarse en términos espacio-temporales, porque el espacio es un fenómeno necesariamente relativo, inextricablemente vinculado a la dimensión temporal. La nueva perspectiva espacio-temporal permite hablar de procesos de convergencia, de distanciación y de

¹⁵ Carnoy, M. (ed.) (1993). *The new global economy in the information age*, College Park, Pennsylvania State University Press. p/77

¹⁶ Martínez González-Tablas A. *Economía Op. Cit* p/33



comprensión, relacionado este último con la intersección con el sistema económico y la lógica capitalista.

1.2.2 La globalización ideológica

Hay una doble razón para tomar en cuenta esta componente y tratar de diferenciar los elementos que tienen este carácter. Primero, porque en determinados aspectos existe una controvertida vigencia mundial de ciertos valores e ideas; desde la Carta de Naciones Unidas un largo reguero de declaraciones parece haber consolidado un cuerpo de derechos y libertades a escala mundial; los derechos humanos, los principios democráticos, la igualdad entre los sexos, la protección de la infancia, los derechos de los trabajadores y un largo etcétera diríase que han ido tupiendo la trama de valores e ideas compartidos, de fundamentos de convivencia de general aceptación. Sin embargo, el PNDU y OT indica que se ha progresado más en materia de normas, estándares, políticas e instituciones relativos a los mercados mundiales que respecto de la gente y sus derechos. Y se necesita un nuevo compromiso con la ética del universalismo enunciada en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Además un abismo separa los enunciados de las prácticas, y de forma continua observamos que la aplicación se hace a menudo en función de los intereses y de la fuerza relativa de los implicados.

Por otro lado, si bien los contactos entre los pueblos y sus culturas, sus ideas, sus valores, sus modos de vida han estado aumentando y profundizándose de manera que no tiene precedentes el aumento de la cultura como bien económico se ha sumado a la identificación de la cultura con productos que se pueden comprar y vender: artesanías, turismo, música, libros y filmes de forma que, aunque la difusión de ideas y de imágenes enriquece al mundo se corre el riesgo de reducir los intereses culturales a la protección de lo que se puede comprar y vender.

Segundo, conviene hablar de la globalización de la ideología para liberarnos de la interferencia de otros aspectos que también operan a escala planetaria, para

hacemos conscientes de su existencia y de su perturbadora capacidad de penetración. Si tomáramos prestada una imagen de la informática, diríamos que la segunda variante de la globalización ideológica es una especie de virus que modifica y trastorna la capacidad normal de comprensión y evaluación de los demás procesos. Es algo que crece al lado de otras manifestaciones y que, amparándose en su vigencia, segrega criterios de interpretación y de valoración ajenos a los procesos observados, pero camuflados tras ellos.

Esta componente ideológica actúa en múltiples aspectos. Empieza en lo que la globalización tiene de realidad objetiva, se aplica luego con esmero en todo lo referente a la economía, y cierra el círculo en el campo de las ideas y los valores.

En primer lugar, presenta una visión unilateral de los procesos objetivos; la capacidad de transporte de elementos físicos no solo existe en todo su esplendor, sino que parece no conllevar costes inducidos de tipo ecológico, al igual que se deja en zona de sombra el hecho de que la mayor capacidad comunicativa requiere infraestructuras materiales y entornos sociales de los que carecen grandes espacios del mundo, con lo que la capacidad comunicativa en vez de producir un efecto de acercamiento real, aleja a lo que excluye o subordina a lo que conecta de forma pasiva a los flujos globales.

En segundo lugar, en el terreno económico, Tobin identifica, las tendencias dominantes en la ideología política y la política económica a través del mundo en los siguientes términos: "fomento de desregulación y privatización; reducción de los gobiernos y exaltación del libre mercado; énfasis en el comercio y en la inversión internacionales como contrapunto al nacionalismo económico y el proteccionismo"¹⁷

El razonamiento es circular. La globalización económica es la manifestación suprema de la ideología que defiende la bondad del mercado desregulado, y a la vez, el mejor argumento de que esa ideología, dominante en un entorno superior e

¹⁷ Tobin, E. - La globalización y los procesos de desarrollo: algunas relaciones básicas, ponencia presentada a IV Jornadas de Economía Crítica, Málaga. (1998)

inaprensible, condensa todos los elementos de un paradigma absoluto que, por tal, parece haber dejado de serlo, convirtiéndose en verdad absoluta. Krugman, lo identifica como "el último de los saberes convencionales del siglo XX sobre política económica que vuelve, con argumentos y medios remozados, donde ya estábamos cuando en las primeras décadas se clamaba a favor de mercados libres y moneda sólida"¹⁸

Además como consecuencia de su dominio en el espacio global, segrega una alta capacidad de determinación sobre los niveles inferiores. No solo porque la compatibilidad con la globalización se convierte en abracadabra que da acceso al círculo de los admitidos, sino porque la prueba de lo global actúa más allá de sus ya de por sí importantes determinaciones inducidas. Incluso acuña criterios adicionales de racionalidad económica, de entre los cuales quizás el más célebre sea la competitividad, tan eficaz y explícitamente criticada.

Aglietta considera que: "el término globalización se ha convertido en una palabra multiuso para periodistas, políticos y comunidad empresarial. Es el horizonte de todas nuestras esperanzas y la fuente de todos nuestros males, es una multiplicidad de procesos distintos pero interconectados, ocurren a diferentes velocidades, en diferentes secuencias y en diferentes lugares con grados diversos de intensidad, esos procesos están lejos de ser un todo coherente"¹⁹

Luego, puesto a concretarlos, constata que junto rasgos de tono objetivo y mesurable, el conjunto de mecanismos de mediación que mantenía el delicado equilibrio entre intereses privados y cohesión social ha quedado roto.

Finalmente, en el terreno de las ideas y los valores, la ideología reproduce a escala global los mismos procesos tendientes a facilitar la reproducción de los sistemas de relaciones dominantes que aplica en las sociedades desarrolladas, pero lo hace en un conjunto profundamente heterogéneo histórica, cultural, económica, social y

¹⁸ Krugman, P. (1997) *El Internacionalismo Moderno. La economía Internacional y las mentiras de la competitividad*, Barcelona, Crítica.

¹⁹ Aglietta, M (1998) *Capitalismo a la vuelta del siglo: teoría de la regulación y el reto del cambio social*, *New Left Review*, 232.

políticamente, con lo que se mezclan tendencias homogeneizantes en aspectos esenciales para la reproducción del sistema económico o para el control político de las distintas sociedades (patrón de consumo, fuerza de trabajo libre, condiciones para la circulación de mercancías, concepción de la democracia, derechos humanos, etc.), con precipitados híbridos, cuya especificidad sería simplista ignorar y cuya existencia permite pensar que "la variedad de respuestas al proceso de globalización sugiere que hay poco espacio para una cultura global unificada, sino que mas bien hay culturas globales en plural"²⁰

Lo mas grave es que la ideología globalizante, al penetrar en la gente, como consecuencia de la percepción e interiorización del discurso y de determinadas propuestas de la globalización ideológica, llega a tener más importancia real que la mayor parte de los flujos y relaciones que podemos llegar a medir a través de indicadores cuantitativos.

1.2.3 La globalización económica

Actualmente estamos tan inmersos en manifestaciones globalizantes de carácter económico, tan habituados a leerlas cotidianamente en los periódicos, que nos resulta difícil separarlas de las que son de ámbito estrictamente interno. Valga una muestra para demostrar que ni siquiera es necesario recurrir a la prensa especializada para encontrarlas:

"El presidente del Banco Mundial, Wolfensohn, aseguró ayer que durante el último año el número de personas que viven en la pobreza alcanzó los 1,700 millones, unos 400 millones más que en 1998. Esta cifra significa que un 29.7% de la población mundial vive con menos de un dólar al día. También destacó que durante el último año se ha producido una importante

²⁰ Featherstone, M. (ed.). (1990). *Cultura Global: nacionalismo, globalización y modernización*, Newsbury Park (CA) Sage.

caída de la ayuda internacional al desarrollo, reducida una cuarta parte de lo que era, es decir 100,000 mdd. por debajo del objetivo mínimo"²¹

Los pobres del mundo son una manifestación de la globalización si, en todo o en parte, su existencia se relaciona con tal tipo de procesos, dando la impresión de que el presidente del Banco Mundial lo cree así, ya que se dirige a la comunidad internacional y, al exponerlo, lo vincula al desplome de la cooperación internacional para el desarrollo.

No hay que hacer un gran esfuerzo de observación para detectar hasta que punto elementos globales de carácter económico acompañan y condicionan nuestra vida cotidiana. Los organismos económicos internacionales aconsejan, sermonean y reprimen a todos los que caen en su esfera de influencia; los pobres del mundo se nos presentan como si fueran nuestros pobres, aunque paradójicamente a medida que aumenta la interdependencia económica a escala mundial disminuye la ayuda económica internacional; las fusiones y adquisiciones entre grandes empresas son tantas, de tal magnitud y tan frecuentes que ya sólo nos inquietan cuando afectan al coche que usamos o a la gran superficie en la que compramos; "las empresas nos sorprenden diciendo que todo va bien, cuando lo que va bien son los beneficios o los proyectos de inversión, pero no el ritmo de reducción de puestos de trabajo, tan a menudo justificados por las agencias de la competencia en un entorno global"²²

La utilidad de la triple distinción entre globalizaciones proviene de que nos permite subrayar que el estudio de la globalización económica va a verse continuamente interferido por el toque de objetividad de manifestaciones globalizantes que, abruptamente, "tratarán de extender sus propiedades a lo económico, si aclarar que corresponden a campos de distinta naturaleza, y por la presencia de un discurso ideológico de ámbito mundial que propone interpretaciones, exige respuestas, otorga diplomas de rigor, dicta sentencias de inconsistencia y planea como el único

²¹ El País, 23 abril 1999

²² Martínez González-Tablas A. Op. Cit p/37

pensamiento verdadero, el único científico, el único que ha sabido recoger las enseñanzas de la historia y leer el sentido de los tiempos."²³

1.3 El Impacto Social de la Globalización Económica

La globalización, "al ser considerada como un proceso que tiene también un impacto social y cultural, implica entonces que existen choques, tensiones, o conflictos,"²⁴ lo que se encubre bajo la ideología de los más aptos o capaces, en otras palabras, "los que rinden más bajo un sistema donde la mercantilización intenta cubrir todos los aspectos de la vida social".²⁵

Por otro lado, la exclusión de países o regiones de los beneficios de la globalización económica, comandada por el capital transnacional, se ha reproducido al interior de los países desarrollados y en los menos desarrollados.

Desde Japón hasta México el debilitamiento de los vínculos de integración social, agudizado por la globalización económica, ha provocado la aparición de movimientos sociales con características diferentes que, a su modo, cuestionan los supuestos beneficios, como los neoliberales señalan, de una feliz integración al mercado internacional.

"El derecho al trabajo, la seguridad social, al beneficio de los servicios públicos, con las reformas económicas neoliberales, pasaron a ser más un buen deseo que una realidad y colocaron a varios estratos sociales en una situación de penuria o de exclusión no compensada por la globalización económica".²⁶

Las crisis financieras se han multiplicado en los países subdesarrollados de América Latina y de Europa del Este. En México se han expresado, sobre todo en

²³ *Ibid.*, p/ 48

²⁴ Robertson, Roland y Aviv Haque, "Discursos de Globalización, Consideraciones Preliminares", *Sociología Internacional*, núm. 1, marzo, Londres, Sage Publications, 1998, pp/ 29

²⁵ Habermas, Jürgen, *Más allá del Estado nacional*, Valladolid, Trotta, 1997.

²⁶ Mitterlart, Armand, *La mundialización de la comunicación*, Buenos Aires, Paidós Comunicación, 1998, p/83

diciembre de 1995, como una canalización de recursos de los contribuyentes hacia el apoyo de las ganancias del capital financiero especulativo.

La agudización del paro o desempleo en los países del Primer Mundo ha provocado que el gobierno financie, ante la generalización de los descontentos sociales, a las empresas privadas que conserven el nivel de empleos. Recordando que el dinero proviene del cobro de impuestos y, según los neoliberales del Instituto de Economía Mundial (IFW) de Kiel, el papel del estado debería de reducirse a ser anfitrión de las empresas transnacionales, en otras palabras, "Sus productos son transportados por carreteras y vías férreas financiadas con fondos públicos"²⁷

En este contexto, los políticos han sido reducidos a meros administradores de la escasez. Esto a mermado el monopolio público de la autoridad, lo que ha beneficiado a las organizaciones criminales y al mercado ilegal o informal de armas, drogas, mercados ilegales etcétera. Toda una red de intereses se articula alrededor de las actividades comerciales informales, tanto en México como en el resto del mundo. "Y el llamado secreto bancario facilita no solamente evadir el cobro de impuestos sino el lavado de dinero"²⁸

La liberación de las fuerzas del mercado, en América Latina, ha sido un proceso impuesto y apoyado por el actual gobierno de los Estados Unidos. Es la superpotencia que ha logrado poner las reglas acordes con la valorización del capital financiero en países donde las restricciones no existen o son muy flexibles.

Sin embargo, la existencia de los mercados libres o sin regulación de ningún tipo, es una utopía, asumida por los neoliberales y los dueños del dinero, que representa una amenaza para la estabilidad social porque engendra descontentos o revueltas ante la generalización de la exclusión y la pobreza. El futuro material de las personas no es asegurado por las políticas económicas neoliberales que orientan el proceso de

²⁷ Martín, Hans-Peter y Herald Schumann, *La trampa de la globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar*, Madrid, Taurus, 1998, p/ 255.

²⁸ *Ibid.*, p/ 259.

globalización o de integración de los mercados locales en el gran mercado internacional. Pero a finales de los años noventa, el modelo de la democracia liberal se ha circunscrito a los derechos políticos, mientras los derechos sociales son negados por un consecuente deterioro de las condiciones materiales de vida.

Existe una cruzada contra el Estado o el sector público y esto se refleja en el contenido del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) donde se deja en libertad a los inversionistas internacionales porque tiene el carácter de un tratado superior a las legislaciones nacionales y esto sucede en un país desarrollado como lo es Francia. De esta manera el AMI sería un tratado de referencia y los tratados bilaterales y multilaterales serían subsidiarios; además, el tratado impondría a los Estados la sumisión incondicional a un arbitraje internacional, la limitación a la posibilidad de formular excepciones, es decir, "los monopolios, tanto privados como públicos; deberán establecer sus precios de acuerdo a criterios comerciales y no siguiendo principios como el de la igualdad de los ciudadanos ante la prestación de los servicios públicos. Y las excepciones solamente se admiten en temas militares y de seguridad."²⁹

Lo anterior muestra como la desregulación puesta en marcha en el mundo persigue la neutralización de las instancias nacionales para ceder su sitio a entidades administrativas privadas a beneficio de un orden supranacional donde predomina lo mercantil; esto se ilustra también con el acuerdo firmado el 15 de febrero de 1997 en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para la liberalización completa a escala planetaria de las telecomunicaciones.

Y los efectos negativos han sido para los empleados. "La American Telegraph and Telephone (ATT) al romper sus vínculos con la industria nacional de la telecomunicaciones, suprimió cerca de 120 mil empleos en 15 años, y sus trabajadores han pasado de 246 mil a 128 mil. La estrategia quedó clara: transnacionalizar una empresa monopólica."³⁰

²⁹ Albala, Nuria. "Los peligros de un acuerdo global. Un candidato jurídico contra los Estados". Le Monde diplomatique, núm. 10, 15 de marzo-15 de abril, México, edición mexicana, 1998, p/ 12

³⁰ Musso, Pierre. "Hacia un oligopolio mundial. Una desregulación Americana". Le Monde diplomatique, núm. 10, 15 de marzo-15 de abril, México, edición mexicana, 1998, p/13

Los conflictos sociales, tras la finalización de la Guerra Fría, se plantean con respeto al binomio trabajo/desocupación, o paz/guerra, pero la diferencia ahora es que esos binomios no "tienen la función de identidad explícita que tenían entre naciones y dentro de las sociedades. Ya no tienen las virtudes "totalizadoras" que ejercían en la vida colectiva de las sociedades y naciones."³¹

1.4 Las Sociedades ante la Globalización Económica

La globalización nos rodea y nos condiciona vivimos inmersos en ella, pero los hombres y los pueblos lo hacemos en sociedades concretas que, por acción u omisión, toman postura. "Esta depende de diversas dimensiones: de la combinación de consistencia interna e inserción, de la capacidad de regulación pública, del coste de modificación de la inserción alcanzada"³²

La combinación de consistencia interna y de inserción resulta determinante para la capacidad de abordar los problemas específicos de cada sociedad; problemas que no son objetivamente uniformes en todo el mundo, como no lo son las prioridades de la ciudadanía. El progreso en la primera amplía el margen de maniobra frente a la inserción y las variantes que dominen en esta van a ser freno o impulso de la dinámica interna. A través de estas interacciones y en distintas proporciones, intervendrá el efecto de la inserción sobre aspectos que se han detallado:

- La capacidad de crecimiento, en aquellos países necesitados de aumentar el nivel de producción de riqueza.
- La capacidad de reproducir los niveles de riqueza alcanzados, para aquellas sociedades en las que el crecimiento no sea ya una prioridad, pero si lo sea la reproducción de los niveles existentes y el desarrollo cualitativo.

³¹ Laidi, Zaki, Un mundo sin sentido. México, FCE, 1997. p/146.

³² Martínez González-Tablas A. op. cit. p/355

- La capacidad de promover el bienestar; en todos los casos, con medidas que no solo descansen en el nivel de riqueza, sino en la forma de organización social, en la distribución del ingreso, en las variantes y cantidad de trabajo accesibles a los habitantes.
- La calidad ambiental y el sostenimiento de los procesos, en términos que resulten compatibles con los puntos antes mencionados.

El impacto sobre la capacidad de regulación consiente, la capacidad de regulación, es esencial y no depende solo, ni principalmente, del tipo de inserción en las dinámicas globales; intervienen una compleja pluralidad de elementos internos, aunque la inserción también influya a través de:

- La exposición a factores incontrolados. "Hasta un punto, su aumento puede ser consustancial al establecimiento de nuevas relaciones, pero minimizar la vulnerabilidad frente a componentes exógenos debe ser un objetivo."³³ Aunque haya que aceptar que su absoluta desaparición es inalcanzable. La amenaza de la globalización negativa va a permanecer latente y su neutralización no puede decaer como objetivo.
- El impacto sobre la capacidad de opción y de autogobierno. Lo normal será que a medida que aumente el grado de inserción disminuya la viabilidad autónoma de un determinado espacio. Parece inevitable por óptimo que sea el tipo de inserción. Algo distinto es el efecto que éste induzca sobre la capacidad de control de procesos y agentes económicos. "Es difícil que no disminuya la capacidad directa. Pero puede mejorar la capacidad de intervención mediata, a través de la participación en organizaciones que pueden tener un margen de maniobra superior al inexistente, o menor, que existía fuera de ellas"³⁴.

³³ Ibid. p/ 360

³⁴ Ibid. p/ 360

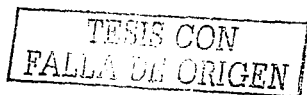
El impacto sobre el coste/capacidad de modificar de la inserción emerge como dimensión de interés si consideramos que la globalización no es un proceso inevitable, sino una fase histórica determinada, si pensamos que puede quebrarse o tomarse perversa. No es no desear, ni pronosticar que vaya a suceder. Es un hecho que la inserción comporta inevitablemente el establecimiento de lazos objetivos y de compromisos políticos, incluso es posible que su reversibilidad no sea un objetivo en sí mismo. Pero es algo que debe evaluarse y en la medida en la que sea factible, algo a lo que no se debe renunciar más allá de lo que resulte radicalmente inevitable.

En la perspectiva económica amplia en la que nos movemos, no hay ni certidumbre ni respuestas absolutas. Sabemos lo que excluimos y frente de lo que nos situamos: contra la versión extrema del liberalismo, contra las propuestas del socialismo de Estado. En cambio, puestos a construir en positivo, nos vemos obligados a asumir la Incertidumbre y la experimentación como campo de trabajo, desechando su percepción como circunstancia transitoria o indeseable.

“Por otro lado es importante denunciar el absurdo lógico y moral que representa la exclusión de los movimientos de personas del proceso de globalización, reivindicando una actitud solidaria ante las tendencias migratorias y ante la situación de los pueblos del Tercer mundo, con una nueva visión de la cooperación económica internacional, alejada de la compasión puntual o del refugio competitivo”³⁵.

Es necesario también, favorecer todo lo que pueda contribuir a la aparición y fortalecimiento de protagonistas sociales que sean capaces de actuar globalmente o de negar, de forma consiente, desde espacios menos globales las manifestaciones globalizantes más regresivas. Hacer que la construcción desde la proximidad potencie y no regule la alimentación de redes internacionales y mundiales, que deben considerarse internas a la realidad que vivimos. Forjar cimientos y tender puentes en el

³⁵ Held, D. (1995), *Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance*, p/ 20.



seno de un mundo que, leído en clave espacio-temporal, se contrae sin que ese doble movimiento se entienda como alternativo.

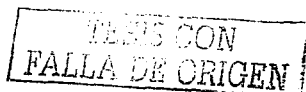
1.5 El papel del Estado en la formación de las Nuevas Ciudades

Sin las funciones del Estado es sumamente difícil pensar en la organización de las sociedades humanas; más complicado aún es organizar una estructura social caracterizada por extremas aglomeraciones poblacionales, actividades económicas especializadas y desarrollos científico – tecnológicos encaminados a la conformación de una sociedad red. En el caso del desarrollo de las tecnópolis como medios de innovación tecnológica en el centro del sistema mundial, su conformación se dio gracias a un complejo industrial y militar financiado por el Estado. Un caso peculiar de intervencionismo estatal es el financiamiento del Departamento de Defensa de los estados Unidos y sus contratos militares e iniciativas tecnológicas para la utilización de tecnologías de la información vinculadas a la guerra. En suma las tecnópolis norteamericanas no se hubiesen gestado ni menos aún sobrevivido sin los jugosos aportes del gobierno y la constante protección de los mercados internos.

La revolución de estas tecnologías de la información y las tecnópolis como nichos de esta, solo han sido posibles por los numerosos programas de macroinvestigación y extensos mercados desarrollados por el Estado, y por la innovación descentralizada mediante una nueva cultura de innovación tecnológica y modelos de rápido éxito personal (la empresa flexible es un ejemplo de esto).

Uno de los principales instrumentos de actuación del Estado en el desarrollo de las ciudades son las políticas públicas; es mediante ellas que el papel del Estado es determinante en el rumbo que adopten los ámbitos económico, demográfico, educacional e infraestructural de una sociedad.

"La política pública es un instrumento con el que el Estado desarrolla, organiza y ejecuta programas y proyectos en una heterogénea y compleja estructura



institucional³⁶. Las características de toda política pública según el Estado son: Neutralidad, Racionalidad, Equidad e Igualdad.

"Las políticas públicas son una expresión ideológica, materialización de una lectura particular del Estado sobre las necesidades del presente, condicionalidad sobre el futuro de la sociedad e interpretación particular sobre su práctica"³⁷.

Las tareas del Estado fundamentalmente buscan la reactivación económica mediante una mayor intensificación de las reacciones mercantiles internacionales. La forma como el Estado concibe y actúa frente a las necesidades y capacidades de la sociedad es a través de las políticas públicas. Ellas son el intento Estatal por modelar la sociedad.

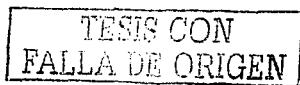
No cabe duda, que el Estado vía las políticas públicas, su infraestructura y su poder coercitivo es una organización cuyos actores responden a intereses de clase; sin sus funciones, el modo de producción capitalista no gozaría de la suficiente proyección y capacidad de acumulación. Es decir, los mercados sin instrumentos e instituciones sociopolíticas que los estimulen, legitimen, equilibren, proyecten, irremediamente colapsan.

La configuración de la ciudad, sin la intervención del Estado no lograría conformarse en una estructura social coordinada, subsumida y a la vez cómplice de la acumulación del modo de producción capitalista. Si partimos de esta concepción del papel del Estado, llegamos a la desmitificación de la ideología neoliberal que postula la desaparición de la intervención del Estado en la economía.

La ideología neoliberal anuncia que el progreso económico solo se logra con la apertura de los mercados y con la postura de los Estados a dejar libres a los individuos

³⁶ -Huaylupo Alcázar Juan Alberto, "Las políticas públicas en un contexto de privatización de la práctica social del Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, Año LXI(4), 1999 p/23.

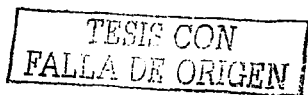
³⁷ *Ibid.*, p/ 25



para que compitan; promete además un aumento de la productividad, y una generación de riqueza sin la necesidad de instrumentar obstáculos que posibiliten el funcionamiento eficiente del mercado. En los hechos la ideología neoliberal se ha presentado como un proceso de desnacionalización integral mediante el desmantelamiento del aparato productivo nacional en la periferia y una privatización de las empresas paraestatales para favorecer la conducción de las sociedad mediante la libre competencia.

En el caso de México, la desestructuración del aparato productivo nacional y el desmantelamiento de los encadenamientos productivos hacia adentro ha llevado a la redefinición de la función social de la ciudad. Esta redefinición en gran medida ha sido impulsada por las políticas públicas instrumentadas por el Estado. La ciudad ha comenzado a concebirse como un elemento que, al estar estructurado en red al interior y al exterior del país, modificará el concepto de región socioeconómica reducido a la coordinación entre entidades federativas en el ámbito nacional, y se proyectará al exterior del país, modificará el concepto de región socioeconómica reducido a la coordinación entre entidades federativas en el ámbito nacional, y se proyectará al exterior conectándose con otras ciudades vía las telecomunicaciones o la estructura de una empresa red, con lo cual se generan nuevas regiones en los territorios nacionales, sustentadas en la configuración red de las ciudades.

Lo anterior redefine también el concepto de desarrollo económico, el cual se concebía anteriormente enfocado exclusivamente hacia el interior de los países. Con el nuevo papel de la ciudad, se piensa al desarrollo como un proceso que rebasa las fronteras nacionales y se conecta con las ciudades de otros países.



1.6 Políticas Públicas de Reestructuración de las Ciudades en la Globalización

*"Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios"*³⁶.

Utilizaremos como marco de análisis del proceso de políticas públicas, el propuesto por este autor, quien define la política pública como un proceso cíclico constituido por las siguientes cuatro **fases**: *Identificación y definición del problema, formulación de alternativas, implantación y evaluación de los resultados.*

El actual proceso de urbanización y proceso de globalización económica imponen un cambio en el análisis, desde las escalas locales y regionales a las mundiales. Los procesos de globalización han implicado una profunda reestructuración de la jerarquía urbana planetaria que ha tendido a su simplificación.

La teoría y en buena medida la práctica de las políticas públicas de los cincuenta y sesenta estaban signadas por la planificación como metodología básica. Inspiradas en los procesos de reconstrucción de la Europa de postguerra y de la industrialización socialista, no sólo las grandes obras de infraestructura, sino la misma política económica y tecnológica eran instrumentalmente referidas a objetivos de largo y mediano plazo de orden nacional. Se planificaba la estructura productiva sectorial e indirectamente la estructura social deseada.

Hoy impera el paradigma del mercado libre. Hoy se habla del estado anímico de "los mercados", nuevo sujeto sin cara, constructor o destructor de economías, estados y sociedades. Las grandes empresas globales, sin duda, planifican sus acciones. Los gobiernos puede decirse que aún hacen planificación financiera (con énfasis en cómo endeudarse y pagar los servicios de la deuda). ¿Pero qué pasa con la planificación de la economía real, de las ciudades, de las regiones, del bienestar social?

³⁶ Tamayo Sáez, Manuel: El análisis de las políticas públicas en "La nueva administración pública", Madrid, Alianza Universidad, 1997. Pág/ 281.

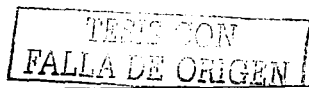
La "globalización", es decir, la disolución de la entidad nacional de empresas y clases, de mercados y sociedades, entidad superada por la apertura a procesos y poderes de ámbito mundial, parece poner en cuestión, entre otras cosas, la posibilidad de pensar y planificar acciones para determinar soberanamente el futuro de un país. El Estado aparece cada vez más limitado a sus funciones de administrador de aspectos marginales de un proceso que no controla. Es más, la política misma acentúa su mercantilización, urgida de acceder al costoso escenario mediático y de acentuar mecanismos clientelares en la competencia electoral.

Sin duda, es válido decir que ha caducado aquella planificación estatal, que más que alta política parecía centrada en ejercicios de cúpulas tecnocráticas, muchas veces volcados en documentos-plan que no siempre se concretaban en decisiones efectivas. Pero se abre, en cambio, la posibilidad de una concertación de acciones de múltiples actores, públicos, sociales y privados, en una dirección acordada como proyecto compartido de país, de región, de ciudad. En otras palabras, la posibilidad de hacer Política, es decir de acordar un interés común que articule la diversidad de intereses superando los marcos de suma-cero y generar un poder colectivo capaz de cabalgar el mecanismo ciego de mercado.

De algún modo, la metodología denominada de "planificación estratégica"³⁹ ha tendido un puente entre aquel pasado y un nuevo estilo de hacer política con mayúscula. Pero ninguna metodología asegura la substancia de los resultados ni el surgimiento de nuevos sujetos colectivos. Pero en todo caso, cabe interrogarse sobre las posibilidades que específicamente puede tener la planificación estratégica a nivel de centros urbanos en el contexto de los procesos de transformación epocal a que nos referimos.

Por lo pronto, la planificación urbana debe ser vista como un capítulo de la planificación regional, en tanto la ciudad es en sí misma una microrregión y su entidad es inseparable de su ámbito territorial inmediato de interacción cotidiana. Esto no

³⁹ José Luis Coraggio "Economía, planificación estratégica y gestión en la ciudad". Ponencia presentada en el Encuentro "El Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental de Porto Alegre: Desafíos de un nuevo modelo de regulación urbanística", organizado por la Secretaría de Planeamiento de Porto Alegre, Porto Alegre, 10 de mayo de 2001.



siempre ha sido visto así, pues existe una larga tradición de separar la planificación urbana de la regional, y ambas de la territorial, por la especificidad de los procesos sustantivos que se despliegan en uno y otro ámbito y por la especialización de los instrumentos y modelos aplicados al ámbito urbano respecto a ámbitos supaurbanos. A continuación, se analiza la planificación urbana dentro de las perspectivas más abarcativas relativas a la planificación regional en el contexto de la globalización.

1.6.1 Alcances de la planificación del desarrollo regional en América Latina

Disminuir las brechas del desarrollo económico y social entre las regiones de América Latina fue considerada históricamente una función del estado, al respecto se implementaron distintas políticas públicas. Algunos ejemplos de estas políticas públicas son la promoción industrial, zonas francas, "Actas de Reparación Histórica", políticas de población, la creación de empleo, radicación de empresas públicas, la defensa de la soberanía, la creación de infraestructura eléctrica, son algunas de las políticas que modifican el desarrollo humano de las regiones. Pero la coherencia y la continuidad de las políticas fue limitada debido a distintos factores económicos y político-institucionales, tales como la falta de continuidad de la democracia.

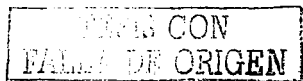
En los sesenta, bajo la influencia del desarrollismo Cepalino y el impulso externo de la Alianza para el Progreso, se institucionalizó de manera generalizada la planificación en América Latina. Dentro de ello, la planificación del desarrollo regional fue una actividad significativa asociada a la industrialización sustitutiva de importaciones comandada por el Estado. Su sentido -pocas veces logrado- fue impulsar el desarrollo industrial o el desarrollo rural integrado donde éste no se daba, complementando o compensando las falencias del mercado para generar un desarrollo territorialmente balanceado. La estrategia de los polos de desarrollo, importada de Europa, se extendió como paradigma que a lo largo de la década se hizo presente en los documentos de planificación territorial y regional del continente.

La concentración territorial de inversiones industrializantes en los principales nodos de una red urbana, la construcción de las infraestructuras de apoyo e

interconexión, los sistemas de incentivos fiscales a la inversión en la periferia y muchos otros instrumentos, no fueron de incumbencia regional sino propios de la capacidad interventora del Estado Nacional, su principal actor, por entonces formalmente dotado de la voluntad de diseñar e implementar la estructura territorial que requería un país internamente integrado. Mientras la metodología se extendía y homogeneizaba los documentos-plan de los países -escasamente efectivos-, en el resto de América Latina se enviaba a Celso Furtado, pionero de la planificación que, decía que no sólo escribía documentos-plan sino que "tenía la chequera": es decir, el poder para asignar efectivamente los recursos.

Justamente uno de los argumentos a favor de la planificación regional era la necesidad de corregir la ineficiente asignación de recursos que resultaba de la excesiva concentración económica en las regiones más desarrolladas. Su principal bandera era la de la equidad interregional. En esta perspectiva, enfrentada a la planificación Nacional o Sectorial, la planificación regional agregaba restricciones al crecimiento económico, al sostener que debía asegurarse un cierto grado de equidad ante las regiones. Esa bandera se politizaba cuando se advertía que las desigualdades regionales eran una consecuencia de la profunda inequidad social y política de nuestras sociedades, y que una mayor equidad interregional no garantizaba una mayor equidad social intrarregional.

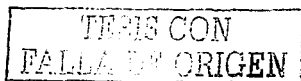
Así, la cuestión regional comenzó a asociarse con aspectos fundamentales de la cuestión nacional: la cuestión agraria, la cuestión étnica, la cuestión del desarrollo del mercado interno y de la simultánea formación de las clases nacionales - burguesía industrial y proletariado- asociadas a la modernidad y opuestas al latifundismo y al colonialismo interno y externo. Las luchas sociales que acompañaron el desarrollo de esa cuestión fueron vistas como "caos" y se impuso la seguridad del orden autoritario. En Brasil se inició la serie de gobiernos militares del Cono Sur, y en poco tiempo los regionalistas pudieron comprobar que las mismas leyes diseñadas para promover el desarrollo regional podían dejar de ser un instrumento de la equidad, y ser usadas como recurso legitimador de la concentración del capital privado, cobijado por el Estado



autoritario, produciendo en el Noreste brasileño islas de gran industria moderna en medio de océanos de pobreza.

En los 80, avanzada la crisis mundial iniciada en los 70, y al implantarse el principio neoliberal del mercado total del cual fuera pionera en América Latina la dictadura de Pinochet, junto con la redefinición del Estado perdieron significación la planificación en general y la regional en particular. Sin embargo, para algunos investigadores, el interés por lo regional se renueva en los países centrales justamente en los 80. Se inicia con el descubrimiento de casos exitosos de desarrollo regional cuyos agentes no eran las grandes empresas ni el Estado, sino el conjunto de relaciones entre pequeñas y medianas empresas y de ellas con otras instituciones de la sociedad local, constituyendo un "entorno innovador".

En América Latina, las traumáticas transformaciones del Estado nacional y la apertura al mercado global retrasaron la renovación del interés por el desarrollo regional. Aquella visión utópica sesentista, de un sistema articulado de regiones y centros, dio lugar a la descripción positivista de un conjunto de zonas relativamente aisladas entre sí, con diferentes posiciones respecto al mercado global: unas deprimidas, en proceso de desindustrialización o nunca industrializadas y sin capacidad competitiva, otras de alta productividad conectadas directamente a los mercados externos. La conexión global de esas regiones podía deberse a su capacidad para especializarse y exportar de acuerdo a los nuevos requerimientos del mercado, o bien a su capacidad para atraer inversiones extranjeras orientadas a las concentraciones metropolitanas del mercado interno, suficiente para convertirse en negocio de los grandes conglomerados globales. En cuanto a las zonas deprimidas, para ellas ya no se propusieron programas de desarrollo sino políticas sociales compensatorias. A su vez, en las zonas donde se logró atraer la inversión moderna, tendieron a darse procesos social o ecológicamente desbalanceados, produciendo dualismos y vulnerabilidades graves por el carácter excluyente y el impacto destructivo del nuevo estilo tecno-económico, lo que también se atendió con políticas sociales compensatorias. El nuevo estilo de desarrollo -el desarrollo informacional o

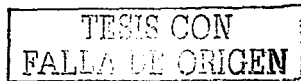


supersimbólico- parecía destinado a generar efectos sociales desintegradores de manera generalizada, variando sólo la forma que adoptaría en unas u otras regiones.

La bandera de la equidad interregional pareció perder relevancia en países en que la pobreza se convirtió crecientemente en un problema urbano, principalmente dentro de las grandes ciudades (por ejemplo la Ciudad de México), problema considerado políticamente prioritario por su amenaza a la gobernabilidad del sistema. Libradas al juego de fuerzas del mercado, con zonas de alta productividad o no, las regiones y sus redes de centros parecieron perder su unidad fragmentándose internamente y entre sí como consecuencia de los cambios sociales y económicos que acompañaron la reestructuración tecnológica y organizativa asociada a la globalización.

Si en los sesenta la contraposición territorial se planteaba como lo regional (equidad y desarrollo balanceado) vs. lo nacional (eficiencia y crecimiento económico) en los 90's, descoyuntados conceptual o realmente los centros metropolitanos de sus ámbitos regionales, parece haberse instalado la contraposición directa entre lo local (lo humano, lo participativo autogestionario) y lo global (el mercado excluyente y enajenante), perdiendo aparentemente su relevancia relativa tanto el nivel regional como el nacional. El paradigma neoliberal disuelve las instancias intermedias entre los procesos personalizados de interacción directa, cotidiana, y los procesos ciegos globales, ubicuos y sin responsables visibles. Esto lo atestiguan los innumerables encuentros y trabajos sobre cómo sobrellevar o articular dichos niveles en un sistema que desarticula a los espacios locales entre sí a la vez que los pone a competir por su ingreso a la red de relaciones globales. La competencia de los lugares por el capital parece producir la desintegración de los lugares, sean exitosos o no en la competencia.

De hecho, la disolución de las barreras que protegían al mercado nacional y permitían la intervención política en sus espacios regionales expuso a las comarcas, centros y microrregiones (ciudades) al contacto directo con las fuerzas del mercado global. La revolución en la tecnología productiva, de transportes y comunicaciones hace posible que centros e incluso zonas de producción extractiva de alta productividad usen

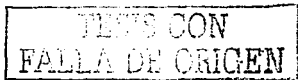


tecnologías de punta y se conecten directamente con el mercado global sin fuerte mediación de las estructuras regionales o los centros nacionales, lo que contribuye a desalentar los procesos de inducción horizontal y vertical y por ende a descoyuntar los centros urbanos de su entorno, desestructurando aún más las regiones que heredamos del modelo industrial-urbanizador.

El paradigma de desarrollo local propone no sólo otras escalas (microrregiones, la escala humana) sino otros actores del desarrollo: Gobiernos Municipales, ONGs, Organizaciones Vecinales, Redes de Solidaridad y Autoayuda, Centros de Educación e Investigación. etc. Un gobierno local democrático participativo aparece en algunas propuestas como una condición indispensable adicional a la presencia de una densa red de actores de la sociedad civil.

Pero si promover un desarrollo integrador requiere de una voluntad colectiva y un poder capaz de contrabalancear las tendencias del mercado, puede anticiparse, sobre todo en el caso de ciudades con poco peso propio o altamente extrovertidas al mercado externo, la necesidad de una instancia y actores de escala mesolocal, articuladores de relaciones horizontales intraregionales, como espacio para generar un poder social y político suficiente para orientar la economía y la sociedad local en una dirección deseada por la ciudadanía. Sin embargo, parece difícil que la mera agregación regional de actores sociales y políticos locales debilitados y fragmentados produzca ese poder. En tal sentido, el desarrollo desde lo local y el desarrollo regional aparecen no como opciones sino como mutuamente necesarios.

La ciudad latinoamericana demanda hoy un nuevo pacto social urbano. Después de la segunda guerra mundial y hasta los años 60 funcionó más o menos el pacto "nacional popular" (o "populista" según sus críticos) que en el ámbito urbano promovió una política de monumentalización de la ciudad, de actuaciones de vivienda y servicios en los barrios populares y de creación y animación de espacios públicos. Este pacto en un marco de redistribución de ingresos y casi pleno empleo que redujo los niveles de



pobreza tuvo como resultado un progreso de la integración urbana y por lo tanto de la ciudadanía. Es decir de socialización de los derechos y de reducción de la exclusión.

Las dictaduras militares de los 70 combinaron la represión sobre el espacio público, la realización de grandes infraestructuras fragmentadoras del tejido urbano y la expulsión de sectores populares de la ciudad central que ocupaba asentamientos informales o barrios degradados, bien porque les afectaban las obras infraestructurales, bien porque se propiciaban así ocasiones especulativas privadas. Esta política con más o menos miramientos también fue seguida por gobiernos locales conservadores tanto en el pasado como en el presente.

Los gobiernos democráticos de los 80's para acá se han movido en una cierta confusión. O si se quiere entre contradicciones en general no resueltas:

a) Por una parte la conciencia de la necesidad metropolitana, por otra la reafirmación del poder municipal surgido de la elección directa. Por una parte la demanda descentralizadora , por otra la prioridad de políticas públicas a corto plazo más viables desde una gestión centralizada.

b) Por una parte la preocupación por el desarrollo económico, la oferta urbana competitiva, la atracción de inversiones del exterior, el marketing urbano, los grandes proyectos en general sectoriales o monofuncionales, la prioridad al automóvil utilizado por clases altas y medias. Por otra parte la no integración social, la acción pública hacia los barrios, la animación cultural popular, la calidad de vida, la participación ciudadana en el desarrollo urbano.

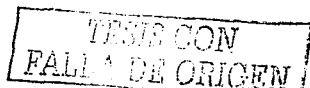
Estas contradicciones han dado lugar a políticas duales pero no equilibradas, puesto que el mercado ha hecho prevalecer las políticas fragmentadoras del tejido urbano, el urbanismo de productos aislados, el transporte privado, la terciarización de centralidades excluyentes, sobre las políticas de espacio publico socializado, de mixtura social y funcional, de transporte masivo de calidad, de centralidades y desarrollo

polivalentes en áreas periféricas deterioradas o abandonadas, etc. En el mejor de los casos se ha hecho política economicista pesada por un lado y política social ligera por otro. Y casi siempre ha faltado una política urbana integrada.

1.6.2 Políticas públicas en las ciudades en el contexto de la globalización

El presente trabajo considera que el actual momento histórico requiere la formulación de un nuevo pacto urbano que se exprese mediante un nuevo urbanismo, que tenga en cuenta lo siguiente:

- a) La construcción del territorio metropolitano como territorio ciudadano estructurado, plurimunicipal, policéntrico, discontinuo incluso (para incorporar espacios rurales, verdes, vacíos) en el ámbito de planeamiento y coordinación de políticas públicas, de redistribución de ingresos, de movilidad y accesibilidad generalizadas. Por lo tanto, un territorio objeto de grandes proyectos urbanos constructores de ciudad, en el cual se dé un debate democrático sobre estos proyectos y sobre el escenario de futuro, sobre las localizaciones y sus impactos, sobre las nuevas centralidades y sobre los tejidos urbanos. Sobre un marco físico que proporcione calidad y sentido a sus habitantes.
- b) La prioridad a las formas urbanas que garanticen la sociabilidad, el espacio público a todas las escalas, la monumentalidad y la identidad ciudadana, el significado cultural y estético, la memoria colectiva. La ciudad es un producto cultural complejo no reducible a unas cuantas funciones productivas o consumistas. Las infraestructuras urbanas, los servicios, la arquitectura, el diseño de los espacios públicos, la relación entre los edificios y sus entornos, tiene un significado social.
- c) Los programas públicos y los proyectos urbanos integran, no separan, objetivos económicos y sociales, ambientales y culturales. En ningún caso son admisibles políticas públicas urbanas que contribuyan o acepten la exclusión. El urbanismo no basta para eliminar la pobreza pero puede reducirla, puede contribuir a redistribuir ingresos mediante la localización y la calidad de los espacios públicos y los



equipamientos, o puede generar empleos directa e indirectamente. El urbanismo, sobretodo, puede ser tremendamente eficaz para reducir la exclusión, y paradójicamente el urbanismo moderno tiende muchas veces, consciente o inconscientemente, a aumentarla mediante las políticas que exaltan la competitividad, que facilitan la reconversión temático-consumista de los centros, que admiten (en vez de penalizar) los productos "autistas" (barrios cerrados, parques empresariales, etc.), que priorizan la vialidad para los automóviles en vez del transporte masivo de calidad.

Eliminar la pobreza requiere tiempos largos, políticas múltiples, pero tiene a su favor la existencia de sujetos sociales posicionados para luchar por ello. Eliminar la exclusión compete a las políticas públicas no solamente a través de sus acciones en urbanismo, sino también facilitando la emergencia de ciudadanos como sujetos de derechos reconocidos social y políticamente, que puedan ejercer estos derechos en la ciudad, que puedan luchar por su total inserción en la vida urbana.

1.6.3 Gestión urbana

La gestión urbana implica cuatro procesos intimamente ligados: *"la planificación urbana, la regulación, la administración del desarrollo de la ciudad* (uno de cuyos instrumentos es el marco regulatorio), *y la inversión urbana* (tanto pública como privada)"⁴⁰. Una gestión de tipo integral implica, lo que en muy pocos casos ocurre, la articulación de estos procesos. Esto produce que, en los casos en que se ha comenzado a incorporar la gestión de riesgos en el desarrollo de las ciudades, estos esfuerzos se segmenten entre estos cuatro procesos. Podríamos plantear que donde se ha avanzado más es en el campo de la regulación (por ejemplo introduciendo normas relativas a la construcción en las llamadas zonas de riesgo).

Dada la disociación imperante entre estos cuatro procesos, debido a la estructura del aparato gubernamental y la forma en que se formulan las políticas públicas, es difícil

⁴⁰ Lungo, Mario y Pérez, Mariani (1991): "Gestión Urbana: algunas cuestiones teóricas", en Estudios Sociales Centroamericanos, San José de Costa Rica p/ 55.

la introducción de la gestión integrada de riesgo. Creemos que la vía adecuada es identificar, en cada caso concreto, como se relacionan estos procesos para priorizar los esfuerzos.

En el caso de la Ciudad de México por ejemplo, existe de una triple división entre la gestión urbana, la gestión ambiental y la gestión de riesgos. La primera está comenzando a recuperar el campo perdido desde los años 70 del siglo XX estimulada por dos procesos aparentemente contradictorios: la globalización y la descentralización. La segunda tiene una fuerte presencia desde los años 90's debido a la búsqueda de opciones de desarrollo sostenible. La tercera ha comenzado a estructurarse, aunque aún es muy débil, a raíz de los efectos de los terremotos en 1985. A esta dispersión institucional y la debilidad de las políticas públicas se suma la insuficiencia del análisis y de la información, que responden a visiones fragmentadas. Por otra parte, ante aglomeraciones urbanas de dimensión metropolitana, lo que agrega complejidad y dificultades, a la incorporación de la gestión de riesgos para un desarrollo urbano sostenible debido a las contradicciones que se generan entre los procesos globales y los locales.

Partiendo de la complejidad y heterogeneidad de los riesgos urbanos y de su generación, y habiendo observado las condiciones imperantes en las principales ciudades, donde aparece una clara contradicción entre los efectos de la globalización en su desarrollo y el carácter local de muchos de los factores generadores de riesgos, pareciera obvio que los mayores esfuerzos analíticos y de formulación de política deben orientarse a la cuestión de la gestión urbana. Al respecto se plantean las siguientes ideas para avanzar en este recorrido:

1º) Se debe caminar hacia la inserción de la gestión de riesgos en la gestión urbana.

Hay que evitar la disociación entre la gestión del desarrollo de las ciudades y la gestión de los riesgos ambientales, permitir es debilitar la necesaria intervención del

Estado y las organizaciones ciudadanas en el manejo del desarrollo urbano y, por lo mismo, crear las condiciones para la generación de nuevos riesgos urbanos.

2º) Los ejes de trabajo específicos a priorizar son la incorporación de la gestión, los riesgos a la planificación y al marco regulatorio urbanos y la promoción de la participación de los distintos actores.

Más que emitir leyes de carácter general que tienen poca aplicabilidad, es indispensable repensar radicalmente el marco regulatorio urbano, incorporando instrumentos modernos tanto de orden restrictivo como incentivos para los aspectos de urbanización y construcción y también para las distintas actividades que se realizan en las ciudades.

3º) Especial atención hay que brindar a la regulación del uso de la tierra.

Efectivamente, la regulación del uso de la tierra urbana y no urbana en las ciudades y sus ámbitos territoriales de influencia, al constituir la base para el desarrollo de los procesos urbanos, se convierte en un eje de intervención privilegiado para la gestión de riesgos.

"Es necesario reafirmar que los efectos de la globalización están introduciendo cambios cualitativos en el uso de la tierra que tendrá consecuencias en la generación de los riesgos ambientales urbanos".⁴¹

1.6.4 Globalización. Desarrollo local como alternativa de crecimiento

A pesar de que la globalización predomina en nuestra sociedad contemporánea, hoy en día se presta más atención al desarrollo local. Las visiones de las personas e instituciones acerca de ambos procesos pueden clasificarse en dos grandes campos: el

⁴¹ Davis, Mike (1998): *Ecology of Fear. Los Angeles and the Imagination of Disaster*. Vintage Books, New York.

campo de aquellos puntos de vista que no cuestionan el patrón actual de desarrollo y el campo de los que cuestionan dicho patrón. En el primero de estos campos, se sitúa el punto de vista predominantemente económico, de inserción competitiva. Consecuentemente, muchas personas e instituciones, gubernamentales y no gubernamentales, que se dedican al desarrollo local, trabajan, predominantemente, con la idea de desarrollo económico local.

Promover el desarrollo local es una idea antigua que ahora se ve reforzada, paradójicamente, por el proceso de globalización en curso. La globalización va, pues, creando necesidades de formación de identidades y, en consecuencia, de diferenciación de sectores y de localidades. En algunos casos las localidades son mercantilizadas, en el sentido de que son obligadas a vender ciertos productos típicos.

Un pequeño agente puede entrar en el mercado globalizado desde que se valore y se reconozca su peculiaridad.

Para esta visión del desarrollo local, se trata de fomentar una estrategia que posicione ventajosamente a determinados espacios socio-territoriales en el mercado globalizado. De esta forma, antes de nada, hace falta que exista un ámbito económico globalizado que permita a los emprendedores productivos situarse en localidades determinadas.

Además, parece que las demandas de eficiencia y eficacia para el sistema productivo exigen, en cierto modo, una reafirmación de la dimensión local. En primer lugar, la rigidez y, al mismo tiempo, la flexibilidad requeridas por el nuevo paradigma tecno-económico⁴². En segundo lugar, la diversificación socioespacial de los mercados y de los factores de producción necesarios para el funcionamiento de un sistema complejo de consumidores, productores, trabajadores, infraestructuras, regímenes normativos que por ser diferentes pueden encajar en diversas partes del mismo

⁴² El concepto de flexibilidad en el contexto de la globalización, se analiza en el capítulo II, relativa a "Las ciudades de la manufactura flexible".

sistema, evitando que la convergencia de múltiples disputas en un mismo ámbito global indiferenciado acarree el agotamiento de las posibilidades económicas. En tercer lugar, la descentralización de los procesos de gestión, pues una economía cada vez más oligopolizada contraería inmensas dificultades de coordinación.

En una sociedad como la nuestra, la insuficiencia de las políticas sectoriales y de ajuste económico para resolver los problemas de desempleo, marginalidad, exclusión social y pobreza, ha contribuido a que las autoridades locales tomen un papel cada vez más activo en la vida socioeconómica de su territorio, en el impulso de la transformación productiva, en el fomento del cambio cultural (paso de la cultura del subsidio a la cultura de la iniciativa empresarial) y en la promoción de iniciativas locales de generación de empresa y empleo.

Mientras que los gobiernos y administraciones centrales de los distintos países han concentrado sus esfuerzos en desarrollar medidas encaminadas a controlar los grandes desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit público, déficit en la balanza de pagos, etc.), las autoridades locales han comenzado a orientar sus intervenciones, estrategias y políticas a estimular el surgimiento de iniciativas económicas locales.

Estas políticas suponen un importante cambio estratégico, cuyo objetivo final es buscar nuevos caminos de *crecimiento y de cambio estructural*, que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos (humanos, financieros, económicos, técnicos y naturales) existentes en el territorio a fin de contribuir a la creación de empresa y empleo, así como también a la mejora del nivel y calidad de vida de su comunidad.

Desde el punto de vista de los principios teóricos, el desarrollo local, en un entorno como el actual caracterizado por los cambios continuos en la tecnología, la economía y la sociedad requiere fomentar:

- la innovación
- la capacidad emprendedora

- la calidad del capital humano, y
- la flexibilidad del sistema productivo.

Para conseguir lo anterior, no se trata tanto de realizar grandes proyectos industriales, sino más bien de impulsar proyectos, de dimensión adecuada, que permitan la transformación progresiva del sistema económico local. Pese a todo ello, en general, los poderes públicos locales no han concedido especial atención a la política tecnológica en el marco del desarrollo local.

- ⇒ "El desarrollo local, provincial o regional se pensaba más en términos exógenos, que en términos de cómo lograr un desarrollo general integrado y sostenible de un territorio dado.
- ⇒ En la actualidad, las estrategias de desarrollo local tienen *como objetivo* el desarrollo y la reestructuración del sistema productivo, el aumento de la capacidad de creación de empresa y de generación de empleo y la mejora del nivel de vida de la población.
- ⇒ Los agentes de las políticas de desarrollo local son las autoridades públicas, los empresarios y actores socioeconómicos locales, y no sólo la administración central del estado y las grandes empresas, como sucedía en los modelos tradicionales.
- ⇒ Es de suma importancia "pensar global y actuar local"
- ⇒ El éxito de una estrategia de desarrollo local está condicionado por la disponibilidad de recursos (humanos, técnicos, empresariales, financieros, etc.), pero...
- ⇒ ...depende, en gran medida, de la capacidad para crear las condiciones que faciliten la aparición de nuevas empresas.
- ⇒ Las actuaciones dirigidas a *mejorar las infraestructuras, adecuar los conocimientos y el "saber-hacer" empresarial, a la adecuación de la calidad de la mano de obra a las condiciones del mercado y a cambiar la actitud de la población* (en definitiva, estimular el cambio cultural, el paso de la cultura del subsidio a la cultura de la iniciativa empresarial) no pueden tener lugar sin una actuación conjunta de los agentes públicos y privados.
- ⇒ La nuevas tendencias en materia de desarrollo local tratan de combinar: *los efectos derivados del estímulo al potencial endógeno; la atracción de recursos externos; la consolidación de mercados y la adquisición de tecnología.*

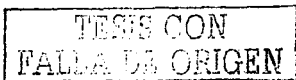
- ⇒ Ha emergido una nueva filosofía de desarrollo local con una visión integrada y compatible entre medio ambiente, necesidades sociales y economía, tomando en consideración el nivel local y el global, el corto y el largo plazo.
- ⇒ El papel central de una estrategia de desarrollo local acertada es, fundamentalmente: favorecer, fomentar y consolidar el espíritu de empresa⁴³.

La finalidad última de las estrategias locales de desarrollo es introducir nuevas formas de comportamiento en la sociedad local, estimulando y animando a los ciudadanos a que inicien actividades encaminadas a resolver los problemas que tienen planteados.

En el caso de México, por ejemplo, la necesidad de hacer reformas para promover el desarrollo local se ha incrementado en los últimos años como resultado de la combinación de tres grandes factores: primero, en el marco de la globalización de la economía, se ha hecho necesaria una reorganización de los aparatos del Estado y un cambio en las relaciones entre el Estado nación y el Estado local. En este mismo sentido, la diversidad de productores y de estrategias organizacionales de las empresas, y la aparición de nuevas formas de organización ciudadana, plantean la necesidad de contar con una estructura de toma de decisiones más flexible.

Un segundo proceso que ha despertado el interés de dismantelar el Estado central interventor, es la crisis económica que en forma recurrente ha afectado a México durante los últimos 25 años. Esta crisis ha afectado drásticamente e intensamente a las grandes áreas urbanas donde se concentraron los beneficios del crecimiento económico registrado durante las décadas pasadas. El declive urbano, caracterizado por la pérdida de empleos, bienestar social y población en las áreas centrales de las grandes regiones urbanas del país, ha incrementado el interés de encontrar otros horizontes territoriales en donde promover el crecimiento. Desafortunadamente la crisis económica ha debilitado también la capacidad financiera de los gobiernos locales para

⁴³ Sánchez Bernal, Antonio. Relevancia de los estudios en desarrollo económico local. El caso de los municipios mexicanos. En *Revista Interamericana de Planificación, SIAP*, vol. XXX, núm. 117 y 118, enero-junio, p/ 238-250, 1998.



enfrentar las múltiples necesidades de la población y emprender programas de desarrollo local.

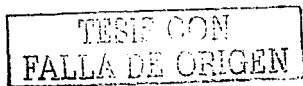
Por otra parte, los cambios globales y la crisis económica nacional han hecho más evidentes las consecuencias negativas de la persistencia de la visión centralista del federalismo fiscal mexicano, entre estas consecuencias destaca el atraso que viven la mayoría de los municipios de México y el poco desarrollo de su capacidad para inducir cambios, lo cual contribuye a mantener las desigualdades regionales del país y limita las posibilidades de desarrollo.

El gobierno central ha respondido a estos cambios con una nueva estrategia de descentralización que intenta favorecer la toma de decisiones a nivel local. "En 1983, el gobierno mexicano reformó el artículo 115 constitucional, con el propósito de otorgar mayor autonomía y más responsabilidades a los municipios. La reforma marcó el inicio oficial de un proceso de descentralización de la toma de decisiones en el sector público"⁴⁴. Esta reforma y los cambios que se han registrado desde entonces se inscriben en una tendencia internacional de largo alcance en la que las estructuras de toma de decisión, tanto en el sector público como en el privado, se están adecuando a los cambios de la economía internacional.

La descentralización es, entonces, un intento de responder una necesidad a nivel local de tomar decisiones relacionadas con las condiciones de vida de la comunidad, la capacitación de la fuerza de trabajo, la forma como se utilizan los recursos o se producen bienes y servicios, y en última instancia, con la formación de identidades locales y regionales que buscan un lugar en la nueva configuración internacional.

En síntesis estos tres factores favorecen el impulso del desarrollo económico local desde el punto de vista analítico.

⁴⁴ Beltrá 1, Ulises y Portilla, Santiago. "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)". En Torres, Blanca (compiladora): *Descentralización y democracia en México*. México: El Colegio de México, 1986 p.78



Organización Interna: modificaciones en la estructura administrativa, nuevos procesos de organización, intentos de profesionalizar recursos humanos; **relación intergubernamental:** intentos de nuevas formas de cooperación y coordinación pero, manteniendo la relación vertical; **marco legal:** adecuación y creación de reglamentos e instalación de nuevas leyes; **finanzas y desarrollo:** se han modificado sustancialmente las oficinas de tesorería e implementado cambios para mejor control y asignación de recursos, se vincula más el manejo de las finanzas y la posibilidad de crear desarrollo municipal; **relación con la sociedad:** se han experimentado diversas formas de incorporar a los ciudadanos a la gestión del desarrollo municipal, algunos se han formalizado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 2

ESTRUCTURACIÓN DEL FENÓMENO URBANO CONTEMPORÁNEO

Las nociones de ciudad-global y megaciudad han ganado creciente notoriedad en la medida en que se generaliza el fenómeno del gigantismo urbano. Tratando de establecer en qué se diferencian las ciudades globales de las megaciudades del capitalismo contemporáneo, Fernández Durán señala que las primeras estarían localizadas en los países centrales (el "Norte"), y las segundas, en la periferia del sistema (el "Sur")⁴⁵. Avanzando en la discusión, Mattos argumenta que "las metrópolis del Sur cumplen las funciones de ciudades globales" "...pero a su escala y restringidas a su específico ámbito de gravitación"⁴⁶. Blanco, por su parte, estudiando el caso de Buenos Aires la califica de "punto de comando regional" debido a su subordinación a agentes externos; además, pone en duda su condición de megaciudad al estar perdiendo potencial demográfico⁴⁷. Finalmente, vemos a Castells sosteniendo que "todas las megaciudades son ciudades-globales porque están conectadas globalmente"⁴⁸. No obstante, y pese a las ambigüedades observadas, el enfoque dominante sigue siendo aquél que contrapone la megaciudad a la ciudad global. Pero el problema es que todas las ciudades-globales son megaciudades.

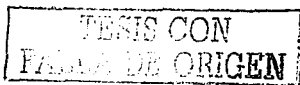
Si se analiza detenidamente la literatura especializada, se advierte de inmediato que la noción de megaciudad tiene un carácter eminentemente cuantitativo. Instituciones como las Naciones Unidas y el Banco Mundial así como algunos especialistas, definen como tales a todas las ciudades mayores de 10 millones de habitantes y colocan en esta categoría a todas aquellas aglomeraciones urbanas de América Latina que se espera tengan una población de por lo menos 8 millones de habitantes para el año 2000. Bajo este criterio, califican 5 metrópolis de la región: Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro y Lima. En cambio, la

⁴⁵ Fernández, Ramón. La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global. Madrid: Fundamentos, 1993.

⁴⁶ de Mattos, Carlos. "Avances de la globalización y la nueva dinámica metropolitana: Santiago de Chile, 1975-1995". EURE Vol. XXII, 65, 1996.

⁴⁷ Blanco, Jorge. "Área Metropolitana de Buenos Aires: Transformaciones territoriales en el marco de la globalización". EURE Vol. XXII, N° 67, 1996.

⁴⁸ Castells, Manuel. *The rise of the network society*. Massachussets-Oxford, Blackwell, 1996.



noción de ciudad-global, aunque supone la presencia de una gran metrópolis, alude a aspectos netamente cualitativos.

Y particularmente, como su nombre bien lo indica, al ámbito en que se ejercen las funciones de coordinación y control corporativos. Por consiguiente, a escala planetaria, la unidad urbana de jerarquía inmediatamente inferior a la de ciudad-global sería la de ciudad-regional o ciudad-continental.

En las últimas décadas se ha reducido significativamente el número de ciudades que cumplen funciones centrales de ámbito global. Cerca de 30 años atrás, Hall reconoció a 7 aglomeraciones urbanas desde donde se comandaba una desproporcionada parte de los más importantes negocios del mundo. Actualmente, con mucha frecuencia se habla de 3: New York, Tokio y Londres. Las restantes metrópolis multimillonarias esparcidas por todo el planeta, si son afortunadas, caen dentro de la categoría de ciudades-regionales, o centros internacionales de negocios de 2º orden. Este reforzamiento de la polarización urbana que se observa dentro del sistema mundial de ciudades refleja con gran fidelidad el reciente proceso de consolidación corporativa abordado en páginas anteriores y que se caracteriza por una mayor centralización de las funciones de coordinación corporativa de ámbito global; y por la descentralización concentrada de algunas de dichas funciones a nivel regional. Como lo sintetizan con gran acierto Sassen y Patel: "A mayor globalización, mayor aglomeración de funciones centrales en pocos lugares"⁴⁹.

Focalizando la situación particular de América Latina, White aporta datos adicionales sobre la racionalidad corporativa que subyace al fenómeno de las ciudades-regionales. Según este experto, una encuesta mundial llevada a cabo en 1992 por una de las divisiones de asesoría del Banco Mundial reveló que estaba a punto de producirse un cambio radical en la forma en que las compañías internacionales desplegaban sus recursos en la región.

⁴⁹ Sassen, Saskia y S. Patel. Las ciudades de hoy: una nueva frontera. *La Era Urbana*, 1996.

En el pasado ellas eran efectivamente obligadas a establecer una presencia en producción y mercadeo en cada uno de los países de América Latina en los cuales se disponían a hacer negocios. Eso ocurrió debido a las tarifas y barreras impositivas creadas por los Gobiernos nacionales y a otras realidades (locales)⁵⁰

En cambio, hoy día, una serie de tendencias simultáneas de desarrollo están determinando la consolidación de la presencia corporativa en un menor número de centros estratégicos. Tales tendencias están representadas por una política de inversiones en eficientes y modernas plantas, capaces de ofrecer un producto a mercados continentales o globales, y por las reformas comerciales que permitirán incrementar el intercambio de bienes y servicios entre los países latinoamericanos a través de la reducción de barreras externas.

En el curso de la resultante consolidación corporativa en la región, algunos países serán "perdedores"... Otros se verán como "ganadores" si son escogidos por compañías individuales como un centro estratégico de producción o un "centro de negocios" para una extensa región⁵¹. *En el mismo informe, White señala a 4 capitales latinoamericanas que ya estarían funcionando como ciudades-regionales: Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires y Santiago.*

2.1 ¿Qué es la Ciudad?

Bajo el contexto descrito anteriormente, la ciudad es un mecanismo reproductor de las relaciones de dominación ejercidas en el escenario del sistema mundial y de la economía-mundo capitalista, es un elemento esencial para la subordinación del país en su totalidad; al tiempo que es un puente conector entre lo local y lo global.

⁵⁰ White, Padraic A. "Venezuela: business hub concept". Estudio de prefactibilidad. Caracas, CON*PRI, marzo, 1993.

⁵¹ *Ibid.* p/4

Paul Singer señala que "el fenómeno urbano hace su aparición cuando la producción o la captura de un excedente de alimentos permite que una parte de la población del país viva aglomerada y dedicada a otras actividades que no sean la producción de alimentos"⁵². La zona rural ofrece parte de su producción, mientras que la zona urbana proporciona determinados servicios reales o imaginarios como gobierno, seguridad, religión, educación, esparcimiento, etc. La oposición de campo y ciudad se presenta como un efecto secundario cuando las relaciones que se desprenden de las sociedades de clases constituyen el proceso que moldea la evolución de la sociedad, decidiendo la forma en que se desarrollan y relacionan entre sí las comunidades ecológicas. En este sentido, la ciudad es la sede del poder y de la clase dominante; mientras que el campo es el lugar donde se da la actividad primaria, el lugar donde el hombre entabla el contacto directo con la naturaleza para satisfacer sus necesidades, esto le otorga un carácter de autosuficiencia.

La ciudad surge cuando el desarrollo de las fuerzas productivas es suficiente en el campo para permitir que el productor primario produzca más de lo estrictamente necesario para su subsistencia, y posteriormente transferir a la ciudad el excedente de alimentos que dé lugar a su existencia. Para la formación de la ciudad es necesaria la creación de instituciones sociales, una relación de dominación y de explotación que aseguren la transferencia del excedente del campo a la ciudad; esto implica una participación diferenciada de los individuos y la formación de una sociedad de clases. Debe realizarse también, una división del trabajo entre campo y ciudad que parte de la clase dominante citadina que está libre de las obligaciones de la producción directa. "La constitución de la ciudad es, al mismo tiempo, una innovación en la técnica de la dominación y en la organización de la producción"⁵³. La ciudad proporciona a la clase dominante una capacidad para aumentar territorialmente su dominio. En un principio, la ciudad era el modo de organización espacial que permite a la clase dominante maximizar la transformación del excedente de alimentos que no consume directamente en poder militar, y éste en dominación política.

⁵² Singer Paul, "A modo de introducción: Urbanización y clases sociales", en Mario Bassols, et. Al (compiladores), *Antología de sociología urbana*, México, Editorial UNAM, Prir era Edición, 1988. p/30

⁵³ *Ibid.*, p/31

El éxito de los modos de producción basados en la apropiación directa de las condiciones de producción por el productor hace posible la explosión demográfica y a la par las exigencias cuya satisfacción requiere la separación del productor de las condiciones objetivas de su actividad; este exceso de población ubicada en el campo se ve azotada por conflictos, hambres y epidemias, por lo que sólo tienen como opción el emigrar a la ciudad para posibilitar hacia delante el desarrollo de las fuerzas productivas.

En la lógica del "... mercado libre, tales instituciones impedían una asignación eficiente de los recursos y (en nombre del realismo económico) fueron reducidas a su mínima expresión en los países más débiles en su poder de negociación. A cambio, hoy experimentamos las consecuencias de la eficiencia del mercado realmente existente, lograda a través de la hiperliberalización de los mercados de productos y de capitales y de la desregulación del mercado de trabajo. La revolución tecnológica y organizativa (que el capital global impulsa en su furor competitivo) desplaza al trabajo asalariado y al capital productivo como categorías centrales que estructuraban identidades de clase e instituciones, mientras que el capital financiero se convierte en el sujeto que reorganiza economías, sociedades y culturas"⁵⁴.

En el contexto global, la aglomeración urbana da lugar a la expansión de la división del trabajo y a la formación de amplios mercados urbanos que mantienen próximos tanto a productores como a consumidores, multiplicándose así las actividades especializadas. La red urbana integrada en esta división del trabajo que se extiende a los diferentes núcleos urbanos, debe estar políticamente unificada bajo el dominio de un poder centralizado. Del fenómeno urbano se desprenden la revolución industrial y la fábrica como unidad de producción; aunque también alrededor de la fábrica se construyen ciudades, y si la burguesía industrial toma el poder de la ciudad en nombre del liberalismo, hoy en día, en torno a las tecnologías de la información se constituyen aglomeraciones urbanas llamadas tecnópolis, o las ciudades son un nicho adecuado

⁵⁴ Coraggio, José Luis: "La política urbana frente a la globalización". Ponencia presentada en el Congreso internacional Ciudad de México sobre "Políticas Públicas y Estudios Metropolitanos", México, D.F. 10-14 marzo de 1997.

para la instrumentación y desarrollo de estas tecnologías de la información, en suma, el Internet es el generador de riqueza en la "Era de la Información", tal como lo fue la fábrica en la organización de la Era Industrial. Si las tendencias apuntan a que las tecnópolis insertas en la red de "ciudades globales" son las que dominarán el mundo del siglo XXI, ¿quién tendrá el poder sobre dichas aglomeraciones urbanas? ¿quién será el poseedor de los medios de producción en esta "Nueva Economía" llamada informacional o de conocimiento? ¿qué características tendrá la transferencia de excedentes de la ciudad periférica a las tecnópolis generalmente ubicadas en los países centrales?

2.2 Ciudades del Conocimiento

En la actualidad y desde principios de los 90's, la estructura de ciudades y regiones está siendo profundamente modificada y condicionada en su dinámica de crecimiento por la interacción de tres grandes procesos históricos interrelacionados:

Una revolución tecnológica, organizada en torno a las tecnologías de la información. Basándose en la nueva infraestructura tecnológica, la comunicación ha cambiado nuestra forma de producir, consumir, gestionar, informar y pensar. Las actividades estratégicamente dominantes están organizadas en redes globales de decisión e intercambio.

Una Economía Global, que presenta la estructuración de todos los procesos económicos en el ámbito planetario definida como "aquella que se articula o funciona cotidianamente en tiempo real como unidad en un espacio mundial, tanto para el capital como para la gestión, el trabajo, la tecnología, la información o los mercados".

Una Economía Informacional, caracterizada por el hecho de que la productividad y la competitividad se basan, de forma creciente, en la generación de nuevos conocimientos y en el acceso al procesamiento de la "información adecuada"⁵⁵.

Estos procesos de globalización e informacionalización provocan la transformación de nuestras sociedades, incluyendo la dimensión espacial. En dicha transformación, la nueva lógica espacial se caracteriza por la dominación de un espacio de flujos, estructurado en circuitos electrónicos que ligan en nodos estratégicos de producción y gestión, que superan a un espacio de lugares localmente fragmentados, una estructura territorial como forma de organización cotidiana. Esta nueva dimensión nos dirige hacia una Ciudad Global, entendida como "una red de nodos urbanos de distinto nivel y con distintas funciones, que se extiende en todo el planeta y que funciona como centro nervioso de la Economía Informacional. Es un sistema interactivo al cual deben adaptarse constantemente empresas y ciudades"⁵⁶

Son las Tecnologías de la Información el instrumento fundamental que permite a la nueva lógica organizativa manifestarse en la realidad. Dentro de ellas, Internet constituye uno de los casos más notables de entorno tecnológico de rápido crecimiento cuyo resultado ha sido el paso de la Sociedad Industrial a la Sociedad de la Información y cuya *estrategia* ha pasado, hasta ahora, por tres etapas⁵⁷.

Estar como sea: con la llegada de la Web (como sistema hipermédica que funciona sobre Internet) el interés de empresas, organizaciones o instituciones consistía en la mera presencia, utilizando este entorno como instrumento para darse a conocer, sin tener en cuenta aspectos como la estructura o los contenidos de información.

⁵⁵ Castells, M. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Volumen I: La sociedad red*. Vol. 2: El poder de la identidad. Madrid, Alianza, 1997p/35.

⁵⁶ *Ibid*

⁵⁷ Comella, A. "La cultura de la información como institución previa a la sociedad de la información", Barcelona ESADE, 1997p.17.

Dar valor a cambio de nada: en muy poco tiempo el número de páginas Web se multiplica y como consecuencia se crean servicios de almacenamiento y búsqueda de información, ante la necesidad de seleccionar aquella información pertinente

Fundar Comunidades Virtuales: Actualmente la Web permite la convergencia entre servicios de almacenamiento y búsqueda de información con servicios de comunicación. El estado ideal de estos espacios consiste en permitir que sus integrantes puedan realizar prácticamente todo lo que hacen en la vida real pero dejando atrás sus cuerpos.

En plena expansión de Internet el éxito comercial consiste en saber crear y mantener Comunidades Virtuales, constituidas por personas que acuden a ellas para satisfacer unas expectativas o necesidades, para aportar su colaboración y para sentirse parte de un colectivo del que recibe y da.

A diferencia de la Comunidad tradicional, estas *ciudades impersonales* se ven atravesadas por el anonimato y la carencia del contacto humano, dirigiéndonos hacia una *sociedad mediática* producida por un cambio en las normas sociales, por la capacidad de transmitir *ideología* o inducir comportamiento, en definitiva, una *cultura de masas* extensible a todas las clases sociales y que con Internet ha acelerado el proceso siendo capaz de convertir una Comunidad Virtual en un medio para unificar las comunicaciones⁵⁸.

Las primeras Comunidades Virtuales se centraban principalmente en el simple comercio o la venta de productos a través de la Red, o en un sitio donde los usuarios podían ubicar sus páginas de forma gratuita. Así nació la que se considera la mayor Comunidad Virtual de hoy, cuya filosofía se centra en el ámbito del ocio y la recreación fundamentalmente, aunque alberga sociedades culturales o con cierto nivel científico. Pero el germen de estos *centros del ciberespacio* viene determinado por las comunidades científicas que ya antes del nacimiento de Internet se agrupaban e

⁵⁸ Sánchez Noriega, J.L. "Crítica de la seducción mediática. Madrid, Tecnos, 1997p.83.

intercambiaban información⁵⁹, de esta forma surge en 1985 la primera Comunidad Virtual de la historia, *The Well*⁶⁰, creada por un grupo de ecologistas que se "reunían" para hablar de sus temas.

Dentro de la Red, aparecen promovidas por el uso del correo electrónico, pero el intercambio de información entre sus miembros no era inmediato (comunicación en diferido). Posteriormente, con la llegada de la *World Wide Web* como sistema hipermedia que funciona sobre Internet, la comunicación se produce en tiempo real, entrando en juego la interactividad.

Teniendo en cuenta estas premisas, Howard Rheingold⁶¹ define *Comunidades Virtuales* como "agregaciones sociales que emergen de la Red cuando un número suficiente de personas entabla discusiones públicas durante un tiempo lo suficientemente largo, con suficiente sentido humano, para formar redes de relaciones personales en el ciberespacio"

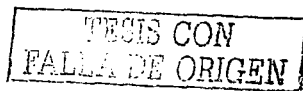
2.3 Las Tecnópolis

En estricto sentido y considerando que el desarrollo es inevitable, la palabra "Tecnópolis" se puede definir como la *sociedad de la edificación en la que el poder de la tecnología es absoluto*. Es sabido que la "edificación" de la tecnología tiene cada vez más adeptos. El culto al teléfono móvil es buen ejemplo. Desde luego, esta ascuá electromagnética que achicharra el globo ocular aporta enormes ventajas al mundo moderno, como la de acercar la lejanía. No obstante, socava los valores colectivos, potenciando la individualidad, la distancia y el aislacionismo. Y del mismo modo que acerca la lejanía, también aleja la cercanía. Esto es, en la "Era Inmóvil", por ejemplo ... "al acabar los partidos, los jugadores compartían los pesares y las alegrías en el vestuario y, más tarde, la convivencia en los bares. Era un círculo humano, íntimo,

⁵⁹ Cantolla, D. "Comunidades virtuales: ciudades en el ciberespacio (1ª parte). <http://www.ecommdigital.com>

⁶⁰ Véase: www.well.com

⁶¹ Rheingold, H. "La comunidad virtual: una sociedad sin fronteras, Barcelona, Gedisa, 1996 p/126.



cercano y cerrado". En la "Era Móvil", cuando el árbitro pita el final del encuentro, el vestuario y los alrededores son lo más parecido a la película: "La noche de los muertos vivientes". Hay zombis por doquier. Cada cual a su bola y con ese diminuto móvil adosado a la oreja. Los familiares y amigos, alejados por la distancia, se enteran ipso facto de la zozobra o la satisfacción, pero sus compañeros, los parientes más próximos en esos momentos, están en realidad a kilómetros de distancia. La primera reacción, la más valiosa, se escapa por el inodoro del teléfono. Y aquel círculo, aquella pandilla se resquebraja⁶².

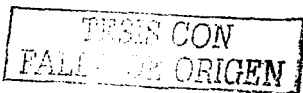
Analizando un poco de historia, el primero en diseñar una Tecnópolis fue Francis Bacon, en *The New Atlantis*. Fue una novela inconclusa que describía una sociedad similar a la Inglaterra isabelina, con propiedad privada y monarquía constitucional. La novedad es que aquí el verdadero poder estaba en manos de una "fundación" llamada Casa de Salomón, cuyos fines eran "el conocimiento de las causas y secretas nociones de las cosas y el engrandecimiento de los límites de la mente humana para la realización de todas las cosas posibles"⁶³.

En los laboratorios de esta tecnocracia, que practicaba un activo "espionaje industrial" con sus vecinos, se cumplía el plan de la *Instauratio Magna*. Gracias a la tecnología, no sólo se aseguraba el bienestar de los ciudadanos sino la producción de bienes suntuarios jamás soñados y aun de sofisticadas armas, con fines poco explícitos. Capanna sostiene que Utopía y Tecnópolis son dos paradigmas, en gran medida complementarios, que han inspirado muchas de las ideas de la Modernidad. Es sabido que Bacon engendró a la Royal Society, que engendró a Watt, quien engendró a Edison, a Ford y a Bill Gates. "A la Utopía le debemos el urbanismo, la escuela y el hospital públicos, pero también sus perversiones: la guillotina, los falansterios, y el Gulag. De Tecnópolis nos vinieron la energía, las comunicaciones y los hipermercados, pero también la polución, la Bomba y los ajustes económicos"⁶⁴.

⁶² Véase a Julio García "Tecnópolis", <http://marca.recoletos.es/>

⁶³ Véase Pablo Capanna "De Eutopía a "Tecnópolis" GRAMMA Virtual. Publicación de la Facultad de Historia y Letras de la Universidad del Salvador". Año I N° 1 Setiembre 2000. <http://www.salvador.edu.ar/>

⁶⁴ Pablo Capanna, *idem*.



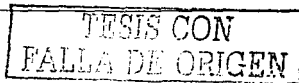
Los infiernos totalitarios del siglo XX surgieron de la dialéctica entre el control "utópico" y los instrumentos de Tecnópolis. Venciendo la profunda desconfianza que los obreros sentían hacia las máquinas, el comunismo ruso nació bajo el lema leninista "los soviets más la electricidad"; esto es, utopía con revolución industrial. Precisamente, el régimen llegó a extinguirse cuando su inercia le impidió adecuarse a la revolución informática, puesta en marcha por un capitalismo de otro orden.

A diferencia del "progreso" moral e institucional, el "cambio" tecnológico encuentra su corroboración en los hechos. Nadie sería tan optimista como para atreverse a afirmar que somos moralmente superiores a las generaciones anteriores, pero nadie podría en duda que el auto de este año es más veloz, económico o confortable que el modelo que usaban nuestros padres.

El secreto de Tecnópolis está en haber reemplazado el *progreso* social por el *cambio* tecnológico, el único progreso que resulta cuantificable e inevitable a la vez. Observemos que en el marco de la utopía tecnológica es posible ejercer una ingeniería social más sutil que la del legislador utópico. Basta con producir cambios en las condiciones de vida para modificar los valores y persuadir a los hombres de la fatalidad del cambio.

Cuando Stalin puso en marcha la colectivización forzosa, recurrió al genocidio de los *kulaks* para imponer un aberrante orden "utópico". Hoy ese tipo de violencia explícita se ha hecho innecesaria. Sin dejar de proclamar los derechos humanos, basta con la innovación tecnológica, el cambio de escala, el redimensionamiento o la concentración de capitales, para que miles de personas descubran que sus talentos y calificaciones ya no sirven. Silenciosamente excluidos del tejido social, llegarán a sentirse culpables por ser "económicamente inviables" y se resignarán a aceptar empleos serviles o sobrevivir en la marginalidad. Extinguido el Estado-benefactor, último avatar de la utopía, se los empujará a aceptar los consejos del viejo Malthus, asumiendo implícitamente una cultura de la muerte⁶⁵.

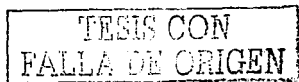
⁶⁵ Véase Pablo Capanna, *Idem*



En la era de las telecomunicaciones y de la computación en particular, Manuel Castells y Peter Hall⁶⁶, consideran que nos estamos moviendo a una velocidad vertiginosa desde la sosegada edad del hardware hacia la desconcertante edad de software, en la que el mundo que nos rodea está cada vez más controlado por circuitos demasiado pequeños para ser vistos y códigos demasiado complejos para ser completamente asimilados. Sostienen que la velocidad a los cuales nos movemos, sólo es reducida por una característica humana: *"la dificultad que tenemos para actualizar nuestros conocimientos debido, quizás, a que nos cuesta muchos esfuerzo olvidar lo que sabemos"*. Estiman que esta dificultad de actualización de conocimientos, es la base de la resistencia que muchas personas tienen para entender que en la sociedad actual, *la información es la base esencial* (para los economistas, la información es la materia prima por excelencia en nuestros análisis económicos) . Dificultad que supone la adopción de todo nuevo paradigma.

Durante el S. XIX existió una imagen de la economía industrial, familiar en su descripción en los libros de texto de historia (la mina de carbón y la fundición de hierro). Una imagen paralela a ella que consiste en un conjunto de edificios complejos, discretos y bajos, que habitualmente desprenden un aire de cierto buen gusto y que están situados en unos parajes impecables según el cliché estándar de las inversiones inmobiliarias, creando un paisaje a modo de un campus. La estructura de ciudades y regiones, lógicamente, está siendo profundamente modificada y condicionada en su dinámica de crecimiento por la interacción de tres grandes procesos históricos: *la revolución tecnológica, la formación de una economía global y el surgimiento de una forma informacional de producción económica y gestión*. En este nuevo entorno, surgen las tecnópolis, que a tenor del estudio realizado por los autores, se configuran como centros planificados para la promoción de la industria de alta tecnología; son la realidad de estas transformaciones fundamentales, que redefinen las condiciones y los procesos del desarrollo local y regional. Sin embargo, la gestión de la tecnópolis, argumentan ambos autores, va más allá, constituyendo las minas y fundiciones de la era de la

⁶⁶ Castells, M., Hall, P. "Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI". Madrid: Alianza Editorial, 1994.



información y, sin embargo, han recibido menor atención que sus equivalentes en la economía industrial.

A partir de lo anterior, podemos destacar uno de los aspectos más importantes del análisis que hacen Castells y Hall, el ser la primera investigación completa del desarrollo planificado en todas sus manifestaciones: parques y ciudades de la ciencia, tecnópolis nacionales y programas de "tecnocinturones". Estudio minucioso que abarca un gran número de conceptos distintos, así como el análisis de unos cuantos mitos. Los autores extraen lecciones de éxito y fracasos, sugiriendo pautas de acción a los planificadores y urbanistas tanto nacionales, regionales y locales de todo el mundo, con el propósito de comprender el proceso de *formación de los medios industriales innovadores que le conducen a un crecimiento económico regional o local verdaderamente dinámico.*

2.4 Las Ciudades de la Manufactura Flexible

En estricto sentido, la manufactura flexible, se refiere al sistema integrado por máquinas-herramientas enlazadas mediante un sistema de manejo de materiales automatizados operados automáticamente con tecnología convencional o al menos por un control numérico por computador.

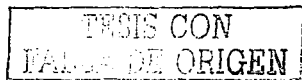
Este sistema, consta de varias máquinas-herramientas controladas numéricamente por computador donde cada una de ellas es capaz de realizar muchas operaciones debido a la versatilidad de las máquinas-herramientas y a la capacidad de intercambiar herramientas de corte con rapidez (en segundos), estos sistemas son relativamente flexibles respecto al número de tipos de piezas que pueden producir de manera simultánea y en lotes de tamaño reducido (a veces unitario). Estos sistemas pueden ser casi tan flexibles y de mayor complejidad que un taller de trabajo y al mismo tiempo tener la capacidad de alcanzar la eficacia de una línea de ensamble bien balanceada.

En el contexto de una ciudad global, Enríquez Pérez considera que las ciudades de la manufactura flexible, se caracterizan "... por el hacer y mover cosas mediante las plantas maquiladoras y ensambladoras conectadas en red a las principales organizaciones productivas del mundo; son ciudades que funcionan como enclaves básicos en la extracción del excedente y en la subordinación del país en su totalidad respecto a los hegemones que se disputan su dominio a través de las inversiones, además de que son contenedores de la migración hacia el norte del mundo; su posición estratégica es aprovechada en las conexiones realizadas con ciudades de otros países, integrando una red de intercomunicación via las partes de las mercancías y las telecomunicaciones", lo que requiere entonces de *Flexibilidad productiva*.

Desde hace aproximadamente 20 años que el concepto de flexibilidad ha ganado preeminencia en la literatura económica, de gestión empresarial, sociológica y en el discurso oficial de los gobiernos. Se señala que hay una tendencia irreversible hacia la flexibilidad de los sistemas productivos y de las empresas, dada la creciente incertidumbre de los mercados de bienes, de capital y de trabajo; de los nuevos desafíos impuestos por la globalización; y de las grandes transformaciones inducidas por la difusión acelerada de nuevas tecnologías.

Sin embargo, desde que ocupó un lugar relevante en los estudios y debates, la flexibilidad ha sido considerada como un concepto tan vasto como difuso, difícil de encuadrar analíticamente. Se habla de empresa flexible, de trabajador flexible, de producción flexible, de relaciones laborales flexibles, de especialización flexible, de mercados flexibles e incluso instituciones flexibles. La gama de significados es tan amplia que induce a confusión. Si bien la comprensión intuitiva es fácil la diversidad de sus formas y la variabilidad de sus consecuencias, ya ha generado una ola de críticas que advierten sobre los usos inadecuados del término.

En todo caso, la noción de flexibilidad suscita enfoques diferentes y no es materia de consenso. Para los gobiernos, incrementar la flexibilidad asegura la adaptabilidad de las empresas y permitiría obtener tasas de desocupación más



reducidas, que en un contexto de mayor rigidez. Para los empresarios, la flexibilidad es un imperativo de la competitividad. Para los dirigentes sindicales, se trata de restringir o negociar las iniciativas de flexibilidad, dado que ella es percibida como una amenaza.

En el debate teórico y político, se configuran dos posiciones altamente divergentes. Por un lado, se afirma que las nuevas políticas de desarrollo deben favorecer la flexibilidad, que en su sentido más general, se define como la capacidad de adaptarse a condiciones cambiantes.

Sin embargo, la tendencia hacia la flexibilidad es frenada por la inercia y rigidez de las instituciones construidas en el contexto de economías cerradas, dominadas por paradigma producción masiva y rígida, así como de Estados con alto grado de intervención económico-social.

Por otro lado y en contraste con el enfoque anterior, se afirma que flexibilidad es sinónimo de ruptura de compromisos sociales en pos de un paradigma competitivo orientado sólo a favorecer la movilidad del capital y someter más al trabajo. Ello genera tendencias hacia la desestructuración de las PYMEs -especialmente aquellas que se ubican en ramas productivas y/o regiones no competitivas mundialmente-, así como tendencias a la precarización del empleo y del trabajo.

En este sentido, la demanda de flexibilización de las relaciones laborales es más bien una demanda de uso flexible y sin restricciones legales de la fuerza de trabajo, que expandiría el empleo a tiempo parcial, temporal y subcontratado, disminuyendo la importancia del empleo estable y protegido por la legislación laboral. Por ello es que la tendencia hacia la flexibilidad aumentaría la vulnerabilidad de las capas sociales más pobres del país y aumentaría la polarización social ya presente.

Estos dos enfoques no se sustentan sólo en posiciones teóricas y políticas divergentes. Para ciertos actores y agentes, la flexibilidad es un fenómeno virtuoso, un ingrediente más de un *status* positivo que incluye competitividad y tecnología.

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN

Para otros, flexibilidad es un fenómeno perverso, un sinónimo de precarización social, que sólo puede generar resistencias, sospechas e incluso angustia. Estos discursos reflejan dos percepciones sociales que destacan los lados brillantes y oscuros de un mismo proceso que se despliega aceleradamente por todo el planeta.

Ciertamente, hay intentos por conciliar flexibilización productiva con bienestar social. La forma "ideal" es la flexibilización mediante nuevas tecnologías y nuevos sistemas de organización del trabajo, con mano de obra estable y polivalente. Pero cuando, la flexibilización se asocia con ajuste estructural y desregulación, es difícil obtener un círculo más virtuoso.

Considerando las políticas públicas que afectan directa o indirectamente a la flexibilidad, identificaremos 3 modelos, que no son necesariamente excluyentes entre sí:

Primero, políticas orientadas a favorecer aumentos de la flexibilidad productiva y laboral, mediante reformas que desmantelan sistemas de contratación considerados "rígidos", desmantelamiento de regulaciones para aumentar la flexibilidad de operación de las empresas y reducción de subsidios. La consecuencia es que muchas empresas se liberan de "lastre" y aumentan los despidos. En este contexto, se trata de compensar los impactos negativos mediante políticas sociales focalizadas. En un contexto de políticas de ajuste estructural, este escenario es predominante. La desregulación se asocia con flexibilidad. A nivel de empresa la flexibilización se asocia con la racionalización, es decir, con reducción de personal y ajuste de costos en las empresas.

Segundo, políticas que buscan generar incentivos para favorecer procesos de flexibilización, aunque negociada entre empresas y sindicatos. Esta es una posibilidad real en grandes empresas y en el sector público, siempre y cuando haya una presencia consolidada de sindicatos con alta capacidad de negociación. Es también posible a nivel de ramas, cuando hay sindicatos que disponen de alto poder de negociación.

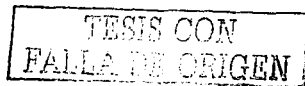
Tercero, políticas orientadas a incentivar procesos de aumento de productividad, mediante incorporación de nuevas tecnologías, (automatización e informatización) que incrementarán los grados de flexibilidad de la empresa, basada en núcleo "duro" y polivalente de mano de obra estable. Este tipo de situaciones se presentan después de los ajustes estructurales y en el contexto de crecimiento económico. La flexibilidad se asocia a un nuevo tipo de políticas de desarrollo productivo, basado en la innovación y desarrollo tecnológico.

La flexibilidad presenta varias y diversas dimensiones. Una propuesta de lectura analítica, que considera diversos aportes (Atkinson, 1986; Boyer, 1987; Coriat, 1988; Lagos, 1994)⁶⁷ identifica dos grandes tipos de flexibilidades. Una de tipo macroeconómica y que se refiere a la capacidad y tipo de adaptación del sistema productivo a condiciones cambiantes, determinadas por la crisis de los modelos de acumulación anteriores, la globalización y la revolución tecnológica. Otra de tipo empresarial, y que se refiere a la capacidad de adaptación de la empresa a las condiciones cambiantes de su entorno económico.

1.- Flexibilidad macro. La flexibilidad macro se refiere a la adaptabilidad sistémica de una economía a cambios en su entorno competitivo (ciclos económicos, cambio tecnológico, globalización). Una de sus condicionantes es el grado de desarrollo de los mercados de capital y del trabajo. Mientras más profundos y múltiples sean éstos, más desarrollada será la división del trabajo y mayor será la flexibilidad macro.

Otra condicionante es el grado de desarrollo y tipo de instituciones económicas, que considera: regulaciones de mercados, convenciones sociales, la capacidad de acción del sector público, así como la adaptabilidad del sector privado.

⁶⁷ Atkinson, J. "Flexibilidad de empleo en los mercados laborales", Revista Zona Abierta n 41-42, Octubre 1986-Marzo 1987, pgs 1-42, Madrid, España. Boyer, R. y Freyssenet, M. "Emergencia de nuevos modelos industriales: Problemática del programa internacional del GERPIGA", Revista Sociología del Trabajo No. 27, Madrid, España, 1996. Coriat, B. "Automatización Programable y Productos Diferenciados. Una Visión Sectorial de la Automatización Flexible y sus Efectos", en la Publicación *El Movimiento Obrero ante la Reconversión Productiva*, No. 1, pgs. 55-80, CTM/CES-OIT, Ciudad de México, México, 1988. LAGOS, R. "Que se entienda por flexibilidad del Mercado de Trabajo?", Revista de la CEPAL No. 54, pgs. 81-95, Diciembre 1994, Santiago, Chile.



Interesa destacar el caso de los mercados de trabajo y, particularmente, la así llamada flexibilidad de los mercados de trabajo (FMT), entendida como la capacidad de éstos de adaptarse a las variaciones del ciclo económico y al cambio tecnológico. Esta definición sintética permite destacar sus diversas expresiones: por un lado la flexibilidad de salarios y de volumen de empleo, que constituyen ejes centrales del debate sobre regulaciones de los mercados de trabajo. Por otro lado, la movilidad ocupacional y la movilidad geográfica, que suscitan debates menos intensos en política laboral, pero igualmente relevantes.

Flexibilidad salarial, entendida como el grado de sensibilidad de los salarios nominales y de los costos no-salariales a las variaciones de las condiciones económicas generales y el desempeño de las diferentes empresas. En torno a esta dimensión existe un largo debate: los partidarios de esta forma de flexibilidad señalan que los altos niveles de desempleo están determinados por la rigidez a la baja de los salarios nominales y de los elevados costos no-salariales.

Flexibilidad de volumen de empleo, entendida como el grado de sensibilidad del volumen de empleo a las variaciones de las condiciones económicas generales y el desempeño de las diferentes empresas. En torno a esta dimensión también existe un largo debate. Se afirma que las reglamentaciones destinadas a proteger el empleo son demasiado restrictivas e impiden adaptar la dotación de recursos humanos de las empresas a las condiciones de mercado. El caso más citado es el sector público, donde suele existir una estabilidad laboral garantizada por ley.

Movilidad ocupacional, entendida como el grado de adaptación del mercado de trabajo a las variaciones en la estructura de la demanda de empleo. Se supone que un aumento en los niveles educacionales y un incremento de la capacitación continua de los trabajadores, aumentará este tipo de FMT.

Sin embargo, los mercados de trabajo se caracterizan por su elevado grado de segmentación. Las barreras a la entrada a los mercados profesionales suelen elevarse

por coaliciones de intereses corporativos. A pesar de los avances logrados en las últimas décadas, las diferenciaciones de género y de raza constituyen importantes factores que limitan la movilidad ocupacional. Y, a pesar de que las migraciones interregionales de mano de obra se han incrementado (especialmente hacia los EE.UU. pero también en América del Sur) las barreras nacionales constituyen otra limitante.

Movilidad geográfica, entendida como el grado de adaptación de los mercados de trabajo a los cambios en la estructura espacial de la economía. "La movilidad geográfica de capitales es siempre más rápida y suele preceder a la movilidad del trabajo"⁶⁸. Una de las características de la región latinoamericana, es que mantiene un elevado dinamismo migratorio que ya no es campo-ciudad como en los años cincuenta y sesenta, sino de tipo inter-regional e internacional: las migraciones del centro y sur de México hacia el norte y hacia EE.UU, así como las migraciones del sureste al noroeste de Brasil, constituyen una importante evidencia.

La movilidad geográfica es una dimensión de la FMT particularmente sensible: la reconversión productiva y laboral es más difícil en regiones apartadas que en grandes ciudades, que tienen una estructura productiva más compleja y están más conectadas con mercados internacionales. Cuando hay reestructuración en regiones periféricas, los capitales suelen desplazarse rápidamente, mientras que la movilidad laboral es más difícil y tardía.

2. Flexibilidad de empresa. La flexibilidad micro se refiere a la adaptabilidad sistémica de una empresa a cambios en su entorno competitivo (ciclos económicos, cambio tecnológico, cambios en la estructura y dinámica de los mercados). Pueden identificarse 3 tipos de flexibilidad de empresa:

Flexibilidad de gestión estratégica, financiera y comercial. Este tipo de flexibilidad, presenta variadas dimensiones, especialmente después de las crisis y ajustes estructurales en América Latina, donde las empresas tuvieron un rápido y forzado

⁶⁸ Sassen Saskia "The Mobility of Capital and Labor", Cambridge University Press, Cambridge, Great Britain, 1988.

aprendizaje para aumentar la movilidad del capital, en un contexto de mercados inciertos y a la vez lleno de nuevas oportunidades. En un período breve de tiempo, ello determinó: *el desarrollo de la gestión financiera* que se manifestó en la reducción de la inversión en activos fijos y la modificación de la composición de activos totales, haciendo aumentar la importancia de los activos financieros. "Ello se explica por las estrategias para minimizar los problemas de liquidez para así sobrevivir a la crisis".⁶⁹

Flexibilidad de gestión productiva. La flexibilidad de gestión productiva puede definirse como la capacidad de una empresa para variar volumen, gama y también como la habilidad para enfrentar el mal funcionamiento organizacionales/tecnológicos y errores de previsión de la demanda. La flexibilidad de gestión productiva es una habilidad empresarial para transitar entre diferentes estados de desarrollo de una empresa, sin pérdida de capacidad competitiva en materia de costos, tiempos y calidad.

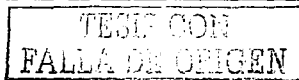
Flexibilidad laboral interna a la empresa. La flexibilidad laboral interna a la empresa consiste en la capacidad de la empresa para contratar y utilizar flexiblemente la mano de obra, en sus dimensiones numérica, salarial, funcional y de tipo de contrato.

Entonces, para que una ciudad pueda identificarse como de manufactura flexible, requiere de las máquinas-herramientas computarizadas y de la existencia de la flexibilidad productiva, como condicionantes.

2.5 Los retos Globales de las Megalópolis

Se afirma insistentemente que la nueva economía de la información y del conocimiento -terciarizada, informatizada, flexible y globalizada- ha tenido tres decisivas implicaciones de orden territorial. Primero, ha acelerado el proceso de aglomeración urbana a escala planetaria, dando lugar al surgimiento y proliferación de ciudades gigantes, una forma urbana hasta hace poco desconocida y, para muchos, inmanejable. Segundo, ha provocado fuertes alteraciones en las redes urbanas de ámbito mundial.

⁶⁹ Mizala, A. "Reformas Económicas e industria manufacturera chilena", pgs. 153-200. Colección Estudios Cieplán No. 35, septiembre 1992. Santiago-Chile.



regional y nacional, dentro de un juego en el cual son pocas las ciudades y regiones ganadoras y muchas las perdedoras. Y tercero, ha impulsado la reestructuración interna de las áreas metropolitanas que se habían conformado durante la era industrial al favorecer la rápida obsolescencia de su centro histórico, la emergencia de nuevas centralidades y la imposición de patrones cada vez más suburbanos de localización residencial e industrial. Todo parece anticipar, por lo tanto, polarizaciones y fragmentaciones territoriales todavía más acentuadas que las conocidas en un pasado cercano.

Pero, ¿qué ocurre cuando salimos del dominio económico-funcional de las empresas y nos adentramos en el dominio político-territorial de las instancias locales, convertidas de hecho en las protagonistas efectivas de la revolución tecnoproductiva en marcha? Observamos entonces que en el marco de una economía abierta y globalizada, a dichas instancias les corresponde ahora no sólo cumplir las tareas relacionadas con el funcionamiento diario de las ciudades y regiones; les corresponde ocuparse también de las tareas de promoción económica, de elevación de la calidad de vida y de integración sociocultural de sus respectivas jurisdicciones. Y para lograrlo deben solucionar, entre otras cosas, el problema de la gobernabilidad de aglomeraciones urbanas conformadas por múltiples ámbitos político-administrativos.

Un estudio realizado por la UNESCO, señala que en el año 2000, la mitad de la humanidad reside en ciudades; en el 2030, la población urbana representará el doble de la rural. Las políticas públicas de los países tanto del norte como del sur deberán enfrentarse a estos cambios en el presente siglo. En 1995, el 45% de los habitantes del planeta vivían en ciudades; en el 2015, será el 55%. Este cambio simbólico va acompañado de un impresionante proceso de concentración de la población en las grandes aglomeraciones.

De esta forma y según las previsiones de la ONU, en el 2015 treinta y seis megalópolis tendrán más de ocho millones de habitantes, de las cuales dos se sitúan



en África, una en los países árabes, veintidós en Asia, tres en Europa, seis en América Latina y en el Caribe y dos en América del Norte.

Sin embargo, hablar de "explosión urbana" sería enmascarar un descenso real. En efecto, según los demógrafos, la tasa de crecimiento de la población total debería disminuir en todas partes, pero a ritmos y umbrales muy diferentes. Según estas mismas proyecciones, se espera que, entre 2005 y 2010, la tasa de crecimiento anual de la población sea del 3.8% en África, del 2.6% en Asia, del 1.7 en América Latina, del 1.1% en América del Norte y de 0.2% en Europa. Son tendencias, pero las tendencias no son ineludibles. Se trata de proyecciones, cuyo único objetivo es proporcionar un punto de partida razonable para reflexionar sobre los problemas de la urbanización en el siglo XXI.

Frente a este fenómeno mundial de urbanización, las ciudades deberán afrontar cuatro tipos de retos: la mundialización de la economía, la segregación social y espacial, la urbanidad, y la necesidad de inventar una forma de gobierno urbano democrático. Por su parte, Coraggio considera que el principal desafío que enfrentan las grandes ciudades es *"... el de encontrar una forma propia de combinar y concretar tres objetivos estratégicos: la competitividad dinámica o de largo plazo, en una economía global donde el mercado, sus estructuras de poder y sus instituciones, tienden a imponer a las sociedades en desarrollo y a sus estados la prioridad de los equilibrios macroeconómicos por sobre la promoción activa de estructuras microeconómicas eficientes; el desarrollo humano sustentable, en el contexto de un sistema que desprecia los equilibrios sociales y naturales al negar, en nombre del realismo y al inmediatismo, los valores fundamentales ligados a los derechos sociales universales y a la sustentabilidad ecológica; la gobernabilidad, en el contexto de un sistema político en que las instituciones formales de la democracia, introyectadas por los valores del mercado y la competencia electoral, tienden a reeditar la manipulación*

de las mayorías populares como masa de maniobra en la lucha por el poder político remanente⁷⁰.

Es un hecho demostrado que la mundialización de la economía alimenta la dinámica urbana y la metropolización. Esto no significa sin embargo que el movimiento de urbanización esté impulsado siempre por el dinamismo económico. ¿Puede acaso concebirse una mundialización acompañada, a nivel planetario o a otras escalas territoriales, de un sistema de regulación más eficaz? ¿Cómo podrían aumentarse, a través de iniciativas locales, las posibilidades de que las ciudades se beneficiasen de los efectos de la mundialización?

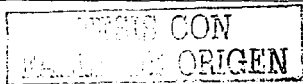
En un mundo en el que la urbanización y la feminización creciente de la pobreza correrán parejas, en el que la segregación social y espacial no cesarán de aumentar, en el que el desempleo y la crisis laboral fragilizarán la cohesión social, ¿no existe el riesgo de que se desarrollen fenómenos de verdaderas rupturas urbanas y sociales?

Algunos pudientes podrían caer en la tentación de segregarse, en cierto modo, para no vivir más que con sus semejantes, rehusando las cargas y los deberes de la solidaridad. ¿Cómo frenar los procesos de segregación, ya visibles en Estados Unidos, América Latina o en África, bajo la forma de *gated communities*⁷¹ antes de que produzcan efectos devastadores?

La expansión de las aglomeraciones, el ritmo de la urbanización, la evolución de los modos de vida, ponen más o menos en tela de juicio el modelo de urbanidad que constituye la "ciudad europea" por ejemplo. ¿Cómo dominar el crecimiento, o mejor dicho, la explosión de la movilidad? ¿Cuál será el papel de los diferentes modos de transporte, las nuevas tecnologías en el marco de un desarrollo duradero de las ciudades?

⁷⁰ José Luis Coraggio, "La gobernabilidad en grandes ciudades: sus condiciones económicas (con especial referencia a la Ciudad de Buenos Aires)": 1997. Ponencia presentada en el Simposium sobre "Metrópolis, desigualdades socio-espaciales y gobernanza urbana: reflexiones comparativas" XXI Encuentro Anual de ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 21-25 de octubre de 1997.

⁷¹ Michel Wieviorka "Las Metamorfosis de la Democracia" Label France No. 38.



El buen gobierno de las ciudades constituirá una cuestión capital, al menos por tres razones: primero, porque la creciente complejidad de las sociedades y estructuras urbanas exigirá una gestión cada vez más eficaz; segundo, porque el desarrollo económico dependerá cada vez más de factores relacionales, ya sean sociales o políticos. Y por último, la crisis de la ciudadanía exigirá que se refuercen la transparencia y legitimidad democrática del gobierno local.

Da la impresión que a futuro, la globalización y desarrollo local van a confrontarse más y más al nivel de las ciudades. Esto con características diferentes según el nivel de la ciudad, por que el impacto de la globalización es proporcional al tamaño de la ciudad. Esto pudiera introducir un nuevo riesgo a propósito de la coherencia entre el poder local y el territorio de la ciudad. Por efecto, el riesgo de la metropolización es de fraccionar la ciudad entre varias entidades, sin estructura garante de la coherencia de las políticas desarrolladas. Y el nuevo riesgo sería en este caso que el gobierno central tome de nuevo el poder en la megalópolis, en detrimento del desarrollo local, por una especie de perversión final de la descentralización.

Parece evidente que la globalización y el desarrollo local van ambos a necesitar nuevas prácticas urbanas, que los urbanistas, deben imaginar desde ahora. Es sin duda, uno más de los desafíos de los próximos años, tanto para los urbanistas, como para las autoridades nacionales y locales o las organizaciones.

CAPÍTULO 3

LA GLOBALIZACIÓN Y EL ESTADO EN MÉXICO

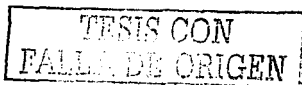
Los profundos cambios presentes en la sociedad internacional contemporánea, descritos en los capítulos 1 y 2, impactan severamente la presencia y existencia de los estados nacionales. Lógicamente, los efectos son distintos derivados del grado de desarrollo de los países y regiones.

Sometido a las presiones de cambio tecnológico, económico y cultural, el Estado no desaparece, sólo se transforma. Busca, por un lado, alianzas estratégicas, tanto estables como coyunturales con otros estados, para tratar conjuntamente los problemas planteados por la globalización. Surgen así estados co-nacionales, como es la Unión Europea, con un Banco Central Europeo independiente, una moneda única y, por tanto, una economía unificada, a la que se añaden múltiples instituciones y leyes de ámbito europeo.

Se refuerza el papel de las instituciones internacionales, como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Organización de la Unidad Africana y las distintas organizaciones de seguridad regionales, en Europa, en el Pacífico y en América Latina.

Se constituyen alianzas militares fuertemente integradas, como la OTAN, que, en la práctica, funden las fuerzas armadas de sus miembros en unas fuerzas armadas supranacionales con mando conjunto. Surgen formas políticas "sui generis", a medio camino entre estados co-nacionales e instituciones internacionales, como la Comunidad de Estados Soberanos, entre las ex-repúblicas de la ex-Unión Soviética.

Proliferan las áreas de integración económica que trascienden la soberanía económica nacional, como son: Mercosur, el Tratado de Libre Comercio Norteamericano o, en embrión, el Acuerdo de Cooperación Económica en el Pacífico y la Unión Arancelaria de los países en Asia del Sudeste. Se constituyen instituciones



económicas supranacionales, de ámbito global, como son el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con influencia decisiva en la regulación de la desregulación económica global, bajo control del exclusivo club G-7, en base a la influencia de su opinión en los mercados financieros internacionales.

Así, el estado-nación se dota de instrumentos cooperativos de gestión, navegación y negociación en la globalización. El precio es alto: la pérdida de soberanía y el paso irreversible al poder compartido. O sea, se pierde poder para mantener influencia. Pero la alternativa es la irrelevancia de decisiones que ningún estado (ninguno, ni siquiera los Estados Unidos) puede aplicar por sí mismo. Es más, ni siquiera esta confluencia de poderes y recursos permite asegurar el control de los gobiernos sobre los flujos de capital, información y tecnología, como se ha verificado en momentos tales como la crisis financiera asiática o los repetidos fracasos en controlar Internet. Pero, al menos, la construcción de esferas de poder compartido permite acrecentar la capacidad de negociación e intervención en relación con los flujos globales.

Por otra parte, el estado-nación, en casi todo el planeta, está buscando su relegitimación mediante la descentralización administrativa y la participación ciudadana. Se transfieren competencias a gobiernos locales y regionales, al tiempo que se democratiza su elección y se intenta fortalecer su capacidad autónoma de gestión. En algunos casos, esta descentralización va de par con el reconocimiento de fuertes identidades nacionales, regionales y locales, intentando así hacer compatible el principio de ciudadanía política y la afirmación de la identidad cultural.

También han procedido los estados a un reconocimiento creciente de la esfera de acción "para-pública", mediante el desarrollo de ONGs (organizaciones no-gubernamentales) que complementan las políticas públicas, articulando recursos privados y desburocratizando la gestión de programas sociales. A menudo las ONGs prolongan su acción en la esfera internacional, en un desarrollo paralelo a la internacionalización cooperativa de la intervención de los Estados. La descentralización

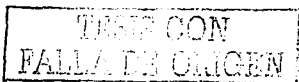
del estado-nación y su apertura creciente (al menos formalmente) a la participación acentúan su pérdida de poder pero, por otro lado, permiten restaurar parte de su legitimidad en crisis.

Este doble movimiento del estado-nación hacia la cooperación internacional y hacia la devolución de poder a ámbitos sub-nacionales, conduce a la construcción de un nuevo sistema institucional, hecho de redes de órganos gubernamentales de distinto nivel articulados a estructuras no gubernamentales. Para cada problema, para cada ámbito de decisión se produce una configuración distinta de la combinatoria administrativa que compone el nuevo estado.

Es un estado-red, que funciona mediante la interacción de sus distintos componentes en un proceso continuo de estrategia, conflicto, negociación, compromiso, co-decisión y decisión, que constituye la práctica político-administrativa concreta de nuestras sociedades. Tras la fachada grandilocuente del estado-nación soberano que aún se proclama como tal, los restos del bienestar maltrecho por la globalización y las identidades se reconfiguran en redes de colaboración y puesta en común de recursos.

La flexibilidad de estas redes y su acceso a mayores fuentes de recursos y competencias, permite a los estados no sólo sobrevivir, sino prosperar en la era de la información. Sin embargo, la complejidad de la decisión política en ese mundo de redes institucionales, desbordando cotidianamente el ámbito nacional, complica considerablemente la representación y el control democráticos. Falto de un anclaje en una sociedad civil que sea a la vez supra-nacional y local, el estado-red gana en flexibilidad y eficacia lo que pierde en democracia y transparencia.

En América Latina, específicamente en México, el Estado ha sido sujeto protagónico del sistema socio-económico, alentando, protegiendo y produciendo, bienes y servicios, fundamentales para el desarrollo. No es casual que la propia Carta de Querétaro, establezca la propiedad y función exclusiva del Estado en las áreas



estratégicas hasta ahora formalmente vigentes⁷². Tampoco es coyuntural que el propio TLCAN mantenga en su capítulo sexto, la rectoría estatal en materia de energéticos⁷³.

Ante esta realidad incuestionable tiene razón Moisés Naim cuando expresa: "Latinoamérica se pasó los últimos 10 años demoliendo el Estado. Ahora los diez años siguientes se los pasará reconstruyéndolo"⁷⁴.

La crisis y reforma del Estado en América Latina, empero debe ser evaluada objetivamente. De factor estructural del desarrollo que varios países ostentan en la actualidad, devino en un factor burocrático y limitante para el crecimiento y el progreso económico-social. Pese a ello, el modelo alternativo de corte neoliberal, pese a sus publicitados éxitos macroeconómicos, no ha podido superar el umbral del pleno empleo y la justicia social, asignaturas pendientes para millones de latinoamericanos. Los supuestos mecanismos emergentes del mercado no han podido todavía remover las trabas para una economía eficiente, tanto en la producción como en el reparto de la riqueza, entendida en educación, salud y trabajo productivo para las mayorías.

Es de esperarse que una reforma del Estado, cimentada en una combinación de mercado y democracia, "constituye la tarea por desarrollar, un nuevo Estado que actúe realmente a favor de los pueblos y no sólo deje de intervenir para beneficio de unos cuantos nacionales o extranjeros"⁷⁵.

El papel del Estado mexicano ha cambiado de un Estado empresarial e intervencionista con amplias funciones de provisión a un nuevo diseño de Estado menos obeso y pequeño con funciones más de facilitador, mediador y de regulador o árbitro. El modelo de "desarrollo estabilizador" extendió los beneficios del Estado mexicano para proteger, impulsar y compensar a los empresarios. Ahora, a estos

⁷² Wilker, Jorge, *Curso de derecho económico*, México, UNAM, 1989, p. 47.

⁷³ López Velarde, Rogelio, "Energía y Petroquímica Básica", varios, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, UNAM, 1993, t. I, p. 203

⁷⁴ Calva, José Luis, *op. cit.*

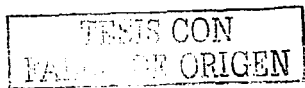
⁷⁵ Sunkel, Osvaldo, "El marco histórico de la reforma económica contemporánea", *Pensamiento Iberoamericano*, España, núms. 22/23, 1993, p. 15.

mismos empresarios les incomoda el modelo de Estado empresario. A pesar de todos los males que le aquejaron, corrupción, negocios ilícitos, etc., los beneficios que brindó a la sociedad mexicana son innegables. Este modelo de economía mixta cambió por la presión que resultó con la apertura política, cuando la sociedad acepta su pluralidad y se inicia en la democracia.

El modelo burocrático del Estado mexicano buscó la eficiencia mediante la aplicación de reglas universales, que dejaron una ética del servicio público deformada y las cuales terminaron en deficientes aplicaciones y comportamientos: corrupción, caciquismo, etc. La corrupción se institucionalizó y por tanto, se volvió cínica enquistándose en las mismas estructuras burocrático-administrativas. Actualmente, por ejemplo, las prácticas de corrupción cuestan alrededor del 8.5% del PIB en México. La búsqueda de la eficiencia como el fin principal de la racionalidad burocrática dominó en el modelo burocrático, pero también en la elite burocrática corrupta.

En realidad el modelo de administración burocrática, como una alternativa superior que buscaba la racionalidad administrativa y la planificación de las funciones para lograr la máxima eficiencia, intentó sustituir a la administración patrimonialista, pero terminó amplificando sus vicios tales como el nepotismo, la corrupción, etc. La estabilidad de los funcionarios que impide la integración de un sistema de administración pública eficiente con una amplia orientación de atención a los ciudadanos, permite la reproducción del patrimonialismo a perpetuidad.

El corporativismo asimiló a las diversas fuerzas y movimientos sociales que de otra forma hubieran protestado y demandado al Estado por mejores servicios, para convertirlas en instancias de negociación y consenso dentro de los ámbitos institucionales del Estado. La decadencia de los valores nacionalistas de la revolución Mexicana se inician con el movimiento del 68 y finalmente se deterioran en la década de los ochenta. Zedillo cierra este periodo de gobierno de 71 años del partido de Estado caracterizado por un incremento en los niveles de corrupción, impunidad, represión, inseguridad, pobreza, desempleo, etc. Por otra parte, algunos analistas aseguran que



este autoritarismo logró reprimir a los movimientos sociales que se consideraban desestabilizadores.

Hasta ahora, los procesos de la transición conservadora se orientan por los principios de la economía de libre mercado que tienden a privilegiar los intereses de los grandes capitalistas, pero excluye y margina a quienes no pueden ni tienen posibilidades para integrarse. La falta de destreza política está enrareciendo el ambiente que se requiere para una consumación de la transición. Fox ha considerado mantener una política suave de transición, mediante actitudes conciliadoras y negociadoras de los conflictos, a pesar de las promesas de resolver viejos problemas de la administración pública y la política, como el combate a la corrupción y al corporativismo. No obstante, las constantes en la transición son el riesgo y el conflicto.

La democracia mexicana, en la actual fase imperial es un asunto de las elites económicas que eligen a puertas cerradas a los funcionarios. La voluntad general de la ciudadanía ha sido secuestrada por el poder que concentran los grandes centros económicos. En cierto sentido, la introducción de demandas socioeconómicas no hace otra cosa más que sobrecargar la democracia, mientras que la vieja clase burocrática se ha vuelto más cínica frente a problemas de corrupción y desdén por la atención a las necesidades sociales. En otras palabras, la democracia liberal en México ha entrado en crisis desde que el gobierno se ha convertido en el consejo de administración de las grandes corporaciones transnacionales.

Bajo el diseño de un Estado regulador, el control social maneja las complejas relaciones entre los agentes y los ciudadanos mediante la creación de instituciones, muchas de las cuales también controlan la burocracia del poder público. El paradigma del control político es ya obsoleto diría Schmidt⁷⁶. El sistema político basado en un partido hegemónico vuelve deficiente a la élite burocrática administrativa más centrada en el control político corporativo que en la prestación de servicios de calidad. Este

⁷⁶ Schmidt, Samuel "La red de poder mexicana. Estabilidad política y gobernabilidad", Revista Instituciones y Desarrollo No. 3, 2000.

control social tiene su máxima expresión en el control judicial que garantiza trato igual a los ciudadanos sobre actos ilícitos.

A continuación, se analizan algunos casos particulares del Estado Mexicano frente al nuevo contexto mundial.

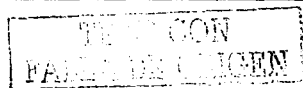
3.1 La Política Mexicana Vs. la Economía Global

Luis Rubio, sostiene que la economía global y sus reglas, determinan como nunca antes a la economía interna, de modo que ésta no puede prescindir de las consideraciones globales redefiniendo de una vez para siempre los conceptos de soberanía y política. En la coyuntura actual, el dilema entonces es "la compatibilidad del sistema político mexicano con los requerimientos de una economía que se ha incorporado de lleno a la economía internacional"⁷⁷

En ese sentido, podemos decir que el Estado-nación tradicional se colapsa bajo el creciente desarrollo de las operaciones y procesos de globalización y la transnacionalización de las nuevas corporaciones globales. Estos procesos presionan en forma perversa las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales de los Estados-nación mediante una intensificación de actividades tecnológicas y comerciales y las vuelven demasiado vulnerables. Estos procesos de globalización están modificando las funciones del Estado-nación. Resulta obvio que con la globalización económica, los nacionalismos entran en crisis.

El nuevo modelo de Estado regulador que emplea un modelo de administración pública gerencial, dirige todas sus actividades a posibilitar la competitividad de la economía nacional en un complejo e incierto medio ambiente económico globalizado. Este proceso ha dado como resultado un fenómeno de economía dual, en donde

⁷⁷ Rubio, Luis. La política mexicana vs. la economía global, Nexos 201, septiembre de 1994.



ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

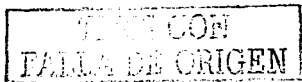
algunos segmentos sociales logran una integración muy selectiva a la economía globalizada, mientras que la inmensa mayoría de los mexicanos carecen de las oportunidades necesarias para lograr dicha integración. Chomsky⁷⁸ denomina al Estado regulador o interventor como el "Estado nifera" que regula e interviene en favor de los empresarios garantizándoles sus inversiones con préstamos subsidiados y el control monopólico de los precios en el mercado.

La clase empresarial es oligopólica y monopólica, vinculada a los intereses transnacionales, tanto de las grandes corporaciones como de aquellos organismos que regulan los intereses multilaterales. Con Salinas, la clase empresarial y financiera alcanzan y penetran el aparato político burocrático del Estado, concentrando poder y dinero y promueven una política económica que garantiza la defensa y preservación de sus intereses hegemónicos.

La complejidad e incertidumbre de las actividades y la búsqueda de la libertad por los agentes individuales son dos tendencias de nuestro tiempo que funcionan en sentido opuesto a las formas tradicionales de gobernabilidad. Por lo tanto, para mantener la gobernabilidad, hay que establecer límites al exceso de democracia mediante procesos que despoliticen a los ciudadanos, a efecto de que no decidan en materia de política económica, políticas sociales, etc. La búsqueda de la libertad política de los ciudadanos pretende liberarlos de la sujeción del poder absoluto del Estado. La falta de gobernabilidad se debe a que se carece de un pacto entre todos los actores políticos, económicos y sociales.

Las antiguas prácticas económicas y los arreglos de las viejas elites políticas se están desmoronando ante un impulso democrático que evoca valores que no son del todo los valores nacionalistas. Estas viejas elites políticas mexicanas se reproducían únicamente entre sí. No resisten los embates que la ideología hegemónica del libre mercado lanza contra ellas. En el libre mercado prevalece el principio del intercambio de las empresas. El reparto inequitativo de los impactos de la globalización económica

⁷⁸ Citado por Fazio, Carlos "Destino maquilador". La Jornada, Lunes 19 de febrero del 2001.



presionan perversamente a los Estado-nación menos desarrollados, como el caso de México, y vulnera su capacidad de gobernar⁷⁹. El Estado tiene que prepararse para enfrentar los efectos de los procesos de globalización, tales como la competencia internacional, en donde los mayores beneficios van a parar a las empresas transnacionales.

Por lo tanto, el nuevo papel del Estado es el de facilitar que la economía nacional se vuelva internacionalmente competitiva, sin renunciar al principio de transferencia que no es aplicable a las empresas. La aplicación de principios de administración empresarial para el gobierno del Estado y para el establecimiento de políticas públicas puede tener serias consecuencias, sobre todo cuando se busca la maximización de los beneficios para la élite gobernante. "El credo empresarial se plantea como democracia eficaz y eficacia empresarial"⁸⁰. Para la clase empresarial el acceso al poder político y económico es prioritario para garantizar la defensa de sus intereses, sin tener que tratar o negociar con una clase política corrupta y costosa. Si bien la administración pública de una nación como México, puede ser administrada como si fuera una empresa, para elevar la productividad, eficiencia y productividad, otra cosa es dejar el gobierno en manos de los empresarios.

No resulta del todo exagerado la aseveración de Fazio⁸¹ de que la clase empresarial transnacional está respaldando a Fox para que mediante un ejercicio autoritario se garantice la libre acumulación de capital al margen de cualquier tipo de regulación democrática. Fox representa los intereses de la clase empresarial y de la derecha conservadora que impulsa un gobierno coherente con sus principios. Como ejemplo, la propuesta de reforma fiscal de Fox privilegia a las grandes empresas al gravar el consumo más que la renta o la riqueza. Una clase empresarial conectada a los intereses financieros transnacionales que impulsa la deregulación de inversiones y

⁷⁹ Schmidt, Samuel "La capacidad de gobernar en México". Colección de Reseñas, Biblioteca de Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2000.

⁸⁰ Delgado, Orlando (2001) "Contrastes". La Jornada, jueves 22 de marzo del 2001.

⁸¹ Fazio, Carlos "Destino maquilador", La Jornada, Lunes 19 de febrero del 2001.

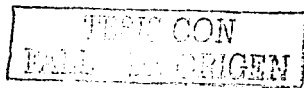
una derecha moderna y conservadora que destruye la política social y profundiza los niveles de desigualdad social.

La democracia mexicana, afirma, en la actual fase imperial es un asunto de las elites económicas que eligen a puertas cerradas a los funcionarios. La voluntad general de la ciudadanía ha sido secuestrada por el poder que concentran los grandes centros económicos. En cierto sentido, la introducción de demandas socioeconómicas no hace otra cosa más que sobrecargar la democracia, mientras que la vieja clase burocrática se ha vuelto más cínica frente a problemas de corrupción y desdén por la atención a las necesidades sociales. En otras palabras, la democracia liberal en México ha entrado en crisis desde que el gobierno se ha convertido en el consejo de administración de las grandes corporaciones transnacionales.

3.1.1 Los beneficiarios del "cambio"

El rezago en materia de política social es evidente frente a los grandes avances democráticos y económicos, al grado de poner en entredicho el cumplimiento de sus ofrecimientos para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos. El agravamiento de las cuestiones sociales constituye la debilidad interna del desarrollo nacional y el resultado de las deficiencias de la actual política económica, a pesar de la apertura política que el sistema ha demostrado. A menos que se vuelva a orientar la política económica actual, de tal forma que aliente el desarrollo y realmente produzca las ofertas de mejoramiento individual, familiar y colectivo.

Ante las presiones de la clase empresarial, los gobiernos han aprobado iniciativas cuyos efectos sólo han beneficiado a los intereses de sus promotores pero han sido perniciosos para la inmensa mayoría de los ciudadanos. Con anterioridad, la clase empresarial se alió a los "gobiernos revolucionarios" para obtener grandes beneficios en materia de estímulos fiscales, medidas proteccionistas, permisos para importar, subsidios, etc. La clase empresarial se niega a pagar sus impuestos y su impunidad es protegida por el mismo Estado. Ahora que la clase empresarial responde



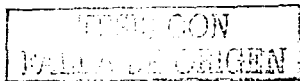
más a los intereses hegemónicos de un capitalismo globalizador promovido por una élite de corporaciones transnacionales, el Estado es el peor enemigo para la obtención de muchos de sus beneficios.

3.1.2 Perspectivas de "cambio" en el perfil del Estado mexicano

El entorno del Estado-nación delimitado por los procesos de globalización, se fundamenta en una nueva normatividad para la regulación del comportamiento económico, político y social. Es en este sentido que la administración pública eficaz y eficiente se encuentra estrechamente vinculada con la sociedad mediante los procesos políticos. Esta regulación del comportamiento busca la transformación de las instituciones bajo una nueva cultura ciudadana y una nueva cultura de gestión empresarial que concreten en una agenda político-social el proyecto de gobernabilidad democrática. La imagen carismática de Fox es insuficiente para mantener el equilibrio institucional, por lo que se requiere del fortalecimiento de instituciones con sistemas de incentivos que eliminen las viejas prácticas autoritarias y corporativistas. Es necesario reforzar las instituciones democráticas para tener la capacidad de enfrentar los retos del crecimiento económico y la estabilidad política.

De acuerdo a Prats⁸² los factores clave de la gobernabilidad son los cambios en el sistema institucional, la cultura cívica y las capacidades del gobierno. Así, este autor sostiene que "el objeto fundamental del gobierno moderno no consiste en producir bienes y servicios para los ciudadanos (cosa que pueden hacer en gran parte las organizaciones privadas dentro del marco regulatorio y la supervisión estatal), sino en procurar mejor "governance", es decir, un sistema institucional y una cultura cívica que incentiven el comportamiento eficiente y responsable del conjunto de los actores sociales".

⁸² Prats, Joan "Gobernar en tiempos de turbulencias". Colección de Reseñas. Biblioteca de Ideas. Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2000. <http://www.iigov.org/gnud/biblioteca/resenas/resena0026.htm>



Las instituciones tradicionales del Estado mexicano están siendo rebasadas por los acelerados cambios basados en un nuevo paradigma. "El paradigma de la administración burocrática fue la piedra angular del Estado Moderno y constituyó el principal instrumento para racionalizar las funciones estatales"⁸³. La administración pública burocrática moderna y racional-legal, que separa lo público y lo privado, la política y la administración pública, sustituyó a la administración patrimonialista y surge por los requerimientos del desarrollo capitalista en el siglo XIX.

Este desarrollo capitalista exigió la separación de las funciones del mercado y el Estado. Para el caso de México, esta racionalización estuvo determinada en función de una estructura corporativa y una cultura autoritaria, hegemónica por un partido que concentró el poder por 71 años, a tal grado que la hicieron disfuncional, al eliminar todos los espacios democráticos que se consideraron herencia de la Revolución Mexicana que marca al Estado mexicano en el siglo XX.

Mientras imperó el partido de Estado, fue casi imposible para los partidos y asociaciones políticas definirse como de oposición. El sistema político mexicano funcionó en este contexto hegemónico en donde se otorgó representación a las minorías mediante mecanismos que posibilitaron el diálogo y la negociación y que mantienen activos a pequeños partidos. La Revolución Mexicana inicia y fortalece los valores del nacionalismo mexicano hasta alcanzar un desarrollo ideológico fuerte que perdura hasta los años setenta. Los valores de este nacionalismo revolucionario son preservados por la existencia de una "familia revolucionaria", integrada por la elite gobernante.

Los rasgos del Estado mexicano que surge de la Revolución Mexicana están caracterizados por un acentuado corporativismo y clientelismo centrado en la figura presidencialista de corte autoritario, y en un partido que monopoliza el poder político y sus relaciones con la economía. El autoritarismo permitió mantener un largo período de

⁸³ Crozier, Michel "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión administrativa". Documento presentado en el Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública", Rio de Janeiro, Brasil, 9 de noviembre, 1996.

estabilidad política mediante la existencia de una estructura de poder concentrado en el Presidente quien decidía a su sucesor. Los gobiernos priistas son hegemónicos en el sentido de que emanan de un sistema político sin competencia, subordinado a la autoridad del Estado, a diferencia de la Unión Soviética donde el Estado se subordinó a un partido único. Todavía más, Fox es el primer presidente electo democráticamente y que surge de la oposición desde 1911, pero a pesar de que el PRI perdió las elecciones, el presidencialismo se mantiene, aunque debilitado, como parte de la cultura política mexicana.

El corporativismo asimiló a las diversas fuerzas y movimientos sociales que de otra forma hubieran protestado y demandado al Estado por mejores servicios, para convertirlos en instancias de negociación y consenso dentro de los ámbitos institucionales del Estado. La decadencia de los valores nacionalistas de la revolución Mexicana se inician con el movimiento del 68 y finalmente se deterioran en la década de los ochenta. El presidente Zedillo cierra este periodo de gobierno de 71 años del partido de Estado.

En los términos de Frago Lugo⁸⁴, "si bien la ideología nacionalista-revolucionaria mexicana nunca pasó por alto la heterogeneidad social? los mecanismos corporativistas y clientelares del gobierno surgido de la Revolución resultaban cada vez más ineficaces en la composición de un debate político incluyente". Las prácticas electorales posrevolucionarias generaron incertidumbre en los procedimientos y una certeza en los resultados, al contrario de lo que proponen los analistas. La era posrevolucionaria empieza a sufrir fuertes mutaciones en la década de los setenta, lo que la lleva a su liquidación en la década de los ochenta.

Schmidt⁸⁵ afirma que "la obsolescencia del paradigma revolucionario se ocultaba bajo la supuesta eficacia de un paradigma de articulación política hacia el Estado autoritario, sin prestar mayor eficacia a los grupos marginales que cada vez crecían

⁸⁴ Frago Lugo "Cómo llenar el vacío poscomunista". Este País, número 119 Febrero 2001, páginas 14-15.

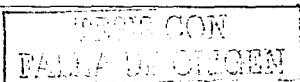
⁸⁵ Schmidt, Samuel "La capacidad de gobernar en México". Colección de Reseñas, Biblioteca de Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2000.

mas hasta convertirse en masas para las que el sistema político solamente representaba imposición, corrupción, represión, desigualdad e injusticia". Hoy hay plena conciencia en que los fundamentos revolucionarios en que se apoyó el sistema político mexicano por más de 83 años, son obsoletos y que, además, centralizó las decisiones a tal grado, que se volvió inoperante.

Este modelo burocrático buscó la eficiencia mediante la aplicación de reglas universales, que dejaron una ética del servicio público deformada y las cuales terminaron en deficientes aplicaciones y comportamientos: corrupción, caciquismo, etc. La corrupción se institucionalizó y, por tanto, se volvió cínica, enquistándose en las mismas estructuras burocrático-administrativas.

El papel del Estado ha cambiado de un Estado empresarial e intervencionista con amplias funciones de provisión a un nuevo diseño de Estado menos obeso y pequeño con funciones más de facilitador, mediador y de regulador o árbitro. El modelo de "desarrollo estabilizador" extendió los beneficios del Estado mexicano para proteger, impulsar y compensar a los empresarios. Ahora, a estos mismos empresarios les incomoda el modelo de Estado empresario.

El Estado empresario abandona su impulso e intenta deshacerse de las empresas, siguiendo las tendencias de los procesos de globalización económica. Con los empresarios en el poder emerge el Estado empresarial bajo la forma de una república empresarial que gerencia y controla todos los beneficios de los factores de la producción a favor de los grandes intereses económicos capitalistas. En otras palabras, el Estado gerencial es antidemocrático porque es el vehículo del control económico, político y social en beneficio de los intereses de los empresarios. El Estado de los empresarios o Estado gerencial se orienta por comportamientos autoritarios e indiferentes a la participación, consulta y consenso, en forma similar a los que ejerció el régimen mexicano bajo un único partido en el poder por más de setenta años.



Lo que se requiere es el cambio a un Estado con una racionalidad reguladora que pretende que los diferentes actores direccionen su comportamiento hacia horizontes que no se alcanzan a visualizar bajo el enfoque meramente gerencial del Estado. Los nuevos procesos de toma de decisiones bajo formas de gobierno vertical se abandonan por formas de gobierno que requieren estructuras más horizontales y flexibles que propicien el trabajo profesional y de alta calidad en equipo, de tal forma que facilite una estrecha coordinación de actividades.

Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo, como en el caso de México, el diseño del Estado burocrático Weberiano no se completó. Pero está siendo substituido por un nuevo diseño, el de Estado gerencial basado en una cultura empresarial que orienta el gobierno, de los asuntos públicos a la iniciativa individual como una expresión del ejercicio de la libertad, base del desarrollo social. Otros analistas, como Servan-Schreiber, argumentan que la tiranía del crecimiento económico sustituye eventual y gradualmente a los "modernos gobernantes a abdicar sus funciones políticas para atender supuestas prioridades económicas"⁸⁶ de tal forma que "si el poder político se convierte en el servidor de las grandes empresas, quién se ocupará de los hombres?" se cuestiona.

3.2 Retos de los Gobiernos Estatales en México para la Reestructuración de las Ciudades: la Planeación Regional

Es común encontrar que cada dependencia y organismo sectorial del poder ejecutivo federal y de las entidades federativas, ejercer sus atribuciones y recursos sin considerar en su justa dimensión el impacto regional de sus acciones y mucho menos el que provocan los demás sectores en un mismo espacio regional.

Más aún, cada dependencia y organismo, especialmente en los estados, ha establecido su propia regionalización, identificándose residencias, jurisdicciones, distritos, delegaciones o coordinaciones, entre otras, sin que exista una política de

⁸⁶ Camil, Jorge (2000) "Changarras", La Jornada, viernes 1º de septiembre del 2000

coincidencia entre ellas lo que deriva en ineficiencias y costos administrativos excesivos. En el caso federal, estas divisiones territoriales operativas coinciden generalmente con las entidades federativas.

La ausencia de un enfoque regional en el gobierno y la administración pública, ha tenido como consecuencia una cierta 'lejanía' entre el ciudadano y sus autoridades; una excesiva concentración de funciones en la capital del país y en diversas capitales de los estados, obligando a la población a acudir a oficinas en las ciudades capitales, para trámites que debieran resolverse a nivel local.

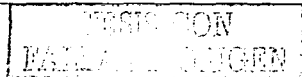
Igualmente, no existen acciones concurrentes de la administración pública federal en las regiones del país, como tampoco ocurre en las regiones de los estados.

La consecuencia, es que no se ha logrado que el proceso de desarrollo responda a prioridades de las regiones, agudizándose el desequilibrio territorial.

De ahí la importancia de contar con una política regional que articule los programas sectoriales de acuerdo a los impactos que se requieren generar en el plano de las regiones para potenciar su capacidad productiva e impulsar un desarrollo más equilibrado.

El instrumento central de este proceso es la planeación territorial. Ha sido dentro de la administración pública, una herramienta que orienta e integra actividades y esfuerzos del gobierno y la sociedad, en busca de un desarrollo social, económico, territorial y ambiental más equilibrado y ordenado.

Las necesidades y requerimientos de la población son factores que guían el cambio social, siendo la planeación un medio para llevar a cabo este cambio. Por ello se la concibe como una herramienta para lograr el desarrollo en función de objetivos claramente definidos, y como un instrumento para equilibrar lo que se pretende con lo que es posible realizar.



En razón de lo anterior, el gobierno debiera 'territorializar' las políticas y acciones sectoriales, a partir de una estrategia que considere al desarrollo regional como elemento central de las políticas de distribución de la población, de las actividades económicas y sociales y de la acción pública en general.

Con la política regional, se impulsaría a las diversas dependencias y ámbitos de gobierno para que realicen sus acciones con una visión sectorial y territorial, y para que coordinen sus esfuerzos con los agentes económicos y sociales de cada región, al hacer evidente que serán estos los principales beneficiarios de las políticas regionales.

Su significado es fundamental, ya que sería posible hacer converger la planeación socioeconómica, normada por la Ley de Planeación, con la planeación urbana, normada por la Ley de Asentamientos Humanos y con la planeación ambiental, normada por la Ley de Protección al Ambiente, hasta hoy descoordinadas.

Lo anterior permitiría también, la ejecución programática de proyectos e inversiones, basada en una adecuada identificación e integración de las políticas y acciones de carácter regional, con prioridades, objetivos y metas, así como las asignaciones presupuestales correspondientes, la evaluación y el seguimiento del uso de los recursos, sus resultados e impacto social.

Bajo esta perspectiva, las entidades federativas en general sí deben asumir la planeación regional como instrumento de orientación de sus acciones.

Debe tomarse en cuenta que constitucionalmente no se permite un nivel territorial intermedio entre los municipios y los estados o entre estos y el país; es decir, no podría existir un nivel regional de gobierno en México.

Por ello, esta planeación pudiera ser operativa y las visiones regionales serían más de coordinación para el desarrollo y para la administración pública.

3.2.1 Reestructuración del sistema de planeación

El Sistema Nacional (y en general los estatales) de Planeación, no ha estado exento de la crisis de la planeación en general que ha traído consigo la implantación de modelos que favorecen las concepciones derivadas de la lógica del mercado privado, actuando con amplia libertad.

El neoliberalismo en la economía y sus consecuencias en la reforma del estado, han provocado un retraimiento de éste, trasladando funciones tradicionalmente públicas a organizaciones, corporaciones o empresas sociales y privadas.

Las consecuencias inmediatas en los esquemas de planeación gubernamental han sido por una parte, el reconocimiento de la diferenciación y en algunos casos contraposición de los conceptos, métodos y técnicas de planeación convencionales, con relación a los planteamientos neoliberales y, por la otra, la sustitución de esquemas de decisión "empresariales", por aquellos desarrollados por la política tradicional mexicana.

Existe un reconocimiento generalizado por parte de políticos, profesionales y académicos sobre la ineficacia histórica en la aplicación del proceso de planeación a nivel global, sectorial y espacial, no obstante la existencia de un arraigo importante a nivel gubernamental de dependencias y documentos de planeación en los tres ámbitos de gobierno.

Si bien la crítica se ha centrado en el cumplimiento de las políticas y acciones determinadas en planes y programas, la realidad es que muchos de estos documentos han carecido desde su estructura de una vinculación efectiva con los procesos de toma de decisiones en la esfera política.

Los planes no han sido diseñados para que sean los documentos políticos que guían la acción de los gobiernos. Su carácter eminentemente técnico, separado de los procesos reales de decisión, ha provocado que su cumplimiento sea relativo.

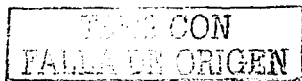
Se observa en consecuencia, que los planes se elaboran y aprueban sin que exista de por medio la suficiente intencionalidad política que garantice su cumplimiento y sobre todo que genere consecuencias concretas derivadas de su incumplimiento. Nos encontramos con planes que estando presentes en el discurso político, están ausentes en muchas de las decisiones que orientan el desarrollo.

Contradictoriamente, durante el último decenio se observa una revaloración de ciertas facetas de la planeación, básicamente las relativas a la planeación económica global.

En efecto, la determinación de una transformación de la economía nacional y del papel del Estado en el proceso de desarrollo como proyecto político al que se le otorga la mayor prioridad, generó la necesidad de reestructurar el sistema de planeación y crear las condiciones para cumplir los propósitos del proyecto.

Las políticas sobre deuda externa, reducción y control de la inflación, apertura comercial especialmente con los otros países de Norteamérica, control del gasto público, desincorporación de empresas y entidades públicas, desregulación y apoyo a la inversión y concertación para la contención salarial, generación de empleo y elevación de la productividad, son ejemplos de la existencia de procesos de planeación, que por su congruencia con el proyecto político y económico y alto grado de cumplimiento, no tienen antecedentes en la historia contemporánea del país.

En contraste con lo anterior, la planeación sectorial y espacial parecieran no haber sufrido esta transformación con la misma profundidad, ni haber sido beneficiadas con iguales niveles de voluntad política para su aplicación.



Un análisis comparativo de la evolución ocurrida en los últimos diez años entre la planificación económica global por un lado, y la relativa a los sectores de la economía y del desarrollo social y la planeación espacial por el otro, haría evidente las diferencias comentadas.

Se podría concluir entonces, que ha sido la política económica, la que ha dirigido los procesos del desarrollo nacional y en consecuencia ha concentrado los esfuerzos técnicos y la voluntad política para planear, aplicar y evaluar sus resultados. El carácter nacional y estratégico de este modelo de planeación y su aplicación altamente concentrada en el Poder Ejecutivo Federal, ha generado la presencia de cuando menos tres maneras de planificar el desarrollo en el país:

La primera, correspondiente a la planeación económica nacional, caracterizada por su orientación estratégica, un alto nivel de congruencia con el modelo que la sustenta y una importante voluntad política en su cumplimiento.

La segunda, correspondiente a la planeación sectorial y espacial nacionales, con ausencia casi total de la planeación regional y caracterizadas por una orientación indicativa tradicional, su dependencia de la planeación económica, menor fuerza política en su aplicación y menor efectividad.

La tercera, correspondiente a la planeación estatal y municipal, las que al igual que la anterior, no han rebasado los conceptos y formas tradicionales, estando más cerca del discurso que de la acción política.

Estas apreciaciones no son absolutas, existiendo importantes diferencias en los procesos de planeación entre diferentes sectores o entidades federativas y municipios. Lo que se pretende destacar es la existencia de una crisis de legitimidad de la planeación, la que no ha logrado ofrecer suficientes alternativas a las necesidades de transformación y modernización del país.

La vigencia política de los planes y programas ha venido siendo sustituida paulatinamente por un proceso de decisiones, condicionado por factores políticos y financieros coyunturales.

En México y en diversas entidades federativas, se han elaborado de manera sistemática los planes y programas de desarrollo, se han creado áreas institucionales responsables de esta función y se han logrado avances sustantivos en los procesos de participación de la sociedad, además de haberse mejorado la legislación y tecnología para planificar. Sin embargo, existe una apreciación generalizada a nivel público y social sobre la baja efectividad en el cumplimiento de dichos instrumentos.

Son tres los factores fundamentales que determinan estos problemas:

a).- Valoración política que se otorgue al sistema de planeación.

Planificar es un ejercicio sociopolítico de toma de decisiones, basado en un proceso que parte del conocimiento profundo del fenómeno a planificar; de la determinación de propósitos de transformación de dicho fenómeno; del diseño de los caminos y acciones que conjuntamente seguirán los actores sociales involucrados para alcanzar dicha transformación y; de la creación o incorporación al proceso de los mecanismos e instrumentos de orden económico, jurídico, social o administrativo, que facilitan la aplicación de las decisiones acordadas. Todo ello, ordenado bajo un método específico, se asienta y formaliza legalmente en documentos, que no son otros que los planes y programas.

La planeación del desarrollo es entonces una necesidad en el proceso de gobierno, porque a través de ella se conocen y analizan los fenómenos y problemas de la sociedad, se prevén escenarios, se determinan rumbos y sobre todo se acuerdan las acciones a realizar entre sociedad y gobierno y se comprometen los recursos para su logro.



Su carácter político deriva del propio proceso de acuerdos sobre modos y formas del desarrollo y sobre las decisiones que cotidianamente se toman para avanzar en el rumbo acordado.

La planeación deriva de la política y es parte de la política. Consecuentemente, el grado de importancia asignada a los planes y programas de desarrollo y al proceso de su aplicación y cumplimiento es un asunto político.

Cuando los planes acusan un alto grado de incumplimiento, ya sea porque las decisiones reales no corresponden a lo acordado en ellos o porque simplemente no forman parte de dicho proceso de toma de decisiones, no obstante que en el discurso político se asumen las decisiones como producto de los planes, nos enfrentamos a una planeación que solo cumple con un papel de legitimación ideológica del quehacer público, al poner por delante un discurso coherente basado en documentos concertados que es asumido a nivel social, independientemente de su aplicación real.

b).- Niveles de obligatoriedad de las políticas, estrategias y acciones concertadas en planes y programas y de las consecuencias que derivan de su incumplimiento.

La voluntad política de asumir como guía para la acción pública y social lo acordado en planes y programas de desarrollo, requiere como contraparte la existencia de estructuras, mecanismos y procedimientos que garanticen su cumplimiento, a fin de evitar el carácter voluntarista en su aplicación.

Existen mecanismos claros y obligatorios que rigen el ejercicio y destino de los recursos públicos y que ofrecen a la sociedad y al estado altos niveles de transparencia en estos procesos. La legislación en la materia es amplia y se han creado dependencias gubernamentales que atienden este propósito.

Para la aplicación de planes y programas de desarrollo, sean estos de orden global, sectorial o espacial, no existen esfuerzos similares, no obstante que la legislación establece la obligatoriedad de su cumplimiento.

La subjetividad que envuelve las políticas y acciones de desarrollo, permite que se mantenga un cierto nivel de voluntarismo en su aplicación y sobre todo en la medición de los efectos positivos esperados.

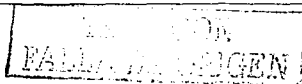
La carencia de mecanismos permanentes y sistemáticos de evaluación de los impactos de las políticas y acciones establecidas en los documentos de planeación, es una de las limitaciones más importantes del sistema, con lo cual los planes y programas se convierten en documentos indicativos que pueden ser aplicados o no, según las circunstancias, limitándose la medición de su eficiencia a la correlación programática entre metas y recursos.

c).- Congruencia entre los documentos de planeación y los procesos de toma de decisiones con relación a la realidad social por planificar.

Los problemas que enfrenta el desarrollo son producto de las contradicciones sociales que derivan del proceso histórico nacional y estatal. Siendo un fenómeno que se ubica en el modelo de desarrollo y por lo tanto, por encima de los procesos de planeación, también es producto de la insuficiente voluntad política para aplicar y evaluar las acciones concertadas en planes y programas, y de la existencia de inconsistencias en el propio sistema de planeación.

Los planes y programas como documentos que deben ser la guía para las acciones de desarrollo, presentan limitaciones que en general, la planeación no ha superado.

Si bien, cada caso presenta peculiaridades, en general los planes no representan en su contenido de manera adecuada a los fenómenos y problemas por atender, siendo



documentos más bien descriptivos que analíticos; no integran todas las posiciones socio-políticas involucradas, especialmente en los sectores y asuntos con posiciones sociales divergentes; presentan limitaciones en cuanto a los procesos y mecanismos de aplicación, seguimiento y evaluación, dejando lagunas esenciales para que la sociedad y el propio estado puedan conocer de los avances logrados con altos niveles de certeza; en general son documentos rígidos y por ello son rebasados por la realidad social, perdiendo vigencia.

La consecuencia general de estos problemas es el alejamiento de la planeación del proceso de toma de decisiones. Con ello, este proceso reduce su eficacia y congruencia al basarse más en los análisis de coyuntura para decidir que sucede en las previsiones y propuestas del plan o programa respectivo.

3.2.2 Desarrollo regional y regionalización

La regionalización es una herramienta de la planeación y de la administración pública de gran versatilidad, ya que se puede adecuar a los objetivos concretos para los cuales se delimita.

Es también dinámica, porque se ajusta a las transformaciones socio-espaciales y permite aplicarla de manera que cumpla con propósitos de desarrollo para distintos plazos.

Así, una regionalización puede cambiar y ajustarse en el tiempo o bien pueden coexistir varias regionalizaciones cumpliendo cada una un objetivo específico.

Su fin primordial es aprovechar los recursos y oportunidades que ofrece un territorio determinado, para alcanzar propósitos de desarrollo preestablecidos por la sociedad y su gobierno.

Administrativamente, su objetivo es establecer y mantener mecanismos de operación que permitan, por un lado, descentralizar y desconcentrar funciones de la administración pública en forma permanente y, por el otro, atender coordinadamente las demandas de servicios de la población, en el menor tiempo posible y con la mayor calidad.

Bajo esta perspectiva pueden existir tantas regionalizaciones como objetivos o acciones públicas para el desarrollo, siendo conveniente sin embargo, establecer una regionalización básica que permita al gobierno establecer sus políticas generales de desarrollo, coordinar sus esfuerzos sectoriales con los territoriales y orientar la inversión pública de acuerdo con estrategias particulares en cada región o ciudad.

Una región es por principio un espacio subnacional (o subestatal); por ello, el objetivo de la regionalización es subdividir el territorio de acuerdo con propósitos específicos. Su definición obedece a la combinación de características geográficas y socioeconómicas, vocación productiva y a los propósitos públicos para resolver sus problemas o poner en valor su potencial.

Así, en México coexisten regiones homogéneas, caracterizadas por la similitud de condiciones geoeconómicas y/o ambientales, con regiones nodales, caracterizadas por su dependencia en torno a una zona metropolitana o un centro urbano, con regiones en las que destacan ciertas condiciones de desarrollo o la presencia de pueblos indígenas.

Desde la perspectiva de objetivos públicos de desarrollo, pueden igualmente, determinarse regiones. Es el caso de 'regiones plan' para atender una estrategia de desarrollo específica o la puesta en valor de una 'vocación productiva' (industrial, agropecuaria, turística, etc.) o regiones administrativas, para organizar la prestación de algún servicio o la administración de la acción pública (distritos rentísticos; delegaciones de servicios de salud, educativos, entre otros muchos).

Finalmente, existen también 'ámbitos territoriales de actuación' que, sin ser regiones en sentido estricto, representan 'porciones' de territorio con características peculiares que exigen de algún tratamiento particular.

Ejemplos de ello, pueden ser 'corredores de desarrollo' o centros turísticos localizados en regiones diferentes pero que requieren de políticas homogéneas, entre otros.

La unidad territorial de regionalización a nivel nacional es el estado y a nivel estatal el municipio. De ahí que se entiende a la regionalización también, como subconjuntos de estados o de municipios contiguos, que configuran un espacio unitario y atienden un propósito específico.

La propuesta de regionalización debe ser dinámica y adaptable y orientarse a cumplir la imagen objetivo de desarrollo que se ha planteado para el país o, en su caso, para un estado.

En este sentido permite su aplicación inmediata, pudiendo ajustarse a lo largo del tiempo para facilitar la programación de la acción pública en el corto y mediano plazos (desde el inicio de una gestión gubernamental hasta su conclusión), a partir de una perspectiva de largo alcance.

En la determinación de una regionalización debe considerarse la importancia actual, el potencial y la competencia y complementación existente entre las regiones y sus centros nodales, por su capacidad de atracción de actividad productiva y población.

Un elemento fundamental a considerar es la estructura de comunicaciones y transportes en cuanto a su situación actual y los proyectos necesarios para dinamizar los espacios que enlazan. Son estos, elementos de vinculación entre los centros de producción y consumo, que condicionan de manera fundamental la dinámica de las actividades productivas.

Finalmente, se requiere considerar la capacidad actual y potencial del sistema urbano-metropolitano y los centros de población que lo integran, para atender las necesidades de cada región en un marco de ordenamiento territorial y sustentabilidad ambiental.

Así, desde la perspectiva de la promoción del desarrollo, las regiones requieren ser articuladas en torno a sus centros de población integrados en el sistema urbano, entendido este como una estructura jerárquica de centros de población de acuerdo con su población, magnitud de sus funciones económicas, sociales, culturales y políticas y así como los enlaces de cada uno con el resto de la red.

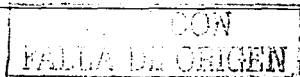
Cada centro de población por región debe tener asignado un papel en el desarrollo, de manera que sea posible localizar con mayor eficiencia los equipamientos de nivel local (centro de población), municipal, microrregional (y metropolitano), estatal, regional y nacional, y administrar las inversiones públicas por su mayor impacto.

La premisa fundamental parte de la necesidad de asociar el crecimiento económico con la urbanización como parte de la política de desarrollo.

En la actualidad y en el futuro, los procesos de desarrollo económico están teniendo como consecuencia altas tasas de urbanización, siendo México un país mayoritariamente urbano.

Una sociedad comprometida con la modernización de su economía, debe considerar a la urbanización como plataforma de dicha modernización y como su consecuencia.

El desarrollo rural debe asumirse bajo nuevas políticas que incorporen la producción agraria a la dinámica del desarrollo bajo un enfoque regional.



Bajo esta óptica, es necesario valorar estrategias que faciliten la concentración de población en pueblos y ciudades que se refuercen para ello, lo que implica igualmente, valorar el arraigo de la población en el campo o la migración campo-ciudad, como fenómenos intrínsecamente positivos o inadecuados y no deseables, respectivamente.

En consecuencia, la política de desarrollo requiere asumir, según condiciones y regiones concretas, a la concentración de la población en un sistema urbano planificado como deseable, para elevar la productividad y el nivel de vida, considerando que la concentración puede reducir riesgos de deterioro sobre la naturaleza y facilitar la organización y conducción de la economía.

Véase Anexo 1(Cuadro 1).

3.2.3 Objetivos del desarrollo regional

El desarrollo regional debe ser factor de planeación, integración y orden, capaz de lograr la coincidencia de acciones y recursos federales, estatales y municipales en un ámbito territorial determinado.

Requiere no sólo de acciones tendientes a abatir condiciones de marginación y pobreza, sino también aquellas que propicien un proceso de desarrollo de la base productiva y una continua creación de empleos bien remunerados.

Los objetivos de la política regional deben ser consistentes con los retos que demanda por una parte, la inserción de la nación en la globalización y por la otra, sus necesidades productivas y sociales –especialmente la pobreza-, los procesos crecientes de urbanización y metropolización, así como el desarrollo de sus estructuras rurales.

De ahí que los objetivos generales del enfoque regional del desarrollo son:

- Elevar el nivel de bienestar de la población, implantando un modelo de desarrollo de la economía y un modelo de ingreso público integral y de largo plazo, que facilite el abatimiento de la pobreza, la reordenación territorial, urbana y ambiental, la integración de las actividades rurales al desarrollo y la promoción del crecimiento de la economía. En este sentido, se requiere hacer del empleo y del bienestar social de la población asentada, el hilo conductor de los programas, desarrollando proyectos productivos, de infraestructura y de desarrollo social.

- Modificar las tendencias de localización de las actividades económicas y de población para disminuir la hiperconcentración del Valle de México y la que está emergiendo en otras metrópolis, las disparidades regionales y así inducir un desarrollo regional y un sistema urbano más equilibrado.

- Conjuntar los esfuerzos y recursos tanto del gobierno en sus tres ámbitos, como de los promotores-inversionistas y de las organizaciones sociales, con el propósito de generar un proceso de desarrollo en cada región que sea 'apropiado' y 'asumido' por su población y que tenga una visión de largo plazo.

- Promover programas de desarrollo y en general, acciones públicas y privadas, que tengan como meta el desarrollo regional equilibrado, tanto en lo social como en lo territorial. Para ello es necesario realizar proyectos en las regiones, cuidando el debido encadenamiento entre ellos y que sus impactos sean positivos en la región como un todo.

- Conducir todas las acciones en la región hacia su ordenamiento territorial y su sustentabilidad ambiental. Por ello toda acción de desarrollo contemplará sus consecuencias en el ordenamiento del territorio en general, en el sistema urbano y en la sustentabilidad de un ambiente renovado.

- Ejecutar en plazos breves los programas de desarrollo de cada región. Estos se integrarán por proyectos involucrando a todos los sectores y centros de población de

las regiones, lo que implica crear condiciones particulares para incentivar la procuración y obtención de recursos y la aplicación de obligaciones fiscales para ampliar las fuentes y los montos de recursos financieros, considerando además de manera vital el papel de los promotores, inversionistas y productores, para alcanzar amplios niveles de inversión en períodos cortos de tiempo.

- Propugnar por un modelo integral y de largo plazo para el desarrollo regional, con la participación amplia y directa de los actores sociales involucrados, especialmente la sociedad local y sus organizaciones. Esto implica una amplia difusión de los programas y proyectos regionales, altos niveles de educación en la sociedad, múltiples oportunidades de capacitación del personal involucrado en su ejecución y creciente productividad de las inversiones para enfrentar competitivamente nuevas actividades en cada región adecuadas a sus vocaciones económicas.

3.2.4 Programas para el desarrollo regional

Los programas regionales contienen las estrategias que identifican la corresponsabilidad de acciones de los ámbitos federal, estatal y municipal para la consecución de los objetivos y políticas de desarrollo, teniendo como 'hilo conductor' el desarrollo de la región.

El diseño y ejecución de estos programas, debe realizarse de forma 'matricial' con los programas sectoriales, de manera tal que mientras estos últimos tienen como enfoque y rumbo el cumplimiento de objetivos y metas del sector correspondiente, los primeros se orientarán a garantizar que cada acción sectorial responda a los objetivos y prioridades de desarrollo determinados para la región.

Bajo este criterio, corresponderá a las dependencias y organismos sectoriales ejecutar las políticas, proyectos e inversiones y a las coordinaciones regionales, orientarlos y coordinarlos en el ámbito de cada región.

El reto consiste en contar con programas integrales de desarrollo para cada región, asumidos por los gobiernos de las unidades político territoriales que los integran, con visión amplia y de largo plazo, pero que aterricen con propuestas concretas para el periodo de administración gubernamental.

El diseño y ejecución de los programas, implicará además varios esquemas de coordinación:

Con las políticas y acciones de desarrollo urbano y de protección al ambiente que, más que sectores, son ámbitos de actuación gubernamental.

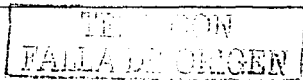
Entre los estados de la región (o los municipios) para garantizar su participación y un verdadero enfoque interestatal (intermunicipal).

Entre el gobierno federal, por un lado, y los gobiernos estatales y municipales por el otro, armonizando inversiones, prioridades, encadenamientos y plazos de actuación, a manera de multiplicar el valor de las inversiones que cada ámbito de gobierno maneja.

Entre el gobierno y las empresas y organizaciones de la sociedad, para sumar esfuerzos en la dirección de las estrategias aprobadas en el plan.

Los programas regionales deben sintetizar las previsiones, no sólo del sistema nacional (y estatal en su caso) de planeación, sino también de los estatales y municipales correspondientes; igualmente, requieren estar plenamente coordinados con los planes y programas urbanos y ambientales.

Por lo mismo, requieren hacia el interior de la administración pública, de acciones intersecretariales congruentes y hacia el exterior, de acciones concertadas con los diferentes sectores.



Es de fundamental importancia establecer que los programas de desarrollo regional deben ser también de ingreso público, ya que se orientan a fomentar y facilitar acciones productivas en favor del empleo y del bienestar social, teniendo en mente que dichas acciones repercuten favorablemente en la hacienda pública mediante la tributación y las aportaciones, las que a su vez derivan del desarrollo económico y las acciones de ordenación territorial y ambiental.

En la elaboración de los programas regionales, será fundamental la evaluación de las condiciones de cada región, para dimensionar los distintos grados de desarrollo alcanzado, sus fenómenos y problemas particulares y sus perspectivas y potencial de desarrollo económico, social, territorial y ambiental.

3.2.5 Desarrollo regional y descentralización

Para impulsar el desarrollo regional es indispensable emprender una estrategia que haga énfasis en la descentralización, que apoye la desconcentración de la actividad económica y promocióne el desarrollo urbano y rural.

La descentralización implica la voluntad política de trasladar recursos, funciones y competencias a las entidades federativas y a los municipios.

Incluye acciones de desconcentración regional, delegando la autoridad y el poder del gobierno para hacer más eficiente la acción pública y dando respuesta a las exigencias de democratización de los procesos de toma de decisiones de los actores sociales locales por una parte y de modernización gubernamental por la otra, con lo cual se fomenta la eficiencia administrativa y se avanza en la legitimidad democrática que debe sustentar toda acción de gobierno.

Por lo anterior, la política regional, se debe enmarcar en los objetivos de descentralización gubernamental, como condición para el fortalecimiento económico, político, social y administrativo de las entidades federativas y los municipios y tiene

como sustento la desconcentración de actividades y recursos públicos, reduciendo las limitaciones que presenta un modelo gubernamental todavía muy concentrado en el ejecutivo federal y en los de los estados.

Se debe apoyar fundamentalmente a los municipios para que obtengan mayores capacidades autonómicas y de conducción del desarrollo por parte de la sociedad local, de manera tal que desde el ejecutivo federal y los estatales se debiera atender y promover el desarrollo regional e interestatal (e intermunicipal), además de la conducción del proceso general de desarrollo del país (y de la entidad en su caso). Véase Anexo 1 (Cuadro 2).

3.2.6 Mecanismos e instrumentos de coordinación regional

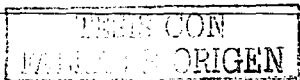
Los mecanismos de coordinación para el desarrollo regional requieren partir de una visión integral de la planeación nacional (estatal en su caso).

En este sentido, se entiende al desarrollo regional como parte del desarrollo general y por ello, resulta conveniente integrar la coordinación del desarrollo regional con la propia de la planeación y programación.

Desde el punto de vista regional, estos mecanismos se orientarán a:

La elaboración y ejecución de los programas para cada una de las regiones de desarrollo, emanados del plan nacional (estatal) y armonizados con los programas sectoriales, los urbano-metropolitanos y los de protección al ambiente.

El diseño de una estrategia normativa de coordinación de las acciones de todos los sectores de la administración pública, en concordancia con los objetivos y políticas de desarrollo de cada región.



El diseño de una estrategia de concertación entre el gobierno federal y los estatales y municipales, especialmente para los proyectos, inversiones y acciones de carácter inter o multi estatal (inter o multi municipal).

La desconcentración de funciones y atribuciones de la administración pública a las cabeceras regionales (especialmente en los estados), de acuerdo con las condiciones concretas de cada dependencia y organismo auxiliar.

La programación, presupuestación, distribución y aplicación de los recursos – especialmente de inversión- y evaluación de la acción pública, a partir de las prioridades regionales concertadas con cada sector de la administración. Ello implica, la conformación de la vertiente regional en el presupuesto de egresos de la federación (y en el de los gobiernos estatales).

El diseño de estrategias de participación de los estados (y de los ayuntamientos) y de las organizaciones y empresas de la sociedad, en la conformación, ejecución y seguimiento de las políticas y proyectos de desarrollo regional.

El gobierno federal (y los estatales), requerirá de nuevos instrumentos orgánicos y administrativos para ejecutar las políticas de desarrollo regional, diseñados desde una perspectiva integral que elimine los riesgos de lagunas o duplicidad de funciones con dependencias del poder ejecutivo.

Mientras que a nivel federal, probablemente el instrumento principal para coordinar las políticas regionales, al igual que las sectoriales, serán los gabinetes especializados o comisiones intersecretariales, en el nivel estatal podría ser el COPLADE (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado)⁸⁷.

Este comité en cada entidad debiera ser renovado, teniendo carácter normativo y coordinando la planeación integral estatal. Debiera ser responsable del diseño,

⁸⁷ Asuad Sanén, Normand E. "La Ciudad de México y el Desarrollo Económico Regional: Funciones Económicas y Perspectivas en los Inicios del S. XXI". Investigación Económica. Facultad de Economía UNAM, México, número 231, enero-marzo, 2000.

programación, presupuestación, seguimiento y evaluación de las políticas, proyectos y acciones de desarrollo, que realiza el gobierno y daría seguimiento y apoyo a las que desarrolla la sociedad por medio de empresas y organizaciones.

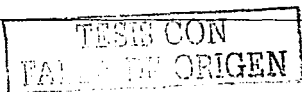
Con ello, el poder ejecutivo federal (y los estatales), contaría con un instrumento para promover ordenadamente el desarrollo del país (y los estados), desde la perspectiva sectorial y regional y no solo de programación de las acciones del gobierno.

3.3 La Ciudad de México frente a los Procesos de Reestructuración Urbana

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México es la concentración urbana más grande de América Latina y una de las mayores del mundo. Principal polo económico del país, núcleo esencial de su integración en la redes del libre comercio mundial y uno de sus beneficiarios, sufre transformaciones socioeconómicas y territoriales profundas y contradictorias por la modernización inherente a la aplicación del ajuste estructural neoliberal y la inserción en la globalización en situación de subordinación. Por lo que es importante analizar su entorno, frente a los procesos de reestructuración urbana.

Una política pública de estos alcances y magnitudes afectará o ya empezó a afectar las tendencias de un espacio urbano como la Ciudad de México en sus distintas esferas: administración pública, política, poblacional, económica, comercial, etc.

Conceptos como descentralización y desconcentración permean las esferas de la administración pública y la distribución y traslado del poder político en el país; en el ámbito de la producción manufacturera, las mismas inercias de la producción flexible piloteada por las empresas multinacionales y su estructuración en red para minimizar costos y ampliar beneficios, han trasladado la producción a las ciudades medias del país, las cuales están conectadas con el exterior; esto ha fomentado en la Ciudad de México la reconversión al sector servicios.



La Ciudad de México por razones de índole geográfica, económica y política, había concentrado fuertemente la inversión pública federal. Para este espacio urbano, la política de descentralización territorial marcó el inicio de un proceso de desindustrialización de la economía local y privatización de empresas paraestatales, el cual se intensificó durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) cuando se adoptó un conjunto de políticas neoliberales y se puso en marcha un proyecto de reforma del Estado, dando lugar a procesos de reestructuración económica e institucional acordes con lo que ocurría en el contexto internacional.

La década de los noventa significó cambios profundos en la ciudad de México, ya que este territorio asumió un papel central en los intentos de integrar la economía nacional a la globalización. La capital del país presentó profundas transformaciones en su estructura económica y se agudizó un doble proceso ya en marcha: la desindustrialización y la terciarización de su economía; esto se tradujo en la expansión de los servicios del sector moderno (el capital financiero, las actividades de la informática, el comercio) y del sector informal (principalmente la fuerte presencia de los vendedores ambulantes en el centro de la ciudad).

Un ejemplo de descentralización que implicó a la Ciudad de México durante el gobierno presidido por Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) fue el caso de Aguascalientes como respuesta regional en sectores sociales que el gobierno federal consideró prioritarios: vivienda, educación y salud. Esta descentralización trasladó a la ciudad de Aguascalientes las oficinas centrales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y FOVISSTE. A partir del traslado de las oficinas centrales de estas instituciones se instrumentó, conjuntamente con la migración de 20,000 personas (2,800 trabajadores y sus familias, integradas por cuatro miembros en promedio), una descentralización en los servicios públicos de salud, educación y vivienda subsidiada por el Estado. Sin embargo, el programa y su instrumentación ha pasado por una serie de inconvenientes, por lo que lo consideramos como ejemplo por su intencionalidad descentralizadora, que por supuesto también afectó la reterritorialización u ordenamiento territorial de la población.

La Ciudad de México y su área metropolitana, funciona como eje y centro regional, al estructurar y orientar el funcionamiento económico de la región, que se caracteriza en la actualidad por la unión económica y funcional de varias zonas metropolitanas y núcleos urbanos, que configuran un sistema económico territorial, caracterizado por el sistema de ciudades de la periferia del valle de México, que lo integran.

Véase Anexo 1 (Cuadro 3).

En una ponencia presentada por Normand Eduardo Asuad Sanén⁸⁸, enfatizan la importancia de la Ciudad de México y su zona metropolitana, sobre los aspectos demográficos y económicos.

"Aporta el 35% del PIB nacional en menos del 1% del territorio.

Concentra el 27% de la población nacional y es el principal centro urbano del país.

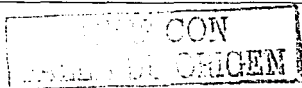
La superficie administrativa que comprende abarca 3500 km²; incluye 16 delegaciones del Distrito Federal; 27 municipios conurbados del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo.

La mancha urbana ocupa alrededor de 2600 km², con una longitud de 100 por 26 kilómetros de ancho.

La importancia de la región destaca también nacionalmente, ya que aporta alrededor del 42% del producto interno bruto, el 30% de la población en alrededor del 6% del territorio. Es importante precisar que del total de la producción, un 35% del producto lo concentra la zona metropolitana de la Ciudad de México y el 9% restante las otras entidades federativas de la región".

Teniendo en cuenta el crecimiento económico experimentado en la capital de México, en las décadas comprendidas entre 1940 y 1970, también se registró un crecimiento poblacional en la Ciudad de México, teniendo como epicentro el Distrito Federal. El desarrollo industrial permitió absorber las oleadas de migrantes

⁸⁸ Norman Asuad Sanén, "La Ciudad de México en el Desarrollo Económico Regional: Funciones económicas y perspectivas en los inicios del siglo XXI", Ponencia presentada en el X Seminario de Economía Urbana y Regional 2000. UNAM - IIEC., México, Distrito Federal, Marzo 2000



provenientes del campo, producto de la explosión demográfica vivida durante este periodo en el país y de los problemas agrícolas que comenzaban a existir. Como consecuencia de estas migraciones, la Ciudad de México experimentó un crecimiento territorial notable, como ya hemos señalado arriba.

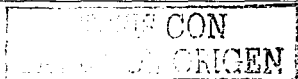
Al inicio del periodo de sustitución de importaciones, en 1940, la ciudad contaba con una población de uno y medio millones de habitantes. Para 1970, la zona metropolitana de la Ciudad de México contaba con cerca de 8 millones de habitantes, sólo para alcanzar los 12 millones para 1980, los 15 millones en 1990 y los 18 millones en el 2000⁸⁹. Las proyecciones para el año 2010 nos hablan de una población del orden de los 20 millones y medio de habitantes, es decir, nos indican una estabilización en el crecimiento demográfico de la ciudad, en gran medida por la existencia de otros centros de atracción poblacional.

Es de notar también que las ciudades adquieren nuevas funciones económicas, al tomarse en prestadoras de servicios tanto al productor como al consumidor. Cabe enfatizar la distinción entre aquellas ciudades que prestan "servicios avanzados" y ciudades que impulsan el surgimiento y desarrollo de actividades manufactureras⁹⁰. Podemos pensar que la Ciudad de México pertenece al primer caso, y las ciudades medias bajo su influencia al segundo caso. Vemos aquí cómo se está estructurando espacial y demográficamente lo urbano, la producción y los servicios bajo la "Nueva Economía".

Así como alguna vez el centro de la ciudad proveyó de servicios a las fábricas situadas en las afueras de la ciudad, ahora vemos cómo toda la ciudad se vuelve proveedora de servicios a la manufactura localizada en las ciudades medias circunvecinas (recuérdese el concepto de Hinterland mencionado anteriormente). Es como si el modelo se repitiera pero en una zona más grande, con una distribución similar (centro proveedor de servicios y periferia manufacturera); lo anterior tiene

⁸⁹ Francisco Covarrubias, "Crecimiento metropolitano de la Ciudad de México y necesidades de financiamiento". Ponencia presentada en el X Seminario de Economía Urbana y Regional 2000. UNAM - IIEC. México, Distrito Federal Marzo 2000

⁹⁰ Asuad Sanán, Norman, Op. Cit



también consecuencias en la distribución de los excedentes: las actividades de "servicios avanzados" (servicios simbólico-analíticos) acaparan la mayor parte del excedente, mismo que posteriormente será trasladado al centro del sistema mundial.

Son dos momentos de estructuración de lo urbano que corresponden a distintas fases del capitalismo mundial.

De 1940 a 1970, durante la así llamada industrialización por sustitución de importaciones, la Ciudad de México se desempeñó como el principal polo económico y poblacional de la región centro del país. Su actividad industrial proveía de productos manufactureros a diversas regiones del país, en especial a su zona de influencia inmediata⁹¹, misma que, a su vez, la dotaba de alimentos y materias primas. Sin embargo, con la implantación de un nuevo modelo económico y productivo en la década de los 80's, la Ciudad de México adquiere nuevas funciones económicas. Básicamente, podemos caracterizar este cambio como una transición de una economía industrial a una economía basada en la provisión de servicios.

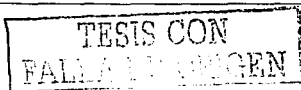
Los cambios estructurales en la economía nacional, insertos a su vez en las transformaciones de la economía mundial, el aumento de la competencia internacional y el giro hacia el mercado externo son los factores que explican, según Francisco Covarrubias⁹², el retroceso de la actividad industrial en la Ciudad de México y su tránsito hacia una economía basada en los servicios. De 1970 a 1996, "la contribución al PIB manufacturero [del DF] pasó del 32.2 a 19.9% y en el Estado de México, sólo se redujo del 17.5 al 16.5%"⁹³. Al mismo tiempo, aumentó la importancia del sector de servicios: "en 1980 [la región centro] aportaba 43.4% a la producción, elevándose más aún en 1985 y 1988, ya que alcanzó respectivamente 44.6% y 47.2%. El mayor peso correspondió al Distrito Federal con dos terceras partes y el Estado de México con una quinta parte del total"⁹⁴.

⁹¹ Se considera a los estados de México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Morelos y Querétaro.

⁹² Francisco Covarrubias, Op. Cit.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid.



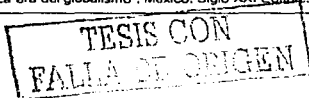
La existencia de servicios financieros, contables, de publicidad y legales, entre otros –todo ellos considerados desde nuestra perspectiva como servicios simbólico-analíticos– hacen de la Ciudad de México un centro económico de importancia global, comparable con ciudades como Sao Paulo, Bruselas y Madrid⁹⁵. Que las 2/3 partes de las 500 empresas más importantes del país tengan su sede en la Ciudad de México habla también de este hecho. Sin embargo, conviven con este tipo de servicios simbólico-analíticos otro género de servicios que llamaremos aquí, siguiendo a Robert Reich, "servicios en persona". Se trata de actividades como la preparación de alimentos, herrería, carpintería, reparación de calzado, etc. que a menudo se relacionan con iniciativas de autoempleo.

Finalmente: "Al alcanzar la escala global, según está ocurriendo en el final del siglo XX, el capitalismo altera, anula o recrea configuraciones nacionales que parecían establecidas e inmutables" ⁹⁶. En este sentido, el Estado nacional mexicano atraviesa por transformaciones que lo trascienden y que apuntan a constantes conexiones con el ámbito multinacional y regional. La política pública aquí analizada es un instrumento mediante el cual se pretende dirigir estas transformaciones. En suma, las ciudades medias se están presentando como centros alternativos para el establecimiento de la planta productiva manufacturera y para el reordenamiento territorial de la población, tendiente ello, a la conexión *hacia afuera*. Ahora la ciudad ha pasado a ser el principal eje de acumulación de capital y el eje conector entre los espacios y las poblaciones que no están conectadas de manera directa a la "sociedad global"; la intermediaria entre lo local y lo global, la formadora e impulsora de microrregiones que se ajustan a la macrorregionalización.

Ante las contradicciones emanadas de la reestructuración de los modelos productivos, la descentralización industrial sufrida por la Ciudad de México generó una creciente fuerza de trabajo desempleada que no ha sido absorbida por otras fuentes de trabajo distintas a la industria manufacturera. ¿Dónde está concentrándose esta

⁹⁵ Ibid

⁹⁶ Octavio Ianni, La ciudad global, en "La era del globalismo", México, Siglo XXI Editores, Primera Edición, 1999.



población laboralmente? Al parecer en la economía informal (comercio, contrabando de mercancías, giros negros, y todo tipo de actividades que escapan al control fiscal del Estado). Lo anterior, por supuesto, ha venido transformando la fisonomía de la Ciudad de México; como ejemplo de ello tenemos el aumento del comercio ambulante por las calles de la Ciudad de México.

Las tendencias apuntan a una redistribución del poder político y económico a nivel nacional, es decir, con el traslado de la toma de decisiones en asuntos estratégicos en la economía del país, otras ciudades y nuevas regiones socioeconómicas adquieren un potencial que agranda la polarización e integración ciudad/ciudad a nivel nacional.

¿Cómo será la nueva configuración regional socioeconómica a nivel nacional si la apuesta es por la ciudades medias? Con la integración de la región Norte de México al Sur de los Estados Unidos tanto en términos económicos y culturales, y la instrumentación del Plan Puebla-Panamá que llevará a una integración del Sur-Sureste mexicano a Centroamérica ¿acaso México como país vivirá fragmentado y dividido en términos de un proyecto político de nación? Al parecer, la nueva regionalización fundada en la interconexión de las principales ciudades del país llevará a una integración *hacia afuera* que rebasa las fronteras nacionales sobretodo en términos de actividades productivas. Ante las exigencias de la apertura comercial y las relaciones económicas asimétricas entre los socios comerciales del Tratado de Libre Comercio América del Norte (TLCAN), el gobierno mexicano privilegia el desarrollo, el reordenamiento y proyección de las ciudades para no estar al margen de este tratado, de hecho, las exigencias del nuevo modelo productivo y sus actores así lo requieren. Para autores como Kenichi Ohmae: "En el mapa económico global, las líneas que ahora cuentan son las que definen los que pueden ser llamados 'estados regionales'. Son diseñados por la mano ágil pero invisible del mercado global de mercaderías y servicios"⁹⁷. En el caso de la región de América del Norte, empero, no podemos hablar

⁹⁷ Kenichi Ohmae, "The rise of the region State", Foreign Affairs, Nueva York, primavera de 1993, pp.78-87; citado en Octavio Ianni, citado por Octavio Ianni, La ciudad global, en "La era del globalismo", México, Siglo XXI Editores, Primera Edición, 1999. p/20

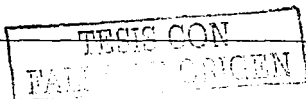
de un estado-región, porque gran parte de las medidas instrumentadas a raíz de la firma del TLCAN son impuestas discrecionalmente por el complejo empresarial y gubernamental de los Estados Unidos, y de ninguna forma por algún tipo de ente invisible, lo cual profundiza las relaciones políticas y comerciales asimétricas entre los socios.

En las presentes líneas se ha demostrado que la presencia de los actores gubernamentales, en el contexto de la reestructuración económica tanto nacional como global, se realiza vía el diseño e instrumentación de políticas públicas, como el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995- 2000; esto sin duda desmiente el señalamiento de Kenichi Ohmae con respecto a su mano invisible. Son estas políticas públicas como instrumentos estatales en coordinación con las inercias de la reestructuración económica lo que está marcando el rumbo de ciudades como las Mexicanas en el marco de la globalización socioeconómica.

Véase Anexo 2 (Mapa 1)

3.4 Impacto Regional en México del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

El gobierno mexicano se planteó a principios de los años 80's, una nueva estrategia económica, dado el agotamiento del llamado milagro mexicano o desarrollo estabilizador. A principio de los 90's, el presidente Salinas se plantea consolidar esa nueva estrategia iniciando negociaciones de un tratado de libre comercio con los vecinos del norte, especialmente con Estados Unidos con el que históricamente se ha mantenido la más intensa relación económica. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que entró en vigor el primero de enero de 1994, es un paso más de la reforma estructural que viene desarrollándose en México al menos desde 1982.



En los hechos, el TLCAN se ha convertido en el piso mínimo para la negociación de cualquier acuerdo. El TLCAN es la expresión más acabada de la agenda corporativa para la globalización, se adelanta incluso a los acuerdos de la Ronda de Uruguay que da origen a la OMC. La evaluación de los claro-oscuros en los resultados del TLCAN se convierte pues en algo fundamental.

El gobierno y empresarios, reconocen que hay un enorme rezago social, pero lo que no se reconoce es que ello tiene que ver con el modelo o estrategia económica seguida en las últimas dos décadas y que el TLCAN es parte del problema y no la solución. Para ejemplificar los efectos que genera el actual contexto de la globalización mundial, en el presente apartado, se analizan algunos aspectos del impacto regional que ha tenido el TLCAN en México, en particular, el PIB per cápita regional.

La desigualdad del producto per cápita entre estados y regiones en México es substancial y además ha sido persistente. Por ejemplo, en 1970, el Distrito Federal tenía un producto per cápita 5.5 veces más grande que el de Oaxaca, el estado con menor producto per cápita. La razón correspondiente a las mismas entidades era de 5.8 en 1999. El coeficiente de variación en el PIB per cápita entre estados mexicanos era de 47% en la década de los noventa, comparado con 35% en los Estados Unidos.⁹⁸

El fenómeno de desigualdad se agrava considerablemente por tres factores. El primero es que una proporción significativa de la población mexicana habita en estados con niveles de producto per cápita reducido. En 1999, el 60% de la población habitaba en estados cuyo nivel de producto per cápita es menor a una tercera parte del producto per cápita del estado más rico. El segundo es que la distribución del PIB per cápita se encuentra sesgada sustancialmente a la baja. El coeficiente de asimetría del PIB per cápita estatal en 1999 es de 0.583 y la media es casi 12% mayor a la mediana.⁹⁹ No sólo existen importantes diferencias en el nivel de producto per cápita sino que la mayor parte de los estados tienen niveles relativamente reducidos del mismo. El tercero es

⁹⁸ Cabe considerar que este último país presenta mayor desigualdad entre regiones que otros países industrializados.
⁹⁹ La prueba de Jarque Berra sobre la normalidad en la distribución del PIB per cápita rechaza esta al 1% de confianza.

que el proceso de convergencia en México, o igualación en los niveles de producto per cápita de los estados, parece haberse detenido a partir de la década de los ochenta.

La falta de convergencia observada coincide con el periodo de apertura comercial. Es posible que al integrarse al GATT en 1985, al acelerar la reducción de tarifas y disminución en el número de barreras no arancelarias al comercio en 1988 y al poner en marcha el TLCAN en 1994, México haya entrado en un proceso que ha generado la divergencia entre estados. Esto se explicaría porque los estados con ventaja comparativa en el comercio internacional no serían los más pobres, los cuales verían incrementos en sus niveles de ingreso. En dicho caso, la política económica podría responder compensando a los estados perdedores, lo que se traduciría en mayores transferencias federales a los estados más pobres. En este sentido, podría decirse que la política fiscal a nivel federal ha compensado parcialmente por la ausencia de convergencia.

La situación mexicana es similar la experiencia europea a partir de la integración. Puga¹⁰⁰ muestra que las transferencias del gobierno supranacional europeo han contribuido a que se presente convergencia en el ingreso per cápita de los países europeos. Sin embargo a nivel interregional, las diferencias en las tasas de desempleo en los países europeos son elevadas y han persistido, a pesar de que el componente de mayor crecimiento en el presupuesto del gobierno supranacional europeo se asigna precisamente a las regiones más rezagadas. En el estudio se argumenta que la disminución en los costos de transporte favorece a que afloren los rendimientos crecientes a escala en las ciudades, derivados de un mayor mercado y menores costos de los factores e insumos. Lo anterior provoca una mayor concentración de la actividad económica. Esto podría ser similar a lo que ha ocurrido en México al disminuir los costos de comerciar con el exterior, favoreciendo las regiones que ya presentaban cierta concentración de la actividad económica.

¹⁰⁰ Puga, Diego. "European Regional Policies in Light of Recent Locational Theories". Documento de Discusión 2767. Center for Economic and Policy Research, 2001.

En Europa, en un contexto de poca movilidad del trabajo y políticas salariales que impiden la diferenciación de acuerdo a la productividad, se generan altas tasas de desempleo en las regiones menos desarrolladas. Puga¹⁰¹ alerta que la política regional basada sólo en incrementar la infraestructura de transporte podría sólo reforzar la concentración de actividades y la diferenciación en productividad y tasa de desempleo entre regiones.

Esquivel¹⁰² sugiere que la falta de convergencia en los niveles educativos puede explicar parte de la ausencia de convergencia en los niveles de producto per cápita. Sin embargo, en Messmacher¹⁰³ se argumenta que aún cuando no hay convergencia en los niveles educativos en términos absolutos, sí se presenta convergencia en niveles relativos. Es decir, la tasa de crecimiento del nivel educativo es mayor en los estados con menores niveles educativos llevando a diferencias porcentuales más bajas en el nivel de escolaridad aunque esto no fue suficiente para disminuir la diferencia en valor absoluto que existe entre estados con mayores y menores niveles de educación. Las implicaciones de este fenómeno sobre el nivel de capital humano, el producto y el ingreso dependen de cuál sea el retorno relativo de la educación en sus distintos niveles. Si el retorno marginal de la educación a niveles reducidos de la misma es suficientemente más grande que a niveles altos, entonces la convergencia relativa en niveles educativos debería llevar a mayor convergencia de producto.

Existe una amplia literatura en que se busca medir los retornos de los distintos niveles de escolaridad sobre el ingreso personal (algunos ejemplos recientes son Psacharopoulos¹⁰⁴, Psacharopoulos y Chu Ng¹⁰⁵ y Shultz¹⁰⁶ (1998)). Por lo general se encuentra que el retorno es más elevado para menores niveles de escolaridad. Por otro

¹⁰¹ Puga, op. Cit.

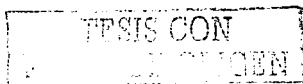
¹⁰² Esquivel, Gerardo. "Convergencia Regional en México, 1940-1995". *El Trimestre Económico*, vol. LXVI (4), núm. 264, pp.725-761, 1999.

¹⁰³ Messmacher, Miguel. "Desigualdad Regional en México. El Efecto del TLCAN y Otras Reformas Estructurales". *Documento de Investigación*, Banco de México, 2000-4.

¹⁰⁴ Psacharopoulos, George. "Returns to Investment in Education: A Global Update". *Policy Research Working Paper (WPS) 1067*, The World Bank, 1993.

¹⁰⁵ Psacharopoulos, George y Ying Chu Ng. "Earnings and Education in Latin America: Assessing Priorities for Schooling Investments". *Policy Research Working Paper (WPS) 1056*, The World Bank, 1992.

¹⁰⁶ Schultz, T. Paul. "Education Investments and Returns", en Chenery y Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. I, Holanda, 1988.



lado, el incremento reciente en la desigualdad del ingreso en países desarrollados se ha atribuido principalmente a un incremento en el retorno al capital humano, argumentándose que la escolaridad es altamente complementaria con las nuevas tecnologías de información. Es posible que este fenómeno también haya ocurrido en México. Regresiones del nivel de producto per cápita estatal contra el promedio de escolaridad y la tasa de natalidad, reportadas en Messmacher (Op. cit.), señalan que el coeficiente asociado a la educación se ha duplicado de 1970 a 1999.

Por otro lado, en ese mismo documento se argumenta que es probable que el proceso de apertura comercial que comienza a mediados de los años ochenta así como la entrada en vigor del TLCAN en 1994 pueden haber contribuido a la ausencia de convergencia durante las últimas dos décadas del siglo pasado. En particular, a partir de 1994 se presentó un mejor desempeño en términos del crecimiento del sector manufacturero y del sector de comunicaciones y transportes. El desempeño del sector agropecuario y de los servicios fue muy inferior. Por tanto, parece que la ventaja comparativa de México se sitúa en actividades que emplean personal de calificación intermedia, como las manufacturas.

La correlación entre el nivel de producto per cápita con el grado de especialización en manufacturas es positivo y elevado, mientras que el del sector agropecuario es negativo. Por tanto, dado que el positivo desempeño de las manufacturas se debe de forma importante a la apertura comercial y al TLCAN, ello ha llevado a una divergencia en el nivel del producto per cápita. Cabe notar que ello no ha sido un fenómeno que beneficiara exclusivamente a estados cercanos a la frontera con los Estados Unidos.

Lo anterior sugiere que el efecto del cambio tecnológico sobre el retorno de la educación no es el único factor que puede explicar la divergencia estatal reciente. En otros países, el cambio tecnológico parece haber afectado de forma importante a sectores como servicios financieros, desarrollo de tecnología, comercialización y

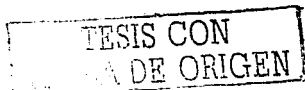
manejo de productos. En México, en cambio, el sector que ha tenido un crecimiento mayor a los demás es el de manufacturas.

Las manufacturas emplean trabajadores más calificados que el promedio de la población, llevando a un incremento en la demanda y en las remuneraciones de trabajadores que se encuentran en los niveles superiores de la distribución del ingreso. Una explicación complementaria es que una proporción elevada de los trabajadores con baja calificación laboran en sectores no comerciales, como los servicios, por lo que se han visto desfavorecidos con la apertura comercial.

Esquivel y Messmacher¹⁰⁷ intentan identificar de forma alternativa qué variables han llevado a la convergencia anterior y divergencia reciente. Para ello, descomponen la evolución del PIB per cápita estatal en la evolución de las siguientes variables: personas en edad de trabajar como proporción de la población total, población económicamente activa, tasa de empleo y productividad por trabajador. Esta descomposición permite analizar si, por ejemplo, la reciente divergencia en producto per cápita se debe a divergencia en la población en edad de trabajar, en la participación en población económicamente activa, en el desempleo o debido a un menor crecimiento de la productividad en los lugares de menor producto per cápita.

En el periodo 1960-1999, los autores encuentran que el producto per cápita que ha promovido la convergencia, es la evolución de la productividad por trabajador. Los otros componentes han tenido efectos muy reducidos y no significativos estadísticamente cuando se considera el periodo completo. Sin embargo, la evolución de los distintos componentes importa para explicar los cambios más recientes en el proceso de convergencia. La ausencia de convergencia de 1980 a 1993 se debe a la evolución de la tasa de participación en el mercado laboral y la tasa de empleo. La productividad por trabajador se mantuvo convergiendo durante este periodo. En contraste, de 1993 a 1999, se revirtieron estos efectos. Las variables laborales

¹⁰⁷ Esquivel, Gerardo y Miguel Messmacher. "Sources of Regional (non) Convergence in Mexico", mimeo, 2002



contribuyeron a mayor convergencia mientras que la productividad presentó una divergencia significativa por primera vez en todo el periodo 1960-1999. Por tanto, la falta de convergencia durante el periodo 1993-1999 parece responder a causas distintas a las observadas en el periodo inmediatamente anterior, y están más ligadas a una divergencia en niveles de productividad.

La divergencia en productividad se debe de forma importante a un aumento en las diferencias de productividad existentes entre estados aún para los mismos sectores de actividad. Ello sugiere efectos importantes independientes de la composición sectorial de la producción. Asimismo, en Messmacher (2000, op. cit.) se muestra que aún cuando la composición sectorial explica una parte sustancial del crecimiento en cada estado, con crecimiento elevado en aquellos estados donde las manufacturas representan una proporción más elevada del PIB, existe un residual positivo en los estados del norte del país. Estos resultados sugieren que la productividad del trabajo a divergido para todos los sectores de actividad económica, lo cual parece consistente con los posibles efectos de una apertura comercial cuando las economías a escala o de localización son relevantes. En ese caso, el capital no fluye hacia las localidades donde el salario sea menor, sino que se concentra en las regiones en las cuales hay mayores economías de escala e interconexión o donde los costos de transporte son menores. En ese caso, el trabajo fluirá hacia donde se ubique el capital al haber una mayor demanda de trabajo que se traduzca en un diferencial de salarios suficiente para que sea conveniente emigrar a los trabajadores.

Los estudios anteriores tienen el problema de que la información de producción solamente se consigue con frecuencia anual para el periodo 1993-1999, mientras que los datos para el periodo 1970-1985 son quinquenales. Debido a ello, es difícil identificar con precisión cuál es el efecto específico del TLCAN sobre la evolución de las economías estatales y la relación entre ellas y con los Estados Unidos. Por ello, a continuación se presenta un análisis complementario de la evolución de los cambios en las tasas de crecimiento del PIB, el PIB per cápita, el empleo formal y la población estatal.

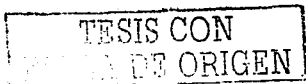
La hipótesis bajo este análisis de crecimiento del producto y del empleo es que en un contexto con economías de localización y costos de transporte, la apertura comercial debería de llevar a una mayor concentración de actividades productivas en los estados con mayor producción inicial de manufacturas y/o de los más cercanos o con mejores medios de comunicación hacia los Estados Unidos. Ello implica que no sólo deberíamos de observar un incremento en el PIB per cápita en estas regiones, sino que también un aumento en el producto y en el empleo mayor de las mismas.

En una regresión realizada por Rafael Gamboa y Miguel Messmacher¹⁰⁸, los resultados para el PIB muestran que la tasa de crecimiento aumentó menos mientras más lejano estaba el estado de los EUA pero creció más mientras mayor fuera la proporción de manufacturas a PIB. Ambas variables se encuentran altamente significativas. El coeficiente asociado al nivel de PIB per cápita tiene un coeficiente negativo, pero no es significativo.

Los resultados para el cambio en la tasa de crecimiento del PIB per cápita son muy similares a los encontrados para el PIB, aunque tanto los efectos de la distancia como de la proporción de manufacturas son menores en valor absoluto. Cabría esperar este resultado debido a la presencia de migración hacia los estados de la franja fronteriza o a estados con mayor nivel de ingreso per cápita. En este caso, el valor rezagado del PIB per cápita mantiene el coeficiente negativo, el cual aumenta en valor absoluto y se vuelve más significativo.

Los resultados en el caso de los cambios en el crecimiento del empleo formal señalan, que éste no aumentó igual que el crecimiento del PIB o del PIB per cápita. El coeficiente asociado a la distancia con los EUA se mantiene negativo, aunque en esta ocasión no es significativo. Sin embargo, hay una diferencia muy sustancial en términos de los signos de los coeficientes asociados a la proporción de manufacturas y del PIB per cápita iniciales. El coeficiente asociado al PIB per cápita se vuelve positivo, aunque

¹⁰⁸ Gamboa, Rafael y Messmacher, Miguel "Desigualdad Regional y Gasto Público en México", mimeo, junio 2002.



no es significativo. Ello podría reflejar una mayor demanda por trabajadores en las zonas con mayor PIB per cápita, lo cual se traduce en una mayor creación de empleo formal y/o en migración de trabajadores hacia esas zonas.

En resumen, se puede decir que la apertura comercial parece haber limitado el proceso de convergencia en el PIB per cápita de los estados mexicanos al llevar a un crecimiento acelerado de los estados ubicados más cerca de la frontera con los Estados Unidos o de aquellos cuya producción era intensiva en manufacturas. De hecho, parecen haberse establecido "clubes de convergencia"¹⁰⁹ en los noventa, al crecer más rápido los estados con menores niveles de producto per cápita por la distancia a los Estados Unidos o la proporción de manufacturas en el producto estatal. Véase Anexo 2 (Mapa 2 y 3)

¹⁰⁹ Gamboa, Rafael y Messmacher, Miguel, *op. cit.*

CAPÍTULO 4

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO 2001-2006 COMO POLÍTICA PÚBLICA

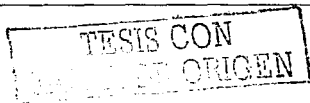
4.1 Historia de la Distribución Poblacional en México durante el Siglo XX.

Los procesos de urbanización y metropolización en el país son resultado del crecimiento económico y de los beneficios sociales que ofrecen las ciudades y se caracterizan por la concentración de la población y la diversificación de las actividades productivas, además pueden ser conceptualizados como fenómenos de concentración y expansión de dominio socioeconómico y político ejercidos por la metrópoli como núcleo central sobre la periferia.

El actual desarrollo urbano, es resultado de múltiples procesos efectuados en la población mexicana y que han dado como resultado un tránsito del México rural al México urbano. El proceso histórico de la distribución de la población ha sido incesante y no se ha producido de manera lineal, sino dentro de una progresión que ha contemplado avances y retrocesos, aunque sin duda la principal característica ha sido que a lo largo del siglo XX la población ubicada en asentamientos urbanos ha crecido aceleradamente. Mientras en 1900, uno de cada diez habitantes se asentaba en localidades urbanas¹¹⁰, para 1990 seis de cada diez habitantes residen en ese mismo tipo de localidades y de acuerdo con el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, siete de cada 10 reside en zonas urbanas.

En gran medida esta transición se debió a la migración rural-urbana, al descenso de la mortalidad y a los altos índices de fecundidad. Para 1970, la población urbana representaba el 44.9 % de la población del país, de 1980 a 1990 la población urbana llegó al 57.8 % de la población nacional, en tanto que para el año 2000 es casi el 66 %.

¹¹⁰ F. Ira Luis Unikel, la localidad urbana es aquella que cuenta con 15 mil y más habitantes (Unikel Luis, *El Desarrollo Urbano de México*, México, El Colegio de México, 1976).



Población según tamaño de localidad (millones), 1940-1995.

Nacional	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
		19.64	25.77	34.92	48.24	66.84	81.25
Menos de 2,500 hab	13.74	14.63	17.22	19.92	22.54	23.29	24.15
2,500 a 9,999 hab.	1.54	3.26	5.32	7.89	7.61	8.87	9.64
10,000 a 14,999 hab	0.431	0.677	1.17	2.01	2.07	2.41	2.73
15,000 a 19,999 hab	0.304	0.392	0.86	1.4	1.33	1.68	1.86
20,000 a 49,999 hab	0.694	1.21	2.11	3.41	3.59	5.08	6.15
50,000 a 99,999 hab	0.589	0.808	1.73	2.35	2.33	3.85	4.34
100,000 a 499,999	*	4.79	2.35	5.71	27.33	18.23	19.00
500,000 a 999,999			1.33	1.44		8.88	13.77
1,000,000 y más			2.83	4.10		8.96	9.52

Fuentes: Enriquez Pérez, Isaac. "Los procesos de globalización y la política pública como instrumento reestructurador del espacio urbano en México". Las Ciudades mexicanas y sus respuestas frente a la "Era de la Información". Consultado en: <http://www.rcci.net/globalizacion>
 * Sólo se cuenta con datos para más de 100 mil hab. y es de 2.34 millones.

Para la década de los 80's, se dan profundos cambios en las modalidades de crecimiento del sistema urbano nacional. La desaceleración de la economía mexicana, el inicio de la apertura comercial del país y conjuntamente con el impulso al establecimiento de la industria maquiladora en el contexto de la nueva "fábrica global" que responde a la aguda crisis del modo de producción capitalista, se ha impulsado un modelo de desarrollo regional alternativo al de las grandes metrópolis, por lo que las tendencias concentradoras de los procesos de urbanización y metropolización empezaron a debilitarse y revertirse.

Las localidades con más de 100 mil habitantes resultan importantes desde 1940, pues en ese año la población en ellas representaba el 59.6 % del total de la población urbana, para 1980 el porcentaje ascendió a 79.0, pero para 1990 se produce un

descenso que la coloca en el 71.9% y para el año 2000 crece al 74.0%¹¹¹. Estas tendencias pueden explicarse en gran medida por las migraciones de localidades urbanas a otras también urbanas pero menores, es decir, se ha registrado una migración urbana-urbana sobretodo entre las zonas metropolitanas que se han convertido en expulsoras y las mismas ciudades medias que reúnen un clima tanto natural como social propicio para ser habitadas, además de que ofrecen fuentes de empleo, esparcimiento, vivienda, etc. (en los últimos años esto se ha presentado en la Ciudad de México y su Zona Conurbada al expulsar a jóvenes profesionistas que prefieren establecerse en ciudades como Puebla, Querétaro, Morelia, Toluca, entre otras).

Dicho sea de paso, la migración interna ha aumentado en las últimas décadas, mientras en 1940 residían fuera de su entidad de nacimiento 105 de cada mil habitantes, para 1970 eran 7.5 millones y para 1990 la cantidad ascendió a 15.4 millones con lo que casi una quinta parte de la población hizo un cambio de residencia entre dos estados.

De 1940 a 1970, la migración fue absorbida por las localidades de más de 100 mil habitantes, de 1970 a 1980 los mayores valores se ubicaron en los grupos de localidades de 15 mil a 49,999 habitantes, y en la década de 1980 a 1990, las migraciones fueron absorbidas por los grupos de localidades con tamaño de 20 mil a 99,999; estos últimos datos nos indican que los inmigrantes han llegado principalmente a ciudades medias. Dentro de la migración interregional, la principal expulsora fue la región centro, del mismo modo esta región constituyó el principal destino de la migración interregional (en suma, por cada 10 habitantes que recibe, pierde 14 que emigran), el segundo destino es la región Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹¹¹ PNDUyOT 2001-2006, DOF, pág. 36.

Concretamente, durante el siglo XX, la población mexicana creció más de seis veces hasta alcanzar cerca de 100 millones de personas, lo que convierte al país en la undécima nación más poblada del mundo. El espacio en que se asienta esta población es principalmente urbano: poco más del 61% de los habitantes reside en localidades mayores de 15 mil habitantes, el 31% lo hace en localidades menores de 5 mil habitantes cada una, y el restante 8% lo hace en localidades intermedias. La población que habita en las ciudades, las cuales incluyen localidades de diversos tamaños, ascienden a 63.2 millones de personas, el 66% de la población total del país. La aguda concentración de la población en las áreas urbanas es un fenómeno relativamente reciente que data desde principios de la década de los setenta¹¹². Por su ritmo de crecimiento y por sus dimensiones, la urbanización del país ha sido un proceso que rebasó la capacidad gubernamental de planeación, atención y administración del crecimiento de las ciudades.

El proceso de urbanización, se concentró en la zona centro del país, particularmente en el Distrito Federal y en el Estado de México; este hecho marcó el patrón de distribución de la población en la República Mexicana. En la actualidad, el 50% de la población total se localiza en sólo 7 entidades federativas: las dos mencionadas anteriormente más Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato y Michoacán. Véase Anexo 1 (Cuadro 4).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

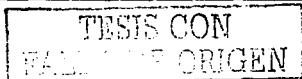
¹¹² Fuente: PNDUyOT 2001-2006, DOF, pág. 35 y 37.

El proceso de urbanización en México presenta diversos cambios y patrones de expansión física de las ciudades relacionados con los modelos de desarrollo económico y de la dinámica demográfica. El crecimiento de las localidades urbanas durante las primeras décadas del siglo XX tuvo como característica la concentración de la producción industrial y el intercambio comercial, principalmente en la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tampico, Mérida y Torreón.

Para el periodo de 1920 a 1940, la población en México alcanzó los 19.6 millones de habitantes con una tasa de crecimiento de 3.1% y una tasa de urbanización de 20%; 2 de cada 10 habitantes del país residían en una de las 55 localidades urbanas existentes. El periodo comprendido de 1940 a 1970 se caracterizó por un rápido crecimiento de la economía nacional generado por el dinamismo de la producción industrial de bienes de consumo, la consolidación del modelo de sustitución de importaciones y la integración del mercado nacional.

El desarrollo industrial de esta época se vio acompañado de una fuerte inversión pública en comunicaciones y transportes y de un importante proceso de diversificación de la producción que marcó una estructura y dinámica industrial de concentración espacial y de enorme atracción demográfica hacia las principales localidades urbanas del país, sobre todo hacia el Distrito Federal y los municipios conurbados a éste, en el Estado de México.

Iniciada la década de los setenta, el país contaba con cerca de 50 millones de habitantes, de los cuales, 22 millones residían en localidades mayores de 15 mil habitantes. Tan sólo en doce de las principales ciudades determinadas como áreas metropolitanas radicaban 13.4 millones de habitantes, es decir, 61% de la población urbana y 27.2% del total de la población. La organización espacial de la población caracterizada por la concentración revela una nueva tendencia de urbanización, en la cual las actividades económicas y los asentamientos humanos rebasan los límites político-administrativos, dando lugar al fenómeno de aglomeración urbana. Este fenómeno, iniciado desde la década de los cuarenta con los casos de la Ciudad de



México, Monterrey, Torreón, Tampico y Orizaba se mantiene en un proceso constante de expansión urbana metropolitana y para la década de los setenta, la organización del territorio urbano determina la existencia de 12 grandes concentraciones urbanas con tamaños diferenciados que van desde los 209 mil habitantes de la ciudad de Orizaba hasta los 8.7 millones con que contaba la Ciudad de México.

Para 1980, la población en el país fue de 66.8 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento de 3.1% anual. La expansión económica sostenida durante las cuatro décadas anteriores, con una tasa promedio de 6.4% anual, permitió una fuerte inversión del sector público en los procesos de industrialización, habitabilidad y urbanización; procesos que determinaron el incremento en el número de localidades urbanas del país. La década de los ochenta marca un parteaguas en los procesos de urbanización y de organización espacial. Los desequilibrios macroeconómicos, acentuados por una recesión económica sin precedentes, dieron como resultado una dinámica diferenciada de expansión física y de movimientos migratorios que modificaron el crecimiento y tamaño de las ciudades.

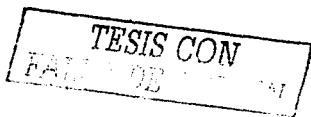
La Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, mostraron tasas de crecimiento más bajas, en contraste con localidades urbanas de menor tamaño, que experimentaron procesos de acelerada urbanización. Dicha situación les permitió a estas últimas, posicionarse como espacios relevantes en la organización del sistema urbano nacional como ciudades medias en el rango de 50 mil a 100 mil habitantes. El proceso de metropolización siguió avanzando y para 1990, se distinguían otras 15 grandes concentraciones urbanas, destacándose entre ellas la ciudad de León que rebasó el millón de habitantes; el resto se componía en su mayoría de ciudades capitales de entidades federativas. La población residente en este nuevo conjunto de espacios urbanos ascendió a 25.7 millones de habitantes.

La información arrojada por el XI Censo General de Población y Vivienda, indica que en 1990, la población en el país alcanzó los 81.3 millones de habitantes, de los cuales el 54.2%, es decir, 43.9 millones, residían en alguna de las 309 localidades

urbanas mayores de 15 mil habitantes, constituidas por cuatro ciudades mayores de un millón; 9 de entre 500 mil y un millón de habitantes; 46 de 100 mil a 499 mil habitantes; 37 de 50 mil a 99 mil habitantes; y el resto, 213, entre 15 mil y 49 mil habitantes.

De acuerdo con el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, poco más de 63.2 millones de personas (cerca del 66% de la población total del país) residen en 364 ciudades mexicanas. Las diferencias de tamaño poblacional -y extensión territorial- entre estas ciudades son extremadamente amplias: en sólo 9 grandes zonas metropolitanas (de más de un millón de habitantes cada una) residen 33.2 millones de personas, el 52.1% de la población urbana del país; en 17 metrópolis menores a un millón de habitantes residen otras 11.9 millones de personas (18.7% del total urbano); y en 79 metrópolis menores a 500 mil habitantes residen 17.1 millones de personas (26.9% del total urbano del país). El resto de la población urbana (2.3%) reside en centros de población de menor tamaño¹¹³.

Véase Anexo 2 (Mapa 4, 5 y 6)



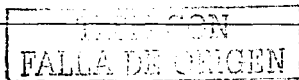
¹¹³ PNDUyOT 2001-2006, DOF, pág. 27

4.2 Distribución y Localización de las Actividades Económicas.

La expansión económica, la urbanización y la metropolización han sido procesos que han ido de la mano, pues los centros urbanos se han convertido en factores de producción al concentrar la infraestructura, la toma de decisiones y la población necesarias para conformar una base económica sustentada en actividades no agrícolas.

Los países que impulsaron un desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones favorecieron la concentración de actividades económicas; se privilegió la relación producción-consumo pues se tenía la existencia previa de mercados en las ciudades favorecidas con dicha concentración, se dio un fuerte aumento en la producción, el empleo y en el sector secundario, aunque el sector primario vino en decremento; todo ello fue generado por el proceso de urbanización acontecido de 1940 a 1970. En suma, se dieron fuertes transferencias de recursos y de población de distintas regiones del país hacia las zonas metropolitanas para constituir los principales centros para el crecimiento industrial al inicio de la década de los 80's.

Con la crisis económica de la década de los 80's se tuvieron impactos diferenciales en las actividades económicas, sobretodo en el sector manufacturero; los cambios se experimentaron en el poder concentrador que poseían la Ciudad de México y Monterrey, parques industriales que disminuyeron notablemente la producción de bienes de capital y de consumo duradero, con lo que se favoreció a otras zonas urbanas de las regiones Norte, Centro y Occidente; situación que además se explica por la adopción de un nuevo modelo de crecimiento orientado al mercado externo (desregulación de la economía y apertura del mercado nacional) y por la práctica de una nueva organización técnica de la producción industrial que favorece la desconcentración de las actividades productivas.



La distribución de la población en el territorio nacional es un fenómeno complejo que responde tanto a inercias demográficas y culturales como a procesos de crecimiento económico y de generación de empleo, estos últimos generalmente asociados a procesos de urbanización y de mejoramiento de las condiciones de vida. Como se vio anteriormente, en el país lo primero que destaca es la concentración de la población y de la actividad económica en el Distrito Federal y en el Estado de México, ya que en ellos reside el 22% de la población y ambos generan el 33% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Esto significa que casi uno de cada cuatro mexicanos reside en estas dos entidades y un tercio del PIB nacional se genera en ellas. Otros estados, con proporciones de población y de generación de producto muy inferiores, pero con elevados índices de dinamismo económico, como Baja California y Quintana Roo, registran las tasas de crecimiento demográfico más altas del país, sobre todo en la última década.

Las cinco entidades con mayores índices de marginación, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz y Puebla, aunque se encuentran entre las principales entidades expulsoras de población, se ubican entre las diez entidades con mayor número de habitantes en el país. Esto es producto de una situación compleja en la que intervienen factores de la inercia demográfica (también son las entidades con las tasas de natalidad más altas del país y con las mayores proporciones de niños y ancianos), culturales (el apego a la comunidad y a la localidad es una característica cultural muy importante de estas poblaciones), y a la operación de las redes de migrantes, que mantienen, en muchos casos, a los familiares en sus lugares de origen, entre otros factores.

El proceso de concentración económica y demográfica, viene siempre acompañado por el desarrollo de la capacidad productiva asociada a la innovación y a las economías de escala; por la existencia de mercados más amplios y diversificados; y por los mayores ingresos de los habitantes que residen en estas áreas concentradoras. En México, el PIB por habitante más alto del país se localiza en el Distrito Federal, el

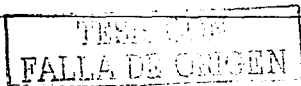
cual es casi un 30% superior al de Nuevo León, la segunda entidad en importancia en este rubro¹¹⁴.

Los casos de Baja California y Quintana Roo son una muestra de poblamiento reciente del territorio nacional; en cambio, los del Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León son reflejo de un patrón de concentración económica y política que genera, a su vez, concentración demográfica. El caso de Chiapas, por su parte, es paradigmático de la existencia de inercias demográficas y culturales de arraigo de la población, a pesar de las difíciles condiciones económicas, sociales e incluso políticas que enfrenta esta entidad.

En el mes noviembre de 2001, la Secretaría de Desarrollo Social presentó el "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006" (PNDU y OT) y el 27 de marzo de 2002, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, un Decreto Presidencial que se ajustará al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el cual el Presidente de la República emite considerando lo siguiente:

"Que la Ley General de Asentamientos Humanos determina que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderán a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante la vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población; la adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población; el desarrollo sustentable de las regiones del país; el fomento de centros de población estratégicos; la descongestión de las zonas metropolitanas; la coordinación y concertación de la inversión pública y privada; la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población, así como la participación social en los asentamientos humanos, entre otros aspectos.

¹¹⁴ PNDUyOT 2001-2006, DOF, pág. 38-39



Que el mismo ordenamiento y la Ley de Planeación establecen que el Programa materia del presente Decreto, tiene carácter sectorial y se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo.

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece, entre otros objetivos vinculados con el desarrollo urbano, el propiciar un desarrollo regional y urbano equilibrado, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable y territorialmente ordenado, tomando en cuenta las potencialidades propias de cada región, así como inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, bajo principios del desarrollo sustentable de los centros de población, mediante el esfuerzo conjunto y coordinado de los tres ámbitos de gobierno y de la sociedad civil.

Que para cumplir dichos objetivos, el propio Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece como estrategias principales: armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil; orientar las políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, considerando la participación de los Estados y municipios, así como buscar el equilibrio en el desarrollo urbano, regional y nacional de acuerdo con modelos sustentables de ocupación y aprovechamiento del suelo; apoyar el respeto a los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de cada localidad; apoyar a Estados y municipios para el cumplimiento eficaz y oportuno de sus atribuciones en materia urbana, en especial al control de los usos del suelo, así como establecer mecanismos que les permitan controlar el crecimiento de las ciudades, evitando la multiplicación de asentamientos irregulares...¹¹⁵

Los propósitos fundamentales que orientan el Programa son; propiciar un desarrollo regional y urbano equilibrado y territorialmente ordenado, bajo criterios de sustentabilidad ambiental, que permitan que la Federación, los Estados y los municipios

¹¹⁵ Secretaría de Desarrollo Social, " Programa Nacional de Desarrollo Urbano y C.ordenación del Territorio 2001-2006", México, Diario Oficial de la Federación, Tercera Sección, 27 de marzo de 2002, p. 1.

en sus respectivos ámbitos de competencia, y conforme a los planes y programas en la materia, impriman mayor control al desarrollo urbano, a los usos del suelo y al ordenamiento territorial.

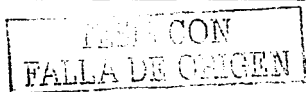
Véase Anexo 2 (Mapa 7).

4.3 Análisis del PNDUyOT 2001-2006

Es en las ciudades medias donde se aspira a alcanzar la recuperación económica del país, ya que se presentan como centros alternativos para la localización de inversión y población, por lo tanto, según este Programa el proceso de urbanización del país se presenta como irreversible. Con el nuevo ordenamiento territorial se pretende llegar a un crecimiento eficaz y equitativo, teniendo como máxima expresión la participación de las ciudades en el desarrollo regional. Se deben generar ciudades estratégicas que atraigan inversión y flujos migratorios, que concentren actividades económicas y difundan sus beneficios a los lugares aledaños, por lo que deben tener la capacidad de ordenar regiones al interior de los Estados y fomentar la especialización de zonas metropolitanas como grandes centros regionales de comercio y servicios, además de que se espera incidir en el producto, el empleo y la renta per capita para contrarrestar los desequilibrios regionales. La *descentralización* marca de manera profunda la orientación del Programa ya que los Estados y los municipios deben señalar las prioridades sobre su desarrollo económico y social.

El mismo desarrollo económico contemporáneo pone a la ciudad como un centro de producción difusor de innovaciones (es decir, cuentan con una funcionalidad económica), lo cual le permite competir tanto en los mercados foráneos como nacionales.

El objetivo rector del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, mediante el cual se vincula el desarrollo urbano y regional y la ordenación del territorio, cae dentro del Área de Orden y Respeto:



"Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial"; En tanto que el PNDUyOT, plantea tres estrategias:

- Diseñar, proyectar, promover y articular en el contexto del Pacto Federal una Política de Estado de Ordenación del Territorio y de Acción Urbana-Regional.*
- Diseñar, proyectar, promover, normar y coordinar en el contexto del Pacto Federal, una política nacional de desarrollo urbano y regional, e impulsar proyectos estratégicos con visión integral en regiones, zonas metropolitanas y ciudades.*
- Diseñar, promover, normar y articular en el contexto del Pacto Federal, una política nacional de suelo y reservas territoriales.*

Ligados con los programas de Hábitat: Red Ciudad 25 y Red Zonas Metropolitanas 2025, esto es, un proyecto de largo plazo; a lo cual, la SEDESOL, se plantea una misión para el 2006 "establecer la ordenación del territorio como política de Estado" y con una visión a 2025: "una sola velocidad de desarrollo"

Respecto a la política de ordenación del territorio, se plantea un objetivo general, relativo a la Maximización de la eficiencia económica del territorio, garantizando su cohesión social y cultural; en tanto que dentro de la política de desarrollo urbano y regional, se plantea Integrar un Sistema Urbano Regional en condiciones de sustentabilidad y en cuanto a la política de suelo y reserva territorial, se plantea Integrar al suelo apto para desarrollo como instrumento soporte para la expansión urbana satisfaciendo los requerimientos de suelo para la vivienda y el desarrollo.

Dentro de los aspectos prioritarios del mismo Plan se busca el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos; la participación social en el desarrollo urbano; la planeación del desarrollo urbano; apoyo a la promoción del desarrollo económico urbano; administración del crecimiento de las ciudades, lo cual contempla la gestión urbana local, las finanzas municipales, la incorporación de suelo al uso urbano, servicios urbanos básicos (agua potable y saneamiento, residuos sólidos, vialidad y transporte, administración urbana eficiente y eficaz).

El mismo Programa contempla acciones prioritarias en apoyo al desarrollo nacional en los ámbitos de salud, educación, vivienda y combate a la pobreza, así como fomentar la promoción de la inversión privada para la captación de esfuerzos y recursos encaminados al desarrollo urbano.

Entre los lineamientos de política relativos al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos se destaca el promover que en los centros de población rurales exista la disponibilidad de infraestructura para el equipamiento y servicios urbanos para propiciar un desarrollo equilibrado entre campo y ciudad, para mantener el arraigo de la población que emigra por carencias en la satisfacción de sus necesidades y generar escalas alcanzables para la prestación de servicios públicos, con estricto respeto a los patrones de asentamiento de las poblaciones indígenas. Por el lado de los lineamientos de política relativos al desarrollo urbano ordenado y sustentable se contempla coadyuvar esfuerzos para que las zonas metropolitanas cuenten con la infraestructura urbana y los servicios necesarios para satisfacer los requerimientos de competitividad que demandan los mercados nacional y externo de manera que, en la división económica del trabajo entre ciudades y regiones, se aproveche al máximo su potencial económico.

Las estrategias generales para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano cuentan con una estrategia de articulación económica de las regiones que será promovida conforme a sus capacidades productivas llevando a regiones no exportadoras los efectos de la producción de exportación mediante la complementariedad de los mercados regionales y las relaciones comerciales interregionales, y lograr así que las regiones no exportadoras sean hacedoras de materias primas y medios de consumo para las regiones, ciudades y poblaciones exportadoras. Por lo tanto, deben fortalecerse los siguientes corredores vinculados al desarrollo económico cuyo principal propósito es articular las regiones del sur del país, abastecedoras de materias primas con los puntos de demanda en el norte del país. Dichos corredores vinculan a las regiones del norte del país con los corredores

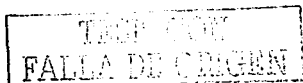
comerciales del centro y del este de América del Norte (aunque con las ciudades de la frontera norte se promoverá la co-inversión en proyectos de infraestructura urbana).

Sin duda, que la proyección e instrumentación del Programa sintetizado anteriormente es a largo plazo, por lo que no sólo se limita a los tiempos señalados por su título, sino que trasciende a administraciones y proyectos gubernamentales así como también límites geográficos, e incluso, tenderá a relacionarse con otros planes y programas como el Plan Puebla-Panamá y el Programa de Apoyo a las 250 Microrregiones más Pobres de México, al contemplar una visión al año 2025.

Sin embargo, las bondades y pretensiones del Programa dentro del contexto nacional e internacional que caracteriza e influye a México, tendrá condiciones y circunstancias en muchos de los casos adversas, pues el mundo actual está sufriendo una profunda reestructuración económica fomentada por la caída de la tasa de ganancia desde la década de los 70's en el modo de producción capitalista, lo cual sin duda, ha repercutido en la totalidad de los sistemas sociales.

El PNDUyOT, se presenta como un Programa de movilización de la gente y a la vez será un programa de contención de la migración dirigida a los Estados Unidos o a las principales ciudades del país, es decir, que el grueso de la población ubicada en las localidades rurales tienda a emigrar a las ciudades para sólo albergar (las localidades rurales) a tres o cuatro millones de habitantes. El desmantelamiento del aparato productivo agrícola será profundizado con la contrarreforma agraria en el contexto de la transición forzada de una economía rural y semirural a una economía de manufactura flexible. Esto tiene profundas implicaciones económicas, políticas y sociales que se comenzarán a manifestar y profundizar en los siguientes años.

De seguir la lógica concentradora, tanto de población como de actividades económicas en una cantidad mínima de ciudades en el contexto de la reestructuración económica caracterizada por la instrumentación de un modelo privatizador de los bienes y servicios públicos, se generarán fuertes procesos de exclusión en servicios



estratégicos como la energía eléctrica y el agua (en caso de ser privatizados). "Supongamos y cuestionemos, en el caso de la producción y distribución de energía eléctrica ¿cuáles serán las implicaciones que tendría su privatización cuando en gran parte de las actividades de una ciudad es un elemento impulsor de su desenvolvimiento en la satisfacción de necesidades y en los procesos de las actividades productivas y de servicios?, además, lo que se puede presentar es que los nuevos propietarios no estén decididos a invertir en localidades con poblaciones pequeñas donde anteriormente el Estado abastecía el servicio, con lo cual se aplicarían criterios de selección y discriminación de los clientes pues se priorizarán las poblaciones con un mayor número de demandantes, o en casos extremos, se tendrán grandes territorios y poblaciones a oscuras mientras se prioriza satisfacer y librar la crisis energética que vive el Estado de California en Estados Unidos.

Las implicaciones pueden ser múltiples, lo mismo en el caso de una posible privatización del servicio de agua potable, tal vez se pretenda dejar de suministrar en estas localidades puesto que la inversión para el mantenimiento de la infraestructura y la distribución del servicio es altamente costosa, además, se cuenta con el problema en la Ciudad de México y su Zona Metropolitana consistente en que los mantos fráticos superficiales o subterráneos, han tenido una severa sobreexplotación incontrolada de los pozos y esto ha generado consecuencias como el hundimiento de la ciudad en 40 centímetros por año y el agrietamiento del suelo ante su desecación, es decir, ante la extracción de la humedad del suelo, además del dislocamiento de redes de servicios como drenaje.

La insuficiencia de agua está relacionada con el incesante y constante crecimiento de la población, por lo que no se genera el suficiente líquido, ante ello se traslada desde otros lugares aledaños como el Sistema Cutzamala ubicado en Valle de Bravo y constituido por ojos de agua cuyo líquido es natural, además del Río Lerma; de ambas fuentes se reciben 35 metros cúbicos por segundo, lo cual representa el 30% del agua distribuida y consumida en la Ciudad de México y su zona conurbada, mientras que el

70% restante es extraído de 5,000 pozos profundos y dos manantiales de la cuenca del Valle de México cuya extensión territorial es de 9,600 kilómetros cuadrados.

Con el paso del tiempo se tenderá a dejar sin abasto, tal como sucede hoy día a localidades cercanas a dichas fuentes acuíferas ubicadas en el Estado de México, y tal vez se tienda a concentrar la distribución del líquido tan sólo en la megalópolis, lo cual aunado a la posible privatización del servicio significaría, primeramente asegurar la satisfacción de la demanda en las poblaciones con mayor número de clientes con el objetivo de asegurar mayores ganancias, lo que representaría alejarse del 'interés público' del servicio; contribuyendo también a la lógica de grandes privilegios de las llamadas ciudades globales¹¹⁶.

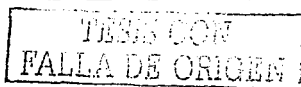
En suma, la polarización campo/ciudad es hoy en día una polarización ciudad/ciudad; caracterizada esta última por crecientes y constantes dependencias, interdependencias y asimetrías entre ciudades que cuenten con la concentración de la actividad maquiladora, servicios, actividades financieras, poderes gubernamentales, materias primas, transportes, etc.

Por lo que el Programa, plantea una nueva clasificación de las ciudades del Sistema Urbano Nacional con la idea de que a posteriori, se desarrolle un Nuevo Sistema Urbano Nacional, que haga posible interpretar, analizar y modelar correctamente la estructura urbana del territorio. La nueva clasificación establece una subdivisión de las ciudades actualmente definidas como zonas metropolitanas en tres clases, al reconocer, por un lado, la existencia de una megalópolis en el centro del país y, por el otro, la diferencia entre los fenómenos de metropolización y de conurbación. Con ello, se definen cinco clases de ciudades¹¹⁷:

- 1. Megalópolis del centro:** La megalópolis del centro es el resultado de la "metropolización" de varias zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas en la

¹¹⁶ Isaac Enriquez Pérez, "Globalización y privatización: ¿Dos procesos de desnacionalización?, en Globalización: Revista mensual de economía, sociedad y cultura, mayo del 2001, consultado en <http://rci.net/globalizacion>

¹¹⁷ PNDUyOT 2001-2006, DOF, pág. 35-36



región centro del país. Está integrada por: Las zonas metropolitanas del Valle de México, de Puebla-Tlaxcala, de Toluca-Lerma, así como por las aglomeraciones de Cuernavaca-Jiutepec, Cuautla, Pachuca y Tlaxcala.

- 2. Zonas metropolitanas:** Las zonas metropolitanas son todas aquellas redes de ciudades, donde los procesos de "metropolización" involucran a ciudades de México y de Estados Unidos de América o a ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes. Se subclasifican en:

Zonas Metropolitanas:

Transfronterizas	Interestatales	Estatales
ZM de Tijuana	ZM de Monterrey-Saltillio-Ramos Arizpe- Arteaga	ZM de Guadalajara
ZM de Ciudad Juárez	ZM de Tampico-Madero-Altamira	ZM de León
ZM de Nuevo Laredo	ZM de Torreón-Gómez Palacio-Lerdo	
ZM de Matamoros	ZM de Puerto Vallarta	

- 3. Aglomeraciones urbanas:** Las aglomeraciones urbanas son las ciudades que han tenido procesos de expansión urbana hacia municipios adyacentes en la misma entidad federativa y tienen, en conjunto una población inferior a un millón de habitantes. Son las siguientes:

Acapulco	Moroleón-Uriangato
Aguascalientes	Oaxaca de Juárez
Apizaco	Orizaba
Cancún	Poza Rica
Coatzacoalcos	Querétaro
Colima-Villa de Alvarez	Reynosa-Río Bravo
Córdoba	Ríoverde-Ciudad Fernández
Chihuahua	San Luis Potosí-Soledad de G. S.
Guaymas-Empalme	Tepic-Xalisco
Irapuato-Salamanca	Tula de Allende
Mérida-Progresso	Veracruz-Boca del Río-Alvarado
Minatitlán-Cosoleacaque	Xalapa-Banderilla-Coatepec
Monclova- Frontera	Zacatecas-Guadalupe
Morelia-Tarimbaro	Zamora-Jacona

- 4. Ciudades:** Esta clase está integrada por todas aquellas localidades cuya expansión urbana no ha sobrepasado los límites del municipio donde se localizan. Esta clase se subdivide en 75 ciudades con más de 50 mil habitantes y en 244 ciudades entre 15 mil y 49,999 habitantes. Las ciudades con más de 50 mil habitantes son las siguientes:

Ensenada	Dolores Hidalgo	Tehuacán
Mexicali	Guanajuato	Teziutlán
La Paz	San Francisco del Rincón	San Juan del Río
Los Cabos	San Miguel de Allende	Cozumel
Campeche	Valle de Santiago	Chetumal
Ciudad del Carmen	Tulancingo	Ciudad Valles
Ciudad Acuña	Ciudad Guzmán	Cuicacán
Piedras Negras	Lagos de Moreno	Guamúchil
Manzanillo	Ocotlán	Guasave
Tecomán	Tepatlilán de Morelos	Los Mochis-Topolobampo
Cuahtémoc	Acámbaro	Mazatlán
Delicias	Apatzingán	Matehuala
Hidalgo del Parral	Ciudad Hidalgo	Agua Prieta
Nuevo Casas Grandes	Lázaro Cárdenas	Ciudad Obregón
Comitán	Pátzcuaro	Hermosillo
San Cristóbal de las Casas	La Piedad	Navojos
Tapachula	Sahuayo	Nogales
Tuxtla Gutiérrez	Uruapan	San Luis Río Colorado
Durango	Zitácuaro	Cárdenas
Chilpancingo	Cadereyta	Villahermosa
Iguala	Linares	Ciudad Mante
Ixtapa-Zihuatanejo	Juchitán	Ciudad Victoria
Taxco	Salina Cruz	San Andrés Tuxtla
Celaya	Tuxtepec	Tuxpan
Cortázar	Atlixco	Fresnillo

5. Las restantes 2,139 localidades del país entre 2,500 y 15,000 habitantes se clasifican como Centros de Población.

Por último cabe mencionar que las 195,152 localidades de 1 a 2,449 habitantes quedan clasificadas, de acuerdo con el CONAPO, según su condición de ubicación: a) localidades dentro del área de influencia urbana, 22%; b) localidades cerca de una carretera, 44%, y c) localidades aisladas, 34%.

En el caso particular de la Zona Metropolitana del Valle de México, por ejemplo, el documento del PNDUyOT, planeta tres cuestionamientos, respecto a la situación actual, hacia donde se debe orientar la política de desarrollo urbano y cómo llegar a ella.

LEER CON
FALLA DE ORIGEN

“¿En dónde estamos?”

La ZMVM es la segunda zona metropolitana en tamaño del mundo que, con sus 18 millones de habitantes y 75 unidades administrativas, precede a la zona metropolitana de Tokio-Yokohama. Forma parte de una de las mayores megalópolis del planeta.

El crecimiento de la ZMVM ha causado desequilibrios ecológicos que amenazan la calidad de vida de la población, lo cual obliga a diseñar una estrategia ambiental urbana-rural para abordar la problemática existente con el fin de avanzar hacia un desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable para la cuenca del Valle de México.

El complejo proceso de crecimiento de la ZMVM ha sido motivo de preocupación de los gobiernos involucrados, quienes han intentado diversas instancias de coordinación para la atención conjunta y coordinada de los problemas asociados a la expansión metropolitana. En 1976 se creó la Comisión de Conurbación de la Región Centro, con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, cuya función principal consistía en elaborar, evaluar, revisar y procurar la ejecución del Plan de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País, elaborado en 1983; posteriormente dichas funciones pasaron a ser competencia de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). En el periodo de 1988 a 1995 se crearon, a través de convenios suscritos entre los gobiernos del Distrito Federal y el del Estado de México, con el Gobierno Federal, las Comisiones Metropolitanas de Asentamientos Humanos (COMETAH), Ambiental (CAM), la de Vialidad y Transporte (COMETRAVI), la de Agua y Drenaje (CADAM), la de Protección Civil (COMPROCI) y la de Seguridad y Justicia, con resultados parciales debido a que los proyectos se visualizaron de manera sectorial, sin considerar una estrategia única de ordenación del territorio.

En materia de conurbación, la Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 20 establece que la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación. Con esta base se pretenden diseñar instancias de coordinación metropolitana acordes con la problemática actual que no reconoce límites políticos en su funcionamiento interno cotidiano, con la participación de la Federación como facilitador y promotor.

Asimismo, la Ley define en su artículo 58, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sujetarán la ejecución de sus programas de inversión y de obra a las políticas de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y a los planes o programas de desarrollo urbano.

¿A dónde queremos llegar?

- Regular el crecimiento y apoyar la consolidación ordenada de la Zona Metropolitana del Valle de México, en condiciones que permitan la realización de las actividades económicas y sociales en un contexto de equidad y sustentabilidad.
- Promover que el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México sea el instrumento rector que defina la política de ordenación del territorio de los asentamientos humanos en la región.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno para elevar la eficiencia de los recursos públicos de los programas de inversión y de obra.
- Aprovechar las ventajas competitivas de la Zona Metropolitana del Valle de México como ciudad mundial para la atracción de inversiones con un enfoque de desarrollo regional.

¿Qué camino vamos a seguir?

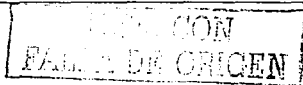
- Promover en forma conjunta con los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México el establecimiento de una instancia político-administrativa que permita evolucionar la figura de Coordinación Metropolitana hacia otra que coadyuve para una mejor gobernabilidad territorial y coordinación intergubernamental e intersectorial, con el fin de lograr una adecuada planificación y gestión metropolitanas.
- A partir de convenir esta nueva instancia político-administrativa metropolitana, se promoverá la creación de un Fondo Metropolitano para el Valle de México con aportaciones del Gobierno Federal, del Gobierno del Estado de México y del Gobierno del Distrito Federal para el financiamiento de obras, proyectos y empresas de carácter metropolitano de alcance regional en los rubros de suelo, vivienda, infraestructura, vialidad y transporte, equipamiento, residuos sólidos, agua, drenaje y medio ambiente.
- Planificar y regular en forma conjunta entre los gobiernos federales, estatales y municipales correspondientes, el fenómeno de conurbación de la Zona Metropolitana del Valle de México, para lo cual se promoverá que el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México sea el instrumento legal que regule y ordene el territorio.
- Regular y controlar, en forma conjunta y coordinada con los órdenes de gobierno correspondientes, el crecimiento y la expansión de la ZMVM sin rebasar la capacidad de soporte del territorio, con el fin de garantizar la sustentabilidad del Valle de México".¹¹⁸

Siendo un poco analíticos, parece que el PNDUyOT tiene fuertes influencias de las teorías de la planificación regional que se basan en las concepciones de polos de desarrollo y centros de crecimiento; estos conceptos emanan de la idea de que el desarrollo es un proceso polarizado (respecto de cada subproceso y respecto de su totalidad) porque incluye una formación de aglomeraciones y/o núcleos de desarrollo.

El proceso de polarización se presenta en el espacio geográfico, ya que este es marco de desarrollo, además de que existe una difusión de los impulsos de este desarrollo entre los polos; se requiere de una distribución óptima de las actividades socioeconómicas, culturales y político-administrativas entre los polos geográficos y su ajuste en red a través del tiempo.

Para Perroux, el "polo de crecimiento" hace referencia al espacio económico abstracto que es un campo de fuerzas compuesto de centros o polos de donde emanan fuerzas centrífugas y hacia donde se atraen fuerzas centripetas, y donde cada centro es centro de atracción y repulsión, de tal suerte que tiene su campo colocado en el

¹¹⁸ PNDUyOT 2001-2006, DOF, pág. 37-38



campo de otros centros; esto es, existe una intensa interconexión de las regiones y ciudades para integrar un todo que se encamine al crecimiento económico, así como irradian (las ciudades o industrias en el caso de Perroux) elementos que complementan a las partes externas, estas envían otros componentes que las fortalecen.

Además, dentro del reemplazo que se hace de las zonas metropolitanas por las ciudades medias, esta teoría nos dice que la sucesión de polos dinámicos a través del tiempo implica que al madurar y estancarse los polos antiguos (zonas metropolitanas) serán reemplazados por nuevos polos (ciudades medias) que surgen como la fuerza motriz del crecimiento económico nacional, por lo tanto estos procesos se conciben como desequilibrados.

También, esta teoría concibe que el desarrollo no aparece en todas partes y al mismo tiempo, sino que se presenta en los polos de desarrollo con intensidades variables, se difunde por diversos canales y tiene variados efectos terminales para el conjunto de la economía, por lo tanto, el desarrollo es polarizado en el sentido de que fuerzas inherentes en el proceso de desarrollo impulsan la aglomeración de actividades y el crecimiento económico, así como un desequilibrio entre industrias y áreas geográficas¹¹⁹.

A lo que nos conducimos es a una microrregionalización vía ciudades que al mismo tiempo se integra a una macrorregionalización que rebasa las fronteras nacionales, dejando fragmentadas a las comunidades rurales y ciudades pequeñas. Es una Ley del desarrollo desigual que se expresa en los países subdesarrollados, se concretiza en el desigual desarrollo regional que enfrenta y contrapone los intereses regionales, nacionales y transnacionales.

Ante la "integración silenciosa" que expresan las ciudades del Norte de México mediante los vínculos económicos, industriales y socioculturales con los Estados del

¹¹⁹ Antoni R. Kuklinski (Compilador), "Polos y centros de crecimiento en la planificación regional", México: Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1997

Sur de la Unión Americana, paralelamente se presentan intentos para desvincular a los Estados Norteños del resto de México tanto económica como cultural y administrativamente. Tenemos así, una división de México en tres microrregiones: "1) México septentrional (también conocido en Estados Unidos como la mitad mexicana de 'Mex-América'), que comprende Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León y Tamaulipas; 2) México central, que incluye Aguascalientes, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro, Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán, el Distrito Federal, El Estado de México, Hidalgo, Puebla, Morelos y Tlaxcala; 3) México centro-meridional, con Veracruz, Tabasco, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Yucatán, Campeche y Quintana Roo"¹²⁰. El México septentrional muestra un acentuado adelanto con respecto al resto de las microrregiones por su estructura industrial y especialización manufacturera, además de la disponibilidad y capacitación de la fuerza de trabajo. Estas microrregiones se integrarán con base en la articulación de sus principales ciudades medias (unas abasteciendo materias primas, otras mano de obra barata y otras más siendo medio propicio para la instalación de la manufactura flexible), al tiempo que apuntarán a las exigencias planteadas por la macrorregionalización vía el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Se dice que las microrregiones especializadas en la manufactura tienen mayores posibilidades de beneficiarse de la incorporación al TLCAN, por lo que esta macrorregionalización norteamericana ha acentuado las disparidades entre regiones y ciudades en territorio mexicano.

Las tendencias apuntan a la absorción económica de México por parte de Estados Unidos vía el TLCAN. En este sentido, la transferencia de excedentes de México a los centros capitalistas (principalmente hacia las corporaciones estadounidenses) se ha realizado mediante las remesas generadas por la Inversión Extranjera Directa (IED) y su manufactura flexible (plantas maquiladoras y de ensamblaje) establecida en las

¹²⁰ John Saxe-Fernández. "Mexamérica: la dialéctica entre la macro y microrregionalización", en John Saxe-Fernández y J. nes Petras, Op. Cit. p. 314



ciudades medias del país; dichas transferencias subsidian el desarrollo de las tecnologías de la información en las tecnópolis al estar conectadas en forma de red, esto es, mientras en el centro del sistema mundial se aplica el conocimiento para el desarrollo de las tecnologías de la información, en la periferia estas se aplican al desarrollo de los procesos productivos de las corporaciones multinacionales que se establecen en forma de maquiladoras.

Es necesario notar que la transferencia de excedentes de América Latina al centro del sistema mundial se realiza mediante rubros como el servicio de la deuda, pérdidas por intercambios, fugas de capitales, transferencias unilaterales, utilidades netas remitidas de inversión directa, errores y omisiones. De 1976 a 1997 se tributó a otras regiones un total de 2 billones 51 mil 619.1 millones de dólares por concepto de transferencia de excedentes. De este monto de las transferencias regionales, México encabeza la lista de países con un 31%, algo así como 6,718.5 dólares por habitante; además, este país concentra la mitad de las exportaciones latinoamericanas y es de notar que gran parte de estas transacciones es realizada por la maquila y la industria ensambladora (es decir, es comercio intrafirma o por subcontratación), el 86.9% de ellas es dirigida a los Estados Unidos. El valor de los términos de intercambio disminuyeron en un tercio en la década de los 80's, mientras que en los 90's experimentan una apreciación del 6%, contrastando con el aumento de las exportaciones. El creciente déficit en cuenta corriente es debido a la alta transferencia por concepto de renta nacional vía franquicias comerciales, concesiones y derechos de patente, situación que se agudiza por las elevadas exportaciones y la baja tasa de ahorro interno. "El menor valor agregado de los productos nacionales y la alta participación de empresas maquiladoras que operan dentro del país, cuyas ganancias no son capitalizadas como ingresos directos por el estado mexicano, contribuyen a desequilibrar la cuenta corriente mexicana"¹²¹.

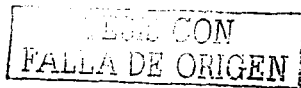
¹²¹ John Saxe-Fernández y Omar Núñez Rodríguez, "Globalización e imperialismo: la transferencia de excedentes de América Latina", en John Saxe-Fernández y James Petras, Op. Cit.

Es así, como se esta viviendo un tránsito a una escala transnacional que fragmenta la estructura territorial alcanzada para insertar los fragmentos en la lógica territorial de escala global; esta fragmentación, desde luego, está acompañada de la transferencia de excedentes y de la función de la ciudad como espacio donde se concretiza la tributación.

Ante la desarticulación regional surgen nuevos circuitos de distribución de mercancías que vinculan los grandes centros urbanos directamente al exterior, debilitando al mismo tiempo los vínculos internos, además de que empieza a definirse la nueva especialización: maquila –procesos de un nivel primario, parcial y frágil de industrialización-turismo, petróleo, petroquímica, minería estratégica y actividades agropecuarias de exportación. Ésta define a su vez nuevas regiones articuladas directamente al exterior.

4.4 El hábitat que queremos los mexicanos

Para avanzar hacia un programa de Hábitat en México, el PNDUyOT plantea una serie de reflexiones, en el sentido de que las relaciones humanas se desarrollan en un espacio que contiene al individuo y a su comunidad (existe el principio de "territorios y de representación de territorios"). A lo largo de la civilización humana, la historia reconoce cuatro modos de producción que han generado formas urbanas y regionales como su resultado espacial: Autarquía Primitiva, Comunal Articulado, Feudalismo y Revolución Industrial. En el umbral del S. XXI, avanzamos hacia un quinto modo de producción, motivado por el avance tecnológico en los transportes y en el manejo de la información y las comunicaciones. Pero ¿cuál será la expresión espacial de este nuevo modo de producción sobre el territorio?, se cuestiona. Quienes elaboraron dicho documento, advierten la aparición de nuevas dinámicas espaciales y de ciertas mutaciones territoriales en el espacio urbano y regional del país. Es precisamente, en este quinto modo de producción influido por la globalización en el que el PNDUyOT pretende orientar la expresión espacial del proceso de desarrollo, el cual se instrumenta



en nuestro país, a partir de la década de los noventa, con la finalidad de generar un hábitat en condiciones de sustentabilidad para las generaciones presentes y futuras.

El hábitat, entendido como *entorno vital* de las relaciones humanas con su medio natural, debe ser revalorizado y, consecuentemente, se debe reordenar la distribución de las actividades, la población y el empleo en el territorio nacional. Por lo que las regiones y las ciudades son, en este sentido, el ámbito espacial en el que se pretende aplicar el Programa. Considerando que el hábitat es nuestra vivienda, nuestra comunidad, nuestra ciudad, nuestra región, nuestro territorio nacional, el PNDUyOT plantea una visión de 25 años, tiempo en el que se estima consolidar sus diferentes propósitos (véase Anexo 1 y 2). Para el año 2025, se visualiza a México como un territorio nacional ordenado.

"México cuenta con mecanismos y políticas que aseguran la creación consistente de prosperidad en condiciones de equidad, mediante el desarrollo de oportunidades y capacidades: individuales y colectivas, con la participación de toda la sociedad. Se adquiere un desarrollo urbano y regional menos desigual, la población cuenta con una vivienda digna y goza de un bienestar generalizado, proporcional al desempeño de la economía nacional.

Se han establecido las bases para un desarrollo humano integral en todas las dimensiones de la persona, tanto espirituales como culturales y materiales en plena libertad y responsabilidad, con un compromiso solidario y subsidiario hacia el bien común.

Se garantiza la integración nacional dentro del contexto de un Pacto Federal fortalecido. La Ordenación del Territorio constituye una herramienta fundamental para orientar el desarrollo, maximizando la eficiencia económica del territorio y garantizando al mismo tiempo su cohesión política, social y cultural, en plena armonía con la conservación de los recursos naturales.

México cuenta con un Sistema Urbano Nacional planificado, en condiciones de gobernabilidad territorial, competitividad económica y cohesión social y cultural, en armonía con la conservación de los recursos naturales. Este sistema urbano se desarrolla en plena sinergia con el desarrollo regional, impulsando capacidades y creando oportunidades entre ciudades y regiones en una amplia complementariedad. Con este sistema debidamente articulado, se ha logrado una mejor distribución de las actividades, el empleo y la vivienda sobre el territorio nacional.

Gracias a la implementación de esta política de Ordenación del Territorio se logra la confluencia de las aspiraciones locales y regionales con las orientaciones nacionales, en el marco de un Federalismo fortalecido. De esta manera se ha logrado cerrar la brecha de las desigualdades regionales que hubieran podido generar fragmentaciones regionales en el seno del Pacto Federal.

Efectivamente, la política de Ordenación del Territorio constituyó, con base en la revalorización de la dimensión espacial del proceso del desarrollo, la herramienta más eficaz de ataque estructural y frontal para la superación de la pobreza en ciudades y regiones, así como en individuos y en comunidades. Ahora México se desarrolla aprovechando el potencial de cada una

de sus regiones y avanza de manera sostenida, basado en una fuerte cohesión social y nacional”¹²².

Con una misión sexenal a 2006, la de “...formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del Gobierno Federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en las materias de su competencia: lograr la superación de la pobreza por la vía del desarrollo humano integral incluyente y corresponsable; alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad; y mejorar las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos, mediante las políticas y acciones de ordenación del territorio, desarrollo urbano y regional, y vivienda”¹²³. Con ello, la SEDESOL presenta sus cartas para dejar huella, si lo logra en la presente administración, que se antoja complicado, si consideramos que ello depende de un entorno sistémico, que depende a su vez, de una serie de reformas estructurales. En ese sentido, la Ordenación del Territorio se convierte en una Política de Estado, por lo que, en el marco del más estricto apego a los distintos ámbitos de acción y competencia, pretende crear un marco de colaboración interinstitucional que permita la efectiva coordinación y la adopción de una visión integral con enfoque estratégico.

¹²² PNDUyOT 2001-2006. DOF, pág. ‘9.

¹²³ *Ibid.*

CONCLUSIONES

La globalización, en términos económicos, se puede decir que es un proceso que transforma radicalmente las nociones convencionales de tiempo y espacio económico, pero que en general abarca a todo los factores que rodean al ser humano (económico, social, político, ambiental, cultural, geográfico, etc.) e involucran relaciones entre Estados, regiones, pueblos, empresas, partidos, etc.

Existen, posiciones claramente divergentes. Los defensores de la globalización, señalan, por ejemplo, que ésta se presenta como un fenómeno irreversible, al cual deben sumarse todos los países, inclusive llegan al extremo en decir que el sistema capitalista puede compararse con un imperio cuya cobertura es más global que la de cualquier otro anterior, "gobierna toda una civilización y, como en otros imperios, quienes están por fuera de sus murallas son considerados bárbaros"; en tanto, que para los detractores de la globalización, ésta no es más que una nueva forma de colonialismo, puesto que en el fondo lo que se ha hecho es reemplazar viejas formas de sometimiento, por otras más sofisticadas, impidiendo superar la distribución desigual del poder y la riqueza en el mundo. Al margen de esta polémica, lo cierto es que la globalización nos rodea y nos condiciona vivir inmersos en ella, junto con las consecuencias que ello implica: mayor concentración del ingreso y por lo tanto, mayor es la brecha que separa a los ricos y pobres del planeta, así como también más grande es la degradación del medio ambiente, dejando sin posibilidades de sustentabilidad a las generaciones futuras. Por ello, ahora más que nunca, se requiere de la participación del Estado en la economía y en particular, en la conformación de las ciudades, ya que la actual fase del capitalismo, tiene como centros de su desarrollo, a las regiones y ciudades.

En la actualidad y desde principios de los 90, la estructuración del fenómeno urbano y regional está siendo profundamente modificado y condicionado en su dinámica de crecimiento por la interacción de tres grandes procesos históricos interrelacionados: *una revolución tecnológica, una economía global y una economía*

informacional, que provocan la transformación de nuestras sociedades, en la cual la nueva lógica espacial se caracteriza por la dominación de un espacio de flujos, estructurado en circuitos electrónicos que ligan en nodos estratégicos de producción y gestión, que supera a un espacio de lugares localmente fragmentados y una estructura territorial como forma de organización cotidiana. Esta nueva dimensión nos dirige hacia una Ciudad Global (entendida como una red de nodos urbanos de distinto nivel y con distintas funciones, que se extiende en todo el planeta y que funciona como centro nervioso de la economía informacional). Las ciudades globales y zonas metropolitanas, mantienen interconectadas a sus ciudades-núcleo y periféricas en redes por medio de flujos productivos, financieros o de mano de obra, en las cuales las actividades económicas pueden especializarse.

Planear y actuar con una adecuada gobernabilidad territorial, permitirá controlar los problemas de la expansión urbana y mejorar la calidad de las zonas metropolitanas; a su vez permitirá que éstas puedan desempeñar un papel significativo en la economía mundial y que los países, en particular el nuestro, cuenten con zonas metropolitanas capaces de asumir la función de ciudades globales, con el potencial necesario en los ámbitos económico, cultural y tecnológico. La ciudad, sin duda, es un elemento esencial para la subordinación del país, al tiempo que es un puente conector entre lo local y lo global.

Al paralelo del actual entorno mundial, el Estado-nación tradicional se colapsa bajo el creciente desarrollo de las operaciones y procesos de globalización y la transnacionalización de las nuevas corporaciones globales. Estos procesos presionan en forma perversa las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales de los Estados-nación mediante una intensificación de actividades tecnológicas y comerciales y las vuelven demasiado vulnerables. Estos procesos de globalización están modificando las funciones del Estado-nación.

El nuevo modelo de Estado regulador que emplea un modelo de administración pública gerencial, dirige todas sus actividades a posibilitar la competitividad de la economía nacional en un complejo e incierto medio ambiente económico globalizado.

Este proceso ha dado como resultado un fenómeno de economía dual, en donde algunos segmentos sociales logran una integración muy selectiva a la economía globalizada, mientras que la inmensa mayoría de los mexicanos carecen de las oportunidades necesarias para lograr dicha integración.

El papel del Estado mexicano ha cambiado de un Estado empresarial e intervencionista con amplias funciones de provisión, a un nuevo diseño de Estado menos obeso y pequeño con funciones más de facilitador, mediador y de regulador o árbitro. Pero tampoco, puede darse el lujo de aplicar el concepto de *laissez faire*, necesariamente tendrá que intervenir con políticas complementarias en la provisiones de bienes y servicios, que el mercado no es capaz de ofrecer, así como de implementar políticas públicas para aminorar los efectos que genera el proceso de la globalización. Y es precisamente, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, el que sirve como ejemplo de ello. Sin embargo, no se trata de inventar o crear programas con fines políticos, México requiere de proyectos que realmente generen impactos positivos y de largo aliento. El problema de las zonas urbanas en México, cada vez requiere de mayor atención, dada su complejidad manifestada en el presente trabajo.

La urbanización en los países del Tercer Mundo asume características singulares, constituyendo un factor dinámico y relevante, estrechamente vinculado a diversas problemáticas emergentes en nuestra ciudades y territorios. En tal sentido, los problemas emergentes en las ciudades urbanas asumen múltiples manifestaciones y, por tanto, deben ser abordados de manera interdisciplinaria (lo que le faltó al PNDUyOT) y enmarcados en procesos de largo plazo que requieren la implementación de políticas flexibles durante muchos años. Ello implica una continua adaptación de las políticas públicas sobre una base estratégica, y no basada en proyectos aislados,

acorde a la irrupción de poderosas fuerzas económicas y sociales que trascienden el control de los gobiernos.

Las políticas urbanas deben enfocarse integralmente, tanto sectorialmente como en relación a la interacción rural-urbana, y en términos de la integración de los diferentes sectores socioeconómicos. Tales políticas, para ser eficientes, deben tener en cuenta los niveles de heterogeneidad social al interior de las ciudades en función de sus características singulares y de las demandas de los diferentes grupos poblacionales. En tal sentido, se necesita mayor cooperación entre Municipios, instituciones públicas y Universidades e Institutos de Investigación, a fin de lograr una mayor eficiencia en la formulación y evaluación de las políticas sociales.

Es necesario recordar que a partir de los años 80's prominentes científicos sociales demostraron que en la estructura social urbana operan factores anteriormente considerados "exógenos" al proceso de urbanización que se vuelven cada vez más relevantes en la formación de las ciudades (por ejemplo: la construcción de viviendas por grupos populares, la expansión del sector informal, la apropiación del espacio por diferentes actores públicos y privados, el surgimiento de nuevas pautas de consumo y valorización del espacio urbano).

A lo largo del presente trabajo, se han analizado los diferentes impactos que provoca el proceso de la globalización en el mundo, en mayor o menor medida, dependiendo del grado de desarrollo de cada país, y de estos hacia sus ciudades; ello ha implicado que se busquen alternativas de solución a los problemas que plantea el desarrollo económico a nivel local o regional.

Al alcanzar la escala global, hacia finales del siglo XX, el capitalismo altera, anula o recrea configuraciones nacionales que parecían establecidas e inmutables. En este sentido, el Estado nacional mexicano atraviesa por transformaciones que lo trascienden y que apuntan a constantes conexiones con el ámbito multinacional y

regional. La política pública aquí analizada es un instrumento mediante el cual se pretende dirigir estas transformaciones.

La ciudad ha pasado a ser el principal eje de acumulación de capital y el eje conector entre los espacios y las poblaciones que no están conectadas de manera directa a la "sociedad global"; la intermediaria entre lo local y lo global, la formadora e impulsora de microrregiones que se ajustan a la macrorregionalización.

Ante las contradicciones emanadas de la reestructuración de los modelos productivos, la descentralización industrial sufrida por la Ciudad de México, por ejemplo, generó una creciente fuerza de trabajo desempleada que no ha sido absorbida por otras fuentes de trabajo distintas a la industria manufacturera. ¿Dónde está concentrándose esta población laboralmente? Al parecer en la economía informal (comercio, contrabando de mercancías, giros negros, y todo tipo de actividades que escapan al control fiscal del Estado). Lo anterior, por supuesto, ha venido transformando la fisonomía de la Ciudad de México; como ejemplo de ello tenemos el aumento del comercio ambulante por las calles de la Ciudad de México año con año.

La nueva regionalización fundada en la interconexión de las principales ciudades del país llevará a una integración *hacia afuera* que rebasa las fronteras nacionales sobretodo en términos de actividades productivas. Ante las exigencias de la apertura comercial y las relaciones económicas asimétricas entre los socios comerciales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el gobierno mexicano privilegia el desarrollo, el reordenamiento y proyección de las ciudades para no estar al margen de este tratado, de hecho, las exigencias del nuevo modelo productivo y sus actores así lo requieren.

Para autores como Kenichi Ohmae: "En el mapa económico global, las líneas que ahora cuentan, son las que definen los que pueden ser llamados 'estados regionales'. Son diseñados por la mano ágil pero invisible del mercado global de

mercaderías y servicios"¹²⁴. En el caso de la región de América del Norte, empero, no podemos hablar de un estado-región, porque gran parte de las medidas instrumentadas a raíz de la firma del TLCAN son impuestas discrecionalmente por el complejo empresarial y gubernamental de los Estados Unidos, y de ninguna forma por algún tipo de ente invisible, lo cual profundiza las relaciones políticas y comerciales asimétricas entre los socios.

En el presente trabajo, se ha mostrado la presencia de los actores gubernamentales, en el contexto de la reestructuración económica tanto nacional como global, se realiza vía el diseño e instrumentación de políticas públicas, como el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006; esto sin duda desmiente al viejo señalamiento Smithiano de la mano invisible.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 como instrumento estatal y en coordinación con las inercias de la reestructuración económica, es lo que está marcando el rumbo de ciudades como las mexicanas en el marco de la globalización socioeconómica. Como diría René Villarreal, con el liberalismo social mexicano (instrumentado en la época de Salinas), al reconocerse los límites de la mano invisible en la asignación de recursos, es necesario una *mano solidaria* para atender los problemas sociales del desarrollo.

¹²⁴ Kenichi Ohmae, "The rise of the region State", Foreign Affairs, Nueva York, primavera de 1993, pp.78-87; citado en Octavio Ianni, Op. Cit., p.97.

ANEXO A

Desigualdades regionales en México: geografía del crecimiento

Entidad federativa	Territorio	Populación (2000)	PIB (1999)	Empleo* (1998)	Contribución al crecimiento			Índice del PIB por habitante en 1999
	(Porcentajes del total nacional)				de la población (1999-2000)	del PIB (1993-1999)	del empleo* (1993-1998)	(Media nacional: 1.0)
Total Nacional	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	1.00
Aguascalientes	0.28	0.97	1.10	1.27	1.29	1.76	1.41	1.14
Baja California	3.56	2.55	3.12	3.48	5.96	4.77	5.38	1.24
Baja California Sur	3.75	0.43	0.54	0.56	0.76	0.54	0.56	1.24
Campeche	2.63	0.71	1.08	0.76	0.76	0.52	1.05	1.52
Coahuila	7.70	2.39	3.19	3.22	1.96	4.68	3.66	1.35
Colima	0.28	0.56	0.57	0.56	0.87	0.67	0.49	1.03
Chiapas	3.76	4.02	1.73	2.01	4.94	1.46	2.47	0.43
Chihuahua	12.56	3.13	4.38	4.47	4.08	6.61	5.83	1.40
Distrito Federal	0.06	8.83	22.45	17.59	1.91	14.96	7.06	2.52
Durango	6.08	1.49	1.32	1.47	0.28	1.45	1.41	0.88
Guanajuato	1.55	4.78	3.31	4.38	4.24	3.04	6.06	0.69
Guerrero	3.24	3.16	1.68	1.99	2.56	0.72	2.56	0.53
Hidalgo	1.07	2.29	1.47	1.52	1.96	1.29	1.88	0.64
Jalisco	4.07	6.49	6.50	7.06	5.22	6.19	7.38	1.00
México	1.09	13.43	10.57	9.67	21.87	11.73	9.09	0.79
Michoacán	3.04	4.09	2.49	2.88	1.83	3.23	3.12	0.60
Morelos	0.25	1.60	1.37	1.47	1.77	0.80	1.40	0.86
Nayarit	1.40	0.94	0.58	0.71	0.38	0.19	0.74	0.61
Nuevo León	3.28	3.93	6.82	5.84	4.48	8.84	6.49	1.74
Oaxaca	4.85	3.53	1.53	2.16	3.37	0.85	2.76	0.43
Puebla	1.72	5.21	3.45	4.14	7.11	4.52	4.43	0.66
Queretaro	0.60	1.44	1.71	1.53	2.44	3.24	2.00	1.20
Quintana Roo	2.56	0.90	1.34	1.05	2.70	1.64	1.58	1.53
San Luis Potosí	3.19	2.38	1.71	1.82	1.69	1.41	1.54	0.72
Sinaloa	2.95	2.60	2.03	2.20	1.76	0.51	1.93	0.78
Sonora	9.40	2.27	2.81	2.69	2.10	3.82	3.27	1.24
Tlaxcala	1.25	1.94	1.17	1.42	2.26	0.56	1.52	0.60
Tlaxiaco	4.06	2.82	3.03	3.51	3.56	4.24	3.86	1.08
Tlaxiaco	0.20	0.99	0.54	0.94	1.24	0.70	1.51	0.65
Veracruz	3.70	7.09	4.30	4.88	2.74	3.01	4.73	0.60
Yucatán	2.00	1.70	1.33	1.80	1.61	1.48	1.50	0.78
Zacatecas	3.81	1.39	0.75	0.93	0.27	0.54	1.00	0.56

* Se refiere al empleo en la industria, el comercio y los servicios, en establecimientos formales; se considera como empleo predominantemente urbano

(Cuadro 1) Desigualdades regionales en México: geografía del crecimiento

Fuente: PNDuyOT 2001-2006, DOF, SEDESOL México 2001.

Ausencia de una integración regional y sectorial

Zonas Industriales	Ubicación Espacial	Política de Desarrollo	Principales Vinculadores
1. Región Central/Occidente	ZMCM-Querétaro-Bajo-Guadalajara ZMCM-Toluca; ZMCM-Puebla-Veracruz	Sustitución de Importaciones (1950-1980)	Mercados Locales y Mercados EUA
2. Región Norte	Monterrey-Saltillo-Torreón	Sustitución de Importaciones (1950-1980)	Mercados Locales y Mercados EUA
3. Enclave Turístico de Quintana Roo	Cancún y Corredor Cancún-Tulum Tulum-Chetumal	Polos de Desarrollo 1970	Mercado Turístico del Este de EUA y Europa
4. Enclaves Energéticos	Tabasco/Campeche Coatzacoalcos/Minatitlán	Desarrollo Pemex 1978-1982 1990-1997	Exportación de crudo a EUA y otros países
5. Enclaves Maquilladores	Tijuana, Mexicali; Nogales, Cd. Juárez, Piedras Negras, N. Laredo, Reynosa, Matamoros, Chihuahua	Impulso Industria Maquila, 1950-1993 TLC 1994	Con Mercados de EUA

(Cuadro 2) Ausencia de una integración regional y sectorial
Fuente: PNDU y OT 2001-2006, DOF, SEDESOL México 2001.

Sistema Urbano Nacional 1995 y 2000

Ciudades con más de 50,000 habitantes

Sistema Urbano Nacional 1995			Sistema Urbano Nacional 2000		
No. de ciudades	Rango de jerarquía de la ciudad	Población Municipal 1995	No. de ciudades	Rango de jerarquía de la ciudad	Población Municipal 2000
1	1	17,289,613	1	1	18,396,677
3	2	8,178,490	3	2	9,032,880
15	3	11,885,678	17	3	14,763,111
18	4	7,935,974	18	4	8,355,171
31	5	6,961,742	30	5	7,069,725
45	6	5,078,554	52	6	7,069,725
113		57,330,051	121		63,591,071
Participación		63%			66%
Total Nacional		91,120,433			97,483,412

(Cuadro 3) Sistema Urbano Nacional 1995 y 2000

Fuente: PNDUyOT 2001-2006, DOF, SEDESOL México 2001.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

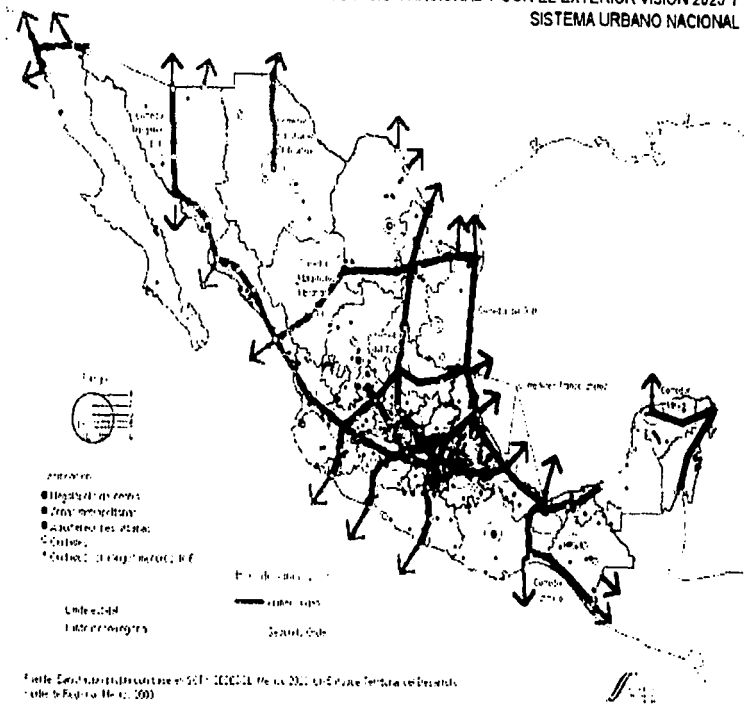
Participación de la Población por Entidad Federativa, 1900-2000
(Ordenados de mayor a menor participación porcentual en la población total)

Lugar	Porcentaje																											
	1900		1910		1920		1930		1940		1950		1960		1970		1980		1990		2000							
	EF	TOTAL	EF	TOTAL	EF	TOTAL	EF	TOTAL	EF	TOTAL	EF	TOTAL	EF	TOTAL	EF	TOTAL	EF	TOTAL	EF	TOTAL	EF	TOTAL	EF	TOTAL				
1	JAL	85.1	JAL	80.2	JAL	83.2	VER	83.2	DF	89.4	DF	11.0	DF	13.9	DF	14.2	DF	13.7	MEX	12.0	MEX	12.6	MEX	13.4				
2	GTO	7.8	VER	7.5	VER	7.5	VER	8.7	VER	7.9	VER	7.9	MEX	7.9	MEX	7.9	MEX	11.3	DF	10.1	DF	9.3	DF	8.0				
3	PUE	7.5	PUE	7.4	PUE	7.1	DF	7.4	JAL	7.2	JAL	6.7	JAL	7.0	VER	7.9	VER	8.0	VER	8.0	VER	7.3	VER	7.0				
4	VER	7.4	GTO	7.2	OAX	6.8	PUE	6.9	PUE	6.5	PUE	6.3	PUE	5.6	JAL	6.9	JAL	6.5	JAL	6.5	JAL	6.5	JAL	6.4				
5	OAX	7.0	OAX	6.9	MCH	6.9	OAX	6.5	OAX	6.0	MCH	5.5	MEX	5.4	PUE	5.2	PUE	5.0	PUE	5.0	PUE	5.0	PUE	5.2				
6	MCH	6.8	MCH	6.6	DF	6.3	MCH	6.3	MCH	6.0	OAX	5.5	MCH	5.3	MCH	4.8	GTO	4.9	GTO	4.9	GTO	4.8	GTO	4.7				
7	MEX	6.8	MEX	5.9	MEX	6.1	MEX	5.9	MEX	5.8	MEX	5.4	GTO	4.9	GTO	4.7	MCH	4.2	MCH	4.3	MCH	4.2	MCH	4.3				
8	HGO	4.4	DF	4.0	GTO	6.0	GTO	5.9	GTO	5.3	GTO	5.1	OAX	4.8	OAX	4.1	NL	3.7	CHS	3.9	CHS	3.9	CHS	4.0				
9	SLP	4.4	HGO	4.3	HGO	4.3	HGO	4.0	HGO	3.9	GRO	3.5	CHH	3.5	CHH	3.5	OAX	3.4	NL	3.4	NL	3.4	NL	3.5				
10	DF	3.8	SLP	4.1	GRO	3.9	GRO	3.9	GRO	3.9	CHS	3.5	CHS	3.4	CHH	3.4	GRO	3.3	OAX	3.2	OAX	3.2	OAX	3.5				
11	GRO	3.5	GRO	3.9	SLP	3.1	SLP	3.0	CHS	3.4	SLP	3.3	GRO	3.4	GRO	3.3	CHS	3.1	GRO	3.2	GRO	3.2	GRO	3.6				
12	ZAC	3.4	DOO	3.2	CHS	2.9	CHS	3.2	SLP	3.4	HGO	3.3	NL	3.0	CHS	3.2	CHH	3.0	CHH	3.0	CHH	3.0	CHH	3.1				
13	DOO	2.7	ZAC	3.0	CHH	2.8	CHH	2.9	CHH	3.1	CHH	3.2	SLP	3.0	TAMP	3.0	TAMP	2.8	TAMP	2.7	TAMP	2.7	TAMP	2.8				
14	CHS	2.8	CHS	2.9	DOO	2.7	ZAC	2.7	ZAC	2.8	NL	2.5	TAMP	2.9	SLP	2.8	SN	2.7	SN	2.7	SN	2.8	SN	2.8				
15	NL	2.4	CHH	2.7	ZAC	2.8	DOO	2.6	DOO	2.8	DOO	2.8	HGO	2.8	SN	2.8	SLP	2.9	SLP	2.4	SLP	2.4	BC	2.5				
16	CHH	2.4	NL	2.5	YUC	2.5	NL	2.5	NL	2.7	TAMP	2.7	DOO	2.6	HGO	2.4	DOO	2.3	DOO	2.4	DOO	2.3	DOO	2.3				
17	YUC	2.8	DOO	2.4	SN	2.3	DOO	2.4	SN	2.5	ZAC	2.9	SN	2.4	DOO	2.3	HGO	2.3	HGO	2.3	HGO	2.3	DOO	2.3				
18	DOO	2.1	YUC	2.6	DOO	2.3	SN	2.3	DOO	2.4	SN	2.4	SN	2.3	SN	2.2	SN	2.2	SN	2.2	SN	2.2	SN	2.2				
19	SN	2.1	SN	2.1	NL	2.3	YUC	2.3	TAMP	2.3	DOO	2.4	SN	2.2	ZAC	1.9	DOO	1.7	BC	2.0	SN	2.2	SN	2.2				
20	GRO	1.7	SON	1.7	TAMP	2.0	YUC	2.1	YUC	2.1	DOO	2.0	DOO	1.9	BC	1.8	TAB	1.8	TAB	1.8	TAB	1.9	TAB	1.9				
21	SON	1.6	TAMP	1.6	SON	1.6	SON	1.6	SON	1.6	SON	1.6	YUC	1.7	BC	1.8	ZAC	1.7	YUC	1.6	YUC	1.7	YUC	1.9				
22	TAMP	1.6	GRO	1.5	GRO	1.4	TAB	1.4	TAB	1.4	TAB	1.4	TAB	1.6	YUC	1.5	DOO	1.6	MOR	1.6	MOR	1.6	MOR	1.6				
23	TJAX	1.7	TAB	1.2	TAB	1.4	TAB	1.3	GRO	1.2	NAY	1.1	TAB	1.4	YUC	1.5	TAB	1.5	DOO	1.5	DOO	1.5	DOO	1.6				
24	MOR	1.5	TJAX	1.2	TJAX	1.2	TJAX	1.2	TJAX	1.1	GRO	1.1	NAY	1.1	MOR	1.2	MOR	1.4	MOR	1.4	MOR	1.4	MOR	1.4				
25	TAB	1.5	MOR	1.2	NAY	1.1	NAY	1.0	NAY	1.1	GRO	1.1	NAY	1.1	GRO	1.1	GRO	1.2	GRO	1.1	GRO	1.1	ZAC	1.3				
26	NAY	1.1	NAY	1.1	AGS	0.9	AGS	0.9	MOR	0.9	MOR	1.0	GRO	1.0	GRO	1.0	NAY	1.0	NAY	1.0	NAY	1.0	NAY	0.9				
27	AGS	0.9	AGS	0.9	MOR	0.7	MOR	0.8	AGS	0.8	BC	0.9	TJAX	0.9	TJAX	0.9	TJAX	0.9	TJAX	0.9	TJAX	0.9	TJAX	0.9				
28	CAMP	0.6	CAMP	0.6	CAMP	0.6	CAMP	0.5	CAMP	0.4	AGS	0.7	AGS	0.7	AGS	0.7	AGS	0.7	AGS	0.8	AGS	0.9	NAY	0.9				
29	COL	0.4	COL	0.5	CAMP	0.5	COL	0.3	BC	0.4	CAMP	0.4	CAMP	0.4	CAMP	0.4	CAMP	0.5	CAMP	0.6	CAMP	0.6	GRO	0.7				
30	BC	0.3	GRO	0.3	BCS	0.2	BC	0.2	COL	0.4	COL	0.4	COL	0.4	COL	0.5	COL	0.5	COL	0.5	CAMP	0.7	CAMP	0.7				
31	BCS	0.2	BC	0.2	BC	0.2	BCS	0.2	BCS	0.2	BCS	0.2	BCS	0.2	BCS	0.2	GRO	0.4	COL	0.5	COL	0.5	COL	0.5				
32	GRO	0.2	BCS	0.2	GRO	0.2	GRO	0.2	GRO	0.1	GRO	0.1	GRO	0.1	GRO	0.1	BCS	0.3	BCS	0.3	BCS	0.4	BCS	0.4				

FALTA DE ORIGEN
 TESIS CON

(Cuadro 4) Participación de la Población por Entidad Federativa, 1900-2000
Fuente: PNDUYot 2001-2006, DOF, SEDESOL México 2001.

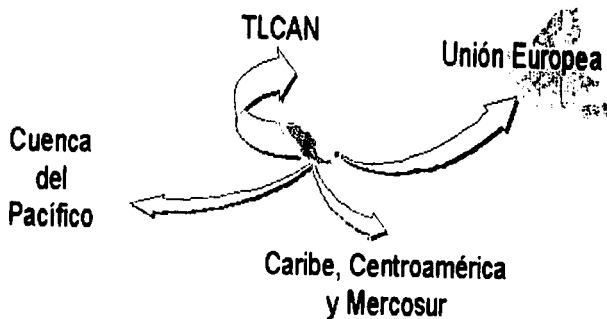
EJES DE VINCULACIÓN NACIONAL Y CON EL EXTERIOR VISIÓN 2025 Y SISTEMA URBANO NACIONAL



Fuente: Centro de Estudios y Desarrollo en SOT - SEDESOL, México, 2001. con el apoyo Técnico del Desarrollo Urbano de la Secretaría de Planeación y Programación Federal, 2000.

Mapa 1.- Ejes de vinculación nacional y con el exterior visión 2025 y sistema urbano nacional
Fuente: PNDUyOT 2001-2006, DOF, SEDESOL México 2001.

INTEGRACIÓN DE MÉXICO EN LOS MERCADOS MUNDIALES



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

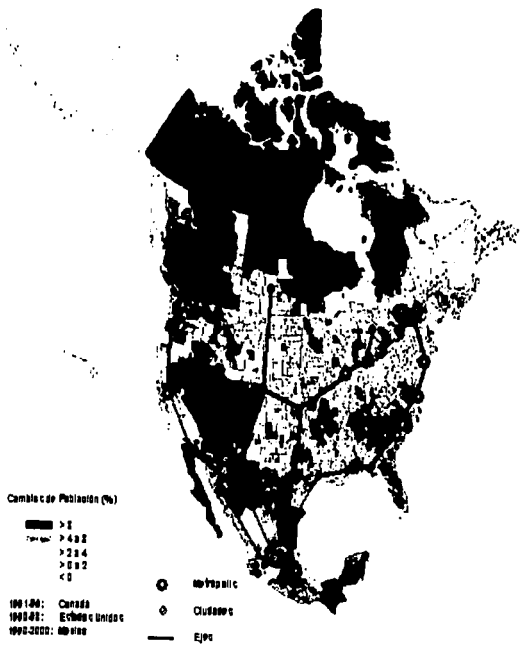
Ficha: SED ESOL, México 2001

Mapa 2.- Integración de México en los mercados mundiales
Fuente: PNDyOT 2001-2006, DOF, SEDESOL México 2001.



EJES INTEGRADORES DEL TLCAN

TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN

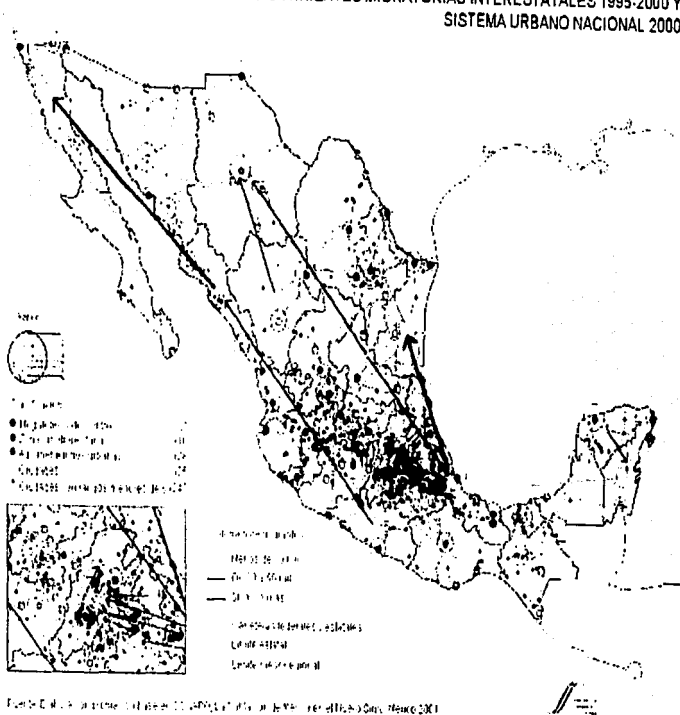


Fuente: Elaboración propia con base en la OCDE.



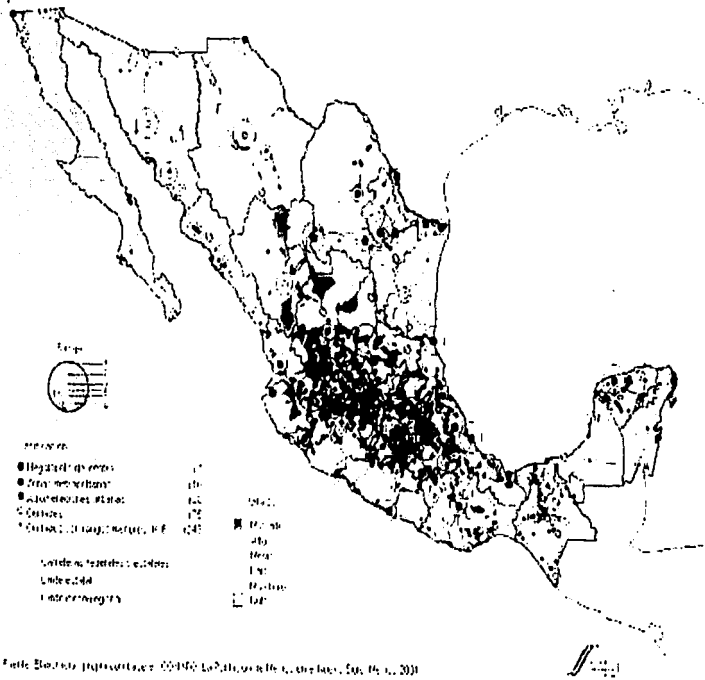
Mapa 3.- Ejes integradores del TLCAN
Fuente: PNDyOT 2001-2006, DOF, SEDESOL México 2001.

PRINCIPALES CORRIENTES MIGRATORIAS INTERESTATALES 1995-2000 Y
SISTEMA URBANO NACIONAL 2000



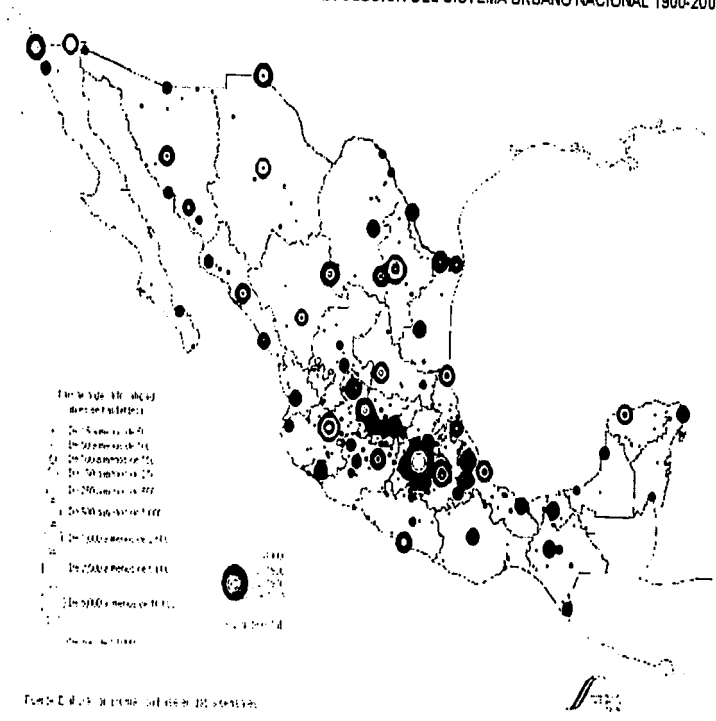
Mapa 4.- Principales corrientes migratorias interestatales 1995 – 2000 y sistema urbano nacional 2000
Fuente: PNDUyOT 2001-2006, DOF, SEDESOL México 2001.

MUNICIPIOS SEGÚN ÍNDICE DE INTENSIDAD MIGRATORIA A ESTADOS UNIDOS Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000



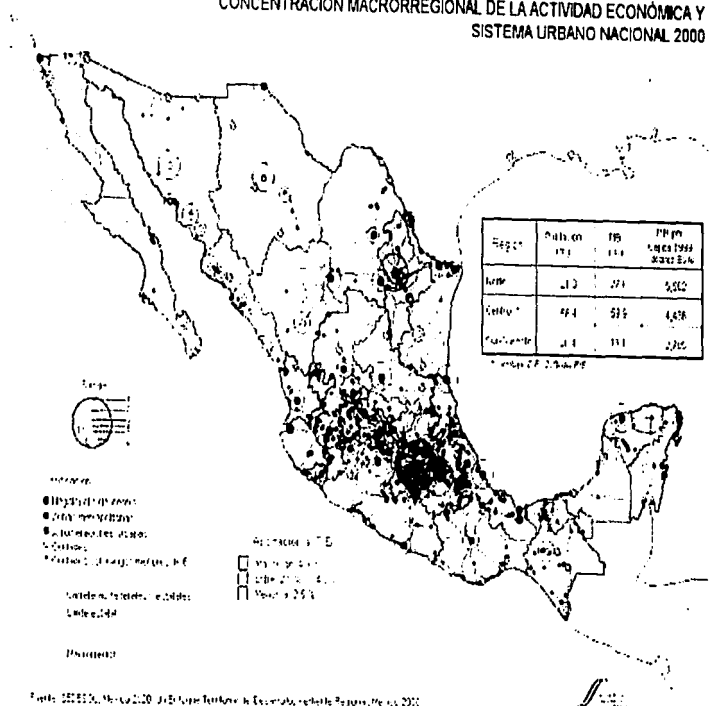
Mapa 5.- Municipios según índice de intensidad migratoria a EUA y sistema urbano nacional 2000
Fuente: PNDUyOT 2001-2006, DOF, SEDESOL México 2001.

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA URBANO NACIONAL 1900-2000



Mapa 6.- Evolución del sistema urbano nacional 1900 – 2000
Fuente: PNDyOT 2001-2006, DOF, SEDESOL México 2001.

CONCENTRACIÓN MACRORREGIONAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y SISTEMA URBANO NACIONAL 2000



Fuente: SEDESOL, México 2000. J. G. López Domínguez. In: Encuentro, Instituto de Estadística, 2000.

Mapa 7- Concentración macrorregional de la actividad económica y sistema urbano 2000
Fuente: PNDyOT 2001-2006, DOF, SEDESOL México 2001.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

Aglietta, M (1998) Capitalismo a la vuelta del siglo: teoría de la regulación y el reto del cambio social, *New Left Review*, 232.

Asuad Sanén, Normand Eduardo "Importancia actual del estudio de la economía regional y el desarrollo urbano", Artículo publicado en la Revista del Colegio Nacional de Economistas *El Economista Mexicano*, Número 1, 2002.

Arroyo Alejandro, Jesús y Antonio Sánchez Bernal: "Federalismo fiscal y condiciones de las finanzas públicas municipales" *Revista Mexicana de Sociología*, 3/96, Año LVIII, julio-septiembre. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

Aylwin, Arturo (1991). "Interrogantes y planteamientos sobre un gobierno metropolitano para Santiago de Chile", *EURE*, Vol. XVII, 52/53, 1991.

Coraggio, José Luis "Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad", Miño y Dávila Editores, Madrid 1999.

- "La economía de las ciudades en su contexto", en *El desarrollo en la globalización. El reto de América Latina*, Nueva Sociedad e ILDIS-Ecuador, Caracas, 2000.
- "Economía, planificación estratégica y gestión en la ciudad", Ponencia presentada en el Encuentro "El Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental de Porto Alegre: Desafíos de un nuevo modelo de regulación urbanística", organizado por la Secretaría de Planeamiento de Porto Alegre, Porto Alegre, 10 de mayo de 2001.
- "La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales", Ponencia presentada en la Reunión Anual de Trabajo de la Red N° 5 "Políticas Sociales Urbanas", del Programa URB-AL, organizada por la Intendencia Municipal de Montevideo, 31 de mayo 2001.
- "El futuro de la economía urbana en América Latina (Notas desde una perspectiva popular)" *Medio Ambiente y Urbanización: La ciudad latinoamericana del futuro*, Año 10, 43-44, IIED-AL, Buenos Aires, Junio-Septiembre 1993.
- "La Planificación Estratégica como Instrumento Integral e Integrador de Desarrollo". Conferencia dictada en Bahía Blanca, como parte del ciclo "Políticas de desarrollo local en Argentina: posibilidades, limitaciones y nuevos enfoques", organizado por la Municipalidad y el Plan Estratégico de Bahía Blanca. 17/11/1999.

- Ciudades sin rumbo. Quito, Ecuador, 1991

Baldó, Josefina y F. Villanueva. "Plan de Reestructuración de los Barrios de la Estructura Urbana". En Herculía Garnica, Los barrios no tienen quien les escriba. *Diario El Universal*, 9 de diciembre, p. 4-1., 1996.

Barrios, Sonia. "El Moderno Estado Intervencionista en Venezuela". Caracas. Ediciones CENDES, Colección Luis Lander, 1998.

- "Caracas Metropolitana". *Compendio Estadístico*. Caracas: Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana 1998.

Beltrán, Ulises y Portilla, Santiago "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)". En Torres, Blanca (compiladora); Descentralización y democracia en México. México: El Colegio de México, 1986.

Blanco, Jorge (1996). "Área Metropolitana de Buenos Aires: Transformaciones territoriales en el marco de la globalización". EURE Vol. XXII, N°67.

Borja, Jordi y Manuel Castells, (1996). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. HABITAT II. Estambul, Vol. II.,

Brewer-Carías, Allan. *Propuesta para una Reforma Institucional de Caracas y de la Región Capital*. Caracas, 1982.

Buendía, Agustín. "Mercado mundial. Cambio en la dinámica de los sistemas productivos". Ponencia presentada en la Conferencia del CIDEU, Guadalajara, México, abril 1998

Caravaca, Inmaculada. Los nuevos espacios ganadores y emergentes, EURE Vol. XXIV, 73, 1998.

Castells, Manuel. *The rise of the network society*. Massachussets-Oxford, Blackwell, 1996.

CLAD. Coloquio Técnico sobre Gestión de Áreas Metropolitanas. *Informe final*. Caracas, noviembre, 1990.

Cohen, R. B. The new international division of labor, multinational corporations and urban hierarchy. En Dear, M. y A.J.Scott (eds.), *Urbanization and urban planning in capitalist society*. New York, Methuen, 1981.

De Mattos, Carlos. "Avances de la globalización y la nueva dinámica metropolitana: Santiago de Chile, 1975-1995", EURE Vol. XXII, 65, 1996.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Delfino, Maruja. "Gobernabilidad democrática. Una propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente". Documento preliminar. Caracas, Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana, julio, 1999.

Delgado, J., P. Ramírez, M. Salgado y M. Camarena. Estructura metropolitana y transporte. En R. Eibenschütz H. (coord.), *Basas para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México*. Tomo II: Estructura de la ciudad y su región. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 1997.

Dennis, Everett E. "La ciudad en la era de la información". *La Era Urbana* 3, 1, 1995.

Esteban Noguera, Juli. *Proyectar la ciudad metropolitana. Obras, planes y proyectos 1981-1986*. Corporación Metropolitana de Barcelona, Dirección de Servicios de Urbanismo, marzo, 1988.

Elizabeth, Jelin, Ciudades, cultura y globalización, documento consultado en: <http://www.crim.unam.mx/cultura/informe/art7.htm>

Fernández, Ramón. *La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global*. Madrid: Fundamentos, 1993.

Fossi, Víctor. Desarrollo urbano y vivienda: la desordenada evolución hacia un país de metrópolis. En Naim, M. y R. Piñango (comp.), *Venezuela ¿Una ilusión de armonía?* Caracas: Ediciones IESA, 1985.

Friedmann, John. "Futuros de la ciudad global. El rol de las políticas urbanas y regionales en la región Asia-Pacífico", *EURE* Vol. XXIII, 70, 1997.

García, Ma. Luisa, González, Sergio, Sánchez, Antonio, Verduzco, Basilio. *Descentralización e Iniciativas Locales de Desarrollo*. Juan Pablos editor, México, 1998.

Garza, Gustavo y Salvador Rivera, *Dinámica Macroeconómica de las Ciudades en México*. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

George Soros, Capitalismo global: ¿ÚLTIMA LLAMADA?, documento consultado en: <http://www.nexos.com.mx/internos/foros/globalizacion/soros.asp>

Grandi, Jorge. Déficit democrático y social en espacios integrados documento consultado en: http://www.cefir.org.uy/E_foaro1.htm.

Gutiérrez Vidal Manuel y Sarah Martínez Péllegri, En *Gestión y política pública*, Vol. III, núm. 1, México, primer semestre. México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1994.

Martínez González-Tablas A. Economía Política de la Globalización Ed. Ariel 1ra. Edición 2000.

Instituto de Urbanismo, FAU-UCV. *Plan de Desarrollo Urbano Local del Municipio Libertador*. Enfoque general. Alcaldía del Municipio Libertador, 1998.

INEGI. XII Censo Nacional de

López Velarde, Rogelio. "Energía y Petroquímica Básica", varios, El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México, UNAM, 1993.

Octavio Ianni, La ciudad global, en "La era del globalismo", México, Siglo XXI Editores, Primera Edición, 1999.

OHMAE, Kenichi (2000). The Godzill Companies of the New Economy. First Quarter. http://www.strategy-business.com/ex_libris/00112/page1.html. Consultado febrero 10/2000.

Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, DOF (PNDU y OT)

REICH, Robert B(1993). El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI. Javier Vergara Editor S.A. Buenos Aires, Argentina. p/13

Pérez, Pedro. "Para pensar los gobiernos locales de las áreas metropolitanas de América Latina", *Medio Ambiente y Urbanización*, 9, 35, 1991.

Sánchez Bernal, Antonio. El municipio emprendedor: finanzas públicas y desarrollo local. En: David E. Lorey/Basilio Verduzco (comp.). *Realidades de la Utopía. Demografía, trabajo y municipio en el occidente de México*. Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico, Juan Pablos Editor, 1997.

Sánchez Bernal, Antonio. Relevancia de los estudios en desarrollo económico local. El caso de los municipios mexicanos. En: Revista Interamericana de Planificación, SIAP: vol. XXX, núm. 117 y 118, enero-junio, pág. 238-250, 1998.

Sánchez Bernal, Antonio. Estrategias de las Organizaciones Locales ante el Cambio Institucional. El Caso de los Municipios Mexicanos. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Globalización, vínculos entre instituciones y desarrollo regional", Chapala, Jalisco, México, 1999.

Santos, Milton (1990). *Metrópole corporativa e fragmentada. O caso de Sao Paulo*. S. Paulo: Nobel/ Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

Sassen, Saskia y S. Patel: Las ciudades de hoy: una nueva frontera. *La Era Urbana* 4, 1, 1996.

Singer Paul, "A modo de introducción: Urbanización y clases sociales", en Mario Bassols, et. Al (compiladores), *Antología de sociología urbana*, México, Editorial UNAM, Primera Edición, 1988.

SOROS, George(1999). La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro. Plaza & Janés, S.A. Barcelona, España.

Tamayo Sáez, Manuel: El análisis de las políticas públicas en "La nueva administración pública", Madrid, Alianza Universidad, 1997.

Vázquez-Barquero, Antonio. *Política económica local*. Madrid, Ed. Pirámide, Alan Gilbert (Comp.), *The mega-city en Latin America*. Tokyo, The United Nations University Press, 1993.

White, Padraic A. "Venezuela: business hub concept". Estudio de prefactibilidad. Caracas, CONAPRI, marzo, 1993.