

- \_\_\_\_\_, Secretaría de Desarrollo Social y Consejo Nacional de Población (INEGI-Sedesol-Conapo) (2008), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, Aguascalientes, INEGI.
- \_\_\_\_\_. (2011), *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*, Aguascalientes, INEGI.
- Instituto Nacional de Ecología (INE) (1995), *Elementos de política ambiental para una ciudad sustentable: el manejo de la cuenca atmosférica*, documento de trabajo, borrador preliminar, material mimeografiado, México, INE.
- Iracheta, Alfonso (1992), *Hacia una planeación urbana crítica*, Toluca, UAEM.
- \_\_\_\_\_. (2006), *La necesidad de un política pública para el desarrollo de sistemas integrados de transporte en grandes ciudades mexicanas*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense/Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad.
- \_\_\_\_\_. (2010), *Ciudad sustentable: crisis y oportunidad en México*, Varsovia, CESLA/Universidad de Varsovia (en prensa).
- \_\_\_\_\_. y Martim Smolka (2000), *Los pobres de la ciudad y la tierra*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense/Lincoln Institute of Land Policy.
- Lefebvre, Henry (1977), "Reflections on the Politics of Space", en R. Peet (ed.), *Radical Geography*, Chicago, Maroupa Press, pp. 339-353.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2003), *Territorial Review Mexico*, Paris, OECD.
- Real Academia Española de la Lengua (2001), *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, México, RAE.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (2009), *Programa general para la planeación ecológica del uso de la tierra (POEGT)*, México, Semarnat.
- Sobrino, Luis Jaime (2010), *Migración interna en México durante el siglo XX*, México, Conapo.
- UN-Habitat (2008), *State of the World's Cities 2010/2011*, Londres, Bridging the Urban Divide/Earthscan.
- \_\_\_\_\_. (2010), *World Population Prospects. The 2010 Revision*, con revisión a 2011, Londres, Bridging the Urban Divide/Earthscan.

## CONFIGURACIÓN TERRITORIAL DE LA ECONOMÍA Y POLÍTICAS REGIONALES Y URBANAS EN MÉXICO\*

NORMAND EDUARDO ASUAD SANÉN\*\*

### ANTECEDENTES

Hoy en día la concentración económica en el espacio (CEE) es un paradigma dominante en la explicación del desarrollo económico y social desde diversas perspectivas teóricas: nueva teoría del crecimiento económico, nueva teoría del comercio internacional, nueva geografía económica, neoschumpeterianos, teorías del desarrollo local, teoría de la organización industrial, clúster.<sup>1</sup>

Las políticas de desarrollo consideran como aspecto central el papel determinante que juega la CEE en el desempeño económico a través de unas cuantas regiones y ciudades (Informe del Banco Mundial).<sup>2</sup>

Los casos exitosos de crecimiento económico y desarrollo de la Unión Europea (UE), y el caso de China, sustentan sus políticas considerando la concentración económica como eje del cambio y la delimitación precisa de

\* Este trabajo forma parte de la agenda de investigación sobre concentración económica espacial que he estado realizando en la Facultad de Economía de la UNAM, que se realizó gracias al apoyo del programa Papiit IN308911, Regionalización económica de México, bajo mi responsabilidad. Además es también un producto de la operación del Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Urbano Sustentable (CEDRUS) de la Facultad de Economía de la UNAM, bajo mi coordinación. Cabe aclarar que su elaboración es el producto del esfuerzo de un equipo de trabajo de nuestra Facultad, integrada por maestros y alumnos, sin el cual no hubiera sido posible su elaboración. Por esta razón, reconozco y agradezco el trabajo de la maestra Mariella Gallo Lazarte por la coordinación del trabajo, al maestro Alberto Reyes de la Rosa por el apoyo y revisión del trabajo econométrico. A los alumnos Julio Alberto Pecero Mariscurrena por la creación y análisis de la base datos y las corridas de los modelos econométricos con el apoyo de Luis Alfonso Pineda Ramírez y Pablo Norzagaray Borboa. En especial agradezco a la licenciada Cristina Vázquez Ruiz por su muy valioso trabajo en la recopilación de estadísticas y elaboración de mapas.

\*\* Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> Véanse Paul Romer (1990 y 1986); Lucas (1988); Armstrong y Taylor (2000).

<sup>2</sup> Véase *Informe del desarrollo mundial 2009* (Banco Mundial, 2010).

zonas económicas espaciales para la instrumentación de políticas, destacando en China las zonas de exportación y en la Unión Europea las áreas económicas con fines de desarrollo y planeación.

Existe suficiente evidencia empírica que muestra, a nivel internacional y nacional, que unas cuantas regiones económicas y ciudades concentran la mayor parte de la producción y el consumo de sus economías nacionales y de la economía internacional.

La tendencia de las economías nacionales a integrarse económicamente a bloques comerciales y a uniones regionales muestra la importancia de las regiones supranacionales.

Se acepta que la principal característica de la distribución de la actividad económica sobre el espacio es su concentración, que generalmente adopta un patrón espacial de centro-periferia.

La configuración económica de las regiones y de su territorio, constituido por sistemas de ciudades y redes de transporte que las vinculan, es consecuencia directa de la concentración económica espacial y de sus efectos en sus áreas de influencia.

Las políticas de desarrollo de países y de regiones subnacionales y supranacionales toman como esenciales la estructuración y la funcionalidad económica del territorio mediante el sistema de ciudades y redes de transporte y comunicación que las vinculan y por sus sistemas locales de desarrollo.

A pesar de la abundante evidencia empírica internacional y de las propuestas teóricas y políticas existentes, en nuestro país la explicación del desempeño de las economías subnacionales y de la política económica toma como unidades de desempeño a las entidades federativas y municipios del país. Se considera a nivel subnacional la existencia de economías estatales y municipales y, en consecuencia, la política de desarrollo se dirige al desarrollo económico y social de estados y municipios. De ahí que las políticas y planes, así como su normatividad, se orienten al desarrollo de planes estatales y municipales. Esta orientación actual se muestra tanto en la propuesta de reforma de la ley de planeación en los artículos 28, 32, 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Planeación, como en la del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano metropolitano.

En la propuesta de la reforma de la ley de planeación actual de la LXI Legislatura del Senado de la República del país, se promueve la incorporación de las entidades federativas en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo y limitar el papel de la Administración Pública Federal, con la finalidad de promover que los ejecutores de los programas que se aterricen en las entidades federativas sean en todo momento las autoridades correspondientes en las entidades federativas.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Véase el *Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Senado de la República de la LXI legislatura*, Gaceta, núm. 228.

Además, el Senado de la República estableció en mayo de 2010<sup>4</sup> la mesa interparlamentaria para la reforma de las zonas urbanas metropolitanas, a fin de actualizar y reformar el marco jurídico del desarrollo urbano nacional, en particular con respecto al desarrollo metropolitano. El propósito es que se elabore una nueva ley sobre el desarrollo urbano metropolitano que permita normar la gobernanza y la participación de autoridades en el desarrollo y planeación de las zonas metropolitanas del país. Recuérdese que estas zonas se desarrollan sobre varios municipios, lo que pone en jaque la normatividad y formas de gobierno y gestión.

Es de destacar la importancia económica del desarrollo urbano metropolitano. Se estima que para 2005 el territorio urbano contribuyó con más de 90% del PIB nacional, destacando las zonas urbanas metropolitanas por concentrar la mayor parte. De acuerdo con un estudio reciente del gobierno federal,<sup>5</sup> se identificaron 56 zonas metropolitanas, integradas por 345 municipios, las cuales tienen 29 ciudades menores de 500 mil habitantes, 18 ciudades de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes y las nueve restantes son ciudades de más de un millón de personas. Según ese estudio, en las zonas metropolitanas de nuestro país residen un poco más de la mitad de la población, 56% del total, con cerca de 58 millones de habitantes, que representan más de la mitad de la población nacional, las cuales generan 75% del PIB y alrededor de 66% del empleo total.

A pesar de que el desarrollo urbano metropolitano desborda los municipios que dieron origen a esos centros urbanos, al estar constituidos políticamente por varios municipios, la legislación vigente concibe al municipio libre y obliga a su planeación urbana aislada mediante el artículo 115 constitucional. A pesar de su obvia limitación, es el único instrumento de planeación espacial directa con que cuentan estas unidades y el país.

De ahí que se asuma que las unidades político-administrativas y sus gobiernos estatales y municipales, por sus atribuciones en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas, son unidades económicas espaciales agregadas, de la misma manera que se concibe a la economía nacional sin considerar sus diferencias al interior.

El análisis regional y urbano incluso se realiza tomando como unidades analíticas del desempeño económico a estados y municipios, además que las políticas públicas que se formulan y aplican toman como referentes el comportamiento de las economías estatales y municipales. Más aún, los problemas y obstáculos al desarrollo económico y social y su potencial se

<sup>4</sup> Véase la Mesa interparlamentaria <<http://www.mesainterparlamentaria.gob.mx/antecedentes.php>>, Guarda 1=Antecedentes.

<sup>5</sup> Sedesol, Conapo e INEGI (2007).

analizan a partir de unidades económicas políticas: Estado-nación, entidades federativas y municipios.

En parte, estas consideraciones se justifican debido a que estas unidades políticas proporcionan los datos estadísticos básicos del comportamiento económico y social a través de los censos económicos y de población, lo que permite explicar el comportamiento de la producción, consumo e intercambio de bienes y servicios de las economías subnacionales del país.

Más aún, la mayoría de los investigadores de economía regional y urbana del país tratan a las entidades federativas y los municipios como pequeñas economías nacionales, analizándolas de manera agregada y sin considerar la influencia que tiene el espacio en su comportamiento. De ahí que sus explicaciones macro y microeconómicas, basadas en una interpretación agregada de la economía nacional sin diferencias significativas en los espacios subnacionales, con predominio sectorial y dimensión temporal, se trasladen mecánicamente como explicaciones de las economías estatales y municipios, sin considerar la influencia e importancia de sus diferencias espaciales en su comportamiento económico y su desarrollo.

La política regional y urbana también se aplica estatal y municipalmente, predominando el enfoque sectorial de la economía, acotado políticamente, lo que limita considerablemente la comprensión de las particularidades que el espacio en sus diversas magnitudes propicia en el desempeño económico. Es obvio que el espacio influye en la actividad económica por los recursos naturales y la dotación de factores, es decir, la distribución espacial de recursos y factores productivos es heterogénea. Por otra parte, la localización y cercanía de la actividad económica a los mercados y a los medios de transporte es otro elemento fundamental que genera ventajas y desventajas, lo que condiciona su comportamiento.

Además, la concentración económica en el espacio es un elemento fundamental de la generación de economías de escala, desarrollo tecnológico y derrama de conocimiento de las empresas y de su reducción de costos de transporte por la proximidad y diversificación de los mercados. El no considerar estas diferencias a nivel agregado nacionalmente es asumir que el espacio nacional es homogéneo o que sus diferencias no tienen importancia en el crecimiento y desarrollo económico y social de las regiones y ciudades del país.

En consecuencia, las políticas federales del país y su gestión se aplican a las entidades federativas y municipios del país, presentando serios problemas de eficiencia y efectividad en el funcionamiento económico y en el impulso del desarrollo económico y social de las economías subnacionales del país.

En el mejor de los casos, el análisis regional y urbano destaca la trascendencia e importancia de incluir el análisis espacial de la economía, pero los tomadores de decisiones y muchos investigadores lo consideran como un enfoque que depende esencialmente de las hipótesis del investigador o de políticas parciales, y que pocas consecuencias tienen para el desempeño y la formulación de la política económica.

Esta concepción no sólo no permite comprender a cabalidad el desempeño económico en el espacio, sino también limita la efectividad y eficiencia de las políticas públicas para impulsar el desarrollo de las economías subnacionales del país.

El desarrollo económico y social en el espacio subnacional del país se caracteriza por su heterogeneidad y asimetría. Su principal característica es el crecimiento económico desequilibrado, que ha dado lugar a la formación de nodos de actividad económica que se caracterizan por su elevada concentración económica espacial al interior de las entidades federativas y los municipios, e incluso en su exterior, ya que la actividad económica se distribuye entre entidades políticas y municipios diferentes, superponiéndose sobre ellas. A pesar de ello, la gestión de la política económica se realiza a través de las unidades político-administrativas, asumiendo que se comportan como unidades económicas espaciales.

El modelo de desarrollo y de la política regional y territorial que se ha llevado a cabo durante los últimos 20 años, requiere hoy en día revisar la gestión de la política regional y urbana, particularmente en lo referente a las unidades espaciales de decisión, para la cabal comprensión de la economía en el espacio y en la instrumentación de las políticas para su consecución.

La concentración económica y su dinámica han conformado unidades económicas espaciales que difieren de las unidades político-administrativas, propiciando la reconfiguración económica regional y territorial, lo cual hace imperativa la necesidad del cambio y orientación de la política de desarrollo regional y territorial hacia esas áreas, a fin de impulsar con integridad y atribuciones específicas el proceso de desarrollo de las economías subnacionales del país.

El nuevo modelo de desarrollo de la economía nacional, basado en la apertura de la economía mexicana y en el papel estratégico de las exportaciones, ha reconfigurado el desempeño de la economía en el espacio, reforzando los problemas estructurales de la economía mexicana, conformando unidades económicas espaciales que difieren de las unidades políticas, sin que la política económica agregada y la regional y urbana del país les preste atención.

Desde esta perspectiva se considera esencial para la eficiencia y eficacia de la política económica a nivel subnacional y del desarrollo integral del país, la cabal comprensión del desempeño económico en el espacio y una

