

LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL: FUNCIONES ECONÓMICAS Y PERSPECTIVAS EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI ¹

Normand Eduardo Asuad Sanén ²

1. Antecedentes

A partir del último cuarto del siglo XX, las economías de los países y aún del mercado mundial ha empezado a depender esencialmente de la economía de regiones y ciudades, actuando como centros dinámicos de crecimiento. ³

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 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 que las decisiones económicas se tomen en función del comportamiento del mercado. ⁴

¹ Este trabajo fue elaborado tomando como base los siguientes trabajos: Transformaciones económicas de la Ciudad de México y su región en los inicios del siglo XXI: Retos, perspectivas y políticas, presentado en el XIII Congreso Nacional de Economistas; y, "Aspectos Básicos que debe Atender una Política de Desarrollo Regional y Urbano en México en el Corto, Mediano y Largo Plazo", Investigación económica, Facultad de Economía UNAM, México, Número 231, enero--marzo 2000, pp.

² Normand Asuad es titular de la cátedra extraordinaria en Economía Regional y Desarrollo Urbano y profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM. Estudios de licenciatura y maestría en Geografía, Diploma en Planeación del desarrollo regional y urbano, ILPES-CEPAL; Maestro en Estudios de Desarrollo, con especialidad en Planeación Regional en el Instituto de Estudios Sociales de la Haya, Holanda. Actualmente realiza estudios de Doctorado en la FE-UNAM.

³ Krugman, Paul, Núcleos de alta tecnología, en Geografía y Comercio, Bosch, Barcelona, 1992, pp 71-72.

⁴ Townroe M. Peter, The changing structure of the city economy, pp 19, Chapter one, New economic roles publicado en Cities, Structural Adjustment edited by Nigel Harris , Ida Fabricius and contributors, 1996, UCL Press limited, University College London, London, 1996.

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 la Ciudad de México y en el desarrollo regional. Por lo que nos planteamos las siguientes preguntas:

¿Cuáles han sido las principales transformaciones en las funciones económicas que se han dado en las últimas décadas del siglo XX en la Ciudad de México y en la región económica megalopolitana?

¿Cuáles deberían ser las nuevas funciones económicas y administrativas de la Ciudad de México para impulsar el desarrollo de la región y del país?

2. Propósitos

El propósito principal de este trabajo es el de identificar el cambio de las funciones económicas de la Ciudad de México y los impactos en el desarrollo de la región centro, 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.

El trabajo se integra por dos partes: 1) identificar los cambios en las funciones económicas de la Ciudad de México y su región; y 2) identificar las nuevas funciones económicas y administrativas de la Ciudad de México y de su región a fin de que impulsen su desarrollo y el de la región centro.

3. Importancia económica

La Región económica de la Ciudad de México se integra por 7 entidades federativas: Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Morelos y Querétaro. Territorialmente se integra por 5 zonas metropolitanas y 7 núcleos urbanos⁵, y los corredores que los vinculan.

⁵ Las zonas metropolitanas que integran la corona regional son: Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca, Toluca y Pachuca; además en Morelos destaca Cuautla y en Puebla, los nodos regionales que forman Tlaxcala, Atlixco, Apizaco y San Martín Texmelucan. En el caso de los núcleos urbanos independientes sobresalen los siguientes: Atlacomulco, Tepeaculco, Jilotepec-Tepeji-Tula, Tepozotlán-Huehuetoca-Zumpango, Pirámides-Nopaltepec; Texcoco y Chalco-Amecameca. Citado en: Asuad Sanén Normand Eduardo, Comentarios, reflexiones y propuestas al Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996-2020. Foro de Análisis del Programa, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, abril de 1996, y Asuad Sanén Normand Eduardo, El Reto de Armonizar el Desarrollo Económico y el Urbano en la Ciudad de México, Foro de Consulta Popular sobre el desarrollo Económico de la Ciudad de México, Distrito Federal, abril 6 de 1995.

La Ciudad de México y su área metropolitana, funciona como eje y centro regional⁶, 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 territorial⁷, caracterizado por el sistema de ciudades de la periferia del valle de México, que lo integran.

La importancia económica y poblacional de la Ciudad de México, se ilustra con los siguientes datos:

- 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 ciudad ocupa el 4° lugar mundial y el 2° a nivel latinoamericano, después de Sao Paulo.

⁶ El comportamiento de la economía de la Ciudad de México, no sólo comprende sus agregados macroeconómicos y sectoriales, sino la estructura económica, espacial y territorial que la integra. El espacio económico de la Ciudad de México, lo entendemos como la interacción que se da entre las unidades económicas productivas en los diversos territorios que integran la Ciudad y las unidades y territorios, que estando fuera de su jurisdicción interactúan con ella. Las interacciones económicas que conforman el espacio económico de la Ciudad, se ven influidas en su comportamiento por el espacio geográfico y el territorio en el que se ubican. Dichas influencias, no sólo se deben a las características físicas de su localización sino a las socioeconómicas y a la compleja interrelación que se establecen entre ambas como producto y resultado de la interacción económica, lo que da como consecuencia la construcción y desarrollo económico del territorio. En consecuencia, la región económica que conforma el espacio de la Ciudad de México, esta determinada por inter-relaciones que forman una estructura integrada y funcional de actividades económicas y espaciales. Por lo anterior, consideramos que la economía de la Ciudad de México, estructuralmente conforma una región económica integrada por las principales áreas de mercado, que corresponden a las principales localidades urbanas, las cuales se integran en un centro regional o Ciudad Central, la Ciudad de México y su área Metropolitana.

⁷ La territorialidad económica se expresa espacialmente en el sistema de localidades, el cual puede dar lugar a aglomeraciones espaciales formando grandes conurbaciones o a la interdependencia e interrelación del sistema de localidades sin proximidad geográfica mediante las relaciones interurbanas y/o urbano-rurales. De hecho, se manifiesta espacialmente a través del sistema de ciudades y localidades, cuyas interacciones económicas se establecen mediante el sistema de transporte y comunicación. El crecimiento y expansión física de una ciudad o localidad, cuando se da como consecuencia de la descentralización de la población de la parte central a su periferia, es lo que se conoce como la metropolización de los centros urbanos, o formación de zonas metropolitanas que se caracterizan por extensas manchas urbanas y poblacionales. Estas zonas son de gran importancia por contener poblaciones millonarias que concentran generalmente la mayor parte de la actividad económica y funcionan como los principales mercados de dicha economía.

- La superficie administrativa que comprende abarca 3500 km²; incluye 16 delegaciones del Distrito Federal; 27 municipios conurbados del Edo 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.

La región destaca también por su cercanía y concentración, ya que la mayor parte de las interacciones se efectúan a una distancia de alrededor de 150 kilómetros con excepción de Querétaro, que alcanza los 220 kilómetros.

4. Globalización económica y nuevas funciones económicas de las ciudades

La globalización económica se ha caracterizado por una descentralización de ciertos procesos de las actividades productivas de los países desarrollados a la periferia, propiciando que la producción se realice en diferentes localizaciones geográficas, con base en las ventajas comparativas y competitivas que presenten.

Lo que ha sido facilitada por cambios en la tecnología y en la organización de la producción y por el desarrollo de redes de transporte y comunicación que han abatido los costos de las distancias y facilitado la integración productiva.

Estos cambios tecnológicos se combinaron con cambios institucionales que modificaron el orden económico mundial al propiciar la liberalización del movimiento del capital, principalmente de la inversión extranjera directa con lo cual se han creado las corporaciones multinacionales⁸.

De aquí que de acuerdo a la competitividad y la dotación de factores productivos de las ciudades, la actividad económica se ha fragmentado propiciando la desconcentración productiva. Estos procesos se han dado particularmente en el sector manufacturero, el cual de acuerdo a las ventajas económicas de las ciudades y regiones ha desconcentrado sus operaciones dividiéndolas en múltiples tareas parciales. Lo que ha ocasionado el éxodo de

⁸ Sideri, Sandro, Globalization, Trade Blocs and Sub -National Entities, pp 255-269, publicado en Locality, State and Development, Essays in the honour of Jos G.M. Hilhorst, Helmsing Bert and Guyimaraes Joao, Institute of Social Studies, La Haya, Holanda, 1997.

parte de los procesos de la industria manufacturera hacia la periferia⁹, particularmente los que se caracterizan por altos costos de producción basados en mano de obra intensiva.

El nuevo tipo de competencia que ha propiciado la globalización y la competitividad en los mercados han generado la necesidad de expandir los servicios a la producción y al mercado, a costa de reducir actividades manufactureras.

Este proceso se conoce como desindustrialización o terciarización de la economía, lo que se refleja en una disminución del empleo manufacturero y en un aumento del empleo de los servicios avanzados.

Económicamente, implica la reducción de costos de producción, principalmente del sitio y de la mano de obra directa, a fin de asignar recursos a los servicios de producción y ventas.

En los servicios a la producción destacan los de asesoría tecnológica, investigación y desarrollo¹⁰, mientras que en los de mercado, los de comercialización, publicidad y ventas.

Este ajuste productivo propiciado por la competencia, se caracteriza como especialización flexible, que consiste esencialmente en adoptar métodos flexibles y cambiantes de producción y diseño de producto, así como por la generación de innovaciones mediante una continua capacitación del capital humano. Espacialmente se expresa territorialmente en la constitución de sistemas de producción regional, en el que las empresas se vinculan económicamente dando lugar a la aglomeración territorial de empresas¹¹.

El proceso de globalización económica, aunado al ajuste estructural de las economías, se ha caracterizado por recomponer las economías de las ciudades, y en su proceso de ajuste han surgido nuevas funciones económicas.

Las ciudades industriales tradicionales enfrentaron una declinación del empleo manufacturero, en su reconversión, algunas de ellas han tratado de mantener un papel clave como centros de innovación tecnológica estableciendo vínculos entre universidades, centros de investigación, parques científicos, dando lugar a la formación de las llamadas tecnópolis o ciudades

⁹ Polese, Mario, Transformación de las estructuras económicas nacionales: la terciarización, pp. 372, Capítulo 11, La transformación de los espacios económicos, en Economía urbana y regional, Cartago, Costa Rica, 1998.

¹⁰ Polese, Mario, Op Cit, pp376.

¹¹ Scott A y Storper M, Regional development reconsidered en Ernest H. y Meier V., Regional development and Contemporary Industrial response, extending flexible especialization, London, Belhaven Press, pp3-24.

científicas, las experiencias están documentadas para las ciudades americanas, europeas y japonesas¹².

Son estos los casos de la iniciativa formal del triángulo de investigación de North Carolina o el espontáneo agrupamiento de las compañías de Silicon Valley, asociadas inicialmente con la Universidad de Stanford o en Cambridge y Boston en el Harvard – MIT¹³.

Además de las tecnópolis impulsadas en Tokio, Berlín, Fos en Francia y Cambridge en Inglaterra¹⁴. Esfuerzos que han sido reforzados por el desarrollo moderno de las telecomunicaciones y de la infraestructura urbana, carreteras, trenes de alta velocidad, aeropuertos, etc.

No obstante, la mayoría de las ciudades han tendido a especializar sus funciones de acuerdo a las ventajas comparativas y competitivas que tienen al enfrentar la competencia en el mercado internacional.

De tal forma que desempeñan nuevas funciones económicas en la prestación de servicios al productor como al consumidor. Destacan las ciudades especializadas en servicios orientados a la exportación en finanzas y banca, turismo, educación, servicios médicos, cine y medios de información, destacando entre otras, las ciudades de Londres, París, San Diego, Houston, Los Angeles, etc.¹⁵

Además de la especialización funcional de las ciudades, la competencia y requerimientos de aumentar la productividad ha propiciado también una redistribución locacional de la manufactura de sus ciudades centrales a su periferia. Por lo que la actividad manufacturera y el empleo obrero se desplaza de la ciudad central hacia los suburbios y/o periferia de las zonas urbanizadas o hacia las ciudades medias cercanas.

En los servicios¹⁶, también se presenta una expansión desconcentrada en ciertas actividades hacia otros países y por lo tanto el surgimiento de nuevas funciones económicas de las ciudades, como centros de servicios avanzados. De tal forma que algunas ciudades de países en desarrollo han podido desarrollar servicios intensivos en mano de obra orientados a la exportación como son los casos en programación de software de California a la India, y el almacenaje y procesamiento de datos para los consumidores americanos y

¹² Harris, Nigel, Op.Cit., pp10.

¹³ Harris, Nigel, City reactions, pp 9-10, publicado en la Introducción del libro Structural Adjustment edited by Nigel Harris, Ida Fabricius and contributors, 1996, UCL Press limited, University College London, London, 1996.

¹⁴ Ibidem pp 10.

¹⁵ Ibid p 9.

¹⁶ Ibid pp 9-10.

canadienses así como para empresas en países del Caribe y del este Asiático como para los japoneses en China y Filipinas.

Destacan también las nuevas funciones económicas en las ciudades de los países en desarrollo, tanto las asociadas al surgimiento y expansión de las actividades manufactureras como las que corresponden a los centros de servicios avanzados, que han sido facilitados por la libre movilidad del capital internacional, mediante inversiones nuevas o coinversiones con capitales nacionales para la atención de sus mercados.

No obstante, el impacto económico de la globalización es parcial, se reconocen plenamente sus efectos limitados a impulsar el crecimiento económico y dar cierta estabilidad en los tipos de cambio con la moneda externa y generar empleos para personal calificado. Se destaca que no resuelve los problemas estructurales de pobreza, elevación de empleo e ingresos de la fuerza de trabajo demandante, falta de competitividad local de las actividades de los mercados internos.

De acuerdo con reportes de Naciones Unidas sobre los Países menos desarrollados¹⁷ y el reporte de Comercio y desarrollo, el proceso de globalización en estos países, se ha caracterizado por un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso entre los países de mayor riqueza y pobreza.

El dinamismo de la inversión extranjera directa, los efectos en el empleo no han sido tan significativos, debido a que han sido compensados por su reducción en las empresas manufactureras locales por efecto de las importaciones que son internacionalmente competitivas; además del efecto negativo de la tecnología importada, que se caracteriza por ser ahorradora de mano de obra e intensiva en capital. Lo que requiere mano de obra capacitada, penalizando y marginando a los trabajadores menos educados y capacitados. En consecuencia, se desplazan trabajadores de la industria nacional, además de los que no emplea la expansión de actividades modernas, lo que se traduce en población desempleada y en el crecimiento de actividades económicas informales, principalmente servicios de baja productividad.

En consecuencia, bajo la globalización las funciones económicas básicas de las ciudades en la etapa de la industrialización de la sustitución de importaciones en los países en vías de desarrollo no se cumplen. Al dejar de cumplir dicha función, los problemas estructurales del desarrollo ocasionan

¹⁷ United Nations, The least developed countries, 1998 report, New York and Geneva, 1998; Naciones Unidas, Informe sobre el comercio y el desarrollo 1998, New York and Geneva, 1998.

que esas ciudades se caractericen por desempeñar nuevas funciones económicas al proveer servicios de baja productividad de tipo informal. Es decir, actividades sin registro oficial, ni pago de impuestos, además de que en sus transacciones no involucran contratos legales. Aún en las ciudades ricas forman parte de una proporción de la actividad económica, sin embargo su importancia es mucho mayor en las grandes ciudades de los países en vías de desarrollo y pobres.

La nueva función se desarrolla por la incapacidad de las actividades productivas modernas asociadas a la globalización económica de absorber el excedente de población tanto rural como urbana, producto del desempleo propiciado por el retraimiento de las actividades económicas de las ciudades y de la fase tardía de transición demográfica que enfrentan sobre todo los países en desarrollo y pobres.

Las nuevas condiciones del desarrollo económico han llevado a modificar la política gubernamental dando importancia a los gobiernos locales y a la economía de las ciudades y a su relación con el desarrollo urbano y su sustentabilidad. La dimensión nacional es sólo un referente, los gobiernos locales generan iniciativas a fin de impulsar su desarrollo.

Se considera que el desarrollo regional y el de las ciudades es producto de las fuerzas económicas, políticas y sociales dependiendo de su organización interna, destacando el papel de los recursos, agentes, capacidades locales y regionales, y en la relación de cooperación y colaboración entre los sectores privado, público y social¹⁸.

De acuerdo con la evidencia empírica¹⁹ en la mayoría de los países desarrollados, el sistema político busca impulsar la sustentabilidad económica urbana, la cual se define como el aumento sostenido en el largo plazo de un nivel del ingreso o producto per cápita, que permita a la ciudad mantener su posición relativa frente a otras ciudades en la jerarquía urbana nacional. Esto implica tener respuestas ágiles, dinámicas y flexibles al comportamiento económico y social a fin de que las nuevas funciones económicas impulsen el desarrollo económico y social.

5. Reconversión productiva y territorial en el país

En nuestro país el ajuste estructural, se ha dejado sentir desde hace casi 18 años, cuando se inicio la reforma macroeconómica con el saneamiento

¹⁸ Estas concepciones se basan en las teorías del desarrollo endógeno y el desarrollo local, representadas por grupo de economistas europeos italianos, franceses y españoles que constituyen el grupo de investigación europea sobre los milieus innovadores.

¹⁹ Ver Harris Nigel, Op. Cit.

financiero del Estado y la privatización, desregulación y reorientación de la economía en función del mercado externo.

No obstante, los impactos directos de la globalización económica, se dan a partir del año de 1988, prácticamente con la integración de la economía mexicana al Tratado de Libre Comercio, por lo que la modificación de las funciones económicas de las ciudades muestran en forma mixta ambos efectos.

Los efectos de la globalización en el país también se han caracterizado por sus efectos polarizantes, ya que por un lado han impulsado el crecimiento, generando empleos y apoyando el tipo de cambio, no obstante la actividad económica ha sido selectiva y no ha incorporado a los sectores tradicionales y sus efectos en la competencia han afectado a empresas y trabajadores nacionales. Lo que se ha visto agravado por la falta de dirección y participación estatal en el desarrollo económico. La política social vigente por su carácter asistencial sólo ha operado como un paliativo limitado.

El desarrollo regional mantiene esencialmente sus características de concentración económica y poblacional, de los años 70, los cambios no han sido suficientes para alterar los problemas estructurales del desarrollo regional y urbano.

Los beneficios se concentran en unas cuantas regiones y localidades sin difundirse al resto. La región Centro sigue siendo la de mayor importancia, ya que su participación en el PIB nacional en el año 1993 es semejante al del año 1970, con el 60% del total. Además que participa con más de la mitad del empleo total, industrial y de servicios. Su participación en el empleo agrícola también es significativa con el 45% del total nacional.

De las tres regiones que integran esta región, permanece como la de mayor importancia la región megalopolitana, que aportó el 44% del PIB total, siguiendo en importancia la región Centro Occidente con el 9.5% y la región Centro Norte con el 6.8%, participaciones muy semejantes a las que se tenían en el año de 1970.

Además su importancia es notable, ya que a pesar de su lento crecimiento económico, contiene la mayor parte de la planta industrial nacional orientada al mercado interno como los servicios avanzados. Esta zona destaca también por ocupar el segundo lugar en la productividad total e industrial y por tener su población los mayores ingresos.

La importancia económica se expresa territorialmente al concentrar casi el 60% de la población total y urbana y el 45% de la rural. La mayor parte de su población es urbana con el 83% del total, concentrándose el 67% en la

Ciudad de México. Por su parte, la región megalopolitana concentra el 23% de la población total y el 43% de la producción nacional. Además de contener 11 grandes ciudades, el mayor número del país con poblaciones mayores a 500 mil habitantes.

No obstante, también destaca por la elevada dispersión de la población rural, ya que 5 millones de habitantes se encuentran dispersos en 19,537 localidades de menos de 2500 habitantes.

5.1 Ajuste y transformación productiva de la región Centro

5.1.1 Las funciones económicas básicas de la Ciudad de México

En 1940, la Ciudad de México, en el área del Distrito Federal conformó el principal mercado y centro de servicios del país, destacando por su diversificación económica, ya que se especializaba nacionalmente en la industria de transformación, construcción, comercio, transporte y servicios generales. Por lo que funcionaba como el polo principal de atracción económica y poblacional, cuyas funciones económicas se caracterizaban por proveer de productos manufacturados y servicios múltiples a sus áreas de influencia inmediata, e incluso a todo el país.

En consecuencia, los estados de México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Morelos e incluso Querétaro, funcionaban económicamente como proveedores de alimentos y materias primas, prácticamente sin ninguna otra especialidad económica, con excepción del Estado de Hidalgo y el de Tlaxcala, los cuales además se especializaban respectivamente en la industria extractiva y en la de transformación, principalmente en la confección.²⁰

El crecimiento y ampliación del mercado de la ciudad propició la concentración de la actividad económica y el de la población por lo que el Distrito federal funcionó como un polo de atracción económico y poblacional. La política gubernamental sustentó el crecimiento mediante el establecimiento de la infraestructura básica y social por lo que, para 1940, la Ciudad de México tenía una población de 1.5 millones de habitantes, localizada en su totalidad en el área correspondiente al Distrito federal, el cual participaba con el 40% y el 9%, respectivamente de la población urbana y total del país.

De 1940 a 1970 la región se ve impulsada por el fuerte y extraordinario crecimiento de la economía mexicana, asociada al proceso de desarrollo industrial basado en el impulso y crecimiento del mercado interno.

²⁰ Asuad Sanén Normand Eduardo (1995 c); Comprehensive Polarized National Regional Development. Proposal and Applications in The Mexican National Regional Development, Emphasizing Features of the Area of Coatzacoalcos-Minatitlán., ISS. Table No 91, pag 608.

En consecuencia, la Ciudad de México se desempeña como el principal polo industrial y de servicios que dinamiza y articula la periferia regional, lo que se tradujo en un dinámico crecimiento económico y el de los mercados, que en la región centro se caracterizó por la atracción y concentración de la actividad económica y población en la Ciudad de México, reforzando, ampliando y diversificando su base económica hacia los servicios y la industria.

Por tanto, se reforzó el desarrollo industrial y el de los servicios, principalmente el de la Ciudad de México, tanto en el área correspondiente al Distrito Federal como la del Estado de México. Por lo que su función de centro nacional y regional industrial, comercial y de servicios se fortaleció y amplió.

En las áreas contiguas, el impacto se caracterizó por el incremento en la provisión de alimentos, materias primas y servicios, a la vez que se iniciaba el proceso de industrialización.

Además de impulsar la expansión o dispersión de la actividad industrial hacia el Estado de México, transformando su economía pasando de proveedor de alimentos a la de bienes de capital e intermedios, debido principalmente a su integración económica, física y espacial con el mercado de la Ciudad de México. Dicho desarrollo se realizó principalmente en los municipios conurbados que integran la zona metropolitana de la Ciudad de México, al rebasar los límites del Distrito Federal y penetrar durante los años 50 al Estado de México. Por lo que en la década 1960-1970, la ciudad aportó la mitad de la producción manufacturera. El resto de las entidades de la región diversificaban su economía, mediante el crecimiento de los servicios y de la actividad industrial.

Territorialmente, se caracterizó por el impulso y crecimiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México que tenía el mayor avance en el país, con una población de 17.2 millones de habitantes, correspondiendo un poco más de la mitad a la zona metropolitana con el 51% del total. La metrópoli se integraba por la ciudad central, 12 delegaciones y 8 municipios del Estado de México (Atizapán de Zaragoza, Chimalhuacán, Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, La Paz, Tlanepantla y Tultitlán).

En este periodo la función económica básica de la Ciudad de México, fue la de impulsar el crecimiento, expansión y diversificación del mercado local y regional y promover el desarrollo económico y social de la región centro. Al proporcionar por un lado la infraestructura industrial básica, mediante la provisión de energía, infraestructura de comunicaciones, sistemas centrales de educación y salud, instituciones legales y de gobierno, apoyos a las inversiones privadas y del sector paraestatal e inversiones comerciales. Por

el otro, contribuyó a absorber la explosión demográfica proveniente de los mercados de trabajo regionales y rurales y de la expansión de la población urbana, que generan crecientes excedentes de mano de obra producto de una transición demográfica inconclusa. Todo lo cual se tradujo en la elevación de los niveles de vida e ingreso.

El patrón de desarrollo territorial se caracterizó por una elevada primacía de la Ciudad de México conformando una megaciudad y un desarrollo metropolitano expansivo.

La política gubernamental en el modelo de industrialización mediante la sustitución de importaciones impulsó y creó la infraestructura básica y social, lo que permitió la ampliación del mercado, principalmente el de la Ciudad de México.

No obstante, a partir de la década de los años 70, nuevas funciones económicas e impactos caracterizan el desempeño económico de la Ciudad de México y su región, lo que también se expresa en cambios en el patrón de desarrollo territorial y en las políticas.

5.1.2 Las nuevas funciones económicas de la Ciudad de México y el impacto regional

La caída y contracción del mercado interno a partir de la década de los años 70, propició la necesidad de aumentar la competitividad de la industria nacional ligada al mercado interno, lo que provocó cambios y una relocalización de la actividad industrial al interior de la región.

Posteriormente, esta situación se reforzó a raíz del cambio de modelo y a la apertura de la economía al exterior, lo que propició la especialización económica de los sectores en que las ciudades de la región presentaban ventajas frente a la competencia de las importaciones y a las exportaciones.

De 1970 a 1996, la región en términos relativos ha disminuido su participación nacional en la producción en 3.4%, pasando de 43.1% a 39.7% del PIB nacional²¹. No obstante, al interior de la región las entidades presentan un comportamiento diferenciado, correspondiendo el descenso al peso e importancia económica exclusivamente al Distrito Federal, que disminuyó de 27.6 a 22.8%, mientras que el resto de las entidades de la región aumentaron su participación relativa.

²¹ Elaboraciones propias con datos de INEGI, de 1970 a 1993, CD y de 1993 a 1996, Datos de las Cuentas nacionales, México, 1998.

El peso del ajuste de la economía de la región en la década de los años 80 descansó en el Distrito Federal, lo que trajo consigo una reconversión de su economía y la de la región.

La reorientación de la economía regional se debió a la caída del mercado interno y al cambio del modelo de desarrollo basado en el mercado interno, en la industrialización mediante la sustitución de importaciones y en la participación del estado en la economía.

El ajuste estructural orientó la industrialización en función de las exportaciones, el crecimiento basado en el mercado externo y al capital privado nacional e internacional como los agentes del crecimiento económico.

La región Centro fue una de las más afectadas, principalmente el Distrito Federal, así como las regiones y entidades cuya economía se orientaban al mercado interno. Lo que se tradujo en cambios en las especializaciones productivas y en las funciones económicas de la Ciudad de México y en la región Centro.

La transformación productiva en la región se caracteriza por dos tendencias definidas:

a) El reforzamiento e impulso de la especialización en la función de servicios, nacional y regional, destacando como centro de servicios avanzados, con ventajas casi exclusivas con respecto al resto del país, y b) la pérdida en la especialización nacional de la función industrial.

Lo que además se combinó con una transformación desigual y complementaria entre el desarrollo industrial y los servicios de las economías de las entidades federativas que integran la región, caracterizada por un proceso de difusión económica y poblacional del centro regional a las entidades de la periferia.

En consecuencia, la Ciudad de México se desempeñó como el principal polo de servicios avanzados y tradicionales y de baja productividad a la vez que dispersa la actividad y el empleo industrial hacia su periferia inmediata. Por lo que sus áreas contiguas se industrializan y expanden los servicios, constituyéndose a su vez en polos industriales y de servicios.

5.1.2.1 Crecimiento y expansión de la función de servicios

La expansión y crecimiento de los servicios contrasta con los descensos en la producción total e industrial de la región.

La región reforzó su función nacional en los servicios, aumentando su participación en el periodo del 40.7% al 42.2% del total.

La importancia y el crecimiento de los servicios, se incrementó significativamente en la crisis de la década de los años 80, ya que en 1980 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.

De hecho, la región en su conjunto se transformó, de especializarse nacionalmente en la industria en el año de 1988, a los servicios en 1996.

No obstante, dicho cambio se llevo a cabo, exclusivamente en la Ciudad de México o Distrito Federal, como centro regional, ya que se especializó nacional y regionalmente en servicios avanzados, principalmente financieros, bancarios, legales, contables, propiedad inmobiliaria. Además de los servicios comunales y personales, destacando en los primeros los gubernamentales, educación e investigación, cultura, recreación y salud.

Las funciones económicas actuales de la Ciudad de México nacionales y regionales y su exclusividad en la mayor parte de ellas, le dan un carácter estratégico para el desarrollo económico y social de la región y del país. Destacando precisamente los servicios avanzados y modernos financieros, bancarios, legales, publicidad, contables, gubernamentales, educativos, salud, recreación y cultura. Además de la disponibilidad de equipo y conexiones sofisticadas en tecnología de telecomunicaciones que integran también la red de transacciones financieras y bancarias.

De estas funciones, basta sólo mencionar la de la Bolsa de valores, la segunda más grande en Latinoamérica y la de los principales bancos del país.

Más aún las funciones económicas que desempeña la ciudad no sólo son de importancia nacional, sino internacional, lo que resalta su trascendencia económica en un mundo globalizado.

La importancia de las funciones económicas internacionales de la Ciudad de México, se ha destacado en Estudios internacionales²², los cuales establecen que la ciudad se cataloga como un centro de servicios mundial o global, ocupando el lugar 15 de 54 ciudades mundiales, por la presencia de empresas prestadoras de servicios mundiales: bancarias, contables, de

²² Op Cit, Parnreiter Christof,. El estudio mencionado corresponde a: Globalization and World Cities Study Group and Network, Research Bulletin 10,13,14; Taylor Peter J; <http://www.lboro.ac.uk/departments/gy/researchs/gawc.htm>.113.

publicidad y legales. Posición semejante a la que ocupan Bruselas, Madrid y Sao Paulo.

La Ciudad de México se cataloga en el lugar 16 de las Ciudades del tercer mundo por su red de telecomunicaciones inter-urbanas, lugar que corresponde a la mejor posición de esas ciudades e incluso alcanza una mejor posición de Ciudades de países desarrollados como Zurich o Singapur²³.

La función estratégica nacional e internacional en la toma de decisiones y en la producción de servicios avanzados de la Ciudad de México, se muestra por la preferencia de ubicación de los corporativos de las 500 empresas más importantes del país.

Las 2/3 partes de esas empresas se encuentran localizadas en esta ciudad. Además su carácter internacional, se revela, ya que de esos corporativos la mayor parte que tienen mayoría de capital extranjero y exportan se encuentran localizados en la ciudad. Lo que indica que cuando menos parcialmente las actividades internacionales de organización y financiamiento internacional son organizadas y controladas desde la Ciudad de México.

Sin embargo, el desarrollo de los servicios en el Distrito Federal, se caracteriza por su dualidad, dada la coexistencia de un sector de servicios avanzado y otro tradicional.

Dado que dejó de cumplir su función económica básica, como polo industrial al proporcionar mercado y empleos a la población migrante.

Lo cual se manifiesta en el incremento de los servicios pertenecientes al sector informal, que en su mayor parte esta formado por trabajadores no asalariados, los cuales participaron con aproximadamente 26% del empleo total de la Ciudad de México. Su número se estima alrededor de 1.5 millones de trabajadores. Más aún es notable su dinamismo, ya que fue el sector de más crecimiento con 28%, mientras que el trabajo asalariado sólo alcanzó un 18%.

De hecho estas ocupaciones surgieron como iniciativas de autoempleo por cuenta propia, a fin de allegarse un ingreso para subsistir, en la prestación de servicios de reparación, preparación de alimentos, herrerías, carpinterías, tortillerías, talleres de calzado y ropa y sobre todo en el comercio, en el que se estima se encontraban más de la mitad del total de los trabajadores.

²³ Citado en por Parnreiter Christof, México City: The making of a global City, pp 17, artículo que será publicado en Sassen, Saskia, Cities and Their Cross – Border Networks. Blackwell Publishers. Oxford.

Estas actividades se caracterizaban por contar con dos empleados por establecimiento.²⁴

5.1.2.2 Contracción y difusión regional de la función industrial

La contracción de la actividad industrial de la región se redujo por efectos del ajuste estructural, la competencia internacional y la reorientación hacia el mercado externo, particularmente la del Distrito Federal, manteniéndose sólo en sectores que presenta ventajas comparativas.

El PIB manufacturero de la región presenta una tendencia descendente hasta la actualidad, pasó de 55.6 a 44.1% de 1970 a 1996. Dicho descenso se inicia en la década de los años 80, reduciéndose en el periodo más agudo de la crisis de 1980 a 1985, a 51.7% y disminuyendo más aún para el año de 1988, a 45.7%.

La reducción del sector manufacturero de la región, en su totalidad se dio en el centro regional. En el Distrito Federal, la contribución al PIB manufacturero pasó del 32.2 a 19.9% y en el Estado de México, sólo se redujo del 17.5 al 16.5%.

En el resto de la región, la reconversión productiva implicó un incremento de su industrialización tanto en función del mercado interno como del externo, por la difusión que ejerció el centro regional sobre la periferia, al desplazarse el empleo y la producción hacia ella. De aquí que se presente el patrón característico de difusión hacia la periferia por problemas de competitividad.

De 1970 a 1990, si la región hubiera crecido en la misma medida que el país²⁵, se deberían haber creado tres millones de empleos, de los cuales el 56% correspondería al Distrito Federal mientras que el 44% restante a las otras entidades de la región. No obstante, dado que los estados de la región Centro crearon la misma proporción de empleos que el Distrito Federal, es evidente el desplazamiento en la creación de empleos del Distrito Federal a las otras entidades regionales.

En otras palabras, los 1.6 millones de empleos que dejó de crear el Distrito Federal fueron creados por las entidades de la región Centro.

²⁴ Camposortega Cruz, Sergio, "Evolución y Tendencias demográficas de la zona metropolitana de la ciudad de México", en Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas, CONAPO, México 1992, pp. 4 -15.

²⁵ Los datos y las conclusiones de esta parte se basan en la aplicación del análisis de participación y cambio elaborado en: La región económica megalopolitana. Cambio y desarrollo, Asuad Sanén, Normand Eduardo, presentado en La economía de la Ciudad de México frente al siglo XXI. Retos y Perspectivas, pp 1-41.

Las 2/3 partes de la pérdida virtual en la generación de empleos del Distrito Federal, correspondió a la industria de transformación y a los servicios, siguiendo en importancia el comercio y la industria de la construcción.

La mayor parte de los empleos fueron captados por: el Estado de México con el 71%, siguiendo Puebla con el 8%, Querétaro, Hidalgo y Morelos, cada uno, con alrededor del 6% y Tlaxcala con 3%.

En consecuencia, el desplazamiento de la actividad productiva del centro regional a las entidades de la región propició cambios regionales en la especialización productiva de las entidades, reforzando su industrialización, destacando en orden de importancia Estado de México, Querétaro, Puebla, Morelos y Tlaxcala.

No obstante, la región Centro destaca por su importancia industrial ya que aporta un poco menos de la mitad de la producción industrial del país, el 44% en 1996. Más aún, la importancia industrial del centro regional es mayoritaria y se mantiene en forma dominante en la región. La mayor participación en el PIB industrial de la región corresponde al Distrito Federal con el 19.9%, siguiendo en importancia el Estado de México con el 16.5%, ambas contribuciones representan el 83% de la producción industrial de la región.

Por otra parte, el proceso de difusión industrial del centro regional a la periferia, se realiza manteniendo especializaciones nacionales selectivas diferenciadas de la actividad industrial por rama de actividad de las entidades federativas de la región:

Estado de México: Alimentos, Textiles, Papel, Química, metales básicos y maquinaria y equipo.

Puebla: Alimentos, Textiles, madera y productos de madera, metales básicos y maquinaria y equipo.

Querétaro: Alimentos, Papel, Química, minerales no metálicos, Productos metálicos, maquinaria y equipo.

Tlaxcala: Alimentos, Textiles, Química, minerales no metálicos.

Distrito Federal: Papel y Editoriales, Química y maquinaria y equipo.

Hidalgo: Química, minerales no metálicos y maquinaria y equipo.

Morelos: Alimentos, Química y Minerales no metálicos.

5.1.2.3 Nuevas funciones, impacto regional y desarrollo territorial

Las nuevas funciones económicas de la Ciudad de México, se combinaron a su vez con cambios significativos en sus funciones económicas regionales y en el desarrollo territorial.

Dado que deja de cumplir su función básica de polo industrial, transformándose en un polo de servicios dual, por un lado, mediante la prestación de servicios modernos y avanzados, nacional e internacionalmente; por el otro proporciona mercado y empleo en servicios de baja productividad a la población desempleada y migrante. La actividad industrial que contiene no le permite generar los empleos que se demandan. Regionalmente destacan sus funciones de dispersión industrial y empleo hacia la periferia regional, la cual a su vez crece por efectos de la transición demográfica inconclusa.

Territorialmente, estas transformaciones económicas para el año de 1980 se caracterizaron por incrementar el proceso de metropolización de la región Centro, manteniéndose la tendencia creciente de la Ciudad de México, además de presentarse el desarrollo metropolitano de las ciudades de Puebla, Toluca, Cuernavaca y Tlaxcala.

El crecimiento de la población de la Ciudad de México alcanzó los 22.5 millones de habitantes, de los cuales la zona metropolitana contribuyó con el 52%. Además de aumentar en 9 municipios mexiquenses llegando a 17. Para el año 2000 se estima en 25 millones de habitantes, destacando que la participación poblacional del área Distrito Federal se mantiene proporcionalmente.

En la década de los años 90, el desarrollo territorial de la región se caracterizó por la expansión y crecimiento de la Ciudad de México en su área metropolitana y el desarrollo de áreas metropolitanas y centros urbanos de la región.

El proceso de difusión económica del centro regional a la periferia, dio como resultado un nuevo fenómeno urbano - regional, la formación de una región megalopolitana²⁶, articulada por una mega-ciudad²⁷, que se caracteriza

²⁶ Asuad Normand, (1996, b y c)

²⁷ Se comprende por **mega-ciudad**, al desarrollo alcanzado por un centro urbano debido a su enorme crecimiento físico y poblacional, lo que da como consecuencia una elevada concentración de la actividad económica, conjuntamente con millonarias concentraciones de población y una enorme expansión física de la Ciudad. Estos centros urbanos al menos alcanzan los 12 millones de habitantes y en su crecimiento la expansión del área física de la ciudad se lleva a cabo usualmente por el efecto combinado de la contiguidad de áreas urbanizadas y por el proceso de conurbación facilitados por los corredores y vías de transporte. Por proceso de **conurbación**, se entiende el crecimiento económico, poblacional

porque el ámbito de concentración de la población y de la actividad económica no es ya la zona metropolitana de la Ciudad de México, sino se ha ampliado a los centros urbanos de la región centro del país.

Los efectos de expansión y dispersión del crecimiento metropolitano se han extendido conjuntamente con sus corredores hacia Toluca-Lerma, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca, Pachuca-Tizayuca, Querétaro-San Juan del Río, generándose relaciones económico–funcionales, que se caracterizan por la especialización del centro regional en servicios y el resto en actividades industriales y en el sector primario.

Al interior de la región, las actividades se caracterizan por la diversificación y complementariedad de la actividad productiva entre entidades federativas, destacando por su especialización y articulación, las siguientes actividades por entidad federativa:

- El conjunto de entidades mantiene su especialización agropecuaria, como proveedoras de alimentos y materias primas al Distrito Federal.
- El Distrito Federal destaca como prestador de servicios avanzados y gubernamentales.
- Las entidades industriales especializadas son: Querétaro, Hidalgo, Morelos y Tlaxcala.
- Las entidades mineras, el Estado de México y Puebla.

5.1.2.4 Nuevas funciones y políticas gubernamentales tradicionales

En contraste, a diferencia de las ciudades de los países desarrollados los gobiernos de la Ciudad de México y de las entidades de la región, no modifican la agenda gubernamental, manteniendo las funciones tradicionales, sin adoptar las nuevas funciones de promoción y desarrollo, ni los cambios institucionales y organizacionales basados en los gobiernos locales desde una perspectiva de integración regional y del desarrollo territorial y sustentable eficiente y equitativo.

La falta de una concepción regional y territorial integral nacional, limita seriamente esta necesidad. Las políticas federales regionales se caracterizan por una concepción reducida a la equidad, sin considerar la eficiencia, ni los cambios que se suscitan en el comportamiento económico al considerar la

y físico de la ciudad, mediante el cual se da la incorporación o integración de áreas circundantes, que antes estaban limitadas por usos del suelo no urbanos y que debido a los corredores de transporte propician el uso urbanizado de los mismos. La contiguidad física de esas áreas se da mediante la conexión que propician los corredores y vías de transporte con las áreas urbanas más distantes.

dimensión espacial de la economía y del desarrollo a través de la conformación regional y territorial.

No obstante, los gobiernos de la Ciudad de México, a pesar de su insuficiencia han avanzado tanto en la visión regional del desarrollo económico de la ciudad como en la intención del fomento del desarrollo económico y social.

El primer esfuerzo corresponde al Plan regional metropolitano del Valle de México, sin embargo dado que no se concibe como un plan de desarrollo económico y social regional con un enfoque espacial, tomando en cuenta las nuevas condiciones de la competencia y el desarrollo económico, no permite dar atención a los requerimientos de la dinámica económica de la región y de la Ciudad de México, ni a los problemas estructurales que presentan. A pesar de establecer lineamientos económicos, mantiene fundamentalmente el principio del ordenamiento a través de la dotación de infraestructura.

En el fomento económico, destaca la creación de la Secretaría de Fomento económico en 1995 y los esfuerzos legislativos para normar las actividades de fomento económico y la elaboración de planes, no obstante la falta de recursos humanos calificados y de recursos económicos, limitan su adecuado desempeño, además de su concepción predominantemente reguladora y local.

En consecuencia a partir del ajuste estructural y de los impactos de la globalización económica la Ciudad de México dejó de desempeñar su función económica básica²⁸, como polo de desarrollo nacional y regional, no obstante mantiene su función política y administrativa tradicional, lo que limita seriamente su función como promotor del desarrollo económico y social regional en forma eficiente y equitativa.

Más aún de mantenerse las tendencias poblacionales y las limitaciones de la estructura productiva, los retos del desarrollo y el papel que potencialmente debe desempeñar la Ciudad de México y la región centro en el desarrollo del país es fundamental.

6. Tendencias poblacionales y retos

El problema poblacional en nuestro país y el de su transición demográfica, es muy significativo para el proceso de desarrollo económico y social. Para el

²⁸ World Development Report 1994, Infraestructure for Development. Washington D.C., World Bank.

año 2030²⁹, se estima que la población alcanzará los 130 millones de habitantes, a pesar de reducir la tasa de crecimiento del 2% al 1%, lo que implica crecer a un ritmo superior que el mundial. El impacto principal se reflejará en el cambio y aumento en la población trabajadora y en la demanda de empleos y puestos de trabajo.

Se estima que para el año 2030, el grupo de población en edad de trabajar – 15 a 64 años- casi se duplicará, pasando de 50 a 100 millones, es decir de cada 10 mexicanos, 8 serán potencialmente trabajadores. Esta recomposición por edades tiene implicaciones territoriales, ya que de mantenerse la distribución de la población actual por regiones, como lo muestra la mínima variación en la distribución regional de la población a pesar de la transformación económica se considera que será muy semejante a la actual. Lo que mantendría la permanencia de la región Centro, concentrando el 54% del total, el 58% de la urbana y el 45% de la rural.

La región de la Ciudad de México alcanzaría 70 millones de habitantes, de los cuales 49 corresponderían a la población urbana y 21 a la rural. Lo que implica presiones considerables en la demanda de puestos de trabajo, ya que los requerimientos se multiplicaran 5 veces, al mantenerse la participación del 50% en la generación de empleos de la región. Además de las demandas adicionales de servicios y de infraestructura urbana, lo que bajo las condiciones actuales ejercería presiones adicionales exageradas³⁰ sobre los recursos existentes, infraestructura, capacidad administrativa del Valle de México.

Esto sin duda representa un reto considerable para la economía y el nivel de vida de los habitantes de la región. Si en los próximos 25 años el crecimiento económico fuera sólo del 2.5% en promedio semejante al de la economía mundial, el PIB per cápita de la región no crecería. Para que alcanzara el nivel que hoy tienen España, Israel y Hong Kong, debería crecer entre un 6 y 7% anual³¹, condición muy difícil de alcanzar si se considera el lento crecimiento de la producción y el empleo de la región en las dos últimas décadas, que se caracterizó por ser menor que el promedio nacional.

²⁹ Citado por Alba Hernández, Francisco, Oportunidades y retos demográficos a principios del siglo XXI, pp 13, publicado en México: Los retos de la sobrepoblación, Revista El Economista Mexicano, número 1, Colegio Nacional de Economistas, México, Distrito Federal, 1999.

³⁰ Eibenschutz H., Roberto, Distribución demográfica de la región, pp 421, en Una estrategia para el futuro de la metrópoli, publicado en Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México, Tomo II. Estructura de la Ciudad y su región, Porrúa, México, 1997.

³¹ Alonso C, Antonio, México: Población y otras consideraciones sobre su futuro, pp 40, publicado en México: Los retos de la sobrepoblación, Revista El Economista Mexicano, número 1, Colegio Nacional de Economistas, México, Distrito Federal, 1999.

De la población urbana, considerando la participación de la Ciudad de México de las tres últimas décadas en un 25% de la población total y la participación estable de la población del Distrito Federal, alcanzaría los 32.5 millones de habitantes, es decir se incrementaría en 7.5 millones de habitantes con respecto al año 2000, incremento que se trasladaría a la Zona Metropolitana del Valle de México, dado que la población del Distrito Federal se ha estabilizado y su tendencia es a mantenerse.

La población urbana de la región ascendería a 41 millones de habitantes, de los cuales 32.5 se ubicarían en la Ciudad de México, con mayoría en la zona metropolitana y los 8.5 restantes en las zonas metropolitanas del sistema de Ciudades de la región, lo que se traduciría en el deterioro económico y urbano de su sustentabilidad, ya que requiere que se ordene su crecimiento evitando la concentración en el Valle de México y desplazándolo hacia las ciudades de la corona regional.

7. Propuestas

Frente a los retos del desarrollo económico y social de la Ciudad de México y su región, se requiere de transformaciones sustantivas tanto en las políticas como en la organización y el sistema de toma de decisiones regional.

Las prioridades de política requieren cambios, tanto en las funciones de los gobiernos locales y estatales, como en la organización para la toma de decisiones sobre el desarrollo de la región Centro. Destacando en esta última una concepción de desarrollo regional y territorial integral a través de la planeación estratégica como instrumento de desarrollo económico y social.

La función estatal debe de reorientarse de una función reguladora a la de promotora de la actividad empresarial, el desarrollo social y el equilibrio urbano - ambiental.

La participación estatal es una necesidad, dado que los problemas estructurales del desarrollo regional y urbano no son solucionados por la simple operación del mercado, si no se agravan.

Por lo tanto se requiere de nuevas funciones de promoción y fomento económico y social, desde una perspectiva regional, territorial y sustentable.

La concepción regional y su integración económica y social, demandan una reorganización de los mecanismos institucionales y de la forma de su aplicación. Sobre todo de un nuevo sistema de planeación regional y organización territorial.

7.1 Sistema de planeación regional y organización territorial

La planeación regional funcionaría como enlace entre la planeación macroeconómica y sectorial y los planteamientos microeconómicos³², de aquí que se le considere como fundamental tanto para la toma de decisiones como para una adecuada instrumentación y ejecución local.

Obviamente que esta decisión compete al gobierno federal, dado que se requiere modificar el Sistema Nacional de Planeación, incluyendo el sistema regional, lo que implica una intensa actividad promotora del liderazgo del gobierno de la Ciudad de México ante las autoridades federales.

De aquí que sea indispensable una intensa actividad legislativa y política, directamente relacionada con el nuevo federalismo para la revisión y modificación de las leyes y preceptos correspondientes. Además de revisar y adecuar los Convenios de Desarrollo Social (CDS) entre la Federación y los Estados y el funcionamiento de los COPLADES. Sin duda estas decisiones están condicionadas al proceso de negociación política entre los Estados de la Federación. No obstante, dada su importancia y significativos efectos sobre el desarrollo económico del país es fundamental su gestión.

El nivel de planeación regional se orientaría tanto a la toma de decisiones como a su ejecución, destacando por su orientación indicativa, concertada y estratégica³³. Con el propósito de identificar en forma muy preliminar algunas de sus características y funciones básicas por niveles, las mencionamos a continuación.

El sistema de planeación regional concebida nacionalmente, se podría integrar por tres grandes divisiones: nacional, regional y territorial.

Nacionalmente las funciones serían las de traducir los objetivos macroeconómicos y sectoriales, previa la definición y selección de instrumentos de política de fomento económico y social a nivel del conjunto de las regiones del país, considerando sus interrelaciones. Por lo que se identificarían las características sectoriales, especialización y potencial económico así como sus interrelaciones económicas entre regiones. De esta actividad, se obtendrían prioridades y decisiones para cada región.

³² Tinbergen, Jan, The middle phase, pag 89-y Micro-regional plans, pag 159, publicado en Development Planning, World University Library, London, 1967.

³³ Por planeación estratégica entendemos aquella, que toma en cuenta la participación de los involucrados en la toma de decisiones y que son actores y sujetos necesarios para la formulación y ejecución del plan. Es una planeación concertada, con la creación de consensos, identificación de fortalezas y debilidades y el planteamiento de soluciones con la participación comprometida de los actores y agentes del cambio. Ver Hilhorst, Jos, Op, Cit, pag 218.

Por su parte, el nivel regional se caracterizaría por recoger las características y preferencias regionales, las cuales servirían de base para establecer las prioridades y decisiones regionales que resuelvan los problemas propios de cada región y que sean compatibles con las directrices e instrumentos nacionales. Las regiones se integrarían por las entidades federativas que por su funcionamiento e integración económica y proximidad geográfica tienen una interacción económica y social continua.

Posteriormente, mediante un proceso de planeación estratégica se lograría el consenso sobre las estrategias del desarrollo regional tomando las decisiones correspondientes.

El mismo procedimiento se aplicaría para las relaciones del segundo y el tercer nivel de planeación regional. En la relación entre entidades federativas y municipios, las primeras tendrían funciones similares a las descritas nacionalmente y los municipios a las de las regiones. Lo mismo sucedería territorialmente, por lo que la relación se establecería entre los municipios y sus territorios, es decir sus localidades. Por tanto, los municipios tendrían funciones semejantes a las nacionales mientras que a las localidades corresponderían las descritas para las regiones. En todos los casos la búsqueda de consensos y la planeación estratégica sería parte sustancial del proceso de toma de decisiones. Por supuesto que el éxito de este esquema radica en la mayor participación de organizaciones sociales y grupos de interés desde el nivel local hasta el nacional.

Se considera que la actividad de coordinación utilizando como medio la información no es suficiente, por lo que se propone que se utilicen los recursos para ello. Por otra, parte la instrumentación de los niveles de planeación regional para su funcionamiento efectivo dependen de que su función coordinadora se realice con información y recursos. En razón de lo anterior, se propone la creación de un Fondo Nacional de Desarrollo Regional, a través del cual se concentren los recursos y se establezcan los criterios de asignación con un enfoque regional de acuerdo a los niveles de planeación establecidos superando la orientación sectorial e institucional, a fin de que obedezca a las necesidades y potencialidades regionales.

El fondo y la organización del sistema de planeación regional tendría que tener como función la revisión de las políticas del sistema de coordinación fiscal, de las participaciones federales y de los criterios de asignación que deben considerar como elementos tanto la equidad, como la eficiencia, programación y transparencia de las participaciones federales.

La instrumentación de acciones sin duda debe recaer en la creación de instituciones en los diferentes niveles del sistema de planeación propuesto, particularmente en las correspondientes al desarrollo local.

7.2 El enfoque territorial y las Agencias del Desarrollo Local

Dado que se requiere que las decisiones se tomen y se ejecuten, siendo parte de ellas los directamente interesados e involucrados en su gestión y realización. Se plantea que la política debe ser guiada centralmente en forma indicativa - pasiva con una base territorial conclusiva y activa, considerando los intereses y preferencias de los grupos y agentes involucrados en el proceso.

Por lo que se propone que los gobiernos locales actúen bajo el enfoque de planeación estratégica anteriormente descrito. La función de los gobiernos locales sería la de propiciar la participación y elaboración de las preferencias locales, fomentando la organización de los diversos grupos a fin de que se planteen los problemas e intereses diversos y bajo el consenso y con la participación de la comunidad se busquen las soluciones.

La creación de instituciones locales mediante la promoción, concertación y colaboración institucional serían principios de acción bajo los cuales deberían operar los gobiernos locales.

En consecuencia, se buscaría la integración de equipos de trabajo multidisciplinarios, estableciendo comunicación entre los actores de los procesos económicos, los empresarios, los comerciantes, los trabajadores, los consumidores y el gobierno, para en conjunto establecer la estrategia y los programas del desarrollo económico y social local. De hecho, esta concepción se aplicó en la elaboración de los programas de fomento económico delegacional del Distrito Federal³⁴, la que se concibió como un proceso de participación y compromiso social, entre empresarios, funcionarios públicos e instituciones de educación superior³⁵.

³⁴ Asuad Sanen Normand Eduardo, Metodología para la elaboración de los 16 Programas de Fomento Económico Delegacional del Distrito Federal, SEDECO, México 1997.

³⁵ El reto era el de establecer lineamientos comunes, para la elaboración de los programas de fomento económico de las delegaciones, a la vez que se recogían las iniciativas locales y se incorporaban los planteamientos y propuestas de empresarios y de los diversos sectores sociales, revisando la política pública a la luz de los intereses y posibilidades de los agentes sociales. Las Instituciones académicas, por su función, capacidad técnica y responsabilidad, analizaron tanto las condiciones del desarrollo económico y social de las delegaciones como recogieron las propuestas de los diversos sectores. Además con creatividad identificaron programas y líneas de acción con el propósito de impulsar el desarrollo de la actividad económica local de las demarcaciones políticas del Distrito Federal. Esta labor se concluyó con la presentación de programas e ideas de inversión. El carácter participativo de la elaboración de los programas, es una muestra de la necesaria vinculación entre las instituciones de educación superior y de los diversos sectores económicos y sociales. Condición fundamental para enfrentar los problemas y dar respuestas y soluciones a situaciones complejas y urgentes.

Se considera que la cabal aplicación del enfoque territorial requiere de la creación de Agencias de Desarrollo Local,³⁶ (ADL), las cuales podrían surgir como entidades financiadas por fondos públicos pero con un campo de acción privado. Serían instituciones de promoción económica concebidas como empresas, que podrían contar con la participación del sector empresarial territorial, entidades financieras, universidades regionales, consultores, etc.

De aquí que se proponga que en lo general el impulso del desarrollo territorial se lleve a cabo mediante una operación descentralizada, sin la burocracia gubernamental tradicional mediante la creación e impulso de las ADL. Su orientación sería la de superar los problemas de las pequeñas, medianas y microempresas regionales o locales facilitando la innovación tecnológica, y procurando la adaptación de las estructuras productivas al cambio tecnológico y organizacional, a fin de incrementar la inversión productiva y el empleo. Su organización, estructura y financiamiento podría ser semejantes a las que presentan las asociaciones en España³⁷.

Adoptan la forma de Sociedades Anónimas, quedando su ámbito de actuación sujeto a derecho privado y fuera de la administración pública.

7.3 Lineamientos de política regional para la región Centro

Las acciones para la región Centro se conciben dentro de los planteamientos anteriormente propuestos, por lo que a continuación se hará énfasis en los aspectos de política específicos para la Ciudad de México y la región.

El desarrollo económico de la región Centro se debe dinamizar y reconvertir, a fin de recuperar su fortaleza y capacidad de crecimiento para el bien del país y el de sus habitantes. Por lo que dentro de una concepción regional y territorial integral se requiere aumentar la producción, el empleo y el ingreso, a la vez que se aumenta la productividad y eficiencia para la competitividad.

La función especializada en servicios avanzados nacionalmente y la inserción internacional de la Ciudad de México, le dan un papel fundamental como centro dinámico, integrador y modernizador de los procesos de desarrollo a través de los servicios avanzados y por sus importantes ventajas comparativas y competitivas, particularmente los elevados niveles de escolaridad, Tamaño y diversificación de mercado, concentración de capacidad empresarial y la numerosa mano de obra calificada.

³⁶Edwar J. Malecki, Franz T`dtling. "La nueva economía flexible: estructuración de instituciones regionales y locales para enfrentar la competencia a nivel mundial".

³⁷ Alburquerque, Llorens, Descentralización e Instituciones de Fomento Económico, Las Agencias de Desarrollo regional en España, ILPES, Marzo, 1996.

El reto para los gobiernos de la Ciudad de México y los de su región son los de garantizar la transformación económica, enfrentando la nueva competencia internacional, tanto defendiendo la competitividad de sus exportaciones, particularmente las que se sostienen en costos bajos de mano de obra como los de su producción interna, que compite contra las importaciones a la vez que se atienden las demandas en la provisión de servicios por el rápido crecimiento de la población, y por la necesidad de aumento de los ingresos reales³⁸, incorporándolos a los beneficios de la economía global. Más aún dichos logros deben de contemplarse bajo condiciones de un desarrollo territorial y sustentable con eficiencia y equidad, que permita la integración económica, política y social de la región y sus ciudades.

Los lineamientos del desarrollo de la región Centro deben de basarse en el principio de integración económica regional a través de fomentar la interacción de las actividades económicas y los territorios que las integran, considerando las ventajas comparativas y competitivas de las entidades federativas y localidades.

Por esto se debe fomentar la complementariedad económica y funcional entre ellas tanto mediante la planeación regional y la participación de los agentes privados y sociales, como mediante la acción del gobierno a través de obras de infraestructura básica que tiene que realizar para propiciar la articulación regional. Por lo que se considera fundamental identificar megaproyectos regionales y locales del sector privado y de las autoridades gubernamentales a fin de darles congruencia y armonía. De estos destacan los eventos internacionales que por sus características permitan utilizarse como medios de renovación y modernización de la infraestructura. Para lo cual con una mentalidad de promoción se debe promover internacional y nacionalmente dichos eventos, mediante la integración de una cartera de proyectos que permitan su evaluación y selección, otorgando estímulos y beneficios a los que impacten positivamente el desarrollo económico urbano y ambiental sustentables para la región. Cabe mencionar que dichos proyectos no solo se deben evaluar financieramente sino con criterios de sustentabilidad y de reconversión urbana, utilizando como criterios el de costo alternativo y la generación de ahorro que se produciría por su realización.

Los proyectos de infraestructura para la región Centro pueden ser utilizados como instrumentos estratégicos o detonadores del desarrollo regional, si su

³⁸ World Bank 1991. Urban policy and economic development: An agenda for the 1990s, Washington D.C., The World Bank. World development report 1992: Governance and development. Washington D.C., The World Bank. Pugh, C 1995. International structural adjustment and its sectorial and spatial impacts . Urban Studies 32(2), 261-85.

ejecución se considera con criterios tanto funcionales como de desarrollo económico y social regionales, dado que su establecimiento permite generar economías y beneficios, e inducir inversiones conexas y aditivas intraregionales. Este es el caso de mega-proyectos que reestructuran y reconvierten la región con el propósito de racionalizar los equipamientos y facilitar su interacción e integración económica, como pueden ser los proyectos del sistema regional de transporte, probablemente a través del sistema de trenes radiales o el aeropuerto alterno al de la Ciudad de México.

La formulación de políticas económicas regionales flexibles y diferenciadas por sector de actividad, agente económico y territorio. De aquí que de no funcionar el mercado eficientemente en la asignación de recursos, el Estado deba de remover los obstáculos y promover el desarrollo económico y social de la región, particularmente en lo que se refiere a propiciar formas de cooperación económica y participación de mercado de productores locales y regionales para agrupar productores y generar economías externas que les permitan ser competitivos.

El fomento de la planeación y del cambio social participativo en el desarrollo económico regional por localidad es fundamental, lo cual tendría que ser conciliado con el desarrollo regional y territorial. El principio de participación implica la recopilación de las iniciativas locales, en donde el gobierno funciona como promotor y concertador del cambio y las decisiones deben ser conciliadas y concertadas regionalmente. El establecimiento de foros y la elaboración de programas operativos anuales en donde participen los agentes interesados y la sociedad civil como garante es indispensable. También lo es la generación de innovaciones tecnológicas, el incremento en la productividad y la mejora en la competitividad de las actividades regionales, por lo que los las universidades y centros de educación superior, tienen una importante función como agentes del cambio tecnológico, económico y social, a través de la identificación de problemas y búsqueda de soluciones.

Los problemas y el potencial del desarrollo de la región para su atención territorialmente, presentan restricciones ambientales y urbanas, por lo que se requiere de una concepción integral del desarrollo y de una acción regionalmente concertada de los agentes privados y sociales por el Estado a través del sistema de planeación regional estratégico planteado.

Bibliografía

Asuad Sanén, Normand Eduardo (1995 a); Comprehensive Polarized National Regional Development. Proposal and Applications in The Mexican National Regional Development, Emphasing Features of the Area of Coatzacoalcos- Minatitlán., Thesis presented in the ISS.

... (1995 b); Industria petrolera y desarrollo regional y urbano, págs. 109 - 165, El Caso de Coatzacoalcos - Minatitlán, Ver; publicado en Desarrollo Urbano Regional y Ciudades Medias en México; Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán (CIDEM), Morelia, Michoacán, 1997 Coloquio sobre Marginación y Ciudades Medias en Morelia, Michoacán, 1998.

...(1995 c); El reto de armonizar el crecimiento económico con el desarrollo urbano de la Ciudad de México; Reunión del Foro para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, abril, 1995.

Asuad Sanén, Normand Eduardo y Rocha Sánchez, Marco Antonio, (1996 a) El desarrollo sustentable: equilibrio necesario entre economía y espacio en América Latina y en la Ciudad de México, Economía Informa, Facultad de Economía, UNAM, México, Número 253, Diciembre 1996 y Enero 1997.

...(1996 b) Espacio y territorio, elementos determinantes de la economía de nuestro tiempo, Economía Informa, Facultad de Economía, UNAM, México, Número 256, abril, 1997.

...(1996 c) La dimensión espacial y territorial de la economía de la Ciudad de México, Economía Informa, Facultad de Economía, UNAM, México, Número 258, junio1997.

...(1998 a); Conceptos y técnicas básicas para el análisis económico regional y urbano, Texto en versión preliminar preparándose para su publicación, Documento de trabajo Facultad de Economía, UNAM.

...(1998 b); Teorías y políticas del desarrollo regional y urbano, Texto en versión preliminar . Documento de trabajo, Facultad de Economía, UNAM.

Asuad Sanen, Normand Eduardo, Metodología para la elaboración de los 16 Programas de Fomento Económico Delegacional del Distrito Federal, SEDECO, México 1997.

..., Aspectos básicos que debe atender una política de desarrollo regional y urbano en México en el corto, mediano y largo plazo, Revista de Investigación económica, enero-marzo, num 231, Facultad de Economía, UNAM, México, 2000, pp 71-108.

..., Propuesta de política de desarrollo regional y urbano nacional y para la región Centro en el corto, mediano y largo plazo, Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Economistas, 9 de febrero de 2000.

Arellano Cadena, Rogelio, Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México, Lecturas 83, México, Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal, Gobierno del Estado de Puebla, 1997.

Boris Graizbord y Rafael Arias, *Perspectiva del crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Revista Vivienda, 1988, Vol. 13, núm 1.

Carrillo Arronte, Ricardo, *Ensayo metodológico de planificación Interregional en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Colmenares Páramo, David, *El federalismo fiscal y las desigualdades regionales. Evaluación y propuestas*, Economía Informa, número 248/junio de 1996.

Colmenares Páramo, David, *Recaudación y participaciones en 1996 y su horizonte para 1997*, Economía Informa, número 257/mayo de 1997.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Cuentas Nacionales 1988-1995, INEGI, México, 1997.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995 e Informe de Ejecución del PND, 1995.

Díaz Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto Federal en México*, México, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1995.

Escudero, Juan, Gómez, Alejandro, Necochea, Andrés, Pumarino, Gabriel y Wroebel, Andrzej; *Perspectivas de desarrollo de la región central de Chile*, en *Ensayos sobre la planificación regional del desarrollo*, Siglo Veintiuno editores, México, 1976, pp. 273-308.

Edwar J. Malecki, Franz Todtling. "La nueva economía flexible: estructuración de instituciones regionales y locales para enfrentar la competencia a nivel mundial".

Garza, Gustavo, *Planeación y gestión metropolitana*, en *Federalismo y desarrollo* Diciembre, 1997.

Hernández Laos, Enrique, *The Sources of Regional Differences in Efficiency, The Case of Mexican Manufacturing*, , University of East Anglia, Norwich England, 1977.

Hilhorst, J.G.M., *Regional Planning*, Rotterdam, Holanda: Rotterdam University Press, 1971.

Hilhorst, J.G.M., *Regional studies and Rural Development*, Institute of Social Studies (ISS), Avebury, Great Britain, 1990.

Hirschman Albert O., *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, 1958.

Hollis Chenery y Syrquin Moises, *La estructura del crecimiento económico; un análisis para el periodo 1950-1970*, Editorial Tecnos, 1978.

Hollis Chenery, et al, *Industrialization and Growth; a comparative study*, Oxford University, Press, 1986.

Holland, Stuart, *Capital versus the Regions*, McMillan, London, 1976.

INEGI, *Apéndice estadístico de las Estadísticas del Medio ambiente*, México, 1994.

Informe del Banco de México sobre la Economía Mexicana, 1995 y 1996.

Informe de Ejecución del PND 1996

Kaldor N., *Further Essays on Economic Theory, The Case for Regional Policies*, *Scotish Journal*, 1970, pags 139-155.

Krugman, Paul, *Rethinking International trade*, MIT Press, Cambridge Massachusets, 1990.

...(1991), "History and Industry location: The case of the Manufacturing Belt", *American Economic Review*.

.....(1992) , *Geografía y Comercio*, Antonio Bosch, Editor S.A., Barcelona, España.

.....(1994 a); "Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs"; *Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics*.

.....(1994 b), "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of political Economy*, 99 (31), pag 483-499.

.....(1996) , *The Self Organizing Economy*, Cambridge Massachusets, USA.

Monteiro da Costa, Jos Marcelino, "Incentivos fiscales y desarrollo regional: La experiencia internacional".

Myrdal Gunnar, *Economic Theory and Under Developed Regions*, G, Duckworth Press, London, 1957.

OCDE (a) (1997), *Examen de las Políticas Agrícolas de México*.

OCDE, (b) (1998), Desarrollo Regional y Política Estructural en México.

OCDE, © (1998), Descentralización e Infraestructura Local en México: Una nueva política pública para el desarrollo.

Ortíz Cruz, Etelberto (1997), El Cambio estructural en México y las Empresas Pequeñas y Medianas, Comercio Exterior, enero de 1997, pp 16-26.

Parnreiter Christof, México City: The making of a global City, Artículo que será publicado en Sassen Saskia, Cities and Their Cross – Border Networks. Blackwell Publishers. Oxford.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

Pedrao, Fernando, Problemática de la Política Económica Regional, publicado en Ensayos sobre la planificación regional del desarrollo, Siglo Veintiuno editores, México 1976, pp 428-449.

Presupuestos de Egresos de la Federación, 1997

Programa de Política Industrial y Comercio Exterior 1996

Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1995-2000.

Nacional Financiera, La Economía Mexicana en Cifras 1990, 11a edición, México, 1990.

Rello Espinosa, Fernando, Disponibilidad de Alimentos y Desarrollo Rural Sostenible, Revista Economía informa, número 256, abril de 1997.

Rondinelli, Denis, Método aplicado de Análisis regional, la dimensión espacial de la política de desarrollo, Banco Central Hipotecario, Colombia, 1988.

Tinbergen Jan, The middle phase, y Micro-regional plans, en Development Planning, World University Library, London, 1967.

Tinbergen, Jan, Development Planning, Short, medium and long term policies, World University Library, London, 1965.