

## Haz negocios sin fronteras.

Ahora Nextel te presenta un servicio único:  
Larga Distancia Internacional Incluida.  
Realiza todas tus llamadas telefónicas a Estados Unidos  
y Canadá y págalas como llamada local.

Sólo Nextel, sigue eliminando fronteras.



Llama al 10 18 33 00 y del interior  
de la República al 01 800 200 93 00.

Busca a tu Representante Autorizado.

 MOTOROLA

[www.nextel.com.mx](http://www.nextel.com.mx)

Proyecto por razones de política. Consulta términos y condiciones.  
MOTOROLA y el símbolo Estrella de la M están registrados en la Oficina de Patentes y Marcas de E.U.A.  
Las marcas de otros los demás productos o servicios son propiedad de sus respectivos dueños. © Motorola, Inc. 2006.

**NEXTEL**  
Hablemos de negocios

# TERRITORIO y ECONOMÍA

NÚMERO 13 / PRIMAVERA 2006

TERRITORIO y ECONOMÍA

## SIREM

Sistema de Información Regional de México

# TERRITORIO y ECONOMÍA

NÚMERO 13 / PRIMAVERA DE 2006

SIREM

Sistema de Información Regional de México

*Socios Directores:* León Bendesky, Víctor M. Godínez y Miguel Ángel Mendoza. *Análisis:* Beatriz Ramírez y Sandra Sánchez. *Tecnologías de la información:* Manuel Camarillo. *Administración:* Celia Reátiga. *Ventas:* David Ricardo Vizcarra. *Apoyo administrativo:* David Pérez.

*Director*

Víctor M. Godínez

*Consejo editorial*

Normand Asuad (Universidad Nacional Autónoma de México)

León Bendesky (SIREM)

Jorge Carrillo (Colegio de la Frontera Norte)

Guillermo Castro (Ciudad del Saber, Panamá)

Roberto P. Guimarães (ONU, Nueva York)

Luis Maira (Santiago de Chile)

Miguel Ángel Mendoza (SIREM)

José Octavio Martínez (CEPAL, México)

Manuel Parga (IIDEYT, Parral, Chihuahua)

Mario Polèse (Universidad de Québec)

Marc Rimez (Bruselas)

Clemente Ruiz Durán (Universidad Nacional Autónoma de México)

Federico Rubli Kaiser (Banco de México)

*Cuidado de la edición*

Myrna Armenta

*Territorio y Economía* es una revista trimestral de SIREM S.A. de C.V. Editor responsable: Víctor Manuel Godínez Zúñiga. Número de certificado de reserva de título otorgado por el Instituto Nacional de Derecho de Autor: 04-2002-092514392000-102. Número de certificado de licitud de título otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación: 12417. Número de certificado de licitud de contenido otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación: 9987. ISSN: 1665-8795. SIREM S.A. de C.V. Álvaro Obregón 168-103, colonia Roma, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06700, México D.F. Teléfonos: 5584 9909 y 5574 4399. Fax: 5584 9909 extensión 102. Impresión: Oak Editorial, S.A. de C.V. Cerrada de Veracruz 110, C-302, colonia Jesús del Monte, Huixquilu-can, México. Distribución: SIREM S.A. de C.V. Prohibida la reproducción parcial o total del contenido de esta publicación sin autorización por escrito del director.

Correo electrónico: [sirem@sirem.com.mx](mailto:sirem@sirem.com.mx)

Página web: [www.territorioeconomia.com](http://www.territorioeconomia.com)

## CONTENIDO

### ■ COYUNTURA

2 / *Economía internacional*  
Perspectiva económica mundial  
en 2006 y 2007

5 / *Economía nacional*  
Fin de sexenio: una economía  
menos próspera

8 / *Economía regional*  
El impacto macro y regional  
de las remesas familiares

### ■ ESTUDIOS

11 / El debate para innovar procesos  
de acceso al suelo urbano  
*Carlos Morales Schechinger*

32 / La ciudad intermedia como actor  
internacional: el caso de Rosario  
*María Sol Mina*

### ■ RESUMEN ECONÓMICO

43 / Pronósticos en perspectiva

### ■ ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS ESTADOS

55 / Baja California

### ■ NOTAS, NOTICIAS, COMENTARIOS

65 / El agua: uso, disponibilidad y gestión  
*Roberto González Amador*

67 / Notas sobre (hacia) la cuestión  
territorial

## *Perspectiva económica mundial en 2006 y 2007*

**E**l crecimiento económico mundial de 2005 fue menos intenso en comparación con el año anterior (4.5% contra 5.1%, de acuerdo con la estimación de Economist Intelligence Unit basada en las paridades del poder de compra de las monedas). Se estima que esta tendencia descendente se acentuará en 2006 y 2007 (con tasas anuales de 4.2 y 4% respectivamente).

El año pasado el PIB de todas las grandes regiones económicas del mundo observó, aunque en diversas medidas, una desaceleración. En 2006 se pronostica que este rasgo se acentuará en los motores principales del crecimiento global, es decir, Estados Unidos y China. Se prevé que en ambos países la política económica tendrá un signo predominantemente restrictivo. Este hecho será suficiente para que se debilite el desempeño productivo en casi todo el resto del mundo, debido sobre todo a las presiones que ejercerá sobre sus exportaciones. No obstante, algunos países podrán contrarrestar el debilitamiento relativo del comercio exterior por medio de un mayor dinamismo de su demanda interna.

La volatilidad del crecimiento fue la tónica dominante en Estados Unidos durante 2005. En contraste con el dinamismo de principios de año, el último trimestre registró un marcado frenazo. Los primeros datos de 2006 muestran una reanimación generalizada de la demanda, pero un gran número de pronósticos apuntan a que se repetirá el patrón de 2005, y por lo tanto, a que en los trimestres subsiguientes

vuelva a caer la posibilidad de sostener el nivel de actividad alcanzado al comenzar el año. Se estima que en 2005 el PIB de este país observará una variación anual real de 2.7% y de 2.5 en 2007.

El factor detrás de esta curva descendente de la intensidad del crecimiento económico de Estados Unidos es la mayor lentitud de la demanda ante cierto deterioro objetivo de las perspectivas que tienen frente a sí los consumidores, como resultado principalmente, de su elevado nivel de endeudamiento. Este factor cobra ahora mayor importancia debido al constante incremento de las tasas de interés de corto plazo durante los últimos dos años y medio, que al incrementar el peso del pago de la deuda se traduce, en la práctica, en una reducción de liquidez para el conjunto de la economía. Todo indica además que el costo del dinero todavía registrará, presumiblemente en el curso de los próximos seis meses, algunos aumentos adicionales.

Otro factor restrictivo de la economía estadounidense son los precios del petróleo. La mayoría de los pronósticos especializados anticipan que la tendencia alcista seguirá presente, no importa si con menor intensidad que en el pasado, en 2006 y 2007. Esto es otra mala noticia para los consumidores, cuyo presupuesto continuará siendo exprimido por los altos costos del petróleo y el gas natural que utilizan en su hogar y en sus medios de transporte. Pero los costos de la energía también afectan al sector corporativo, en especial

en lo que hace a su gasto de inversión, y lo peor: mayores precios de la energía pueden obligar a la Reserva Federal a adoptar una postura más restrictiva de lo esperado, lo que no haría sino reforzar aún más las tendencias al debilitamiento del crecimiento general.

Hay cierto contraste en las perspectivas económicas de la zona del euro, que desde fines de 2005 tienden a mejorar ligeramente. En el último trimestre del año pasado el producto de este grupo de naciones observó un crecimiento anualizado de 2.6 por ciento. Se espera que en 2006 la zona euro tendrá un crecimiento agregado de 1.9%, tasa idéntica a la que por ahora se vaticina para 2007. En términos generales, se advierte que las intenciones de inversión se han reanimado en algunos segmentos del sector empresarial. En todo caso, este ambiente más propicio al crecimiento se encuentra en una etapa inicial y queda por saber si podrá consolidarse. En todo caso, los especialistas son escépticos con respecto a que de esto pueda resultar un incremento perceptible en la creación de nuevas plazas de trabajo y, a partir de ello, en

la renovación del dinamismo de la demanda interna. En la mayoría de los pronósticos de desempeño macroeconómico de mediano plazo de la zona euro, se considera que no será sino hasta fines de 2007 que los consumidores podrían tomar el comando de la recuperación económica.

La economía japonesa, por su parte, parece haberse recuperado del alud de problemas que enfrentó en el decenio precedente. La reestructuración del sistema financiero y del sector corporativo muestra un alto grado de avance. La rentabilidad de ambos sectores muestra una mejoría neta. La creación de empleo se ha retomado y de ella deriva una reanimación de la demanda que no se veía desde hace bastantes años. En 2005 el PIB de Japón creció 2.8%, con una tendencia hacia la aceleración (la tasa anualizada del último trimestre de 2005 fue de 5.5%). La inversión privada es la fuerza que está impulsando la recuperación japonesa, mientras que la exportación hacia los mercados asiáticos (en especial a China) sigue creciendo rápidamente. Se espera que en 2006 Japón crezca a una tasa al menos de

#### Pronóstico económico internacional: escenario base

	2004	2005	2006	2007
<b>Crecimiento del PIB real (%)</b>				
OCDE*	3.2	2.6	2.5	2.3
No-OCDE*	7.8	7.2	6.6	6.2
Mundial*	5.1	4.5	4.2	4.0
Mundial (tipo de cambio de mercado)	4.0	3.5	3.3	3.1
<b>Resumen de crecimiento regional</b>				
Norte América	4.2	3.5	2.7	2.5
Europa Occidental	2.6	1.8	2.2	2.3
Economías en transición	6.7	5.2	5.2	5.2
Asia y Australia	4.8	4.8	4.7	4.1
Latinoamérica	5.8	4.3	4.1	3.5
Medio Oriente y África del Norte	6.0	5.2	5.2	5.1
África Secundaria-Sáhara	4.9	4.9	4.7	4.6
<b>Inflación</b>				
OCDE	1.9	2.2	2.5	2.3
Mundial	2.7	3.0	3.4	3.1
<b>Crecimiento del comercio de bienes</b>				
Países desarrollados	8.2	5.6	5.5	5.3
Países en vías de desarrollo	17.1	10.7	10.7	10.2
Mundial	10.9	7.2	7.2	7.0

\*Calculados con base en la paridad de poder de compra

Fuente: The Economist Intelligence Unit Limited

2.6%, pero también se vaticina una desaceleración hacia finales de año, que conduciría a rebajar la tasa de crecimiento en 2007 (que sería de 1.5%). La razón de esto último se localiza en el exterior: a medida que China y Estados Unidos disminuyan su crecimiento, las exportaciones japonesas se debilitarán, tendencia que además se verá reforzada por otra, que es el fortalecimiento del yen. De cumplirse este escenario, el ciclo de inversión que vive Japón llegará a su fin, en tanto que los consumidores entrarán en una fase de gasto moderado en un contexto en el que las cargas tributarias y las asociadas a la seguridad social tienden a subir en términos reales.

Los procesos en marcha en los polos dominantes de la economía internacional tienen varias implicaciones para el resto del mundo. Para los llamados países emergentes, configuran un entorno que gradualmente se vuelve menos “amigable”. El debilitamiento de la demanda de importación estadounidense golpeará particularmente a aquellos países—que son numerosos, y entre ellos a la cabeza se encuentra México—que no cuentan con estrategias de diversificación comercial hacia los mercados dinámicos, es decir, especialmente hacia los de Asia.

Por si esto fuera poco, el entorno financiero internacional también está en una situación de cambio de tendencia. Pero de cambio en clave negativa, porque con la desaceleración económica de Estados Unidos los inversionistas tenderán a ser más precavidos o, para decirlo con un término especializado, incrementarán su aversión al riesgo. Esto quiere decir algo muy específico: los inversionistas exigirán mayores dividendos de sus carteras en los países “emergentes”. Los efectos económico financieros de esta tendencia pueden agravarse si se consideran a la luz de otro factor,

ya mencionado del entorno internacional que enfrentará este grupo de países: altos precios de la energía, ya sea que éstos permanezcan en los niveles actuales o, peor aún, que se incrementen.

Este ambiente internacional económicamente más hostil será en particular grave para los países de América Latina, que apenas están superando los efectos de la recesión de 2001-2002. En casi toda la región el crecimiento disminuyó o la expansión fue restringida en 2005 por la desaceleración de la demanda de importación estadounidense y, en el caso de algunos países, China (este fue el caso, señaladamente, de Brasil). Otro factor de restricción externa fue la estabilización después de varios años de incrementos en los precios de las materias primas (exceptuando, claro está, al petróleo). Todos estos factores seguirán afectando negativamente el desempeño económico latinoamericano en 2006 y 2007. A ello deben añadirse los requerimientos financieros de la región, requerimientos impuestos por la necesidad de refinanciar segmentos significativos de la deuda externa de varios países.

Por otra parte, y mientras que China e India mantendrán la fortaleza de su crecimiento, las economías de la región de Asia Pacífico seguirán enfrentando algunas condiciones adversas. Entre éstas se encuentran además del ya citado debilitamiento de la demanda global de importación y los altos precios de la energía, la inercia de los problemas económicos y sociales producidos por el tsunami de diciembre de 2004. En 2006 y 2007 el crecimiento mostrará un debilitamiento relativo en esta región, aunque se espera que a finales de la presente década recupere su dinamismo tradicional.

*Víctor M. Godínez*

## *Fin de sexenio: una economía menos próspera*

**E**l Producto Interno Bruto generado en México en 2005 en términos nominales, es decir, medido a precios corrientes, fue de 8 billones 374, 348 millones de pesos, lo que equivale a 8.6% más que el año anterior. Para poner en perspectiva esta cifra del valor de la producción anual diremos que equivale en dólares a 768.2 mil millones, tomando como tipo de cambio promedio del año, 10.92 pesos por dólar. Así, el producto nominal representa 6.15% del PIB a precios corrientes de Estados Unidos, que en ese mismo año fue de 12 billones 485 mil millones de dólares, lo que implica que esa economía es 16.1 veces más grande.

Si la medición del PIB se hace con base en el poder de paridad de compra, lo que se conoce como dólares internacionales, y que sirve de medio de comparación entre países, la economía mexicana ocupó el doceavo lugar en 2004.

Este es un indicador primario del tamaño de la economía que corresponde a una visión estática de la posición relativa de las economías. Pero es necesario contraponerlo con algún indicador de la dinámica del comportamiento de la actividad productiva, como puede ser la tasa de crecimiento, el índice de la productividad o el de la penetración en los mercados asociado con la competitividad.

<b>Producto Interno Bruto de países seleccionados Medido con base en dólares internacionales Miles de millones de dólares, 2004</b>		
Estados Unidos	11,628	100
China	7,123	61.2
Japón	3,374	29.0
India	3,362	28.9
Alemania	2,325	19.9
Reino Unido	1,832	15.7
Francia	1,744	15.0
Italia	1,621	13.9
Brasil	1,482	12.7
Rusia	1,408	12.1
España	1,046	9.0
México	1,014	8.7

Fuente: Banco Mundial

En este sentido dinámico, la economía mexicana muestra condiciones adversas que son significativas. En una reciente comparecencia ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado (22 de febrero de 2006), el gobernador del Banco de México hizo una serie de consideraciones sobre estas cuestiones, entre las que destacan las siguientes: La economía mexicana ha crecido por debajo del promedio de América Latina y eso a pesar de las condiciones extraordinariamente favorables del entorno internacional, como es el amplio financiamiento, los flujos adicionales de ingresos petroleros y las remesas.

Además, señaló que en 1960 México tenía un producto por habitante similar al de España y muy superior al de Corea y otros países asiáticos. Luego de más de 40 años, el PIB por habitante del país está estancado y ya lo superó Chile y, por cierto, Corea que hoy tiene un registro de más del doble que México.

Dijo el gobernador algo que es bien sabido: el fenómeno del bajo crecimiento de la actividad económica de México no es reciente, sino que se ha ido acumulando por décadas. Obviamente, añadió, “no hemos aprovechado plenamente nuestras ventajas comparativas, tenemos todavía rigideces en la economía, lastres que nos hacen avanzar lentamente”. La falta de flexibilidad se advierte, entre otras manifestaciones, en el exceso de regulaciones y trámites que impiden crear mercados competitivos en los bienes de consumo, o bien, en los sectores de la energía, las comunicaciones y las telecomunicaciones. Todo esto hace que tengamos un lugar muy retrasado en las clasificaciones mundiales de la competitividad que incluyen también la calidad de las instituciones públicas. Esta situación afecta, igualmente, al mercado laboral lo que se expresa en que la insuficiente recuperación del empleo sea primordialmente en trabajos temporales, mientras que el aumento de la ocupación permanente es muy limitado.

En el Informe sobre la inflación del periodo de julio a septiembre de 2005, el Banco de México había ya señalado de modo contundente la pérdida de participación de los productos mexicanos en los mercados internacionales. A pesar de la expansión considerable del sector exportador desde principios de la

década de 1990, dicha participación llegó a su nivel máximo de 2.6% en 2000 y se redujo a 2% en 2004. Mientras tanto la proporción de China pasó en ese mismo lapso de alrededor de 3.5 hasta 6.5 por ciento. Si se considera sólo el mercado estadounidense en el que México debería tener grandes ventajas derivadas de la integración mediante el TLCAN y al cual se dirige 90% de las exportaciones totales del país, se advierte que China ha pasado de una participación de 3% en 1990 hasta 14.2% en 2005, mientras que México pasó de 6% en 1990 a 11.5% en 2002 y cayó a 10.2% en 2005.

El análisis señala que si se comparan las exportaciones mexicanas a Estados Unidos del primer semestre de 2005 con las que se hubiesen hecho de haberse mantenido la participación del mercado que se tenía en el año 2000, la pérdida neta se estima en 12,453 millones de dólares y de 27 mil millones para todo el año, es decir, un valor que equivale a 15% de las exportaciones no petroleras.

Las pérdidas de las exportaciones de productos elaborados en México que van al mercado de Estados Unidos se advierten en sectores clave como son el automotriz, electrónico y textil. Pero, además, si se consideran los países frente a los que se ha ido perdiendo de modo constante la competitividad en ese mercado resalta que en todos esos productos, China ha ganado penetración. Y un dato adicional de relevancia que no debe perderse de vista, es que 101 países tuvieron un mejor desempeño que México en la tasa de crecimiento de las exportaciones a Estados Unidos y 84 de ellos elevaron su participación en ese mercado, mientras este país la perdía.

Finalmente, en su citada comparecencia ante el Senado, el gobernador indicó que los datos iniciales del conteo de población levantado hace unos meses por el INEGI mostraron que hay menos habitantes. Esto es compatible con las crecientes corrientes de migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos y el mayor flujo de remesas. Los estados que reciben mayores remesas, como son Michoacán o Guanajuato muestran un estancamiento en el número de sus habitantes. Estas consideraciones ponen de relieve la necesidad de reconsiderar los resultados de las estadísticas de empleo, pues muestran las condiciones

de un mercado laboral que registra cambios estructurales asociados con la migración e indican la incapacidad de generar ocupación remunerada y con prestaciones sociales para una gran parte de la población y, al mismo tiempo, una expansión de la informalidad.

Los resultados del crecimiento del PIB en 2005 que mostró una tasa anual de 3% y la contención del incremento de los precios a una tasa de 3.3%, junto con el control de la paridad del peso con el dólar y de las tasas de interés, son signos de estabilidad económica.

Pero estos resultados deben contrastarse necesariamente con los elementos de la dinámica de la actividad productiva, como los que se han señalado anteriormente. No hay garantía de que la estabilidad contribuya por sí misma a romper las restricciones impuestas por el modo estructural de crecimiento.

Los resultados macroeconómicos de 2005 no fueron sobresalientes y las proyecciones para 2006 indican que el cerco a la expansión no se superará.

*León Bendesky*

<b>Indicadores económicos: 2005 y 2006</b>		
	2005	2006*
PIB (tca** %)	3.0	2.7
Precios al consumidor (tca %)	3.3	3.8
Cetes (tasa a final del año %)	8.2	9.3
Tipo de cambio (peso-dólar a diciembre)	10.7	11
Índice de volumen industrial	1.6	2.3
Índice de volumen manufacturero	1.2	1.1
Índice de volumen de la construcción	3.3	1.8
Ventas al mayoreo	1.4	4.0
Ventas al menudeo	4.5	4.3
Exportación de bienes (mmd***)	213,711	238,848
Importación de bienes (mmd)	221,269	246,579
Balanza comercial (mmd)	-7,558	7,731

\*Proyecciones, \*\*Tasa de crecimiento anual, Miles de millones de dólares

Fuentes: INEGI, Banxico y SIREM Macro

## El impacto macro y regional de las remesas familiares

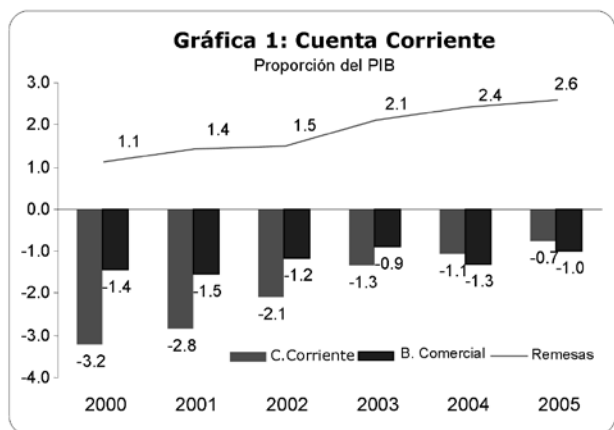
**L**a información del Banco de México (Banxico) sobre la Balanza de Pagos al cierre de 2005 confirma que las remesas familiares, de 20 mil millones de dólares, ocupan el tercer lugar en la generación de divisas después de la industria maquiladora y las exportaciones petroleras. En 2005 el monto de la inversión extranjera directa fue de 17.8 mil millones de dólares y los ingresos derivados del turismo ascendieron solamente a 9.2 millones de dólares. En el periodo 2001-2005 los ingresos por remesas se caracterizaron por un crecimiento acelerado: en promedio anual aumentaron 24.5% en el quinquenio y, en el año de más débil crecimiento (2002), la tasa fue de 9 por ciento.

El informe de Banxico deja ver que el déficit en cuenta corriente continúa su tendencia decreciente. Su monto fue de 5.7 mil millones

de dólares y representó 0.7 por ciento del PIB en 2005. De acuerdo con el análisis del Banco Central, esta disminución dependió del incremento de los ingresos provenientes de las exportaciones petroleras y las remesas familiares.

Ahora bien, centrar la explicación por el lado de las exportaciones petroleras no parece ser lo más adecuado debido a que éstas no fueron capaces de disminuir sustancialmente el déficit de la balanza comercial. La dinámica de las remesas en los dos últimos años fue en cambio suficiente para provocar que la relación entre la cuenta corriente y la balanza comercial se modificara sustancialmente. Durante mucho tiempo se observó que el déficit en cuenta corriente fue mayor al déficit de la balanza comercial, y no existían mecanismos estructurales para cambiar la relación. El diferencial entre las dos balanzas comenzó a disminuir a partir de 2001 al mismo tiempo que las remesas se incrementaban aceleradamente. En la gráfica 1 se observa claramente la manera en que, mientras el déficit de balanza comercial se mantuvo entre 1 y 1.5 por ciento del PIB en el periodo 2000-2005, el déficit de la cuenta corriente, de 3.2 por ciento en 2000, se reducía a 0.7 por ciento 2005.

En función de lo anterior, puede decirse que la disminución del déficit de la cuenta corriente se explica, no por la balanza comercial, sino por los otros componentes de la cuenta corriente: el saldo de servicios factoriales, el de servicios no-factoriales y el de las transfe-



**Cuadro 1: Componentes de la cuenta corriente**

Proporción del PIB						
	Cuenta Corriente	Cuenta Comercial	Servicios no factoriales	Servicios factoriales	Transferencias	Remesas
2000	-3.2	-1.4	-0.4	-2.6	1.2	1.1
2001	-2.8	-1.5	-0.6	-2.2	1.5	1.4
2002	-2.1	-1.2	-0.6	-1.9	1.6	1.5
2003	-1.3	-0.9	-0.7	-1.9	2.2	2.1
2004	-1.1	-1.3	-0.7	-1.6	2.5	2.4
2005	-0.7	-1.0	-0.7	-1.7	2.7	2.6
Promedio	-0.9	-1.0	-0.6	-2.0	1.9	1.9

Fuente: Elaboración de SIREM con información de Banxico

rencias, rubro que incluye, precisamente, los ingresos por remesas familiares. Las balanzas de servicios factoriales y no-factoriales se han caracterizado por ser deficitarias; el déficit de servicios factoriales se ha mantenido alrededor de 0.6 por ciento del PIB, mientras que el déficit de servicios no-factoriales, aunque con tendencia decreciente, ha sido de 2.0 por ciento del PIB. El balance de transferencias fue positivo, con tendencia creciente, en el periodo 2000-2005, esta variable está casi totalmente determinada por el movimiento de las reservas. Por lo tanto, la explicación de la disminución del déficit en cuenta corriente se origina en el saldo de la balanza de transferencias, que ha sido positivo y creciente como consecuencia de la acelerada afluencia de las remesas.

En resumen, la dinámica de las remesas tuvo como resultado un menor déficit de la cuenta corriente que en 2004, y 2005 se caracterizó por registrar montos más reducidos que los del déficit de la balanza comercial. En consecuencia, las necesidades de financiamiento han sido menores y parece evidente la existencia de una relación positiva entre remesas y crecimiento económico (gráfica 2) durante el periodo 2000-2005. La pregunta es si

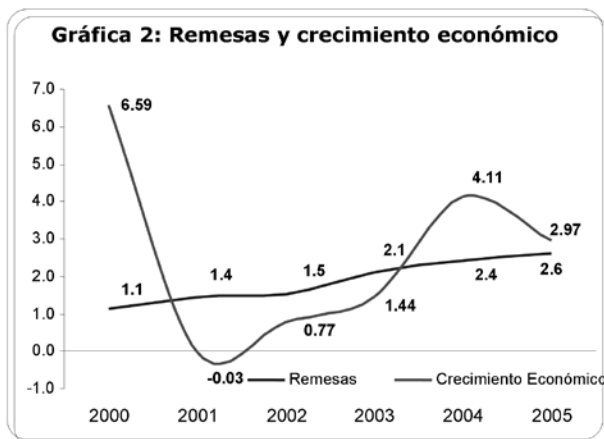
esta relación positiva se puede sostener en una situación de mejora económica, en la que el déficit de la balanza comercial tendería a crecer y las necesidades de financiamiento a aumentar, con lo cual se incrementaría inevitablemente la dimensión del déficit en cuenta corriente con respecto al de la balanza comercial.

### I. IMPACTO REGIONAL DE LAS REMESAS

La discusión del impacto de las remesas se enfoca principalmente a establecer el efecto positivo que tienen sobre el ingreso y el consumo de las familias. No hay duda de que, desde el punto de vista del financiamiento al desarrollo, son una "buena" fuente (Cadena y Cárdenas, 2004), pues en comparación con otros tipos de flujos de financiamiento externo su volatilidad es menor. Y desde el punto de vista macroeconómico regional, su impacto económico es muy alto debido a que en algunas entidades, como Michoacán, llegan a representar hasta un 17 por ciento del PIB estatal.

En el cuadro 2 se presenta la distribución por entidad de las remesas familiares en el periodo 2003-2005. Lo que muestra este cuadro es que cinco entidades federativas constituyen el destino del 45 por ciento de las remesas: Michoacán, Guerrero, Estado de México, Guanajuato y el Distrito Federal. Se trata de un grupo heterogéneo, pues combina entidades de niveles altos y bajos de ingreso. En particular resalta el caso del Distrito Federal, cuya participación en el monto total de las remesas ganó un punto porcentual entre 2003 y 2005.

En el cuadro 2 también se estima el impacto de las remesas en la economía de las entidades, por medio de la proporción que representan en sus respec-



**Cuadro 2: Distribución e impacto regional de las remesas familiares**

	Distribución regional				Proporción del PIB de la entidad		
	2003	2004	2005		2003	2004	2005
MICHOACAN	12.63	13.22	12.95	MICHOACAN	13.49	16.27	17.35
GUERRERO	9.03	9.22	8.56	GUERRERO	12.15	14.66	14.78
MEXICO	9.69	8.54	8.45	HIDALGO	9.21	10.51	10.89
GUANAJUATO	7.77	8.34	8.36	ZACATECAS	8.00	9.27	9.70
DISTRITO FEDERAL	6.34	5.74	7.25	OAXACA	7.28	8.52	9.48
PUEBLA	5.91	5.75	5.86	NAYARIT	6.36	7.23	7.58
VERACRUZ	5.79	5.72	5.76	GUANAJUATO	5.11	6.43	6.96
OAXACA	4.91	4.84	5.00	CHIAPAS	3.67	4.76	5.66
HIDALGO	5.14	4.97	4.78	TLAXCALA	4.28	5.17	5.62
JALISCO	3.78	3.70	3.59	MORELOS	4.22	4.76	5.11
CHIAPAS	2.69	3.01	3.27	PUEBLA	3.75	4.44	4.76
ZACATECAS	2.60	2.54	2.48	COLIMA	3.18	3.92	4.04
MORELOS	2.56	2.41	2.38	VERACRUZ	3.27	3.77	3.99
SAN LUIS POTOSI	2.43	2.37	2.38	SAN LUIS POTOSI	3.28	3.69	3.97
QUERETARO	1.71	2.03	1.96	DURANGO	2.80	3.49	3.88
SINALOA	1.92	1.90	1.85	AGUASCALIENTES	3.25	3.86	3.60
DURANGO	1.58	1.67	1.70	QUERETARO	2.30	3.17	3.20
AGUASCALIENTES	1.73	1.79	1.58	SINALOA	2.33	2.74	2.93
TAMAULIPAS	1.41	1.45	1.51	MEXICO	2.37	2.47	2.63
CHIHUAHUA	1.43	1.32	1.46	JALISCO	1.39	1.64	1.75
NAYARIT	1.48	1.43	1.40	TABASCO	1.02	1.21	1.40
NUEVO LEON	1.24	1.70	1.15	TAMAULIPAS	1.01	1.20	1.34
TLAXCALA	1.01	1.05	1.05	SONORA	0.70	0.92	1.03
COAHUILA	0.87	0.93	0.94	CHIHUAHUA	0.76	0.82	0.98
BAJA CALIFORNIA	0.93	0.90	0.93	DISTRITO FEDERAL	0.65	0.69	0.93
SONORA	0.78	0.89	0.93	YUCATAN	0.64	0.92	0.82
COLIMA	0.73	0.76	0.73	COAHUILA	0.62	0.76	0.81
TABASCO	0.55	0.57	0.63	BAJA CALIFORNIA	0.64	0.71	0.79
YUCATAN	0.39	0.48	0.40	QUINTANA ROO	0.78	0.73	0.67
QUINTANA ROO	0.53	0.43	0.37	CAMPECHE	0.52	0.50	0.58
CAMPECHE	0.28	0.23	0.25	BAJA CALIFORNIA SUR	0.52	0.46	0.51
BAJA CALIFORNIA SUR	0.13	0.10	0.10	NUEVO LEON	0.39	0.62	0.45
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>		<b>2.31</b>	<b>2.72</b>	<b>2.92</b>

Fuente: Elaboración de SIREM con información de BANXICO y el SIREM-Regional

Nota: Las entidades se ordenaron con base al dato de 2005.

tivos PIB. En este caso, las cinco entidades con mayor impacto son un grupo con bajo nivel de ingreso: Michoacán, Guerrero, Hidalgo, Zacatecas y Oaxaca. Llama la atención el estado de Michoacán, donde el impacto económico de las remesas se acrecentó debido a que su monto pasó de 13.5 en 2003 a 17.4 por ciento del PIB en 2005. Obsérvese que la mayoría de las entidades muestran una tendencia creciente en la relación remesas/PIB. En el caso del D.F. las remesas familiares representan menos de uno por ciento del PIB, pero si continúa con la tasa de crecimiento actual en pocos años alcanzará una cifra parecida al promedio nacional.

Si las tendencias no se modifican —y no hay razones para pensar que ello pueda ocurrir en el plazo inmediato— seguiremos viendo que cinco entidades federativas concentrarán cerca del 50 por ciento de las remesas de los

trabajadores en el exterior y que su impacto económico se acrecentará en las economías con más bajo nivel de ingreso. Por otro lado, si el comportamiento de la migración por entidad federativa hacia Estados Unidos mantiene las tendencias actuales, mismas que el CONAPO tiene bien establecidas, pronto habrá al menos un nuevo actor en la “grandes ligas” de la distribución estatal de las remesas, tanto en términos relativos como absolutos, y será el estado de Jalisco.

*Miguel Ángel Mendoza*

#### REFERENCIA

Cadena, X. y Cárdenas, M. (2004) Las remesas en Colombia: costos de transacción y lavado de dinero. Documento de trabajo, FEDEARROLLO, Colombia.

## *El debate para innovar procesos de acceso al suelo urbano*

*Fil. Carlos Morales Schechinger\**

---

### I. INTRODUCCIÓN

**U**na de las características de los países en desarrollo, es la persistente e incluso creciente inaccesibilidad al suelo adecuadamente ubicado, servido y seguro para amplios estratos de población que en su mayoría, auto-producen su vivienda. Los problemas se extienden más allá del acceso al suelo para vivienda de los pobres, pues también los demás usos que la complementan y en general los usos que estructuran y hacen funcionar a la ciudad en su conjunto, tienen cada vez más problemas en el acceso al suelo bien ubicado y servido.

Incluso los promotores de vivienda social y vivienda media encuentran cada vez más dificultades para adquirir suelo adecuado para sus desarrollos. Desde luego que los usos con menores posibilidades de competir en el mercado de suelo tienen que conformarse con las peores ubicaciones como son los públicos y los que cumplen una función ecológica.

Los efectos son varios, mencionemos algunos. En términos urbanos, las áreas metropolitanas se han dispersado salpicadamente con asentamientos periféricos mal servidos y entremezclados con amplias áreas sujetas a especulación muchas veces con infraestructura desperdiciada.

En términos sociales, la segregación socio-espacial se ha exacerbado en sus múltiples

dimensiones, en varias ciudades los grupos sociales se han separado y distanciado reduciendo las posibilidades de interacción, en otras, la pugna por el espacio ha mezclado y reunido a grupos sociales pero a veces a cambio de la construcción de barreras físicas, a veces anunciando procesos de “gentrificación”.<sup>1</sup>

En términos económicos, cada vez más riqueza creada por la sociedad tiene que dirigirse a pagar precios crecientes del suelo de menor calidad urbana; incluso los usos del suelo que cuentan con una mayor capacidad para competir en el mercado tienen que destinar cada vez mayores recursos para asegurar un espacio adecuado dentro de la ciudad.

En términos ambientales, la función ecológica crítica que albergan varios terrenos del entorno urbano o incluso de su interior, no puede competir contra las expectativas económicas de sus propietarios, así las riberas de ríos y playas, los bosques, las zonas de recarga acuífera. Lo anterior sucede aun cuando se valora e incluso se obliga a pagarles a esas áreas por los servicios ambientales que prestan a la ciudad y que no se acercan a los precios del suelo que esas tierras adquieren cuando son requeridas para cualquiera de los usos urbanos. Incluso el cultivo agrícola más rentable no logra competir contra la vivienda más pobre, cuando el propietario somete su terreno a la competencia por el “mayor y mejor uso del suelo”.<sup>2</sup>

Entre las explicaciones se encuentran de manera central las reglas con las que juega la

propiedad en la asignación de usos del suelo, así como en la incorporación de infraestructuras y servicios a las mismas. Hoy en día parece haber una tendencia casi mundial a que dichas reglas dejen el suelo al libre juego del mercado como si éste tuviese un comportamiento similar al de otras mercancías de producción y consumo competitivo.

La propiedad del suelo es por naturaleza contraria a los presupuestos requeridos para que se dé un mercado competitivo; en efecto sus privilegios de ubicación exclusiva, creadas por las relaciones de dependencia espacial que sólo surge de manera colectiva, le confieren al suelo características de escasez, de irreproductibilidad y de aprovechamiento en las externalidades sin la internalización de los costos correspondientes y mucho menos sin el pago de contrapartidas a la sociedad.

En varios países, particularmente de economías débiles y distribución del ingreso muy inequitativo, se ha desregulado el suelo y se ha seguido un juego mercantil que puede estar exacerbando la distribución inadecuada e injusta de usos del suelo, alimentando nuevamente la distribución inequitativa de oportunidades y cerrando así el círculo que empuja a un ingreso notoriamente desigual.

Estas y otras características son reconocidas por muchas corrientes de pensamiento, lo que ha llevado a países de economías maduras a establecer reglas específicas relacionadas con la gestión de los procesos de dotación de servicios al suelo que se incorpora en las ciudades. Los efectos de la regulación creativa pero rigurosa se notan en la reducción del mercado especulativo desregulado; en la canalización de recursos para mejorar los espacios construidos o protegidos, en lugar de que se dirijan a alimentar la cadena especulativa; y en el aseguramiento de que la mayoría de las actividades urbanas y ambientales encuentren su espacio adecuadamente.

Es notorio como en países con economías donde florece un mercado libre para la mayoría de las mercancías, las reglas con las que opera el suelo lo apartan de un libre mercado, es decir de un mercado desregulado. Estas reglas son muy variadas y muy sofisticadas.<sup>3</sup>

En la Europa Occidental y el Sudeste de Oceanía tienen gran preponderancia las

obligaciones a la propiedad territorial que modifican la balanza en favor de la demanda de suelo y reducen las expectativas especulativas de los propietarios, por ejemplo a través de la obligación de desarrollar en corto tiempo o de hacerlo coordinadamente en polígonos que reúnen a varios propietarios y usos del suelo, donde se distribuyen equitativamente las cargas y beneficios de la urbanización.

Otros más, utilizan la venta pública de privilegios de construcción que lleva detrás una concepción de la propiedad donde la ciudad tiene derechos prioritarios sobre el suelo, como los de construcción y la subdivisión, por eso disponen de ellos a conveniencia del interés colectivo; esto toma la forma de venta de privilegios de construcción, de pagos en dinero o en espacio, así como de arrendamiento de suelo a largo plazo.

Otras reglas predominan en otras regiones. En Norteamérica (excepto México), el impuesto a la propiedad se encuentra entre los más altos del mundo. Esto permite que los gobiernos locales sean “socios silenciosos”,<sup>4</sup> (en ocasiones hasta socios mayoritarios) de las rentas del suelo, lo que les da una amplia fortaleza financiera para devolver las ganancias de su “asociación” con servicios a la comunidad.

En el Sudeste Asiático, las ciudades nación con economías de mercado circunscritas en un capitalismo muy agresivo, suelen ser propietarias mayoritarias del suelo, sino es que propietarias absolutas, lo que les permite controlar directamente la distribución de usos del suelo y recuperar la totalidad de las variaciones de precios del suelo, las coloquialmente denominadas “plusvalías” para financiar servicios urbanos de alta calidad.

Algunas otras regiones como los países ex-socialistas, llamados en transición, aunque han privatizado grandes extensiones de tierra intentan recuperar presencia mejorando el impuesto a la propiedad para contrarrestar las consecuencias del cambio radical de su política de suelo.

En contraste, en los países en desarrollo de Latinoamérica, del Sub-Continente Indio, del Medio Oriente y de África han estado adoptando políticas de liberación del mercado de suelo. Éstas cobran varias formas, por ejemplo: se eliminan las barreras al crecimiento

de sus ciudades; se privatiza la tierra fiscal o de comunidades indígenas; se dan descuentos y exenciones fiscales a la propiedad; se retira el gobierno de la acción directa en la urbanización; se entregan títulos plenos a la propiedad de los asentamientos informales o de la vivienda otrora estatal, o se indemnizan completas las expectativas no realizadas de los propietarios expropiados.

Los resultados de esta liberalización no han sido los esperados, y se repiten los efectos indeseados que se han descrito más arriba desde los puntos de vista económicos, sociales, urbanos y ambientales. Las políticas recomendadas por organismos internacionales tampoco han contrarrestado la situación.

Hay evidencias de que las medidas frecuentemente promovidas por los organismos internacionales que impulsan la desgravación impositiva, la titulación universal, los subsidios a la vivienda y la reducción de estándares y tamaños de urbanización y construcción, provocan entre otros aspectos, el incremento de los precios en el acceso al suelo y la dispersión de las ciudades, es decir que son introducidas sin antes controlar la especulación inmobiliaria que pueden desencadenar.

Estas evidencias desde luego señalan el rumbo de nuevas investigaciones que las detallen; sin embargo, y más importante, las evidencias ya por sí solas indican que los procesos de gestión del suelo deben ser repensados y en su caso, debieran aplicarse otro tipo de medidas en el corto plazo, para evitar que se sigan acumulando los efectos indeseados evidentes hasta el momento.

Lo que está en el centro del debate es el poner en tela de juicio las reglas con las que opera la propiedad del suelo y la necesidad de emprender políticas audaces que no necesariamente deben coincidir con las recomendadas, y con frecuencia exigidas, por los organismos internacionales. Debe superarse el halo incuestionable que dichas recomendaciones adquieren por el sólo hecho de que han sido prescritas por instituciones internacionales; no se puede esperar a que esas instituciones se percaten tardíamente de efectos no deseados y quieran corregir el camino cuando sea demasiado tarde.

## II. LA NATURALEZA DEL SUELO Y DE LOS PRECIOS DEL SUELO

Para entender lo que está pasando, se requiere poner sobre la mesa conceptos básicos sobre la operación del suelo. Los conceptos deben permitir crear un marco de referencia para evaluar los procesos de acceso al suelo urbano.

### 2.1 *El precio del suelo*<sup>5</sup>

Los factores que determinan la accesibilidad al suelo son muchos y no sólo su precio. Las investigaciones de las últimas décadas resaltan la importancia del clientelismo político, los derechos específicos sobre la propiedad, las redes sociales de información y de otros factores que facilitan o dificultan el acceso al suelo. El poner en evidencia otros factores ha permitido establecer políticas que incidan sobre ellos y evitar políticas reduccionistas que sobre enfatizan la dimensión económica.

No obstante lo anterior, no se puede eliminar la importancia de la dimensión económica, particularmente la manera como se forma el precio del suelo. La preeminencia de esta dimensión es evidente a partir de la misma preeminencia de las políticas que precisamente parten del supuesto de que la libre competencia del suelo reducirá los precios y mejorará la accesibilidad a este recurso básico.

El precio del suelo, es una especie de síntesis de lo que es la ciudad. El precio del suelo sintetiza las condiciones de localización relativa de la tierra de cada ciudad; refleja la ferocidad con la que los distintos necesitados de suelo compiten por obtener las condiciones de localización de cada terreno de la ciudad. Por una localización relativa que sólo puede ser creada por la multiplicidad de acciones de los actores de la ciudad.

Los economistas enfatizan que el precio se forma a partir del tirón de la demanda del suelo, toda vez que el costo de crear las distintas localizaciones es un costo compartido colectivamente y no asumido por el predio individualmente.

También por ello el precio del suelo no proviene de un costo de producción sino que es un residuo que resulta de restar al precio de un inmueble construido, aquellos costos inherentes de la construcción misma, incluyen-

do la ganancia media del capital invertido en dicha construcción. Hecha la resta, el residuo es el precio máximo que la demanda estará dispuesta a pagar por ese terreno.

En virtud de que la oferta de terrenos, con sus características únicas de localización, se encuentra en una proporción menor a la demanda, la oferta tendrá la capacidad de exigir el precio máximo que está dispuesto a ofrecer el demandante. El demandante tendrá que competir por ese terreno y ofrecerá hasta el tope de dicho residuo, de hecho si hay demandantes con residuos diferentes, obtendrá el predio aquel con el residuo más alto, por eso se habla de que el precio del suelo es el que corresponde al del "mayor y mejor uso".<sup>6</sup>

Así el mecanismo de formación sobre el precio del suelo se vuelve una determinante central, si bien no única, sí muy importante en el acceso al suelo con la ubicación que cada uso requiere.

La competencia entre los distintos usos del suelo no sólo se presenta entre los usos que en un momento dado compitan por esa ubicación, sino que intervienen también usos que a futuro se pueden presentar, algunos de los cuales pueden ofrecer una cantidad superior a la que pueden ofrecer usos que ya requieren hoy el espacio. El espacio que alberga un terreno es un recurso que no se destruye, sus ventajas de localización fueron creadas a través de mucho tiempo y difícilmente las perderá, antes bien incorporará cada vez mayores.

La característica anterior permite a la oferta esperar a que llegue un uso mayor frente a los que actualmente compiten y en todo caso exigirá hoy un precio equivalente al que esa oferta estará dispuesta a pagar en el futuro, aun cuando sólo en el futuro se requiera el terreno.

En suma el precio del suelo, es de naturaleza residual a partir del valor de los usos a los que se dedicará cada terreno menos los costos de construcción que hacen posible dichos usos. Este precio, deriva de la competencia entre residuales desiguales de usos diferentes, incluso de aquellos que aún no están presentes.

## 2.2 *El privilegio de la localización*

La formación del precio del suelo descrita arriba desde el punto de vista de la oferta y

la demanda, no debe dejar la impresión de que se trata de fuerzas abstractas, la oferta y la demanda sin actores concretos detrás de dichas fuerzas. Desde luego que del lado de la demanda, detrás de cada uso del suelo hay actores concretos de diversa naturaleza. Por ejemplo los actores concretos detrás de la demanda por espacio habitacional son familias de diversas condiciones socioeconómicas que compiten entre sí directamente por el suelo, éstos incluyen a los auto-construtores de vivienda, a los que se encargan de dicha construcción a un tercero, a los que demandan suelo indirectamente a través de inversionistas de la construcción o de agencias públicas de vivienda.

Detrás de la oferta se encuentran los propietarios del suelo, algunos son propietarios usuarios del mismo como agricultores de la periferia urbana o habitantes de una zona habitacional, otros son propietarios patrimonialistas o inversionistas que no utilizan directamente la tierra pero que la arriendan o simplemente la retienen en espera de un "mayor y mejor uso".

El demandante del suelo, sobretodo el usuario final, es el que paga la cuenta del precio del suelo, es el que tiene que distraer una parte del valor de la sociedad para ser entregado al propietario del suelo. El propietario a cambio del precio cede el uso del suelo con los atributos de ubicación que la sociedad misma creó en torno al terreno de su propiedad.

En este sentido la propiedad del suelo se vuelve un privilegio que detenta una persona por una localización única creada por el conjunto de la propiedad. Es un privilegio y no un derecho, pues los derechos suelen concebirse como generales, aplicables y asequibles por todos los miembros de la sociedad y no como exclusivos solamente para unos cuantos. Es un privilegio pues cada localización es única y no reproducible, muy deseada por la sociedad al grado de competir ferozmente por ella y pagar el precio más alto que sea posible y conferir a su dueño un precio por el que no ha contribuido directamente con nada.

Dos aclaraciones son necesarias. Primera, respecto de la naturaleza de quien detente el privilegio, cualquier individuo, grupo de individuos o el Estado mismo puede ser el titular

del privilegio de la localización y exigir un precio por cederlo. La naturaleza del propietario no reduce la esencia del privilegio.

En todo caso la naturaleza del propietario sólo establece diferencias entre el posible destino del precio que los demandantes pagarán por acceder al privilegio de la ubicación, mas no en el privilegio en sí. En ese sentido, el propietario individual difícilmente devuelve a la sociedad el precio que recibió por ceder el privilegio y el propietario grupal lo mantiene dentro de los miembros del grupo. En cambio el propietario Estado lo devuelve a la sociedad<sup>7</sup> aunque debe reconocerse que cuando son agencias públicas concretas éstas no necesariamente devuelven a la sociedad el precio del suelo, sino que lo mantienen dentro de un sector reducido de la sociedad.

Segundo, la localización se refiere no sólo a la localización relativa al conjunto de usos del suelo de la ciudad, o a la ubicación respecto de los vecinos más próximos. Nos referimos también a la localización respecto de los servicios e infraestructuras de la ciudad y del sistema de conectividad de la misma. Asimismo, la localización respecto de servicios, infraestructuras y conectividades se refiere tanto a los presentes como a los futuros.

El privilegio de la ubicación es inevitable para quien detenta la propiedad, por la naturaleza irreplicable de la localización. Lo que es un privilegio no es la propiedad en sí misma sino la propiedad de la localización única de cada terreno. En tanto que es un privilegio, su aprovechamiento individual no debe ser protegido por el Estado a menos que ese Estado se funde en la protección de privilegios exclusivos otorgados para el beneficio de pocos a costa del conjunto de la sociedad, en cuyo caso el problema no radica en la naturaleza del suelo sino en la concepción de Estado que una sociedad concreta adopte.

Para la explotación de un privilegio, el usufructuario de la misma debe compensar a la sociedad, debe pagar el precio en lugar de exigir un precio. El pago por dicho privilegio puede tomar muchas formas, puede ser el compartir el precio, por ejemplo vía un impuesto, puede ser un pago en especie o puede ser la asunción de compromisos, como puede ser la de costear los servicios, al albergar usos

que de otra manera no podrían pagar por esa localización. Es decir el privilegio conlleva responsabilidades con la sociedad misma que le creó y otorgó dicho privilegio.

Una última característica del privilegio de la localización tiene que ver con la indemnización. En principio, cuando la sociedad retira el privilegio a un propietario no tiene porqué indemnizarlo. Esto queda más claro si se considera el caso de que la indemnización exigida es por el precio que pagaría un uso que aún no está presente, física y concretamente presente, en el terreno en cuestión.

La indemnización por privilegios no ejercidos resulta un absurdo. Sólo debe proceder la indemnización por los privilegios que se pagó a la sociedad en un inicio o cuando se asumieron todas las responsabilidades inherentes por el privilegio y si dichas responsabilidades fueron fijadas en la magnitud de los beneficios del privilegio.

Un punto clave en este concepto es que el pago por los privilegios haya sido hecho a la sociedad y no a un individuo, o si el cumplimiento de responsabilidades fue para beneficio de la sociedad, sociedad que fue la creadora de las ventajas de localización inherentes al privilegio.

Hay que reconocer que sobre este punto, existe una historia acumulada de privilegios pagados a particulares que incorporaron expectativas futuras y que por consiguiente los adquirentes, nuevos propietarios exigen que las compensaciones equivalgan a la misma proporción que dicho pago. Esto presenta desde luego un problema importante cuando se requiere transitar de una política compensa privilegios inmerecidos a una que no los compense.

Sin embargo una opción es la de compensar al propietario de los privilegios únicamente con base en el precio inherente al uso corriente del terreno, al uso al que efectivamente está dedicado el terreno. De esta manera la compensación se circunscribe a los privilegios actualmente ejercidos y no a los privilegios que podrían haberse ejercido en el futuro, es decir los usos expectantes.

En suma, la propiedad del suelo es un privilegio por la ubicación, misma que es irreplicable y en todo caso es creada por la so-

ciudad en su conjunto y no por el propietario en lo individual. En ese sentido la propiedad implica el pago a la sociedad por el privilegio otorgado, también implica la asunción de responsabilidades con la sociedad.

### *2.3 La accesibilidad, al precio, el privilegio de la localización y las políticas de suelo urbano*

En suma, una de las características centrales de la accesibilidad al suelo, es que está condicionada al pago de un precio por el privilegio de usar el mismo. Dicho precio es pagado por características de localización que la colectividad creó en su conjunto. Dicho precio se paga al titular de los privilegios de la propiedad.

En diversos países el titular de los derechos puede ser enteramente la colectividad, representada por el Estado cuando la tierra es de propiedad pública; o pueden estar depositados en pocos individuos, como sucede cuando la tierra es de propiedad privada y está libre de cualquier obligación con la colectividad.

Hay varios casos de propiedad pública, más de los que pueda uno imaginar, como en Holanda, Hong Kong, Shangai, Cuba, Australia, Egipto y varios puertos de América Latina donde la colectividad recupera el 100% de los privilegios de la localización.<sup>8</sup> También hay casos, aunque menos, donde el 100% del precio por los privilegios de la localización se entrega a propietarios individuales como es el caso de El Salvador, donde no existe siquiera un impuesto predial.<sup>9</sup> Pero lo que predomina es un reparto del precio entre el Estado y algunos individuos que se instrumenta a través de diversos mecanismos.

En efecto los mecanismos para compartir los beneficios de los privilegios van desde el impuesto predial, donde el Estado recupera una porción de dicho precio, lo recibe en pagos periódicos a lo largo del tiempo en que el individuo mantiene privilegios sobre la propiedad, en algunos países este impuesto llega a recuperar para la colectividad más de la mitad del precio del suelo como en Estados Unidos y Canadá.<sup>10</sup>

En algunos países la recuperación se centra en casos donde el incremento de precio es muy elevado y no queda duda de que esto ha sido logrado vía acción colectiva mediante la zonificación de usos del suelo o la construc-

ción de infraestructura, para los que se crean contribuciones específicas que recuperan porciones substanciales del incremento de precios provocado, como en el caso de Colombia.<sup>11</sup>

En otros casos, la recuperación se realiza a través de obligaciones a los propietarios privados, obligaciones de desarrollar terreno en tiempos límite, en asociación con otros propietarios y/o asumiendo la inclusión de infraestructuras y usos sociales, públicos y ecológicos que de manera normal no incluirían los propietarios particulares como sucede en muchos países entre otros Japón, Australia, Nueva Zelanda, Corea, Alemania, España y La India.<sup>12</sup>

En otros casos lo que se acostumbra es la venta de derechos de construcción, este caso se manifiesta en la gran mayoría de los países donde, sin mucha premeditación, el cobro por las licencias por estos actos es superior al costo de otorgar dichas licencias; pero incluso hay países donde este cobro se hace explícitamente alto e implica una vía de recuperación del precio del suelo en función del potencial de construcción que la localización le permite, como en Brasil y Francia y casos concretos en México.<sup>13</sup>

Estas políticas que aquí hemos enmarcado dentro de la idea de compartir el precio del suelo entre el propietario individual y la sociedad, tienen como efecto mejorar las condiciones de acceso al suelo y podemos discutir las dentro de esa perspectiva. Igualmente podemos discutir otras políticas que también buscan mejorar la accesibilidad al suelo. Para ello hemos clasificado a las políticas en tres grupos:

#### a) Políticas que aumentan las condiciones de oferta del suelo urbano

En este grupo caen todas las prácticas referidas arriba, muy extendidas en casi todos los países en los que el Estado o las colectividades concretas, es decir los gobiernos locales, recuperen una parte del precio del suelo. El efecto que provocan es que se socializa el precio que alcanza el suelo creando condiciones de mejor accesibilidad a los distintos usos del suelo.

La vía fiscal, incluyendo la venta de derechos de construcción, permite ingresos públicos que se pueden destinar a organizar programas de oferta de suelo, o dar servicios al

suelo que carece de ellos. Además, la vía fiscal presiona los precios de acceso a los terrenos gravados hacia la baja. Algunos impuestos como el predial se transforman en mecanismos de crédito, pues reducen el precio inicialmente pagado al propietario y el resto del precio es pagado al Estado mediante pagos periódicos vía el impuesto predial.

La vía de las obligaciones de uso a la propiedad, sobre un tiempo perentorio, reduce la retención de terrenos y obliga a que sean ofrecidos en el mercado sin el sobreprecio de la demanda de un uso expectante que aún no está presente. En este mismo sentido, la obligación de incluir usos del suelo no rentables en los desarrollos comerciales genera oferta más amplia, mejor ubicada y servida para usos que de otra manera serían empujados a ubicaciones desfavorables, sin servicios y con posesión insegura.

Como se puede ver la mayoría de esas políticas tienen como efecto aumentar el acceso al suelo por el lado de regular la oferta, y lo hacen mediante la reducción del precio inicial de acceso, la mejora de la calidad en la ubicación y los servicios del suelo ofrecido y el aumento en la oportunidad y cantidad de suelo ofrecido. Por eso calificamos a este tipo de políticas como creadoras de condiciones mejores para los distintos usos del suelo, en el sentido de que son políticas de oferta de suelo que incrementan los valores de uso.

#### b) Políticas que reducen las condiciones de oferta de suelo urbano

En este grupo se encuentran también políticas fiscales y regulatorias pero en un sentido contrario al del grupo anterior. Encontramos en este caso las políticas de subsidio fiscal, es decir aquellas que reducen o exentan de todo tipo de gravámenes a la propiedad, impuesto predial, impuesto de adquisición de inmuebles, cargos por licencias de construcción o por dotación de servicios. La idea detrás es la de reducir costos sobre la propiedad y la de disminuir el precio de acceso o de tenencia a un terreno.

Estas políticas parecen desconocer el efecto que un subsidio fiscal tiene sobre los precios del suelo, pues en lugar de reducirlos los incrementa, por eso las clasificamos como políticas reductoras de las condiciones de acceso

al suelo, ya que reducen las condiciones pues lesionan las finanzas del gobierno locales que a la vez disminuyen su capacidad para mejorar los servicios que acompañan al suelo.

El suelo es una mercancía de condiciones especiales, no se comporta fiscalmente de igual manera que otras mercancías que sí operan dentro de un mercado competitivo. Las condiciones de privilegio exclusivo de la localización, obligan al demandante de suelo a dedicar la totalidad de su capacidad de pago del precio del suelo, mismo que como señalamos arriba se reparte entre el propietario individual y el Estado. Si el Estado renuncia a cobrar su parte, el propietario individual cobrará la diferencia y el demandante pagará la misma cantidad sólo que a dicho propietario individual, de manera entera.

Hay que recordar que el demandante está compitiendo con otros demandantes y el precio del suelo se fijará para el "máximo y mejor uso". La demanda no cuenta con opciones de localización que le permitan poner a competir a los oferentes y empujar los precios a la baja. Se debe tomar en cuenta que otra localización desfavorable provocará costos mayores para poderse vincular con la localización que no pudo adquirir.<sup>14</sup> Por eso la reducción del subsidio fiscal tiende a traducirse en un aumento del precio del suelo.<sup>15</sup>

Otra política consiste en la reducción de las responsabilidades con la propiedad, son políticas de sentido contrario a las incluidas en el primer grupo. Como ejemplo están la reducción de superficies de terrenos, la disminución de la cantidad y la calidad de servicios e infraestructuras, la eliminación de donaciones de superficies al gobierno local o para dedicar áreas a usos no rentables.

El efecto que estas políticas tienen es el de que los propietarios individuales ajustan el precio a la alza pues los costos de creación de terrenos, servidos completos y con usos que lo complementan han sido reducidos. Al disminuir los costos, el residual resulta más alto. Nuevamente el propietario puede exigir un pago mayor por el suelo, pues los demandantes no tienen opción a menos que asuman esos costos en otro lado. Al final del día los usuarios del espacio acaban pagando lo mismo pero por un suelo cuya calidad es inferior.

También cae en esta categoría la eliminación de restricciones al uso, sean al interior de la ciudad como en su periferia o de la permisividad de vender terrenos de comunidades campesinas. Esta medida que parte del supuesto de que ello generará una mayor oferta de suelo y por consiguiente una reducción en los precios ignora que la expectativa de los propietarios de los terrenos liberados tenderá a igualarse con el resto de los terrenos y no los venderá hasta que dicha expectativa se cumpla. El propietario visualizará la liberación como una oportunidad para poder vender a un nicho de mercado, es decir otro uso del suelo, que paga mejores precios que aquel al que sólo le podía ofrecer antes de la liberación.

Este efecto se da aun cuando la expectativa de un uso mayor no se cumpla, hecho que no le preocupa al propietario, sea porque la indestructibilidad de las condiciones de localización de la tierra, sea porque no asumió un costo en la creación de esa localización, sea porque de su nivel renta al uso actual se puede mantener sin problema alguno. De lo que estamos hablando es que si bien se ha eliminado la escasez artificial de tipo jurídico, ésta es sustituida por una escasez artificial de tipo especulativo dando como resultado que los precios del suelo no se reduzcan.

Adicionalmente, esta escasez artificial provoca una dispersión del asentamiento pues empuja a la demanda a buscar terrenos de un anillo más lejano. Esto desencadena un aumento de expectativas de propietarios sucesivos que a su vez sigue empujando a la demanda a lugares cada vez más lejanos. Si a esta política se acompaña la de subsidiar la construcción de extensiones de infraestructura para alcanzar cada vez localizaciones más lejanas, el círculo de aumento de expectativa simplemente se retroalimenta.<sup>16</sup>

Otra política que cada vez se difunde más es la de la reducción de la inseguridad en la tenencia del suelo.<sup>17</sup> Ésta se concretiza cuando un país o una ciudad establece un programa permanente de entrega de títulos de propiedad o que simplemente tolera la ocupación de suelo al margen de los requisitos legales.

El efecto que se produce a la larga es que el riesgo de evicción tiende a desaparecer y con él se reduce la brecha entre los precios del

suelo legal y el suelo ilegal. Es decir que si se mantiene el riesgo de la evicción, el suelo ocupado con ese riesgo implica una disminución del precio del mismo.<sup>18</sup>

Esto establece un gran reto ético frente las amplísimas capas de población cuya opción histórica fue la adquisición de suelo ilegal. Sin embargo a medida que se adoptan más políticas de regularización de la tierra sobre todo cuando dicha regularización está subsidiada, la ventaja de adquirir un precio menor tiende a desaparecer. El corolario es que si de cualquier manera las familias adquieren suelo ilegal al mismo precio que el legal, la sociedad debe hacer un esfuerzo para sustituir la vía ilegal por la legal.

Finalmente está la política de avance tecnológico, es decir la política de impulsar tecnologías más baratas de urbanización y de construcción que tienen por objeto reducir el precio final de los espacios habilitados para los distintos usos, particularmente el habitacional. Esta política es sana, si a través de ella se logra que los adquirentes posean una mayor cantidad de espacio y de servicios. Sin embargo esta política puede traducirse simplemente en incrementos al precio del suelo.

En efecto, las condiciones de privilegio del propietario individual le permiten exigir un precio mayor por el suelo que va albergar dichas tecnologías baratas. Al abaratare los costos de construcción y de dotación de servicios, se reducen los costos de habilitación del espacio y aumenta el residual que se forma para el pago del precio del suelo. Si no se controla el efecto en el precio del suelo, entonces el esfuerzo de abaratamiento tecnológico resulta infructuoso.

Es importante destacar que estas políticas pueden tener buenas intenciones pero los resultados pueden ser infructuosos. Al final lo que propician es una disminución de las condiciones en los valores de uso del suelo a cambio de un incremento en los valores de cambio.

c) Políticas que aumentan las condiciones de la demanda del suelo urbano

Este grupo de políticas se refiere a aquellas que mejoran la capacidad de compra de la demanda. Pueden ser indirectas, por ejemplo

las que redundan en mejoras en el nivel de ingreso de la población, lo que implica que podrían ofrecer una mayor cantidad de dinero para adquirir un conjunto mayor o mejor de bienes y servicios, incluyendo el del espacio donde se localizarán.

Si dichos bienes y servicios como mercancías son producidas en un entorno de competencia de la oferta, el resultado puede ser un aumento en la cantidad y calidad para la población. Pero si se trata de mercancías como el suelo cuya oferta tiene limitaciones estructurales para ser competitiva, lo único que provocará será el encarecimiento de dichas mercancías.

En esta lógica se puede examinar las políticas de subsidio a la vivienda. Éstas han cobrado diferentes formas a lo largo del tiempo, incluyendo entre ellas el subsidio a la tasa de interés de las hipotecas, el subsidio al saldo final en el caso de hipotecas que capitalizan intereses<sup>19</sup> o el subsidio “al frente” es decir al pago inicial, el “enganche”, manteniendo la hipoteca en condiciones comerciales.

El efecto de estas políticas es el de aumentar el monto que efectivamente pueden pagar las familias por la vivienda y si se mantienen iguales los costos de producción de la vivienda, el residuo que generan, y que se traduce en la máxima cantidad que se puede destinar al pago del suelo, aumenta. El resultado es que el precio exigido por el propietario del suelo igualmente aumenta.

El riesgo con la política de subsidios es que no redundan en un aumento de la calidad de la vivienda a la que se tiene acceso y en consecuencia de la mejor ubicación de suelo servido. El dinero del subsidio no se destina a la construcción de mejores servicios, de viviendas más amplias o de mayor calidad, sino a pagar un simple aumento del precio del suelo.

La única manera de asegurar que un subsidio aumente la calidad de la vivienda es incrementando los estándares de producción y de las obligaciones de construir espacios de mayor tamaño con una mayor cantidad de servicios, en conjuntos con usos complementarios incluidos y en localizaciones más favorables. De lo contrario si una política de subsidios se acompaña de una política de desregulación,

los valores de uso disminuirán y los precios aumentarán.

Otra manera de mejorar las condiciones de la demanda es la de cambiar las condiciones de localización que como hemos insistido son producto de la acción colectiva a través de la suma de innumerables decisiones individuales de localización. También surgen a través de un esfuerzo coordinado para llevarlas a cabo integralmente, tal es el caso de la zonificación de usos permitidos o las inversiones públicas en sistemas de comunicación, como vialidades, transporte e incluso extensiones de redes de agua, saneamiento energético y comunicación a distancia.

Para decirlo de otra manera, con estas acciones colectivas se modifican los privilegios de ubicación de los terrenos. El cambio de condiciones tiene como efecto el que el grupo de usos que compiten por los terrenos cuyos privilegios han sido aumentados, incorpore nuevos usos que cuenten con mayor interés y capacidad de acceder a esa localización.

En consecuencia y eventualmente, el “máximo y mejor uso” desplazará a los demás incluyendo muy probablemente a los usos originales. Así se introduce un competidor adicional, por ejemplo, comercio u oficinas, en las zonas de vivienda cuando se construye una vialidad de mayor jerarquía; o cuando esa vialidad se construye en las zonas periféricas, y la vivienda es la que desplaza a la agricultura, o a una zona de recarga acuífera.

Esas inversiones públicas o esa re-zonificación urbana cambian las condiciones de ubicación y permite el acceso a usos que pagan un mayor precio, pero a la vez desplazan a otros usos. Si no se cuenta con los mecanismos para retener los usos actuales o asegurar que tengan acceso a suelo en condiciones similares la inversión pública perjudicará más que beneficiar. Este proceso de reapreciación del suelo por sí solo nada más incrementa el valor de cambio pero no necesariamente el valor de uso de la ciudad en su conjunto.

En estos últimos ejemplos, la mejora de las condiciones de la demanda se da en el sentido de propiciar unos con una capacidad mayor de pago, pero no una mejor capacidad de los usuarios más débiles. Con mucha frecuencia se considera que la situación mejoró en la zona

porque entraron usos más rentables, pero no se hace un balance de los usos desplazados, la situación mejoró para aquellos que pueden obtener ganancias de la nueva situación; para los propietarios del suelo, sin embargo, el resultado global no es necesariamente mejor.

### III. LA ACCESIBILIDAD AL SUELO URBANO, ELEMENTOS PARA SU MEDICIÓN Y EVALUACIÓN

Como se vio en la sección anterior, existen políticas que tienden a propiciar mejores condiciones de acceso al suelo y otras que lo desfavorecen aun cuando su intención original haya sido otra. Desde luego que las políticas que preferirán los propietarios particulares del suelo serán aquellas que más les beneficien, es decir las que fortalecen a la demanda o reducen los valores de uso. Las que preferirá la colectividad serán las que beneficien al conjunto.<sup>20</sup>

La evaluación de estas políticas generalmente se ha hecho desde el punto de vista cualitativo,<sup>21</sup> y aunque en casos específicos se llegan a medir, no existe una evaluación sistemática que permita reconocer que en un país se cuenta con una mejor política de suelo que en otra.

Una posible forma indirecta de medición, que partiría de lo que aquí hemos expuesto, es la de cuantificar la porción del precio del suelo que el Estado se apropia y la porción que se permita como apropiación individual, ambos respecto de lo que los demandantes desembolsan en su conjunto.

Como hemos dicho a mayor recuperación del Estado, mayores probabilidades de aumentar la calidad del acceso en términos de precio y condiciones de ubicación, servicios y seguridad. En el caso que la recuperación sea a través de la vía fiscal, la suma de los impuestos y cuotas vinculadas con la propiedad permitiría medir la recuperación del Estado. En el caso de otros mecanismos como el establecimiento de responsabilidades de desarrollar en tiempo, en conjuntos urbanos integrales e incluyentes y con los servicios e infraestructuras necesarios, resulta mucho más difícil de cuantificar.

Otro problema metodológico es el de cuantificar el monto que efectivamente es pagado a los propietarios del suelo. Los registros del

valor inmobiliario de los países siguen siendo precarios, las cuentas nacionales privilegian el registro de los flujos económicos del país pero no del patrimonio del mismo. En todo caso la información no existe para suficientes países como para poder hacer una comparación internacional. En el nivel de la ciudad, la posibilidad de obtener información puede ser mejor si se cuenta con catastros que determinan de manera aceptable los precios del suelo,<sup>22</sup> sin embargo en muchos países esto sigue siendo un problema a superar.

Aún más compleja resulta la medición de lo adecuado, que lo que resulta del acceso al suelo en términos de valores de uso. Esto implicaría combinar al menos tres variables, ubicación, servicios y seguridad que son de compleja definición y medición. Además se requeriría hacer relativas las condiciones macroeconómicas de cada país para poder validar la comparación.

Sin embargo, pueden pensarse maneras indirectas de medir la situación, que si bien no arrojen datos contundentes al menos permitan establecer alguna tendencia general y hacer comparaciones entre países o al menos entre grupos de países. Al menos un método indirecto permitirá plantear una hipótesis inicial que tendrá que probarse a través de una medición más precisa.

Para esta vía indirecta, que insistimos, sólo permitirá contar con una idea general proponemos utilizar tres variables asequibles al nivel de país: la distribución del ingreso, el grado de urbanización y el nivel de gravamen sobre la propiedad. Para reducir la complejidad y presentar la información de una manera más ilustrativa graficaremos estos tres indicadores en función del producto interno bruto per cápita de cada país y englobaremos países en regiones geo-económicas.

#### 3.1 *La distribución del ingreso y la concentración de los beneficios de la propiedad individual*

La distribución del ingreso de un país es producto de una diversidad amplia de condiciones, muchas tienen un origen histórico, otras son coyunturales. Una de esas condiciones puede ser la estructura de la propiedad, no sólo la manera como está distribuida o concentrada, sino la manera como se reparten los

privilegios de la localización entre distintos grupos sociales y entre los propietarios particulares y el Estado, suponiendo que éste cumple una función re-distributiva del precio recuperado y no que simplemente la devuelve a los propietarios más privilegiados.

Esta variable se puede medir a través del índice de Gini y se cuenta con información de países de todas las regiones del mundo.<sup>23</sup> Para hacer más ilustrativo lo que se quiere demostrar, graficaremos ese índice de manera inversa, es decir 100 menos el índice de Gini, y lo denominaremos índice de distribución del ingreso. De esta manera a medida que el índice se acerque a 0 el producto está peor distribuido.

Asimismo éste será un indicador, aunque precario pero útil, que de alguna manera medirá la accesibilidad al suelo, es decir que a peor distribución peor accesibilidad al suelo en condiciones equitativas. En ese caso, el precio del suelo podría ser un mecanismo que contribuye a la concentración del producto en menos manos, los privilegios de la localización en ese país específico estarían concentrados en favor de pocos propietarios y por lo tanto contribuye a explicar una peor distribución del ingreso.

Desde luego que este indicador estaría mejor representado si el coeficiente de Gini estuviese medido a partir de la concentración del patrimonio y no del ingreso de la población en un año específico, sin embargo los datos sobre cuentas patrimoniales, como dijimos, no están disponibles.

### *3.2 Nivel de urbanización, nivel de privilegios de ubicación y nivel de recursos dedicados a pagar dichos privilegios*

El nivel de urbanización implica que una mayor cantidad de actividades se encuentra concentrada en las ciudades. En las ciudades se encuentran los mayores precios del suelo, tienden a concentrar la mayor riqueza inmobiliaria. De esta manera podemos tener una idea de la cantidad de esfuerzo colectivo que se dedica a pagar los privilegios de la ubicación.

Las ciudades son en efecto producto de la necesidad de encontrar ventajas de localización y éstas se han reforzado a pesar de la difusión de medios de transporte y de co-

municación que hemos experimentado en las últimas décadas. Los propietarios de la ciudad, recogen dichas ventajas de localización al contar con el privilegio de ser precisamente propietarios del suelo.

En ese sentido estamos reconociendo un vínculo entre un nivel alto de urbanización y un nivel alto de precio del suelo y en consecuencia un esfuerzo alto que la sociedad tiene que realizar para pagar por esos precios, para pagar por esos privilegios de ubicación.

Para medir esta variable, podemos partir de la población urbana de cada país, medida en porcentaje respecto de la población total.<sup>24</sup> Estamos estableciendo vínculos entre una mayor cantidad relativa de población urbana, mayores precios del suelo, mayor nivel de privilegios de localización y consecuentemente mayor cantidad de recursos que la sociedad dedica para pagar esos privilegios.

### *3.3 Nivel de gravamen sobre la propiedad, nivel de recuperación del precio del suelo, política del suelo*

A través de esta variable nos podemos dar una idea de qué tanta preocupación hay en un país para que el Estado recupere el precio del suelo creado colectivamente. Desde luego, como señalábamos arriba, podrán existir otros mecanismos de recuperación no cuantificados dentro de este concepto, sin embargo esa es la información disponible. La información puede reflejar, por un lado, qué tanta conciencia hay para recuperar dichos precios y de cuántos recursos cuenta el Estado para redistribuir beneficios de localización, servicios y seguridad del suelo urbano.

Insistimos en que es un indicador imperfecto pues no está midiendo si dichos recursos se distribuyen equitativamente o no. Poder hacer eso implicaría un estudio mayor que se podrá hacer a futuro; recordemos que estamos construyendo sólo una hipótesis inicial.

Este indicador se construye con la cantidad de recaudación que cada país obtiene por concepto de gravámenes a la propiedad respecto del producto interno bruto de dicho país.<sup>25</sup>

### *3.4 Producto Interno Bruto Per Cápita*

El producto interno bruto per cápita, será un indicador utilizado exclusivamente para

mantener en mente las diferencias entre países.<sup>26</sup> Graficaremos cada uno de los otros tres indicadores en función de este indicador.

Esto permitirá distinguir, por ejemplo, países con producto per cápita medio pero con alta o baja concentración del ingreso. También permitirá visualizar países con un nivel alto de urbanización pero con producto per cápita bajo, medio o alto. Finalmente permitirá mirar países con niveles de gravamen alto o bajo pero con nivel de producto per cápita similar. La comparación entre gráficas permitirá encontrar algunas relaciones iniciales entre las variables.

### 3.5 *Agrupación de países por Regiones Geoeconómicas*

Para reducir la complejidad reuniremos a los países por grupos, la agrupación permitirá descubrir algunas relaciones más claras entre países con condiciones globales similares. La agrupación se hará en función de las agrupaciones que se utilizan de manera general en análisis comparativos de este tipo, pero ajustados a regiones que reflejan contextos e historias de alguna manera diferente respecto al manejo del suelo.

Los grupos serán: África Sub-Sahara eminentemente de población negra; África del Norte y el Medio Oriente, básicamente países árabes; los países dominados por la ex-Unión Soviética incluyendo los de la Europa Oriental; Asia sin los países de los dos grupos anteriores y sumado el archipiélago de Oceanía; América Latina; finalmente, los países industrializados, incluyendo Europa Occidental, Norteamérica (sin México) y parte de Australasia (Australia, Nueva Zelanda, Japón y Hong Kong). Las razones para esta agrupación se pueden entender al ver el análisis de la sección siguiente.

## IV. ACCESIBILIDAD Y POLÍTICAS DE SUELO EN DISTINTAS REGIONES DEL MUNDO

### 4.1 *África-Sub Sahara*

Los países de esta región presentan precios del suelo más bien rurales, son algunos de los más pobres e inequitativos del mundo, otros no tanto, pues la pobreza es compartida por todos. La política de suelo tiende a ser débil aunque no como en otras regiones.

En efecto, la mayoría de la población es rural y por consiguiente no hay una concentración importante de privilegios de localización. Esto permite suponer que el precio del suelo no es un mecanismo comparativamente significativo de extracción de esfuerzos colectivos de la sociedad que se concentran en las manos de los propietarios. Por ello, la pobreza o la inequidad en la distribución no parece vincularse claramente con los privilegios de localización. Los gravámenes a la propiedad representan un porcentaje insignificante respecto del producto interno bruto, la política de suelo no se centra en una recuperación del precio que forma la colectividad, que además no es significativo por el bajo nivel de urbanización.

En términos de condiciones estructurales del suelo, la región se puede caracterizar por una tenencia muy diversificada que incluye prolíficamente tierra de las tribus, manejada comunalmente, tierra de diversos entes gubernamentales y tierra en propiedad privada que se fue produciendo a lo largo del coloniaje europeo. En las ciudades se presenta con frecuencia una tolerancia a la ocupación informal del suelo, más por incapacidad administrativa para controlarla que porque ésta sea una política intencional. Asimismo, los desalojos que se presentan obedecen a situaciones específicas donde los privilegios de localización se encuentran magnificados, pero la evicción no es una política necesariamente general.

La proliferación de tierra pública y de las tribus crea la oportunidad de introducir el arrendamiento a largo plazo del suelo, en lugar de su privatización, de esa manera la colectividad puede recuperar parte significativa del precio del suelo y redirigirlo a la sociedad en conjunto. En el ámbito rural los organismos internacionales han recomendado a la región el dar mayor posibilidad al arrendamiento de tierra para facilitar el acceso a la agricultura. Esta tendencia puede aprovecharse para impulsar políticas de arrendamiento del suelo urbano. Si bien la región es eminentemente rural, hay que reconocer que cuenta con zonas metropolitanas que están creciendo muy rápidamente y la interpretación general que hacemos no es necesariamente aplicable para casos de metrópolis africanas específicas.

Sobre una región hay referencias específicas sobre dos mecanismos de acceso al suelo. Uno es la adopción de programas de regularización de la tenencia de la tierra con frecuencia recomendados por organismos internacionales, que en algunos casos se ha aplicado con creatividad como en Namibia donde se gradúa la entrega de privilegios sobre la propiedad a los colonos; es decir que primero se otorgan permisos de ocupación, después se arrienda el suelo por varios años y al final se entrega el dominio pleno, en propiedad privada.

Otro mecanismo ha sido el gravar solamente el suelo y dejar la construcción exenta, como es el caso de Kenya, Zambia, Malawi y Zimbawe, donde el impuesto predial incide sobre el precio creado por la colectividad y se exenta el esfuerzo constructivo individual, sin embargo las tasas efectivas que se aplican no parecen ser significativas, por lo que las bondades del esquema son limitadas.<sup>27</sup>

Un caso más documentado es el de Sudáfrica, donde se aplican diversas políticas, por ejemplo de gravamen sólo al suelo con resultados aleatorios, acompañado con reestructuración y fortalecimiento fiscal de los gobiernos locales civiles que los están enfrentando con las autoridades tribales. También se aplican programas de regularización de la tierra que por la historia específica de ese país puede resultar en el anclaje de familias a los antiguos nichos del apartheid, es decir donde la regularización puede implicar una fórmula moderna de segregación racial.<sup>28</sup>

#### 4.2 África del Norte y Medio Oriente

Los países de la región son menos pobres que la mayoría del resto de África y son más equitativos. Los precios del suelo son variados, en algunos predominan los rurales y en otros los urbanos. La política del suelo parece ser muy débil.

En efecto hay países que tienen mucha población rural, pero hay otros con población urbana importante donde por consecuencia se forman importantes privilegios de localización. Sin embargo, este hecho no parece ser uno de los que propician un patrón de concentración del ingreso en los países, situación que tampoco se puede atribuir a una política de suelo redistributiva por el casi nulo

significado que parecen tener los gravámenes a la propiedad.

La región está dominada por legislación árabe con reglas muy específicas sobre herencia y derechos de género. Además existen muchos propietarios institucionales que incluyen varias agencias gubernamentales, entre ellas militares y la iglesia islámica. El arrendamiento del suelo a largo plazo es muy frecuente. Existen reformas agrarias importantes en Egipto, pero han sido revertidas; por otro lado se están desarrollando zonas turísticas en co-inversión público-privada donde el Estado arrienda el suelo. Es factible que la proliferación de propiedad institucional, el uso del arrendamiento y la legislación árabe puedan asociarse para que el suelo urbano no sea un vehículo significativo de concentración de riqueza.

Debe destacarse que existe poca información disponible de la región para poder plantear una hipótesis más consistente, por consiguiente no se puede concluir mucho sobre la accesibilidad al suelo, sin embargo existen asentamientos informales de alta densidad, pocos recursos para programas de regularización y mejoramiento y una provisión pública de vivienda débil. Esto permite suponer que existe una accesibilidad precaria en servicios, pero el patrón de asentamiento tiende a ser relativamente denso, lo que permite una mayor proximidad que propicia mayores oportunidades de acceso a servicios y empleo.<sup>29</sup>

#### 4.3 Sudeste Asiático y Archipiélagos de Oceanía

La región es diversa y cuenta con países pobres y de ingresos medios, igualmente hay países donde dominan los precios del suelo rural y otros donde dominan los precios urbanos. La política de suelo es en general débil.

En efecto hay países con población casi en su totalidad rural pero existen otros con la mitad de la población viviendo en zonas urbanas. No hay una tendencia contundente pero parece ser que a mayor urbanización, es decir a mayores precios del suelo, mayor producto interno per cápita así como mayor concentración del ingreso en los países de la región. En términos de recuperación de dichos precios del suelo, la política fiscal es poco

significativa, en todo caso no parece ser un vehículo redistributivo.

Hay casos interesantes en la región, entre ellos el esfuerzo que Corea del Sur hace por gravar de manera agregada la propiedad de los grandes propietarios aun cuando esté dispersa. Por su parte Nepal, Taiwán y La India emplean esquemas de asociación de propietarios a través de agencias de desarrollo.

En La India aplican políticas mezcladas para la accesibilidad de los pobres al suelo que van desde la regularización paulatina de la tenencia incluyendo el arrendamiento no transferible, la reducción de requerimiento de servicios, el crédito a tasas subsidiadas y las tecnologías de bajo costo, hasta la provisión de lotes con servicios en proyectos públicos.<sup>30</sup>

El caso de China resulta paradigmático pues presenta un acelerado y masivo proceso de urbanización. Para atenderla se ha expropiado tierra por el Estado e incluso por empresas públicas afectando a las cooperativas a precios inferiores incluso al valor agrícola pauperizando a los campesinos, aunque actualmente se busca que la tierra urbanizada se compense con una ampliación de la frontera agrícola.

La tierra expropiada y otras tierras públicas son arrendadas a plazos entre 40 y 70 años a desarrolladores privados con un pago inicial único que ha fortalecido las finanzas de los gobiernos locales, representando entre el 25 y 75% de sus ingresos. Sin embargo, estos ingresos no serán sustentables a largo plazo pues el flujo decrecerá y no se previeron cláusulas para recuperar incrementos del precio por cambios de uso del suelo arrendado, además no se diseñó una estrategia de renegociación de arrendamientos pulverizados al vencimiento de los contratos originales.

No obstante, en China la accesibilidad a la vivienda es alta y están sentadas las bases para que el Estado mantenga una recuperación significativa del precio del suelo. Intriga saber por qué el gobierno chino no aprovechó la amplia experiencia que tiene Hong Kong respecto al arrendamiento de suelo a largo plazo.<sup>31</sup>

#### 4.4 Países industrializados

Este grupo de países es más rico y en general es comparativamente equitativo. Los precios del suelo son predominantemente urbanos.

Muchos de los países cuentan con políticas fuertes respecto al suelo urbano.

Los países cuentan con los niveles más altos de población urbana, por lo tanto los privilegios de localización se encuentran concentrados. Sin embargo, la distribución del producto del país tiende a ser alta por lo que la propiedad del suelo puede no ser un vehículo de concentración significativo de dicho producto. Es posible que ello se deba a que muchos países de la región recuperan dicho precio por la vía fiscal, aunque hay que reconocer que hay algunos países donde la carga fiscal de la propiedad es baja.

La región se caracteriza por reconocerle a la propiedad privada del suelo un papel estratégico que sustenta sus economías, sin embargo dicha propiedad está sujeta a una importante cantidad de obligaciones que redundan en beneficios de la sociedad en su conjunto, particularmente manifestado en sus ciudades. Estas obligaciones no sólo incluyen las fiscales que son muy significativas sino que incluyen desde obligaciones de asociación, desarrollo e inclusión de usos, servicios e infraestructuras, hasta la intervención pública directa, mediante la tenencia y desarrollo de suelo urbano.

Los ejemplos específicos de política fuerte de suelo son muchos. En el caso de Canadá y Estados Unidos, se presentan los niveles más altos de impuestos a la propiedad que vuelve a los gobiernos locales socios silenciosos recuperando niveles muy altos del precio del suelo. Asimismo exigen que los desarrollos asuman prácticamente la totalidad de los costos de las infraestructuras, que universaliza la oferta de suelo servido y elimina el sobreprecio que su escasez ocasionaría.

No obstante, la alta urbanización de esa zona ha propiciado múltiples zonas metropolitanas inter-jurisdiccionales con importantes inequidades fiscales y barreras jurisdiccionales que dificultan la redistribución de lo recaudado. Sin embargo, al menos 27 de dichas áreas han establecido mecanismos diversos de compensación, muchos de ellos compartiendo impuestos prediales o compartiendo su redistribución vía el gasto buscando homogenizar los servicios en toda la metrópoli. También hay ejemplos de venta de derechos de construcción para proteger zonas ecológicas y edificios

históricos así como propiedad pública en zonas estratégicas de alta valorización como el caso de los terrenos de las torres gemelas de Nueva York.<sup>32</sup>

En Europa, hay una variedad amplia de instrumentos que aseguran accesibilidad al suelo. España aplica asociación forzosa de propietarios y constructores así como la equidistribución de derechos de construcción. Alemania fue de hecho uno de los precursores del reagrupamiento parcelario. Francia tiene amplia experiencia en agencias de desarrollo propietarias del suelo y de venta en torno a derechos sobre construcción. Suecia tiene una amplia tradición con bancos de tierras vinculada a las inversiones públicas de transporte. Dinamarca tiene una amplia tradición, prácticamente centenaria de gravamen muy fuerte al suelo. En Holanda hay una amplia propiedad pública del suelo que es arrendada a largo plazo con cláusulas para asegurar volver a capturar los incrementos del precio, las tierras se desarrollan mediante asociaciones públicas y privadas e incluso con asociaciones de vivienda sin fines de lucro.<sup>33</sup>

Muchos gobiernos locales en Australia y Nueva Zelanda tienen fuertes gravámenes al suelo donde la construcción está exenta; además llevan a cabo proyectos urbanos centrados en el reagrupamiento parcelario. Esta figura es ampliamente utilizada en Japón y la mayoría de la tierra es desarrollada de esa manera; en materia fiscal existe en este país una gran preocupación por gravar los incrementos de los precios del suelo provocados por las burbujas inmobiliarias especulativas, aunque con lo instrumentado ha tenido un éxito limitado.

En Hong Kong el 100% del suelo es propiedad del gobierno que lo arrienda a largo plazo a desarrolladores privados con cláusulas que le permiten recuperar los incrementos de precios futuros; a pesar de este mecanismo de política de suelo fuerte, Hong Kong presenta alta concentración del ingreso, que contrasta con la casi total accesibilidad a vivienda, formal, bien ubicada y con todos los servicios; es probable que el sector financiero y comercial sea uno de los causantes de la concentración del producto de ese enclave, esa concentración no se puede atribuir a la privatización de incrementos en los precios del suelo.<sup>34</sup>

#### 4.5 Países ex-socialistas

En este grupo encontramos niveles de ingreso medio distribuidos con bastante equidad, mejor en los países de Europa Central y Oriental que en los de la ex-Unión Soviética. Es una zona donde los precios del suelo rural y urbano se mezclan. Las políticas de suelo son mezcladas, pero en conjunto hay una tendencia a ser fuertes.

Debe destacarse que estos países provienen de un régimen económico donde uno de sus componentes principales era la propiedad estatal, o en todo caso colectiva del suelo, impidiendo la apropiación individual de los privilegios de localización y asegurando acceso universal del suelo. Esto puede explicar que aun cuando estos países han adoptado la economía de mercado y han iniciado procesos masivos de privatización de la tierra, esto no ha impactado aún en la concentración del producto del país. Aun cuando la recuperación directa de precios del suelo por el Estado ha disminuido substancialmente se está sustituyendo por una recuperación indirecta vía impuestos a la propiedad, la mayoría de los países están involucrados con programas ambiciosos de registro de la propiedad, catastros e impuestos importantes a la propiedad.

Hay casos interesantes de introducción de impuestos sólo al suelo en Estonia, Latvia y Ucrania, basados cada vez más en precios de mercado conforme éstos se van activando. En el caso de la Federación Rusa han transitado por diversos esquemas de impuesto predial, buscando llegar a sofisticados modelos de valuación basados en el mercado; es interesante ver como la introducción de modelos occidentales no necesariamente está funcionando, por ejemplo la propiedad privada de vivienda es frecuentemente despreciada por los inquilinos y la introducción de una planeación basada en zonificación de usos del suelo no está resultando fácil.<sup>35</sup>

#### 4.6 América Latina

Esta región resulta paradigmática pues presenta situaciones un tanto cuanto extremas. Es una región con población de ingresos medios, pero entre las más injustas del mundo. Lo que predominan son precios del suelo eminentemente urbanos donde las políticas

de suelo tienden a ser débiles, aunque hay excepciones.

En esta región se puede establecer claramente una asociación entre una gran riqueza del suelo urbano proveniente de privilegios de localización creados colectivamente pero acaparados de manera particular. Esto debe estar alimentando la concentración del producto del país y haciendo de la región una de las más injustas del mundo en cuanto a distribución. La propiedad inmobiliaria es gravada muy poco por lo tanto por esa vía la concentración de la riqueza inmobiliaria no alcanza a redistribuirse de manera tal que contribuya a compensar esa inequidad.

En la mayoría de los países de América Latina prolifera la propiedad privada, tanto dentro de las ciudades como en la periferia hacia donde éstas crecen. No obstante existen casos de propiedad pública y en ocasiones propiedad colectiva de comunidades indígenas o campesinas que es aprovechada a veces en favor de la colectividad, a veces en favor de inversionistas particulares. Prolifera asimismo una ocupación informal del suelo y con frecuencia programas de regularización de la propiedad adoptando el modelo de la propiedad privada.

La región también se caracteriza por la variedad de políticas de accesibilidad al suelo que buscan paliar la gran inequidad que el contexto genera en este tema. En las de corte tradicional se encuentran las de la tolerancia a la ocupación de suelo sin servicios al margen de las reglas formales, en varios casos reforzadas con programas de regularización de títulos, algunos masivos como los de Perú y México, este último celebrando tres décadas de su institucionalización.

Otro esquema ha sido el de la oferta de vivienda pública que facilita acceso a estratos de población medios y que ha sido acompañado o sustituido por subsidios por la vía de créditos blandos o de apoyos directos, como sucede en el caso más notorio de Chile que ha implantado uno de los programas más amplios de subsidio a la vivienda de la región. Como hemos comentado arriba, los efectos de estas políticas sobre la recuperación y redistribución de precios del suelo tienden a ser contraproducentes y es probable que sólo exacerben

la distribución inequitativa del producto de esos países.<sup>36</sup>

Sin embargo hay casos en los que se han tomado medidas importantes para mejorar la accesibilidad al suelo urbano. México en las décadas de los setentas y ochentas aprovechaba los terrenos en propiedad colectiva, los "ejidos", para organizar oferta masiva de lotes para varios usos del suelo, incluyendo suelo para pobres, no obstante, a partir de los noventa ha permitido la privatización de esas tierras lo que ha dificultado el acceso de suelo a varios usos del mismo, incluyendo no sólo al de los pobres sino hasta el de los usos públicos.<sup>37</sup>

Pero por otro lado, Colombia ha instrumentado un fuerte impuesto al incremento de precios del suelo, e introducido el reagrupamiento parcelario obligatorio e incluso así como la equi-distribución de cargas y beneficios del suelo desarrollado.

Brasil ha consolidado un amplio menú de instrumentos del suelo en su Estatuto de la Ciudad que incluye impuestos crecientes a tierra vacante, venta de derechos de construcción, institucionalización de urbanizadores sociales, ínter ligado de proyectos comerciales con sociales y públicos, así como fórmulas de regularización colectiva de tierra.

Finalmente debe mencionarse el caso de Cuba donde la propiedad gubernamental del suelo permite el arrendamiento a largo plazo para inversiones privadas y en donde la renta es dedicada para proyectos sociales y el rescate de centros históricos.<sup>38</sup>

## V. A MANERA DE RECAPITULACIÓN

Como hemos destacado en la parte inicial de este ensayo, para poder reconocer si existe un entorno favorable para que haya acceso al suelo bien ubicado, servido y seguro hay que reconocer si existen políticas del suelo que lo permitan. Para que esto suceda se necesita reconocer que un elemento si bien no el único, sí central, es la accesibilidad que tiene que ver con el precio del suelo.

Hemos ofrecido como interpretación para entender el fenómeno, que el precio del suelo refleja de manera preponderante los privilegios de localización con que cada terreno

cuenta. Dichos privilegios son creados por la sociedad en su conjunto y en principio deben ser recuperados por la sociedad. Sin embargo en muchos países, parte de dicho precio es cedido a propietarios individuales, en algunos casos se les cede poco, en otros se les cede casi la totalidad.

Esto implica que una parte del esfuerzo de la sociedad es apropiado en mayor o menor medida por propietarios específicos y que otra parte es recuperada para beneficio de la colectividad. Hemos insinuado que la proporción de ese reparto puede ser uno de los factores que ayuden a explicar la equidad o inequidad con que el ingreso de un país es distribuido entre sus pobladores.

Si existe una política fuerte de recuperación, por las vías que sean, fiscales, regulatorias o directas, es posible que ésta se refleje en una mejor distribución del ingreso de un país y que eso también se relacione con una mejor accesibilidad al suelo bien ubicado, servido y seguro.

Hemos enumerado una amplia gama de políticas públicas que inciden en la accesibilidad al suelo urbano. Las hemos organizado en:

- a) Aquellas que mejoran las condiciones de la demanda de suelo pero que corren el riesgo de que redunden en un incremento de los precios y en que no sólo beneficie a los particulares ni mejore la calidad del suelo al que se tiene acceso sino que incluso la puede empeorar. Entre ellas hemos mencionado los subsidios a la vivienda y la zonificación con usos del suelo más rentables.
- b) Aquellas que sacrifican la calidad de la oferta de suelo para empatar el precio con la capacidad de pago de los adquirentes y que tienen dos efectos, no sólo el de empeorar la calidad del suelo adquirido sino que el precio mismo del suelo aumenta. Es decir mal producto y caro. Entre estas políticas se encuentran la desregulación de mercados, la subestandarización del tamaño de los espacios y de los servicios urbanos, la exclusión de usos públicos, ecológicos y sociales, la universalización de la regularización de títulos y la desgravación fiscal tanto de impuestos como de cuotas y otras contribuciones.

- c) Aquellas que propician una oferta barata, bien localizada, servida y segura de suelo para todos los usos, las cuales implican el establecimiento de responsabilidades u obligaciones a la propiedad del suelo, que reducen la especulación y los precios de acceso al suelo y que socializan los privilegios de localización de los terrenos. Entre ellas se encuentran el gravar vigorosamente al suelo, vender públicamente los derechos de construcción y establecer la asociación obligatoria de propiedades, que sea incluyente de usos públicos, sociales y ecológicos.

Queremos recapitular el análisis que hemos hecho sobre las regiones del mundo. Destacamos que hay un grupo de regiones pobres o con ingresos medios, donde la accesibilidad al suelo urbano es difícil pero no la más grave del mundo y que ello se debe a que los privilegios de localización cristalizados en las ciudades no parecen ser significativos. En estos casos, las políticas en torno al suelo urbano no requieren ser, y no lo son en la mayoría de los casos, políticas fuertes. Este parece ser el caso de África, Medio Oriente y muchas partes de Asia.

En el otro extremo están aquellas regiones del mundo que disfrutan de ingresos medios o altos y que están mejor distribuidos. Allí existe una considerable riqueza del suelo pues los privilegios de localización se concentran en las ciudades. En estos países podemos adivinar una amplia accesibilidad al suelo bien ubicado, servido y seguro debido a las fuertes políticas de suelo urbano, muy diversas y creativas. Unas son por la vía de la propiedad gubernamental, otras por la vía de impuestos fuertes y otras por la vía de las importantes obligaciones a la propiedad. Tal parece ser el caso de los países industrializados y los países ex-socialistas.

Entre estos dos extremos se encuentra el caso paradigmático de América Latina. Es paradigmático porque tal vez sea la región más inequitativa del mundo la que concentra altos precios del suelo en un ambiente eminentemente urbano y la que ha presentado políticas débiles en materia del mismo.

Hemos insinuado que uno de los factores que posiblemente contribuyan con la inequidad de la región es precisamente la tolerancia a

que los privilegios de localización creados por la sociedad sean acaparados por particulares específicos. No obstante la situación extrema de la región ya no parece ser tolerable y hay países que han iniciado un trabajo pionero como Colombia, Brasil y Cuba para equilibrar la balanza y propiciar una mejor accesibilidad al suelo urbano. Las políticas que están introduciendo son creativas y con la intención de evitar resultados contraproducentes.

En suma la región del mundo más propicia para la innovación de procesos sería América Latina, pues sus condiciones son comparativamente las menos propicias para una adecuada accesibilidad al suelo urbano, y los problemas que causa no podrán ser sostenibles por mucho tiempo. El reto que la región enfrenta es el de seleccionar el conjunto de políticas adecuadas que eviten resultados contraproducentes.

Muchas de las políticas recomendadas por organismos internacionales tienden a producir resultados indeseados en el largo plazo. Las políticas de reducción de estándares en la transformación de suelo urbano son en esencia degradantes para las condiciones de vida. Las políticas de fortalecimiento de la demanda pueden ser buenas siempre y cuando previamente se controle la especulación del suelo para evitar que la fomenten. Las políticas de mejora de la transformación del suelo urbano parecen ser las que deben adoptarse y son las que los países pioneros están adoptando.

Tal vez sea prematuro evaluar efectos positivos en los casos pioneros de América Latina, los indicadores generales aún no cambian y una revisión de este tipo debe repetirse en un plazo largo; sin embargo los países que han adoptado políticas similares desde tiempo atrás parecen presentar mejores condiciones de acceso al suelo urbano.

El estudio que hemos presentado destaca algunas vinculaciones que desde luego tienen que seguirse estudiando y desde luego que se requiere un trabajo estadístico cuidadoso. Sin embargo, como lo hemos destacado, nuestros encuentros permiten establecer la hipótesis inicial de que existe un tipo de políticas que mejora las condiciones de acceso al suelo y que esas se centran en la recuperación del estado de los precios del suelo provenientes de los

privilegios de localización creado por la sociedad, lo que cada vez más se ha dado en llamar recuperación de plusvalías del suelo, y que practican aquellas regiones del mundo donde las condiciones de equidad son mayores.

El tema no es trivial pues es de suma trascendencia para el mundo el echar a andar todas las políticas públicas que reviertan la creciente tendencia a crear masas de pobres, a la par del surgimiento de grandes riquezas individuales. Uno de los elementos centrales de estas políticas es la política de suelo que no se puede dejar a las fuerzas desreguladoras del mercado, simplemente porque no es una mercancía común.

Si se desea repetir un siglo XX donde se produjeron ciudades duales con mares de suelo urbano miserable, salpicado de islas de suelo urbano en excelentes condiciones, no tiene caso innovar procesos de acceso al suelo. Si se desea revertir la tendencia, se requiere innovar las reglas del juego en torno a la gestión del suelo urbano.

\* Profesor de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Proceso mediante el cual una población de mayores recursos económicos que por diversos motivos le interesa ocupar una zona, desplaza de su espacio a población de menores recursos, básicamente porque cuenta con capacidad para pagar un precio superior en el mercado de suelo.

<sup>2</sup> Este es un concepto usado particularmente dentro del lenguaje técnico de la valuación inmobiliaria. En este concepto el componente "mayor uso" se refiere a aquel uso del suelo que puede pagar el precio más alto al competir contra otros usos por un terreno específico. La componente "mejor uso" se refiere a que el uso que ganó la competencia es el mejor para ese terreno debe albergar. La componente de "mayor" es medible cuantitativamente a través del precio o la renta pagada, la componente de "mejor" tiende a ser subjetiva y puede visualizarse de una manera individual donde "mejor" es visto a través del uso individual que ganó la competencia dentro de las reglas del mercado; también puede visualizarse de una manera colectiva donde "mejor" es visto a través del resultado final de ubicación de todos los usos en el conjunto de la ciudad y su entorno. La segunda manera de visualizar el "mejor uso" lleva implícita la discusión entre aceptar que las ciudades se organicen en un ambiente de libre competencia mercantil del suelo que asegura un "mejor individual" o si a través de un control público que asegure un "mejor

colectivo". La tensión entre ambas visualizaciones, la individual y la colectiva está en el centro de la discusión de si las ciudades deben estructurarse conforme al libre mercado o a través de un plan (ver por ejemplo Abramo, 2001), en los extremos el libre mercado produce un "mejor individual" mientras que el plan produce un "mejor colectivo".

<sup>3</sup> Ver más adelante, donde se hace una recapitulación de varios mecanismos.

<sup>4</sup> Agradecemos a Joan Youngman del Lincoln Institute of Land Policy por aportar el concepto de "socio silencioso" para explicar el efecto de un impuesto predial alto respecto a la repartición del precio del suelo.

<sup>5</sup> Dentro del concepto de "precio" del suelo incluimos tanto sus variaciones conceptuales como nominales. Es decir, en términos conceptuales, reconocemos que el precio del suelo equivale a la capitalización de la "renta" periódica que se puede obtener del suelo y que es pagado por acceder de manera permanente a los privilegios de utilización del suelo; en términos nominales, el precio equivale a lo que coloquialmente algunas legislaciones denominan "plusvalía", es decir los incrementos del precio del suelo, o de la renta periódica provocados por una multitud de razones, y de manera más amplia incluye no sólo los incrementos que se presentan ante un hecho concreto sino que se incluyen todos los acumulados a lo largo de la existencia del suelo, es decir en efecto la plusvalía es la totalidad del precio y no sólo la última variación. También asumimos dentro del término precio el frecuentemente denominado "valor" del suelo que evitamos utilizar en este ensayo en virtud de que el suelo no es creado por el trabajo humano y en ese sentido no tiene incorporado valor alguno, en estricto sentido; sin embargo reconocemos que el término valor del suelo es también utilizado con frecuencia para referirse a la "renta" del suelo o a su forma capitalizada el "precio" del suelo.

<sup>6</sup> Ver nota anterior sobre este concepto.

<sup>7</sup> Reconocemos que algún propietario individual podría altruistamente devolver a la sociedad el precio cobrado, igualmente el grupo social. También reconocemos que el Estado podría entregar a un individuo o a un grupo específico el producto de dicho precio. Sin embargo, no queremos entretenernos en una discusión en ese sentido, preferimos concentrarnos en el papel más frecuente que juegan los individuos, los grupos y el Estado.

<sup>8</sup> Ver por ejemplo recopilación hecha por Bourasa y Hong (2003).

<sup>9</sup> Ver Zeledón (2002).

<sup>10</sup> Ver Bird y Slack (2002) y Youngman y Malme (1994).

<sup>11</sup> Ver Maldonado y Smolka (2003).

<sup>12</sup> Ver por ejemplo recopilación realizada por Doebele (1984).

<sup>13</sup> Ver OECD (1992), Rolnik (2001), y Bistrain (2000).

<sup>14</sup> En este punto hay coincidencia de todas las

escuelas de pensamiento económico y que parten todas de lo establecido por David Ricardo y que se denomina renta diferencial. En esencia la renta diferencial es la renta mayor que un usuario está dispuesto a pagar por un terreno que le implica menores costos de utilización de dicho terreno (por ejemplo de transporte o de acercamiento de los servicios) respecto de otro terreno que le implique mayores costos de utilización y por el cual está dispuesto a pagar una cantidad menor.

<sup>15</sup> Smolka (2004) destaca que los precios del suelo de países de Europa y de Norteamérica (sin México) presentan precios de acceso del suelo similares a países latinoamericanos aun y cuando existen diferencias notorias de capacidad de pago de la demanda; Smolka hace notar que una de las razones está en el nivel del impuesto predial que es muy elevado en aquellos países, en tanto que es muy bajo en los países latinoamericanos.

<sup>16</sup> Para una discusión más amplia ver Smolka y Sabatini (2000).

<sup>17</sup> Ver particularmente Durand Lesserve y Royston (2002), Payne (2002) y UN Hábitat (2003).

<sup>18</sup> Para una discusión más amplia ver Smolka (2003).

<sup>19</sup> Conocidas como hipotecas con refinanciamiento en México o como de amortización negativa en otros países.

<sup>20</sup> Reconocemos el hecho de que el interior de las ciudades la propiedad del suelo se ha difundido entre muchos micro-propietarios que lo son de su vivienda, de un local comercial o un taller. En ese sentido habrá quien argumente que los intereses de la suma de los propietarios tiende a igualarse con los intereses de la colectividad. Esto hace más compleja la introducción de políticas que buscan socializar el precio del suelo, socializar los privilegios de la localización. Sin embargo, se debe recordar que dichos privilegios de localización son diferenciados, y que el sentido que adquiere la propiedad de un terreno mal ubicado, sin servicios y con riesgo de evicción es muy diferente del suelo ubicado en el centro de las oportunidades con todos los servicios y sin riesgo de evicción. Es decir que las condiciones de propiedad de los múltiples micro-propietarios no son homogéneas, sus privilegios de localización son desiguales. La dimensión de este hecho se magnifica si se considera que no todos los propietarios tienen como motivación principal obtener del suelo valores de uso, es decir no todos son propietarios usuarios, sino que existe al menos dos categorías adicionales la de propietario inversionista y la de propietario patrimonialista (para categorizaciones semejantes que permite comprender esto véase a Harvey, 1973, Massey, 1977 y a Clichevsky, 2002). Entender esto permite ver que los privilegios de la propiedad, los que realmente son privilegios, los de la localización mejor, benefician a pocos de esos propietarios y no a la generalidad de los mismos. Esto también hace pensar que lo que se requiere es un diseño de políticas separadas para cada tipo de propietario.

<sup>21</sup> Ver por ejemplo OCED (1992) o UN Hábitat (2003).

<sup>22</sup> Lo "aceptable" debe verse en términos de que los catastros partan de criterios claros de comparación con el mercado y de información confiable, situación que no resulta fácil de asegurar. Dentro de la claridad de criterio debe considerarse que los precios que se manifiestan en el mercado suponen que ya llevan descontado el efecto reductor del precio que se paga al propietario a partir de una política de suelo vigente en la ciudad. Es decir que es un precio después de impuestos y cuotas y que es un precio después del cumplimiento de obligaciones de la propiedad, desde luego que aceptando la eficacia que el Estado específico tenga para exigir dichas obligaciones.

<sup>23</sup> A partir de la información del WB (2002) que concentró la información de los índices de 113 países medidos en diversas fechas que van desde 1990 y 2000.

<sup>24</sup> Este es dato asequible de información concentrada por el WB (2002) y representa la situación de 109 países en distintas fechas entre 1990 y 2000.

<sup>25</sup> La información para este indicador proviene de los registros del IMF (2000, 2002, 2003<sup>a</sup> y 2003b) y es asequible para 58 países. Reconocemos que en algunos casos la información será sesgada porque en algunos países queda incluido el gravamen a la propiedad no inmobiliaria, mismo que no se encuentra desglosado; sin embargo el gravar una base mobiliaria es poco usual hoy en día y cuando se presenta es por poco monto, por lo tanto las cifras pueden considerarse como aceptables.

<sup>26</sup> La información utilizada conjuga información del WB (2002) y del IMF (2000, 2002, 2003<sup>a</sup> y 2003b) para 113 países.1

<sup>27</sup> Ver referencias aportadas por Addelson (2000), Ahene (2000), Durand-Lesserve y Royston (2002) y UN Hábitat (2003).

<sup>28</sup> Ver Dunkley (2000), Bell y Bowman (2002), Durand-Lesserve y Ryston (2002) y Goldberg (2003).

<sup>29</sup> Ver Durand-Lesserve y Ryston (2002) y UN Hábitat (2003).

<sup>30</sup> Para mayor información de Doebele (1984), Lam (2000), Manning y O'Fairchaellaigh (2000), Durand-Lesserve y Royston (2002) y PUEC (2002).

<sup>31</sup> Ver Ding y Knaap (2003), Ding (2004).

<sup>32</sup> Para mayor referencia consultar Netzer (1998), Oates (1998), Greenstain y Weiwei (2000), Rybeck (2000) y Smolka y Amborski (2000).

<sup>33</sup> Para mayor información ver Doebele (1984), OCED (1992), Youngman y Malme (1994), Connellan y Lichfield (2000), Leffman y Larsen (2000), Abramo (2001), Caulfield (2001), Bourasa y Hong (2003), Mattson (2003), Needham (2003) y Uffen (2004).

<sup>34</sup> Para mayor información ver Doebele (1984), Youngman y Malme (1994), Forster (2000), Addelson (2000), Keal (2000), Pahn (2000) y Hong (2003).

<sup>35</sup> Para mayor información ver Bahl (1998), Tomson (2000), Malme y Youngman (2001), Bird y Slack (2002), Limonov (2002), Overchuck (2004).

<sup>36</sup> Ver, por ejemplo Gilbert (1996), Doebele (1997), Scornik (2000), Rolnik (2001), Calderón (2002), Durand-Lesserve y Royston (2002), LILP (2002), Payne (2002), Abramo (2003), Sabatini (2003), UN Hábitat (2003), Smolka (2003) y Fernandes y Smolka (2004).

<sup>37</sup> Ver por ejemplo Iracheta y Smolka (2000).

<sup>38</sup> Ver, por ejemplo Copes y Rybeck (2000), Doebele (1997), García y Núñez (2001), Jaramillo (2001), Jordán y Simioni (2003), Maldonado y Smolka (2003), Rolnik (2001), Sandroni (2001) Scornik (2000), Smolka y Amborsky (2000), Smolka y Furtado (2001), Smolka y Furtado (2003), Uffen (2004).

#### BIBLIOGRAFÍA

Abramo, Pedro (2001), *Cidades em transformacao: Entre o plano e o mercado*, trad. Fernanda Furtado, ed. Carlos Quintanilla, IPPUR Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidad Federal do Rio de Janeiro, Prefeitura do Rio, Secretaria Municipal de Urbanismo, Rio de Janeiro.

Abramo, Pedro, org. (2003) *A cidade da informalidade: O desafio das cidades latino-americanas*, Eds. Librería Sette Letras, Fundacao Carlos Chagas Filho de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, Lincoln Institute of Land Policy, Rio de Janeiro.

Lam, Alven (2000) "Republic of China (Taiwan)" en Addelson, Robert, ed., *Land value taxation around the world*. 3a. edición, pp. 327 a 336, ed. Blackwell Publishers, Malden MA y Oxford.

LILP (2002) *Access to land by the urban poor: 2002 round table*. Ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.

Limonov, Leonid (2002) "Land reform and property markets in Russia", en *Land Lines*, abril 2002, Vol. 14, No.2, pp. 1 a 4, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.

Massey, Doreen (1977) "Análisis de la propiedad capitalista del suelo: Una investigación sobre el caso de Gran Bretaña" en Martínez Pardo, Maite (1985) *Estudios sobre renta del suelo*, pp.135-170, Ed. Comunidad de Madrid, Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, Madrid.

Mattson, Hans (2003) "Site leasing in Sweden: A tool to capture land value", in Bourassa, Steven y Yu-Hung Hong, eds. (2003) *Leasing public land*, pp. 83 a 98, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.

Needham, Barrie (2003) "One hundred years of public land leasing in the Netherlands", in Bourassa, Steven y Yu-Hung Hong, eds. (2003) *Leasing public land*, pp. 61 a 82, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.

Netzer, Dick, ed. (1998) *Land value taxation: Can it and will it work today?* ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.

Oates, Wallace, ed. (1998) *Local government tax and land use policies in the United States: Understanding the links*, eds. Edward Elgar Publishing,

- Lincoln Institute of Land Policy, Northampton y Cambridge, Mass.
- OCED (Organization for Cooperation and Economic Development) (1992) *Urban land markets: Policies for the 1990's*, eds. OCED, Paris
- Overchuck, Alexey (2004) "Mass valuation of land in the Russian Federation", en *Land Lines*, abril 2004, Vol. 16, no.2, pp. 6 a 7, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Phang, Sock-Yong (2000) "Hong Kong and Singapore", en Addelson, Robert, ed., *Land value taxation around the world*. 3a. edición pp. 336 a 352, ed. Blackwell Publishers, Malden MA y Oxford.
- Payne, Geoffrey (2002) *Land, rights and innovation: Improving tenure security for the urban poor*, eds. IIDG Publishing, Londres.
- Powelson, John (1987) *The Story of Land: A world history of land tenure and reform*, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Mass.
- PUEC (2002), Polígonos de actuación concertada, estudio elaborado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad para la Secretaría de Desarrollo Social, México, D.F.
- Rolnik, Raquel (2001) *El Estatuto de la Ciudad: Nuevas Herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*, (trad. Marcelo Canoca) eds. Caiza Económica Federal, Instituto Polis, UN \_ hábitat, Brasilia.
- Rybeck, Walter (2000) "The United States" en Addelson, Robert, ed., *Land value taxation around the world*. 3a. edición, pp. 137 a 182, ed. Blackwell Publishers, Malden MA y Oxford.
- Sabatini, Francisco (2003), *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*, Serie azul 35 del Instituto de Estudios Urbano y Territoriales, Ed. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Sandroni, Paolo (2001) "Plusvalías urbanas en Brasil: Creación, recuperación y apropiación en la Ciudad de Sao Paulo", en Smolka, Martim y Fernanda Furtado (eds.), *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*, pp. 37 a 70, eds. Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy, Santiago de Chile y Cambridge, Mass.
- Scornik Gernstein, Fernando (2000) "Argentina" en Addelson, Robert, ed., *Land value taxation around the world*, 3ª. edición, pp. 49 a 63, ed. Blackwell Publishers, Malden MA y Oxford.
- Smolka, Martim (2003) "Informality, urban poverty and land market prices", en *Land Lines*, Enero 2003, vol. 15, no.1, pp. 4 a 10, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Smolka, Martim y David Amborski, (2000) "Apropiación de valor para el desarrollo urbano: una comparación Inter-Americana", Working Paper documento de trabajo del Lincoln Institute of Land Policy, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass. En: <http://www.lincolninst.edu/searchresults.asp>
- Smolka, Martim y Fernanda Furtado (2001) "Lessons from the Latin American experience with value capture", en *Land Lines*, julio 2003, Vol. 13, No.4, pp. 5 a 7, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Smolka, Martim y Fernanda Furtado (eds.), (2001) *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*, eds. Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy, Santiago de Chile y Cambridge, Mass.
- Smolka, Martim y Fernanda Furtado (2003) "The value capture debate in Latin America en *Land Lines*", julio 2003, Vol. 15, No.3, pp. 12 a 15, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Smolka, Martim y Francisco Sabatini (2000) "The land market deregulation debate in Chile", en *Land Lines*, Enero 2000, Vol. 12, No.1, pp. 1 a 3, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Tomson, Aivar (2000) "Estonia" en Addelson, Robert, ed., *Land value taxation around the world*, 3a. edición, pp. 205 a 210, ed. Blackwell Publishers, Malden MA y Oxford.
- Uffen, Frank (2004) "Implementing waterfront redevelopment in Amsterdam and Havana", en *Land Lines*, abril 2004, Vol. 16, No.2, pp. 8 a 18, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- UN Habitat (2003) *The challenge of slums: Global report on Human settlements 2003*, ed. United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.
- WB (The World Bank) (2002) *World development indicators 2002*, CD-ROM, ed. World Bank, Washington, D.C.
- WB (The World Bank) (2003) *Land policies for growth and poverty reduction: A World Bank policy research report*. The World Bank y Oxford University Press, Washington, D.C. y Oxford.
- Youngman, Joan y Malme Jane (1994) *An international survey of taxes on land and buildings*, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Organization for Economic Co-operation and Development, International Association of Assessing Officers, Kuwer Law and Taxation Publishers, Deventer y Boston.
- Yu-Hung Hong (2003) "Policy Dilema of capturing land value under the Hong Kong public leasing system", en Bourassa, Steven y Yu-Hung Hong, eds. (2003) *Leasing public land*, pp. 151 a 176, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Zeledón, Aída (2002) "Reflexiones en torno al marco jurídico urbano en el Salvador", mimeo, ponencia presentada en el "Segundo Seminario Internacional Reformas al Suelo Urbano", organizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Lincoln Institute of Land Policy, el 4 y 5 de Julio de 2002, México, D.F.

## *La ciudad intermedia como actor internacional: el caso de Rosario*

*Lic. María Sol Mina\**

---

### Resumen

**S**e abordará un fenómeno de creciente importancia en el ámbito de las relaciones internacionales: la emergencia de entidades políticas subnacionales como actores autónomos en la escena internacional. A través de una matriz de análisis, se analiza la experiencia de Rosario –un caso de gobierno local de una ciudad intermedia sudamericana– para describir cómo, por qué y bajo qué condiciones y perspectivas una entidad subnacional puede tener iniciativa y desarrollar acciones autónomas externas.

La problemática del desarrollo local, la heterogeneidad de tamaño y recursos de las ciudades así como la capacidad de las instituciones de gobierno local de autogestionar su política interna, subyacen como telón de fondo en este escenario.

### I. EL CONTEXTO INTERNACIONAL: LOS NUEVOS ACTORES

En el sistema internacional contemporáneo, emerge una compleja trama de sujetos diversos entre sí, volviendo a veces dificultosa la observación de fenómenos en este nivel. La serie de sucesos, interacciones y factores que pueden nuclearse en torno al concepto de *globalización*,<sup>1</sup> suma a los protagonistas tradicionales de las relaciones internacionales (Estado-Nación y Organismos Internaciona-

les) nuevos actores que adquieren progresivamente mayor autonomía relativa, como las Organizaciones No Gubernamentales, las Empresas Transnacionales y los Gobiernos Locales de Ciudades.

Nos interesa, en este caso, la emergencia de entidades políticas subnacionales como actores autónomos en la escena regional y mundial, bajo la forma específica de Gobiernos Locales de Ciudades. En tal sentido, restringiremos la propuesta, haciendo foco en un tipo específico de entidad (el gobierno local) establecido en una escala determinada de ciudad (intermedia) ubicada en un área geográfica concreta (Sudamérica); intentando describir cómo, por qué y bajo qué condiciones y perspectivas una entidad subnacional puede tener iniciativa y desarrollar efectivamente acciones autónomas externas.

Es importante tener en cuenta, en este punto, que cuando nos referimos a una ciudad, estamos hablando de un territorio vivo, es decir, de la combinación entre un espacio geográfico y una población que lo habita, con todos los factores físicos, sociales y políticos implicados. También damos por hecho que las acciones políticas son llevadas adelante por el gobierno interpretando el espíritu de la población a través de los medios de representación y participación habituales que ofrece el sistema político vigente en un marco democrático. Consideramos que, en el nivel de análisis que nos ocupa, y al menos en una primera instancia, desglosar estas abstracciones

no presentaría ningún beneficio adicional, en términos de arrojar mayor luz sobre el proceso que abordaremos.

## II. CIUDADES INTERMEDIAS Y DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

A partir del último cuarto del siglo XX, se verifica un fenómeno creciente en el ámbito de las relaciones internacionales: la emergencia de las ciudades intermedias como actores del escenario político internacional. Este fenómeno se ha presentado principalmente, de la mano de programas de cooperación descentralizada, aunque otras formas de relación, como los convenios marco para la cooperación bilateral y los hermanamientos, han sido antecedentes importantes que permitieron –y aún permiten– a las ciudades, adquirir una incipiente práctica *paradiplomática*,<sup>2</sup> anticipando la posibilidad de proyectarse por fuera de la verticalidad que impone la estructura política del Estado nacional moderno.

Esto toca en gran medida, aunque probablemente no en forma exclusiva, a las ciudades intermedias. Proponemos un paréntesis a partir de esta restricción de escala, que pudiera luego analizarse específicamente y con mayor detenimiento, no sólo por una cuestión metodológica, sino debido a que hay grandes diferencias entre las formas de proyectarse internacionalmente de las mega-urbes o *ciudades-mundo*<sup>3</sup> y las ciudades de escala intermedia. Si bien la emergencia autónoma de gobiernos locales en el ámbito externo representa un fenómeno que abarca a ciudades de dimensiones diversas (metrópolis, mega urbes, urbes, ciudades intermedias e incluso pequeñas) se hace hincapié en las de tamaño medio, atento a que históricamente, el propio status de urbe ha permitido a las ciudades mayores internacionalizar sus vínculos, por lo general debido a su condición de capitales políticas, centros culturales, industriales, turísticos, educacionales o financieros. Por otro lado, este tipo de mega urbes suelen tener una interdependencia muy cerrada, cuando no una identificación total con el nivel nacional, tanto desde un punto de vista político como cultural.

Las ciudades intermedias, que en muchos casos pueden ocupar un lugar periférico, tanto

política como geográficamente, comienzan (a partir de la creciente descentralización del Estado) a manejarse con un mayor grado de autonomía y una creciente responsabilidad en la gestión de las crisis que las aquejan, precisamente a partir de la forma específica en que se da esa descentralización. En general, todos los procesos de descentralización del Estado, en el contexto latinoamericano, se dieron más en el nivel de la transferencia de responsabilidades por la prestación de servicios básicos (principalmente, salud y educación) desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales, que a nivel de la disposición y administración de los recursos necesarios para garantizar su provisión y financiamiento.

En este escenario, las ciudades se vieron obligadas de manera creciente a “arreglárselas por sí mismas” buscando soluciones locales a sus propios problemas, frente a la disminución del auxilio recibido desde los otros niveles del Estado. En contraposición a esto, vemos que las mega-urbes, que han tenido históricamente una gran proyección cultural internacional, en el nivel político pueden encontrarse sumamente identificadas con el Estado nacional, sobre todo teniendo en cuenta el alto grado de concentración geográfica y de recursos (humanos, materiales, naturales, etc.) que caracteriza a los países latinoamericanos más allá de que su organización política sea unitaria o federal.

Pese a que estas grandes ciudades por lo general integran ámbitos de cooperación internacional que favorecen el desempeño autónomo de los gobiernos subnacionales, al verse menos afectadas por los procesos de descentralización (tanto por su abundancia de recursos como por estar incluidos en las prioridades del Estado nacional) suelen ver atenuados los “cuellos de botella” que impulsan a las ciudades de menor escala a buscar formas de vinculación por fuera de la estructura tradicional del Estado-Nación. Sin embargo, esta distinción no es necesariamente concluyente, ya que actualmente, muchas grandes ciudades muestran un desempeño interesado y activo en los foros de cooperación descentralizada a nivel internacional.<sup>4</sup>

La problemática del desarrollo local subyace como telón de fondo en este escenario.

La posibilidad de que un gobierno local tenga la capacidad real para conducir el proceso de reversión de ciclos negativos de desarrollo a escala local, llevando adelante diagnósticos de situación atinados, fijando metas futuras, realistas y sustentables, así como trazar las acciones para alcanzarlas, se revela clave en este sentido.

La idoneidad de un gobierno local para autogestionar su política a nivel interno, se vincula de manera decisiva como precondition para proyectar formas sustentables de gestión autónoma en el ámbito externo. Pensar que las ciudades accedan a la arena internacional sin recorrer ese proceso, podrá vincularse más –en todo caso– con gestos puntuales de gobierno mas cercanos a cuestiones de marketing e imagen, en busca de efectos inmediatos, antes que a políticas sostenidas de mediano o largo plazo en la escena externa, que tengan raíces en la agenda local de la ciudad.

### III. UNA MATRIZ DE ANÁLISIS

En el marco de un trabajo iniciado en 2003,<sup>5</sup> se presentó la necesidad y el desafío de intentar identificar y sistematizar una serie de elementos, rasgos, procesos y condiciones que se consideran indispensables (aunque no necesariamente suficientes) a la hora de caracterizar el cambio de *status* de una entidad de gobierno local en la escena internacional de objeto pasivo a sujeto autónomo.

No se trata de una descripción con pretensiones exhaustivas, sino más bien de un ejercicio que busca estructurar el análisis del cambio cualitativo experimentado por la entidad local objeto de análisis, que tiene como caso de estudio a la ciudad de Rosario en Argentina. En consecuencia, siempre deberá considerarse que a los elementos identificados les corresponderá además, una sociedad concreta, que en su interacción socio-política local podrá determinar otra serie de rasgos y procesos a contemplar. De cualquier manera, se afirma aquí que los elementos registrados en esta matriz deben necesariamente estar presentes, como parte del proceso de conversión, a la hora de hablar de una adquisición plena del *status* de sujeto internacional autónomo por parte de una ciudad intermedia latinoamericana.

Los elementos de esta simple matriz son: 1. Plan Estratégico Local; 2. Proceso de Descentralización; 3. Participación en redes de cooperación y espacios entre pares; 4. Infraestructura administrativa para la gestión de las RRII; 5. Conducta desdoblada en los espacios internacionales. Veamos en detalle cada uno de estos elementos.

#### 1) *Plan Estratégico Local con consideraciones de la dimensión internacional*

Entendido como proceso de introspección socio-técnico local, que define una serie de puntos considerados estratégicos por la ciudad, para trazar un curso de acción que permita alcanzar escenarios futuros deseados, superando problemas identificados, movilizand recursos propios, y teniendo por *leit motiv* subyacente la promoción del desarrollo local, se requiere que en esa agenda estratégica definida por la ciudad, surja la consideración de recurrir al relacionamiento activo internacional, como otro espacio (además del local o nacional) desde donde dinamizar el proceso de transformación. Parece clave –para la coherencia de sus vinculaciones– que la ciudad identifique desde un comienzo la utilidad, dentro de su estrategia para potenciar en espacios internacionales las acciones emprendidas internamente.

#### 2) *Proceso de Descentralización Interna*

Paso consecutivo al Plan Estratégico que supone la posibilidad de aprender en el tiempo a identificar sus demandas y problemas locales, gestionando con recursos propios soluciones específicas y haciéndose cargo en forma creciente de la gestión y el control de la propia provisión de bienes y servicios. Este proceso, al menos en condiciones regulares de implementación,<sup>6</sup> facilita la conversión en sujeto activo en el plano interno a entidades locales anteriormente *adormecidas* en su autonomía de acción política. Su práctica en el tiempo contribuye sustantivamente a *capacitar* a la ciudad en la gestión de sus asuntos, para empezar a pensar en horizontes más ambiciosos, que incluso idealmente (como se ha afirmado) debieran haber sido planteados en su trazado estratégico: el capítulo internacional de su agenda local.

3) *Participación pautada, activa, coherente y sostenida en el tiempo en redes de cooperación horizontal, espacios entre pares y otros ámbitos internacionales*

La mera membresía en redes de cooperación horizontal y otras instancias externas no otorga autonomía como sujeto internacional a la entidad local. Se requiere verificar una participación pautada (en la medida en que la ciudad consideró previamente complementar internacionalmente sus acciones internas), activa (vale decir, propositiva en el seno de los espacios que integra), coherente (en tanto los aspectos y problemáticas que involucran o convocan a su accionar internacional se relacionan con aspectos de su agenda local de modo directo) y sostenida en el tiempo (describir una trayectoria que se verifica a lo largo de los años). Cuando una entidad local registra una participación internacional que involucra estos rasgos, produce en el tiempo un cambio cualitativo, de profundización –y no mero transcurrir– en los espacios internacionales (regionales o intercontinentales) en los que se involucra.<sup>7</sup> Cada uno de estos rasgos opera retroalimentando al conjunto y, en consecuencia, transformando sustantivamente su *status* como sujeto autónomo internacional.

4) *Generación de infraestructura burocrático-administrativa local para gestionar las relaciones internacionales de la ciudad*

La consecuencia lógica de la incursión plena y creciente de la entidad local en espacios internacionales, adquiriendo compromisos en ámbitos cada vez más dinámicos, complejos y heterogéneos socio-culturalmente, suponen la necesidad de crear una sección burocrático-administrativa dentro del gobierno local, dedicada exclusivamente a llevar adelante la gestión de las vinculaciones internacionales de la ciudad. La inexistencia de este tipo de secciones dentro de las administraciones locales, y su surgimiento en el contexto temporal señalado, constituye un punto de referencia acerca del cambio de *status* que intentamos describir aquí. Cuando un gobierno local decide modificar su estructura interna, para dar espacio a la gestión de su agenda internacional por medio de un área idónea con personal capacitado en la materia, indudablemente

está pensando en una estrategia de mediano o largo plazo en esta área.

5) *Conducta desdoblada dentro de los espacios internacionales en los que la ciudad participa activamente*

Pueden verificarse dos tipos de conducta<sup>8</sup> de las entidades locales al interior de los espacios colectivos de cooperación. En un primer caso, como miembros que plantean en esos foros cuestiones de su agenda local, gestionando acciones y soluciones conjuntas o individuales en su seno. En otro caso, como ciudad que ejerce funciones ejecutivas, de *co-dirección* o *co-coordinación* en ese seno horizontal de pares, con capacidad de gestionar intereses de conjunto, más allá de los propios. Desde luego una no anula a la otra, por el contrario. La práctica constante en el tiempo de ambos aspectos, en un contexto de creciente profundización y ampliación de las relaciones entre pares en los espacios colectivos a considerar, definitivamente forjan en la práctica de la concreta acción *paradiplomática* de la entidad local, al sujeto autónomo en la escena internacional.

#### IV. EL CASO ROSARIO

La ciudad de Rosario, en Argentina, es uno de los muchos casos de ciudades que sin ocupar ninguna jerarquía intermedia dentro de la división político-territorial del Estado nacional, tiene un *hambre de protagonismo*<sup>9</sup> que le hará competir, en todos los ámbitos, por una reivindicación política y cultural que se presenta, en el imaginario colectivo, injustamente negada. Este es, sin duda, uno de los rasgos que le dará a la política rosarina un cariz particular y que lo vuelve un ejemplo particularmente interesante para ilustrar el fenómeno que analizamos aquí.

El caso de Rosario nos permitirá ver cómo a través de una estrategia que contempla la participación sustantiva en redes de cooperación descentralizada, una ciudad intermedia sudamericana, en una posición política a partir de la cual sólo podría concebir sus relaciones a nivel internacional de una forma mediada, se convierte en el breve lapso de cinco años, en un actor político con un alto grado de autonomía en el manejo de sus relaciones con pares de su región y del mundo.

<b>Cuadro 1</b> <b>Perfil urbano de Rosario (2005)</b> <b>CIUDAD DE ROSARIO</b>	
<b>UBICACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sur de la Provincia de Santa Fe, corredor central de la República Argentina.</li> <li>- 312 Km. al Noroeste de la ciudad de Buenos Aires, sobre la ribera oeste del Río Paraná.</li> </ul>
<b>POBLACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1.000.000 de habitantes, aproximadamente.</li> <li>- 1/3 de la población de la provincia.</li> <li>- 3% de la población total de la nación.</li> </ul>
<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cabecera del aglomerado denominado Área Metropolitana del Gran Rosario (AMGR).</li> <li>- Consolidada ciudad intermedia en términos sociales, políticos y de recursos.</li> <li>- Cabecera del segundo complejo industrial en la estructura productiva nacional. (Información obtenida de los cuadernos del PER 1997).</li> </ul>
<b>ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN ROSARIO (AMGR)</b>	
<b>POBLACIÓN</b>	- 1.400.000 habitantes aproximadamente.
<b>PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO (PBG)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Más de la mitad del PBG de la provincia.</li> <li>- Entre 4.5% y 5% del PBG de la nación.</li> </ul>

Veamos en el Cuadro 2, algunos rasgos del caso que satisfacen los distintos puntos propuestos esquemáticamente en nuestra matriz de análisis. Los hitos elegidos no son excluyentes ni exhaustivos; sin embargo, hemos optado por incluir hechos de notoriedad pública, que puedan ser fácilmente referenciales.

En relación al primer punto de la matriz (Cuadro 2), la condición de poseer un Plan Estratégico hubiese quedado ya satisfecha sin necesidad de incluir la dimensión internacional como objetivo dentro de sus documentos. En el caso de Rosario, ello aparece claramente explicitado en sus objetivos, lo cual es desde luego muy bueno; pero en otros casos esta condición puede ser cumplimentada identificando la intención por medio de cualquier otro medio de expresión gubernamental,<sup>10</sup> y

no necesariamente en los objetivos del planteo estratégico.

Con respecto al segundo ítem, el grado de profundidad del proceso descentralizador no es determinante, pero sí se considera excluyente su existencia a la hora de evaluar la calidad del desempeño del actor en la matriz. Desde luego, este planteo se basa en la hipótesis de que un integral proceso descentralizador mejorará la *performance* externa de la ciudad, pero en rigor, cualquier ciudad que haya emprendido sostenidamente un proceso descentralizador, cumplimenta con ello el requisito.

El tercer punto difícilmente pueda darse por satisfecho de forma absoluta, ya que, de por sí, representa una tendencia. Dados dos polos, uno, el de las participaciones aisladas, contradictorias, intermitentes e inconexas de

**Cuadro 2**  
**Matriz de análisis: Caso Rosario**

<p><b>1. Plan Estratégico Local con consideraciones de la dimensión internacional</b></p>	<p>-Rosario identifica dentro de los 10 objetivos de su Plan Estratégico: “establecer relaciones con otras ciudades en el marco de redes regionales de ciudades, de modo primario en el espacio del Mercosur”.</p>
<p><b>2. Proceso de Descentralización Interna</b></p>	<p>-Rosario inicia un profundo proceso de descentralización interna, que a lo largo de casi 10 años la capacita constantemente en la gestión creciente de su agenda local por medio de la implementación de diagnósticos y soluciones propias.</p>
<p><b>3. Participación pautada, activa, coherente y sostenida en el tiempo en redes de cooperación horizontal, espacios entre pares y otros ámbitos internacionales</b></p>	<p>-Rosario es miembro de Centro Iberoamericano de Desarrollo Urbano (CIDEU) con sede en Barcelona.</p> <p>-Rosario es cofundadora de Mercociudades, a lo largo de 10 años ha coordinado diversas Unidades Temáticas (con especial énfasis en las cuestiones urbano estratégicas, de desarrollo local, desarrollo social, de género, juventud, ciencia y tecnología y de cooperación internacional), ha ejercido su Secretaría Ejecutiva e integrado su Comisión Directiva y Consejo en diversas oportunidades.</p> <p>-Rosario ha sido la única ciudad de Argentina y la tercera de Sudamérica que ha coordinado una Red de cooperación horizontal intercontinental en el marco de las acciones de la CE en la región (Programa URBAL, Red N° 7). Asimismo, es miembro de diversos proyectos comunes A y B en el marco de las diversas redes del programa.</p> <p>-Rosario es sede regional (para Sudamérica) de la Red de Ciudades Educadoras.</p> <p>-Rosario es miembro de la CGLU Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (fusión de FMCU – IULA).</p> <p>-Rosario es miembro del Programa Hábitat de Naciones Unidas.</p> <p>-Rosario es miembro de la Red Mundial de Ciudades contra la Pobreza.</p> <p>-Rosario es miembro de la Red Mundial de Ciudades por la Paz.</p> <p>-Rosario recibe el premio internacional a la gobernabilidad 2004 entregado por el PNUD.</p>
<p><b>4. Generación de infraestructura burocrático-administrativa local para gestionar las relaciones internacionales de la ciudad</b></p>	<p>-Rosario cuenta con una Dirección de Relaciones Internacionales para llevar adelante la gestión de las vinculaciones externas de la ciudad.</p>
<p><b>5. Conducta desdoblada dentro de los espacios internacionales en los que la ciudad participa activamente</b></p>	<p>-Rosario es miembro activo de las diversas redes y espacios señalados, en las que su participación se vincula directamente a los objetivos estratégicos identificados como prioritarios en su definición interna.</p> <p>-Rosario ha ejercido diversas acciones ejecutivas y de coordinación (de modo unilateral o colegiado) en algunas de esas redes e instancias en las que participa activamente como miembro, destacándose particularmente para los fines de este estudio el caso de Mercociudades y URBAL.</p>

la ciudad en diversos espacios cooperativos externos y el otro, el del involucramiento coherente, creciente y sostenido en el tiempo; la ciudad debe satisfacer esta condición de modo lo más cercano posible a la segunda opción. La calidad con la que se presenten los elementos señalados en los puntos 1 y 2 de esta matriz, puede brindar elementos que permitan anticipar si las participaciones de la ciudad serán más cercanas al ideal ordenado o esporádico. De cualquier modo, el punto ya se satisface con la constatación de acciones verificables empíricamente en espacios concretos.

El cuarto elemento, a diferencia del anterior, es fácilmente identificable. Necesariamente debe identificarse dentro de la institucionalidad local un área que gestione las vinculaciones internacionales de la ciudad. No se requiere que el área sea de dedicación exclusiva; aunque debe quedar claro que aquellas entidades locales que podemos considerar como actores plenos sí poseen un área dedicada particular y únicamente a la gestión de las relaciones externas de la ciudad. Puede suceder que la ciudad lleve adelante primariamente su vinculación externa desde áreas institucionales identificadas como estratégicas en su agenda de gestión local: promoción social, desarrollo local, turismo, cultura, etc. La detección de gestión de las relaciones internacionales de la ciudad desde éstas u otras áreas, satisface igualmente la condición de este punto de la matriz.

Con relación al quinto y último punto, nos encontramos ante una condición que es de satisfacción necesaria. Debe poder identificarse la capacidad de actuar discriminadamente en esos dos niveles, para dar cuenta del cambio cualitativo en el *status* internacional de la ciudad. En el caso contrario, sólo estaríamos frente a un actor local que sencillamente utiliza estructuras regionales para un beneficio excluyente, y no frente a un acabado actor internacional, que exhibe un cambio cualitativo en su accionar.

#### V. ANÁLISIS DIACRÓNICO: EL CASO EN EL TIEMPO

Es importante destacar que al encarar un análisis diacrónico de los ítems de la matriz,

no todos los elementos se presentan necesariamente en un orden sucesivo. Los elementos relevados en los puntos 1 y 2 (Plan Estratégico Local y Proceso de Descentralización Interno) representan el puntapié inicial de la transformación, pudiendo presentarse en el orden propuesto (primero uno y después el otro) o bien en forma simultánea, pero siempre al principio del proceso. Se trata de dos elementos de convivencia simbiótica, que difícilmente conozcan una existencia claramente desdoblada.<sup>11</sup> La participación pautada y coherente en redes (elemento 3) puede identificarse en paralelo a todo el proceso, o bien presentarse en cualquier momento del mismo.

El cuarto elemento sistematizado es una consecuencia de la institucionalización, que puede registrarse en cualquier momento, pero muy probablemente se dé como consecuencia de la participación en varias redes. Por último, la capacidad de actuar de modo desdoblado (elemento 5) sólo puede presentarse como consecuencia de la satisfacción de todas las condiciones anteriores. Se trata del corolario de la variación gradual del *status* de la ciudad; la cristalización, el indicador efectivo de que el cambio cualitativo se ha producido.

Resulta ilustrativo poder ahora repasar la cronología de hechos, en su tiempo real, que nutrieron la concreción de cada uno de los puntos relevados en la matriz en el caso de Rosario.

**1985.** La Municipalidad de Rosario crea la Dirección General del Plan Director.

**1991.** El Plan Director elaborado se presenta al Consejo Deliberante, para su aprobación.

**1995.** Referencia *parteaguas* en el cambio de *status* de la ciudad de Rosario. Una vez iniciado su proceso interno de reconversión, la ciudad requiere de buscar asesoramiento internacional en la materia, por lo que ingresa al CIDEU.<sup>12</sup>

**1995.** La ciudad también es partícipe de la creación de las Mercociudades, superando su papel de simple miembro adherente para volverse cofundadora<sup>13</sup> de un espacio de cooperación horizontal regional de ciudades en el ámbito del Mercosur.

**1996.** Se plantea la articulación del Plan Director en función de dos nuevos instru-

mentos superiores, de gestión integral de la ciudad: el *Programa de Modernización y Descentralización Municipal* (que supone la división físico espacial del municipio en 6 distritos administrativos y de servicios) y el *Plan Estratégico Rosario, PER* (concebido como verdadero *contrato ciudadano*, en tanto integral correlato político concertado de la ciudad que se planifica entre todos).

**1996.** Rosario es elegida sede regional de la Red de Ciudades Educadoras para Sudamérica, espacio de cooperación horizontal con sede en Barcelona.

**1997.** Se crea la Dirección de Relaciones Internacionales, dependiente de la Intendencia dentro del organigrama municipal. El gobierno rosarino comienza a incorporar personal profesional dedicado específicamente a esta área. La Dirección de Relaciones Internacionales llevará adelante las acciones determinadas políticamente por las autoridades en el marco de la identificación de ejes de trabajo del Plan Estratégico.

**1998.** Se presenta el primer diagnóstico del PER, producto de la concertación conjunta sociedad local–gobierno local respecto de lo que se planea realizar.

**1999.** Rosario decide integrar la Red de Ciudades Por la Paz, la Red de Ciudades contra la Pobreza, el programa Hábitat de NU y la Federación Mundial de Ciudades Unidas (actualmente, parte integrante del Foro CGLU, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos).

**1999.** También se presenta finalmente el *Nuevo Plan Director*, ya articulado con el PER y el *Programa de Modernización y Descentralización Municipal*, en función de objetivos internos e internacionales. Además, se inaugura el primero de los seis Centros Municipales de Distrito en que se dividirá administrativamente a la ciudad.

**2000.** La Comisión Europea elige a Rosario como ciudad coordinadora de la Red N°7 *Gestión y Control de la Urbanización* del Programa URBAL. A esta altura de su reciente pero fructífera incursión internacional, la ciudad capitaliza vertiginosamente la serie de transformaciones internas que ha venido experimentando.

**2000.** Rosario es al mismo tiempo coordinadora de la Red N°7 del Programa URBAL,

organizando en la ciudad su 1° Encuentro Anual de Socios, y sede de la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades, presidiendo la Cumbre que involucra la Asamblea Anual de la misma. En el marco de estas actividades recibe a delegaciones de más de 50 ciudades de Latinoamérica y Europa. A la par, en esos mismos espacios impulsa y coordina diversas propuestas puntuales (en el marco de proyectos comunes y unidades temáticas). Aquí se hace patente el modo en que Rosario se vuelve capaz de desdoblarse sus funciones en el ámbito de las redes en las que participa activamente. Hace esto, por un lado como miembro que plantea en esos foros colectivos cuestiones de su agenda local y lleva delante acciones en consecuencia; y por otra parte como ciudad que ejerce funciones ejecutivas (co-directivas y coordinadoras) entre pares dentro de esas estructuras.

**2001.** Se inaugura el segundo Centro Municipal de Distrito.

**2002.** Se inaugura el tercer Centro Municipal de Distrito, y se lleva a cabo en la ciudad la 2ª Reunión Anual de la Red N°7 del Programa URBAL. Además, ese año, se comienzan a ejecutar acciones de intervención para la reconversión de asentamientos irregulares, en el marco del programa Hábitat.

**2003.** Rosario organiza su 3ª y última Reunión Anual de la Red N°7, en España, efectuando un trabajo conjunto con el Área Metropolitana de Barcelona, ciudad donde se efectúa el encuentro.

**2004.** Rosario obtiene la financiación de un proyecto B del programa URBAL (*Rosario SUMA*) relativo a estrategias de intervención para el ordenamiento urbano de un área degradada. Ese mismo año, Rosario es sede del III° Congreso Mundial de la Lengua Española, referente lingüístico-cultural del mundo hispanoparlante.

**2004.** Rosario integra –junto con Buenos Aires– la representación argentina en el Bureau Ejecutivo de CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos).

**2004.** La ciudad es distinguida internacionalmente por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) con el *Premio a la Gobernabilidad 2004*.

2005. Rosario manifiesta su intención de postularse –en el marco de UNESCO– como capital mundial del libro para el año 2007.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

Como ya se ha afirmado, en el sistema internacional contemporáneo convive una compleja y heterogénea trama de sujetos. Esto puede volver confusa la valoración del fenómeno aquí planteado. La idea de ciudades gestionando autónomamente sus intereses en el plano externo, al amparo generalmente de procesos de integración supranacionales, pueden llevar a priori a la apresurada conclusión de que el Estado-Nación como figura, se ve superado, y tal como algunos autores afirman,<sup>14</sup> su extinción política es inevitable.

Al respecto, consideramos que esta oposición constituye un falso dilema. En contextos carentes de proyectos políticos nacionales ampliamente concensuados y consolidados, suele ser habitual la interpretación de las partes «en competencia». Aunque en Latinoamérica se registra una cuasi estructural desarticulación de los proyectos nacionales en el siglo XX, allí donde llegaron a insinuar alguna consolidación a lo largo de sus casi dos siglos de independencia,<sup>15</sup> la emergencia de los gobiernos locales en la escena externa no necesariamente anula la acción de los Estados. Por el contrario, la acción de los gobiernos locales puede ser vista como la primera parte de una acción sinérgica entre poder local y poder nacional. Desde luego, esto es favorecido por un Estado nacional moderno, ágil, eficaz y eficiente, con capacidad para elaborar una agenda de trabajo que, en base al diagnóstico de lo ya hecho por los poderes locales, sea capaz de potenciar esa acción, a través de la irremplazable función de proveedora de organicidad, precisamente de nacionalidad.

En regiones como Latinoamérica, el «mito fundacional» de la nación, lejos de extinguirse por lógicas subyacentes (por la emergencia de los poderes locales) o suprayacentes (debido a la a veces tímida pero persistente consolidación de procesos de integración entre Estados), se recrea a través de una cultura que exalta ese aspecto, como vehículo catalizador

y homogeneizador de un mestizaje de más de cinco siglos.

Los límites que el poder local conoce en la escena externa,<sup>16</sup> refieren a las claras en favor de esta lectura de complementariedad –antes que competencia– entre Estado nacional y gobiernos locales. Indudablemente la «deuda» del Estado nacional latinoamericano frente a los esfuerzos emprendidos por sus gobiernos subnacionales –donde este esfuerzo ha existido– y la urgencia por cristalizar macro proyectos que amparen lo hecho localmente y lo potencien, se constituye en toda una línea de investigación y análisis, factible de explorar en futuros estudios.

Tan importante como identificar al nuevo actor, es caracterizarlo e interpretar de qué modo incursiona externamente. Se trata de comprender que sólo a través de los cambios ocurridos durante los últimos 15 años en la manera de gestionar acciones de colaboración, permite calibrar la centralidad que para las ciudades adquiere la cooperación horizontal descentralizada. En ese campo, la contribución europea es clave, sobre todo en la región de interés para esta investigación. La red, concepto que desde el cambio tecnológico irrumpe en todos los ámbitos de la vida desde finales del siglo veinte, ofrece entonces la estructura idónea para establecer prácticas de partenariado. Indudablemente, la red como estructura para la cooperación descentralizada, ofrece puntos fuertes y débiles, pero en general se considera que ha ofrecido más aportes que perjuicios en el área de la cooperación.

Asimismo, a la hora de caracterizar el actor de nuestro interés, se vuelve relevante el aspecto de la escala urbana. De no prestar atención a esta cuestión, caeríamos en una distorsionada interpretación del fenómeno. Se necesita establecer distinciones entre los diversos tipos de ciudades, conforme una serie de aspectos concatenados relativos a su dimensión geográfica, económica, demográfica, histórica, política, y social. Y es precisamente a través de esa clasificación que se recorta, con brillo propio, un hecho que aquí se señala: no se trata de la gran ciudad capital incursionando en la arena internacional. Si bien el fenómeno de la *paradiplomacia*, lo hemos señalado, involucra prácticamente a todos los tipos de

ciudades, las ciudades mundiales y regionales en todo caso conocen una revitalización, una renovación, profundización y diversificación de una práctica que siempre las ha tenido como protagonistas –al menos secundarias– en la escena externa. Aquí se trata de la ciudad intermedia, es este tipo de actor local el que destaca como novedad. Son precisamente estas entidades subnacionales las que irrumpen regionalmente en primer término, buscando cerrar el círculo del desarrollo local, iniciado internamente con la descentralización y la planificación estratégica.

Para intentar sistematizar los pasos en el proceso de transformación en sujeto autónomo, se propuso una matriz de análisis que, sin pretensiones de exhaustividad, busca dar cuenta de núcleos duros que necesariamente deben identificarse en el análisis, a la hora de describir una sustancial transformación de la ciudad. No se ignora que a cada caso concreto, dicha matriz podrá conocer cambios o adaptaciones. Evidentemente la particularidad histórica de cada caso dejará su huella, pero se cree que las líneas centrales de la misma permiten su aplicación generalizada. Posteriores investigaciones pudieran partir de la aplicación y variación de esta matriz, en diferentes casos que conformen un estudio comparado entre diversos tipos de urbes según escala, aspectos socio-culturales diferentes, etcétera.<sup>17</sup>

El desafío que se plantea a partir de aquí, reside entonces en poder generalizar dichas conclusiones, para poder estudiar a otras entidades locales con características comparables, principalmente a nivel de escala. En cualquier caso, se debe tener presente que precisamente el talón de Aquiles de ese intento se encuentra en la profunda heterogeneidad de la región, que al generar mega urbes y ciudades macrocefálicas, determina una dinámica con dispares distribuciones de recursos para el elenco restante de ciudades, que a su vez se encuentran ubicadas en extensiones territoriales sensiblemente variables entre países.

\*Licenciada en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario (1999, Argentina), Master en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos en la Universidad Alberto Hurtado (2004, Santiago de Chile), Postgrado en Gestión y Control

de Políticas Públicas en FLACSO Buenos Aires (2005, Argentina). Se ha desempeñado en la Dirección de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rosario, Argentina (2000-2003), y actualmente en la Dirección de Relaciones Internacionales del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Para diferentes conceptualizaciones, puede consultarse a D. McGrew, A. Goldblatt, D. Perraton, J. *Transformaciones Globales, Política, Economía Y Cultura*. Oxford University Press, México, 2002; A. Sen, "Juicios sobre la globalización", *Fractal* N° 22, julio-septiembre, 2001, año 6, volumen VI, pp. 37-50.

<sup>2</sup> Para mayores precisiones acerca del concepto, puede consultarse entre otros: F. Aldecoa y M. Keating (editores), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass, Londres, 1999.

<sup>3</sup> Hago referencia a estas categorías, en el sentido utilizado por M. Castells. Puede consultarse al respecto: M. Castells, *La era de la información (vol. I): La Sociedad Red*, Madrid, Alianza, 2001 (1996)

M. Castells y J. Borja, *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 1997.

<sup>4</sup> Casos como el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ARG), o de Montevideo (URU), ilustran esta idea. Se trata de dos ciudades capitales de Estado, plenamente comprometidas y activas en procesos de cooperación entre pares, a nivel regional y mundial; a la par de continuar con esquemas tradicionales e históricos de vinculación bilateral.

<sup>5</sup> M. Mina, *La ciudad: de Objeto a Sujeto en la escena internacional*, Santiago de Chile, 2005, Tesis de Maestría, disponible en [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/reader/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/reader/index_es.htm)

<sup>6</sup> En términos de recursos, capacidades y libertades de acción local.

<sup>7</sup> Lo que opera a favor de convertir la participación en dichos espacios, en "Política de Estado Local", superando la lógica de ser tema o no de la agenda de cada administración de la ciudad.

<sup>8</sup> Puede darse además la participación de ciudades como observadoras o bien que aquellos miembros plenos no lleven adelante ningún tipo de acción en su seno. Aunque pudiera constituir un antecedente de conducta internacional autónomo, este tipo de análisis se enfoca en las efectivas acciones autónomas.

<sup>9</sup> Para un desarrollo más detallado de esta idea, puede consultarse: M. Mina, Op. Cit., Cap 3., disponible en [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/reader/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/reader/index_es.htm)

<sup>10</sup> Discursos políticos del poder ejecutivo local, mensajes del poder legislativo, proyectos, declaraciones de prensa, etc.

<sup>11</sup> Aunque se identifica una posibilidad en ese sentido, por ejemplo, si entre ambos procesos media un cambio de gestión local, y el proceso no ha tenido posibilidades de consolidarse más allá de la voluntad de la gestión saliente. En este caso, probablemente supondrá una variación profunda en el plan político de la ciudad.

<sup>12</sup> Al ingresar Rosario como miembro en esta red de cooperación intercontinental en temáticas urbano estratégicas, comienza a andar un derrotero de involucramiento internacional creciente, tanto en cantidad de espacios como en profundidad de compromisos asumidos en el seno de los mismos. Aunque todavía nos encontramos frente a un *objeto* en tanto su accionar no reúne las condiciones que permitan identificar una autonomía subjetiva. Para más información sobre el CIDEU con sede en Barcelona, puede consultarse el sitio: [www.cideu.org](http://www.cideu.org)

<sup>13</sup> La nómina de las ciudades fundadoras de la red es: Buenos Aires (ARG); Córdoba (ARG); La

Plata (ARG); Rosario (ARG); Brasilia (BRA); Curitiba (BRA); Florianópolis (BRA); Porto Alegre (BRA); Río de Janeiro (BRA); Salvador (BRA); Asunción (PAR); Montevideo (URU). Para más información puede consultarse el sitio [www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)

<sup>14</sup> Hago referencia a planteos del tipo de F. Fukuyama, 1992, *El fin de la historia y el último hombre*, Planeta, Buenos Aires.

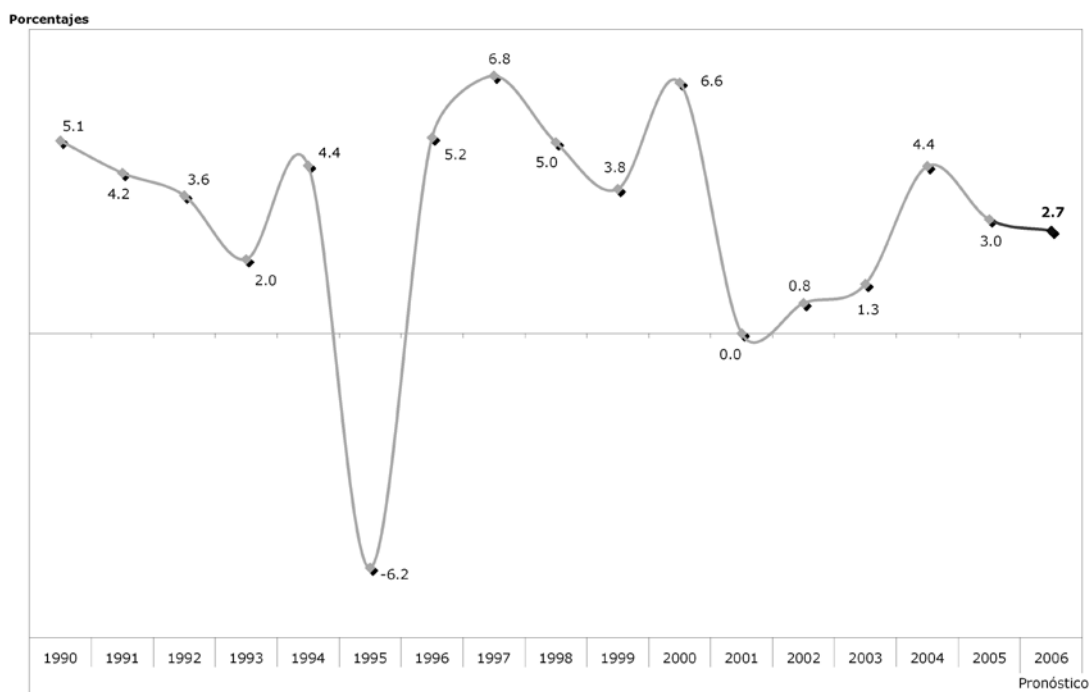
<sup>15</sup> Podrían marcarse parciales excepciones como en el caso del Chile post Pinochet, o el Brasil desde los años sesenta.

<sup>16</sup> Hago referencia a las limitaciones concretas que en plano jurídico institucional, conocen los gobiernos locales, básicamente desde la carencia de personalidad jurídica independiente del Estado que la contiene. Indudablemente el tema, aunque pertinente, excede el planteo de este artículo.

<sup>17</sup> Se está trabajando en la consideración de los casos de Montevideo, Porto Alegre, Valparaíso y Córdoba.

## *Pronósticos en perspectiva*

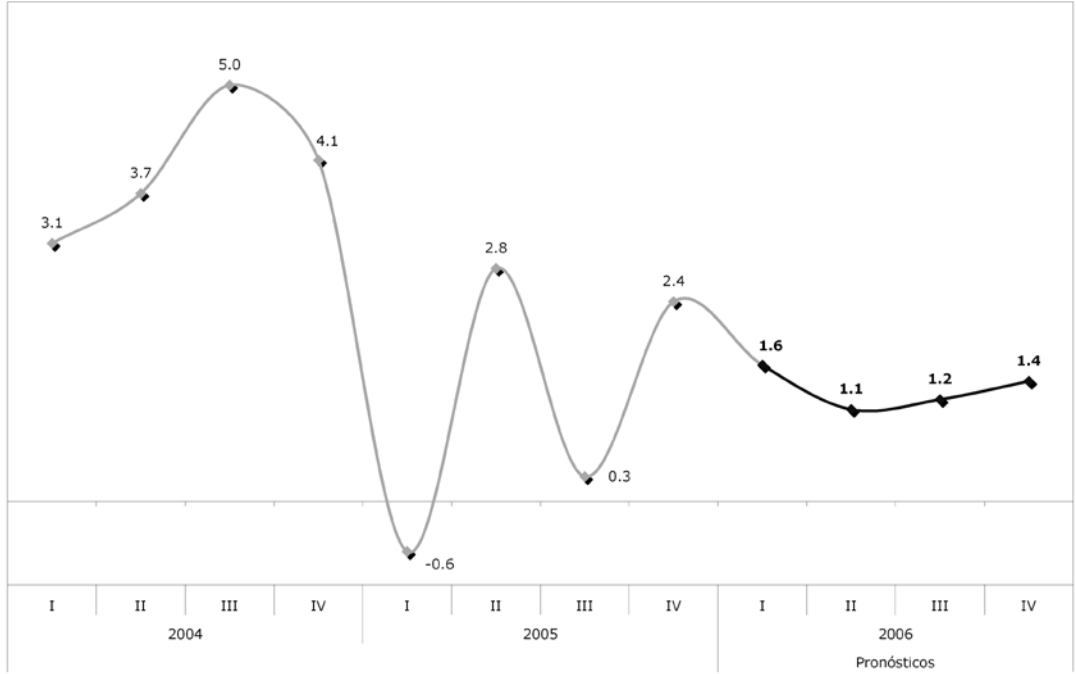
PRODUCTO INTERNO BRUTO: TASA DE CRECIMIENTO ANUAL  
1990 - 2006



Fuente: INEGI y Sirem, Modelo Macro

**PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA**  
 Variación respecto al mismo trimestre del año anterior  
 2004 - 2006

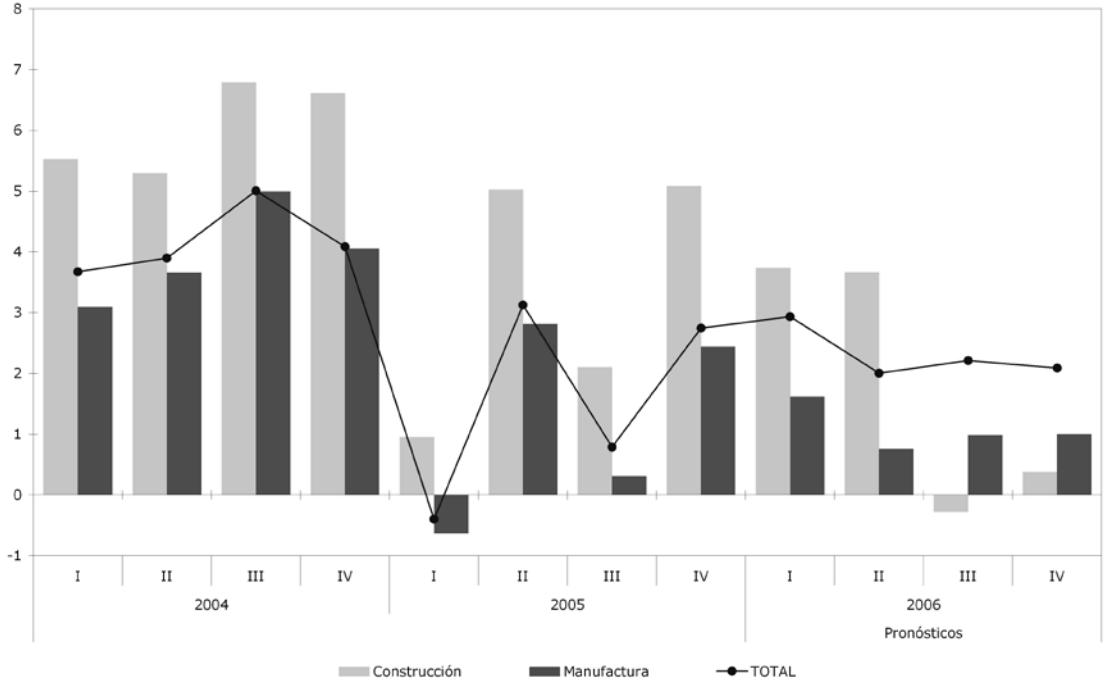
Porcentajes



Fuente: INEGI y Sirem, Modelo Macro

**EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL**  
 Índice de volumen físico, variación respecto al mismo trimestre del año anterior

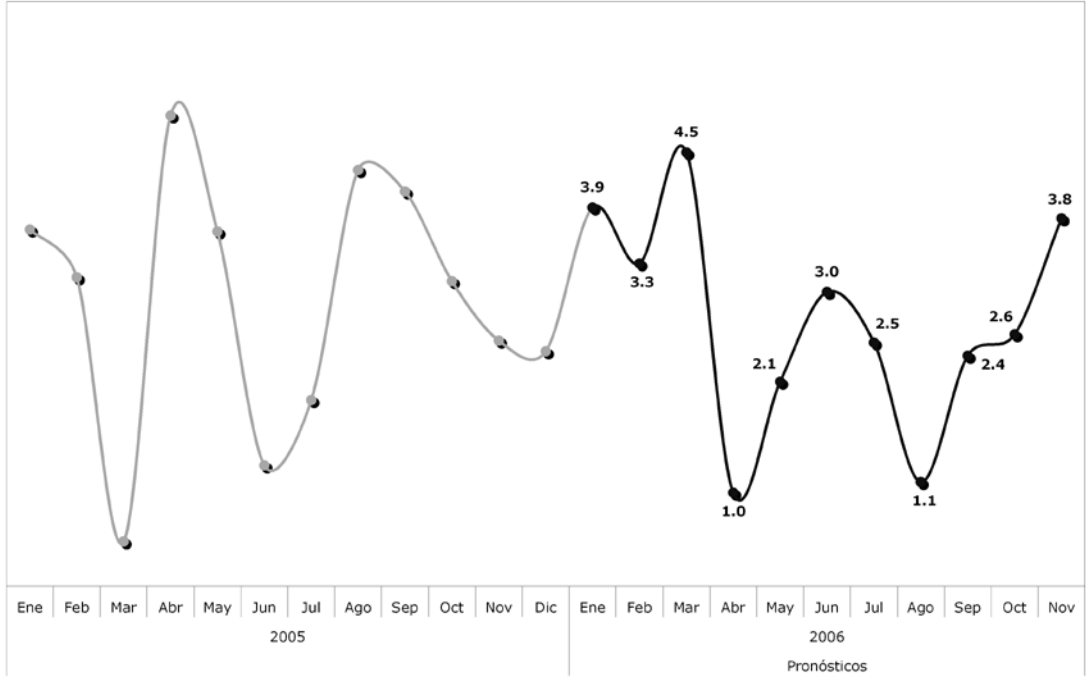
Porcentajes



Fuente: INEGI y Sirem Modelo Macro

INDICADOR GLOBAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA  
Variación respecto al mismo mes del año anterior

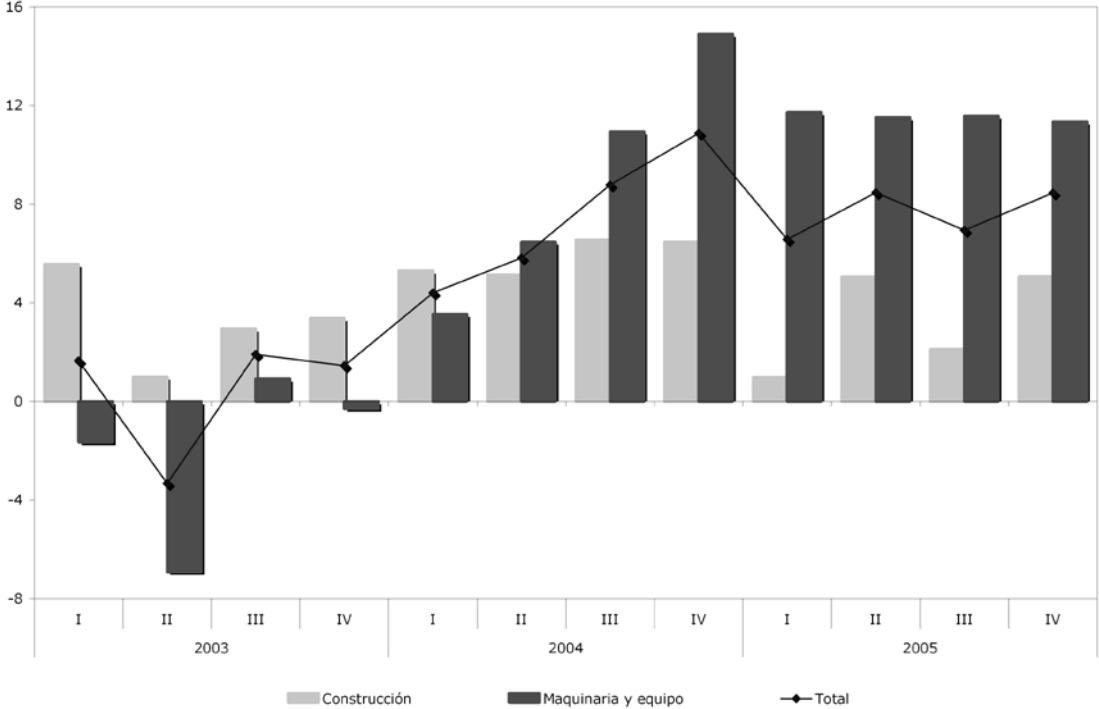
Porcentajes



Fuente: INEGI y Sirem, Modelo Macro

FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO  
Variación respecto al mismo trimestre del año anterior

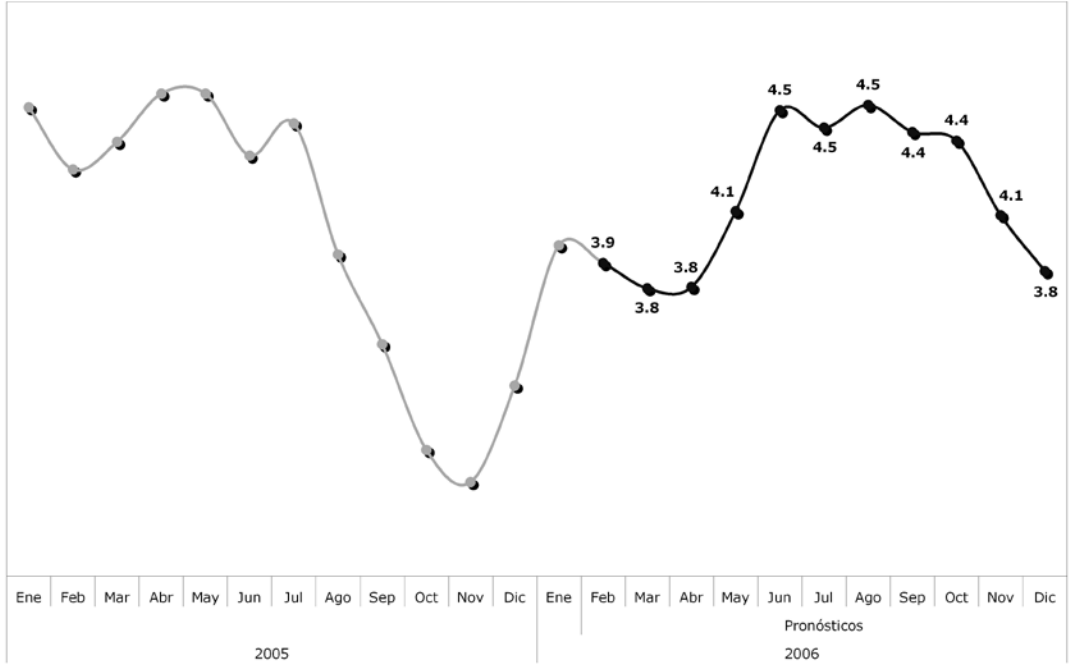
Porcentajes



Fuente: INEGI

**INFLACIÓN ANUAL**  
Índice de precios al consumidor  
Variación respecto al mismo mes del año anterior

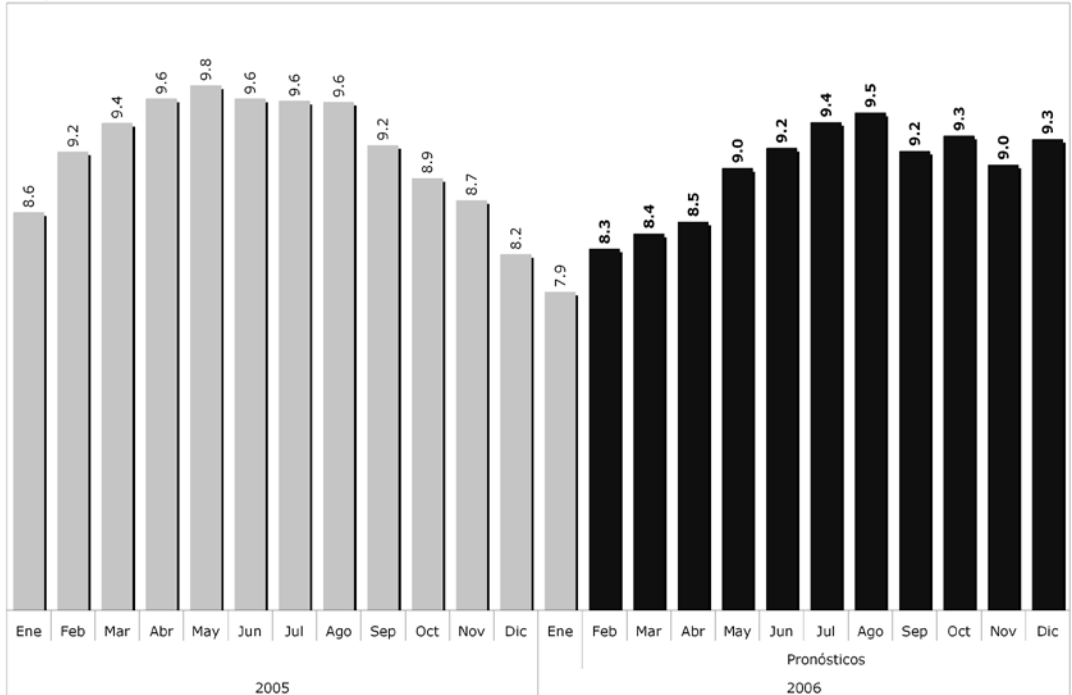
Porcentajes



Fuente: Banxico y Sirem, Modelo Macro

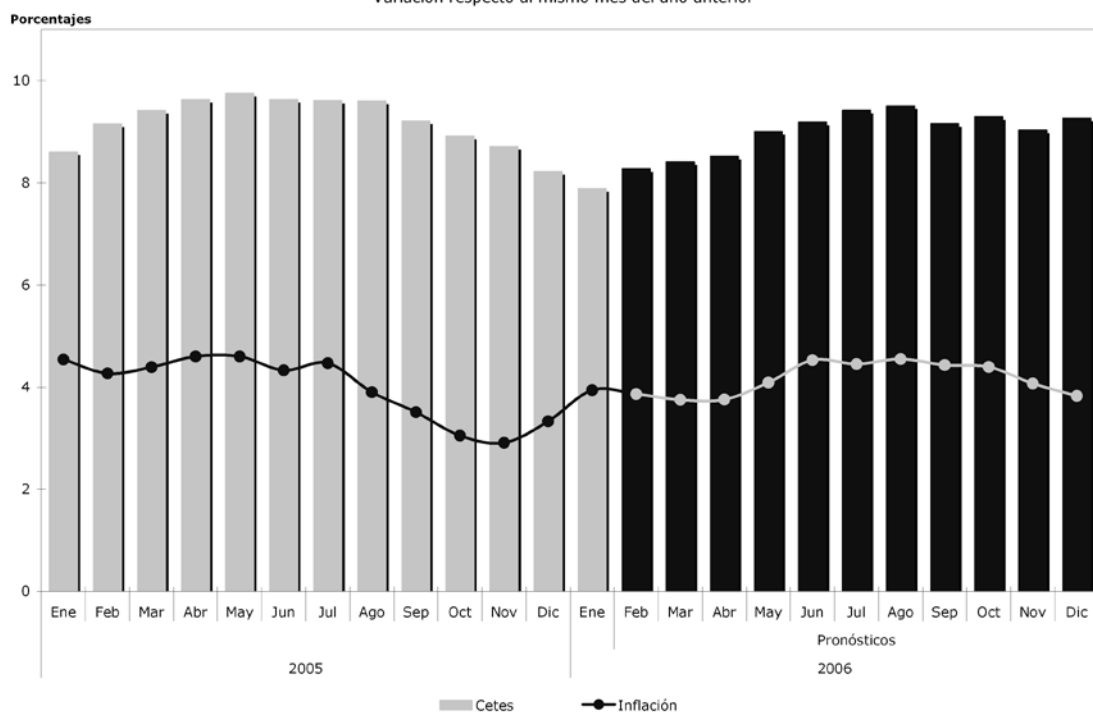
**TASA DE RENDIMIENTO DE LOS CETES A 28 DÍAS**  
Tasas anualizadas

Porcentajes

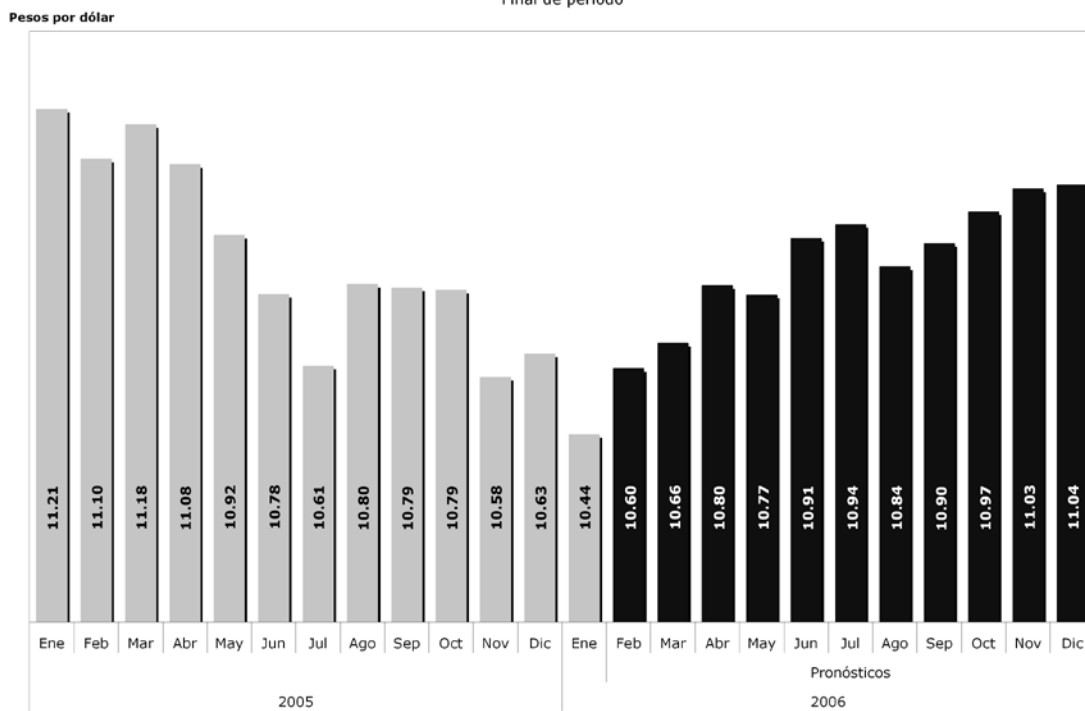


Fuente: Banxico y Sirem, Modelo Macro

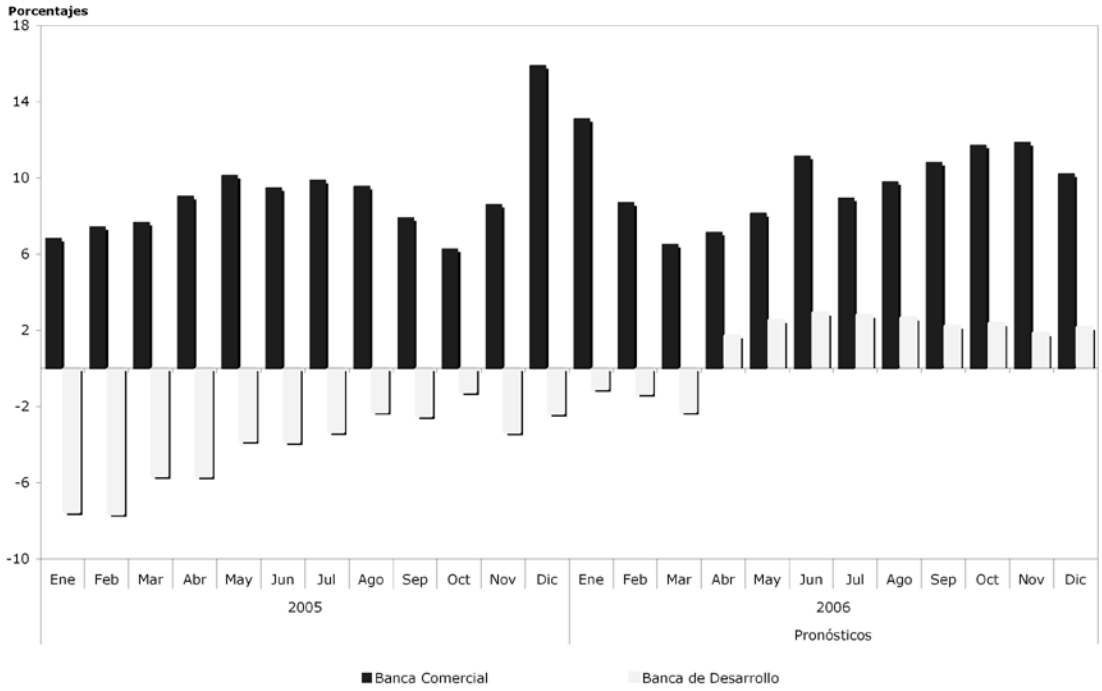
TASAS DE RENDIMIENTO DE LOS CETES Y AUMENTO DE LA INFLACIÓN  
Variación respecto al mismo mes del año anterior



TIPO DE CAMBIO PARA SOLVENTAR OBLIGACIONES EN MONEDA EXTRANJERA  
Final de periodo

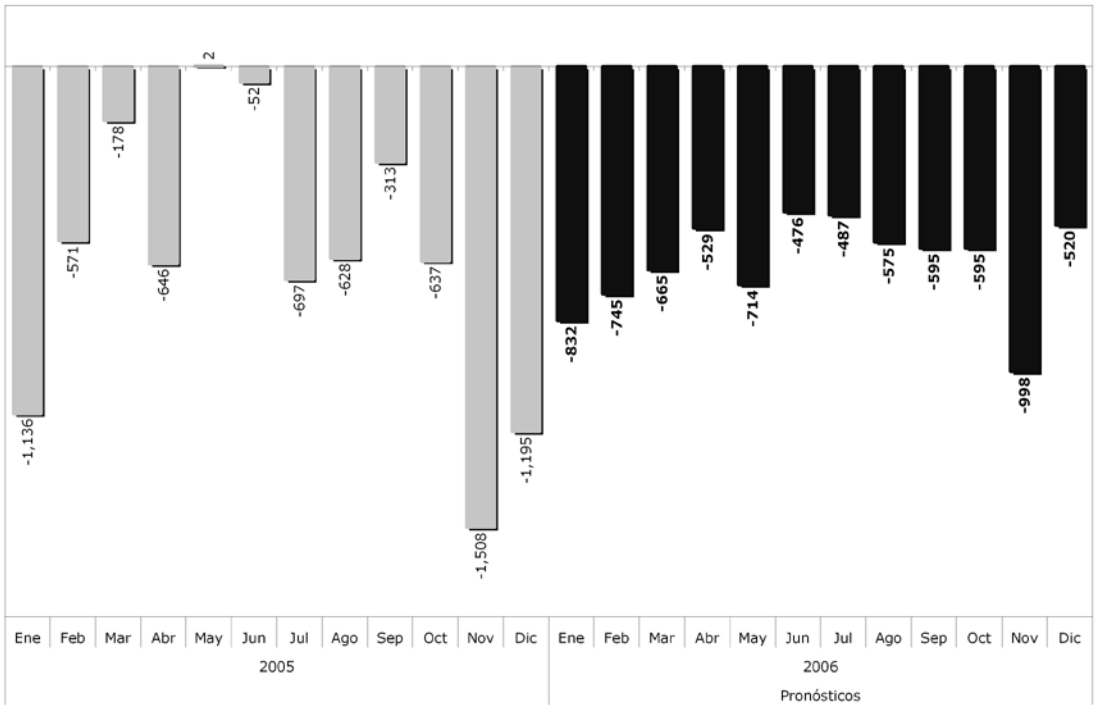


EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO BANCARIO  
Variación respecto al mismo mes del año anterior



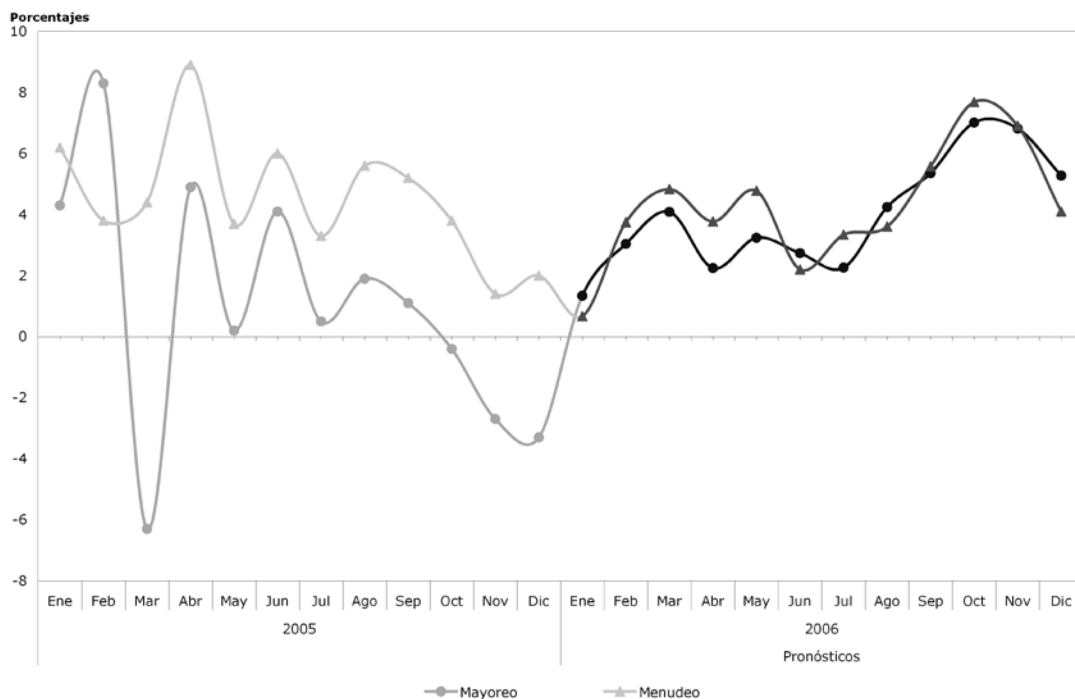
Fuente: Banxico y Sirem, Modelo Macro

BALANZA COMERCIAL  
Millones de dólares



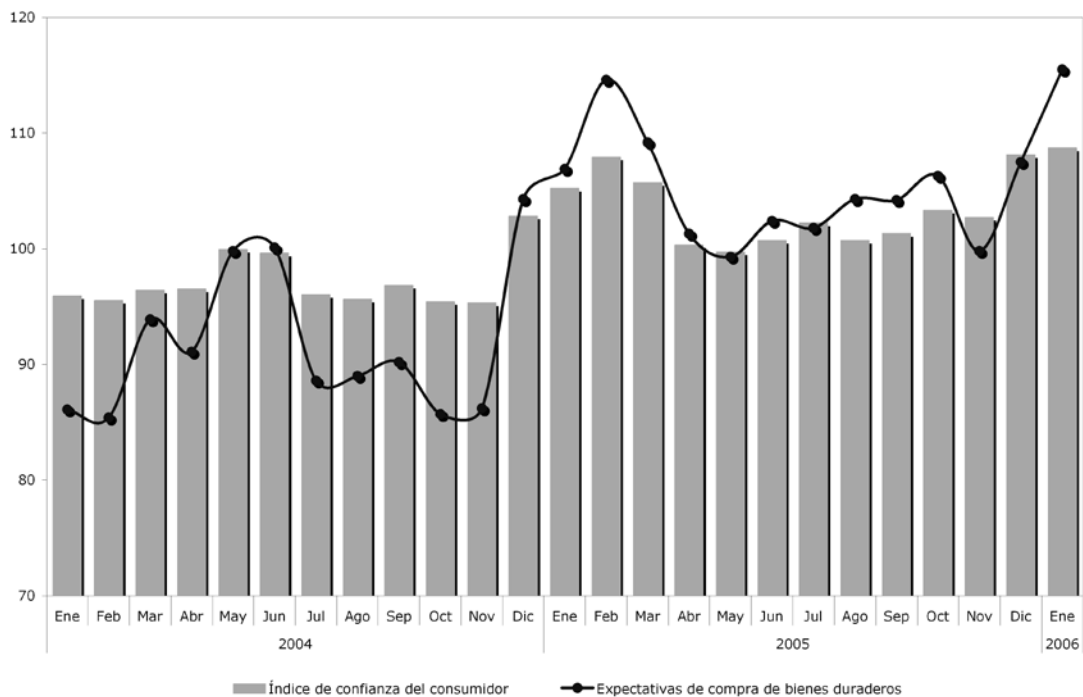
Fuente: Banxico y Sirem, Modelo Macro

ÍNDICE DE VENTAS NETAS EN TÉRMINOS REALES AL MAYOREO Y MENDUEO  
Variación respecto al mismo mes del año anterior



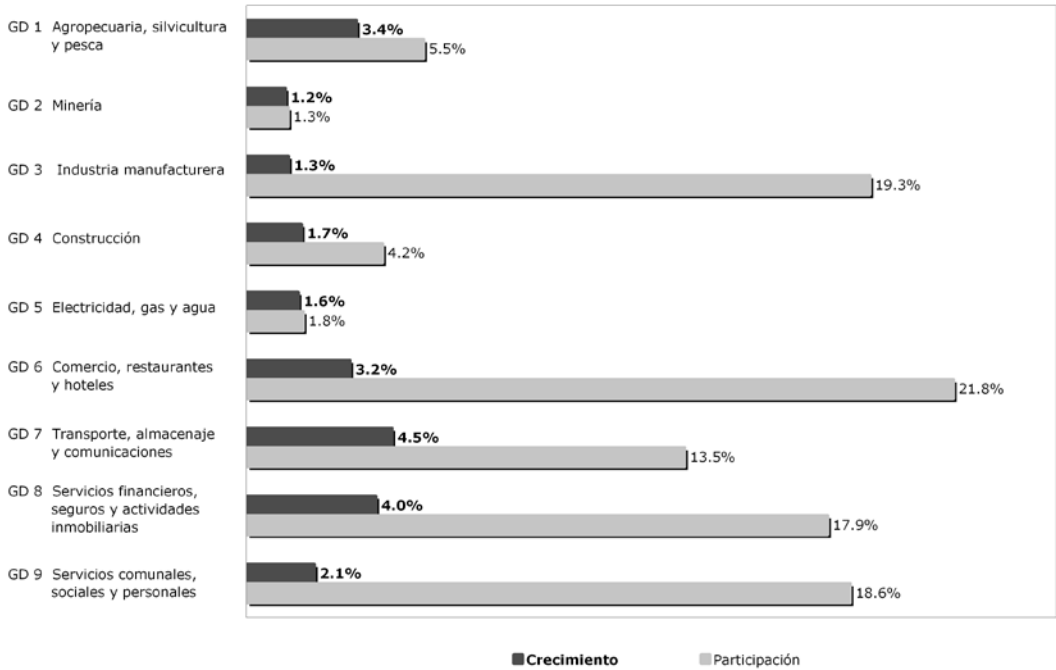
Fuente: INEGI y Sirem, Modelo Macro

ÍNDICE DE CONFIANZA DEL CONSUMIDOR  
Enero de 2003=100



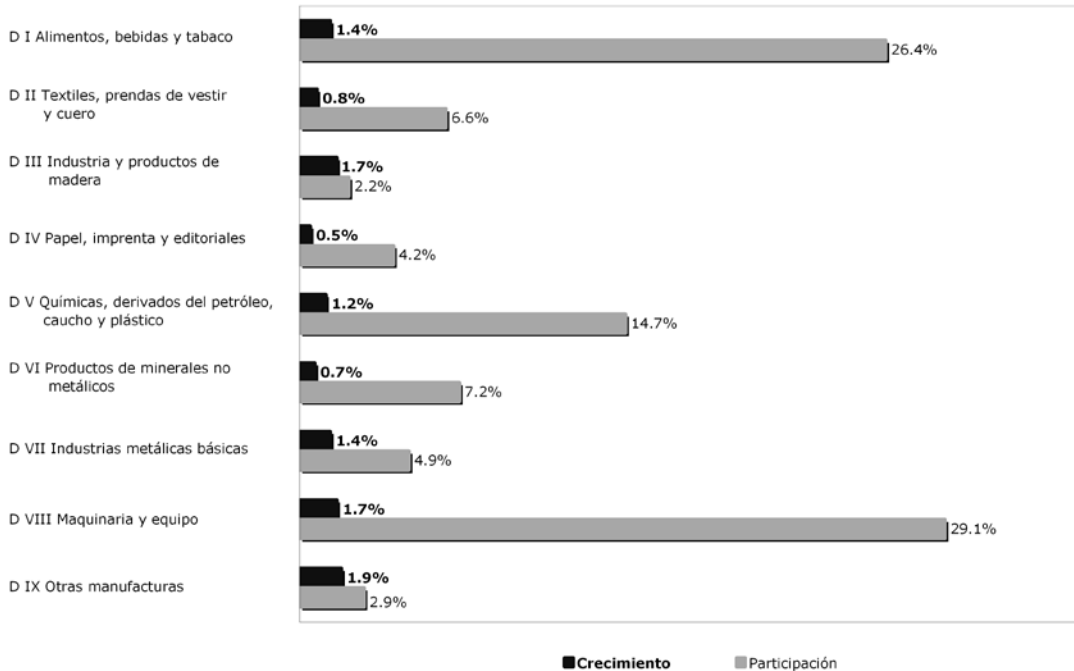
Fuente: INEGI

**ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL PIB**  
Crecimiento y distribución porcentual por gran división, 2006



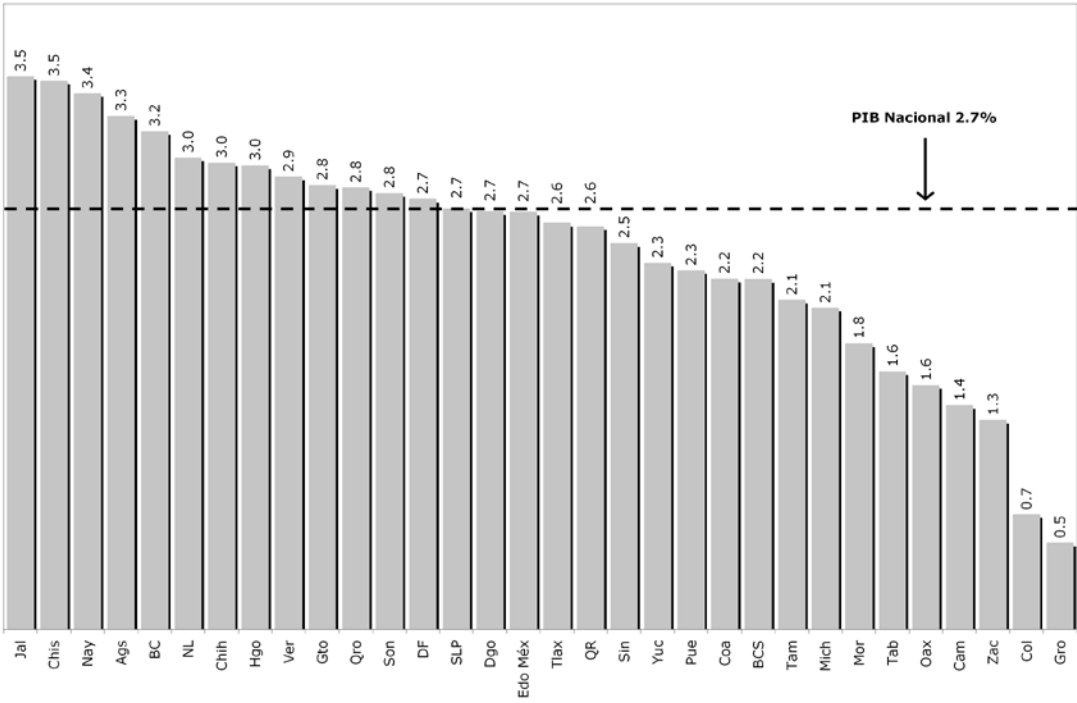
Fuente: INEGI y Sirem, Modelo Regional

**ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA**  
Crecimiento y distribución porcentual por división, 2006



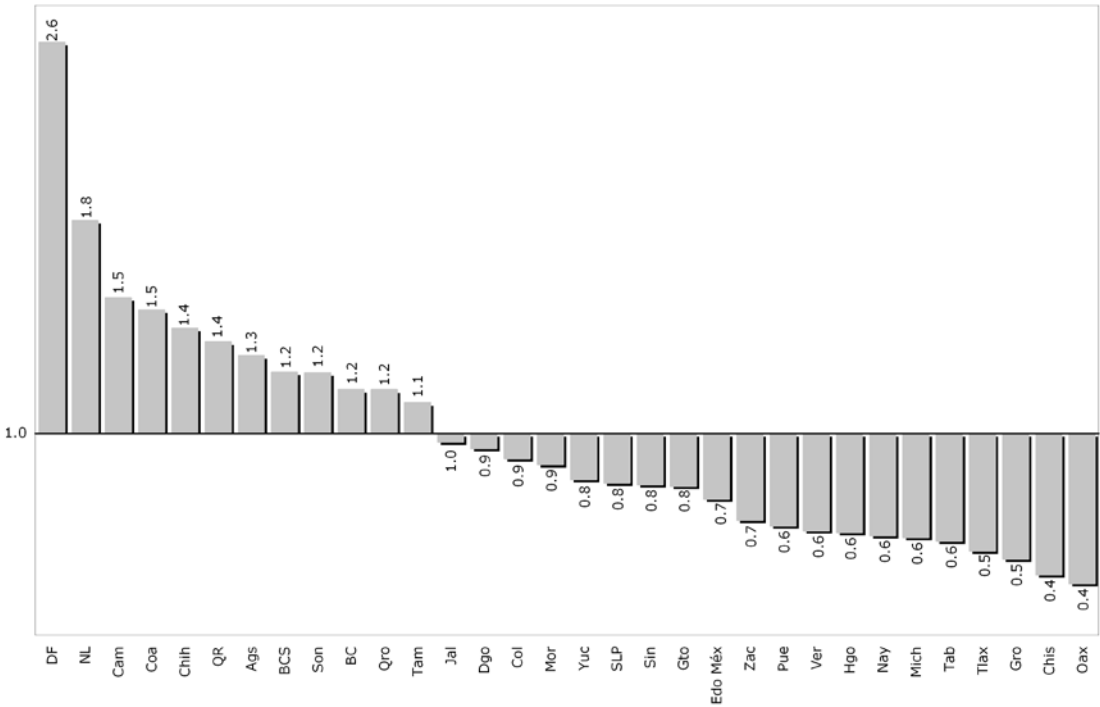
Fuente: INEGI y Sirem, Modelo Regional

PROYECCIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2006  
Porcentajes



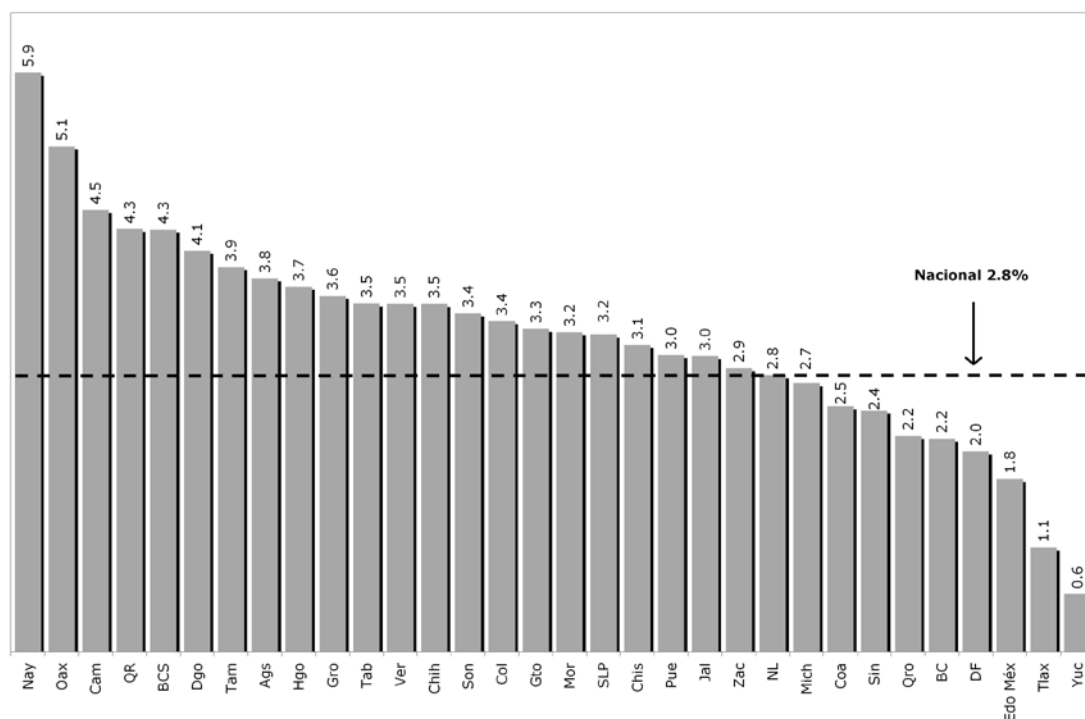
Fuente: Sirem, Modelo Regional

ÍNDICE DEL PIB POR HABITANTE DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2006  
Promedio nacional = 1.0



Fuente: Sirem, Modelo Regional

PROYECCIÓN DEL CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2006  
Porcentajes



Fuente: Sirem, Modelo Regional

PROYECCIONES ECONÓMICAS SECTORIALES  
Tasas de crecimiento anual

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>PIB</b>	2.7	3.1	4.6	3.2	5.1	4.6
<b>GD1 Agropecuaria, silvicultura y pesca</b>	1.7	5.2	2.3	3.3	2.5	2.1
<b>GD2 Minería</b>	1.3	2.2	3.3	4.1	3.3	2.9
<b>GD3 Industria Manufacturera</b>	1.3	3.0	4.7	3.8	5.9	5.5
D I Alimentos, bebidas y tabaco	1.4	2.1	4.8	3.8	4.6	4.2
D II Textiles, prendas de vestir y cuero	0.8	2.2	4.1	2.5	4.2	3.8
D III Industria y productos de madera	1.7	4.1	2.8	3.0	2.7	2.3
D IV Papel, imprenta y editoriales	0.5	2.9	4.3	4.9	6.6	6.2
D V Químicas, derivados del petróleo, caucho y plástico	1.2	2.7	3.7	2.9	3.9	3.5
D VI Productos de minerales no metálicos	0.7	2.9	4.9	3.9	5.0	4.6
D VII Industrias metálicas básicas	1.4	4.2	4.1	3.0	4.3	3.9
D VIII Maquinaria y equipo	1.7	3.7	5.4	4.7	9.0	8.7
D IX Otras manufacturas	1.9	4.0	4.3	3.2	4.2	3.8
<b>GD4 Construcción</b>	1.7	3.5	5.6	3.6	7.5	7.1
<b>GD5 Electricidad, gas y agua</b>	1.6	2.1	6.5	4.1	6.4	6.0
<b>GD6 Comercio, restaurantes y hoteles</b>	3.2	3.5	5.5	3.3	4.9	4.5
<b>GD7 Transporte, almacenaje y comunicaciones</b>	4.5	4.1	5.3	3.0	5.4	5.0
<b>GD8 Servicios financieros, seguros y act. inmobiliarias</b>	4.0	3.3	4.6	3.3	5.1	4.7
<b>GD9 Servicios comunales, sociales y personales</b>	2.1	2.4	4.2	3.1	5.0	4.6

Fuente: Sirem, Modelo Regional

PROYECCIONES MACROECONÓMICAS PARA 2006

	2005	2006
<b>Sector financiero</b>		
Cetes 28 días (tasa promedio %)	8.9	7.9
Tipo de cambio interbancario (pesos por dólar)		
<i>Promedio</i>	10.8	11.0
<i>Fin de periodo</i>	11.0	11.2
<b>Precios</b>		
	<b>Dic 05/Dic 04</b>	<b>Dic 06/Dic 05</b>
	%	%
INPC	3.8	3.3
<b>Sector externo</b>		
	mmd	mmd
Saldo en cuenta corriente	-7.5	-11.1
% del PIB	-1.0	-1.4
Saldo de la balanza comercial	-8.4	-10.9
<i>Exportaciones totales</i>	206.8	231.8
<i>Importaciones totales</i>	215.2	242.7
Saldo de las reservas internacionales	60.6	63.4
Inversión extranjera directa	6.3	9.9
<b>Sector productivo</b>		
PIB total	2.7	3.1
Tasa de desempleo	3.7	3.6
Empleo (asegurados)	3.6	4.2
Generación de empleo	451,000	549,000
<b>Finanzas públicas</b>		
% del PIB	-0.6	-0.8
<b>Petróleo</b>		
Precio mezcla mexicana	45.0	46.0

Fuente: Sirem, Modelo Macro

## UN MUNDO EN CONSTANTE MOVIMIENTO

# SIREM DINÁMICO

¡Nuevo! Disponible en línea

Es un sistema dinámico de consulta de indicadores económicos de corto plazo de todas las entidades federativas.

Fue creado con nuevas tecnologías que mejoran el manejo de la información y de las bases de datos. Su interfaz gráfica permite al usuario localizar fácilmente el conjunto de información.

Cuenta con datos históricos y pronósticos que son generados por los diversos modelos econométricos de SIREM.

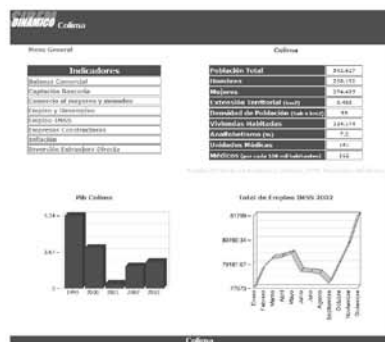
Las gráficas se crean dinámicamente al momento de la consulta.

La página es fácil de imprimir.

Los indicadores de coyuntura se actualizan mensualmente.

El acceso a esta información es a través de internet y se contrata por suscripción anual que da derecho a una clave única por usuario.

Contamos con paquetes que se pueden adaptar a sus necesidades.



Visite nuestra página y vea las demostraciones en línea.

[www.sirem.com.mx](http://www.sirem.com.mx)

[sirem@sirem.com.mx](mailto:sirem@sirem.com.mx)

Teléfono/Fax 55-84-9909

## Baja California

**L**ocalizado al noroeste del país, Baja California es un estado conformado por sólo cinco municipios. Con una superficie de 72,682 km<sup>2</sup> (3.7% del territorio nacional), concentra 2.8% de la población total y genera 3.3% del producto interno bruto nacional.

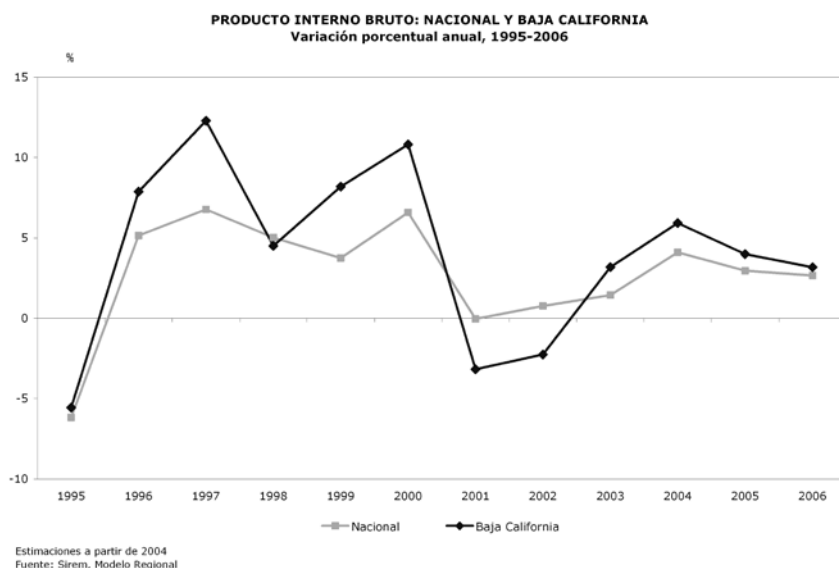
Cuenta con 253 km. de frontera con los estados norteamericanos de California y Arizona. Su sistema ferroviario se enlaza al sistema ferroviario multimodal de Estados Unidos, que conecta al este con el oeste de aquel país y de ahí, vía marítima, a Europa con el mundo. Baja California también forma parte de la dinámica zona de intercambio comercial conocida como Cuenca del Pacífico.

El desarrollo económico de Baja California parte de su cercanía geográfica con Estados Unidos. Por encontrarse alejado de los centros de abastecimiento del resto del país, y por la escasa o poco desarrollada infraestructura de comunicaciones que hiciera posible el transporte de mercancías a bajo costo, sus relaciones comerciales se intensificaron históricamente con el norte, lo que permitió a su población el acceso a bienes importados.

### I. DESEMPEÑO ECONÓMICO

Baja California junto con Baja California Sur, Sonora y Sinaloa conforman la región Noroeste del país. Esta región representa el 8.7% de la economía nacional y alberga 8% de la población total. Estas participaciones se han mantenido relativamente durante los últimos siete años. Baja California aporta 38.2% del PIB de la región y concentra 34.8% de la población; en ambos casos es la mayor participación de los estados que conforman la región Noroeste.

En 2005 Baja California generó un PIB de 53,473 millones de pesos a precios de 1993, lo



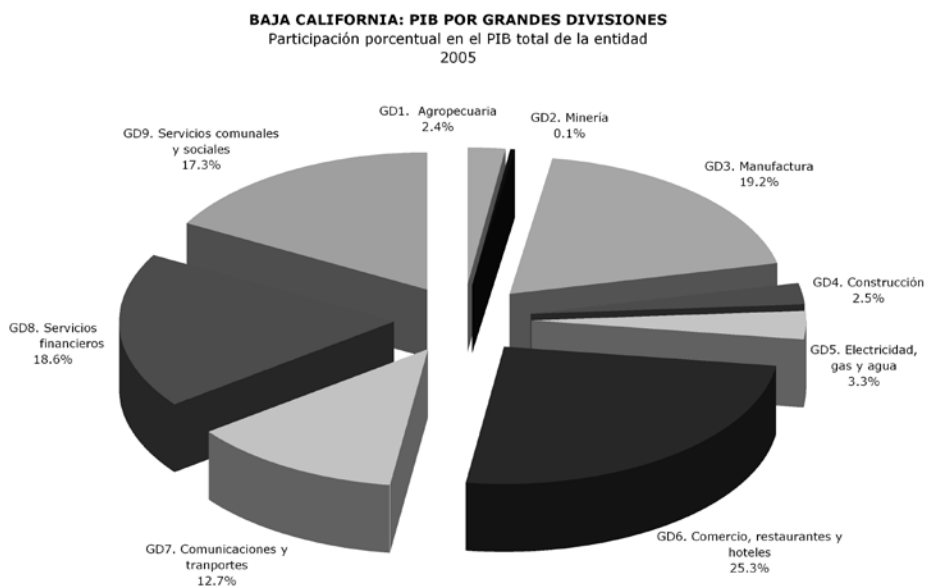
cual significó un crecimiento de 4% con respecto a 2004. La entidad ocupa el décimo lugar en importancia relativa por su aportación al PIB nacional. De 1995 a 2005 la tasa de crecimiento promedio de su PIB fue de 4.2%, mientras que el crecimiento del PIB nacional fue de 2.8 por ciento. Durante el mismo periodo Baja California mantuvo un crecimiento promedio que fue 1.5 puntos porcentuales mayor al nacional. Comparando las tasas anuales del periodo, en 2001 y 2002 Baja California presentó tasas de crecimiento negativas, muy por debajo de las tasas nacionales (-3.2% y -2.2% para Baja California, mientras que el crecimiento nacional fue de 0% y 0.8%, respectivamente), y en 1998 el crecimiento del PIB de la entidad fue apenas 0.5 puntos porcentuales inferior al crecimiento nacional. Se estima que en 2006 el PIB de Baja California crecerá 3.2%, mientras que el crecimiento nacional será de 2.7 por ciento.

Desde la década de los setenta, el sector servicios ha venido ganando peso relativo en la economía nacional, en detrimento principalmente del sector primario. En 1970, el sector primario aportaba alrededor del 12% del PIB nacional, el sector industrial 32.3% y el sector servicios 55.7 por ciento. En 2005, estas participaciones mostraron una fuerte modificación; sector primario 5.6%, sector industrial 26.8% y

sector servicios 71.3 por ciento. Baja California no es una excepción en este proceso general hacia la “terciarización” de la economía ya que en ella, este sector aporta 73.9% del PIB (en 1970 aportaba 64.3 por ciento). Por su parte el sector industrial genera aproximadamente una cuarta parte del producto, en tanto que el sector primario sólo participa con 2.4% (en 1970 aportaba 8.1% del PIB total de la entidad).

De manera más específica y de acuerdo con la clasificación de las Cuentas Nacionales, tres Grandes Divisiones aportan más del 60% del producto del estado: Gran División 6 (Comercio, restaurantes y hoteles), 25.3%; Gran División 3 (Industria manufacturera) 19.2% y Gran División 8 (Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler), 18.6 por ciento.

En lo que respecta a su peso relativo en las Grandes Divisiones de la economía nacional, las tres Grandes Divisiones antes citadas han visto incrementar su peso relativo en poco menos de un punto porcentual de 1995 a 2005; por otra parte la Gran División II (Minería) y la Gran División IV (Construcción) han perdido peso relativo dentro de las nacionales en el mismo periodo, de 0.6% a 0.3% para Minería y de 2.5% a 2.4% para la Construcción.



Fuente: Sirem, Modelo Regional

### 1. Sector primario

Este sector generó en 2005 un producto por 1,272 millones de pesos a precios constantes, lo que significó 2.4% del PIB estatal. Se distinguen dos regiones agropecuarias, el Valle de Mexicali (cultivos de riego) y la zona de la Costa (cultivos de riego y temporal). El sector primario de Baja California se caracteriza por el éxito alcanzado en la producción y exportación de hortalizas, algodón, frutas y flores; además de la captura del atún, sardina, abulón y langosta, así como el cultivo de ostión, bagre y mejillón. Este sector emplea a muchos trabajadores que no son propietarios de la tierra. Además genera divisas, ya que alrededor del 20% de la producción hortícola se exporta, así como cerca de 90% de la producción de algodón. De acuerdo con las estadísticas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), al mes de diciembre de 2005 se encontraban laborando en este sector 14,539 personas en la entidad. Por otra parte, la orientación hacia la formación de cadenas productivas ha permitido que el sector agrícola de Baja California sea fuente importante de insumos para su propia industria.

El trigo en grano, el sorgo forrajero y el jitomate son los principales productos cíclicos en Baja California. Datos de Sagarpa revelan que para el año agrícola 2005-2006, la producción agrícola estimada de estos productos será de

414,782, 329,325 y 254,773 toneladas, respectivamente. En cuanto a los productos perennes, la alfalfa verde es la de mayor producción (2 millones de toneladas obtenidas en 2005). En total, se espera que para este año agrícola se produzcan 1.4 millones de toneladas de cultivos cíclicos. Las políticas gubernamentales en este sector están orientadas al reordenamiento de la producción, en el sentido de aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado regional y de exportación, fortaleciendo los flujos de inversión para capitalizar y propiciar la rentabilidad del campo y lograr que la población rural incremente sus ingresos; por otro lado, también buscan incrementar la promoción de la comercialización y el apoyo directo a los productores del trigo.

En este sector se encuentran establecidas en el estado 912 empresas, casi todas ellas son microempresas (839), categoría que representa 92% del total de las unidades económicas del sector y que genera 33% del empleo.

### 2. Sector Industrial

En 2005 el sector industrial aportó 25.2% del producto del estado, generando un valor equivalente a 13,478 millones de pesos en términos constantes. Este sector se encuentra integrado por cuatro grandes divisiones, de las cuales la Industria Manufacturera es la de mayor peso (76.3% del PIB sectorial). En esta

## PRODUCCIÓN ESTIMADA DE CULTIVOS CÍCLICOS SELECCIONADOS AÑO AGRÍCOLA 2005-2006

Cultivo	Producción estimada Toneladas	Municipio de Producción
Trigo en grano	414,782	Mexicali
Sorgo forrajero	329,325	Ensenada, Mexicali
Jitomate	254,773	Ensenada, Tecate, Mexicali y Playas de Rosarito
Cebolla	171,998	Ensenada, Tecate, Mexicali, Tijuana y Playas de Rosarito
Fresa	68,042	Ensenada
Algodón semilla	36,963	Mexicali
Pepino	24,702	Ensenada y Tecate
Avena forrajera	20,869	Ensenada, Tecate y Mexicali
Sorgo en grano	18,860	Mexicali
Sandía	13,526	Ensenada. Tecate y Mexicali

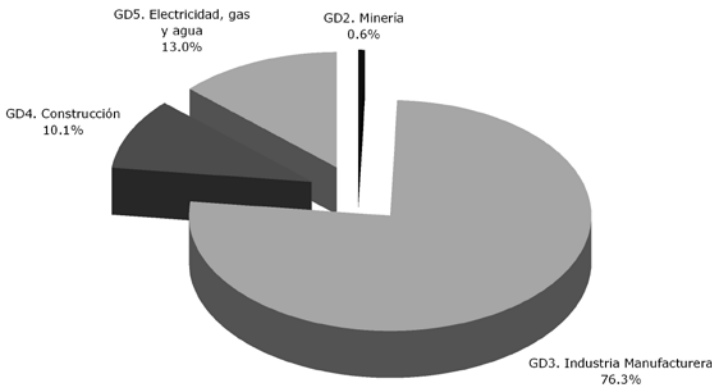
Los datos corresponden al 31 de diciembre de 2005

Fuente: Elaboración propia con datos de Sagarpa

industria hay 4,544 empresas en la entidad; 67% son microempresas que dan empleo a 10,009 personas.

publicados por la Secretaría de Economía, indican que en 2005 la industria manufacturera absorbió 97.4% del total dirigido al estado.

**BAJA CALIFORNIA: PIB POR GRANDES DIVISIONES DEL SECTOR INDUSTRIAL**  
Participación porcentual en el PIB total del sector  
2005



Fuente: Sirem, Modelo Regional

El estado cuenta con una importante planta productiva compuesta por 86 parques industriales dedicados principalmente a la producción de alimentos y bebidas, vidrio, papel, muebles y artículos de madera, industria automotriz, fundición, cemento y maquiladora. La mayoría se encuentran ubicados en el municipio de Tijuana (51 parques industriales). Tras la implementación del *Programa de Industrialización de la Frontera Norte*, por parte del Gobierno Federal en 1965, Baja California se vio altamente beneficiada ya que atrajo capital norteamericano para empresas dedicadas a procesos de ensamble y reparación. Además, en 2003, el gobierno del estado implementó un programa de estímulos fiscales a las empresas nuevas y ya establecidas que consiste en la exención de impuestos y de pago en consumo de agua. De esta manera, se ha logrado dar impulso a la industria del estado, y además el gobierno ha enfocado esfuerzos para la integración horizontal de procesos, a fin de aprovechar las ventajas que esto implica y obtener economías de escala. Al mes de noviembre de 2005, la entidad contaba con 903 establecimientos dedicados a la maquila, provenientes, en su mayoría, de Estados Unidos y Asia. Datos de Inversión Extranjera

Baja California es el estado número uno en lo que hace al número de empresas maquiladoras radicadas en su territorio. Destaca la maquila de productos eléctricos, electrónicos, metalmecánicos, de madera, plástico, vidrio y la confección de prendas de vestir. De acuerdo con el INEGI al mes de noviembre de 2005 la industria maquiladora de exportación de Baja California tenía 246,222 personas ocupadas y generaba un valor agregado de 3,479 millones de pesos a precios de 1993.

De las 57 ramas económicas que integran al sector industrial, la Rama 54. Equipos y aparatos electrónicos es la de mayor peso en el PIB sectorial de la entidad, con 19.6% del total, el mismo peso, por cierto, que tiene

en el producto de la rama a nivel nacional. Por otra parte, la Rama 59. Otras industrias manufactureras, tiene un peso importante en la rama nacional, 12.6%, mientras que a nivel estatal contribuye con 8.6% del PIB del sector industrial. En cuanto al empleo, datos del IMSS indican al mes de diciembre de 2005 un total de 335,390 personas empleadas en este sector; más del 70% laboraba en la industria maquiladora.

### 3. Sector Servicios

Es el sector de mayor peso en la economía de Baja California: aporta 73.9% del PIB estatal, lo que equivalió a 39,539 millones de pesos en términos constantes en 2005. Del PIB total del sector en la entidad, el comercio contribuye con 34.2%, seguido por los servicios financieros (25.2%), los servicios comunales (23.4%) y comunicaciones y transportes (17.1 por ciento). Al interior del sector, la Rama 62. Comercio, es la de mayor dinamismo ya que aporta 24.8% del PIB del sector servicios de la entidad; cabe destacar que Baja California es líder entre los estados del Noroeste por el número de centros comerciales establecidos, contando con casi todas las grandes cadenas de autoservicios en México. En 2005, el sector servicios absorbió

**PIB Y PARTICIPACIÓN DE RAMAS SELECCIONADAS DEL SECTOR INDUSTRIAL, 2005**

Rama	PIB (millones de pesos de 1993)	Participación %	
		PIB del sector industrial del estado	PIB de la rama nacional
54 Equipos y aparatos electrónicos	2,664	19.6	19.6
60 Construcción	1,612	11.8	2.4
61 Electricidad, gas y agua	1,521	11.2	5.4
59 Otras industrias manufactureras	1,177	8.6	12.6
50 Otros productos metálicos, excepto maquinaria	696	5.1	7.2
30 Otros productos de madera y corcho	440	3.2	8.9
21 Cerveza y malta	390	2.9	5.0
19 Otros productos alimenticios	386	2.8	2.4
51 Maquinaria y equipo no eléctrico	373	2.7	5.3
55 Equipo y aparatos eléctricos	332	2.4	7.2
40 Otros productos químicos	297	2.2	4.6
53 Aparatos electrodomésticos	296	2.2	7.7

Fuente: Sirem, Modelo Sectorial

2.5% de la inversión extranjera total realizada en la entidad. Al mes de diciembre de 2005 se encontraban aseguradas en el IMSS 273,101 personas empleadas en este sector. En el estado se encuentran establecidas 10,437 empresas, de las cuales 9,138 (87.3%) son microempresas; 1,028 (9.8%) son pequeñas; 167 medianas (1.6%) y 104 (0.1%) son grandes.

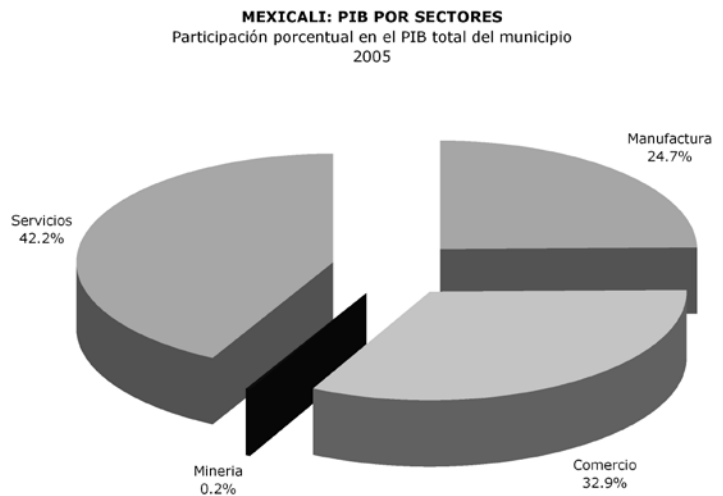
**II. DINÁMICA MUNICIPAL**

Baja California se divide políticamente en 5 municipios: Mexicali, Tijuana, Ensenada, Tecate y Playas de Rosarito. Cada uno cuenta con rasgos característicos: Mexicali se distingue por su actividad agrícola, industrial y turística; Tijuana es la ciudad más visitada del estado; Ensenada es reconocido por sus atractivos naturales; Tecate cuenta con grandes campos ganaderos y es sede de la reconocida cervecería del mismo nombre; Playas de Rosarito, se encuentra inmerso en el corredor turístico Tijuana-Ensenada.

*Mexicali*

Es la capital del estado, contribuye con 31.4% del PIB de Baja California<sup>1</sup> y al interior de su economía los servicios realizan la mayor contribución al PIB municipal, con 42.2% del total.

Este municipio cuenta con suelos propicios para las actividades agropecuarias. La planicie aluvial por la que esta conformado el Valle de Mexicali, favorece la agricultura de riego, y se cultiva trigo, cebada, algodón, alfalfa, entre otros productos. También se cultivan hortalizas para la exportación y el consumo regional. El Valle de Mexicali se caracteriza por ser una de las más importantes regiones del país en la producción de trigo de alta calidad. Las condiciones climatológicas, el control de plagas y enfermedades, el amplio conocimiento que tienen los productores sobre el cultivo, las con-



El PIB total es la suma de los cuatro sectores  
Fuente: Sirem, Modelo Municipal

diciones favorables para la comercialización (incluyendo la exportación) son factores que definen una de las vocaciones productivas más sobresalientes de esta región, al tiempo que también explican porqué la actividad agrícola fue históricamente un mecanismo de impulso del desarrollo en el municipio. En el Valle también se desarrollan actividades ganaderas, entre las que destacan la crianza de bovinos tanto de engorda como lecheros, especies porcinas, aves de corral, ovinos y caprinos. La actividad pesquera se realiza en agua dulce y salada. La pesca de agua dulce se realiza en depósitos y acuíferos alimentados por el Río Colorado, mientras que la de agua salada se desarrolla en el Golfo de California.

Su industria está relativamente diversificada, pero la actividad más importante es la de los productos alimenticios, en particular pasteurización de lácteos, embotelladoras, molinos de trigo, tortillerías y empaque de carnes. La industria maquiladora ocupa un lugar muy destacado; al mes de septiembre de 2005 el municipio contaba con 135 establecimientos maquiladores, incluyendo 24 parques industriales; entre los productos procesados en estos establecimientos pueden mencionarse los alimenticios, automotrices, metal, envases de vidrio, electrónica, plástico y textil. La producción manufacturera del municipio genera 32% del producto manufacturero de la entidad. Por otro lado, Mexicali cuenta con una planta geotermoelectrónica que abastece de energía al estado, además de exportar al mercado estadounidense.

Su sector servicios, que incluye al comercio, servicios financieros y personales, así como el turismo, emplea a más de la mitad de la población ocupada del municipio, la mayoría en hoteles y restaurantes. Datos del IMSS revelan que al mes de noviembre de 2005, Mexicali contaba con 179,249 personas afiliadas, 28.1% del total del estado.

Mexicali se conecta con la población de Calexico en Estados Unidos; en los dos puntos transfronterizos existentes en

esta zona, se realizan anualmente unos 30 millones de cruces.

#### Ensenada

Este municipio representa 9.7% del PIB estatal. Los servicios generan mayor proporción del PIB municipal, con 40.9% (8.9% del sector a escala estatal).

Ensenada es reconocido por sus atractivos naturales y turísticos; en este sentido, la industria de cruceros es de gran importancia, ya que es una fuerte generadora de empleo en el municipio, así como de valor agregado para los sectores comercial y de servicios. De 1996 a 2005 llegaron al puerto de Ensenada, en promedio anual 220 cruceros con 343,357 pasajeros, generando una derrama económica cercana a 35 millones de dólares. En 2005, Ensenada ocupó el tercer lugar en arribo de cruceros en el litoral del Pacífico mexicano, y el primer lugar a nivel nacional en tráfico de pasajeros en cruceros turísticos.

El puerto de Ensenada es un importante receptor de mercancías de importación y exportación; su ubicación geográfica facilita el comercio con Estados Unidos y los países de Oriente. De 1996 a 2005, desde este puerto se han exportado 812,173 toneladas de mercancía en promedio anual, al tiempo que por él han ingresado en promedio 131,103 toneladas de

**PUERTO DE ENSENADA**  
Tráfico de mercancía y arribos

	2005	1996-2005a
<b>TRÁFICO DE ALTURA</b>		
Miles de toneladas		
Importación	420.5	131.0
Exportación	1,843.1	812.2
<b>TRÁFICO DE ALTURA</b>		
TEU <sup>b</sup>		
Importación	38,947	13,311
Exportación	36,154	13,166
<b>ARRIBO</b>		
Buques de carga comercial general	2,430	1,722
Cruceros turísticos	251	220
Pasajeros	592,981	343,357

<sup>a</sup> Promedio del periodo

<sup>b</sup> Un TEU es equivalente a un contenedor de 20 pies

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

importaciones al año. En 2005, esta media anual se elevó hasta 1,843 miles de toneladas de exportación y 420 mil toneladas en importación, el tráfico de mercancías más alto del periodo. Estos datos indican que el tonelaje movilizado en este puerto es 18.3% y 10.6% superior al correspondiente, respectivamente, a la exportación realizada en los puertos del Pacífico y a las importaciones ingresadas al país por vía marítima. Por otro lado, Ensenada registró el arribo de 2,430 buques de cargo en el año; esta cifra también se encuentra por arriba del promedio del periodo 1996-2005, que es de 1,722 buques por año.

El principal destino de las mercancías que salen del puerto es Estados Unidos; alrededor de 80% del tonelaje que se embarca tiene este destino, siendo los productos pétreos (roca, triturados, grava y arena) los que representan la mayor proporción. Argelia, Japón, China y Chile son otros destinos de mercancías de exportación desde este puerto. De igual manera, el origen del mayor porcentaje de mercancías de importación que arriban al puerto es Estados Unidos (el coque es el producto principal), seguido por países asiáticos como Corea, Japón y China.

Si bien es cierto que este puerto ya cuenta entre sus clientes a países de oriente y Estados Unidos, existen otros mercados potenciales, como Canadá, Centro y Sudamérica, y cierta ampliación al mercado asiático. Por otro lado existe la gran posibilidad de que este puerto sirva de desahogo al puerto de Long Beach en California, ya que la creciente saturación que éste presenta significa una oportunidad de ampliación de operaciones al puerto de Ensenada, que podría convertirse en puerto alternativo para buques provenientes principalmente de Oriente, transportando posteriormente la mercancía a Estados Unidos por vía terrestre. Para ello será necesaria la construcción de vías férreas que conecten al sistema ferroviario nacional con el norteamericano, así como la ampliación de carreteras y

aeropuertos así como la mejora y ampliación del puerto pesquero del Sauzal.

En 2005, la industria manufacturera de Ensenada generó 17.7% del PIB municipal. Hay 6 parques industriales que albergan a 10% de las maquiladoras del estado. La industria maquiladora se ha incrementado de manera relevante en los últimos años, llegando a ser un elemento central del desarrollo económico local, no obstante que Ensenada no se destaca en el estado por el número de maquiladoras en su territorio. Dadas las características propias del municipio, se considera que Ensenada cuenta con condiciones favorables para el desarrollo de la industria del procesado de alimentos, como son pescados y mariscos, tomate, papa y hortalizas, entre otros.

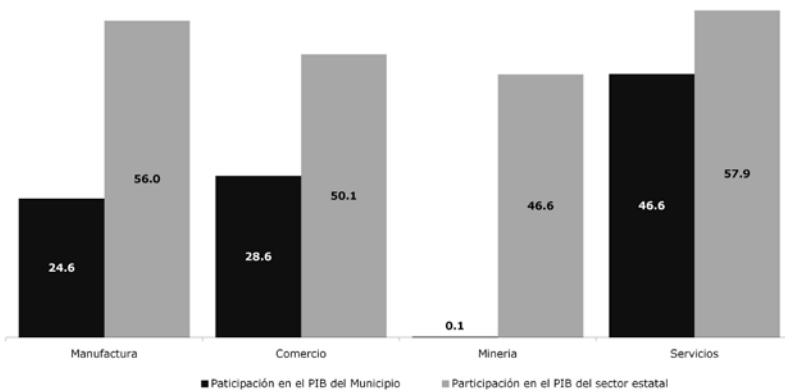
En el sector agrícola, en la zona del Valle de Guadalupe el cultivo de uva para la elaboración de vinos de alta calidad, tanto para consumo interno como para la exportación a Francia, Italia y España. Por otra parte, la producción de fresa del estado se realiza en su totalidad en este municipio (68 mil toneladas esperadas para el año agrícola 2005-2006).

### Tijuana

Tijuana es un municipio con una importante actividad turística y comercial ligada de manera inmediata a su proximidad territorial con Estados Unidos.

Tijuana aporta 55% del PIB total de Baja California, destacándose la Industria Manufacturera, que participa con 56% del PIB de la

**TIJUANA: PIB POR SECTORES**  
Participación porcentual en el PIB municipal y en el PIB del sector estatal



Fuente: Sirem, Modelo Municipal

Industria estatal; de hecho, más de la mitad del producto de cada uno de los cuatro sectores que se toman en cuenta en este indicador, es generado en Tijuana.

El PIB de la Industria Manufacturera del municipio ascendió a 5,844 millones de pesos constantes en 2005, 3.8% más que en 2004. Tijuana cuenta con el mayor número de parques industriales de la entidad (un total de 51). En el sector industrial, la industria maquiladora es la más relevante, seguida por la industria de alimentos y bebidas así como por la construcción y la fabricación de productos metálicos y no metálicos. La política de desarrollo económico llevada a cabo por el gobierno del estado está enfocada a la integración de cadenas productivas, las cuales tienen un mayor potencial en Tijuana, donde ya existen clusters<sup>2</sup> con diversas etapas integradas. Algunas de las industrias en las que se pueden generar cadenas productivas en el municipio son las de instrumental médico, los componentes electrónicos, equipos para trabajar metales, autopartes, aparatos electrodomésticos y electrónica de consumo.

La disponibilidad de tierras cultivables es muy limitada, lo que hace que la actividad agrícola sea poco significativa. Sus principales cultivos son la calabaza, cebolla, frijón y maíz de grano. Dentro de la actividad ganadera, la explotación de ganado bovino lechero y de carne tienen especial importancia (su producción corresponde al 2.5% y 3.5% del total nacional, respectivamente) y en menor escala el ganado porcino y las aves de corral.

En lo correspondiente al sector servicios, Tijuana es la ciudad más visitada del estado, cuenta con infraestructura turística sumamente moderna en hoteles, restaurantes, bares, cines, balnearios y campos de golf. Dentro de las ramas comerciales más importantes se encuentran las de ali-

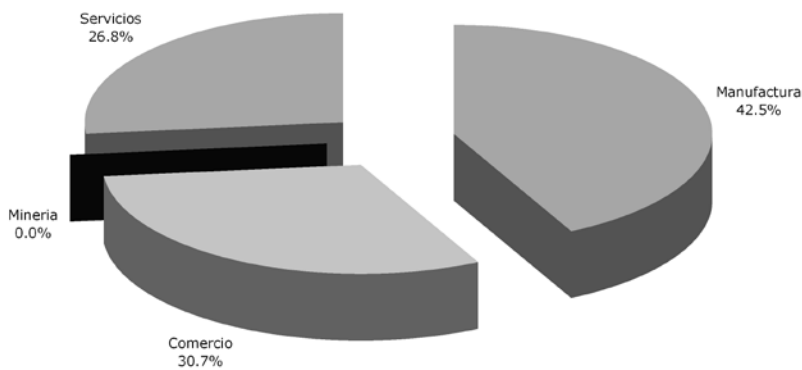
mentos y bebidas, prendas de vestir, equipos de transporte, entre otras.

Tijuana se conecta con San Isidro, en San Diego, California; existen cinco puntos de cruce que reciben anualmente a 14 millones de vehículos y cerca de 40 millones de personas que cruzan de México hacia Estados Unidos. La mayor parte de las personas que cruzan son trabajadores, ya sean mexicanos o norteamericanos, que realizan su trabajo en el sur de California. Los ciudadanos norteamericanos que cruzan a México lo hacen, en su mayoría, para laborar en maquiladoras establecidas en Tijuana; otra parte cruza la frontera en busca de servicios médicos, mecánicos, de belleza o turísticos.

#### Tecate

Este municipio contribuye con 2.3% del PIB de Baja California. Es el más pequeño territorialmente y cuenta con una fuerte vocación industrial. El municipio cuenta con 3 grandes parques industriales. En este sector, la actividad más destacada es la producción de cerveza, aunque cuenta con otras ramas industriales (alimenticia, fabricación y ensamblaje de artículos eléctricos y electrónicos, entre otros). Debido a la actividad industrial que se desarrolla en el municipio, éste cuenta con vías férreas con servicio exclusivo de transporte de carga, que lo conectan con la ciudad de Tijuana y de ahí a San Diego, California, lo

**TECATE: PIB POR SECTORES**  
Participación porcentual en el PIB total del municipio  
2005



El PIB total es la suma de los cuatro sectores  
Fuente: Sirem, Modelo Municipal

que representa una ventaja significativa dentro del estado.

Como otras ciudades fronterizas, Tecate ha tenido un desarrollo turístico importante, lo que origina la presencia de diversas actividades comerciales y de servicios. Su actividad económica está enfocada principalmente en la manufactura (42.5% del PIB del municipio), que representa 4% del PIB de la industria estatal, seguido por el comercio (30.7%) y los servicios (26.8 por ciento). La actividad agrícola no es preponderante en el municipio, aunque se cultivan la cebolla, el pepino y el jitomate.

### Playas de Rosarito

Es el destino de playa más visitado en Baja California. Inmersa en el corredor turístico Tijuana-Ensenada, este municipio tiene en los servicios a su principal motor económico. Los servicios, en efecto representan 47.5% del PIB y el comercio, actividad íntimamente ligada a ellos, contribuye con otro 40.8 por ciento. La industria manufacturera contribuye con 11.7% (cuenta con 2 parques industriales), mientras que las actividades agropecuarias no son significativas, debido entre otros factores, al relieve montañoso del suelo lo que las limita; no obstante, cuenta con cultivos de cebolla, chile, maíz, jitomate y fríjol. El PIB total del municipio equivale a 1.7% del PIB total del estado.

### III. POBLACIÓN

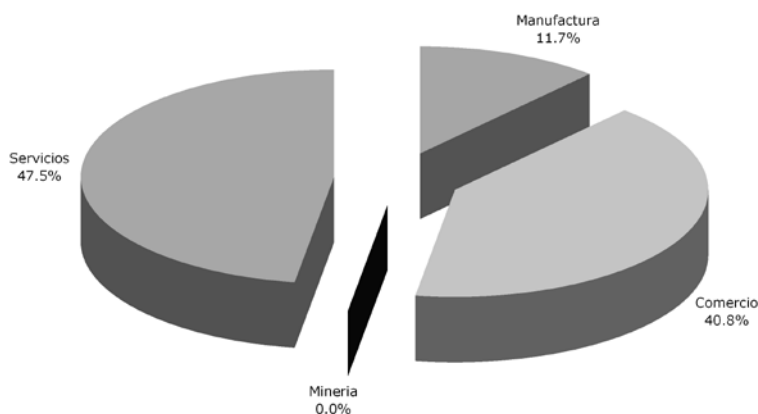
El Censo General de Población y Vivienda del 2000 indica que la población de Baja California era de 2.5 millones de habitantes; Sirem estima que de 2000 a 2005 la población del estado se incrementó en 16.4%, para ubicarse en 2.9 millones de personas, 2.8% de la población nacional. Desde la década de los ochenta Baja California ha observado tasas de crecimiento demográfico considerablemente altas, hasta el punto de que en 1991 ésta fue mayor a 5%, mientras que el crecimiento nacional osciló alrededor de 2 por ciento. Sin embargo, la tasa del crecimiento demográfico del estado ha venido disminuyendo desde el 2000, y se estima que para 2010 sea de 2.8 por ciento. De 2000 a 2005, la tasa de crecimiento poblacional promedio anual de Baja California fue de 3.1%, significativamente superior a la nacional, que fue de 1.3%, lo que coloca a la entidad como la segunda con mayor crecimiento de la población en el país (el primer lugar es ocupado por Quintana Roo, 4.4 por ciento).

A escala municipal, el municipio de Playas de Rosarito presenta la tasa de crecimiento poblacional más alta, 5.3%, seguida por Tecate (4%), Tijuana (3.8%), Ensenada (2.9%) y Mexicali (1.4 por ciento). En cuanto a concentración de la población, Tijuana tiene poco más de la mitad del total del estado; sigue Mexicali (28.5%), Ensenada (14.9%), Tecate (3.3%) y Playas Rosarito (2.9 por ciento).

Es importante señalar que al concentrarse la población en la franja fronteriza (Tijuana, Tecate y Mexicali), 82% de la población de Baja California vive en zonas urbanas; esta característica diferencia al estado del resto de la República.

Baja California tiene un PIB per cápita de 18,592 pesos constantes, 3,026 pesos mayor que el promedio nacional; de hecho, desde los años setenta el PIB per cápita de Baja Ca-

**PLAYAS DE ROSARIO: PIB POR SECTORES**  
Participación porcentual en el PIB total del municipio  
2005



El PIB total es la suma de los cuatro sectores  
Fuente: Sirem, Modelo Municipal

lifornia ya era superior al promedio nacional. Tijuana y Mexicali son los municipios con mayor PIB per cápita en el estado, 16,257 y 16,405 pesos, respectivamente; ambas cifras son superiores al PIB per cápita de estados como el de México, Jalisco o Durango; Playas de Rosarito es el municipio con menor PIB per cápita en la entidad (8,744 pesos constantes), que es superior a estados como Tlaxcala y Guerrero. Este indicador da una aproximación al nivel de bienestar relativo de la población de Baja California, pero existe otro indicador que proporciona información acerca del nivel de desarrollo por medio de tres conceptos fundamentales: esperanza de vida, educación e ingreso:<sup>3</sup> el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Un nivel de desarrollo humano alto es aquel que oscila entre 0.8000 a 1; Baja California tiene un IDH de 0.8233. En la República Mexicana, la entidad se coloca en el séptimo lugar (el primer lugar es ocupado por el Distrito Federal), por encima del Estado de México cuyo PIB es 3.2 veces mayor que el de Baja California. Este nivel de IDH permite a los bajacalifornianos, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo “poder vivir más, con oportunidades para reflexionar sobre la vida propia y el entorno en que se vive, y con posibilidades de disponer de bienes y servicios es el sustrato para lograr libertades de mayor alcance”.

#### IV. PERFIL DE EMPRESAS

En Baja California están registrados en el IMSS 34,532 establecimientos empresariales. Más de cuatro quintas partes (83.6%) son microempresas. Dos municipios concentran más de tres quintas partes (67.3%) del total de

las microempresas formales: Tijuana (44.8%) y Mexicali (35.7 por ciento).

El número total de empresas clasificadas como pequeñas asciende a 4,011 unidades, lo que equivale a 11.6% del total de las empresas formales de la entidad. La mitad de ellas (50.4%) está implantada en el municipio de Tijuana, 33% en Mexicali y 14.1% en Ensenada.

En cuanto a las empresas medianas y grandes, su número equivale a 3.1% y 1.6% respectivamente de las empresas formales de Baja California. Más de la mitad de su implantación territorial se concentra en el municipio de Tijuana (52.8% y 59.0%, respectivamente), seguido por Mexicali (27.9% y 30.8 por ciento).

*Beatriz Ramírez*

#### NOTAS

<sup>1</sup> El PIB total de Baja California, considerado para el cálculo de las proporciones municipales, sólo incluye minería, manufactura, comercio y servicios (financieros y personales) debido a que no se encuentran disponibles estadísticas recientes de PIB por municipio. Por ello Sirem, en su modelo Municipal, determina la distribución espacial de la participación de cada municipio en la generación del PIB por Entidad Federativa para estos sectores con base en los Censos Económicos del INEGI. El mismo procedimiento es utilizado en todos los municipios.

<sup>2</sup> Integración de procesos productivos desde la etapa de la materia prima, pasando por el procesamiento de bienes semielaborados, hasta la producción final y la comercialización de bienes correspondiente a una misma rama de producción.

<sup>3</sup> Este indicador fue desarrollado y publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en sus dos Informes sobre Desarrollo Humano: México 2002 y México 2004, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo Mundi-Prensa, 2003 y 2005, respectivamente.

## El agua: uso, disponibilidad y gestión

*Roberto González Amador*

El manejo de los recursos hídricos es el problema ambiental más urgente de México en la actualidad, sostiene el Banco Mundial en un informe que reúne la estrategia de asistencia al país para el periodo que concluye en 2008. Según el organismo, la sobreexplotación en algunas regiones del norte del país comenzó a minar la capacidad de producción de la industria asentada en esa región. Para el sector privado, el costo del agua se ha convertido también en una de las variables que resta capacidad de competir con el exterior.

Los recursos hidrológicos han sido definidos como tema de seguridad nacional en las agendas del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, así como en la propia Ley de Aguas Nacionales. La creciente demanda de agua para consumo de la población, riego agrícola y el incremento de la población, la requerida para la generación de energía eléctrica y los procesos productivos de la industria imponen la necesidad de mejorar la administración del líquido.

La menor disponibilidad de agua obliga a administrar mejor su uso y aprovechamiento y desarrollar programas que promuevan el tratamiento de las aguas residuales, para su reutilización en algunos sectores usuarios.

Según plantea el sector privado mexicano, las inversiones que deben realizarse para el tratamiento de las aguas residuales son muy elevadas, del orden de 470 millones de dólares por año, por lo que se requiere establecer

incentivos para que se continúen concretando. Esto permitirá liberar el consumo de agua fresca y reducir la presión sobre los mantos acuíferos de algunas en las regiones del país.

México tiene un poco menos de dos millones de kilómetros cuadrados de extensión. La población se ha cuadruplicado de 25 millones en 1950 a poco más de 100 millones. El crecimiento demográfico ha sido mayor en las zonas áridas y semiáridas del norte, noroeste y centro del país, que son precisamente las que tienen mayor actividad económica y donde se presentan los principales problemas por escasez de agua. La mitad del volumen de las aguas freáticas se bombea de acuíferos sobreexplotados. En 1975, 32 de un total de 653 acuíferos se consideraban explotados en exceso; para 1985 eran 80. (*México: alianza estratégica con el país. Banco Mundial, 2004*).

En 2004 se tiene publicado oficialmente la disponibilidad de 202 acuíferos. De ellos, 104 (de los que se extrae 60 por ciento del agua subterránea para todos los usos) se encuentran sobreexplotados. Además, existen 17 acuíferos con problemas de intrusión salina y 17 más que presentan el fenómeno de salinización. (*El agua: clave de la competitividad industrial de México, Confederación de Cámaras Industriales, 2005*).

En el país se utiliza 15 por ciento del volumen de disponibilidad natural de aguas; sin embargo, en el norte del país se emplea más de 40 por ciento de la disponibilidad natural media, una tasa que es considerada por

la Organización de las Naciones Unidas como una fuerte presión sobre el recurso hídrico.

El consumo total de agua superficial en México es de 144 mil 399 hectómetros cúbicos al año. Un hectómetro cúbico equivale a un millón de metros cúbicos. De ese gran total, 66.6 por ciento es empleado para la generación de electricidad; 26.8 por ciento es canalizado al sector agropecuario; al abasto público 2.7 por ciento; para la termoeléctrica, 2.6 y a la industria autoabastecida 1.3 por ciento. (*Estadísticas del agua en México. Comisión Nacional del Agua, 2005*).

Mientras, el consumo total de agua subterránea es de 27 mil 195 hectómetros cúbicos al año, el sector agropecuario emplea 68.8 por ciento del total; al abasto público se destina 25 por ciento; a la industria autoabastecida, 4.3 por ciento y el resto a la termoeléctrica (para procesos de enfriamiento, sobre todo).

El argumento central del empresariado nacional para pugnar por una mayor apertura del sector de agua al capital privado, es el esquema de tarifas. Del total del agua que en México se consume fuera de los cuerpos de agua —es decir, la que se traslada de un sitio a otro— el sector agropecuario emplea casi tres cuartas partes y la industria autoabastecida 4.1 por ciento del total, en tanto que para abastecimiento público se canaliza 14 por ciento. El resto es para plantas termoeléctricas o el uso pecuario y de acuicultura.

Bajo el esquema de tarifas vigente, el sector agrícola no paga por el agua que utiliza. Si se em-

plean los datos de la recaudación, la industria aporta 72 por ciento de los recursos que la Comisión Nacional del Agua obtiene por derechos de extracción; el público urbano aporta 23 por ciento y las hidroeléctricas otro 4.7 por ciento.

propuesta de gestión del recurso que se hace eco de algunos de los planteamientos expresados por el gobierno del presidente Vicente Fox.

Primero, acepta la definición de la Ley de aguas nacionales, según la cual los recursos hídricos

el agua para solucionar el problema de disponibilidad, dado que el desperdicio de agua por usuarios que no aportan recursos económicos por su uso o aprovechamiento es evidente”.

El planteamiento de los industriales para incrementar el abasto de agua en el país se centra en :

A).- Realizar adecuaciones a la Ley de Aguas Nacionales que resulte en una Ley que promueva el desarrollo sustentable de los agentes económicos; garantice certeza jurídica en el largo plazo; promueva la reutilización y tratamiento de aguas residuales.

B.-Determinación efectiva y exacta del aprovechamiento de los diferentes usuarios de agua en el país. Así como la modernización de la red hidráulica de la infraestructura de riego y en la de abasto público para evitar desperdicio de agua.

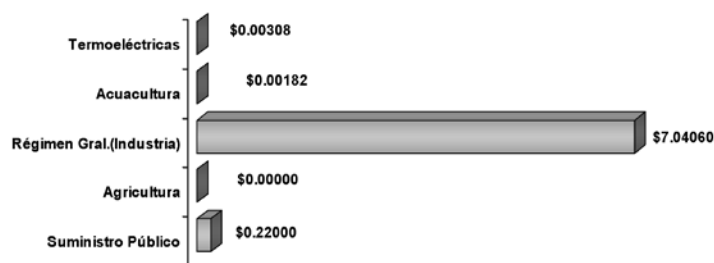
C.-Aumentar el número de presas en zonas estratégicas, para un mayor aprovechamiento del agua de lluvia.

D.-Establecer una estructura de tarifas para todos los usuarios del agua, que garantice el mantenimiento del sistema hidráulico en el país. Los Usuarios del agua deberán cubrir un pago en función del volumen que consumen y de la calidad de agua que retornan.

E.-La Política de recaudación por concepto de Derechos de uso o aprovechamiento de agua, no debe de apoyarse sólo en un sector de la sociedad. Utilizar como instrumento económico el ajuste de las tarifas de los consumidores que pagan el agua no soluciona el problema de disponibilidad y en cambio afecta seriamente a los sectores usuarios, especialmente a la industria ya que le impone costos que imposibilitan operar a niveles de competitividad internacional.

F.-Implementar un sistema de cobranza adecuado, que junto con la distribución equitativa de los costos inherentes a la extracción y distribución del agua, entre todos

**Promedio de las tarifas por Derechos de Uso o Aprovechamiento de agua en México**



Fuente: Ley Federal de Derechos, 2005. Notas: en el caso de la agricultura existe una tarifa sólo en caso de que consuman agua por arriba de sus volúmenes concesionados. La tarifa expresada es el promedio aritmético de las establecidas para las nueve zonas de disponibilidad en que está dividido el país.

El volumen de agua concesionada a la industria es de tres mil 121 hectómetros por año. En el mismo periodo, la pérdida o desperdicio en las redes de abastecimiento público alcanza cuatro mil 268 hectómetros y en el sector agrícola, que no realiza contribuciones, suma 19 mil 019 hectómetros, de acuerdo con estimaciones del especialista elaboradas con base en datos de la Comisión Nacional del Agua.

Otra cuestión que se plantea es el tratamiento de las aguas residuales. En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México sólo hay una capacidad de tratamiento de 25 a 30 por ciento de las aguas residuales. En la zona metropolitana de Monterrey, en el norte del país, la recuperación llega a 90 por ciento. El agua recuperada mediante procesos financiados con capitales públicos y privados es empleada para procesos industriales.

La Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) creó una comisión del agua, que reúne a especialistas de diversos organismos del sector privado. Este cuerpo generó una

engloban un tema de seguridad nacional. Señala que la creciente demanda de agua para consumo de la población, uso agrícola y generación de energía eléctrica imponen la necesidad de mejorar la administración de este bien público.

La menor disponibilidad de agua obliga a administrar mejor su uso y aprovechamiento; desarrollar programas que promuevan el tratamiento de las aguas residuales para su reutilización en algunos sectores usuarios, como puede ser la industria.

“Las inversiones que deben realizarse para el tratamiento de aguas residuales son muy elevadas por lo que se requiere establecer incentivos para que se continúen realizando estas inversiones. Esto permitirá liberar el consumo de agua fresca y reducir la fuerte presión sobre los mantos acuíferos de algunas regiones del país”, agrega.

Según la CONCAMIN, “es prioritario buscar alternativas de política económica para no utilizar como instrumento económico el ajuste a las tarifas de los consumidores que pagan

los sectores usuarios, que garantice la viabilidad del desarrollo económico y social de todos y cada uno de los sectores de la sociedad. Por lo que se deben determinar tarifas que promuevan un uso racional del agua, incluyendo en este contexto a todos los usuarios del agua, y no sólo a los usuarios cautivos y que cumplen con sus obligaciones.

El sector privado cuenta con una estrategia articulada de presión para influir en el debate nacional del agua. La industria nacional puede dividirse en dos grandes grupos en su relación con el agua: en uno están las

empresas que la utilizan para sus procesos, como la de papel, azúcar o acero; en el otro se cuentan las que la incorporan como parte central de su proceso: las industrias de bebidas y alimentos.

Desde el propio Consejo Coordinador Empresarial y las cámaras de representación industrial se plantea que deben realizarse adecuaciones a la Ley de Aguas Nacionales en el sentido de que el ordenamiento: “promueva el desarrollo sustentable de los agentes económicos; garantice certeza jurídica en el largo plazo; promueva el reúso y tratamiento de aguas residuales”.

(*El agua: clave de la competitividad industrial de México, Confederación de Cámaras Industriales, 2005*).

Para el sector privado nacional, debe haber una determinación efectiva y exacta del aprovechamiento de los diferentes usuarios de agua en el país; aumentar el número de presas en zonas estratégicas para un mejor aprovechamiento del agua de lluvia así como establecer una estructura de tarifas para todos los usuarios del agua para que cubran un pago en función del volumen que consumen y de la calidad de agua que retornan.

#### ■ NOTAS / NOTICIAS / COMENTARIOS

## *Notas sobre (hacia) la cuestión territorial*

¿Cómo se plantea el estudio del espacio y el territorio en el campo de las ciencias humanas y sociales? Los sociólogos suelen tener una visión convencional o estandarizada del espacio, que lo hace “transportable” de un lugar a otro. Los geógrafos, que a diferencia de otros especialistas atribuyen a cada espacio un valor particular, carecen con frecuencia de métodos para analizar la complejidad de los grupos, las estructuras y las relaciones sociales. De esta manera, el territorio es examinado raramente en todos sus componentes. Sabemos sin embargo que el territorio involucra necesariamente un espacio determinado y un conjunto de relaciones sociales que son igualmente específicas. De ahí la noción de espacio social.

Hay una función social del espacio que se manifiesta en las relaciones que unen y oponen a grupos y clases sociales. El espacio social incluye una función de regulación que, a su vez, responde al mantenimiento

y reproducción de un cierto orden, a menos que se desarrolle uno nuevo como producto del conflicto social. Y el espacio participa dinámicamente, interviene a su manera, en esa función de regulación o transformación de las relaciones sociales.

Piénsese en una calle de cualquier ciudad. En ella encontraremos todos los signos de la regulación social: banquetas para caminar, asfalto para circular, líneas que ordenan el paso de personas y vehículos, semáforos, avisos sobre el sentido de la circulación, prohibiciones de estacionamiento, máximos y mínimos de velocidad, maniobras permitidas. Las personas transitan, hacen altos, vuelven a marchar, descienden, suben. Estos signos, como todos los que se despliegan sobre un territorio determinado, tienen una doble expresión: como signos de valores y como expresión de ciertas estructuras. Todo esto ha sido objeto de numerosos estudios referidos a los espacios urbanos.

Los signos de la expresión urbana constituyen un vasto código de referencias cotidianas que van más allá de la utilización del espacio. Un ejemplo: los centros de las ciudades suelen estar llenos de valores simbólicos que expresan la fuerza de las ideologías dominantes o referencias más sutiles a órdenes desaparecidos. Otro más: los barrios residenciales expresan el orden establecido, el poder o la marginalidad, la autosatisfacción o la revuelta.

Los urbanistas y otros expertos en el estudio de la ciudad han establecido de variadas maneras que los signos urbanos tienen funciones, a un tiempo, de uso y representación. Los muros hablan por sí mismos de la naturaleza del espacio social, pero también político, en el que se despliegan: así, los inmuebles de vidrio tan característicos de los distritos financieros, o las inmensas perspectivas monumentales de las plazas y edificios oficiales del antiguo mundo socialista. El espacio es regulación, cierto, pero

también representación, código, espejo de las relaciones sociales.

Tras esos signos de representación subyacen las estructuras. Por eso también son mecanismos que reproducen en dimensiones y formas espaciales concretas el orden establecido y su sistema de jerarquías. La organización del territorio no puede ser aprehendida sin la decodificación y la descripción de esas estructuras, estructuras sociales formadas, elaboradas y labradas en la dinámica de las relaciones materiales de producción.

La estructura social se manifiesta de múltiples maneras en la estructura espacial, pero entre una y otra hay muchas mediaciones. Es por ello que la traducción dista de ser perfecta, lo que es natural. El espacio es un mecanismo de restitución de la realidad social, pero también integra idealizaciones varias que en ocasiones son tanto, o incluso más fuertes que las relaciones más tangibles y materiales.

Se ha dicho en varias ocasiones que el territorio también es un sujeto y un acto de apropiación. Y que no se olvide: la apropiación transforma las cosas —y también a los seres— en mercancías. Por otra parte, el territorio, en tanto que medio y soporte de la producción material, también da lugar a una multitud de transacciones que son codificadas por los usos y costumbres sociales, cierto, pero también por el derecho escrito. Cada porción del espacio —calles, carreteras, campos, bosques, superficies lacustres y acuáticas— es para el hombre —habitante, agente económico, paseante— portador y sujeto de un derecho que restringe los usos y ocupaciones del territorio. En sus diferentes formas históricas, la apropiación reduce y reglamenta, en sintonía con estructuras de poder y dominación específicas, la utilización social e individual del territorio.

La teoría económica también se ha ocupado de las cuestiones territoriales. Es cierto que, a diferencia de sus colegas de otras disciplinas sociales, los economistas descubrieron de manera un tanto tardía el espacio o el territorio como objeto específico de análisis. Sin embargo, su interrelación con los avances realizados en este terreno por los geógrafos ha sido muy productiva. Hay de hecho una masa relativamente considerable de estudios e investigaciones en la que los economistas convergen con los geógrafos. Aunque el “espacio” y el “territorio” constituyen para ellos materias tradicionales de estudio, los geógrafos tardaron en reconocer el juego de las fuerzas y los conjuntos económicos como fundamentos de las estructuras territoriales y de la formación y constitución de regiones. En todo caso, ambas disciplinas se han encontrado fructíferamente en torno a un objeto común de estudio, y de este encuentro ha nacido una fértil complementariedad.

La llamada teoría económica de espacio (o espacial), elaborada por los economistas y profundizada por los geógrafos, forma un cuerpo coherente de análisis. Dado el estado actual de la investigación, se dice con frecuencia que es probable que ella constituya uno de los más sólidos campos de conocimiento al alcance de quienes se interesan en las cuestiones territoriales.

¿Cómo se aproxima tal enfoque analítico al tema general de las estructuras económicas del espacio? La estructuración de espacio se comprueba fácilmente en la amplia serie de sitios particulares que concentran hombres y actividades productivas. Hoy es posible tener incluso una visión directa de tales sitios con la ayuda, por ejemplo, de fotografías aéreas o incluso vistas panorámicas de satélite. Por regla general, es en superficies relativamente

reducidas donde se “densifica” el territorio: en construcciones e inmuebles, en asentamientos humanos, actividades, valores, recursos de todo tipo.

La observación más detenida de estos sitios revela múltiples movimientos de carácter centrípeto o centrífugo, un incesante vaivén que ocurre al interior de los “espacios densificados”, y entre ellos y su entorno. Tales movimientos tienen un rostro material que forma parte del paisaje cotidiano: transportes de todo tipo de mercancías, desplazamientos de personas, flujos intangibles de capital e intercambio de información.

Se advierte con claridad que el modelo arquetípico de esos sitios particulares son las ciudades, cuyo despliegue histórico ha sido determinante en el proceso contemporáneo de estructuración del espacio. Por mucho tiempo los geógrafos hicieron una suerte de abstracción de la ciudad; es cierto que no la excluían de sus descripciones regionales, pero sus referencias se limitaban a un cierto número de indicadores cuantitativos y estadísticos. Basta revisar las monografías características de la primera mitad del siglo XX; en ellas el espacio es, esencialmente, rural, y las ciudades aparecen como entes territoriales casi de excepción, en algunos casos extremos como si se tratara de anomalías del territorio.

Los aportes de la teoría económica del espacio fueron decisivos para que este enfoque se modificara notablemente en el transcurso de la segunda mitad del siglo pasado. Desde entonces, el papel esencial de las ciudades en la organización del territorio y en el desarrollo regional se analiza de manera diferente, lo que refleja, sin duda, un reconocimiento de su importancia creciente en la dinámica económica de la sociedad. (V. G.)

www.vinalestours.com



# CUBA

Destino fascinante del Caribe; este año lo hacemos más atractivo para usted: Ofrecemos vuelos diarios con la mejor línea aérea de México y excelentes horarios de salida y llegada.

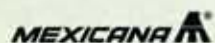
- Los mejores paquetes que incluyen vuelo redondo, hospedaje, alimentos, traslados terrestres e impuestos de México.
- Los mejores hoteles de excelentes servicios para hacer más grata su estancia en La Habana y Varadero.

**PORQUE SABEMOS  
QUE SU VIAJE MERECE MÁS...**

**PERMÍTANOS AGREGARLE ESTILO.**



Tel.: (55) 5242 4200  
con 38 líneas  
Lada: 01 800 202 2937  
vtmex@vinalestours.com



**¿ No sabe lo que puede venir?**

**En Sirem lo podemos orientar:**

Contamos con la información, el análisis y las proyecciones del comportamiento de la economía mexicana a nivel:

Macro  
Por estados  
Por municipio  
Por sectores de actividad

Herramientas para su uso en línea  
y por medios electrónicos.

Proyectos e investigaciones especiales.  
Presentaciones y consultas técnicas.  
Asesoría y consultoría.

Visite nuestra página y vea las demostraciones en línea.  
<http://www.sirem.com.mx>

**5584-9909**

Sistema de Información Regional de México, S.A. de C.V.