

# TERRITORIO y ECONOMÍA

NÚMERO 3 / OTOÑO DE 2003

## SIREM

Sistema de Información Regional de México

*Socios Directores:* León Bendesky, Víctor Godínez y Miguel Ángel Mendoza. *Análisis:* Elizabeth Ramos, Paulina Valladares y Sandra Sánchez. *Tecnologías de la Información:* Andrés González y Manuel Camarillo. *Administración:* Cristina Solís. *Ventas:* David Ricardo Vizcarra. *Apoyo Administrativo:* David Pérez.

*Director:*  
Víctor Godínez

*Auxiliar de Edición:*  
Laura Vázquez Maggio

*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)  
Luis Maira (Santiago de Chile)  
Miguel Ángel Mendoza (SIREM)  
José Octavio Martínez (CEPAL, México)  
Manuel Parga (Universidad Autónoma de Chihuahua)  
Mario Polèse (Universidad de Quebec)  
Marc Rimez (Bruselas)  
Clemente Ruiz Durán (Universidad Nacional Autónoma de México)  
Federico Rubli Kaiser (Banco de México)  
Eduardo Vega (SEMARNAT)

Revista Trimestral. Editor Responsable: Víctor Manuel Godínez Zúñiga. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2002-092514392000-102. Certificado de Licitud de Título otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas con el número 12417. Certificado de Licitud de Contenido otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas con el número 9987. Domicilio: Alvaro Obregón 168-103, Col. Roma, Delegación Cuauhtémoc, C. P. 06700 México, D. F. Tel. 55-84-99-09, 55-74-43-99. Fax 55-84-99-09 ext. 102. Correo electrónico: sirem@sirem.com.mx. Página Web: www.territorioeconomia.com. Impresión: Oak Editorial, S. A. de C. V., Cerrada de Veracruz 110, C-302, Col. Jesús del Monte, Huixquilucan, México. Distribución: SIREM, S. A. de C. V.

## ÍNDICE

### ■ COYUNTURA

2 / Economía internacional: la recuperación postergada

5 / Economía nacional: de nuevo el estancamiento

9 / Economía Regional: la recesión de la industria manufacturera y su impacto en los estados

### ■ ESTUDIOS

13 / Identificación, dinámica y complejidad de las cadenas productivas y regionales integradas al mercado externo  
*Luis Quintana Romero y Jorge E. Isaac Egurrola*

30 / Descentralización y poder municipal en Brasil  
*Angela Moulin S. Penalva Santos*

### ■ RESUMEN ECONÓMICO

49 / Pronósticos en perspectiva

### ■ ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS ESTADOS

57 / Morelos: Evolución reciente y perspectivas de la economía

### ■ GEOGRAFÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

62 / Por un índice de "riesgo municipal" de inversiones ambientales

### ■ NOTAS, NOTICIAS, COMENTARIOS

66 / El desempleo en México: de una encuesta o otra

68 / *Las regiones y la economía mundial: nueva estructura de la producción global, competencia y orden político,* de Allen. J. Scott

## *La recuperación postergada*

**L**as perspectivas de la economía internacional para el resto de 2003 proyectan un escenario todavía dominado por la sombra del bajo crecimiento, aunque en algunas zonas del firmamento global empiecen a manifestarse, no se sabe aún cuán firmemente, algunas luces. En todo caso, y habida cuenta de los magros resultados del primer semestre, los principales centros económicos del mundo —Estados Unidos, la Unión Europea y Japón—, considerados en su conjunto, observarán un crecimiento anual menor al de 2002.

En materia de crecimiento, en efecto, el panorama de 2003 no se presta al optimismo. Mientras que en la primera mitad del año Estados Unidos y Japón registraron tasas de crecimiento un tanto mayores a las esperadas, lo que va a permitir a ambas economías mejorar un poco el ritmo anual que se había proyectado originalmente, en la Unión Europea la situación tiende al deterioro. Éste es el caso en especial en la llamada zona euro. Alemania, la economía líder, acompañada por Italia y los Países Bajos, enfrentan ahora una franca recesión. Pero incluso las naciones europeas cuyas economías no se encuentran en contracción experimentan, en diversos grados, bajas significativas de sus tasas proyectadas y potenciales de crecimiento.

En resumen, aunque Estados Unidos y Japón estén observando ciertos síntomas de mejoría, ello no será suficiente para impedir que, desde el punto de vista global, 2002 sea un año más de debilitamiento del entorno econó-

co global. La recuperación económica internacional, esperada por todos los actores —y que en algunos países aparece como el único recurso para reactivar la producción y el empleo internos, como en México—, se postergará, en el mejor de los casos, hasta ya entrado 2004.

Bajo el supuesto de un repunte económico internacional a partir de 2004, la trayectoria de crecimiento que proyectan a mediano plazo los tres grandes centros de la economía mundial —mismos que responden por un poco más de dos terceras partes de la tasa global de expansión—, marca una diferencia sustantiva con respecto a los promedios de la pre-recesión, es decir, de la segunda mitad de la década de los años 1990. Las proyecciones hacia 2007, en efecto, anticipan una pauta de crecimiento sumamente moderado para los próximos años, lo que se manifiesta en una disminución de los ritmos esperados de expansión del comercio internacional.

Aunque se prevé que el comercio mundial crecerá entre 2003 y 2007 a una tasa anual promedio de 5.5%, su ritmo estará por debajo de la intensidad alcanzada en la última década del siglo XX, intensidad que favoreció la operación económica de las economías que definieron en esos mismos años un estilo de crecimiento y desarrollo volcado a la exportación de bienes manufactureros de bajo costo salarial. Tal fue, entre otros muchos, el caso de México. En estas condiciones —y a la luz de la irrupción de fuertes competidores, como China y otros países con amplios excedentes de mano de obra barata— el escenario econó-

“ La recuperación económica internacional, esperada por todos los actores —y que en algunos países aparece como el único recurso para reactivar la producción y el empleo internos, como en México—, se postergará, en el mejor de los casos, hasta ya entrado 2004 ”

mico y comercial internacional que parece estar configurándose para los años por venir, no parece promisorio para las naciones altamente dependientes de la demanda de importación de los grandes mercados del mundo industrializado. Por consiguiente, es previsible que, también en el mediano plazo, las estrategias en curso en estos países deban ser revisadas depositando una mayor atención al desarrollo de los mercados internos (opción, por cierto, que no significa abandonar la orientación extrovertida que definieron en los dos o tres lustros precedentes).

En un plano de más corto plazo, las tendencias que dominarán la coyuntura de los próximos meses en los centros determinantes de la economía internacional pueden resumirse como sigue.

- La economía de Estados Unidos cerrará 2003 con una tasa anual de crecimiento de 2.4%, pronóstico que eleva en dos décimas de punto porcentual las proyecciones realizadas en el periodo mayo-junio del presente año. Esto quiere decir que en los últimos meses de 2003 se observará una significativa reactivación cuyo impulso fundamental provendrá de las rebajas fiscales promovidas por el gobierno, que se traducirán, entre otros efectos, en una transferencia fiscal directa a las familias por 400 dólares por cada hijo. El efecto de este ingreso extraordinario será de una sola vez, por lo que, al disiparse, ya sea por la vía del ahorro o del gasto, el crecimiento económico continuará su frágil pauta actual.
- En el frente monetario, se considera que la FED habría casi agotado su capacidad de seguir relajando su política. Lo más probable es que las tasas de interés y los precios del mercado inmobiliario permanezcan en los niveles actuales. Esta presunción se basa en el reciente movimiento al alza de las tasas de largo plazo y en la desaceleración mostrada en los meses recientes por el mercado inmobiliario.
- Por el lado de la demanda interna—que es un factor esencial para que se consolide la recuperación, pero también para que se fortalezca la demanda de importaciones—, las rebajas fiscales pueden tener algún efecto, pero éste será momentáneo. En este rubro, el factor determinante será, sin duda

el empleo. Desde principios de 2001 el empleo civil ha venido declinando mes con mes; no se espera una retoma de la creación de puestos de trabajo hasta ya entrado 2004, pues las perspectivas del gasto de inversión del sector privado permanecen bajas.

- En Japón, a pesar de los ligeros síntomas de mejoría que ya fueron comentados, el nivel general de actividad seguirá frágil. La contribución del sector externo al crecimiento se mantendrá en niveles mínimos, sobre todo en función de la capacidad exportadora potencial de la economía. Se espera que en el año la exportación de bienes y servicios alcance una tasa de alrededor de 4%, en parte debido al letargo de la recuperación estadounidense. Un mercado dinámico para los productos de exportación japoneses será China; hacia el cierre del primer semestre de 2003 las ventas realizadas en ese mercado habían registrado una tasa de crecimiento anual (junio-junio) de más de 26%.
- El gasto de consumo permanecerá bajo en lo que resta del año en el Japón, y se prevé que así continuará durante 2004. El desempleo se mantendrá en torno a 5-6%, una tasa alta para este país. Los ingresos reales del trabajo seguirán estancados. El debilitamiento del gasto de consumo que deriva de todo ello podría reforzar la situación deflacionaria que padece esta economía.
- El clima económico de la Unión Europea se degradó en el transcurso del año. Con un raquítrico crecimiento de 1% en 2002, se había proyectado al inicio de 2003 un tasa anual de 1.1%, con la posibilidad de que hacia finales de año se empezaran a articular efectos virtuosos que redinamizaran la actividad productiva y el empleo. Diversas razones determinaron una rebaja de esta expectativa inicial, y el crecimiento anual esperado se redujo ahora a 0.7%.
- Aunque se espera que en 2004 el crecimiento económico de la Unión Europea sea más robusto, no se prevé que esta zona recobre un ritmo cercano a su tasa de largo plazo sino hasta 2005. Con una economía líder como lo es la alemana en plena recesión, las perspectivas agregadas del empleo y los ingresos en Europa apuntan al estancamiento en lo que resta del año.
- En el frente del comercio exterior, la apreciación del euro frente al dólar es una fuente adicional de problemas económicos. Esta tendencia presiona sobre la competitividad precio de las exportaciones europeas a terceros mercados.
- En junio, el Banco Central Europeo redujo sus tasas de interés clave, situándolas en un nivel de 2 por ciento. No obstante, el debilitamiento generalizado de la actividad económica y productiva en la región y el movimiento alcista del euro en los mercados cambiarios podrían exigir en los próximos meses nuevas reducciones de la divisa europea.

Víctor M. Godínez

PRONOSTICO ECONOMICO INTERNACIONAL: ESCENARIO BASE

	1998-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Crecimiento del PIB Real (%)</b>							
Estados Unidos	3.1	2.4	2.4	3.3	3.2	3.0	2.9
Japón	0.5	0.4	0.7	0.6	0.7	0.6	0.6
Unión Europea	2.7	1.0	0.7	1.8	2.2	2.2	2.2
<b>Crecimiento del Comercio Mundial de Bienes (%)</b>	5.7	3.1	4.0	5.3	6.0	6.2	6.3
<b>Precio del Petróleo (Brent; dólares/barril)</b>	20.9	25.0	26.8	18.9	19.4	19.8	19.9

Fuente: The Economist Intelligence Unit Limited.

## De nuevo el estancamiento económico

**L**as proyecciones del crecimiento económico para 2003 siguen ajustándose a la baja. No sólo el Banco de México y la Secretaría de Hacienda han reducido sus expectativas originales, que se situaban en una tasa de 3% y ahora están ya en 2%, sino que fuera del gobierno las cifras son aún más bajas, lo que señala el mal estado de las expectativas.

En todo caso, los indicadores disponibles sobre el desempeño de la economía muestran una debilidad crónica que refuerza las condiciones del estancamiento prevaleciente en los tres últimos años. Los estímulos internos que pudieran sostener aunque fuera una incipiente recuperación –ya sea por el lado del gasto en inversión o del consumo– siguen ausentes. Ello se combina de manera adversa con el entorno recesivo de los mercados externos, especialmente en Estados Unidos donde no hay aún signos firmes de que se haya consolidado un nuevo ciclo de crecimiento.

La proyección que resulta de la actualización trimestral del modelo macroeconómico de SIREM al mes de septiembre arroja una tasa de crecimiento anual del producto de 1.6%, lo que indica una disminución significativa de nuestra estimación previa, que era 2.3%, marcando

una diferencia de 30% menos. Es previsible que esta tasa tenga que ser nuevamente revisada a la baja en la siguiente entrega de los resultados del modelo (en el mes de noviembre), como se desprende de las tendencias recesivas de los mercados.

En el cuadro siguiente se presentan los resultados desagregados del crecimiento del producto para 2002 y las proyecciones de

PRODUCTO INTERNO BRUTO: TASAS DE CRECIMIENTO

Concepto	2002	2003 <sup>a/</sup>	2003 <sup>b/</sup>
<b>PIB</b>	<b>0.9</b>	<b>2.3</b>	<b>1.6</b>
<b>Sector Primario</b>	<b>-0.5</b>	<b>1.8</b>	<b>2.3</b>
GD1 Agricultura, S y P	-0.5	1.8	2.3
<b>Sector Industrial</b>	<b>0</b>	<b>3.2</b>	<b>1.2</b>
GD2 Minería	-0.3	3.1	3.5
<b>GD3 Industria manufacturera</b>	<b>-0.6</b>	<b>2.7</b>	<b>0.5</b>
DI Alimentos, b y t	1.2	2.4	1.7
DII Textiles	-6.2	1.4	-1.7
DIII Madera	-1.3	2.8	-0.2
DIV Papel	-0.1	3.6	1.8
DV Químicas	-0.6	3.8	2.6
DVI Minerales no metálicos	3.5	4.5	2.8
DVII Metálicas básicas	0.7	7.2	6.1
DVIII Maquinaria y equipo	-1.6	1.6	-2
DIX Otras manufactureras	-2	1.4	-5.2
<b>GD4 Construcción</b>	<b>1.7</b>	<b>5.8</b>	<b>3.9</b>
<b>GD5 Electricidad</b>	<b>3.8</b>	<b>3.4</b>	<b>2.1</b>
<b>Sector Servicios</b>	<b>1.6</b>	<b>2.2</b>	<b>1.9</b>
<b>GD6 Comercio</b>	<b>-0.4</b>	<b>1.9</b>	<b>0.9</b>
<b>GD7 Transportes</b>	<b>2.2</b>	<b>2.8</b>	<b>2.2</b>
<b>GD8 Serv. financieros</b>	<b>4.4</b>	<b>2.4</b>	<b>3.2</b>
<b>GD9 Serv. comunales</b>	<b>1.3</b>	<b>1.9</b>	<b>1.6</b>
<b>Servicios bancarios imputados</b>	<b>7.1</b>	<b>6.3</b>	<b>4.9</b>

<sup>a/</sup> Pronósticos, junio de 2003.

<sup>b/</sup> Pronósticos, septiembre de 2003.

Fuente: SIREM Macro.

SIREM de junio y septiembre del año en curso. Estos datos permiten apreciar la evolución con respecto al año anterior y, también, el ajuste hacia abajo de las cifras y su composición sectorial. Con una tasa de crecimiento anual de 1.6% se advierte una caída considerable en el desempeño de la industria de 3.2% a 1.2% y, en especial, de la manufacturas, que pasan de 2.7% a 0.5 por ciento. La DVIII, Productos metálicos, maquinaria y equipo (que incluye a las ramas más dinámicas en la exportación de bienes industriales) reduce su expansión de 1.6% a -2%; y, por su parte, la GD6, Comercio, baja de 1.9% a 0.9 por ciento. Para ponderar estas cifras debe tenerse en cuenta que la Industria manufacturera (GD3) y el Comercio (GD6) representan dos quintas partes del PIB total. Se aprecia, entonces, que el ajuste que se ha hecho a las proyecciones del crecimiento es muy significativo.

Con un ritmo de expansión de la actividad productiva como el que ahora se está proyectando, el crecimiento durante los primeros tres años del actual gobierno sería apenas de 0.76%, lo que constituye una deficiencia muy notoria en la dinámica de la economía mexicana. Esta situación se sale incluso del marco general de lento crecimiento que se ha registrado en las dos últimas décadas y que es del orden de 2.2% en promedio anual. Pero, este comportamiento confirma las insuficiencias de tipo estructural (sobre todo de la inversión pública y privada en infraestructura y unidades productivas y, por otro lado, la profunda fragilidad fiscal del gobierno) que se han ido creando y afianzando en el sistema económico en ese ya largo periodo, factores que impiden alcanzar un ritmo de expansión más elevado y, sobre todo, sostenible en el tiempo.

Esta condición es la que está configurando el carácter incompleto del proceso de transición asociado con las reformas que se han aplicado en diversos órdenes del funcionamiento de la economía, como la apertura de las corrientes comerciales y financieras, la redefinición de los derechos de propiedad, la aplicación de nuevos marcos reglamentarios en diversas actividades y el replanteamiento del quehacer del Estado. Dicho proceso de transición debió haberse consolidado a fines de la década de 1990 y constituirse en la base de una nueva etapa de expansión. Pero lo que se ad-

“ El ajuste que se ha hecho a las proyecciones del crecimiento es muy significativo ”

vierte es que se ha estacionado y, de tal forma, afecta de manera adversa la competitividad general del sistema económico nacional, condición ostensible de la incapacidad de generar un mayor ritmo de crecimiento. Desde el inicio de ese mismo decenio de 1990 la producción se ha desenvuelto en el marco de fuertes fluctuaciones y de episodios de crisis que distorsionan el modo de funcionamiento de la economía, los patrones de la asignación de los recursos y de la distribución del ingreso e, incluso, los mismos resultados de las mediciones estadísticas.

En el período que se está considerando se ha perseguido arduamente la rebaja de la inflación y ahora eso constituye, tal vez, el único resultado notorio de la política económica. Sin embargo, la tendencia descendente de la tasa de crecimiento de los precios observada luego de la crisis de 1995 no ha sido suficiente para consolidar la expansión productiva. Ello impone un cuestionamiento de la gestión monetaria pues, en efecto, este es el instrumento primordial de la intervención pública en la economía (puesto que prácticamente se ha abandonado la política fiscal).

En términos coyunturales, al mes de julio de 2003 la tasa anual de crecimiento del INPC

fue 4.13% y la inflación acumulada fue sólo 1.4 por ciento. Nuestra estimación actual es que se puede llegar a una tasa anual de 3.3% a fin de año. Estos son resultados positivos, sin duda, pero deben ponerse en la balanza del entorno de estancamiento que enmarca al desempeño de la economía. La tasa de interés de los Cetes a 28 días está en el orden de 5% anual y es previsible que se mantenga presionada por las tasas en Estados Unidos y la depreciación del peso frente al dólar que, no obstante, no ha repercutido de manera adversa sobre la inflación por la propia recesión productiva. Si las condiciones estructurales antes señaladas (la inversión, la cual decreció a una tasa de 2% anual tan sólo en los cinco primeros meses de este año y las exigencias sobre las cuentas públicas) constituyen en efecto una limitación al crecimiento, es muy probable que el reinicio de una nueva etapa de expansión productiva desquicie la estabilidad de los precios a la que se ha llegado.

La situación general –tanto la tendencia de mediano plazo como la coyuntura–, ha tenido un impacto negativo sobre la generación de empleos formales (entendidos éstos como aquéllos registrados en el IMSS). Nuestra proyección es que en este año se generarán únicamente 136.6 miles de empleos (ya en el mes de junio el propio IMSS reportó 49.2 mil empleos menos que en diciembre de 2002). Esta

rigidez del empleo se ha constituido en un factor de fricción política puesto que representa la estrechez que enfrentan las empresas para acrecentar sus negocios, pero también en términos sociales puesto que el autoempleo no es una opción con suficiente alcance, en cuanto al ingreso y las condiciones de trabajo de la población para enfrentar el problema de la precariedad de la ocupación. Además, la alternativa del autoempleo refuerza las condiciones de la informalidad en la economía, con un efecto negativo sobre los negocios establecidos y sobre el fisco, puesto que los empleados quedan fuera del circuito impositivo.

La dinámica de la economía mexicana está ubicada en la fase recesiva del ciclo de producción, esto se aprecia en los datos de su desempeño y en el carácter apocado de las proyecciones que se ofrecen hasta el final del año. En 2004 se pronostica aún un crecimiento lento –en función de las tasas de expansión requeridas– de alrededor de 3.5% y si se materializa la recuperación cíclica esperada se podría crecer a un ritmo un poco más elevado a partir de 2005 y hasta 2008. Esta ruta de crecimiento probable y basada en las condiciones vigentes y en las previsiones actualmente posibles, da un crecimiento promedio en esos cinco años (2004-2008) de 4.6 por ciento.

*León Bendesky*

#### PROYECCIONES ECONÓMICAS SECTORIALES

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>PIB</b>	<b>0.9</b>	<b>1.6</b>	<b>3.5</b>	<b>5.7</b>	<b>3.9</b>	<b>5.4</b>	<b>4.7</b>
<b>GD1. Agricultura, S y P</b>	-0.5	2.3	3.1	2.2	1.7	5.2	2.3
<b>GD2. Minería</b>	-0.3	3.2	3.5	5.5	3.6	4.3	3.3
<b>GD3. Manufacturas</b>	<b>-0.6</b>	<b>0.5</b>	<b>4.4</b>	<b>7.1</b>	<b>5.5</b>	<b>7.7</b>	<b>5</b>
DI. Alimentos, b y t	1.2	1.7	3.8	7.3	6.4	7.8	4.6
DII. Textiles	-6.2	-1.7	4	6.4	5.3	7.8	4.2
DIII. Madera	-1.3	-0.2	4.6	6.4	3.9	6.4	2.7
DIV. Papel	-0.1	1.8	5.4	5.9	5.8	8.8	4.6
DV. Químicas	-0.6	2.6	4.4	6.6	4	7.2	4
DVI. Minerales no Met.	3.5	2.8	5.4	7.5	6.9	8.6	4.9
DVII. Metálicas básicas	0.7	6.1	6.7	5	5.4	8.5	4.6
DVIII. Maquinaria y Equipo	-1.6	-2	4.3	8	5.4	7.7	6.3
DIX. Otras Manufactureras	-2	-5.2	5.3	6.2	4.5	6.4	4.3
<b>GD4. Construcción</b>	1.7	3.9	6.1	7.6	5.9	6.5	7.6
<b>GD5. Electricidad</b>	3.8	2.1	5.1	6.2	4.8	4.6	3.4
<b>GD6. Comercio</b>	-0.4	0.9	4	5.9	3.5	5.6	5
<b>GD7. Transportes</b>	2.2	2.2	3.2	6.1	4.6	5.6	5.5
<b>GD8. Servicios Financieros</b>	4.4	3.2	3.7	6.5	3.1	4.5	5.6
<b>GD9. Servicios Comunales</b>	1.3	1.6	2.7	4.4	3.3	4.1	4.4

FUENTE: SIREM Regional, septiembre de 2003.

# SIREM

Sistema de Información Regional de México

## LA INFORMACIÓN QUE NECESITA ACERCA DE LA ECONOMÍA DE MÉXICO

SIREM cuenta con la información, el análisis y las proyecciones de la economía :

- A nivel macro.
- Por sectores de actividad.
- Por entidad federativa.
- Por municipio.

Nuestros modelos económicos se adaptan a las necesidades de los usuarios. Son un instrumento valioso para la fijación de estrategias y el proceso de toma de decisiones en las áreas de gobierno y de negocios.



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 55-55-84-9909

## *La recesión de la industria manufacturera y su impacto en los estados*

**E**l comportamiento a escala nacional del sector manufacturero ha sido muy adverso desde el inicio de 2001. Durante cinco trimestres consecutivos tuvo registros negativos en su tasa de crecimiento (-4.6% en promedio); luego sólo creció a una tasa media anual de 0.95% entre el segundo trimestre de 2002 y el primero de 2003. Esa incipiente recuperación no se mantuvo y en el segundo trimestre de este año cayó 4.5 por ciento. De tal manera, la industria de la manufactura está sumida en una crisis que se extiende ya por 30 meses seguidos, la más prolongada desde 1982-1983, cuando duró 21 meses (en las recesiones de 1986-1987 se extendió por 15 meses y en la de 1995 por 10 meses).

Esta recesión del sector manufacturero — que representa una quinta parte del PIB total del país— provocó ya la pérdida de 683,098 puestos de trabajo conforme a los datos de la Encuesta Nacional de Empleo trimestral (CONSENE) y de 637,734 según las cifras de asegurados del IMSS hasta el mes de junio de este año y tomando como base el empleo que se registró en diciembre de 2000. Esta situación es compatible con la medida de la desocupación de 3% del segundo trimestre de 2003 de la CONSENE, que equivale a 634,399 personas, es decir, prácticamente la desocupación generada por la industria manufacturera en los registros del IMSS durante el periodo que abarca la actual crisis de esta actividad productiva.

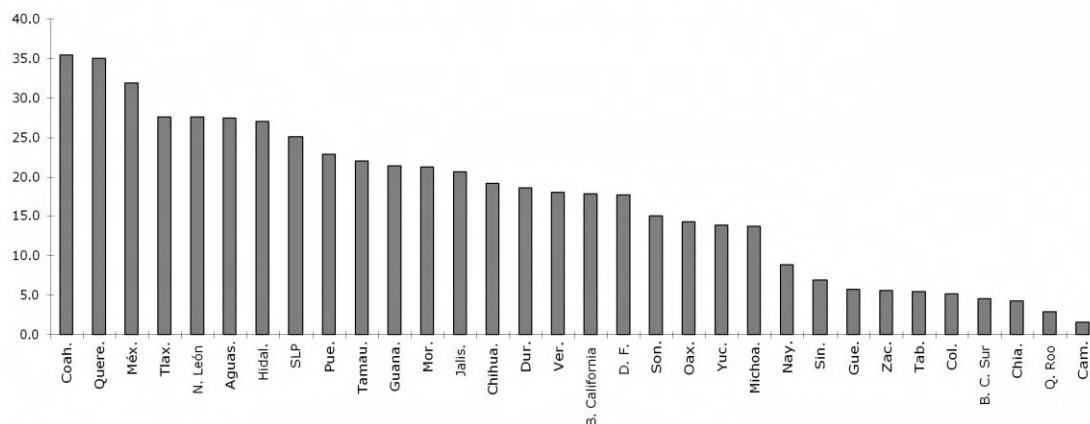
La trayectoria del comportamiento de mediano plazo de la manufactura y la expectati-

va de su desempeño en el resto del año indican que su crecimiento estimado, según los resultados mensuales de los modelos SIREM Macro y Dinámico, será apenas de 0.5%, provocando 11,598 nuevos desocupados en el mercado laboral en 2003. A partir de esta configuración nacional de la dinámica de la producción manufacturera, y desde una perspectiva regional, es posible advertir diferencias relevantes entre las entidades federativas.

La distribución espacial de la actividad manufacturera es muy desigual, ya que el Distrito Federal y Nuevo León concentran más de una cuarta parte de la producción sectorial y el conjunto de las diez principales entidades da cuenta de un poco más de tres cuartas partes del total. Visto de otra forma, si se considera la relevancia de esta actividad dentro de la producción de cada uno de los estados se aprecia una situación que conviene tener en cuenta para nuestro análisis. Esto se presenta en la gráfica 1, que muestra la participación de la industria manufacturera en la economía de los estados.

Como puede verse, la participación relativa del sector manufacturero en la economía de cada estado va desde un extremo equivalente a 35% en el caso de Coahuila hasta 2% en el caso de Campeche, de manera que podría establecerse, y sólo como una referencia, una cierta jerarquía de la importancia de la manufactura en el territorio nacional. Así, un primer corte correspondería a las entidades con más de 30% de participación manufacturera en su producto, un segundo segmento entre

Gráfica 1  
LA MANUFACTURA EN LA ECONOMÍA REGIONAL  
Participación del PIB manufacturero en el PIB del estado



Fuente: SIREM Regional

20% y 30%, un tercero de 10% a 20% y, por último, hasta 10 por ciento.

Además de la participación, que constituye un dato relevante de la estructura productiva de cada estado, se puede considerar la dinámica del sector de las manufacturas en los mismos y apreciar su influencia en la crisis de la industria. Esta dinámica se presenta en la siguiente gráfica, que muestra la evolución coyuntural de la actividad mediante la tasa de crecimiento registrada en el segundo trimestre de 2003; se trata de una tasa ponderada por su participación tanto en la industria manufacturera nacional como en el producto de cada estado. Con el primer indicador se ubican las entidades federativas con mayor peso en la caída de la industria manufacturera en el segundo trimestre de 2003, y con el segundo se infiere si dicho efecto tuvo repercusiones en el crecimiento económico de la entidad federativa.

Con base en el primer indicador se aprecia que únicamente tres estados: Coahuila, Querétaro y Nuevo León tuvieron registros positivos de crecimiento en ese periodo; que la caída del sector se explica en 57% por el desempeño de cuatro entidades que son el Distrito Federal, Estado de México, Puebla y Jalisco; y que cuatro estados de la frontera norte, Chihuahua, Tamaulipas, Baja California y Sonora, dan cuenta de 76% de la reducción del crecimiento en el segundo trimestre.

El segundo indicador, que atiende al crecimiento de la industria manufacturera ponde-

“ la manufactura está sumida en una crisis que se extiende ya por 30 meses seguidos, la más prolongada desde 1982–1983, cuando duró 21 meses ”

rado por su participación en el PIB total de cada entidad federativa, muestra que los impactos más relevantes se dieron en Tlaxcala, Puebla, Chihuahua, Tamaulipas, Sonora, Distrito Federal, Baja California, Hidalgo, Jalisco, y el Estado de México, que son entidades con una industrialización que puede caracterizarse como de tipo medio y bajo, según el criterio usado en la primera gráfica.

El efecto adverso del comportamiento manufacturero se puede asociar de manera directa con la caída del PIB total en diversas entidades durante ese mismo segundo trimestre de 2003. Los casos más relevantes son, por orden de importancia: Chihuahua, Tamaulipas, Distrito Federal, Baja California, Estado de México, Tlaxcala y Puebla; en el caso de

Jalisco e Hidalgo, la caída de la industria manufacturera no fue lo suficientemente grande para eliminar el efecto positivo de las otras actividades económicas. Esta situación se presenta en el siguiente cuadro que muestra la tasa de crecimiento del sector de las manufacturas y del PIB total de esos diez estados.

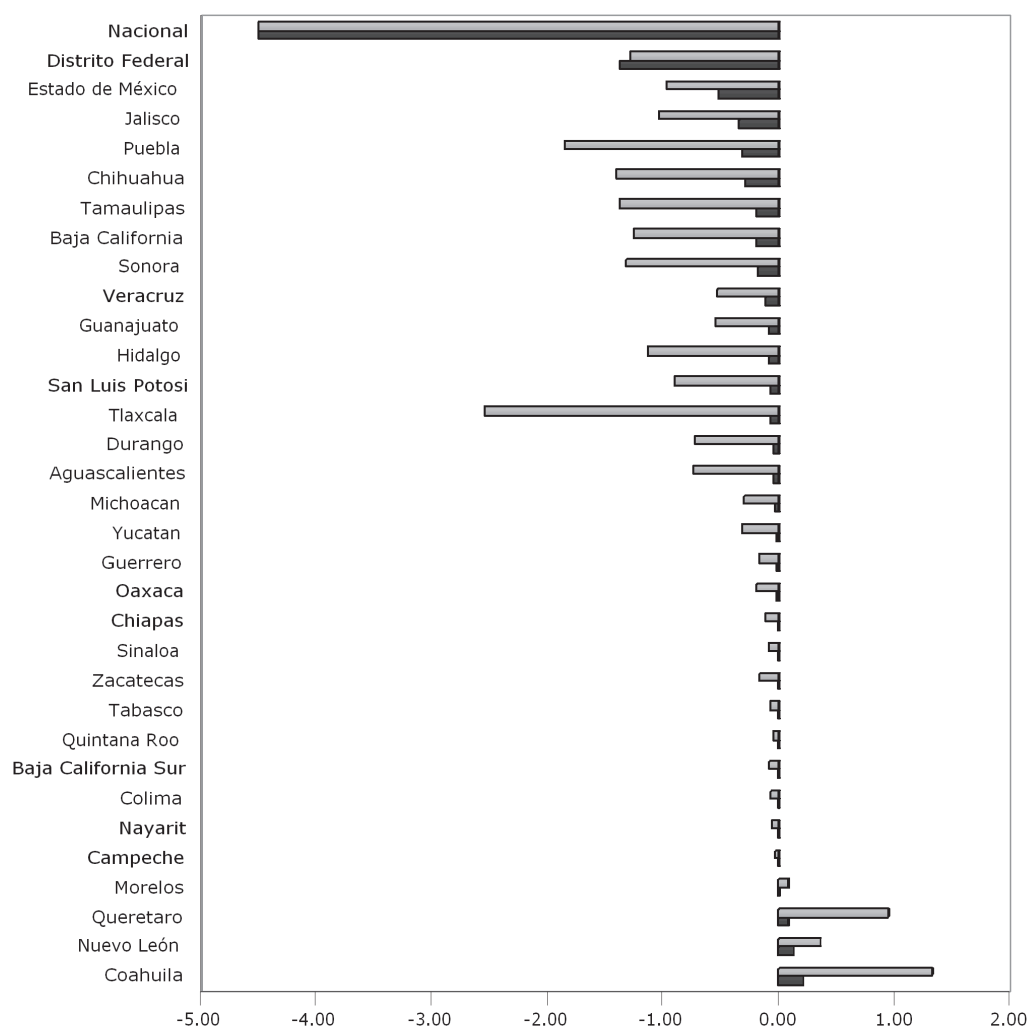
Una aproximación a lo que puede denominarse como “la crisis manufacturera regional” se puede hacer utilizando la clasificación convencional de las seis regiones geográficas en las que se divide al país y que son: *Noroeste*

(Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa); *Norte-centro* (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Durango y Zacatecas); *Golfo-Huasteca* (Tamaulipas, San Luis Potosí y Veracruz); *Occidente* (Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán, Aguascalientes y Guanajuato); *Centro* (Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Distrito Federal, Estado de México y Morelos); y *Sur* (Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo).

En primer lugar, cuando la industria manufacturera nacional presentó la caída más

Gráfica 2

INDUSTRIA MANUFACTURERA POR ENTIDAD FEDERATIVA  
Tasa de crecimiento ponderada para el segundo trimestre de 2003



■ Con respeto al nacional □ Con respecto al estado

Fuente: SIREM Regional trimestral

Cuadro 1		
CRECIMIENTO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA Y DEL PIB POR ENTIDAD		
Segundo trimestre de 2003		
	PIB Manufacturero	PIB total Estatal
Tlaxcala	-2.54	-0.5
Puebla	-1.85	-0.1
Chihuahua	-1.41	-1.7
Tamaulipas	-1.38	-1.4
Sonora	-1.31	-0.5
Distrito Federal	-1.28	-1.1
Baja California	-1.25	-1.0
Hidalgo	-1.13	0.8
Jalisco	-1.04	1.1
Estado de México	-0.97	-0.6
Nacional		0.2

Nota: Crecimiento manufacturero ponderado con respecto al PIB del estado en el segundo Trimestre de 2003.

Fuente: SIREM Regional trimestral.

fuerte en 2001, casi todas las regiones del país estaban en crisis económica, con la excepción de la manufactura de la zona *Sur*, que se mantuvo aislada de la crisis generalizada. Las entidades que conforman esta región crecieron 1% en promedio. Las zonas que observaron una crisis manufacturera más pronunciada en 2001 fueron las *Noreste*, *Norte-centro* y *Centro*, pero las que explican la crisis manufacturera nacional, en orden de importancia, son las zonas *Centro*, *Norte-centro*, *Noroeste* y *Golfo-Huasteca*. En el año 2002, la crisis manufacturera desapareció en las zonas *Occidente* y *Norte-centro*, y la zona *Sur* mantuvo una tasa de

crecimiento promedio de 6.9%. La crisis se aceleró sustancialmente en la zona *Noroeste*, cuya tasa de crecimiento se contrajo 11.6% en promedio, y se mantuvo en las zonas *Centro* y *Golfo-Huasteca*, aunque las tasas de crecimiento negativas fueron menores. Ahora bien, si se quiere saber a cuáles fueron las zonas que determinaron una tasa de crecimiento de -0.6% de la industria manufacturera nacional en 2002, entonces las industrias del *Noreste* y del *Centro* son las que aparecen como más relevantes.

Miguel Ángel Mendoza G.

Cuadro 2				
PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA				
Tasas de crecimiento				
	2000	2001	2002	2003
Noroeste (Región I)	8.8	-4.8	-11.6	-2.1
Norte-centro (Región II)	5.7	-4.8	0.6	3.3
Golfo-Huasteca (Región III)	5.8	-3.0	-1.2	-0.1
Occidente (Región IV)	6.0	-3.2	4.3	1.0
Centro (Región V)	7.6	-3.7	-1.3	-0.4
Sur (Región VI)	6.4	1.0	6.9	1.2
Nacional	6.9	-3.7	-0.6	0.5
Tasas de crecimiento ponderadas				
Noroeste (Región I)	0.6	-0.3	-0.7	-0.1
Norte-centro (Región II)	1.1	-0.9	0.1	0.7
Golfo-Huasteca (Región III)	0.5	-0.3	-0.1	0.0
Occidente (Región IV)	0.8	-0.4	0.6	0.1
Centro (Región V)	3.7	-1.8	-0.6	-0.2
Sur (Región VI)	0.2	0.0	0.2	0.0
Nacional	6.9	-3.7	-0.6	0.5

Fuente: SIREM Regional trimestral.

## *Identificación, dinámica y complejidad de las cadenas productivas regionales inegradas al mercado externo*

*Luis Quintana Romero y Jorge E. Isaac Egurrola\**

### 1. DESIGUALDAD REGIONAL CONTRA CONVERGENCIA

**E**l desarrollo regional es una de las grandes prioridades en cualquier país. Sin embargo, la posibilidad de garantizar un desarrollo equilibrado y homogéneo de largo plazo de las diferentes regiones que integran una nación suscita fuertes debates de orden teórico y político.

Los términos en que se desarrolla este debate tienen como referente principal a la teoría económica neoclásica, que plantea la posibilidad de un desarrollo equilibrado. A partir del trabajo del economista Robert Solow (1956) se desarrolló el concepto de convergencia absoluta, el cual postula que las economías pobres tenderán a crecer más que las economías ricas, por lo cual las diferencias entre ellas se reducirán con el transcurso del tiempo.

El análisis del crecimiento realizado por Solow —que en 1987 le valdría el premio Nobel en economía— establece que los motores del crecimiento se encuentran en la evolución de la tasa de inversión y el crecimiento poblacional. De acuerdo con estas ideas la diferencia entre países ricos y pobres estaría explicada por que aquéllos invierten más y tienen menores tasas de crecimiento demográfico.<sup>1</sup> La paradoja neoclásica, sin embargo, era que los países ricos estaban condenados a reducir de

su tasa de crecimiento a medida que se aproximaban a su nivel de crecimiento equilibrado de largo plazo (estado estacionario). La implicación de esta paradoja era que los países pobres, lejos aún del estado estacionario, tenían la posibilidad de crecer con mayor rapidez hasta lograr la reducción de la brecha con los países ricos.

La aplicación del concepto de convergencia al desarrollo regional fue propuesta por Robert Barro (1991) y Barro y Sala-i Martín (1991) con el supuesto de que hay la probabilidad de que las regiones de un mismo país transiten hacia un estado estacionario común. Esto significa que dentro de un país las regiones más pobres crecen más rápido que las más ricas y por consiguiente, en el largo plazo, el desarrollo regional debería ser más homogéneo.

En contraposición a la teoría neoclásica de la convergencia, la economía estructuralista, a partir del trabajo de Myrdal (1959), postula que el crecimiento regional está acompañado por la persistencia y ampliación de las desigualdades regionales. Myrdal sustenta esta idea en su principio de causalidad circular y acumulativa, según el cual las ventajas tienden a concentrarse de manera recurrente en las regiones que cuentan con mayor capacidad de crecimiento (infraestructura, servicios, mano de obra calificada, etcétera). Esta concentración regional afecta a las regiones con menores ventajas, y profundizan sus debilidades en materia de crecimiento.

## 2. DETERMINACIÓN DE REGIONES

Un aspecto central, desde cualquier punto de vista, es cómo delimitar las regiones que se busca comparar. No hay un consenso teórico sobre los criterios de regionalización. Éstos son más o menos arbitrarios; hay quienes establecen divisiones regionales a partir de la mera división política (estados, municipios), con criterios administrativos o bien de orden geográfico, económico o social.<sup>2</sup>

Con todo, los especialistas suelen reconocer tres tipos de regiones:<sup>3</sup>

- Regiones homogéneas.
- Regiones nodales, polares o funcionales.
- Regiones plan.

En la regionalización llevada a cabo por las autoridades gubernamentales el criterio a seguir ha sido el de la planeación, y se sustenta en aspectos administrativos. Un claro ejemplo de la utilización de estos criterios es la reciente propuesta de regionalización contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en donde se establecen cinco regiones articuladas para la coordinación de proyectos.

En el mapa 1 se muestran las cinco regiones. Esta agrupación regional responde a los objetivos de planeación de la administración del presidente Fox; un ejemplo claro de ello es que la región sur fue agrupada en un bloque de estados que comparten entre sí la inclusión de los mismos en el llamado Plan Puebla-Panamá. De manera explícita Puebla es considerado un estado articulador de la propuesta presidencial.

Este tipo de regionalización es común a muchos gobiernos y países, pero en México sus consecuencias no siempre han sido positivas. Planes regiona-

les como el de las Chontalpas, el de las zonas áridas y el de zonas fronterizas —de acuerdo con algunos análisis—<sup>4</sup> sacrificaron el desarrollo regional en aras de impulsar el crecimiento económico agregado a toda costa.

Si consideramos criterios geográficos, demográficos, sociales y económicos podríamos tener una regionalización diferente a la administrativa. Un ejemplo es la construida por Bassols Batalla en torno a ocho regiones tomando en cuenta la topografía, clima, suelo,

Mapa 1  
REGIONALIZACIÓN PLAN  
Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la  
Presidencia de la República



Fuente: Madrigal (2002)

Mapa 2  
REGIONALIZACIÓN GEO-ECONÓMICA  
Bassols Batalla.



Fuente: Bassols Batalla (1964)

recursos naturales, densidad poblacional, tipo y número de empresas, necesidad de materias primas, mano de obra y su especialización, usos del suelo, distribución de la propiedad, usufructo de la riqueza, tipo de mercancías producidas e importancia de la exportación, densidad de las redes de comunicación, tipos de vías de comunicación, movimientos de carga y pasaje y otros factores.<sup>5</sup>

Las diferencias con la regionalización-plan son notables, sobre todo en la forma de agrupar a las entidades del sur del país; en el caso de Bassols éstas no conforman un bloque homogéneo y configuran tres regiones diferenciadas.

Una propuesta reciente de regionalización en la que se busca una configuración en la que se consideren los vínculos funcionales en la economía de los estados es la propuesta por Godínez con base en trabajo de Bataillon. Dicha regionalización es muy parecida a la de Bassols y el cambio más evidente es la incorporación de Yucatán a la región sur y la de Veracruz a la región formada junto con Tamaulipas, lo cual considera los actuales vínculos entre estos estados.

Es difícil a priori establecer cuál es la regionalización más adecuada debido a que no existe un criterio único para hacerlo. Consideramos que la regionalización-plan es insuficiente si no se combina con algunos criterios

de las otras dos, y es por ello que aquí proponemos una regionalización homogénea junto con criterios funcionales a partir de aspectos económicos. Para la regionalización homogénea en lugar de establecer una ponderación subjetiva del peso de cada uno de los factores en la delimitación de regiones, utilizamos una técnica estadística conocida como análisis de conglomerados para identificar las semejanzas entre diferentes entidades federativas del país y a partir de ahí establecer regiones óptimas. Esto supone que en lugar del concepto de región, el cual implica continuidad geográfica con cierta homogeneidad interna, utilizamos uno más amplio que es el de bloque, el cual no implica la continuidad geográfica pero sí la homogeneidad. Esto significa que los bloques no forman necesariamente un espacio continuo en el sentido territorial, ni tampoco se encuentran definidos por las relaciones actuales que vinculan económica, política y socialmente a localidades heterogéneas. El concepto de bloque que utilizaremos se encuentra sustentado en la homogeneidad, es decir la región estará formada por aquellos puntos del espacio territorial que mantienen proximidad estadística en un conjunto de características económicas. Bajo este enfoque de homogeneidad estaremos definiendo una regionalización óptima, que seguramente contrastará con las regionalizaciones de corte administrativo

en las cuales, al interior de las regiones definidas, priva una gran heterogeneidad.<sup>6</sup>

La técnica estadística utilizada en la regionalización se describe ampliamente en el apéndice, aquí presentamos únicamente sus características básicas.

El análisis de conglomerados permite agrupar a los elementos de una muestra en grupos (conglomerados), de forma tal que cada conglomerado es lo más homogéneo posible hacia el interior y los conglomerados serán muy distintos hacia el exterior. Técnicamente, las  $n$  observaciones de  $p$  variables son agrupadas tomando como criterio las distancias entre

Mapa 3  
REGIONALIZACIÓN FUNCIONAL

Víctor Godínez



Fuente: Godínez (2000)



Considerando cinco regiones tal y como lo hace el Plan Nacional de Desarrollo los resultados muestran una gran heterogeneidad. Si atendemos al cuadro 2 podemos observar que en las regiones 4 y 5 el Distrito Federal y Chiapas conforman dos regiones específicas, muy diferenciadas de las demás y caracterizadas por representar los casos extremos; la primera por contar con condiciones superiores a las de las otras regiones y la última por contar con peores condiciones que los demás estados. Por otra parte la región 1 se caracteriza por contar con numerosas entidades federativas del norte del país y dos estados caracterizados por su fortaleza económica como son Nuevo León y el Estado de México. La región 2 es conformada fundamentalmente por estados del centro y sur del país y en la región 3 aparecen dos entidades en donde los rezagos económicos y sociales son característicos.

Cuadro 2  
CINCO REGIONES ÓPTIMAS

Regiones	Estados
Región 1	BC, BCS, CHIH, SON, COAH, NL, TAM, AGS, QRO, MEX, MOR, COL, JAL, GRO, QR
Región 2	DGO, SIN, HGO, SLP, ZAC, PUE, TLAX, MICH, NAY, CAM, TAB, VER, YUC
Región 3	GTO, OAX
Región 4	D.F.
Región 5	CHIA

No existe a este nivel de desagregación de regiones coincidencia con las marcadas por la planeación gubernamental. Si ahora utilizamos una desagregación más amplia y establecemos seis regiones como en el caso propuesto por Godínez, los resultados son muy parecidos al caso de cinco aunque con una nueva región formada por Hidalgo, que es ahora discriminado de la región 2 en la que aparecía anteriormente.

Cuadro 3  
SEIS REGIONES ÓPTIMAS

Regiones	Estados
Región 1	BC, BCS, CHIH, SON, COAH, NL, TAM, AGS, QRO, MEX, MOR, COL, JAL, GRO, QR
Región 2	DGO, SIN, SLP, ZAC, PUE, TLAX, MICH, NAY, CAM, TAB, VER, YUC
Región 3	GTO, OAX
Región 4	HGO
Región 5	D.F.
Región 6	CHIA

De nueva cuenta el criterio de regionalización indica que las entidades federativas que más se diferencian de las demás siguen siendo las que cuentan con un mayor desarrollo económico como el D.F., y las que tienen más rezagos sociales como Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Guanajuato.

Ampliando el criterio de regionalización a siete regiones, los resultados son similares al anterior y la única diferencia es la separación de los estados de Querétaro y Baja California Sur como una región específica más.

Cuadro 4  
SIETE REGIONES ÓPTIMAS

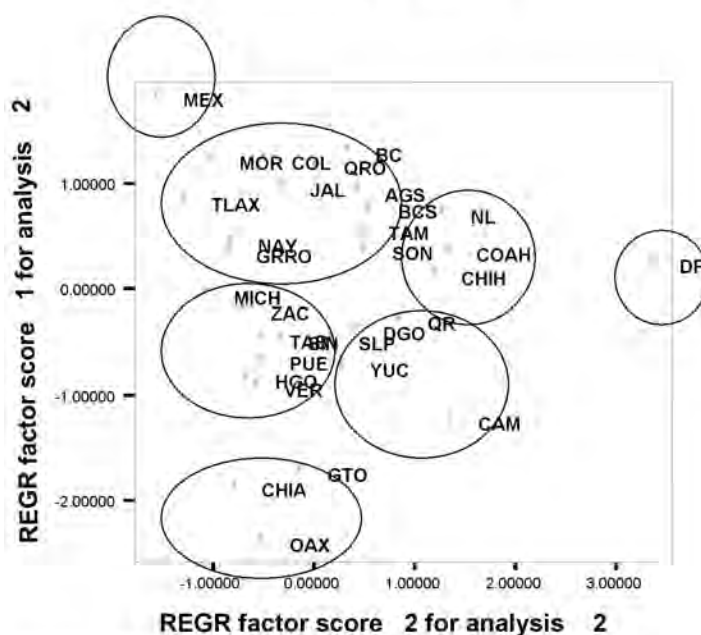
Regiones	Estados
Región 1	BC, CHIH, SON, COAH, NL, TAM, AGS, MEX, MOR, COL, JAL, GRO, QR
Región 2	BCS, QRO
Región 3	DGO, SIN, SLP, ZAC, PUE, TLAX, MICH, NAY, CAM, TAB, VER, YUC
Región 4	GTO, OAX
Región 5	HGO
Región 6	D.F.
Región 7	CHIA

Los resultados obtenidos muestran que utilizando criterios de homogeneidad en las características de las entidades federativas del país, la regionalización da cuenta de la fuerte heterogeneidad estructural que aún persiste y que seguramente se refuerza debido a que las políticas públicas no están dirigidas a su disminución, sino al impulso de iniciativas que coyunturalmente se consideran prioritarias como es el caso del mencionado Plan Puebla Panamá. La aplicación de políticas homogéneas para regiones que no los son, tiende a profundizar las diferencias existentes.

La fuerte heterogeneidad regional se puede ver más claramente si agrupamos las variables analizadas en dos índices utilizando la técnica de componentes principales.<sup>10</sup> Los componentes, al graficarlos muestran, en distancias euclidianas, las distancias reales que existen entre las entidades federativas de acuerdo a los indicadores económicos propuestos. La figura 2 nos permite constatar que la lejanía que guarda el Distrito Federal (esquina superior derecha de la gráfica) es enorme en relación con los demás estados.

Si el criterio de regionalización fuera la homogeneidad mostrada en las variables seleccionadas encontraríamos siete regiones óptimas. Con las características más favora-

Figura 2  
REGIONES OPTIMAS



Fuente: Elaboración propia

bles tendríamos al D.F. y al Estado de México, que conforman las regiones con mejores condiciones para su desempeño económico. La tercera región, formada por Guanajuato, Chiapas y Oaxaca (círculo inferior izquierdo en la gráfica), presenta a los estados con peor desempeño. Sigue, por último, un grupo amplio de regiones que mantiene condiciones intermedias entre las tres ya mencionadas.

#### 4. CADENAS PRODUCTIVAS Y NÚCLEOS EXPORTADORES

Con el fin de buscar una regionalización más detallada y vincularla al problema de impulso a cadenas productivas regionales, decidimos trabajar con datos más desagregados en dos aspectos: datos referentes al empleo municipal y a su capacidad exportadora en la industria manufacturera.

Para identificar los núcleos generadores de empleo se consideraron tres indicadores:

- 1) Participación municipal (PM)
- 2) Participación sectorial (PS)
- 3) Índice de importancia relativa (IR)

Donde:

PM= empleo municipal en la rama / empleo municipal total

PS= empleo municipal en la rama / empleo total en la rama

IR= (PM)/(PS)

El índice IR permite seleccionar los municipios más relevantes en la generación de empleo, ya sea por su importancia en el empleo municipal o bien por su peso en el empleo del sector. Los resultados del índice fueron identificados en un mapa por sector.

En cuanto a las exportaciones, se consideró que las entidades federativas con potencial exportador eran aquellas que contribuían con el 50% de las exportaciones totales del sector.

De acuerdo con la clasificación generada por el índice de importancia relativa, el núcleo

“

”

de una cadena productiva está formado por los municipios que tienen la más elevada capacidad de crear empleo. Además, cuando estos municipios están ubicados en entidades con alta capacidad exportadora, se les considera como los puntos más dinámicos del núcleo de la cadena productiva. Si el núcleo generador de empleo no está ubicado en entidades exportadoras, se le considera potencialmente dinámico.

Los datos de empleo utilizados provienen de los registros del IMSS para el año 2001 y los de exportaciones provienen del BANCOMEX para el mismo año.

#### a) Sector textil

La actividad textil se encuentra particularmente concentrada en el centro del país. Los datos disponibles muestran que su núcleo productivo generador de empleo se encuentra en los estados de Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, Morelos, Guanajuato y Aguascalientes y Estado de México. En el cuadro 5 es posible apreciar los municipios más importantes de este sector.

En el mapa 4 podemos observar en un círculo que, en particular para el sector textil, el núcleo generador de empleo concuerda con el generador de exportaciones.

Las entidades federativas generadoras de empleo pero sin capacidad exportadora, como Yucatán y Sonora, entre otras, tienen potencial para dinamizar la cadena productiva textil en la medida en que cuentan con una extensa red de microempresas que, bajo el estímulo de una política apropiada de fomento podría participar activamente en los mercados externos.

Cuadro 5  
MUNICIPIOS GENERADORES DE EMPLEO: INDUSTRIA TEXTIL

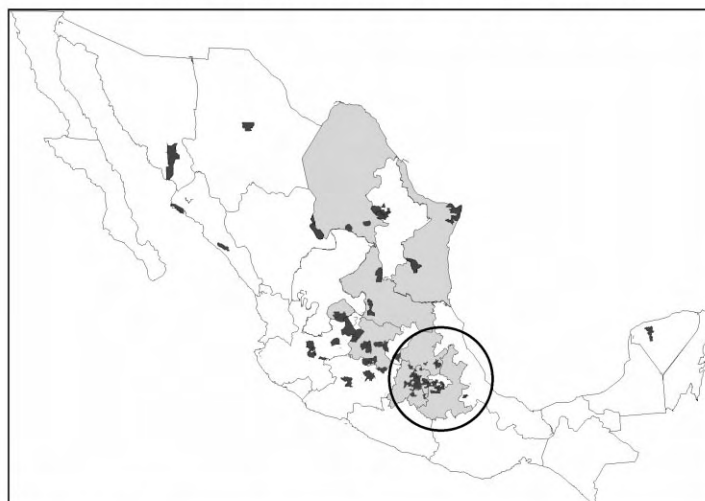
Estado	Municipio*	IR
Puebla	PUEBLA	268.86
Hidalgo	TEPEJI DEL RIO DE OCAMPO	254.89
Tlaxcala	CHIAUTEMPAN	124.50
Morelos	YECAPIXTLA	120.16
Hidalgo	TULANCINGO DE BRAVO	117.27
México	NAUCALPAN	93.44
Puebla	HUEJOTZINGO	77.26
Guanajuato	MOROLEON	76.94
Aguascalientes	JESUS MARIA	73.73
Puebla	SAN MARTIN TEXMELUCAN	60.36
Coahuila	PARRAS	55.59
México	LERMA	46.03
Tlaxcala	CONTLA DE JUAN CUAMATZI	44.69
Puebla	SAN PEDRO CHOLULA	37.52
México	TEPOTZOTLAN	35.97
Hidalgo	CUAUTEPEC DE HINOJOSA	31.53
Hidalgo	SANTIAGO TULANTEPEC DE LUGO	30.10
Tlaxcala	SANTA ISABEL XILOXOTLA	30.06
Guanajuato	SALVATIERRA	29.93
Veracruz	CAMERINO Z. MENDOZA	29.38
Tlaxcala	APETATITLAN DE A. CARBAJAL	28.63
Aguascalientes	AGUASCALIENTES	27.98
Puebla	SAN SALVADOR EL VERDE	27.85
Tlaxcala	IXTACUIXTLA DE M. MATAMOROS	25.45
Jalisco	SAN MIGUEL EL ALTO	24.60
Michoacán	ZINAPECUARO	24.43
México	TLALNEPANTLA	20.63

\*Municipios con un registro en el índice por encima de la media  
Fuente: Con base en información del IMSS a diciembre de 2001.

#### b) Sector confección

La industria del vestido se ubica fundamentalmente en zonas maquiladoras. Sus núcleos fuertes se encuentran en Puebla y los estados fronterizos de Durango, Chihuahua, Baja California y Yucatán.

Mapa 4  
SECTOR TEXTIL: NÚCLEO DE LA CADENA PRODUCTIVA



Puntos: generadores de empleo  
Sombreado: generadores de exportaciones  
Fuente: Mapas realizados con base en información del sector externo de la Secretaría de Economía para el año 2001.

Cuadro 6  
MUNICIPIOS GENERADORES DE EMPLEO: INDUSTRIA DEL VESTIDO

Estado	Municipio*	IR	Estado	Municipio*	IR
Puebla	TEZIUTLAN	192.05	Guerrero	BUENAVISTA DE CUELLAR	23.31
Puebla	TEHUACAN	182.58	Coahuila	ALLENDE	23.21
Puebla	AJALPAN	133.39	Durango	TLAHUALILO	22.26
Durango	LERDO	100.48	Distrito Feder	GUSTAVO A. MADERO	22.18
Chihuahua	JUAREZ	98.09	Coahuila	SAN JUAN DE SABINAS	21.61
Durango	GOMEZ PALACIO	96.76	Querétaro	SAN JUAN DEL RIO	21.11
Distrito Feder	CUAUHTEMOC	72.10	Querétaro	CADEREYTA DE MONTES	20.95
Coahuila	TORREON	67.80	Hidalgo	AJACUBA	20.20
Distrito Feder	CUAUHTEMOC	67.05	Yucatán	MAXCANU	20.13
Yucatán	VALLADOLID	62.78	Hidalgo	TEPEJI DEL RIO DE OCAMPO	20.01
Aguascalientes	AGUASCALIENTES	61.57	Yucatán	UMAN	19.82
Guanajuato	IRAPUATO	60.88	Tlaxcala	TLAXCO	19.74
Baja Californi	ENSENADA	59.41	Puebla	ACATZINGO	19.44
Yucatán	MUXUPIP	58.72	Yucatán	TEKAX	19.30
Coahuila	SAN PEDRO	47.08	Querétaro	EZEQUIEL MONTES	18.87
Coahuila	FRANCISCO I. MADERO	46.95	Morelos	EMILIANO ZAPATA	18.66
Sonora	SAN LUIS RIO COLORADO	45.37	Yucatán	IZAMAL	18.06
Veracruz	JALACINGO	44.86	Aguascalientes	PABELLON DE ARTEAGA	18.03
Coahuila	MATAMOROS	42.33	Oaxaca	MAGDALENA APASCO	17.37
Yucatán	MERIDA	41.03	Distrito Feder	BENITO JUAREZ	17.13
Puebla	PUEBLA	39.91	Coahuila	MONCLOVA	16.87
Aguascalientes	AGUASCALIENTES	38.16	Tlaxcala	TETLA	16.85
México	NAUCALPAN	32.93	Veracruz	ALTOTONGA	16.82
Querétaro	AMEALCO DE BONFIL	32.79	Puebla	CHIGNAUTLA	16.42
Tlaxcala	HUAMANTLA	32.60	México	LERMA	16.29
Coahuila	ACUÑA	31.48	Durango	CUENCAME	15.32
Yucatán	TIXKOKOB	30.73	México	JILOTEPEC	14.84
Hidalgo	ZACUALTIPAN DE ANGELES	29.94	Chihuahua	CHIHUAHUA	14.65
Puebla	TEPANCO DE LOPEZ	27.84	Durango	GUADALUPE VICTORIA	14.38
Tlaxcala	PAPALOTLA DE XICOTENCATL	25.51	Yucatán	MERIDA	13.81
Tamaulipas	VICTORIA	25.41	Tamaulipas	VALLE HERMOSO	13.51
Hidalgo	PACHUCA DE SOTO	25.30	México	TEMASCALINGO	13.33
Campeche	CAMPECHE	25.26	San Luis Potos	MATEHUALA	12.96
Hidalgo	ACTOPAN	25.00	Durango	NOMBRE DE DIOS	12.30
Jalisco	ZAPOTLAN DEL REY	24.96	Puebla	ATLIXCO	12.09
Coahuila	SABINAS	24.34	Campeche	HECELCHAKAN	11.97
Coahuila	MUZQUIZ	23.89	Hidalgo	TIZAYUCA	11.83

\*Municipios con un registro en el índice por encima de la media  
Fuente: Con base en información del IMSS a diciembre de 2001.

El mapa 5 muestra la localización de los núcleos de la cadena productiva en el norte, centro y sur del país; también existen algunos núcleos concentrados en Baja California, aunque sin la misma importancia que tienen los seleccionados en el cuadro 6.

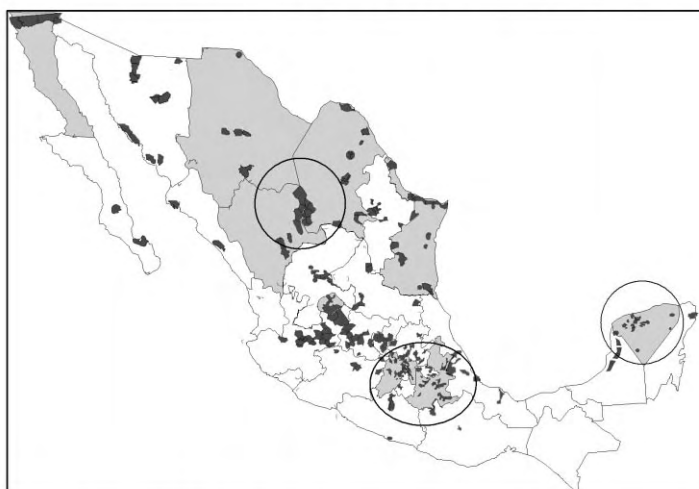
Este sector es fundamentalmente exportador; como se puede observar en el mapa, son pocas las regiones que son generadoras de empleo y no exportan, por ejemplo Sonora.

### c) Sector del calzado

En la industria del calzado es muy clara la predominancia del núcleo productor, localizado en Guanajuato y Jalisco. En este sector destaca el hecho de que la capacidad exportadora no corresponde totalmente con el núcleo productivo de la cadena. Es el caso particular de Jalisco que, no destaca como entidad exportadora de calzado. Por otra parte, Chihuahua, que no

cuenta con capacidad productiva, si figura, en cambio, como entidad exportadora, lo que sugiere que en esta entidad predominan actividades casi exclusivas de comercialización del producto. De hecho, los estados del norte aprovechan sus ventajas de localización constitu-

Mapa 5  
SECTOR CONFECCIÓN: NÚCLEO DE LA CADENA PRODUCTIVA



Puntos: generadores de empleo  
Sombreado: generadores de exportaciones  
Fuente: Mapas realizados con base en información del sector externo de la Secretaría de Economía para el año 2001.

yéndose en los eslabones exportadores de esta cadena, incluso no siendo los principales productores.

En el mapa 6 se aprecia el despliegue territorial de esta industria: al núcleo de la cadena (encerrado en un círculo) y se superpone un corredor que sube hacia el norte del país y desemboca en la frontera de Nuevo Laredo con el sur de Estados Unidos.

El mapa también muestra la ubicación de los núcleos productivos de la cadena que abastecen primordialmente al mercado interno. Como puede apreciarse, la región centro del país es la que cumple tal función. Por su parte, la región sureste del país prácticamente no tiene importancia en esta actividad.

#### d) Sector de la madera

La producción de madera se encuentra concentrada en el norte del país. Las entidades federativas que destacan en esta actividad son Durango, Nuevo León y Chihuahua (véase el cuadro 8).

Cuadro 7  
MUNICIPIOS GENERADORES DE EMPLEO:  
INDUSTRIA DEL CALZADO

Estado	Municipio*	IR
Guanajuato	LEON	2922.23
Guanajuato	SAN FRANCISCO DEL RINCON	222.22
Guanajuato	PURISIMA DEL RINCON	188.22
Jalisco	GUADALAJARA	163.22
Tamaulipas	VALLE HERMOSO	51.67
Jalisco	JESUS MARIA	44.01
Jalisco	GUADALAJARA	25.21
Zacatecas	GUADALUPE	17.31
México	SAN MARTIN DE LAS PIRAMIDES	16.65
Sonora	PITIQUITO	16.5
Jalisco	GUADALAJARA	16.28
Jalisco	GUADALAJARA	15.04
Jalisco	GUADALAJARA	14.78
Jalisco	UNION DE SAN ANTONIO	14.56
México	SAN MATEO ATENCO	13.69
Tlaxcala	CALPULALPAN	12.58

\*Los municipios arriba de la media son únicamente los primeros, el resto califican si no tomamos en cuenta en el promedio a los municipios de Guanajuato.  
Fuente: Con base en información del IMSS a diciembre de 2001.

Cuadro 8  
MUNICIPIOS GENERADORES DE EMPLEO:  
SECTOR MADERERO

Estado	Municipio*	IR
Durango	DURANGO	459.29
Durango	PUEBLO NUEVO	395.74
Durango	SAN BERNARDO	224.33
Nuevo León	CADEREYTA JIMENEZ	156.86
Chihuahua	HIDALGO DEL PARRAL	102.08
Durango	SAN DIMAS	99.31
Oaxaca	SANTA LUCIA DEL CAMINO	80.13
Puebla	CHIGNAHUAPAN	60.67
Oaxaca	VILLA DE ETLÁ	45.09
Guerrero	TECPAN DE GALEANA	44.56
Chihuahua	SANTA BARBARA	40.10

\*Municipios con un registro en el índice por encima de la media  
Fuente: Con base en información del IMSS a diciembre de 2001.

Mapa 6  
SECTOR CUERO Y CALZADO: NÚCLEO DE LA CADENA PRODUCTIVA



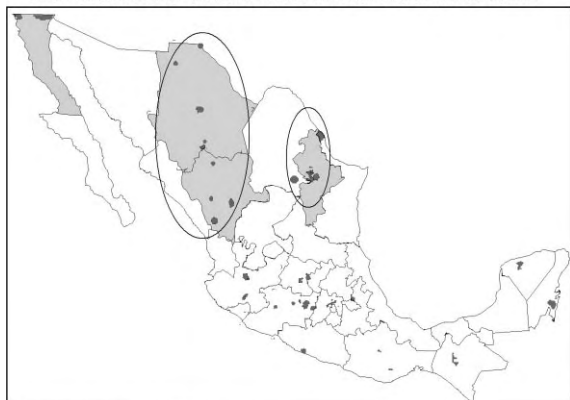
Puntos: generadores de empleo  
Sombreado: generadores de exportaciones  
Fuente: Mapas realizados con base en información del sector externo de la Secretaría de Economía para el año 2001.

En el mapa correspondiente se aprecia que el núcleo de esta cadena productiva es altamente exportador, y además que en la parte centro y sur del país existen importantes concentraciones de empresas, pero sin capacidad exportadora.

#### e) Sector Mueblero

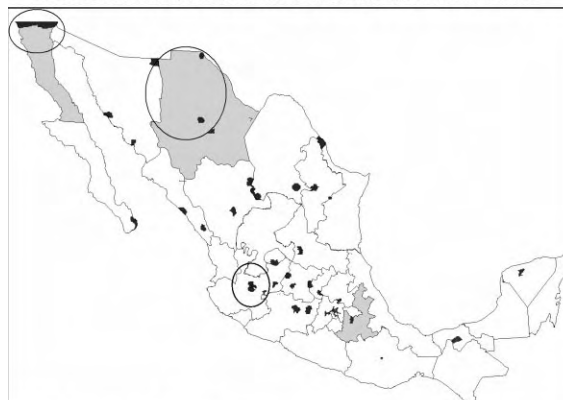
Con mucho, la principal actividad mueblera está localizada en Jalisco, seguida en importancia por Puebla, Baja California y Chihuahua (véase el cuadro 9).

Mapa 7  
SECTOR MADERERO: NÚCLEO DE LA CADENA PRODUCTIVA



Puntos: generadores de empleo  
Sombreado: generadores de exportaciones  
Fuente: Mapas realizados con base en información del sector externo de la Secretaría de Economía para el año 2001.

Mapa 8  
SECTOR MUEBLERO: NÚCLEO DE LA CADENA PRODUCTIVA



Puntos: generadores de empleo  
Sombreado: generadores de exportaciones  
Fuente: Mapas realizados con base en información del sector externo de la Secretaría de Economía para el año 2001.

Si consideramos la capacidad exportadora del núcleo de la cadena mueblera (mapa 8), se constata que Jalisco no figura como exportador en esta actividad y que las exportaciones del sector mueblero tienen lugar en los estados de Baja California y Chihuahua.

#### f) Sector papelerero

La industria del papel se encuentra implantada a lo largo del país, figurando a la cabeza, por su importancia en la generación de empleo, los estados de México, Tlaxcala, Tamaulipas, Veracruz y San Luis Potosí.

De acuerdo con la información del mapa 9, el núcleo productor de la cadena muestra una vocación hacia la exportación; nótese, además, que las exportaciones están altamente concentradas en solamente seis entidades federativas.

#### g) Sector Editorial

La industria editorial está ampliamente dominada por el Distrito Federal. El peso relativo de Nuevo León y Jalisco también es importante, pero

Cuadro 9  
MUNICIPIOS GENERADORES DE EMPLEO: SECTOR MUEBLERO

Estado	Municipio*	IR
Jalisco	OCOTLAN	353.77
Puebla	SAN GREGORIO ATZOMPA	87.70
Baja California	TIJUANA	86.12
Chihuahua	DELICIAS	65.05
Michoacán	HIDALGO	22.94
Baja California	TECATE	22.59
Oaxaca	SANTA MARIA COYOTEPEC	21.58
Jalisco	ZAPOPAN	18.49
México	ECATEPEC	17.64
Jalisco	TLAQUEPAQUE	16.95
Sinaloa	CONCORDIA	15.98
México	ATIZAPAN DE ZARAGOZA	15.33
Baja California	MEXICALI	14.41
San Luis Potosí	SOLEDAD DE GRACIANO SANCHEZ	12.83

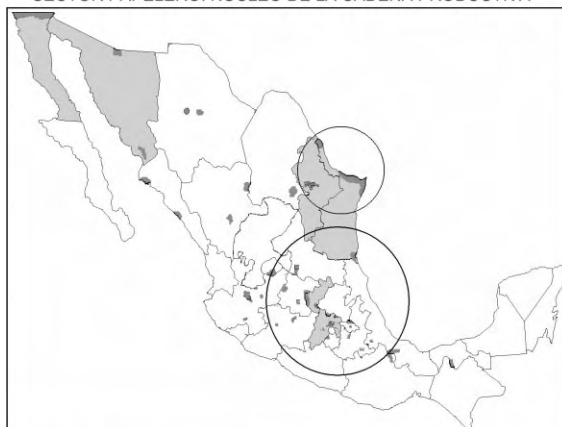
\*Municipios con un registro en el índice por encima de la media.  
Fuente: Con base en información del IMSS a diciembre de 2001.

Cuadro 10  
MUNICIPIOS GENERADORES DE EMPLEO: SECTOR PAPELERO

Estado	Municipio*	IR
México	ECATEPEC	55.06
Tlaxcala	YAUHQUEMEHCAN	52.63
Tamaulipas	RIO BRAVO	45.46
Veracruz	IXTACZOQUITLAN	41.55
San Luis Potosí	VILLA DE REYES	32.27
México	TLALNEPANTLA	29.17
Nuevo León	SAN NICOLAS DE LOS GARZA	24.48
México	TEPETLAOXTOC	24.39
México	TLALMANALCO	21.05
Querétaro	SAN JUAN DEL RIO	20.25
México	PAZ, LA	18.35
Veracruz	TRES VALLES	17.81
Tabasco	TEAPA	16.28
Baja California	TIJUANA	10.48
Guanajuato	SAN JOSE ITURBIDE	10.28
DF	ATZCAPOTZALCO	10.22
México	NAUCALPAN	10.12
Sonora	NAVOJOA	9.91
México	ZINACANTEPEC	9.73
México	CUAUTITLAN	8.93
Guanajuato	LEON	8.82
DF	ATZCAPOTZALCO	8.64
Tamaulipas	VALLE HERMOSO	8.30
Oaxaca	SAN JUAN BAUTISTA TUXTEPEC	8.15
DF	CUAUHTEMOC	8.06

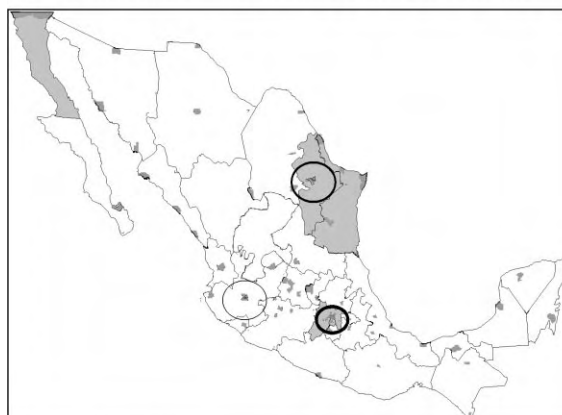
\*Municipios con un registro en el índice por encima de la media.  
Fuente: Con base en información del IMSS a diciembre de 2001.

Mapa 9  
SECTOR PAPELERO: NÚCLEO DE LA CADENA PRODUCTIVA



Puntos: generadores de empleo  
Sombreado: generadores de exportaciones  
Fuente: Mapas realizados con base en información del sector externo de la Secretaría de Economía para el año 2001.

Mapa 10  
SECTOR EDITORIAL: NÚCLEO DE LA CADENA PRODUCTIVA



Puntos: generadores de empleo  
Sombreado: generadores de exportaciones  
Fuente: Mapas realizados con base en información del sector externo de la Secretaría de Economía para el año 2001.

Cuadro 11  
MUNICIPIOS GENERADORES DE EMPLEO: SECTOR EDITORIAL

Estado	Municipio*	IR
DF	BENITO JUAREZ	102.73
DF	CUAUHTEMOC	69.28
DF	CUAUHTEMOC	67.23
Nuevo León	MONTERREY	36.69
DF	BENITO JUAREZ	27.90
DF	ATZCAPOTZALCO	26.03
DF	CUAUHTEMOC	25.99
DF	ATZCAPOTZALCO	23.74
DF	COYOACAN	20.49
Jalisco	GUADALAJARA	19.07
Quintana Roo	BENITO JUAREZ	15.26
DF	GUSTAVO A. MADERO	14.24
DF	CUAUHTEMOC	14.20
DF	GUSTAVO A. MADERO	13.05
DF	ALVARO OBREGON	10.29
Tlaxcala	TLAXCALA	9.74
Sinaloa	CULIACAN	9.48
México	TLALNEPANTLA	9.02
Veracruz	XALAPA	8.01
México	NAUCALPAN	7.96
Tabasco	VILLAHERMOSA	7.85
Querétaro	QUERETARO	7.60

\*Municipios con un registro en el índice por encima de la media.  
Fuente: Con base en información del IMSS a diciembre de 2001.

en un nivel secundario frente a los índices no sólo del Distrito Federal considerado como un todo, sino de delegaciones como Benito Juárez y Cuauhtémoc.

En el mapa 10 se aprecia que, con excepción de Jalisco, el núcleo de la cadena mantiene fuertes vínculos con el exterior al corresponderse con las entidades federativas con clara capacidad exportadora.

#### h) Sector Química

La industria química ha localizado sus establecimientos generadores de empleo principalmente en delegaciones políticas de la capital del país, siendo las otras concentraciones relevantes las de Veracruz, Tamaulipas y el Estado de México.

En el mapa 11 se muestran encerrados en círculos los núcleos de la cadena química. Como puede apreciarse, esta actividad industrial tiene un franco sesgo exportador.

En el mapa 11 se muestran encerrados en círculos los núcleos de la cadena química. Como puede apreciarse, esta actividad industrial tiene un franco sesgo exportador.

#### i) Sector Hule y Plástico

En el sector del hule y plástico destacan como entidades productoras el Distrito Federal, Baja California, Estado de México, Guanajuato, Jalisco y Nuevo León. El Estado de México cuen-

“ La industria del papel se encuentra implantada a lo largo del país ”

Cuadro 12  
MUNICIPIOS GENERADORES DE EMPLEO: SECTOR QUÍMICA

Estado	Municipio*	IR
DF	ALVARO OBREGON	317.96
DF	CUAJIMALPA DE MORELOS	153.56
DF	COYOACAN	134.61
DF	MILPA ALTA	112.24
DF	BENITO JUAREZ	111.82
Veracruz	COATZACOALCOS	73.25
Tamaulipas	ALTAMIRA	72.63
México	ECATEPEC	51.25
Guanajuato	SAN JOSE ITURBIDE	50.84
Morelos	JIUTEPEC	50.42
México	NAUCALPAN	39.39
DF	COYOACAN	34.33
DF	ALVARO OBREGON	32.04
DF	BENITO JUAREZ	31.11
México	TLALNEPANTLA	28.41
Nuevo León	SAN PEDRO GARZA GARCIA	26.29
Jalisco	GUADALAJARA	24.64
DF	CUAUHTEMOC	24.63
México	OCOYOACAC	23.67
DF	ATZCAPOTZALCO	23.45
DF	ATZCAPOTZALCO	22.1
DF	ALVARO OBREGON	20.97
México	LERMA	20.85
México	TOLUCA	19.7
Coahuila	SIERRA MOJADA	19.58
Nuevo León	MONTERREY	19.49
Nuevo León	SANTA CATARINA	19.32
Michoacán	ZACAPU	18.28

\*Municipios con un registro en el índice por encima de la media.  
Fuente: Con base en información del IMSS a diciembre de 2001.

Cuadro 13  
MUNICIPIOS GENERADORES DE EMPLEO:  
SECTOR HULE Y PLÁSTICO

Estado	Municipio*	IR
DF	BENITO JUAREZ	71.82
Baja California	TIJUANA	68.44
México	TULTITLAN	46.15
México	CUAUTITLAN IZCALLI	45.96
Guanajuato	LEON	43.10
Nuevo León	SANTA CATARINA	42.91
México	CUAUTITLAN	42.89
Jalisco	ZAPOPAN	38.78
México	ATIZAPAN DE ZARAGOZA	34.55
México	NAUCALPAN	31.81
México	ATLACOMULCO	30.40
Jalisco	GUADALAJARA	25.48
México	TLALNEPANTLA	19.94
Jalisco	TLAQUEPAQUE	18.63
Veracruz	CORDOBA	17.90
Guanajuato	SAN FRANCISCO DEL RINCON	16.48
Sonora	SANTA ANA	14.82
DF	GUSTAVO A. MADERO	14.00
DF	ATZCAPOTZALCO	13.61
México	TOLUCA	13.19
México	ECATEPEC	11.88
Oaxaca	SANTA MARIA DEL TULE	11.21
DF	GUSTAVO A. MADERO	11.16
Jalisco	GUADALAJARA	11.01
Hidalgo	APAN	10.38
Sonora	AGUA PRIETA	10.01
Nuevo León	GENERAL ESCOBEDO	9.70
Coahuila	RAMOS ARIZPE	9.27
Nuevo León	APODACA	9.04
Jalisco	SALTO, EL	8.69
San Luis Potosí	SAN LUIS POTOSI	8.58
DF	ALVARO OBREGON	8.55

\*Municipios con un registro en el índice por encima de la media.  
Fuente: Con base en información del IMSS a diciembre de 2001.

ta, en particular, con numerosos municipios en los cuales hay una capacidad productiva considerable (cuadro 13).

El mapa 12 deja ver que, excluyendo a Guanajuato y el DF, el núcleo de la cadena productiva del hule y plástico se caracteriza por una elevada capacidad exportadora.

También se aprecia que entidades federativas del norte del país, como Sonora, Chihuahua y Coahuila, tienen un importante grado de concentración en la generación de empleo de esta actividad, aunque carecen de capacidad exportadora.

#### j) Sector minerales no metálicos

La fabricación de productos de minerales no metálicos se extiende prácticamente por todo el país, pero la mayor capacidad de generación de empleos se localiza en municipios de los estados de Nuevo León, Tlaxcala, Guanajuato y Jalisco.

En el cuadro 14 se enlistan, con sus respectivos índices, los municipios que mantienen niveles superiores a la media en la generación de empleo en la manufactura de minerales no metálicos.

El mapa 13 muestra la manera en que esta actividad económica está implantada territorialmente, lo cual se explica por la existencia de recursos minerales en casi todo el país. Con todo, destaca la concentración casi exclusiva de la actividad exportadora en los estados de la frontera norte.

#### k) Sector Metal Básico

La industria metálica básica sigue dominada por los complejos siderúrgicos de inversión estatal; tal es el caso de Michoacán y Coahuila, estados que presentan los registros más altos en nuestro índice, según se aprecia en el cuadro 15.

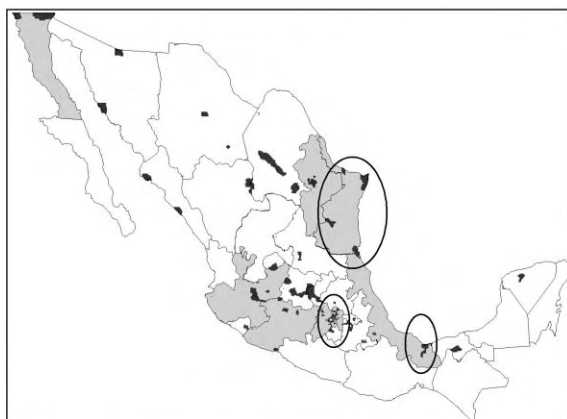
En el mapa correspondiente se observa que el núcleo de esta cadena productiva se corresponde en términos generales con las entidades exportadoras.

**Cuadro 14**  
**MUNICIPIOS GENERADORES DE EMPLEO:**  
**SECTOR MINERALES NO METÁLICOS**

Estado	Municipio*	IR	Estado	Municipio*	IR
Nuevo León	MONTERREY	136.37	Tlaxcala	MAZATECOCHCO DE JOSE MA. MOREL	13.93
Tlaxcala	LA MAGDALENA TLALTELULCO	67.62	Nuevo León	PESQUERIA	13.23
Guanajuato	DOLORES HIDALGO	60.66	Tabasco	MACUSPANA	12.18
Jalisco	ZAPOTILTIC	52.75	Nuevo León	MONTERREY	11.95
México	TLATLAYA	41.37	Veracruz	AMATLAN DE LOS REYES	11.74
Nuevo León	GARCIA	30.79	México	APAXCO	11.18
México	TLALNEPANTLA	26.99	Hidalgo	TULA DE ALLENDE	10.64
Nuevo León	JUAREZ	26.50	Puebla	AMOZOC	9.70
Hidalgo	ATOTONILCO DE TULA	26.04	Hidalgo	HUICHAPAN	9.69
Morelos	AYALA	25.09	Tamaulipas	MATAMOROS	9.34
Oaxaca	BARRIO DE LA SOLEDAD, EL	24.21	Yucatán	KANASIN	9.31
Aguascalientes	JESUS MARIA	20.96	Yucatán	MERIDA	9.14
Coahuila	SALTILLO	18.32	Guanajuato	SAN JOSE ITURBIDE	9.09
Hidalgo	MINERAL DE LA REFORMA	17.56	Puebla	TEPEACA	9.07
Jalisco	TONALA	17.08	Chihuahua	CHIHUAHUA	8.99
Tlaxcala	PAPALOTLA DE XICHOHTENCATL	16.48	Querétaro	QUERETARO	8.72
México	TULTITLAN	16.23	Nuevo León	SAN NICOLAS DE LOS GARZA	8.72
México	ECATEPEC	15.83	Veracruz	NOGALES	8.54
Nuevo León	SANTA CATARINA	15.65			

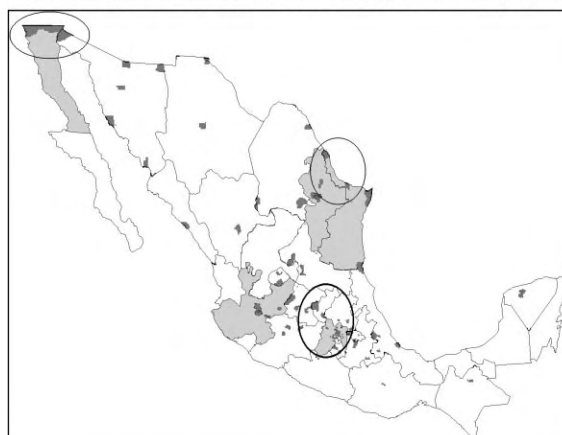
\*Municipios con un registro en el índice por encima de la media  
Fuente: Con base en información del IMSS a diciembre de 2001.

**Mapa 11**  
**SECTOR QUÍMICA: NÚCLEO DE LA CADENA PRODUCTIVA**



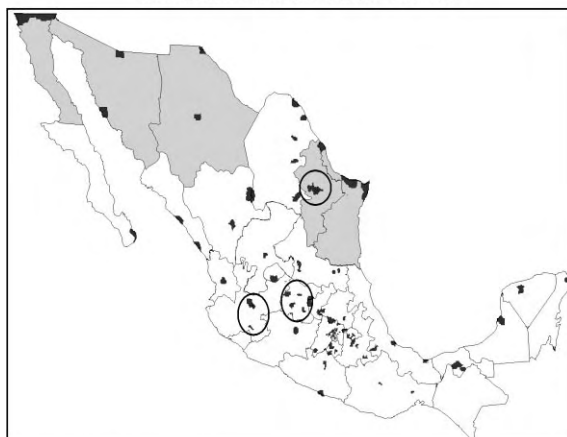
Puntos: generadores de empleo  
Sombreado: generadores de exportaciones  
Fuente: Mapas realizados con base en información del sector externo de la Secretaría de Economía para el año 2001.

**Mapa 12**  
**SECTOR HULE Y PLÁSTICO: NÚCLEO DE LA CADENA PRODUCTIVA**



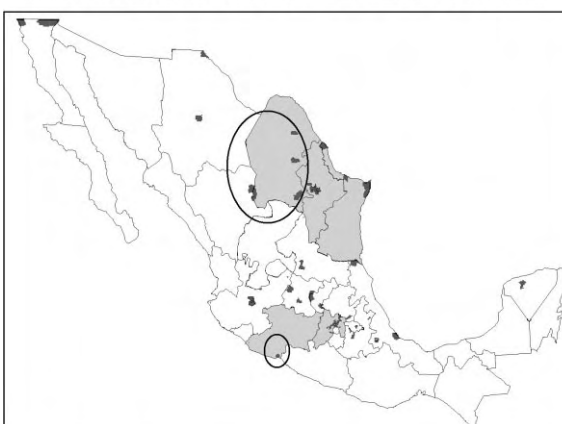
Puntos: generadores de empleo  
Sombreado: generadores de exportaciones  
Fuente: Mapas realizados con base en información del sector externo de la Secretaría de Economía para el año 2001.

**Mapa 13**  
**SECTOR MINERALES NO METÁLICOS:**  
**NÚCLEO DE LA CADENA PRODUCTIVA**



Puntos: generadores de empleo  
Sombreado: generadores de exportaciones  
Fuente: Mapas realizados con base en información del sector externo de la Secretaría de Economía para el año 2001.

**Mapa 14**  
**SECTOR METAL BÁSICA: NÚCLEO DE LA CADENA PRODUCTIVA**



Puntos: generadores de empleo  
Sombreado: generadores de exportaciones  
Fuente: Mapas realizados con base en información del sector externo de la Secretaría de Economía para el año 2001.

**Cuadro 15**  
**MUNICIPIOS GENERADORES DE EMPLEO:**  
**SECTOR METAL BÁSICA**

Estado	Municipio*	IR
Michoacán	LAZARO CARDENAS	466.15
Coahuila	MONCLOVA	405.48
Veracruz	VERACRUZ	106.77
México	TIANGUISTENCO	76.71
Guanajuato	VILLAGRAN	44.09
Coahuila	FRONTERA	40.81
Veracruz	PANUCO	39.69
Tlaxcala	XALOZTOC	31.05
Hidalgo	TEPEAPULCO	30.38
Veracruz	FORTIN	29.99
Nuevo León	MONTERREY	23.6
Puebla	SAN MIGUEL XOXTLA	23.23

\*Municipios con un registro en el índice por encima de la media.  
 Fuente: Con base en información del IMSS a diciembre de 2001.

**l) Sector Metálicos, Maquinaria y Equipo**

Esta actividad productiva está diseminada en la mayoría de los estados del país. Sin embargo, sus sectores más dinámicos y modernos —los que constituyen la “industria pesada”, productores de maquinaria y equipos— están por lo general ubicados en estados del norte del país. La “industria ligera”, por su parte, que se especializa en la producción de productos metálicos, está sobre todo implantada en el DF, Nuevo León y el Estado de México.

La representación cartográfica del sector muestra que, por lo menos en los núcleos de la cadena productiva, hay correspondencia

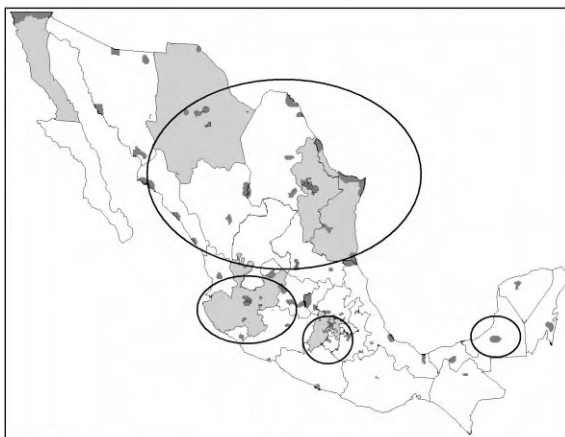
entre la generación de empleo y la capacidad exportadora. La única excepción es Campeche.

**m) Sector Eléctrico y Electrónica**

La electrónica y los productos eléctricos presentan gran concentración de empleo en municipios de los estados fronterizos del norte del país, aunque también mantiene una presencia importante en el Estado de México.

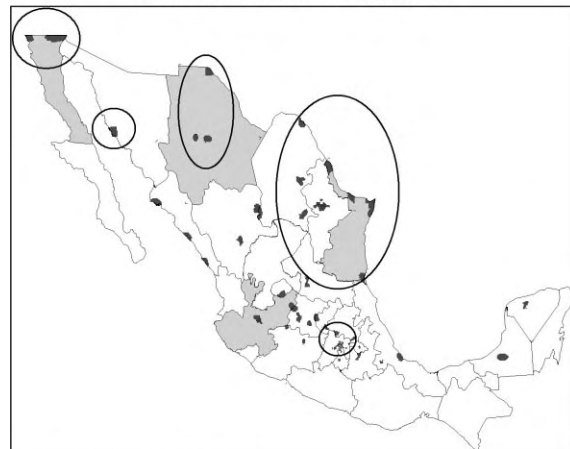
El núcleo productivo de esta cadena muestra un alto grado de concentración de sus exportaciones en los estados de Baja California, Chihuahua y Tamaulipas.

Mapa 15  
 SECTOR METÁLICO, MAQUINARIA Y EQUIPO:  
 NÚCLEO DE LA CADENA PRODUCTIVA



Puntos: generadores de empleo  
 Sombreado: generadores de exportaciones  
 Fuente: Mapas realizados con base en información del sector externo de la Secretaría de Economía para el año 2001.

Mapa 16  
 SECTOR ELÉCTRICO Y ELECTRÓNICA:  
 NÚCLEO DE LA CADENA PRODUCTIVA



Puntos: generadores de empleo  
 Sombreado: generadores de exportaciones  
 Fuente: Mapas realizados con base en información del sector externo de la Secretaría de Economía para el año 2001.

Cuadro 16  
SECTOR METÁLICO, MAQUINARIA Y EQUIPO

Maquinaria y equipo			Productos Metálicos		
Estado	Municipio*	IR	Estado	Municipio*	IR
Nuevo León	MONTERREY	43.4	DF	GUSTAVO A. MADERO	68.15
Coahuila	CASTAÑOS	39.48	Nuevo León	CIENEGA DE FLORES	59.87
Campeche	CARMEN	39.42	DF	BENITO JUAREZ	49.49
Jalisco	SALTO, EL	30.94	México	ECATEPEC	40.38
Tlaxcala	TETLA	27.59	San Luis Potosí	SAN LUIS POTOSÍ	38.26
Tamaulipas	ALTAMIRA	24.95	Nuevo León	MONTERREY	37.68
Chihuahua	JUAREZ	24.89	México	NAUCALPAN	36.22
Nuevo León	APODACA	24.27	Baja California	MEXICALI	36.07
Querétaro	QUERÉTARO	23.59	Jalisco	TLAQUEPAQUE	29.47
Nuevo León	SANTA CATARINA	21.46	Nuevo León	GUADALUPE	27.72
México	TLALNEPANTLA	14.25	Coahuila	SALTILLO	24.58
Tamaulipas	NUEVO LAREDO	12.59	Querétaro	QUERÉTARO	24.33
San Luis Potosí	SAN LUIS POTOSÍ	11.6	Coahuila	FRONTERA	22.44

\* Se incluyeron únicamente los más relevantes  
Fuente: Con base en información del IMSS a diciembre de 2001.

“ las metodologías centradas en criterios administrativos no incorporan adecuadamente la fuerte heterogeneidad del país ”

#### CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo hemos discutido acerca de las diferentes formas de regionalizar el país. Del análisis realizado se desprende que las metodologías centradas en criterios administrativos, como los utilizados en la planeación gubernamental, no incorporan adecuadamente la fuerte heterogeneidad que caracteriza a los estados y municipios del país.

El ejercicio realizado en este trabajo, proponiendo una regionalización homogénea y funcional, brinda elementos para una regionalización más flexible y capaz de reconocer la heterogeneidad territorial de la economía.

Cuadro 17  
MUNICIPIOS GENERADORES DE EMPLEO:  
SECTOR ELÉCTRICO Y ELECTRÓNICA

Estado	Municipio*	IR
Chihuahua	JUAREZ	852.46
Baja California	TIJUANA	543.74
Baja California	MEXICALI	223.31
Sonora	NOGALES	188.89
Tamaulipas	REYNOSA	170.60
Nuevo León	APODACA	166.16
Tamaulipas	MATAMOROS	143.50
Coahuila	ACUÑA	132.69
México	JOCOTITLAN	120.36
Sonora	GUAYMAS	116.61
Chihuahua	CHIHUAHUA	106.38
Tamaulipas	NUEVO LAREDO	66.41
Nuevo León	GUADALUPE	39.08
Sonora	CAJEME	34.98

\*Municipios con un registro en el índice por encima de la media.  
Fuente: Con base en información del IMSS a diciembre de 2001.

En esta propuesta es posible integrar localidades, para fines de análisis y formulación de políticas, sin la exigencia de la continuidad geográfica.

Una regionalización económica y productiva, que sea consistente con el diseño de una política industrial efectiva, exige el reconocimiento de aquellas regiones que representan los núcleos dinámicos de las diversas cadenas productivas. En este trabajo hemos identificado, para la industria manufacturera, los núcleos dinámicos y potenciales a través de su capacidad generadora de empleo y sus vinculaciones con el sector externo de la economía. La elevada concentración de la capacidad de exportación en unas cuantas entidades federativas limita el número de núcleos dinámicos en las cadenas productivas, de la misma manera que una política de promoción para lo que hemos llamado núcleos potencialmente dinámicos, podría ampliar el mercado para el conjunto de la industria manufacturera.

#### FUENTES CONSULTADAS

- Arrufat, José, Alberto Díaz y Alberto J. Figueras (2001), “Apertura, integración y tendencias regionales de la desocupación en Argentina”, *Convergencia económica e integración*, Mancha, Tomás y Daniel Sotelsek (coord.), ed. Pirámide, España.
- Assuad Sanén, Normand (2001), *Economía regional y urbana*, ed. Universidad Autónoma de Puebla, México.
- Barro, Robert J. (1991), *Economic growth in a cross section of countries*, Quarterly Journal of Economics, 106,2, 407-443.
- Barro, Robert J. y Xavier Sala-i-Martin (1991), *Convergence across states and regions*, Brooking papers on economic activity, no. 1. Pp. 107-182.
- Bassols Batalla, Ángel (1964), *La división económica regional de México*, Investigación económica, vol. 24, núm 95, UNAM, México.
- Castells, Manuel y Peter Hall (1994), *Las tecnopolis del mundo, la formación de los complejos industriales del siglo XXI*, Alianza Editorial, España.
- Everitt, B. S. y Dunn (1991), *Applied Multivariate Data Analysis*, ed. Arnold, Londres, Gran Bretaña.

- Ferrán Aranaz, Magdalena (2001), *SPSS para Windows, Análisis Estadístico*, ed. McGraw Hill, España.
- Fujita, Masahisa, Paul Krugman y Anthony Venables (2000), *Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional*, ed. Ariel Economía, España.
- Godínez, Víctor M. (2000), “La economía de las regiones y el cambio estructural”, Fernando Clavijo (comp.), *Reformas económicas en México 1982-1999*, Fondo de Cultura Económico, lecturas 92, México.
- INAP (1985), *La regionalización en México*, Tomo 1, ed. Instituto de Administración Pública, México.
- Madrigal Ortiz, Antonio (2002), *El nuevo modelo de desarrollo regional, El Mercado de Valores*, no. 3, marzo 2002, año LXII, Nacional Financiera, México.
- Myrdall, G. (1959), *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económico, México.
- Sala i Martín, Xavier (2000), *Apuntes del crecimiento económico*, ed. Antoni Bosch, España.
- Solow, Robert (1956), *A contribution to the theory of economic growth*, Quarterly Journal of Economics, 70, 1. Pp. 65-94.

#### APÉNDICE METODOLÓGICO

La técnica de conglomerados que se utiliza en este trabajo es la “jerárquica aglomerativa”. La siguiente explicación se realiza con base en el trabajo de Everitt y Dunn (1991).

La técnica procede secuencialmente. Primero considera cada objeto de la muestra como un único miembro de un conglomerado; al final considera un sólo conglomerado que incluye al total de los  $n$  objetos de la muestra. En cada etapa el número de grupos se va reduciendo a través de la unión de dos grupos que se considera son similares entre sí. El proceso de jerarquización se va graficando en un diagrama de árbol conocido como dendograma.

El procedimiento secuencial utiliza como criterio de distancia el euclidiano, mismo que se define como:

$$d_{ij} = \left[ \sum_{k=1}^d (x_{ik} - x_{jk})^2 \right]^{\frac{1}{2}}$$

Con base en esta fórmula se construye una matriz de disimilitud, que tiene como elementos las distancias entre las diferentes observaciones de la muestra:

$$D = [d_{ij}]$$

A partir de esta matriz, secuencialmente se van agrupando conglomerados a través de tres posibles técnicas particulares, que utilizan alguna de las siguientes medidas inter-grupales:

$$d_{AB} = \min_{\substack{i \in A \\ j \in B}} (d_{ij})$$

$$d_{AB} = \max_{\substack{i \in A \\ j \in B}} (d_{ij})$$

$$d_{AB} = \frac{1}{n_A n_B} \sum_{i \in A} \sum_{j \in B} d_{ij}$$

Con base en la primera medida se van vinculando secuencialmente los conglomerados y formando nuevas matrices de disimilitud hasta que un solo grupo contiene a todos los individuos de la muestra. Esta técnica se conoce como conglomeración de vínculos simples.

Con la segunda medida se vinculan dos grupos y luego se calcula la disimilitud con un tercero. La técnica es conocida como conglomeración de vínculos completa.

Finalmente, la tercera medida se utiliza para la técnica conocida como conglomeración promedio de grupos, la cual calcula la pérdida de información que resulta de agrupar objetos en conglomerados y vincula los objetos bajo el criterio de minimizar la pérdida de información.

La aplicación de estas diferentes técnicas se llevo a cabo utilizando la rutina de conglomerados jerárquicos aglomerativos del paquete estadístico SPSS versión 11.0.

#### NOTAS

\* Profesores-investigadores del Programa de Investigación de la ENEP-Acatlán (UNAM). Este artículo se elaboró como parte del proyecto PAPIIT IN307101.

<sup>1</sup> Una detallada presentación del modelo de Solow y de estas ideas se encuentra en Sala i Martín (2000).

<sup>2</sup> Una síntesis de los diferentes puntos de vista acerca de la regionalización se encuentra en Víctor Godínez (2000).

<sup>3</sup> Assuad (2001).

<sup>4</sup> INAP (1985).

<sup>5</sup> Bassols (1964).

<sup>6</sup> El concepto de regionalización óptima fue retomado del trabajo de Arrufat, José, Alberto Díaz y Alberto J. Figueras (2001).

<sup>7</sup> Ver Ferrán Aranaz, Magdalena (2001) pp. 314-315.

<sup>8</sup> La selección de variables se efectuó bajo el criterio de que ingreso, empleo, formación de recursos humanos y bienestar forman un conjunto que mantiene relaciones de interdependencia mutua. Esta selección también es consistente con la realizada por Arrufat, José, Alberto Díaz y Alberto J. Figueras en el trabajo ya citado.

<sup>9</sup> El análisis de conglomerados se efectuó utilizando la versión 11.0 del Paquete Estadístico para las Ciencias Sociales (SPSS). El dendograma es un árbol de agrupación jerárquica, contiene ramas que unen puntos de datos, las longitudes de sus ramas son proporcionales a las distancias entre los puntos y agrupamientos. Por ejemplo, a una distancia cero tendríamos 32 agrupamientos (uno por cada entidad federativa) y a la distancia máxima que es de 25 tendríamos un solo agrupamiento.

<sup>10</sup> Una descripción detallada del método de componentes principales la puede consultar en Everitt y Dune (1991). Los componentes principales nos permiten describir la variación de los datos multivariados del Cuadro 1 en términos de un conjunto menor de variables no correlacionadas. Cada una de las cuales es una combinación lineal de las variables originales. En nuestro caso particular las 22 variables del Cuadro 1 son agrupadas en dos componentes principales, los cuales representan el 80% de variabilidad de los datos originales. Con los dos componentes es posible graficar en únicamente dos dimensiones el conjunto de características de los estados y así realizar agrupamientos de acuerdo con su distancia en el plano cartesiano.

## *Descentralización y poder municipal en Brasil<sup>1</sup>*

*Angela Moulin S. Penalva Santos\**

### INTRODUCCIÓN

**F**ue mucho lo que se discutió a lo largo de la década de los 1990 sobre la tendencia a la homogeneización de las políticas públicas resultante de la mayor interdependencia de la economía mundial. La globalización fue casi siempre percibida como una fuerza inexorable, invencible, por medio de la cual sería realizada a final de cuentas la utopía liberal de un espacio territorial tendiente a la completa convergencia socio-económica. En el límite, no habría diferencias entre condiciones económicas y patrones de vida, excepto las relacionadas con la geografía y las condiciones climáticas, contra las cuales el hombre no ha conseguido desarrollar armas adecuadas.

Incluso sin compartir esa visión optimista, cabe reconocer que la actual interdependencia económica se diferencia del fenómeno ocurrido a fines del siglo XIX. Ahora envuelve un movimiento en tiempo real, perceptible en cualquier parte del planeta gracias a los avances en la tecnología de las telecomunicaciones, que posibilitan una expansión y una omnipresencia del capital sin precedentes. Eso se refleja en el aumento de la velocidad y la fluidez del capital, interfiriendo en la forma en que la economía territorializa esos movimientos. Así, incluso frente a la tendencia hacia la armonización de las políticas macroeconómicas en los planos mundial y

nacional, se verifican reflejos bastante particulares en el espacio local, de los que deriva la singularidad del territorio en comparación con la tendencia homogeneizadora de la globalización.

La singularidad del territorio implica también la singularidad de las políticas públicas locales, lo que provoca la necesidad de conceder mayor poder a las instancias locales de gobierno, descentralizando la administración pública. El objetivo de este artículo es discutir el proceso de descentralización en Brasil, asociándolo a las transformaciones económicas y sociales en el país, en particular con las derivadas de la vigencia de un nuevo orden económico mucho más internacionalizado. El artículo contiene tres secciones. En la primera situamos el debate sobre la descentralización, considerada una de las principales estrategias de la reforma del Estado. En la segunda sección analizamos la experiencia de la descentralización brasileña. En la última tenemos algunas reflexiones a modo de conclusión.

### DESCENTRALIZANDO AL ESTADO

#### *La Reforma del Estado*

Como en cualquiera de las otras crisis capitalistas, lo ocurrido a partir del último cuarto del siglo XX envuelve modificaciones importantes en la actuación de los agentes económicos. Ante la pérdida de dinamismo que provocó una disminución en las tasas de ganancia, las empresas introdujeron innovaciones tecnológicas y de organización que les permitie-

ron sostener una mayor rentabilidad.<sup>2</sup> En ese proceso, transformaron las relaciones entre capital y trabajo, contribuyendo a la pérdida de derechos sociales y a la mayor vulnerabilidad del trabajador.

Sea por las nuevas tecnologías que son intensivas en capital, sea por la informalidad en la realización del trabajo, los trabajadores sufren las consecuencias del ajuste empresarial, que se traduce en crecientes niveles de desempleo y en una nueva segmentación del mercado de trabajo que viene provocando una mayor disparidad del ingreso, conforme lo señalado por Robert Reich<sup>3</sup>. En esas condiciones, los trabajadores pierden posibilidades de elección y acaban por aceptar plazas de trabajo con menor remuneración, muchas veces en localidades distantes o inclusive en otras ciudades, lo que genera y alimenta un “malestar” que puede, incluso, reflejarse en un sentimiento de pertenencia a una comunidad, con los efectos previsibles sobre la lucha por la extensión de la ciudadanía<sup>4</sup>.

Los ajustes observados en las estrategias de las empresas y los trabajadores se acompañaron, inevitablemente, por ajustes del Estado. El poder público perdió la capacidad de ser el garante de los compromisos fordista-keynesianos y tuvo que enfrentar la llamada “reforma del Estado” que redefiniría su papel en el orden internacional que entró en vigor a principios de los años 1980. Originado en Inglaterra y en Estados Unidos, pasó a ser adoptado *urbi et orbi* gracias a los impulsos del Banco Mundial. La principal estrategia de la reforma consistía en la liberalización de las relaciones económicas, mediante la reducción del papel del sector público, que debiera dejar de comprometerse con la producción y la organización del sistema económico, y dejar de responsabilizarse por la regulación del sistema y la infraestructura social, en particular la educación, la salud, la asistencia social y el saneamiento (servicios públicos).

Una de las principales fases de la reforma del Estado fue la descentralización de los gobiernos subnacionales. La descentralización del sector público parece representar una estrategia compensatoria, en el sentido de afirmar la importancia del “territorio”. El argumento que se utiliza con mayor frecuencia a favor de la descentralización tiene como

premisa la mejoría de la administración del sector público, ya que es el gobierno local el que tiene mayor capacidad de asignar eficazmente los bienes públicos cuyos beneficios están espacialmente localizados. Otro argumento importante es que el ofrecimiento de los bienes públicos por los gobiernos locales proporciona mayor flexibilidad y mejor adaptación de las inversiones públicas a las preferencias de la población. Además, la participación del gobierno municipal sobre un universo menor de ciudadanos favorece la mayor participación de la población en la formulación de las políticas públicas, lo que democratiza las estructuras del poder y “territorializa” la demanda por los derechos ciudadanos, “de abajo hacia arriba”, confirmando legitimación al poder público. Por lo tanto, a partir de la singularidad de lo “local”, la defensa de las políticas de descentralización parece confirmar que la armonía de las políticas macroeconómicas globalizantes convive con particularidades de las políticas locales.

#### *Descentralizando las Políticas Públicas*

Los tres grandes desafíos de las políticas de descentralización se refieren a la lucha por la democratización de las estructuras de poder, a las demandas por la ampliación/efectividad de los derechos de los ciudadanos y a la mayor autonomía financiera de los municipios.

##### i) Lucha por la democratización de las estructuras de poder

La descentralización, definida como la transferencia del poder político a las unidades locales de gobierno, es un fenómeno que se está difundiendo rápidamente. Según Dillinger<sup>5</sup>, de las 75 economías en transición y en desarrollo con poblaciones por arriba de los 5 millones de personas, todas, con excepción de 12, comenzaron ya a descentralizar el poder político. De acuerdo con el autor, la fuerza que impulsa la descentralización es política y no constituye un fenómeno motivado por los beneficios derivados de la mejoría de la administración del sector público, aunque contribuye a ese resultado.

La descentralización de las políticas ocurre tanto en organizaciones federales como en entidades unitarias del gobierno. Países como Inglaterra y Francia tienen una organización

política unitaria, pero conceden mucho poder a las iniciativas de los gobiernos locales a consecuencia de los avances políticos conquistados por la población en el ejercicio de sus derechos como ciudadanos, aunque ésta sea una situación restringida, lamentablemente, a un grupo pequeño de países. Sin embargo, la descentralización es más común en países con una organización federativa, que surge cuando estados independientes renuncian a su soberanía y se unen bajo la dirección política de una entidad central, una Unión en pro de los beneficios del conjunto federativo, sin que ello signifique necesariamente perder su autonomía.

En particular, los países con grandes extensiones territoriales y desigualdades regionales adoptan el sistema federativo, lo que les permite administrar mejor su diversidad. Así, por ejemplo, entre los ocho países más grandes, siete son federaciones: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, India, Rusia y Estados Unidos. A parte de éstos, otros países organizados como federaciones o confederaciones importantes son: Austria, Alemania, Suiza, Malasia, México, Nigeria, Venezuela y Bélgica<sup>6</sup>.

Analizando las experiencias federativas recientes, Fiori<sup>7</sup> observa tres diferentes versiones de federaciones. En la primera, que llamó “federalismo progresivo y constructivo”, los entes federados pactan “de abajo hacia arriba” sus intereses. En la segunda, “federalismo defensivo”, está representada la última tentativa para mantener unido el territorio en proceso de desintegración. Por último, en el “federalismo pragmático y reactivo”, típico de países como los de América Latina, la descentralización del gobierno es utilizada como estrategia de democratización, siendo Brasil el arquetipo de esta última versión.

Independientemente de sus motivaciones originarias, las experiencias actuales de la descentralización parecen ser igualmente motivadas por presiones políticas asociadas a la globalización. Debido a que los gobiernos centrales se comprometen con políticas de ajuste fiscal, transfieren las presiones populares a las esferas locales de gobierno, como una estrategia para lograr la gobernabilidad. La atención que se da a las demandas populares depende, a su vez, de la expectativa de ciudadanía de la población.

ii) Demandas por ampliación/efectividad de los derechos de los ciudadanos

El concepto de ciudadanía está ligado a la constitución de los Estados nacionales, refiriéndose a la condición de portadores legítimos de los derechos de los ciudadanos de un país. Ésta es, con todo, una concepción muy restringida de la ciudadanía, insuficiente para integrar las nuevas demandas democráticas que emergen con el aumento de la urbanización de la población y con la mayor complejidad del patrón de reproducción social.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la concepción de ciudadanía se amplió y empezó a incluir nuevos “derechos” adicionales a los derechos políticos conquistados desde el siglo XVIII. Así surgieron los llamados derechos de segunda generación, los derechos sociales, como resultado del progreso civil, social y político. En ellos se incluyen los derechos “providenciales” y laborales, así como los de educación y salud. Son “derechos” que revelan más una idea de legitimar su necesidad que propiamente un compromiso del Estado para proveerlos<sup>8</sup>.

Por hacer referencia a una realidad dinámica, histórica<sup>9</sup>, el concepto de ciudadanía se extiende e incorpora un conjunto nuevo de “derechos”: los derechos difusos, también conocidos como de tercera generación. Entre ellos se incluye el derecho a la paz, el derecho a la cultura y sobre todo el derecho de vivir en ambientes no contaminados. Distinto de los dos primeros, este último pertenece a un tipo específico de derechos, por no aludir a los individuos, sino a un grupo social, como portador de ese derecho. Del mismo modo, los derechos de la cuarta generación son exigencias de la sociedad, y no del individuo, que se refieren a los efectos éticos relacionados con la manipulación del patrimonio genético de cada individuo.

Según Bobbio, los derechos de la tercera y cuarta generación, incluso de forma más contundente que los derechos sociales, son

“expresión de aspiraciones ideales, para las cuales el nombre de ‘derechos’ sirve únicamente para atribuir un título de nobleza. Proclamar el derecho de los individuos, no importa en qué parte del mundo se encuentran (los derechos del hombre son por sí mismos universales), de

“ El desarrollo no debe ser comprendido a partir de indicadores económicos, sino que debe ser visto como un proceso de expansión de las libertades reales de las personas ”

vivir en un mundo sin contaminación no significa más de lo que expresa la aspiración de obtener una futura legislación que imponga límites al uso de sustancias contaminantes. Pero una cosa es proclamar ese derecho, otra es efectivamente disfrutarlo”<sup>10</sup>.

El ejercicio de esos “derechos”, la efectividad de tales “derechos”, depende, por lo tanto, de la lucha política que transforme en una realidad vivida un derecho que se haga realidad.

Una contribución fundamental en ese sentido fue la del economista hindú Amartya Sen, para quien el desarrollo no debe ser comprendido a partir de indicadores económicos, sino que debe ser visto como un proceso de expansión de las libertades reales de las personas. Según él,

“el desarrollo requiere que se eliminen las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la carencia de oportunidades económicas y la negligencia social sistemática, el deterioro de los servicios públicos y la intolerancia o interferencia excesiva de Estados represivos”<sup>11</sup>.

En otras palabras, el autor sustenta la necesidad de expansión y universalización de los derechos políticos, civiles y sociales para el avance del proceso de desarrollo. Su concepción de “desarrollo como libertad” fue acogida por el Banco Mundial en el inicio de la década de los años 1990, dando origen a la valuación comparativa de los países según el

“Índice de Desarrollo Humano”. Al incorporar el desarrollo humano a la metodología tradicional del cálculo del desarrollo según el PIB (Producto Interno Bruto), el Banco Mundial introdujo la concepción de Amartya Sen y ayudó a difundir la estrategia mediante la cual las inversiones sociales son productivas y necesarias para el desarrollo.

Es en este contexto que Borja sitúa la renovación del interés por el concepto de ciudadanía<sup>12</sup> y señala que

“una de ellas parece constituir el elemento fundamental alrededor del cual giran las demás: la necesidad, en las sociedades post-industriales, de generar entre sus miembros un tipo de “identidad”, en la cual se reconocen y que los hace sentir pertenecientes a ellas, porque estos tipos de sociedades muestran claramente síntomas de un déficit de adhesión por parte de los ciudadanos a la comunidad, y sin esa adhesión se vuelve imposible responder conjuntamente a los desafíos que atañen a todos”.

Dice Borja: “en el concepto de ciudadanía se encuentran dos cuestiones clave: un aspecto racional, según el cual una sociedad debe ser justa para que sus miembros sientan su legitimidad, y un sentimiento de pertenencia, conforme la ciudadanía refuerza los lazos de identidad. Parece, pues, que la racionalidad de la justicia y el sentimiento de pertenencia deben marchar juntos si queremos asegurar ciudadanos plenos, así como una democracia sustentable”<sup>13</sup>.

iii) Mayor autonomía financiera de los municipios

A parte de la democratización de las estructuras políticas y de las demandas por la ciudadanía, la descentralización suscita otro desafío, relacionado con las discusiones sobre el federalismo fiscal. Abordar el tema fiscal resulta necesario ya que el sector público está constituido por más de un nivel de gobierno, siendo más comunes los casos de dos o tres niveles, donde lo importante no es sólo repartir responsabilidades, sino también fuentes de financiamiento de esos diferentes niveles gubernamentales. En general, las responsabilidades son divididas según el alcance federal, regional o local de las políticas. Así, compiten la administración central, las políticas de estabilización y crecimiento (políticas fiscal, monetaria y cambiaria), las políticas distributivas y la asignación de bienes públicos nacionales, esto es, las principales decisiones de políticas, que afectan, por consiguiente, a todo el país.

Los intereses regionales o locales permanecen sometidos al criterio que Tiebout<sup>14</sup> llamó “votación con los pies”, queriendo referirse a la participación de los ciudadanos como el mecanismo adecuado para la selección del conjunto óptimo de bienes y políticas públicas de su preferencia. Los niveles subnacionales de gobierno incluyen por lo general a los gobiernos estatales o provinciales y a los gobiernos locales o municipales. Los primeros tienden a responder por los servicios de saneamiento, de salud, de educación secundaria, de seguridad pública y de planeación regional. Los segundos se encargan de la planeación del uso de suelo, de la recolección de basura, del tránsito urbano, de la policía, de la educación elemental y del mantenimiento de las calles.<sup>15</sup>

De acuerdo con el mecanismo de “votación con los pies”, las políticas que atañen a un territorio delimitado no deben sólo dejarse bajo la responsabilidad de los niveles subnacionales, sino que también deben ser financiadas prioritariamente por recaudación fiscal subnacional. En este sentido, las responsabilidades tributarias deben ser compatibilizadas con las responsabilidades asumidas en cada nivel de gobierno, y los casos de desigualdades regionales deben ser resueltos por medio de transferencias intergubernamentales, utiliza-

das como mecanismos de financiamiento compensatorio para aumentar la capacidad financiera de las provincias o localidades más pobres.

Considerando el aumento de la responsabilidad de los gobiernos locales, era de esperarse una tendencia generalizada a la elevación en la participación de ese nivel de gobierno en la recaudación tributaria. No obstante, se verifica una enorme diversidad en la participación de los gobiernos locales en la recaudación tributaria, conforme demostraron Affonso et al<sup>16</sup>:

“No existe necesariamente una relación entre el estadio de desarrollo y la mayor o menor participación de los gobiernos locales (en la recaudación tributaria). En la mayor parte de los países desarrollados, es elevada la participación del poder local en la generación del ingreso tributario nacional, superando el 30% en países como Japón, Suecia y Dinamarca. En el conjunto de los países de ingreso tributario medio o bajo, hay varias situaciones en que la participación municipal en el producto nacional es superior (la brasileña, fue equivalente a 5.4%, en 1997): Bolivia, España, Hungría, Sudáfrica y Polonia. Tampoco hay una relación directa entre menor extensión territorial y centralización del poder recaudatorio. Brasil, uno de los países de mayor extensión territorial, presenta un grado de concentración de la recaudación tributaria mucho mayor al de naciones donde, teóricamente, la mayor participación del poder tributario podría comprender al gobierno central”.

Se puede añadir que tampoco existe una relación entre la democratización del poder político y la participación de los gobiernos locales en la recaudación tributaria. Entre los países con mayor índice de participación de los gobiernos locales en la recaudación tributaria están Japón, Suecia, Dinamarca y Noruega, que tienen democracias bien consolidadas, lo que no es el caso de Polonia. Por otro lado, no hay duda de que la población de Inglaterra y de Italia ejercen su ciudadanía y gozan de un sistema político democrático, a pesar de que sus gobiernos locales tienen una pequeña participación en la recaudación tributaria.

Lo que el análisis de Affonso sugiere es que, manteniendo la tendencia a la descentralización del sector público, existe un mayor margen para elevaciones del ingreso tributario en

los niveles locales de gobierno, lo que podría resultar en aumentos considerables de su autonomía financiera, elemento fundamental para garantizar la autonomía efectiva en relación con las instancias estatales y federales del poder público. Comparándose, por ejemplo, los casos de cuatro de las mayores federaciones en extensión territorial, se verifica que Estados Unidos (donde los gobiernos locales captan 16.3% de los ingresos) y Canadá (10.8%) están más aventajados en términos de autonomía financiera de los gobiernos locales, que Brasil (5.4%) y Australia (5.3%)<sup>17</sup>, lo que tal vez se justifica por la mayor disparidad regional vigente en estos dos últimos países, que demandan mayor participación de los gobiernos centrales a través de transferencias intergubernamentales para las regiones menos dinámicas.

Cabe cuestionar la descentralización y la globalización como constitutivas de las “dos caras de Jano” que corresponderían a tendencias de igual importancia en el escenario político y económico mundial. Si tal imagen reflejara la verdad, los gobiernos locales deberían estar elevando su participación en el ingreso gubernamental, lo cual no parece estar sucediendo. De acuerdo con el mismo estudio de Affonso et al., son pocos los países donde los gobiernos locales participan con una tercera parte de la recaudación tributaria total; en la mayoría de los casos, ésta es inferior a 10%.

#### LA EXPERIENCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BRASIL

El proceso de descentralización brasileño es anterior al debate de la reforma del Estado. Éste emerge claramente como una demanda por la democratización de las estructuras de poder que acompañó al agotamiento del régimen militar (1964-1985). En la segunda mitad de la década de los años 1970 fue iniciada la distensión política en el país, culminando con la ley de amnistía en 1979. El regreso de los exiliados políticos y la retoma de los derechos políticos de muchos de ellos alimentaron el movimiento de democratización que tuvo enorme éxito en las elecciones de 1982, significando una verdadera reconquista del derecho de la población a elegir a los gobernantes estatales, un derecho ausente desde 1966. La

oposición eligió a los gobernantes de las tres principales ciudades: São Paulo, Río de Janeiro y Minas Gerais, cuyo PIB representaba 56.7% del PIB brasileño en 1997. Dada la permanencia de las elecciones indirectas para la presidencia, la lucha política se concentró en el aumento de la autonomía de las instancias subnacionales de poder.

#### *De la autonomía municipal*

Como el foco de interés de este artículo es el proceso de descentralización de las políticas hacia los municipios, será puesta de relieve la discusión sobre la autonomía municipal conquistada a través de la Constitución Federal de 1988.

La autonomía municipal se divide en autonomía administrativa, legislativa, política y financiera.<sup>18</sup> La primera se refiere a la capacidad del municipio para organizar sus actividades, formar su cuadro de servidores, administrar y prestar los servicios que le competen, además de la capacidad de formar, organizar o suprimir distritos, siendo ésta la menor unidad administrativa reconocida constitucionalmente. La autonomía legislativa se refiere a la capacidad de los municipios de legislar sobre los asuntos de interés local y suplementar a las legislaciones federales y estatales en lo que a ellos les incumbe. Con todo, son los otros dos tipos de autonomía los que efectivamente proporcionan mayor independencia a los municipios, posibilitando que se tornen en actores más relevantes en la proposición e implementación de las políticas públicas.

La autonomía política municipal se refiere a la capacidad de autogobierno, por medio de la elección directa de los representantes del poder ejecutivo, los prefectos y los vice-prefectos, además de los representantes del poder legislativo, los “concejales”, que votan la Ley Orgánica Municipal. Los municipios se tornan en entes de la federación, prácticamente en igualdad de condiciones en relación con los demás: estados, distrito federal y Unión. La conquista de esa forma de autonomía es importante, pues permite que el poder local pueda implementar proyectos de interés local, inclusive contraponiéndose a las prioridades de las políticas establecidas en el plano estatal o aún en el federal.

La autonomía financiera se refiere a la ca-

pacidad de los municipios de establecer y cobrar sus propios tributos, así como de utilizar sus recursos. En ella se incluye la autoridad de los municipios para elaborar, aprobar y ejecutar su presupuesto, el cual fue significativamente ampliado debido al aumento de los ingresos de transferencias desde las instancias federal y estatal hacia los municipios, confiéndoles un mayor aporte de recursos sin vinculación predeterminada. La conquista de mayor autonomía financiera dota a los municipios de los medios para implementar los proyectos de interés local.

Aunque la autonomía de los municipios brasileños fue ampliada sustancialmente por la Constitución Federal de 1988, siempre existió en Brasil, desde su primera Constitución Republicana de 1891. El pacto político que permitió la constitución de la federación brasileña estuvo sustentado en la articulación entre el gobierno federal y las oligarquías regionales que controlaban la política local. Ese pacto fue roto con la Revolución de 1930, cuando ocurrió la fuerte centralización en torno al gobierno federal, culminando con la Constitución de 1937, salida del golpe que instituyó el "Nuevo Estado" autoritario. Entre 1946 y 1965, el país retomó el régimen democrático con una nueva constitución, de corte políticamente descentralizador, que fue elaborada por la Asamblea Constituyente de 1945<sup>19</sup>. En 1964, se inició el régimen militar, instaurando una nueva ronda de centralización política y financiera en beneficio del gobierno federal, amparada en la Constitución Federal de 1967. Con el fin del régimen militar, en 1985, fue elegida una nueva Asamblea Constituyente, que elaboró la actual Constitución Federal, vigente desde el 5 de octubre de 1988. A lo largo de toda la historia republicana, el municipio siempre ha tenido alguna autonomía, incluso política aunque fuera con tutela de los gobiernos estatales durante los períodos más autoritarios de nuestra historia republicana.

#### *El movimiento municipalista*

Durante el régimen militar, sólo los municipios mantuvieron autonomía política, esto es, los prefectos continuaron siendo elegidos por votación popular. Sin embargo hubo excesos: las capitales estatales y los municipios considerados de "seguridad nacional" tenían sus

respectivos prefectos nombrados por los gobernadores y por el presidente de la República. Por lo tanto, así como los estados, los principales municipios también perdieron autonomía política, aunque algunos municipios de gran importancia la hayan conservado. Ese fue el caso de Campinas, que, localizado fuera de la región metropolitana de São Paulo, apenas a 100 km, se tornó un área de expansión industrial y experimentó un gran desarrollo urbano a lo largo de los años 1960 y 1970, constituyendo actualmente el núcleo de su propia región metropolitana. Fue la importancia política y económica de Campinas la que permitió a su prefecto (1976-80), Orestes Quercia, convertirse en el líder del movimiento municipalista brasileño.

Según el Censo Demográfico de 1980, 68% de la población brasileña era urbana, porcentaje que no pasaba 52% una década antes. El gran dinamismo urbano, está relacionado con las transformaciones ocurridas en la economía y en la sociedad brasileñas, que transfieren del campo a la ciudad el principal foco de pobreza y los demás desafíos del crecimiento poblacional. La demanda por la reforma agraria se convierte, así, en lucha por la reforma urbana, mucho más grave y urgente. Enfrentar esa reforma involucraría políticas federales, como la legislación con directrices generales de política urbana y financiamiento para las políticas de atención a los derechos de los ciudadanos, como salud y educación. Sin embargo, sería también necesaria la elaboración de políticas de interés local, lo que conduciría a un mayor protagonismo de las instancias subnacionales de gobierno en la implementación de las políticas. Tal protagonismo, por su parte, demandaría mayor democratización en las estructuras de poder y mayor autonomía en los gobiernos subnacionales.

El escenario descrito torna al centralismo político mucho más difícil de ser sustentado. Éste fue posible mientras la economía estuvo creciendo. Durante los primeros quince años del régimen militar, el conflicto entre intereses locales y el gobierno federal fue mitigado por las políticas compensatorias, como las de vivienda y saneamiento<sup>20</sup>, asociadas a las transferencias intergubernamentales, con gran participación de las consideradas "voluntarias", entre los gobiernos federal y estatal. Los

“El agotamiento del modelo de desarrollo a finales de la década de 1970 hizo cada vez más difícil la sustentabilidad de la centralización política y económica”

municipios no eran considerados entes federativos en el cuadro constitucional vigente antes de 1988, y sus intereses deberían ser manifestados a través de los gobernadores estatales o las “bancadas” [representación de un estado en la Cámara de Diputados o Senadores] estatales en el Congreso Nacional.

El agotamiento del modelo de desarrollo a finales de la década de 1970 hizo cada vez más difícil la sustentabilidad de la centralización política y económica a favor de la Unión, ya que ésta perdía capacidad financiera para negociar nuevos gastos para atender los intereses regionales o locales. En esas condiciones, el pacto político sobre el cual el régimen militar se sustentaba pasó a ser desafiado por nuevos liderazgos políticos, a los cuales interesaba sobre manera la conquista de mayor autonomía en relación con la Unión. La autonomía política de los gobiernos estatales fue reestablecida en 1982, con elecciones directas para escoger a los gobernadores estatales, que ganó la oposición, si no en todos los estados de la federación, al menos en los principales, ya sea que se considere la contribución al PIB nacional, ya sea por su participación en la población brasileña.

El paso siguiente fue la elección, por vía indirecta, del primer presidente civil desde 1964. La redemocratización del país se aceleró y se realizaron elecciones directas en todos los municipios, restaurándose, por tanto, el proceso democrático, en los estados reputados de “seguridad nacional” y en las capitales estatales, a finales de 1985. Antes del régimen militar, las capitales estatales no gozaban de autonomía política, una vez que los respectivos prefectos eran nombrados por el gobernador del estado. No obstante, la vuelta a la normalidad democrática, asociada a las ya referidas transformaciones sociales y políticas del país, convirtieron a los prefectos de las capitales en actores fundamentales del nuevo cuadro político.

La mayor parte de las innovaciones en la relación Estado-sociedad, que ampliaban el ejercicio de la ciudadanía, fue producto de las administraciones municipales elegidas, cabiendo destacar la implantación de los programas de renta mínima, que vinculaban la política asistencialista con la manutención de los hijos en la escuela, y la implantación del pre-

supuesto participativo. Ambas políticas tuvieron su acción extendida en el ámbito de la prefectura, en el que se originaron. El presupuesto participativo se convirtió en un trámite obligatorio para todas las instancias de poder desde la vigencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal, Ley Complementaria n. 101/2000. En cuanto al programa de renta mínima, fue adoptado también por el gobierno del Distrito Federal, en la gestión de Cristóvão Buarque, y alcanzó cobertura nacional a partir de 2001, dentro del proyecto federal de combate a la pobreza<sup>21</sup>.

Estos ejemplos ilustran cómo la democratización del poder y la conquista de mayor autonomía por las instancias subnacionales de poder, en particular las prefecturas, permiten que éstas se transformen en eficientes vehículos de las demandas populares, resultando en un ejercicio más pleno de la ciudadanía que permitió aproximar, aunque todavía de lejos, los derechos ciudadanos inscritos en la Constitución Federal con los experimentados en la realidad por los ciudadanos brasileños.

#### *Descentralización y autonomía financiera de los municipios*

La Constitución Federal de 1988 elevó los municipios a la condición de “entes de la federación”, gozando de amplia autonomía en relación a los estados, el Distrito Federal y la Unión – aunque éstos no poseen un Poder Judicial ni una Constitución, sino solamente la “Ley Orgánica Municipal”. El principio general que dirigió la repartición de la capacidad entre las entidades federativas fue el de la predominancia de interés. A los municipios les tocó administrar las cuestiones relativas al “interés local”, las cuales abarcan primordialmente las siguientes áreas: transporte público urbano, educación pre-escolar y de primer grado, salud preventiva, uso de suelo urbano y conservación del patrimonio histórico y cultural.

La conquista de la autonomía política es condición necesaria pero no suficiente; es preciso asegurar mayor autonomía financiera para lograr una efectiva descentralización del poder. Conforme lo ya mencionado, la Constitución Federal propició una elevación significativa de los ingresos municipales. En un inicio, aumentó la alícuota del fondo compues-

to por el Impuesto sobre la Renta y por el Impuesto sobre Productos Industrializados a ser distribuida por los municipios. El Fondo de Participación de los Municipios, FPM, creció en 22.5% y el porcentaje de ICMS estatal se elevó de 20% a 25% para ser transferido a ellos. Estos incrementos fueron los principales responsables del aumento de recursos de los municipios<sup>22</sup>.

Otra fuente de incremento de los ingresos municipales se refiere a su propia recaudación tributaria, debida a la ampliación de la variedad de sus impuestos y principalmente por la mejoría en la gestión tributaria. La administración tributaria de los municipios pasó a tener como factores generadores la prestación de servicios, la propiedad inmobiliaria urbana y la transmisión de propiedad inmobiliaria *inter vivos*<sup>23</sup>. Los municipios ejercen esa autonomía por medio de la imposición de alícuotas diferenciadas para los impuestos y también por medio de creación de impuestos y contribuciones.

En los primeros años después de la entrada en vigor de la Constitución Federal, el mayor impacto en la elevación de los ingresos municipales fue proporcionado por el incremento en las transferencias. No obstante, el aumento de responsabilidades asumidas por los municipios, en el sentido de disminuir los gastos federales<sup>24</sup>, se ve reflejado en nuevas necesidades de financiamiento municipal, que deben ser atendidas por su propia recaudación. Así, en los diez años siguientes a la promulgación de la actual Constitución,

“el volumen de recursos propios de los municipios se elevó cerca de 9.7 billones de reales, un incremento de aproximadamente 197 por ciento. Su crecimiento medio anual fue dos veces más rápido que el de los tributos estatales y cerca de tres veces que el de los federales”.

Más aún,

“nunca los municipios tuvieron una importancia relativa tan elevada en la administración pública nacional. Pero del lado del gasto, los datos de las cuentas nacionales (1999) revelan que, en 1998, los municipios respondieron por 19% de la nómina de todos los servidores públicos activos en el país, por 39% de las adqui-

siciones de bienes y servicios de consumo y por cerca de la mitad de la formación bruta de capital fijo del sector público agregado. Por el lado de los mayores programas sociales del gobierno, el peso de los municipios en su ejecución ya se aproxima al 30% del gasto nacional en educación y salud”<sup>25</sup>.

Considerando una muestra de 4,215 municipios –correspondientes a 76% de los municipios brasileños–, que en septiembre de 2001 habían enviado datos financieros a la Secretaría del Tesoro Nacional, se verificó que la recaudación del ISS fue equivalente a 49.4% de los ingresos municipales, muy concentrado en los municipios de tamaño mediano y grande. Las recaudaciones del IPTU y del ITBI correspondieron respectivamente a 41.9% y 8.7% de los ingresos por impuestos, observándose una creciente importancia de la participación del IPTU. Por ser éste un impuesto directo, incidente sobre la propiedad inmobiliaria, el ejecutivo municipal encuentra mayor resistencia en su cobranza, dado que los propietarios inmobiliarios tienden a oponerse a la variación de la alícuota, a la ampliación del catastro inmobiliario y, principalmente, a la revaluación de la escala de valores del mapa catastral. A pesar de eso, va creciendo el porcentaje de municipios que cobran los tributos de su competencia, como es obligación municipal desde la promulgación de la Ley de Responsabilidad Fiscal: en 2000, 94% de los municipios de la muestra mencionada anteriormente cobraban IPTU; 99% cobraban ISS; y 91.6% cobraban los tres principales tributos municipales (ISS, IPTU y ITBI)<sup>26</sup>.

El aumento de los recursos disponibles para los gobiernos municipales no fue acompañado de una redistribución planeada de obligaciones de los gobiernos federal y estatal a los municipios. En esas condiciones, la Unión pasó a tratar a la descentralización financiera como un proceso de simple “municipalización de los ingresos”<sup>27</sup>, haciendo urgente el establecimiento de un pacto federativo que definiese con mayor claridad la atribución de funciones y las fuentes de financiamiento apropiadas para cada entidad federativa brasileña. El argumento del gobierno federal se basó en la pérdida relativa del ingreso disponible<sup>28</sup> después de la entrada en vigor de la

nueva Constitución Federal, de corte descentralizador. Así, desde diciembre de 1988, la Unión aprobaba 67.2% de ese ingreso, quedando la parte correspondiente a los estados en 22.5% y la de los municipios en 10.3 por ciento. En diciembre de 2001, tales porcentajes se alteraron y fueron, respectivamente, 62.6%, 24.4% y 12.9 por ciento. Cuando se consideran, a excepción de las transferencias constitucionales (básicamente el FPM y el ICMS), las transferencias voluntarias, incluidos los recursos de SUS, la parte correspondiente a los municipios se eleva a 15.7%, en tanto que la Unión retiene 58.4% de la carga tributaria<sup>29</sup>.

#### *Descentralización, ciudadanía y control externo del Estado*

La descentralización después de la Constitución Federal de 1988 tuvo su origen en una demanda por la democratización de las estructuras del poder público, en un contexto de grandes transformaciones sociales y económicas que se tradujeron en un expresivo crecimiento de las demandas por la ciudadanía. Cabe reconocer, empero, que el actual orden económico internacional limita la acción del Estado democrático, imponiéndole reformas que ponen en jaque a las antiguas conquistas de los derechos, como es el caso de los derechos laborales. ¿Cómo, en esas circunstancias, hacer avanzar los derechos de tercera y cuarta generación, cuando los de segunda están siendo protegidos?

En Brasil, los derechos no fueron conquistados en la secuencia prevista por Marshall, o sea, los derechos civiles, en primer lugar, seguidos de los derechos políticos y sociales. Según José Murilo de Carvalho<sup>30</sup>, los derechos sociales, llamados derechos de segunda generación, precedieron a los derechos civiles. Como se sabe, fue durante la década de 1930, bajo la dictadura de Vargas, que una vasta legislación laboral fue introducida, antes que los derechos civiles y políticos pudiesen ser usufructuados plenamente. De acuerdo con el autor, los períodos de orden democrático no fueron acompañados de avances en los derechos sociales, lo que los hace aparecer mucho más como concesiones del Estado que como conquistas de los ciudadanos<sup>31</sup>. Por lo tanto, son percibidos no como derechos universales, sino como “dádivas” del Estado.

Después de la Constitución Federal de 1988, hubo un significativo avance en los derechos de los ciudadanos, incluyendo nuevos derechos sociales, como el relativo a la vivienda, pero también algunos de la tercera generación, los llamados “derechos difusos”, como es el caso notable del medio ambiente. Mientras tanto, la Constitución Federal fue acusada de populismo, al proveer derechos que el Estado no tiene facultades de proveer y al hacer, pues, nuevos gastos públicos en un contexto de compromiso del gobierno federal con el ajuste fiscal<sup>32</sup>. Actualmente, algunos derechos de primera generación son ejercidos, como los derechos políticos, pero no ocurre lo mismo con otros, como la seguridad individual; algunos derechos sociales nunca fueron conquistados, siendo una excepción la universalización del acceso a la salud, que debería ser parte de la regla; y, finalmente, tampoco los derechos difusos se hicieron efectivos, excepto la institucionalización de la defensa del medio ambiente. No se verifica, así, la secuencia de los derechos que Marshall<sup>33</sup> identificó como paradigma de la ciudadanía ejercida en su plenitud.

Esta singularidad del caso brasileño tiene consecuencias para la democracia. Dentro de ellas, Carvalho destacó la excesiva valoración del Poder Ejecutivo, donde se presenta una cultura política orientada más para el Estado que para la representación política. En esas condiciones, en vez de desenvolvemos en una cultura volcada hacia la conquista popular de la ciudadanía, seguimos sometidos a lo que el autor denominó “estadania”. El ciudadano brasileño alimenta la expectativa de que el poder público proveerá sus necesidades, muy ampliadas en una sociedad post-industrial y crecientemente urbanizada. Mientras tanto, el Estado perdió gran parte de su antigua capacidad de financiar gastos que reflejan el cumplimiento del derecho de los ciudadanos. Conforme lo ya discutido sobre la reforma del Estado, el gobierno federal se compromete con las políticas de ajuste fiscal y con las metas macroeconómicas en sintonía con las establecidas internacionalmente, limitando su acción en cuanto a las inversiones públicas. Incapaz de sustentar gastos que anteriormente le conferían legitimidad interna, transfiere a los gobiernos subnacionales esa responsabilidad.

La descentralización constituye, por tanto, una innovación de la estructura del poder político en el país, una estrategia para otorgar legitimidad al poder público. Es una innovación caracterizada menos por la autonomía política del municipio y más por la transferencia a las prefecturas del principal escenario de lucha por la extensión de los derechos de ciudadanía. El éxito de ese proceso conllevará, entretanto, un cambio de la cultura política del ciudadano, ya que éste ya no debe alimentar la expectativa de que los gobiernos locales asuman la totalidad de las antiguas funciones del gobierno federal, pero sin que se desarrolle una cultura de mayor participación en la administración municipal.

Según Manuel Castells<sup>34</sup>, la descentralización es una estrategia de relegitimación del poder público. Esto recuerda, que

“la experiencia ciertamente desmiente la visión romántica de lo local como ámbito de la democracia y la participación. Gobiernos locales y estatales, en todo el mundo, son frecuentemente el nivel más corrupto de la administración, entre otras razones porque las redes personales se mantienen con más fuerza de lo que en el nivel federal y porque asumen las atribuciones de la urbanización y gestión del suelo, que son los sectores de actividad más propensos a la corrupción de la administración debido a los intereses privados involucrados. Mientras tanto, la evidencia empírica comparada<sup>35</sup> parece demostrar que la proximidad entre gobiernos y ciudadanos en el ámbito local permite un control social más transparente y refuerza oportunidades de participación política y, por último, de relegitimación del Estado”.

Observamos que se establece una relación entre sociedades post-industriales, el surgimiento de nuevas necesidades que se transforman en lucha por nuevos “derechos” y la expansión del ejercicio de la ciudadanía como descentralización de las políticas públicas. La descentralización contribuye a hacer viable una nueva estructura organizacional del Estado, relegitimándolo, con un mayor control de las instancias locales de gobierno a través de la elevación de la participación popular.

En Brasil, la Administración Pública directa y la indirecta en cada ente de la Federación

(Unión, Distrito Federal, Estados y Municipios) están sujetas a un control externo, ejercido por el Poder Legislativo, con el auxilio de un Tribunal de Cuentas correspondiente<sup>36</sup>, encargado de la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operativa y patrimonial de todas las entidades administrativas, en cuanto a la legalidad, la legitimidad, lo eco-

## “La descentralización constituye una innovación de la estructura del poder político, una estrategia para legitimar al poder público”

nómico, la aplicación de las subvenciones y los ingresos. De nuevo, la Administración Pública directa y la indirecta están sujetas a otra forma de control externo, ejercido por el Poder Judicial, por medio del Ministerio Público<sup>37</sup> (por medio de Acciones Civiles Públicas, Acciones de improbidad administrativa y acciones penales), de las entidades de la Sociedad Civil (por medio de Acciones Civiles Públicas) y de los ciudadanos (por medio de la Acción Popular), que disponen de numerosos instrumentos procesales para suscitar el control judicial de los actos administrativos. Finalmente, se puede también mencionar el control externo que es ejercido directamente por el Ministerio Público, independientemente de la provocación al Poder Judicial, excepto el control social, ejercido directamente por las entidades civiles y por los ciudadanos.

Con relación al control ejercido por el Poder Legislativo, especialmente en lo relacionado con los Tribunales de Cuentas, pueden hacerse dos críticas: a) en el ámbito del Tribu-

nal de Cuentas de la Unión (TCU), un tercio de los ministerios es nombrado por el presidente de la República, con aprobación del Senado, y los dos tercios restantes, por el Congreso Nacional. Ese sistema de nombramiento impide que el TCE sea totalmente independiente de la figura del jefe del Poder Ejecutivo; b) en el ámbito de los Tribunales de Cuen-

tas de los Estados (TCEs), la indicación de los consejeros por la Asamblea Legislativa permite, a veces, que ciertas oligarquías regionales/locales extiendan sus tentáculos al TCE, imponiendo, a pesar de la existencia de irregularidades, la aprobación de ciertas cuentas de prefecturas o de entidades de la administración indirecta por la Corte de Cuentas estatal, sin considerar las razones de orden técnico tejido por los peritos y asesores que auxilian a los consejeros de Cuentas.

En cuanto al control externo ejercido por el Poder Judicial, se destaca el que es hecho por medio del Ministerio Público<sup>38</sup>, institución compuesta por promotores y procuradores altamente calificados, nominados a través de concurso público, con la misión de promover la defensa del orden jurídico en que se resalta la defensa de la Constitución, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales.

La autonomía funcional, administrativa y financiera con relación al Poder Ejecutivo<sup>39</sup> le permite ejercer un control efectivo del sector público, representando un avance en el control externo del Estado conquistado en la Constitución Federal de 1988.

¿Cómo hacer efectivo el control del Estado cuando éste está organizado en la forma de una federación constituida por la Unión, por 26 estados, por el Distrito Federal y por 5,567 municipios? Más aún, ¿cómo hacerlo en un contexto marcado por las políticas de descentralización del sector público? Para todos los Tribunales de Cuentas y del Ministerio Públi-

co, la participación popular se convirtió en un elemento fundamental para una mayor eficacia del control del Estado. La descentralización estimula esa participación, pero, como observó José Murilo de Carvalho<sup>40</sup>, la cultura política de Brasil está mucho más caracterizada por la relación de “estadanía” que por la “ciudadanía”. Intentando romper con tal cultura y buscando mayor control de los gastos federales en los programas de descentralización de la educación y de la salud, el gobierno federal instauró la obligatoriedad de constitución de consejos municipales de educación y de salud para la definición de ajustes en esas dos áreas de las políticas públicas y en la fiscalización de los recursos que las financian. El mayor avance en el control de los gastos de los gobiernos subnacionales fue la promulgación de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) fijó principios y reglas para una gestión fiscal responsable en la tres esferas del gobierno en el país. La fiscalización del cumplimiento de esa ley abarca a los respectivos Poderes Legislativos, comenzando con la autorización previa emitida por sus Tribunales de Cuentas. Esa ley estableció límites para el gasto público en personal, hizo obligatoria la emisión de informes fiscales detallados del gasto y sus fuentes de ingresos y fortaleció el papel de la Ley de Directrices del Presupuesto como verdadero instrumento de planeación y como guía de la elaboración de la Ley Presupuestaria Anual. Ningún gasto puede ser efectuado sin estar previamente incluida en la ley presupuestaria, así como ninguna renuncia fiscal debe ser permitida sin la contrapartida en el corte del gasto o indicación de la fuente de ingresos alternativa.

La LRF tiene un fuerte componente de inducción a la transparencia y a la responsabilidad en el manejo de los recursos públicos. Así, el incumplimiento del plazo para el envío de las cuentas a la Unión o para la publicación de los informes tiene como consecuencia el bloqueo de todas las transferencias voluntarias y la prohibición de cualquier contratación de crédito. La excepción a esa regla son las operaciones de crédito destinadas al refinanciamiento del principal actualizado de la deuda mobiliaria, que es criticada por los prefectos de los municipios más poblados, que

son los que efectivamente más sufren los rigores de la ley. Según ellos, no se justifica dar prioridad a la rotación de deudas en detrimento de la realización de inversiones que mejoren las condiciones de vida de la población de esas ciudades, que, por presentar las mayores tasa de dinamismo demográfico<sup>41</sup>, son las que más sienten las presiones de la demanda por mayores gastos.

Además del estricto control de los gastos, la LRF creó mecanismos para incentivar la elevación de los ingresos propios de los municipios, estableciendo techos para el gasto del personal calculados en porcentajes del ingreso corriente líquido y obligando a cada prefectura a instituir y efectuar provisiones de recaudación de todos los tributos de su competencia. Este último mecanismo también fue cuestionado jurídicamente por golpear a la autonomía municipal<sup>42</sup>, pero aún así su incumplimiento acarrea el bloqueo de las transferencias voluntarias.

Cabe mencionar una última disposición de la LRF que no ha sido objeto de polémicas similares, pero que tiene una enorme relevancia para los objetivos de este artículo. Se trata de la obligatoriedad de la participación popular en la elaboración de la ley presupuestaria, aunque se puede cuestionar el modo como se ha efectuado tal participación, constituye un nuevo mecanismo que puede contribuir a la superación de la cultura de la “estadanía” y, al mismo tiempo, a la expansión de la “ciudadanía”, porque ésta tiene voz activa en la definición de las acciones prioritarias y en la asignación de los siempre escasos recursos fiscales.

## REFLEXIONES FINALES

Su extensión territorial, su diversidad climática, de cultura y de economía, hacen de Brasil un país en que la organización federativa prácticamente se impone. Durante el siglo XX, su proceso de industrialización exacerbó los desequilibrios regionales, redefiniendo la geografía económica del país. Las regiones Sudeste y Sur se convirtieron en las más dinámicas, concentrando 58.6% del PIB brasileño<sup>43</sup>; el Noreste se estancó, convirtiéndose en una área de emigración; las regiones Norte y Centro-Oeste, esta última más dinámica, fueron económicamente ocupadas a partir de los años

1950, siendo desde entonces sustentadas por actividades agroindustriales.

Los desequilibrios regionales y las distintas dinámicas económicas se reflejan en la estructura demográfica, social y política del país, obligando a que las relaciones entre el gobierno federal y el regional consideren la singularidad de cada región y de cada estado.

En la actualidad, la federación brasileña está constituida por la Unión, por 26 estados, por el Distrito Federal y por 5,567 municipios<sup>44</sup>, todos experimentando un elevado grado de autonomía política, administrativa y económica. Dada su diversidad, estos entes federativos no presentan, sin embargo, el mismo nivel de autonomía. Los estados del sur aprovechan mejor su autonomía, porque tienen mayor ingreso propio para financiar sus gastos. Los demás, en su mayoría, son muy dependientes de las transferencias de la Unión, así como ocurre entre los municipios.

Los municipios guardan una mayor diversidad que los estados. De los 5,373 municipios instalados en 2000, apenas 224 tenían una población superior a 100 mil habitantes, de los cuales 13 contaban con más de 1 millón y tan sólo 303, de 50 mil a 100 mil habitantes. O sea, 5,040 municipios poseían una población inferior a 50 mil habitantes<sup>45</sup>.

Los municipios pequeños tienen menor actividad económica, recogen menos ISS y demás tributos propios, permaneciendo extremadamente dependientes de las transferencias gubernamentales, de las cuales el Fondo de Participación de los Municipios, proveniente de la Unión, y la cuota-parte del ICMS, proveniente de los estados, son las más importantes. Los municipios más grandes, que gozan de mayor autonomía financiera, están concentrados en las regiones de economía más dinámica: si se consideran los que tienen entre 100 mil y 1 millón de habitantes, dos tercios están localizados en las regiones del Sudeste y el Sur. De éstos, más de la mitad se sitúan fuera de regiones metropolitanas, acompañando la desconcentración espacial de la Industria, aunque esa desconcentración está espacialmente delimitada por las propias regiones del Sudeste y Sur<sup>46</sup>.

En las regiones más dinámicas, la población es más urbanizada y está distribuida entre un número mayor de ciudades importan-

tes, mientras que en las regiones más pobres se observa una enorme concentración poblacional en las capitales y un porcentaje significativamente mayor de población rural. Así, a excepción de los desequilibrios regionales, se verifica también un enorme desequilibrio intra-estatal entre los municipios brasileños, que de esta manera también experimentan una enorme diversidad de autonomía en relación con los estados y la Unión.

En los municipios pequeños las redes personales se mantienen con más fuerza, lo que los torna más susceptibles de corrupción de los poderes locales y menos empeñados en explorar su capacidad de recaudación propia. En los municipios grandes, las relaciones son de tipo impersonal, las necesidades de infraestructura son mayores y la demanda por la ciudadanía es también mayor. El procesos de descentralización puede ocurrir de modo distinto entre esos dos grupos de municipios. En 90% de los municipios con población inferior a 50 mil habitantes la descentralización viene siendo experimentada como una innovación organizativa del Estado, mediante la formación del que Manuel Castells llamó el "Estado-Red"<sup>47</sup>. Esta sería la forma institucional más eficaz para responder a los desafíos de la era de la información, en que las crisis financieras son sistémicas y el crimen es organizado en redes mundiales, imponiendo nuevos y mayores obstáculos a la gobernabilidad.

Así, frente a la menor capacidad de esos pequeños municipios de asumir mayores responsabilidades en la administración y financiamiento de gastos que corresponden a derechos constitucionales, como lo son el acceso a la salud y el acceso a la educación fundamental, la Unión estructuró fondos de financiamiento y una red de distribución de esos servicios a través de los municipios, posibilitando la atención de las demandas por la ciudadanía con respecto a sus obligaciones constitucionales.

El control sobre esos municipios, cuya autonomía legislativa, política y administrativa está constitucionalmente garantizada, es hecho por los Tribunales de Cuentas y por el Ministerio Público, pero, principalmente, por la participación popular y por la Ley de Responsabilidad Fiscal. La participación popular puede estar presente en una estructura demo-

crática de poder local aunque resulte casi siempre de la obligatoriedad de la institución de consejos municipales de salud y educación, y también en la obligatoriedad de participación en la elaboración del presupuesto municipal. Fuera de eso, los municipios con población superior a los 20 mil habitantes son obligados a tener un plan director que defina su política de uso de suelo, en cuyo proceso de tramitación está incluida la participación popular mediante audiencias públicas y votaciones en las Cámaras de Legisladores. La LRF, por otro lado, hizo del reglamento un compromiso del que el prefecto no puede escapar, bajo la pena de no habilitar a su municipio para recibir las transferencias voluntarias. El acceso a ellas, dada la pequeña autonomía financiera de esos municipios, los indujo a respetar los compromisos reglamentarios, reduciendo el espacio de comportamientos oportunistas por parte de las redes locales que dominan el poder municipal.

En los municipios mayores, con población superior a 50 mil habitantes, la autonomía financiera es mucho mayor, lo que les confiere mayor poder político en la federación brasileña. Aunque sometidos, como los municipios pequeños, a los controles interno y externo del Estado, se hicieron actores mucho más relevantes en la implementación de las políticas públicas, por controlar un presupuesto mayor, con mayor grado de dependencia de los ingresos tributarios propios, y poder, así, formular políticas de interés social, con mayor independencia en relación con las instancias superiores de gobierno. En ese sentido, la descentralización es para ellos una experiencia realmente innovadora, conducente a la afirmación de las demandas populares, de los derechos de ciudadanía, “de abajo hacia arriba”, y no lo contrario, como es tradicional en la estructura de la organización del Estado brasileño. Estos municipios, cuyos habitantes sumaban 63.3% de la población brasileña en 2000, representan 9.8% del número total de municipios<sup>48</sup> y son los que tienen en la Ley de Responsabilidad Fiscal un instrumento de control social, que, a pesar de su importancia, al imponer comportamientos más responsables a sus prefectos, constriñe efectivamente la autonomía municipal al impedir que busquen nuevas estrategias de financiamiento para gastos en políticas fuertemente deman-

dadas por su población. Nunca está por demás recordar que tales municipios son los que presentan mayor aumento de población y, por consiguiente, de sus necesidades financieras para mejorar la infra-estructura urbana.

La experiencia de descentralización en Brasil corresponde, de hecho, a una estructura innovadora en la organización federativa, en la cual los municipios emergen como importantes actores políticos. Esta importancia, sin embargo, no debe ser exagerada: los municipios continúan apropiándose apenas de 15.7% de los ingresos tributarios, en tanto que los estados y la Unión se apropian, respectivamente, de 25.9% y 58.4 por ciento<sup>49</sup>. Además, apenas 10% de los municipios están en condiciones de experimentar mayor grado de autonomía financiera y, por lo tanto, de financiar sus intereses propios. Cabe destacar, sin embargo, que la población de esos 527 municipios constituye dos tercios del total de brasileños, de los cuales 20.2% viven en 13 de los mayores. Tan grande concentración poblacional constituye un poder político sin precedentes, lo que confiere a sus prefectos una importancia nunca antes experimentada. Es en este contexto que las relaciones entre Estado y sociedad pueden evolucionar por una demanda creciente de derechos de ciudadanía, rompiendo con la cultura de “estadania”, en la cual la expansión de los derechos es la oferta del gobierno federal, y no el resultado de conquistas populares.

La evidencia de que cerca de 90% de los municipios son muy dependientes de los ingresos de transferencia no implica negar su autonomía; a final de cuentas, las transferencias constitucionales les están garantizadas, lo que representó, inclusive, un gran estímulo a la creación de nuevos municipios. No obstante, la dificultad de ampliar su grado de autonomía financiera califica a la descentralización, en la mayor parte de los municipios brasileños, como un proceso más limitado en relación con la experimentada por los municipios más populosos y con mayor capacidad financiera. Se trata, en verdad, de una descentralización tutelada o, por lo menos, compartida con las instancias superiores de gobierno. Cabe reconocer, no obstante, que se transfieren las responsabilidades de prestación de ciertos servicios a las prefecturas, como son los casos de

educación y de salud, y así los municipios mejoran su capacidad de administración.

Para concluir, reafirmamos la relevancia de la descentralización de las políticas hacia los gobiernos municipales como condición para el cambio de cultura política en el país, lo que estimulará el ejercicio de participación popular y de la ciudadanía “vivencial” de los brasileños. Sin embargo, la descentralización no constituye una condición suficiente para mitigar los efectos perversos derivados de la pérdida relativa de importancia de la Unión en los gastos públicos. Como lo demuestra el caso brasileño, una parte significativa de los entes

gubernamentales, los municipios con pequeña población, depende de los ingresos de las transferencias de las instancias superiores de gobierno, no pudiendo gozar los beneficios teóricos propiciados por la mayor autonomía de los gobiernos locales. Así, es imperativo que los gobiernos centrales mantengan compromisos de financiamiento y de formulación de políticas que sean considerados derechos del ciudadano. Es necesario, pues, que la descentralización no desobligue al gobierno federal y a los estados de sus responsabilidades en la instrumentación de políticas que promuevan el desarrollo humano.

\* Profesora adjunta de la Facultad de Ciencias Económicas y del Programa de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Estatal de Río de Janeiro. Abril, 2002

<sup>1</sup> Agradezco a Eduardo Nogueira da Gama, profesor de Derecho Público en la Facultad de Derecho de la UERJ, por sus comentarios. Su ayuda fue particularmente importante en la elaboración de la sección referente a la Descentralización, ciudadanía y control externo del Estado.

<sup>2</sup> Reich, Robert, *O Trabalho das Nações*, Editora Educator, São Paulo, 1994.

Castells, Manuel, *A Sociedade em Rede*, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1999.

<sup>3</sup> Reich, Robert, op. cit.

<sup>4</sup> Sennett, Richard, *A Corrosão do Caráter: as conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo*, Editora Record, Rio de Janeiro, 1999.

<sup>5</sup> Dillinger, William, “Decentralization: Politics and Public Services”, En Affonso, Rui y Silva, Pedro L.B (org), *A Federação em Perspectiva*, Ensayos seleccionados, FUNDAP, São Paulo, 1995.

<sup>6</sup> Asensio, Miguel Angel, *Federalismo Fiscal. Fundamentos. Análisis comparado y el caso argentino*, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2000.

<sup>7</sup> Fiori, José Luis, “O Federalismo Diante do Desafio da Globalização”, en Affonso, Rui y Silva, Pedro L.B. (org), op. cit.

<sup>8</sup> En Brasil, los derechos sociales son definidos en el artículo sexto constitucional: “Son derechos sociales la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, el descanso, la seguridad, la asistencia social, la

protección a la maternidad, la asistencia a los desamparados”. La mayoría de los derechos sociales dependen de la prestación directa del Estado, pero no todos, como en el caso de los derechos laborales que deben ser directamente prestados por el patrón, pero tutelados por el Estado.

<sup>9</sup> Bobbio, Norberto, *A Era dos Direitos*, Campus, Rio de Janeiro, 1992.

<sup>10</sup> Bobbio, Norberto, op. cit. Pp. 9-10.

<sup>11</sup> Sen, Amartya, *Desenvolvimento Como Liberdade*, Companhia das Letras, São Paulo, 2000.

<sup>12</sup> Borja, Jordi, “O Papel do Cidadão na Reforma do Estado”, en Pereira, L.C.B., Wilhelm, J. y Sola, L (org), *Sociedade e Estado em Transformação*, São Paulo, Editora UNESP; Brasília, ENAP, 1999.

<sup>13</sup> Ibid., p 363-364.

<sup>14</sup> Citado en Asensio, M.A, op. cit.

<sup>15</sup> Shah, Anwar, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, The World Bank, Policy and Research Series Number 23, Washington, 1994. Citado en Ascensio, M A, op. cit.

<sup>16</sup> Affonso, J Roberto et al, Municipios, *Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus*, revista do BNDES, Rio de Janeiro, vol. 5, núm. 10, 1998.

<sup>17</sup> FMI, *Government finance statistics yearbook* para la muestra de países y Affonso et al. para Brasil, en Affonso et al., op. cit.

<sup>18</sup> Gleisi, H. Neves, *O município no Brasil. Marco de referência e principais desafios*, en cuadernos Adenauer 2000, núm. 4: Los municipios y las elecciones de 2000.

<sup>19</sup> Hubo descentralización en relación a los municipios, inclusive con la institución del federalismo cooperativo, fundado en la transferencia considerable de recursos federales para las esferas estatales y municipales.

<sup>20</sup> En el primer año del régimen militar, fue instituido un importante conjunto de reformas estructurales que modificaron el pacto federativo a favor del gobierno federal, y ampliaron las bases fiscales del Estado, proporcionándole instrumentos de combate al proceso inflacionario, lo que resultó en una profundización de la recesión y del desempleo, que fueron enfrentados mediante políticas compensatorias. Entre esas, una de las más importantes fue la creación del Sistema Financiero de Habitación, cuyo instrumento principal fue el Banco Nacional de Habitación que, a pesar del nombre, no se restringía al financiamiento de vivienda, pero servía también a la política nacional de saneamiento, considerada necesaria dado el acelerado proceso de urbanización de la población brasileña.

<sup>21</sup> El programa de combate a la pobreza fue creado por medio de la Enmienda Constitucional núm. 31 y entró en vigor el 14 de diciembre de 2000. Los orígenes y los fundamentos éticos y económicos de ese programa están relatados en: Suplicy, Eduardo, *Renda de Cidadania. A Saída é Pela Porta*, Cortez Editora, São Paulo, 2002.

<sup>22</sup> Excepto el FPM, las demás fuentes de ingresos de transferencias a los municipios son: a) de la Unión a los municipios: 50% de la recaudación del ITR; 100% del Impuesto de la Renta Retenido en la Fuente por el Tesoro Local y 70% del IOF-Ouro; b) de los estados a los municipios: 25% de la recaudación del ICMS; 25% de los recursos del FPEx recibidos por los estados de la Unión y 50% del IPVA.

<sup>23</sup> Había además la competencia municipal para gravar la venta al menudeo de combustibles, que suprimió la Enmienda Constitucional núm. 3/93.

<sup>24</sup> Según Fernando Rezende, el cuadro actual del federalismo fiscal en Brasil se caracteriza por algunos elementos, dentro de los cuales se destaca la "reducción, por poco más de la mitad, de la contribución del sector público (excepto estados) para la formación bruta de capital fijo del país, comparativamente a los índices alcanzados en el inicio de la década de los 70; la virtual desaparición del ahorro y de la inversión capitalizados por el gobierno federal, cuya predominancia histórica fue superada por estados y municipios (los municipios sumandos invierten actualmente dos veces más que el gobierno federal) y la modificación en la repartición espacial de los recursos presupuestarios, con visos a un mayor volumen de disponibilidades por habi-

tante en municipios de tamaño pequeño. Rezende, Fernando, "O Financiamento das Políticas Públicas: Problemas Atuais", en Affonso, Rui y Silva, Pedro L.B. (org) op. cit.

<sup>25</sup> Affonso, J.R y Araújo, Erika, *A capacidade de gastos dos municípios brasileiros. Arrecadação própria e receita disponível*, en Cuadernos Adenauer, op. cit

<sup>26</sup> Los elementos financieros de esa muestra de 4,215 municipios fueron tomados de: <http://federativo.bndes.gov.br>, Sérgio G. Ferreira y Érica Araújo, *Responsabilidade Fiscal. Municípios: Os bons resultados orçamentários de 2000*, INFORME-SE. Boletín 33, Área de asuntos fiscales y de empleo, BNDES, diciembre de 2001.

<sup>27</sup> Affonso, J. R. et al., "Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus", *Revista do BNDES*, núm. 10, 1998.

<sup>28</sup> El Ingreso disponible es el equivalente a la suma de los ingresos tributarios y las transferencias intergubernamentales líquidas.

<sup>29</sup> BNDES, *Termômetros Fiscais da Tributação e da Descentralização*, Posición: octubre de 2000. Disponible en: <<http://federativo.bndes.gov.br>>.

<sup>30</sup> Carvalho, J.M., *Cidadania no Brasil. O Longo Caminho*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2001.

<sup>31</sup> Según Carvalho, op. cit., los derechos sociales avanzaron en dos momentos marcados por la pérdida de los derechos civiles y políticos, durante la dictadura de Vargas, en la década de 1930, y durante el régimen militar, entre 1964 y 1985.

<sup>32</sup> Muchas de las obligaciones relacionadas con esos derechos, como las laborales, no son cumplidas directamente por el Estado, pero son por él tuteladas, lo que no involucra tantos dispendios para la hacienda pública.

<sup>33</sup> Marshall, T.H., *Cidadania, classe social e status*, Zahar, Rio de Janeiro, 1967.

<sup>34</sup> Castells, Manuel, "Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação", en Pereira, L. C. B., Wilhelm, J y Sola, L (org) op. Cit. Pp. 163.

<sup>35</sup> Borja, J. y Castells, M., *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 1997.

<sup>36</sup> En el caso de los municipios existe una excepción que debe ser considerada, pues la Constitución Federal prohibió la creación de nuevos Tribunales, Consejos u órganos de Cuentas municipales, manteniendo los que ya existían antes de ser promulgada (cf. art. 31, §§ 1º e 4º, de la CF/88). Así, fuera de algunos pocos casos, la mayoría de los Municipios está sujeta al control externo ejercido por la Cámara Municipal, con el auxilio de los Tribunales de Cuentas de los Estados (cf. art. 31, § 1º, CF/88).

<sup>37</sup> Como los Municipios no tienen Poder Judicial ni Ministerio Público, el control es ejercido por la Justicia Estatal, teniendo como uno de sus agentes principales al Ministerio Público Estatal, además de las entidades civiles y los ciudadanos interesados.

<sup>38</sup> Cf. el art. 128, de la CF/88, el Ministerio Público abarca: I - el Ministerio Público de la Unión que comprende: a) el Ministerio Público Federal; b) el Ministerio Público del Trabajo; c) el Ministerio Público Militar; d) el Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios; II - el Ministerio Público de los Estados.

<sup>39</sup> La independencia funcional del Ministerio Público en relación con el Poder Ejecutivo es a veces perjudicada por el sistema de nombramiento del jefe de la Institución, que depende de la indicación del jefe del Poder Ejecutivo. En el caso del Ministerio Público de la Unión, el procurador general de la República es nombrado por el presidente de la República, con aprobación de la mayoría absoluta del Senado (art. 128, § 1º, CF/88). En el caso de los Ministerios Públicos de los Estados y del Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios, el procurador general de Justicia es nombrado por el gobernador, que escoge a partir de una lista de tres miembros de la Institución, generalmente seleccionados por sus pares (art. 128, § 3º, CF/88). Como lo recuerda Hugo Nigro Mazzili, op. cit., pp. 119, tal sistema de nombramiento de jefe del Ministerio Público mantiene desafortunadamente la interferencia política y gubernamental en la conducción del Ministerio Público.

<sup>40</sup> Carvalho, J.M, op. cit.

<sup>41</sup> Santos, A. Penalva, Andrade, T. y Serra, R, "Fluxos migratórios nas cidades médias e regiões metropolitanas brasileiras: a experiência do período 1980/96". en Andrade, T. y Serra, R (org), *Cidades Médias Brasileiras*, IPEA, Rio de Janeiro, 2001. A excepción de las capitales estatales, el grupo de mu-

nicipios que presenta las mayores tasas de expansión demográfica en los últimos 30 años es el de las ciudades medias, cuya población varía entre 100 mil y 500 mil habitantes. Cabe incluso agregar que la tasa de urbanización de la población brasileña alcanzó 81% en 2000, mientras que 30 años antes era de apenas 52 por ciento.

<sup>42</sup> Se argumenta que la Unión no estaría sujeta a la misma obligatoriedad, toda vez que uno de los tributos de su competencia, el impuesto sobre las grandes fortunas, previsto en la Constitución Federal, nunca lo ha cobrado.

<sup>43</sup> Posición relativa al año de 1997. IBGE, Cuentas Regionales de Brasil 1985-1997.

<sup>44</sup> El número de municipios creció significativamente en las dos últimas décadas: de 3,964 en 1980 a 5,373 en 2000. En 2001, había un número todavía mayor de municipios: 5,567. Ese crecimiento se debió al aumento de la urbanización de la población y de las facilidades instituidas en la Constitución Federal de 1988 para la emancipación de distritos y su transformación en nuevos municipios.

<sup>45</sup> IBGE, Censo Demográfico de 2000.

<sup>46</sup> Santos, A M S Penalva, *O desafio da gestão local em cidades de porte médio*, revista (Syn)Thesis, Rio de Janeiro, UERJ/CCS, vol. V, núm. 1-2, 2001.

<sup>47</sup> Castells, Manuel, "Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação", en Pereira, L.C.B., Wilhelm, J y Sola, (org), op. cit.

<sup>48</sup> IBGE, Censo Demográfico de 2000.

<sup>49</sup> BNDES, *Termômetros Fiscais da Tributação e da Descentralização*, posición: octubre de 2001. Disponible en <http://federativo.gndes.gov.br>. Estos porcentajes se refieren a lo que el BNDES denomina participación en el ingreso disponible ampliado, que corresponde a la recaudación directa más las transferencias constitucionales más las transferencias voluntarias (únicamente las federales).



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.

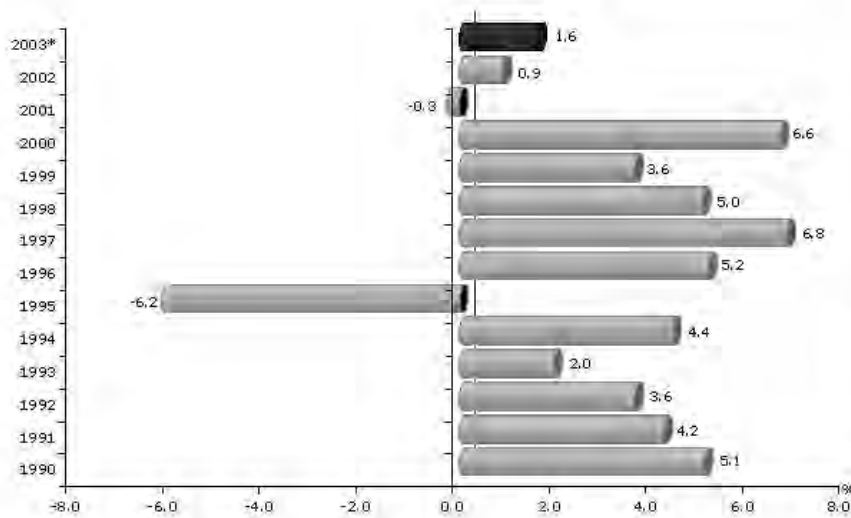


**Visite nuestra página y vea las demostraciones en línea.**  
[www.sirem.com.mx](http://www.sirem.com.mx)  
[sirem@sirem.com.mx](mailto:sirem@sirem.com.mx)  
**Teléfono/Fax 55-55-84-9909**

■ RESUMEN ECONÓMICO

# Pronósticos en perspectiva

PRODUCTO INTERNO BRUTO: TASA DE CRECIMIENTO ANUAL  
1990-2003

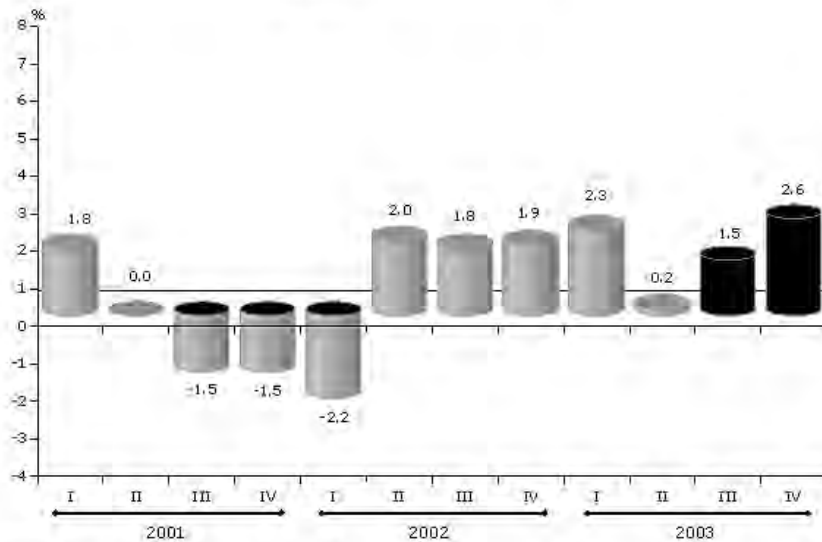


La tasa de crecimiento promedio anual del PIB ha sido desde 1990 de 3%, pero este desempeño muestra gran volatilidad en el marco de una crisis en 1995 y la recesión actual. Esto provoca distorsiones en el funcionamiento general de la economía y en los procesos de asignación de los recursos y de distribución del ingreso. La proyección del crecimiento para 2003 es 1.6% (aunque es probable una nueva revisión a la baja). En la primera mitad de este gobierno, la tasa de crecimiento promedio será del orden de 0.75 por ciento.

\*Estimado  
Fuente: INEGI y SIREM Macro.

PRODUCTO INTERNO BRUTO: EVOLUCIÓN TRIMESTRAL  
2000-2003

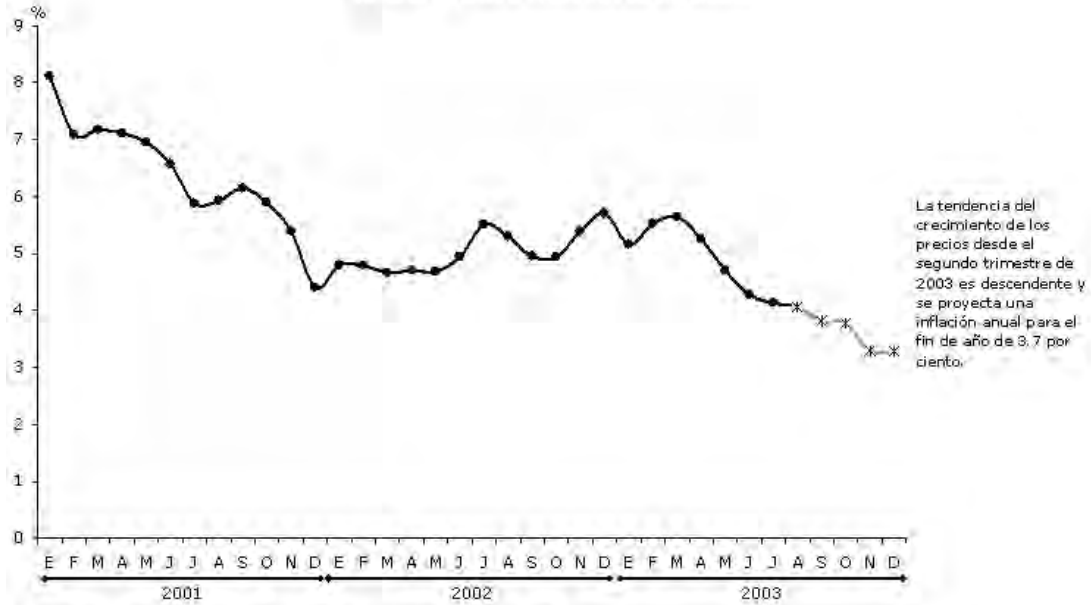
La débil recuperación de la expansión productiva registrada entre el segundo trimestre de 2001 y el primero de 2003 no se sostuvo. El PIB cayó de modo significativo en el segundo trimestre; se prevé una leve recuperación en el segundo semestre.



Fuente: INEGI y pronósticos de SIREM Macro a partir del tercer trimestre de 2003.

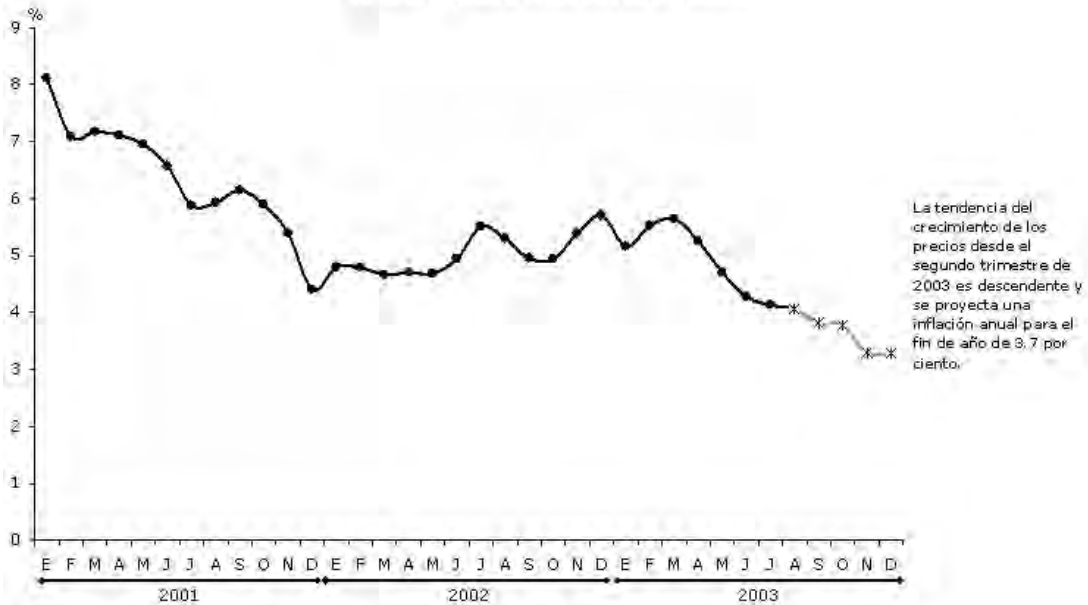


ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR  
Variación respecto al mismo mes del año anterior



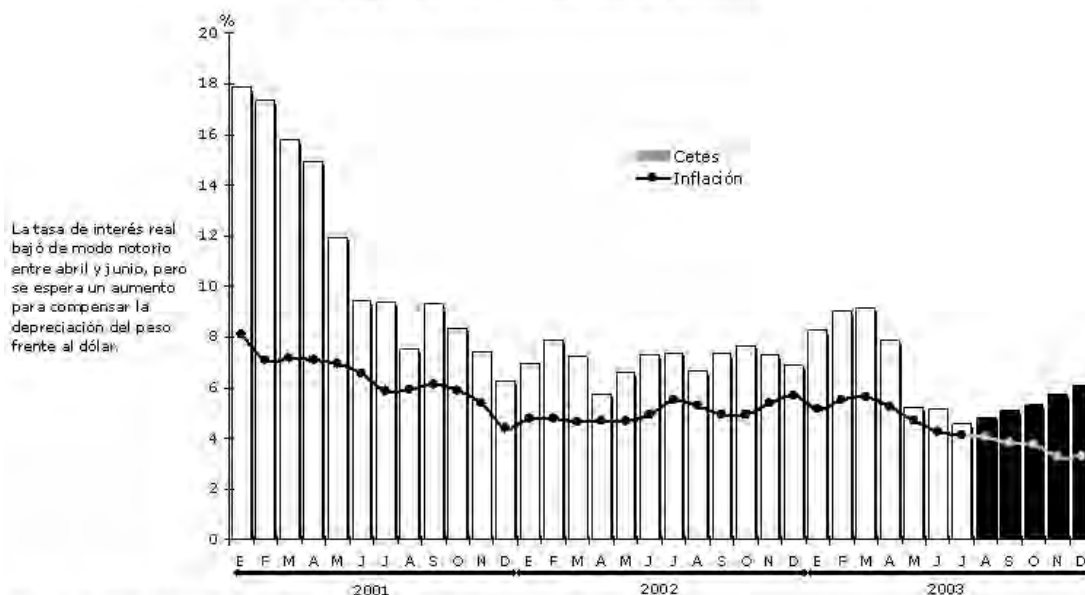
Fuente: Banxico y proyecciones de SIREM Macro a partir de agosto de 2003.

ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR  
Variación respecto al mismo mes del año anterior



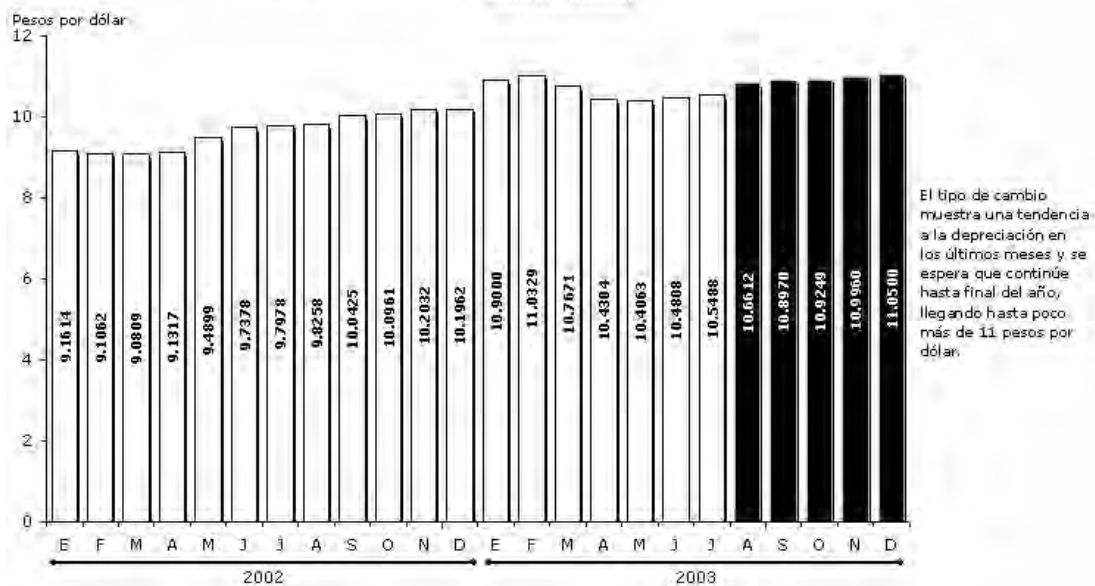
Fuente: Banxico y proyecciones de SIREM Macro a partir de agosto de 2003.

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



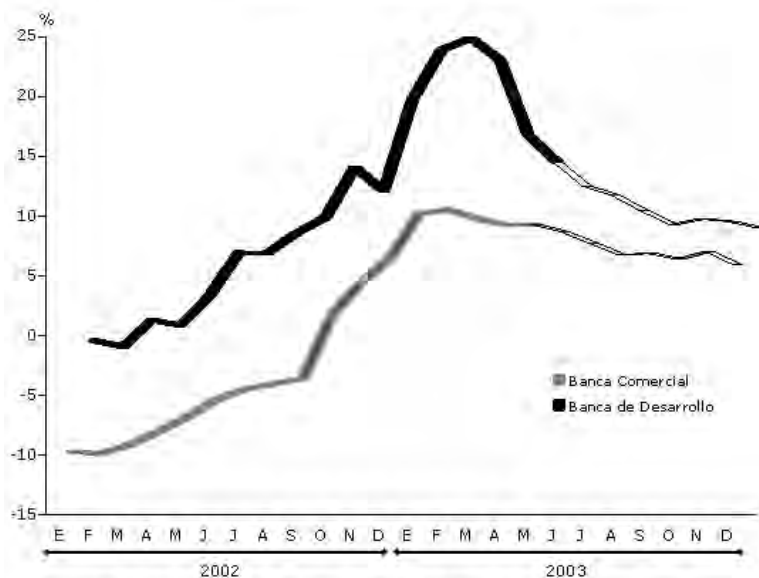
Fuente: Banxico y proyecciones de SIREM Macro a partir de agosto de 2003.

**TIPO DE CÁMBIO PARA SOLVENTAR OBLIGACIONES EN MONEDA EXTRANJERA**  
Promedio mensual



Fuente: Banxico y proyecciones de SIREM Macro a partir de agosto de 2003.

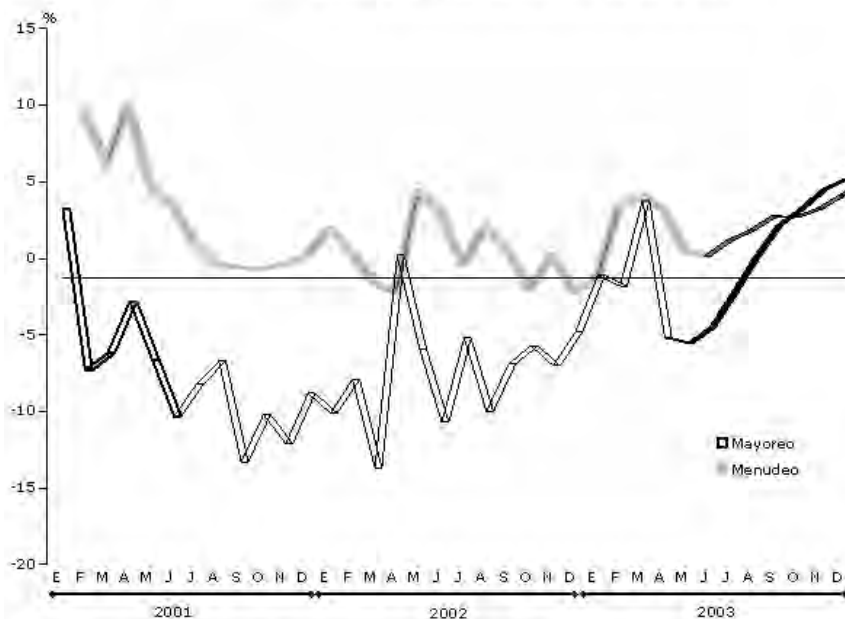
**EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO BANCARIO**  
Variación con respecto al mismo mes del año anterior



El financiamiento bancario a la actividad económica sigue retrasado; se pronostica que seguirá mostrando variaciones a la baja en el resto del año.

Fuente: Banxico y proyecciones de SIREM Sectorial a partir de junio de 2003.

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

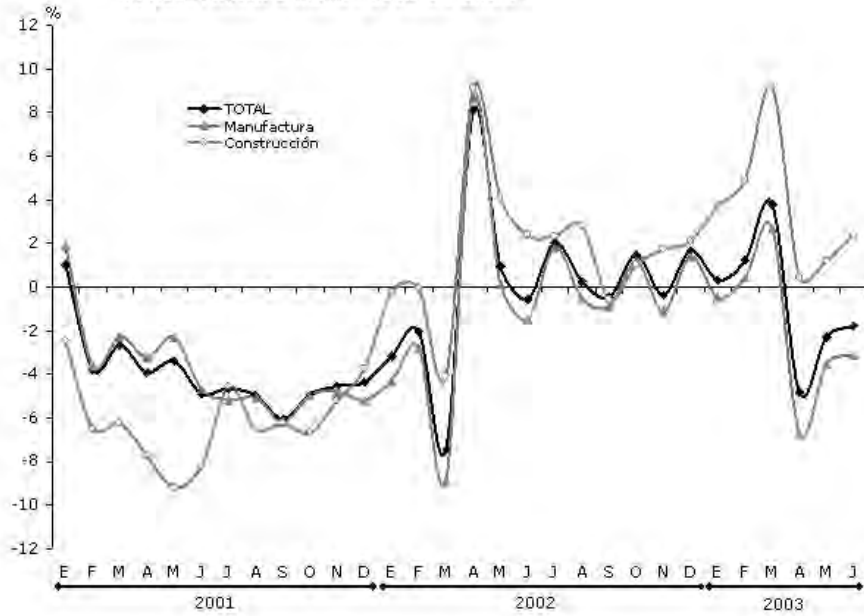


La recuperación de las ventas en el comercio de mayoreo y menudeo es muy débil. Aun con el aumento proyectado, en el segundo semestre seguirá expresando el apocamiento general de la demanda agregada.

Fuente: INEGI y proyecciones de SIREM a partir de abril de 2003.

**EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL**  
Variación respecto al mismo mes del año anterior

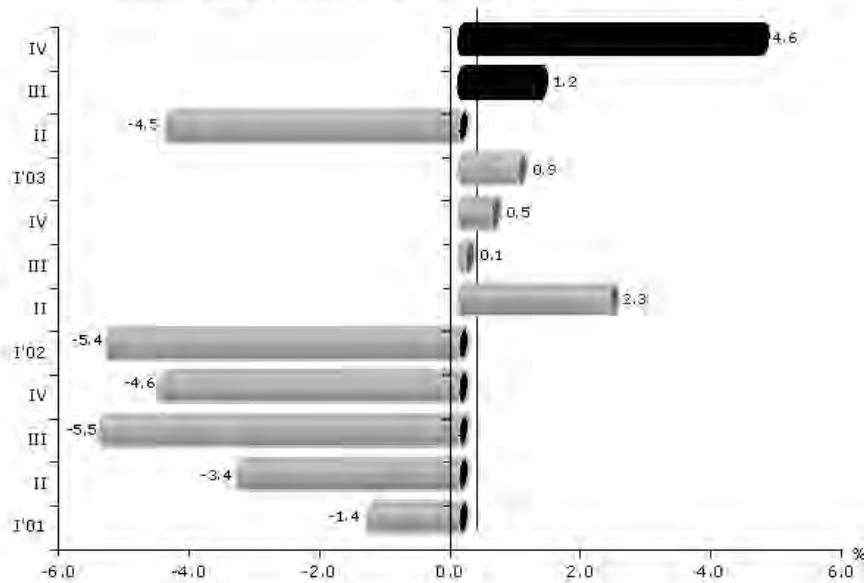
La falta de dinamismo de la economía se asocia con el comportamiento del sector industrial que en conjunto muestra un crecimiento muy lento e, incluso, registros negativos en los últimos meses.



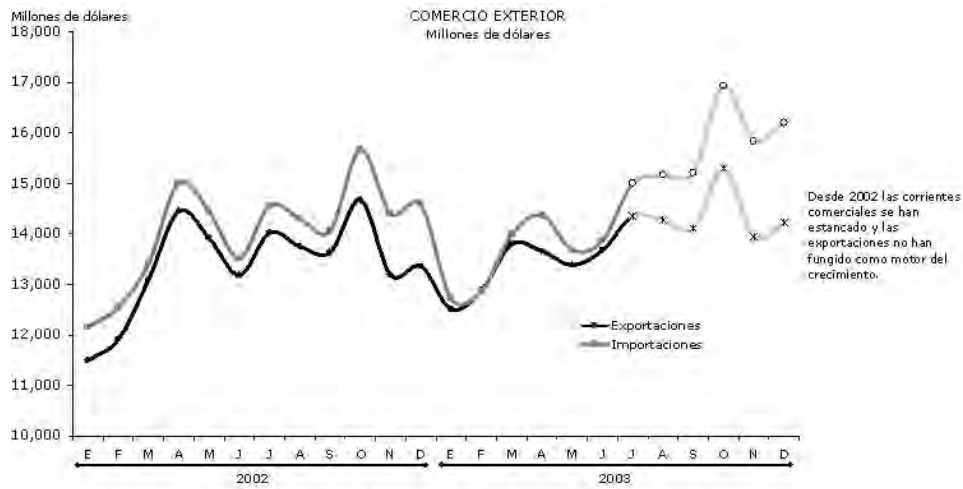
Fuente: INEGI.

**PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA INDUSTRIA DE MANUFACTURA**  
Variación respecto al mismo trimestre del año anterior

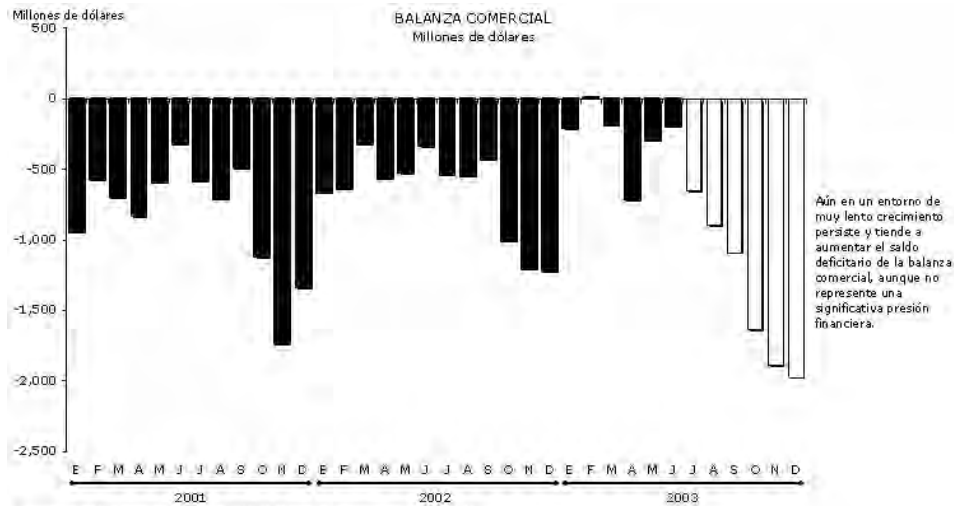
La manufactura ha sido en el periodo de los últimos años una especie de "motor apagado" de la economía mexicana. Esto se vincula con la caída de las exportaciones. Los registros trimestrales del crecimiento manufacturero son muy claros en cuanto al estado recesivo de esta actividad.



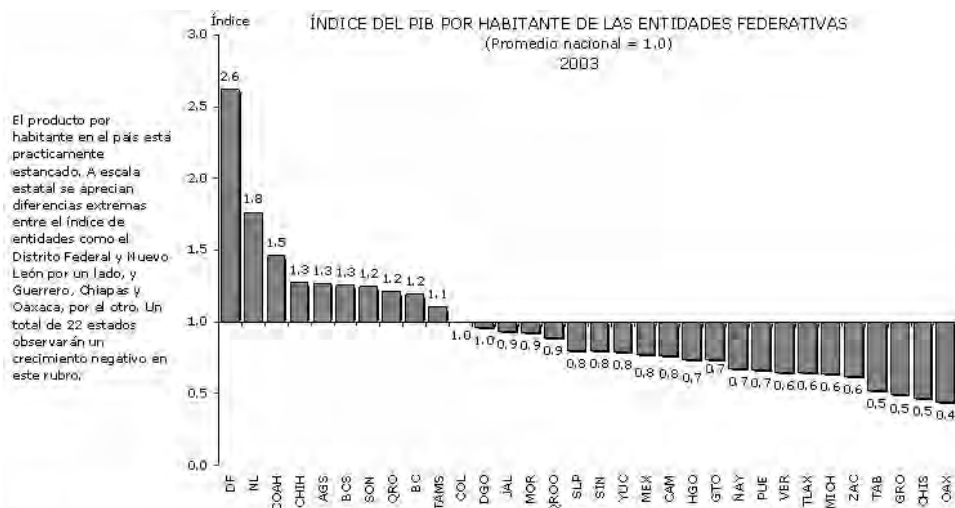
Fuente: SIREM, proyecciones a partir del tercer trimestre de 2003.



Fuente: INEGI y proyecciones de SIREM Macro a partir de julio de 2003.

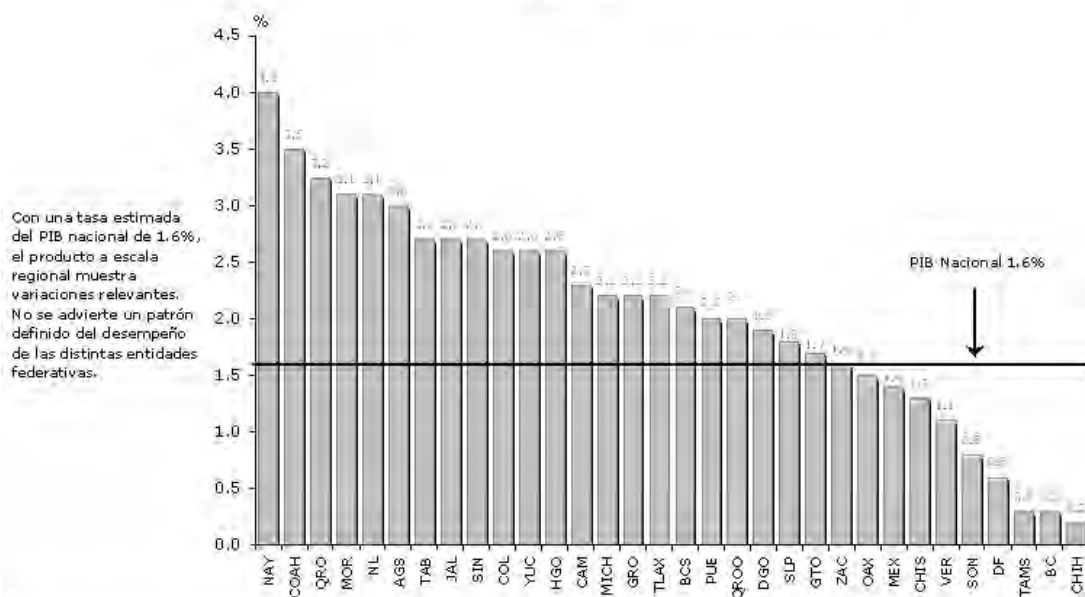


Fuente: INEGI y proyecciones de SIREM Macro a partir de julio de 2003.



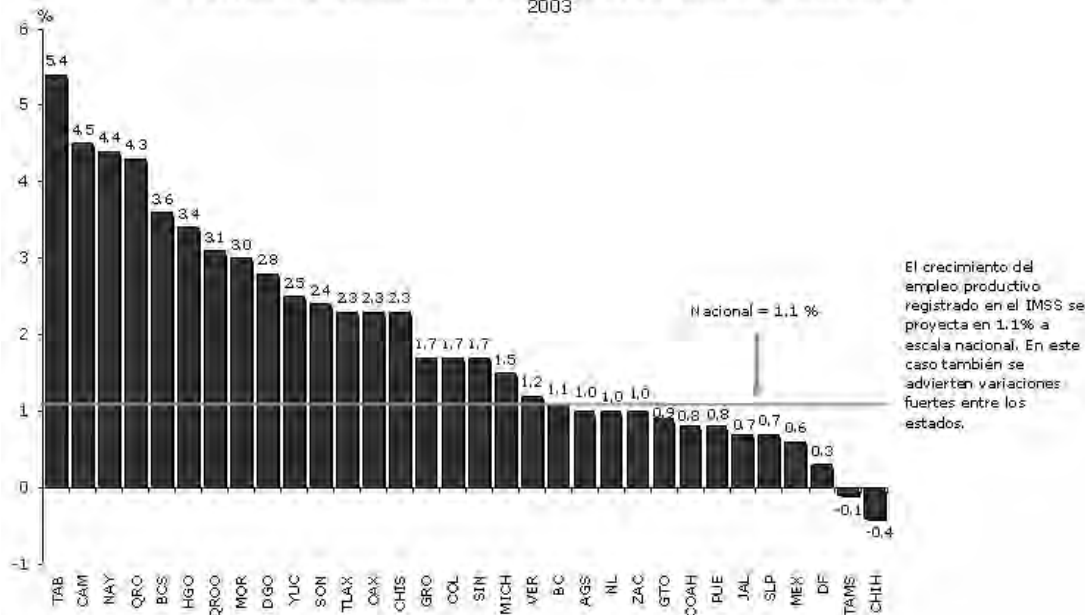
Fuente: SIREM Regional, septiembre de 2003.

PROYECCIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS  
2003



Fuente: SIREM Regional, septiembre de 2003.

PROYECCIÓN DEL CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS  
2003



Fuente: SIREM Regional, septiembre de 2003.

## Morelos: evolución reciente y perspectivas de la economía

**D**esempeño económico  
La región Centro del país<sup>1</sup>, a la que pertenece el estado de Morelos, contribuye significativamente a la generación del Producto Interno Bruto del país. Esto se debe a su alto grado de concentración demográfica y económica, que irradia en gran medida de la ciudad capital del país. En promedio, en los últimos cinco años (1997-2002), los siete estados que conforman la región aportaron 41.8% del PIB, correspondiendo 1.4% al estado de Morelos (lo que equivale a 3.4% del aporte regional).

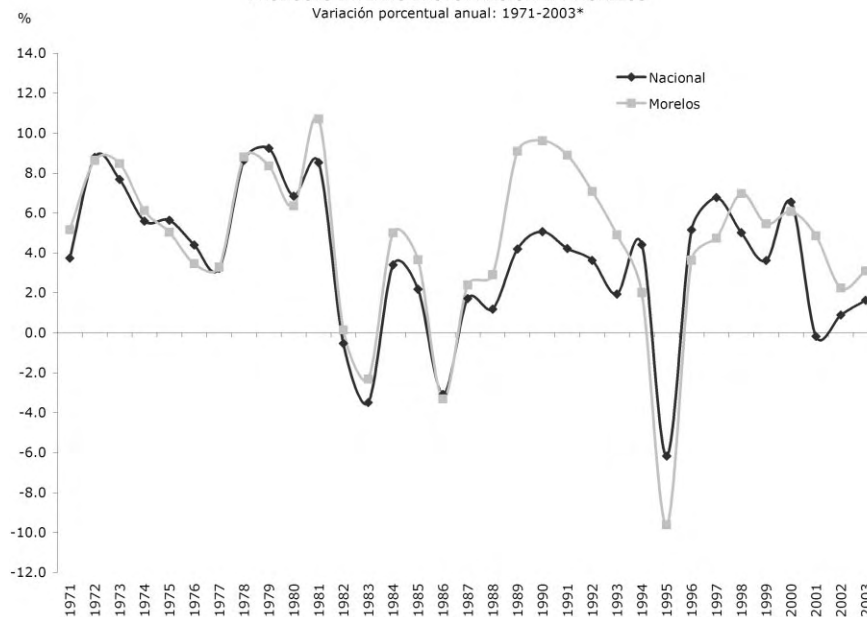
Durante las últimas dos décadas, el comportamiento del PIB de Morelos fue inestable, al igual que el nacional. En los ocho años que precedieron a la recesión de 1995, la economía de Morelos observó un fuerte dinamismo, promediando una tasa anual de 3.1% frente a otra de 2.6% para el conjunto del país. De 1997 a 2002, el crecimiento promedio anual del producto estatal fue de 5.1%, 1.3 puntos porcentuales por encima del promedio general. Para 2003, el SIREM pronostica que el estado crecerá 3.1 por ciento.

### Estructura productiva

A partir de los años sesenta se inició un intenso proceso de industrialización en la entidad: se transformó la agricultura, se establecieron parques industriales, se favoreció la instalación de nuevas empresas y, consecuentemente, se fomentó el crecimiento de grandes concentraciones urbanas y de servicios.

Hoy, las actividades predominantes en la entidad son las relacionadas con los servicios – servicios personales y comercio – y con las manufacturas.

Gráfica 1  
PRODUCTO INTERNO BRUTO: NACIONAL Y MORELOS  
Variación porcentual anual: 1971-2003\*



\* Estimaciones 2002 y pronósticos 2003  
Fuente: SIREM Regional

El sector agropecuario también es importante para el producto del estado, aunque se encuentra desarticulado del resto de la economía. Su aportación al PIB asciende a un promedio de 10.6% y se espera que en 2003 registre un crecimiento de 4.2 por ciento. En cuanto a su contribución al PIB agropecuario del país, Morelos es el origen de 2.6% del total nacional.

Más de la mitad de los municipios del estado sustentan su desarrollo en la agricultura, debido a su vocación agraria. Son tres zonas agrícolas las que se reconocen. En la zona norte, de clima frío, se cultiva maíz, frijol y jitomate de temporal. La zona centro, de clima cálido, cultiva la caña de azúcar, jitomate, cebolla, sorgo y arroz. Finalmente, la zona sur se caracteriza por una mayor actividad ganadera y por cultivos de temporal.

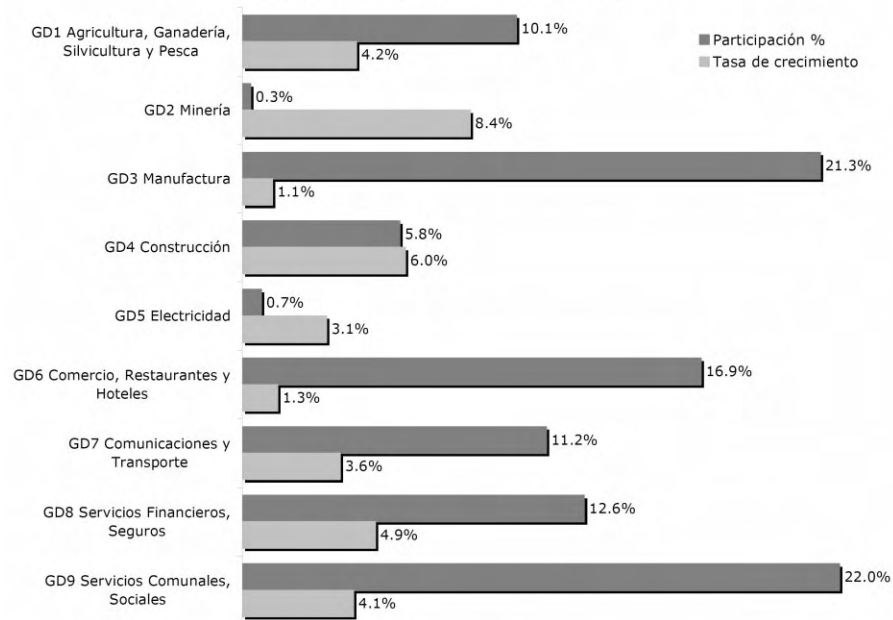
Los cultivos tradicionales, como el de la caña de azúcar y el de granos básicos fueron desplazados gradualmente en el estado por otros más rentables y por algunos bienes agrícolas llamados de lujo (casi todos se destinan a la exportación). Actualmente los principales cultivos de la entidad son viveros (100% de la producción nacional), rosas (92%), ejote (35.4%), jícama (22.5%), nopales (14%), cebolla (10.1%), calabacita (8.7%), pepino (6.9%),

durazno (5.3%), caña de azúcar (3.5%), jitomate (3.1%) y sorgo grano (2.8%).

En cuanto al sector industrial, su principal actividad es la manufactura (que aporta casi 90% del producto industrial del estado). La estructura de este sector es relativamente compleja. Las principales manufacturas son las relacionadas con la fabricación y ensamblaje de automóviles, molienda de maíz, jabones y detergentes, productos alimenticios, productos químicos, refrescos y aguas, productos farmacéuticos, azúcar y prendas de vestir, entre otras. A escala nacional, el estado destaca en la producción de azúcar (6.9% del total), en la de vehículos automotores (6.1%) y en la molienda de maíz (5.9%). De acuerdo con el SIREM, la industria manufacturera aporta más de la quinta parte del PIB del estado y se espera que en 2003 crezca 1.1 por ciento.

Entre las empresas instaladas en la entidad pueden mencionarse las siguientes: Nissan Mexicana, Westfalia Mexicana, Gütermann Polygal Mexicana, Mexama, Placosa, Sekisui S-Lec México, Textiles de Morelos, Freudenberg Nok de México, Mayekawa de México, Químicos y solventes de Morelos, los ingenios azucareros Emiliano Zapata y Casasano La Abeja, Cementos Portland Moctezuma, Con-

Gráfica 2  
MORELOS: ESTRUCTURA PRODUCTIVA  
Participación porcentual y crecimiento por Gran División: 2003\*



\* Pronósticos  
Fuente: SIREM Regional

cretos Apaxco, Glaxo SmithKline, Embotelladora de Cuernavaca, Petróleos Mexicanos, Gas de Cuernavaca, Combustibles de Morelos y Continental de Alimentos.

Jiutepec, Cuernavaca y Zacatepec son los municipios que concentran la producción industrial de Morelos, con 63.2%, 13.4% y 5.2%, respectivamente, del PIB manufacturero estatal. En Jiutepec, se encuentra localizada la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC), que desde sus inicios en 1966 buscaba modernizar y atraer capital financiero e industrial al estado, además de propiciar la integración económica estatal. En CIVAC se instalaron laboratorios químico-farmacéuticos, empresas de plásticos y fibras sintéticas, empresas automotrices, de maquinaria industrial e industrias relacionadas con la manufactura de productos eléctricos y electrónicos. Otra aglomeración industrial importante es la del Parque Industrial de Cuautla (PIC), que busca promover la inversión de pequeñas y micro industrias.

Se debe señalar, que los recientes proyectos de industrialización de Morelos se orienta a fomentar el desarrollo de una gama muy amplia de actividades. Con dichos proyectos se busca promover y estimular la economía de zonas del estado que presentan signos de po-

breza y marginación, cambiando el esquema industrializador de los años sesenta y setenta, que al menos en lo referente a las actividades más dinámicas tuvo un marcado sesgo hacia la concentración territorial y el deterioro ambiental.

El sector de servicios representa aproximadamente el 63% de la actividad económica total del estado. Cuernavaca es el municipio con mayor participación en este sector (60% de los servicios y 43% del comercio), y destaca por su amplio número de hoteles, restaurantes, centros comerciales, así como de universidades y centros de investigación. La cercanía y buena comunicación con la ciudad de México favorecen el flujo constante de bienes y servicios, así como de personas.

Otros municipios del estado en los que destaca por su peso económico el sector servicios son Cuautla, Yautepec, Jiutepec, Jojutla y Emiliano Zapata (que aportan 7.9%, 7.7%, 5.8%, 3.3% y 2.9%, respectivamente, del producto terciario de Morelos).

En cuanto al comercio, el SIREM estima que en 2003 su contribución al PIB estatal será de 16.9% y su crecimiento anual de 1.3 por ciento. En Morelos, el comercio al menudeo significa más de dos terceras partes de la actividad comercial. Según cifras del INEGI, en

Cuadro 1  
MORELOS: PRINCIPALES RAMAS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

RAMAS DE ACTIVIDAD PRODUCTIVA		2003		
		Crecimiento esperado	Participación porcentual de la rama	
			en la GD3 del estado	en la rama nacional
56	Vehículos automotores	-5.3%	31.7%	6.1%
14	Molienda de maíz	6.6%	10.4%	5.9%
39	Jabones, detergentes y cosméticos	5.2%	5.9%	4.7%
19	Otros productos alimenticios	2.0%	5.6%	1.8%
45	Productos a base de minerales no metálicos	7.8%	5.6%	2.3%
40	Otros productos químicos	3.8%	5.0%	4.2%
22	Refrescos y aguas	3.8%	4.9%	2.5%
38	Productos farmacéuticos	5.7%	4.3%	2.6%
16	Azúcar	-1.2%	3.6%	6.9%
59	Otras industrias manufactureras	1.9%	2.9%	1.6%
27	Prendas de vestir	5.6%	2.6%	1.5%
24	Hilados y tejidos de fibras blandas	1.7%	2.6%	3.1%
35	Química básica	11.1%	1.9%	2.0%
41	Productos de hule	3.2%	1.4%	3.2%
11	Preparación de frutas y légumbres	4.9%	1.4%	0.4%
<b>Total</b>		<b>3.8%</b>	<b>89.9%</b>	-

Fuente: SIREM Regional.

el mes de mayo de 2003 las ventas al menudeo en la ciudad de Cuernavaca crecieron 1.1% con respecto al mismo mes un año antes, esto es 0.9 puntos porcentuales más que el crecimiento nacional. Asimismo, el comercio al mayoreo registró en el mismo lapso una variación negativa de 9.6 por ciento. En el país, ésta actividad cayó 5.5% en el mismo periodo.

### Comunicaciones y transporte

El estado se encuentra bien comunicado con el resto de las entidades del centro del país. Cuenta con una red carretera de 1,997.9 kilómetros, de la cual 52.7% son carreteras secundarias, 24.2% son caminos rurales y 23.1% carreteras principales (comprende caminos de cuota pavimentados y libres). El municipio con mayor extensión carretera es Yautepec, que forma parte del corredor Cuernavaca-Yautepec-Cuatla, en donde se concentra el crecimiento urbano de Morelos.

### Inversión Extranjera

La contribución de la inversión extranjera es significativa para el estado. Al mes de diciembre de 2002, el flujo anual de inversión extranjera en Morelos fue de 123.5 miles de pesos y su distribución por actividad fue la siguiente: 33% correspondió a la industria manufacturera, 28% al comercio, 22.5% a otros servicios<sup>2</sup>,

9.9% a servicios financieros, 2.7% a minería y extracción y 3.9% al resto de los sectores.

### Población

En 2000, Morelos alcanzó una población de poco más de millón y medio de habitantes (1,555,296 personas), lo que representa 1.6% de la población nacional. Cuenta con 0.3% de la superficie del país y su densidad de población es de 315 habitantes por kilómetro cuadrado, 6 veces más que el promedio nacional.

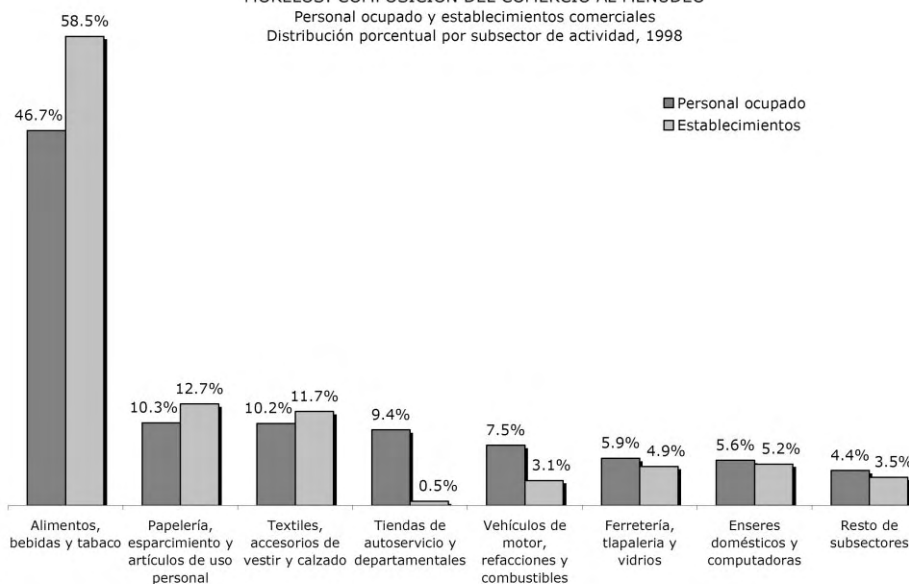
Más de la mitad de la población vive en localidades de 15,000 y más habitantes, y el resto se encuentra disperso en comunidades rurales. Un total de 15 ciudades, de las 1,341 localidades del estado, concentran el 59.4% de los habitantes.

Con la industrialización, la población de la entidad creció rápidamente. De acuerdo con los Censos Generales de Población y Vivienda, de 1960 a 2000, el estado pasó de 386 mil habitantes a 1 millón 195 mil. Este crecimiento demográfico, acompañado por la aglomeración económica, generó grandes desequilibrios en el estado.

A escala municipal, 5 municipios reúnen a más de la mitad de la población: Cuernavaca (21.8%), Jiutepec (11%), Cuatla (9.9%), Temixco (6.0%) y Yautepec (5.4%). No es casualidad que éstos sean los centros donde se concentra

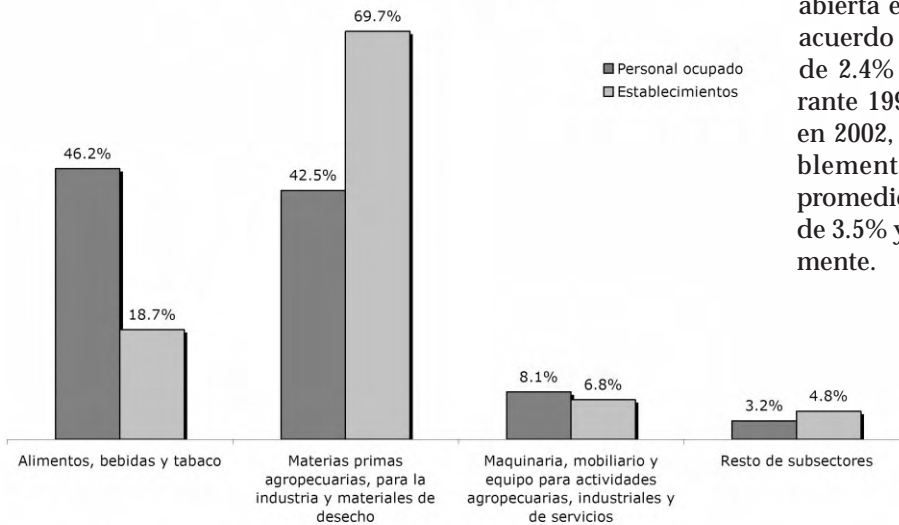
la actividad industrial y los servicios. Entre 1990 y 2000, las tasas más altas de crecimiento de la población se observaron en Emiliano Zapata (5.6%), Jiutepec (5.4%), Xochitepec (5.1%), Atlatlahucan (4.8%) y Huitzilac (3.7%).

Gráfica 3  
MORELOS: COMPOSICIÓN DEL COMERCIO AL MENEDEO  
Personal ocupado y establecimientos comerciales  
Distribución porcentual por subsector de actividad, 1998



Fuente: INEGI, Anuarios Estadísticos de los Estados. Morelos, 2002.

Gráfica 4  
 MORELOS: COMPOSICIÓN DEL COMERCIO AL MAYOREO  
 Personal ocupado y establecimientos comerciales  
 Distribución porcentual por subsector de actividad, 1998



Fuente: INEGI, *Anuarios Estadísticos de los Estados. Morelos, 2002.*

De acuerdo con su edad, la población se estructura de la siguiente forma: 42% son menores de 20 años, 40% oscila entre los 21 y 49 años y el 18% son mayores de 50 años.

En cuanto niveles de migración, dada su gran atracción de mano de obra, Morelos registró en 2000 un saldo neto migratorio positivo de 2.7 por ciento.

La población ocupada del estado suma 613,673 personas, esto es 98.1% de la población económicamente activa, y está distribuida casi en su totalidad en 5 sectores: 35.6% en los servicios, 18.3% en el comercio, 14.6% en la industria extractiva, de transformación y electricidad, 13.5% en actividades agropecuarias y 9.2% en la construcción. Un poco más de la tercera parte de la población (34.5%) recibe de 1 a 2 salarios mínimos<sup>3</sup> por su trabajo, 19.8% de 2 a 3 salarios mínimos y 19.6% no recibe ingresos o recibe menos de un salario mínimo.

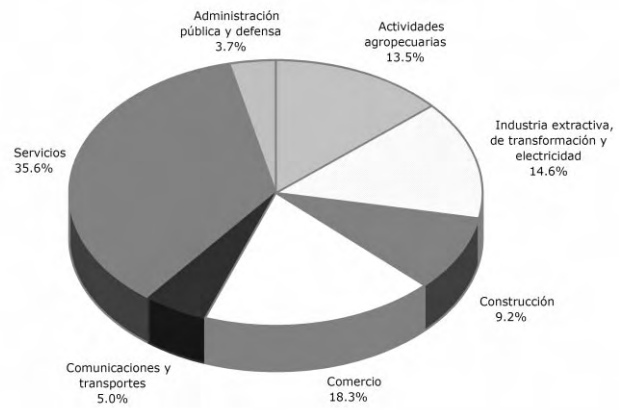
De acuerdo con las cifras del IMSS, durante los últimos cinco años (1998-2002) el empleo formal privado del estado registró un crecimiento promedio anual de 3.6 por ciento. Para 2003 se estima que el crecimiento del empleo sea de 3 por ciento. La mayoría de los empleos formales de Morelos se generan en 4 sectores: industria de la transformación (23.9%), servicios comunales y personales (22.5%), co-

mercio (18.9%) y servicios para la empresa (16.6%).

La tasa de desempleo abierta en Cuernavaca, de acuerdo con el INEGI, fue de 2.4% en promedio durante 1992-2002 y de 1.5% en 2002, ambas considerablemente por debajo del promedio nacional, que fue de 3.5% y 2.7%, respectivamente.

*Paulina Valladares*

Gráfica 5  
 MORELOS: POBLACIÓN OCUPADA POR ACTIVIDAD ECONÓMICA  
 Distribución porcentual, 2000



Fuente: INEGI, *Banco de Información Económica, 2003.*

<sup>1</sup> Conformada por el Distrito Federal, Hidalgo, México, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y el propio Morelos.

<sup>2</sup> Servicios comunales y sociales; hoteles y restaurantes; profesionales, técnicos y personales. Incluye los servicios a la agricultura, ganadería, construcción, transportes, financieros y comercio.

<sup>3</sup> De acuerdo con la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Morelos se encuentra ubicado en el área geográfica "C", y el valor del salario mínimo vigente a partir del 1 de enero de 2003 es de 40.3 pesos diarios.

## Por un índice de “riesgo municipal” de inversiones ambientales

**H**ace varios años el Banco Central de Suiza construyó y difundió un “índice de riesgo-país” (IRP) que ahora es muy famoso en el mundo. Mediante la consideración de variables económicas, financieras, institucionales, de infraestructura y sociopolíticas, el IRP resultaba de una agregación estadística ponderada y servía como brújula para las decisiones de inversionistas en diferentes mercados internacionales, y en especial en aquellos que mostraban crecientes síntomas de incertidumbre.

Diversos refinamientos técnicos realizados sobre el IRP original permiten hoy otorgar calificaciones de los denominados grados de inversión que tanto influyen en la estabilidad o volatilidad de los mercados bursátiles, financieros y de capitales productivos en países que compiten entre sí por atraer fondos a sus respectivos territorios nacionales. La apertura y globalización de los mercados han implicado, cuando no la garantía de mayores niveles de rendimiento, sí la exigencia de asegurar menores niveles de riesgo en espacios específicamente definidos.

A la manera del IRP o de los grados de inversión, en México se requiere cada vez más la construcción de un índice de riesgo municipal que califique los grados de inversión a escala local y regional, asociándolos tanto con la productividad y rentabilidad potenciales de proyectos de diverso giro y tamaño, como con los entornos microeconómicos, sociales, políticos e institucionales inmediatos.

Cuando se dice que México, Brasil, Chile,

Corea del Sur o Filipinas tienen tal o cual grado de inversión, evidentemente se trata de una evaluación del respectivo espacio nacional, con base en el cual suelen tomarse decisiones de radicar o no diferentes mezclas y volúmenes de capital internacional en estos países. Pero en realidad, esos índices y grados de inversión aluden a condiciones aún más específicas que, de acuerdo con los ejemplos mencionados, corresponden preponderantemente con las situaciones específicas de la Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Tijuana, Cancún, Sao Paulo, Río de Janeiro, Brasilia, Santiago, Seúl, Manila.

Para los inversionistas privados, sus agentes y corredores, ya no resulta novedoso el argumento de que la dinámica de la economía global no los conduce por necesidad al mundo entero, sino a unos cuantos destinos privilegiados de alto rendimiento, de bajo riesgo, o lo que es menos común, a otros que esporádicamente conjugan ambos atributos. Así, aunque algunos dirán que es un asunto exclusivamente ligado a diferentes niveles y formas de agregación, la economía de las ciudades y regiones globales tiene más parentesco con la realidad que la alusión más genérica de la economía global.

En forma similar, pero volteando la mirada no solamente hacia la Ciudad de México y las ciudades capitales de las 31 entidades federativas del país, sino hacia los 2 430 municipios existentes, puede percibirse que contar con criterios claros y con indicadores e índices bien contruidos para la calificación

municipal de las inversiones públicas y privadas, agregaría un significativo valor a la capacidad competitiva de empresas y proyectos a escala local. Habrá quien diga que construir un índice riesgo-municipal para todos los municipios sería un despropósito, además de ser algo no financiable. Pero ya no resulta tan irreal técnica y económicamente realizar este esfuerzo, por ejemplo, para el 10 por ciento de los municipios. ¿Cómo elegir a esos 250 territorios? Mediante el ordenamiento descendente de los mismos a partir de una sola variable absoluta, la demográfica; 250 municipios representan 218 espacios adicionales de inversión a los correspondientes a las 32 ciudades capitales del país que seguramente entrarían en esta muestra. En conjunto representan una porción significativa de nuestros cerca de 100 millones de habitantes. Por consideraciones diferentes a las demográficas, atendiendo a criterios estrictamente biogeográficos y ambientales por ejemplo, podrían incluirse otros 50 municipios más, para cerrar la muestra en 300.

Muchos argumentarán que lo que importa es pensar en los mercados locales y regionales, no en el número de municipios, atender la capacidad de compra y la competitividad existentes en los mismos; o bien pensar en plataformas de lanzamiento exportador, con lo que su preocupación estaría más concentrada en la distancia económica que hay entre estos territorios y los mercados externos (infraestructura portuaria, aeroportuaria, carretera, vecindades económicas y capacidades instaladas de tecnologías de información y conocimiento). Pero lo cierto es que, en cualquier caso, para desarrollar mejores especializaciones económicas y mayores capacidades competitivas entre empresas, municipios y regiones, sería de enorme utilidad contar con un índice de riesgo municipal como el que se está comentando en esta nota.

Ahora bien: ¿por qué construir ese índice de riesgo municipal específicamente para inversiones ambientales? Hay tres razones básicas: por una convicción personal, técnica y profesional de quien escribe; por el enorme déficit de infraestructura ambiental del país; y porque el índice sería una buena herramienta para inducir procesos de inversión y de negocios relacionados con los emergentes merca-

dos ambientales, internalizando simultáneamente importantes costos sociales y ambientales, al tiempo que podrían crearse sinergias institucionales y regionales.

Prescindiendo de la primera de las tres razones, resulta ilustrativo pensar en algunas potenciales inversiones públicas y privadas en infraestructura y servicios ambientales. En términos de aire, agua, residuos, suelos, bosques y biodiversidad, podrían identificarse las siguientes oportunidades de inversión que, en ausencia del mencionado índice de riesgo municipal, con dificultad trascenderían su carácter de oportunidades. Contar con ese índice, evidentemente no garantiza una lluvia de fondos de inversión pública y privada en mercados ambientales, pero de alguna manera podría impulsarlos, partiendo del supuesto de que el funcionamiento eficiente del mercado requiere de información sobre la cual hacer cálculos y fundar expectativas.

Entre las oportunidades de inversión en materia de aire, señalo las siguientes, entre otras muchas: redes de monitoreo atmosférico; laboratorios de análisis físico-químico de las muestras colectadas; fabricación y mantenimiento de convertidores catalíticos, quemadores industriales de bajas emisiones de óxidos nitrosos; colectores de polvos y otros equipos de control de emisiones; infraestructura vial y carretera. En materia de agua: redes de monitoreo de la calidad del agua en diferentes cuerpos hídricos nacionales (mares, playas, ríos, lagos, acuíferos); plantas de tratamiento de aguas residuales (diversos tamaños y tecnologías); laboratorios de análisis biológico y físico-químico de las muestras reunidas; volumen y calidad del suministro de agua potable; alcantarillado y drenajes; infiltración natural y artificial de agua al subsuelo; colecta de agua pluvial; embalses e infraestructura de control de avenidas y escurrimientos, entre otras opciones de inversión. En lo que hace a los residuos: recolección de basura y limpia pública; acopio, transportación, manejo, reutilización, reciclaje y disposición de residuos sólidos municipales (RSM); rellenos sanitarios; manejo integral de residuos peligrosos; depósitos especiales de alta y muy alta peligrosidad; mobiliario municipal especializado en acopio de residuos, etcétera. En suelos: evaluación y remediación

de sitios contaminados por diferentes elementos y procesos; laboratorios de análisis biológico y físico-químico de las muestras; infraestructura y materiales de construcción y rodamiento.

En cuanto a los bosques, hay necesidades y oportunidades de inversión en caminos forestales; brechas cortafuego; proyectos de aprovechamiento forestal y silvoagropecuario sustentables; certificación de maderas, de productos maderables y no maderables; plantaciones comerciales; “fábricas de agua”; ecoturismo y espacios de recreación; servicios ambientales diversos (recarga de acuíferos, fijación de nutrientes, erosión evitada, belleza escénica resguardada, regulación del clima, captura de carbono, etétera). En biodiversidad las opciones incluyen inversiones en infraestructura, señalización y oferta de servicios diversos en áreas naturales protegidas de montaña, bosques tropicales y templados, zonas áridas, santuarios marinos, entre otras áreas y parques naturales; infraestructura de conservación y manejo sustentable de fauna y flora silvestre (unidades de producción regulada en cautiverio o en viveros, mercados cinegéticos, investigación y educación ambiental); observación de aves, mariposas, mamíferos marinos; buceo en arrecifes, entre otras. La asesoría profesional de consultores, analistas y expertos en las áreas aquí señaladas es, de hecho, otra oportunidad de crear mercados ambientales.

Para la construcción del índice de riesgo municipal de inversiones ambientales, públicas y privadas, habrá de hacerse acopio, sistematización y análisis de la información de, al menos, cinco dimensiones a estimar:

1. Certidumbre jurídica
2. Peso administrativo
3. Viabilidad económica y presupuestal
4. Situación demográfica, social y política
5. Variables ambientales

En el primer punto se trata de reunir criterios e indicadores que evalúen o califiquen la *certidumbre jurídica* de los proyectos de inversión ambiental, pública o privada, a escala municipal. Por lo tanto, habrá que analizar la competencia, cobertura, obligaciones, vigencia y estricta observancia de:

- Leyes pertinentes al proyecto de inversión en cuestión: federales, estatales, municipales.
- Normas Oficiales Mexicanas.
- Normas Técnicas y Emergentes.
- Ordenamientos ecológicos del territorio y ordenamientos urbanos y de usos del suelo.
- Reglamentos y normatividad adicional aplicable en el municipio, estado o región.
- Programas de gobiernos estatales y municipales (reglas de operación).  
En el segundo punto, se trataría de evaluar o calificar la *importancia del exceso de trámites o del peso administrativo municipal* para agilizar u obstruir las inversiones ambientales, públicas o privadas:
- Requisitos exigidos y número de trámites a realizar para la apertura de negocios o para la realización de obras de infraestructura y similares
- Horarios de atención y tiempos de respuesta.
- Trámites personales o remotos (internet, por ejemplo).
- Mapa de trámites (cuántos, dónde, en qué oficinas, ciclo completo del trámite, etétera.).
- Cruce de competencias normativo-organizacionales entre dependencias de los gobiernos federal, estatales y municipales.

En el tercer punto, el propósito es evaluar o calificar la *viabilidad microeconómica y presupuestal* de los mencionados proyectos de inversión ambiental a escala municipal:

- Costos de producción (marginales y medios).
- Costos de operación y mantenimiento en el mercado.
- Tamaño y dinámica del mercado.
- Precios de mercado de los bienes o servicios involucrados en el proyecto (bienes sustitutos, complementarios).
- Valor presente neto y retorno de inversiones.
- Infraestructura básica y de servicios municipales.
- Costeo de externalidades.
- Valorización económica de bienes públicos.
- Estructura y dinámica de la economía regional, estatal y municipal.
- Especialización productiva e inserción económica del municipio en la región.
- Entorno regional de las empresas radicadas en el municipio.
- Finanzas públicas municipales.

- Gasto corriente del municipio en materiales, suministros y servicios generales.
- Gasto municipal en obras públicas e inversiones directas.
- Presencia de programas, apoyos o subsidios de los gobiernos federal o estatal en el municipio o región.
- Estructura de incentivos y desincentivos.

En el punto cuatro, se hace alusión a algunas variables que podrían utilizarse para evaluar o calificar la *situación demográfica, social y política municipal*:

- Población (principales características demográficas).
- Municipios expulsores y receptores netos de población.
- Transición demográfica.
- Escuelas, centros culturales, universidades y servicios de educación y capacitación.
- Niveles de instrucción de la población.
- Hospitales, clínicas, centros y servicios de salud.
- Perfiles de morbi-mortalidad de la población.
- Empleo formal, informal e ingresos de la población municipal (encuesta ingreso-gasto de hogares, EIGH)).
- Principales rubros de gasto de los hogares (EIGH).
- Inseguridad social y criminalidad municipal.
- Partido político gobernante y partidos políticos de oposición influyente o débil.
- Congresos estatales y locales, activos, pasivos.
- Asociaciones profesionales, gremiales y sindicatos, activos, pasivos.
- Asociaciones empresariales, presencia de cámaras, organismos o clubes empresariales.
- Preferencias partidarias de la población (estadísticas electorales, IFE)..

Para evaluar y calificar al municipio del cual se trate específicamente en relación con la *dimensión ambiental* de los proyectos de inversión pública o privada involucrados, habría que considerar información sobre:

- Consumo de combustibles, energía eléctrica y otras fuentes de energía.
- Emisiones contaminantes a la atmósfera.
- Medición de estas emisiones contaminantes: diariamente, ocasionalmente, nunca.

- Presencia o no de iniciativas públicas o privadas locales para detener la contaminación del aire.
- Suministro de agua potable (volumen y tarifas).
- Descargas de aguas residuales municipales, industriales, domésticas.
- Volumen y proporción de tratamiento de aguas residuales.
- Existencia de plantas de tratamiento de aguas residuales (número y tipo de tratamiento).
- Presencia y actuación de organismos operadores de agua.
- Pagos solicitados y cobrados por el servicio de agua potable.
- Pagos municipales por el servicio de descargas de aguas residuales (derechos).
- Pagos por el servicio de tratamiento de aguas residuales.
- Volumen y proporción de la generación de residuos sólidos municipales (RSM).
- Recolección de basura y limpia pública.
- Manejo integral y adecuado de los RSM.
- Pagos por estos servicios.
- Reutilización y reciclaje.
- Infraestructura ambiental: existe o no y en qué condiciones, etcétera.
- Correlaciones entre contaminación de aire, agua y suelos con padecimientos y enfermedades del lugar: hay o no evidencias.
- Existencia de áreas verdes municipales, parques y jardines.
- Entorno agrícola, forestal, pecuario, costero, industrial del municipio en cada caso.
- Paisaje y preferencias ciudadanas: existen o no proyectos ecoturístico, reconocimiento monetario de valores hedónicos, etcétera.

Para finalizar, vale la pena insistir en dos de las tres razones para construir este índice de riesgo municipal de inversiones ambientales: el enorme déficit de infraestructura ambiental del país y la posibilidad de que ayude a inducir procesos de inversión y de negocios relacionados con los emergentes mercados y negocios ambientales. Ello traerían como consecuencia nuevas formas de especialización productiva municipal y de inserción económica regional, de acuerdo con criterios ambientales y de desarrollo sustentable.

*Eduardo Vega López*

## *El desempleo en México: de una encuesta a otra*

*Miguel Ángel Mendoza*

### *Origen y evolución de las encuestas*

**E**l Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) presentaron en el mes de mayo la Encuesta Nacional de Empleo con periodicidad trimestral (CONSENE), que abarca del segundo trimestre de 2000 a la fecha. La información que se presenta en la CONSENE se refiere a la población nacional, cuatro ámbitos geográficos, 48 áreas urbanas y 32 entidades federativas.

La presentación trimestral de la Encuesta Nacional de Empleo consolida el trabajo que se viene elaborando desde hace 30 años, con la Encuesta Continua de Mano de Obra (ECMO), la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) y la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) anual.

Para la mayoría de los analistas y especialistas en los temas de empleo y desempleo, es de suma importancia contar con una base de datos del mercado laboral con el desglose que presenta la CONSENE. Es por ello que resulta pertinente comentar y puntualizar el contenido de las encuestas, en términos de su cobertura territorial, así como los eslabones entre la ENEU y CONSENE (sobre todo porque uno de los objetivos implícitos de la CONSENE

es complementar los indicadores de la ENEU).

El sistema de información del mercado laboral tiene su origen en 1972 con el programa de la "Encuesta Nacional de Hogares (ENH)", cuyo diseño fue semejante en algunas etapas al utilizado por el proyecto "Atlántida", (una encuesta para los hogares en un país ficticio con características similares a los países en vías de desarrollo, realizada por la oficina de Censos de Estados Unidos). La ENH se creó como una encuesta que proporciona al mismo tiempo información en diversos temas, como vivienda, empleo, y otros de orden similar. En 1973 el módulo sobre empleo se separó, creándose un proyecto independiente denominado Encuesta Continua de Mano de Obra (ECMO), nombre que en 1974 se cambió por el de Encuesta Continua Sobre Ocupación (ECSO). La cobertura territorial de la ECSO se extendió en un principio a las ciudades de Monterrey, Guadalajara y México; posteriormente se amplió a nivel regional, y en 1978 alcanzó representación a nivel nacional.

El proyecto de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) se inició en 1981 con el propósito de medir los problemas del empleo y desempleo en las principales áreas metropolitanas del país, considerando las características laborales de México. En 1983 y 1984 la ENEU y la

ECSO se levantaron simultáneamente en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey con el fin de crear las condiciones necesarias para generar una sola serie de indicadores de empleo que tuvieran su origen en la ECSO y así dar continuidad al periodo de levantamiento simultáneo ECSO-ENEU. De 1985 a 1989 se utilizó la cobertura geográfica de la ECSO y se incorporaron las ciudades fronterizas de Tijuana, Cd. Juárez, Matamoros y Nuevo Laredo; durante este periodo el levantamiento de la encuesta se conformó por 16 áreas metropolitanas. En 1992 se incorporaron otras 18 ciudades; entre 1993 y 1998 se incluyeron 10 ciudades más, con lo cual, hacia el primer trimestre de 1998, la ENEU se aplicaba ya en 44 ciudades. En 1999 y 2000 se incorporaron cuatro ciudades más: Salamanca, Ciudad Victoria, Reynosa y Tuxpan, ampliándose la cobertura a un total de 48 ciudades. En el mes de agosto de 2003 el INEGI dio a conocer que la cobertura territorial de la ENEU en el mes anterior se redujo de 48 a 32 ciudades, con el fin de equilibrar las estadísticas derivadas de las encuestas, debido a la aparición de la CONSENE también por razones de presupuesto.

### *Entre encuestas*

Una de las labores más importantes de los especialistas consiste tal vez en entender los nuevos

instrumentos, encontrar las vinculaciones que existen en éstos y saber combinarlos para poder llevar a cabo sus análisis e inferencias. En tal sentido, la primera ventaja de la CONSENE con respecto a la ENEU consiste en la cobertura territorial; la ENEU se levanta para 32 áreas urbanas, mientras que la CONSENE es nacional, y se aplica a cuatro ámbitos geográficos, 48 áreas urbanas y 32 entidades federativas. Los ámbitos geográficos son las áreas más urbanizadas y las áreas urbanas medias, urbanas bajas y rurales; las 48 áreas urbanas son las mismas que tenía la ENEU hasta el mes de junio. La segunda ventaja es que incluye el equivalente a la tasa de desempleo abierto<sup>1</sup>, información sobre población total, ocupada, económicamente

sigua siendo el indicador líder. El análisis de los datos de las encuestas para el seguimiento de la coyuntura laboral, se hará utilizando dos eslabones entre los indicadores de la CONSENE: el primero consiste en trabajar la tasa de desempleo urbano con las 32 áreas urbanas y en pasar a la tasa de desocupación de las 48 áreas urbanas de la CONSENE, haciendo así una inferencia<sup>2</sup> hacia las áreas más urbanizadas, que al combinarlas con las otras áreas se llega a los indicadores nacionales. El segundo eslabón

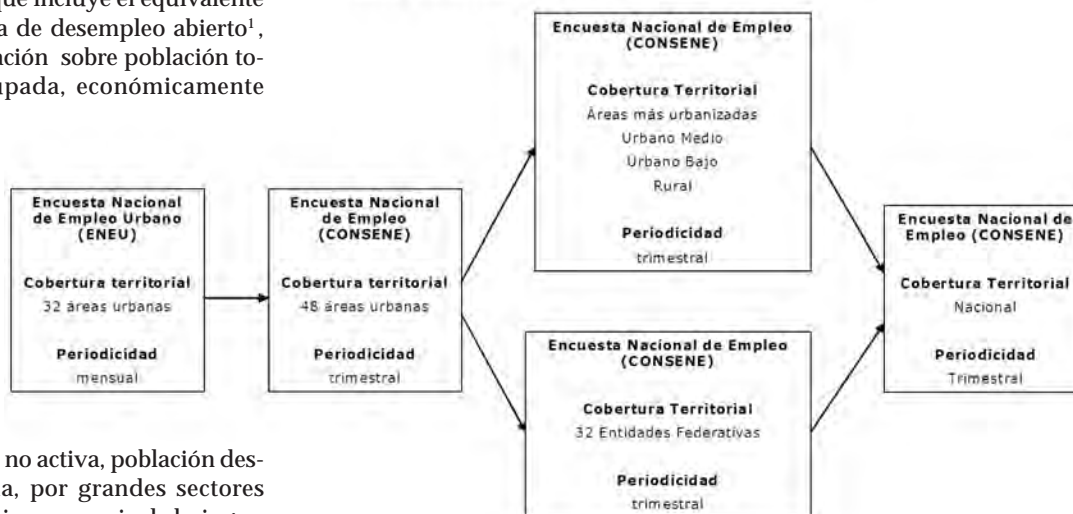
debido a su periodicidad mensual y a que, para muchos analistas de los fenómenos de corto plazo, es mejor la oportunidad que la desagregación del indicador.

**FUENTES**

Nota informativa sobre la cobertura territorial de la encuesta nacional de empleo urbano, INEGI, agosto de 2003.

Encuesta Nacional de Empleo trimestral (CONSENE), presentación y glosario de términos, INEGI, 2003.

Diagrama 1  
FLUJO ANALÍTICO ENTRE ENCUESTAS



activa y no activa, población desocupada, por grandes sectores económicos, por nivel de ingreso, etc. Se trata de un conjunto de información que posibilita un análisis del mercado laboral con mayor profundidad y precisión, al combinar los diferentes indicadores de la encuesta. Una desventaja de los indicadores de la CONSENE con respecto a la ENEU, y que condiciona que la tasa de desempleo abierto siga siendo el indicador líder, es su periodicidad trimestral, ya que para algunos analistas es preferible tener un indicador oportuno que uno desagregado. Por ello, si el especialista económico está interesado en la coyuntura, lo más probable es que la tasa de desempleo urbano de la ENEU

es igual al primero hasta la parte de las 48 áreas urbanas de la CONSENE, pero ahora se infiere hacia las 32 entidades federativas y, finalmente, con la suma de éstas, se llega a los indicadores nacionales.

En conclusión, aunque al pasar de 48 a 32 áreas urbanas la Encuesta Nacional de Empleo Urbano pierde representatividad territorial con respecto a la Encuesta Nacional de Empleo trimestral al no tener la desagregación de esta última, su tasa de desempleo abierto seguirá siendo el indicador líder en el análisis coyuntural del sector laboral. Ello será así

Documento metodológico de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, INEGI.

<sup>1</sup> En la CONSENE la tasa de desocupación es el equivalente a la tasa de desempleo.

<sup>2</sup> El término de inferencia se usa desde el punto de vista estadístico, ya que la suma de las 48 áreas urbanas no es igual al indicador nacional de áreas más urbanizadas. Con las ciudades de las 48 áreas urbanas tampoco se puede llegar directamente al agregado estatal.

## *Las regiones y la economía mundial: nueva estructura de la producción global, competencia y orden político*, de Allen J. Scott.

Oxford University Press, Nueva York, 1998.

**L**a reinsertión de las regiones como fuente de desarrollo económico – resultado de las transformaciones experimentadas en el sistema mundial –, los nuevos procesos de industrialización y las nuevas formas de competencia, el incesante derrumbamiento de fronteras entre las economías nacionales y la consecuente necesidad de una reorganización política son, a grandes rasgos, los temas que aborda Allen J. Scott en su libro “*Regiones y economía mundial: la nueva estructura de producción global, competencia y orden político*”.

El planteamiento principal de la obra es que las condiciones de producción, de competencia e interdependencia están experimentando transformaciones geográficas y políticas, y esto da lugar a una transición entre un sistema económico internacional y un sistema económico global.

El autor realiza su análisis en tres partes. En la primera presenta una revisión documental de las tendencias históricas y geográficas observadas, que confirman el rompimiento de las economías nacionales y su reconfiguración en un mosaico de sistemas de producción e intercambio regionales con alcance global. En la segunda parte estudia el funcionamiento de los sistemas económicos modernos y la regulación social asociada a estos sistemas. Finalmente en la tercera parte, se describen las mayores transformaciones e innovaciones institucionales que están ocurriendo en respuesta a los cambios de la economía mundial.

En un principio reconoce que las instituciones tradicionales del capitalismo, es decir, el estado

soberano y la economía nacional, como expresiones de la vida política y económica, están sufriendo los cambios ocurridos –en las estructuras productivas, de intercambio y de interacción– a lo largo del mundo. Su alcance está siendo reconsiderado debido a la aparición de otras instituciones que los reemplazan como los encargados de la toma de decisiones y de acción colectiva. La discusión apunta hacia el distanciamiento entre la estrecha y estática política territorial del estado y la amplia y dinámica territorialidad de la economía hoy en día. Lo que es importante para Scott es que los sistemas de producción y de intercambio están siendo reconfigurados a escalas geográficas diferentes a la nacional.

En este sentido, identifica una nueva jerarquía espacial, compuesta por cuatro niveles en los que se presentan las relaciones económicas y políticas:

1. *Global*, constituido por redes de actividad económica, reguladas por un sistema internacional de contratos, arreglos y organizaciones.
2. *Plurinacional*, representado por un grupo de bloques multinacionales.
3. *Nacional*, concentrado en el clásico estado soberano.
4. *Regional*, que está surgiendo o resurgiendo como articulación de la vida económica y política moderna.

Y dado que para el autor las regiones constituyen los motores del sistema entero, la discusión la centra en los extremos de esta jerarquía, es decir, en el nivel global y en el nivel regional.

Según Scott se está generando una nueva economía mundial en la que las regiones se desarro-

llan como centros vitales de regulación económica y autoridad política, lo que permite por un lado tener nuevos tipos de comunidad y por el otro acercamientos distintos a los asuntos relacionados con los temas de la ciudadanía y la democracia.

### *Antecedentes*

En el siglo XIX, la industrialización condujo el proceso de crecimiento en cada país y reorganizó su espacio interno, concentrando el desarrollo sólo en algunas partes, provocando que desde las etapas más tempranas del capitalismo existiera un patrón de desigualdad espacial. La distribución irregular y determinada de los recursos físicos y las oportunidades de transporte pueden en un principio explicar la organización del espacio geográfico, sin embargo, son insuficientes para explicar la intensidad de las variaciones en los tipos y densidad del desarrollo experimentado en los diferentes lugares y países. De acuerdo al autor, la división del trabajo y las políticas de comercio internacional nos ayudan a comprender este fenómeno.

Las primeras décadas del siglo XX fueron marcadas por el auge de la industria de la producción en masa. Las principales industrias de ensamblaje funcionaron como los grandes polos de desarrollo y se convirtieron en la fuente de prosperidad de las sociedades industriales avanzadas. Las industrias líderes junto a las industrias abastecedoras surgieron como grandes aglomeraciones espaciales de empresas y trabajadores.

En los años setenta, el sistema de producción fordista declinó, las regiones participantes de éste

perdieron parte de su dinamismo y la nueva inversión se movió hacia otras áreas geográficas, surgiendo nuevos sectores, a menudo con nuevas formas de producción, flexibles, basadas en tecnologías electrónicas. Estas transformaciones se asocian con dos líneas de cambio geográfico. Por una parte, la acelerada globalización de la economía, en la que las barreras geográficas, políticas e institucionales a los flujos de bienes, servicios e inversiones entre países están retirándose. Por otra, una serie de nuevas regiones y espacios industriales están surgiendo en áreas que en otros tiempos fueron periféricas y estuvieron excluidas de las corrientes de industrialización, y que son ahora los nuevos motores de la economía global.

En este sentido, para el autor es importante que los sistemas de producción y de intercambio están siendo reconfigurados a escalas geográficas diferentes a la nacional, y que la conexión entre estado y economía pueda ser vista como una casualidad histórica más que como un indiscutible vínculo social.

#### *Mosaico regional de sistemas de producción e intercambio*

El mosaico global está constituido por dos elementos: un centro formado por un área metropolitana o por un conjunto de estas y por una periferia asociada y dependiente del centro. Las grandes áreas metropolitanas constituyen las unidades básicas de las economías regionales del nuevo mosaico global y son las beneficiadas por los procesos de desarrollo y crecimiento, a diferencia de otros espacios que se encuentran en los márgenes del capitalismo global, desconectados y empobrecidos.

Así, este mosaico puede ser entendido, en buena parte, por la aglomeración demográfica y económica en el espacio geográfico. En las décadas de la posguerra, los nodos principales del mosai-

co crecieron rápidamente en términos de población. De acuerdo con Scott, en 1995, 44.8% de la población mundial habitaba en áreas urbanas y solo 15 grandes áreas metropolitanas concentraban 189.6 millones de personas. El autor observa que paradójicamente estas áreas se concentran cada vez más en los países menos desarrollados, como resultado de los procesos de migración de las regiones pobres hacia regiones con mayores oportunidades económicas.

En términos económicos, casi todas las actividades de producción de un sistema se llevan a cabo en grandes concentraciones urbanas. La aglomeración económica proporciona las condiciones para el desarrollo local de un sistema de producción y de transacciones. Según el autor, este sistema puede ser descrito de acuerdo a tres elementos: 1. Relaciones de insumo-producto entre empresas; 2. Un segmento suntuario, destinado a servir las necesidades de la población local y con base en los productos locales y 3. Una estructura de intercambio con otras regiones.

A escala sectorial, Scott advierte que la aglomeración tiende a presentarse cuando las industrias se enfrentan a mercados inestables cuya competencia está dirigida por la calidad y novedad del producto y no por los costos. En su ejemplo, las grandes empresas que fabrican ropa barata, en grandes cantidades, comúnmente se ubican en lugares dispersos en donde la tierra es barata y la fuerza de trabajo está disponible. Por el contrario, los productores verticalmente desintegrados y orientados hacia la moda tienden a gravitar en lugares cercanos a las grandes áreas metropolitanas. Lo que quiere demostrar es que la aglomeración está asociada a sectores intensivos tanto en transacciones, como en fuerza de trabajo, y que presentan altos niveles de innovación.

Las aglomeraciones generan buena parte del desarrollo económico del mundo moderno. En tiempos pasados estaban caracterizadas por la dotación original de los recursos y por la disponibilidad de trabajo. Actualmente, la forma en la que las regiones se especializan, se integran y desarrollan está también influenciada, de acuerdo con el autor, por las estructuras política y social acumuladas, que sostienen la capacidad regional productiva y competitiva.

El fordismo es una expresión de estas estructuras. La industrialización fordista (1920-1965) tenía fundamento en el crecimiento de polos de desarrollo, a partir de algunos sectores distinguidos por poderosas economías de escala. Esta industria generó importantes concentraciones urbanas y regionales de fuerza de trabajo y de capital, que funcionaron como centros de crecimiento económico.

En los años setenta se observa el ascenso de la industria posfordista, cuando los procesos de crecimiento, innovación tecnológica y formación del mercado de trabajo, tanto de la industria manufacturera como de los servicios, se reestructuraron. La industria posfordista implicaba el cambio hacia sectores con producción flexible, y con oportunidades fuera de los entornos regionales y urbanos tradicionales. En este momento, un nuevo grupo de espacios industriales estaba surgiendo.

Estos procesos de industrialización posfordista, de desarrollo regional e integración económica dieron forma a la geografía económica del mundo de hoy, cuya característica dominante es la presencia de dos sistemas entrelazados: producción e intercambio.

En este sentido, el autor observa por un lado, la ampliación nacional e internacional de las cadenas de productos, en donde los lugares en los que se origina, se transforma y consume un pro-

ducto pueden estar repartidos a lo largo del mundo; y por otro, que los nodos individuales de estas cadenas se están agrupando en mayor grado en densas áreas de actividad económica, formando en conjunto, un mosaico irregular a escala mundial.

Estas densas áreas de actividad económica son pensadas por el autor como los motores regionales de la nueva economía global, como lugares que presentan poderosas economías de aglomeración y efectos crecientes de retorno. Asimismo, dentro de este mosaico mundial existen grandes espacios sin desarrollar, que de acuerdo con Scott, incapaces de construir la infraestructura económica y las organizaciones que originen centros de desarrollo y círculos virtuosos de expansión económica, entre otras causas.

Scott concibe al mundo como una estructura de nodos y de interconexiones. Las regiones líderes de Estados Unidos, Japón y Europa constituyen los motores del sistema mundial, y los espacios geográficos subordinados están representados por una buena parte de África, Latinoamérica y partes de Asia. Más aún, esta estructura refleja la historia económica y la dependencia política de algunas regiones de Asia con Japón, de Latinoamérica con Estados Unidos y de África con Europa.

Asimismo, Scott reconoce que existen distintas categorías de países y regiones en términos de su desarrollo y evolución espacial. 1. Líderes mundiales altamente desarrollados; 2. Países y regiones recién industrializados o con ingreso medio en fases de transición hacia el desarrollo; 3. Países subdesarrollados y rezagados. Pero también reconoce que hacia adentro existe la diferenciación, lo que hace que las relaciones socioeconómicas sean más complejas. Esta diferenciación es reforzada por la globalización progresiva, que somete a las re-

giones a presiones demográficas e intensamente competitivas, que a su vez agravan los dilemas sociales y del mercado de trabajo.

#### *Desempeño económico regional*

El espacio económico es sitio de numerosas externalidades que imponen beneficios y costos definitivos a los productores individuales. Pueden ser positivas o negativas y, en su mayoría, presentan crecientes efectos de retorno. De todas las externalidades que existen en cualquier sistema de producción, las más poderosas se derivan del hecho de que el espacio económico es por definición un área de intercambio, interacción y flujos.

El espacio económico, en sentido estricto es una red social e interpersonal más que una red económica, en donde los agentes económicos individuales intercambian, canjean, negocian, aprenden uno del otro, y en general mantienen bien engrasados los engranes del comercio.

Un tipo de externalidad es por ejemplo, la capacidad de innovación de los productores individuales que es frecuentemente fomentada por la información que circula de manera informal y continua en el espacio económico. Otro tipo importante de externalidad está relacionado con la formación de nichos culturales en ciertas articulaciones del espacio económico.

Por otro lado, las transacciones tienen gran importancia en el funcionamiento de los sistemas de producción y son en parte resultado de la división del trabajo y de los flujos de insumos y producción entre las empresas.

El autor reconoce una doble dimensión de las transacciones, ya que existen tanto en el espacio económico como en el espacio geográfico, en otras palabras, están influenciadas por la localización y la distancia e incurrir en costos a medida que el espacio entre las localidades se amplía. Las

empresas cuyas transacciones sean pequeñas, irregulares e impredecibles probablemente encuentren una ventaja de establecerse cerca una de la otra, mientras que empresas con características opuestas tienen mayor libertad en cuanto al lugar de establecimiento, debido a la existencia de economías de escala que permiten extenderse sobre distancias más grandes.

Este enfoque de costos de transacción no solo se refiere a los costos relacionados con los costos de transportación, sino que se refieren a cualquier tipo de impedimento geográfico a cualquier tipo de interacción entre localidades, incluyendo juicios de las interconexiones de tipo puramente psicológico o social.

Scott combina costos de transacción y externalidades para analizar los patrones de localización como expresión de las interdependencias espaciales y temporales. En su estudio, el caso que incluye costos de transacción heterogéneos y altas externalidades lo considera crucial, ya que describe las condiciones actuales de la geografía económica.

Cuando además de costos de transacción y externalidades, se incluyen en el análisis las fuerzas sociales, culturales e históricas, se tiene que en la coyuntura el empuje de éstas intensifica la tendencia al surgimiento de grandes aglomeraciones, motores de la economía regional.

En la coyuntura, importantes elementos del sistema de producción están concentrados en polos cuya atracción se origina por un lado abundantes externalidades y por el otro altos costos de transacción. Sin dejar de lado que muchos de los bienes y servicios que producen fluyen con facilidad a lo largo del mundo. Scott habla de las limitaciones, en el sentido de una globalización de los sistemas de producción, a pesar de que la globalización de los mercados avanza a paso acelerado.

Cuando los costos de transacción son altos, especialmente en donde existen densas articulaciones en el espacio económico, es razonable esperar que las empresas involucradas estén cercanas una de la otra en el espacio geográfico, por lo que esperaríamos que se presente la aglomeración, en el caso de sistemas de producción altamente desintegrados, cuyas transacciones sean pequeñas y cambiantes en destino y contenido en trabajo.

Asimismo, las transacciones son un elemento crucial de los efectos benéficos que son fundamentales para el surgimiento de los complejos de producción, no sólo como fusiones de capital y trabajo, sino como comunidades y sistemas interdependientes, cuya eficacia es destacada por la proximidad de los participantes. Para Scott, la aglomeración es un poderoso mecanismo para engendrar y apropiarse de muchos de los beneficios económicos y sociales del sistema.

#### *Regulación y desarrollo regional*

Scott hace dos afirmaciones: la primera es que la competencia y los mercados no son fenómenos libres de fluctuaciones sociales, sino que están delimitados por instituciones y convenciones y funcionan gracias a éstas. La segunda es que los mercados y la competencia no funcionan sin contrariedades sino que tienen una tendencia a fallar, ya que el capitalismo es incapaz de reproducirse sin la ayuda de infraestructuras sociales extra-capitalistas. Cuando ciertas formas de orden colectivo y acción son combinadas con la competencia y los mercados, es cuando se obtienen los niveles más altos de eficiencia económica de largo plazo.

Para Scott es importante estudiar los asuntos de gobierno en el contexto regional, tomando en cuenta que los sistemas económicos regionales poseen propiedades colectivas que evitan la pro-

piedad privada, pero que tienen impactos decisivos en las perspectivas económicas y vida de todas las empresas y trabajadores dentro de su alcance. Es así que estas propiedades colectivas son objetivos legítimos de las políticas públicas y de elección social.

El trabajo de Scott se sustenta en la noción de que la forma más efectiva para fomentar externalidades positivas es a través de la construcción de instituciones desde abajo hacia arriba y se enfoca en las redes de relaciones económicas, esencia de la aglomeración. Este enfoque involucra dos tipos de estructura de toma de decisiones y comportamiento interrelacionados: formales e informales, ambas con el fin de obtener ventajas económicas regionales

Las relaciones sociales y culturales son estructuras informales de regulación. De acuerdo con Marshall, la tradición y la vida social son dos aspectos que inciden positivamente en el desempeño económico de determinados lugares, por lo que el autor propone la comprensión del origen y la dinámica de ellos, con el propósito de provocar conscientemente sus efectos positivos.

Por su parte, la regulación formal está comprendida por la planeación urbana y regional y complementada por diferentes formas de acción pública cuyos objetivos se dirigen a la promoción de las ventajas competitivas regionales. Scott distingue cinco categorías de estas formas de acción pública: 1. Suministro de nuevas tecnologías y diseños, que busca organizar la investigación y las nuevas tecnologías de forma colectiva o social, particularmente en regiones altamente especializadas y que es muy probable que obtengan economías de escala gracias al esfuerzo público. 2. Educación y capacitación de los trabajadores, de acuerdo a las necesidades de los productores globales. 3. Redes de colabora-

ción, 4. Servicios de comercialización regional, en la que el buen desempeño de la producción y comercialización recae en la habilidad de penetrar, sostener y dar forma a nichos de mercado y que la tarea de obtener información, desarrollar mercados y actividades es realizada por asociaciones industriales colectivas que tienen más recursos que los productores individuales y 5. Otros servicios, en donde se refiere a la amplia variedad de organizaciones que promueven las ventajas competitivas de las regiones.

Estas estructuras formales e informales de regulación proporcionan por un lado los fundamentos de las ventajas competitivas regionales y por otro las condiciones para la existencia de las aglomeraciones en el tiempo.

#### *Las regiones pobres*

Los márgenes del capitalismo global están representados por una serie de espacios desconectados y empobrecidos, que ocasionalmente presentan grandes concentraciones de actividad económica y crecimiento demográfico

El desarrollo regional desigual es uno de los factores presentes en el crecimiento económico, y siempre nos encontramos con que el crecimiento ocurre con mayor intensidad en algunos lugares, y que es un fenómeno principalmente urbano, ya que las ciudades son parte crítica e indispensable del crecimiento.

En los noventa se abandonaron las políticas que buscaban revertir la polarización económica, cuando los nuevos países industrializados se integraron exitosamente a los mercados mundiales y cuando el crecimiento de largo plazo se presentó en las ciudades de los países menos desarrollados.

Los países no desarrollados buscaron el crecimiento económico exportando (insertándose en nichos del mercado internacional

de trabajo) y sustituyendo importaciones. Y es esta estrategia de desarrollo la que está reforzando sus sistemas de producción local y afinando sus ventajas competitivas respecto al resto del mundo.

Para el autor, este crecimiento se manifiesta en el cambio a un sistema de globalización interdependiente, complejo y multi-enlazado, donde las desigualdades de ingreso siguen existiendo pero en donde la participación negociada en la economía mundial puede en algunas ocasiones impulsar el desarrollo en áreas económicamente atrasadas, lo que se observa con la expansión de un mosaico global de economías regionales que forman una nueva división espacial de la fuerza de trabajo a lo largo del mundo.

En este análisis, el desarrollo económico está expresado en la concentración espacial de la producción, debido, por un lado, a que los productores independientes con alta intensidad de transacción buscarán la proximidad unos de los otros y por el otro, a que la aglomeración favorece las economías de escala.

En este sentido, se observa que los países de ingresos bajos y medios buscan promover el desarrollo económico, a través de programas de industrialización basados en trabajo artesanal, pequeñas empresas, habilidades locales, cultura, que permitan el surgimiento de aglomeraciones y de espacios económicos exitosos, con altas externalidades e intensivos en transacciones. La meta es crear complejos productivos regionales que tengan la habilidad de desarrollarse y crecer en el tiempo como entidades sistémicas con crecientes efectos de retorno.

Las industrias flexibles y especializadas han demostrado ser buenos instrumentos para el cumplimiento de esta meta. En las partes desarrolladas las aglomeraciones de estas industrias están

enfocadas a la producción de alta calidad y compiten exitosamente en nichos de mercado globales. En las partes menos desarrolladas del mundo, tales aglomeraciones comúnmente se especializan en productos de menor calidad, que comprenden un alto grado del uso de fuerza de trabajo barata y de suministros locales. La fuerza de trabajo barata ofrece una ventaja competitiva que en combinación con los esfuerzos por construir un fuerte marco institucional de orden económico colectivo puede resultar en desarrollo económico.

Scott dice que hay que prestar atención a la parte social de la producción, en donde las formas de desarrollo económico no solo son menos perjudiciales desde el punto de vista social, sino que son más efectivas económicamente hablando, en donde la cooperación, la colaboración y la fuerza de trabajo son tan importantes como la fijación de precios. El objetivo final es establecer economías regionales prósperas cuyos productos compitan convincentemente en los mercados mundiales, y luego usar su capacidad adquirida para la expansión de las economías de aglomeración.

#### *Regulación*

La complejidad de gobierno de las economías regionales surge de la existencia de procesos localizados de producción e interacción social y cultural, que se extienden en redes que van más allá de las fronteras del estado soberano. El gobierno local no está preparado para tratar esta complejidad, por lo que surge la necesidad de la construcción de foros y mecanismos complementarios de acción colectiva capaces de regular estas economías.

El autor distingue dos campos de acción de la regulación: intraregional e interregional. A partir de esta apreciación desprende el

término de directiva regional, que define como un sistema de control y coordinación local realizado a través de cualquier coordinación de gobierno formal, asociaciones civiles y organizaciones y sociedades públicas y privadas. Su objetivo es garantizar los flujos de externalidades positivas, que provean de ventajas competitivas a la región.

Las relaciones entre regiones cobran importancia cuando éstas adquieren conciencia de sí mismas, no solo como lugares que concentran inversiones individuales, sino como las encargadas de las ventajas competitivas locales y del desempeño económico. La confrontación de las regiones del mundo establecen una nueva dinámica de regulación y política regional que involucra además a los niveles supranacionales de organización política y económica.

En resumen, Scott muestra el resurgimiento de la región como motor de la nueva economía global, a partir de la entrada en escena de un sistema posfordista basado en tecnologías intensivas en información y capacidades organizacionales, así como por la fragmentación y desestabilización de los mercados. Esta reinscripción de la actividad regional como fuente de desarrollo económico la fundamenta en el crecimiento de las super-aglomeraciones existentes y la aparición de nuevos polos en lugares distantes. Asimismo, afirma que este proceso es intensificado por la globalización, que extiende los mercados de productos y servicios regionales a lo largo del mundo y refuerza los círculos virtuosos localizados que vinculan la división intraregional de la fuerza de trabajo, de especialización, de innovación y de crecimiento económico.

*Paulina Valladares*