

# TERRITORIO y ECONOMÍA

NÚMERO 6 / VERANO DE 2004

SIREM

Sistema de Información Regional de México

*Socios Directores:* León Bendesky, Víctor M. Godínez y Miguel Ángel Mendoza. *Análisis:* 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 M. Godínez

*Cuidado de la edición*

Ana Beatriz Bravo Escobar

*Consejo editorial*

Normand Asuad (Universidad Nacional Autónoma de México)

León Bendesky (SIREM)

Jorge Carrillo (Colegio de la Frontera Norte)

Guillermo Castro (Ciudad del Saber, Panamá)

Roberto P. Guimarães (CEPAL, Chile)

Luis Maira (Santiago de Chile)

Miguel Ángel Mendoza (SIREM)

José Octavio Martínez (CEPAL, México)

Manuel Parga (Universidad Autónoma de Chihuahua)

Mario Polèse (Universidad de Québec)

Marc Rimez (Bruselas)

Clemente Ruiz Durán (Universidad Nacional Autónoma de México)

Federico Rubli Kaiser (Banco de México)

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

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

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

## CONTENIDO

### ■ COYUNTURA

- 2 / *Economía internacional*  
Un intervalo de dinamismo antes del ajuste
- 5 / *Economía nacional*  
El repunte de la economía: ¿hacia una nueva fase de crecimiento?
- 8 / *Economía regional*  
Las plantas maquiladoras y la industria de transformación

### ■ ESTUDIOS

- 12 / Tendencias territoriales en los países del norte de América Latina  
*Víctor M. Godínez*
- 31 / Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa. Segunda parte: Los desafíos institucionales  
*Roberto P. Guimarães*

### ■ RESUMEN ECONÓMICO

- 53 / Pronósticos en perspectiva

### ■ ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS ESTADOS

- 65 / El problema del suministro y consumo de agua potable en el Distrito Federal  
*Elizabeth Ramos Guzmán*

### ■ NOTAS, NOTICIAS, COMENTARIOS

- 74 / Peligrosos espejismos: los sistemas de pensiones de las ciudades estadounidenses
- 76 / El automóvil, la ciudad y el campo (Segunda parte)

## *Un intervalo de dinamismo antes del ajuste*

**C**onforme fue avanzando el presente año, las perspectivas inmediatas del crecimiento económico mundial experimentaron un vuelco muy favorable. Con base en el desempeño global del primer trimestre y en los datos que ya se conocen de abril y mayo, se estima ahora que en 2004 se observará la tasa de crecimiento mundial más alta de los últimos veinte años, que ascenderá a 4.5%, produciendo una expansión del comercio internacional de casi 8% (que, a su vez, será la más intensa desde 2001).

Este buen panorama global, sin embargo, sólo concierne por ahora al corto plazo, es decir, a lo que resta del presente año. La modificación en ciernes de la postura dominante de las políticas económicas de los países de mayor peso en el mundo, y en primer lugar de sus políticas monetarias, que empiezan a orientarse en un sentido claramente restrictivo, antepone un fuerte signo de interrogación sobre la posibilidad de sostener en 2005 y 2006 un ritmo de expansión similar al que se espera para 2004. De hecho, en la mayoría de los pronósticos internacionalmente relevantes, 2005 y 2006 aparecen como años que —para emplear un eufemismo muy extendido en esta materia— no serán *tan buenos* como el presente.

En todos los medios económicos y financieros se da por descontado que los Estados Unidos se desacelerarán progresivamente a partir de 2005. Y debido a que éste funge como la principal locomotora del crecimiento mundial, su menor crecimiento económico se traducirá en un debilitamiento de su demanda

de importación, lo que inevitablemente se manifestará en un entorno internacional menos dinámico. En estas condiciones, se anticipa que la expansión del comercio mundial se mantendrá en lo que resta de la presente década en torno a 7.3% anual, que es un ritmo ligeramente por debajo del estimado para 2004 y muy inferior al que prevaleció durante la década de los años noventa.

Baste considerar al respecto el caso de Japón, que después de todo es la segunda economía más grande del mundo. Tras un prolongado letargo económico, Japón empezó a mostrar en 2004 una mejoría significativa al punto que, a la luz de los datos más recientes, debieron modificarse al alza los pronósticos de crecimiento formulados al inicio del año (1.3%), esperándose ahora un tasa anual de 4.4%, muy similar a la estimada para los Estados Unidos (que es de 4.5 por ciento). De acuerdo con la información disponible, la fuerza principal de esta dinámica reanimación son las exportaciones, y específicamente aquellas dirigidas a los mercados de los Estados Unidos y de China. En términos agregados, las inversiones tienden a mejorar, pero la evidencia estadística muestra que éstas se han concentrado en el sector exportador.

En este contexto, la posibilidad de consolidar en 2005 y 2006 el incipiente renacimiento del dinamismo económico japonés —lo que sería sin ninguna duda muy benéfico para el conjunto de la economía mundial— queda fuertemente supeditada a lo que ocurra en materia de crecimiento en los Estados Unidos (y,

**Pronóstico económico internacional: escenario base**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Crecimiento del PIB real</b>						
Mundial	2.6	4.0	3.3	3.0	3.0	2.9
Estados Unidos	3.1	4.5	3.4	2.8	2.7	2.6
Japón	2.6	4.4	2.1	1.5	1.3	1.2
Unión Europea (25 países)	0.8	1.9	2.2	2.2	2.2	2.2
Unión Europea (15 países)	0.7	1.8	2.1	2.1	2.1	2.1
Zona Euro (12 países)	0.4	1.6	2.1	2.2	2.2	2.1
<b>Crecimiento del comercio mundial</b>						
Bienes	5.2	7.9	7.3	7.2	7.2	7.5
<b>Precios Internacionales</b>						
Petróleo	28.8	33.5	26.0	23.5	23.0	23.0
Materias primas sin petróleo	8.9	11.9	0.3	1.7	1.5	1.8
Alimentos	6.6	6.4	2.5	4.7	5.6	5.1

Fuente: The Economist Intelligence Unit

---

Hay factores de orden coyuntural que podrían empezar a condicionar la dinámica económica y financiera internacional con mayor anticipación y fuerza que las consideradas por los especialistas a principios de año.

---

en menor medida, en China). Es evidente que, conforme el ritmo anual del PIB estadounidense disminuya en los próximos dos años, como se da por descontado qué ocurrirá cuando la Fed (Sistema de la Reserva Federal) empiece a endurecer su política monetaria, el ritmo de expansión de las exportaciones japonesas tenderá a declinar y con ello el nivel de inversión de las empresas volcadas al comercio internacional. De esta manera, las perspectivas económicas de Japón a partir de 2005 muestran una tendencia poco alentadora y con una tendencia muy cercana al estancamiento.

Europa, por su parte, si bien observará una tasa agregada de crecimiento mayor a la muy raquítica de 2003, continuará siendo una zona de escaso dinamismo relativo. En 2004, el producto interno bruto de la llamada zona euro registrará una variación anual real de 1.6% (frente a tasas apenas superiores de la Europa de los 15 y de los 25, 1.8% y 1.9%, respectivamente). En el más largo plazo (2005-2008), se espera que la tasa de crecimiento europeo se estabilizará alrededor de un ritmo realmente muy decepcionante de 2.1 por ciento.

En el corto plazo, los principales riesgos que enfrenta la economía internacional se originan, en primer lugar, en la tendencia al alza de los precios del petróleo en un contexto geopolítico de gran inestabilidad en el que se interrelacionan de manera compleja la situación político-militar del Medio Oriente con un auge de la demanda en el mercado petrolero mundial. Desde fines de mayo, las cotizaciones del petróleo tipo Brent se sitúan en las in-

mediaciones de los 40 dólares por barril, que en precios corrientes son las más altas de las últimas dos décadas y media. Diversas consideraciones económicas y políticas en las que intervienen tanto los países productores como los importadores, dejan prever que el nivel del precio internacional del petróleo tienda a descender hacia fines del segundo semestre. Así lo esperan muchos especialistas y así parecen estar considerándolo los formuladores de política y los tomadores de decisión en los tres polos dominantes de la economía mundial. Empero, no puede descartarse del todo la posibilidad de que los precios de esta materia prima estratégica permanezcan elevados, e incluso que experimenten ligeros incrementos adicionales, así sean episódicos, durante un periodo más prolongado. Este hecho, desde luego, generaría presiones que modificarían fuertemente el escenario inflacionario de la economía mundial, con los consecuentes efectos negativos que ello acarrearía para el crecimiento del producto, el empleo y el comercio globales.

Los precios del petróleo son un factor coyuntural de primer orden, pero en materia de inflación las cosas son un tanto más complejas en lo que hace a las perspectivas de la economía internacional. Es importante señalar en este punto que en casi todas las economías —las más industrializadas, desde luego, pero también en las de desarrollo intermedio y emergentes— una serie de actividades no comerciable internacionalmente está ejerciendo presiones estructurales al alza de los precios. Un ejemplo casi paradigmático pero no único de este hecho, es el sector de servicios médicos, cuyos costos de producción y precios al consumidor final tienden a subir constantemente desde hace ya muchos años, produciendo efectos multiplicadores en los precios de otros mercados.

Pero mientras lo anterior se relaciona con la maduración de los cambios estructurales sufridos por la economía mundial en el transcurso de los últimos tres o cuatro lustros, hay factores de orden coyuntural que podrían empezar a condicionar la dinámica económica y financiera internacional con mayor anticipación y fuerza que las consideradas por los especialistas a principios de año. Se trata, concretamente, de las tasas de interés de los Estados Unidos, donde las autoridades monetarias ya emitieron señales de que el precio del dinero podría incrementarse de manera más temprana y con mayor intensidad de lo previsto. La sola perspectiva de un alza de las tasas de interés estadounidenses está ya reduciendo la liquidez internacional y creando presiones sobre varias economías medianas y emergentes con requerimientos de financiación externa.

Ante la perspectiva de un cambio de situación tan marcado en los costos del financiamiento internacional, como el que se producirá con la próxima reorientación de la política monetaria de la Fed, es necesario recordar algunos hechos que no por conocidos dejan de ser relevantes en esta coyuntura. Es el caso, específicamente, del gran endeudamiento y los desequilibrios macroeconómicos que padecen algunas de las más importantes economías del mundo. En particular, la situación financiera del sector privado de los Estados Unidos aparece como un punto preocupante en el nuevo esquema de política económica restrictiva que está por ser instaurado. Los ajustes que se acercan en los Estados Unidos implican riesgos para la economía mundial en varios frentes sensibles: en los mercados cambiarios, en las corrientes de capital y en las políticas comerciales.

*Víctor M. Godínez*

## *El repunte de la economía: ¿hacia una nueva fase de crecimiento?*

**L**os pronósticos actuales del crecimiento de la economía mexicana en 2004 se asientan en los datos que muestran una recuperación del producto en el primer trimestre del año. Este registro es el más alto desde que se inició el periodo depresivo en 2001. Una cuestión relevante concierne a la base de este comportamiento, la formación de capital, y a la posibilidad de que ella permitirá alcanzar una tasa anual de crecimiento del PIB que algunos ubican ya cerca de 4 por ciento.

En efecto, las cifras del desempeño de la actividad económica del primer trimestre muestran que el producto creció 3.7% entre enero y marzo. En ellas se advierte que los sectores del comercio y de comunicaciones y transportes tuvieron tasas de expansión elevadas que, dado su peso en la estructura productiva (21.2% y 12% respectivamente), inciden en la evolución general. La construcción, que representa 4.2% del producto, también aparece como un sector dinámico y se observa que continúa la tendencia de recuperación en esa actividad, especialmente en el sector de la vivienda.

Así, los resultados sectoriales indican que la dinámica de la actividad económica tiene un apoyo fuerte en el comercio, y esto se vincula de manera estrecha con el incremento del financiamiento del consumo. En 2003 el crédito total al consumo siguió creciendo por encima de los altos registros de los dos años anteriores y tuvo una tasa promedio de crecimiento anual de casi 26 por ciento. La parte

correspondiente al crédito bancario fue incluso más relevante con una tasa promedio anual de 35 por ciento. Esto acarrea un mayor nivel de endeudamiento de las familias y representa un problema potencial en la medida en que han ido elevándose las tasas de interés de referencia que impactan sobre las tasas que se cobran en las tarjetas de crédito. En el caso del crédito a la vivienda, los recursos provienen principalmente de fuentes no bancarias, y desde 2001 crece a tasas elevadas que en 2003 fueron en promedio del orden de 37 por ciento. El financiamiento a la producción, en cambio, está muy restringido aun por el lado de las instituciones bancarias, de modo que el endeudamiento de las empresas en el mercado interno apenas muestra una tasa positiva de crecimiento en el último trimestre, luego de registros negativos durante los dos años anteriores.

El estímulo principal de la expansión productiva no provino primordialmente de la industria manufacturera, cuyo producto aumentó en ese mismo periodo 2.8 por ciento. Esta actividad, que significa una quinta parte del producto total de la economía, había sido la fuerza de arrastre en el periodo de 1996 a 2000, generada por el impulso de las inversiones asociadas con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y por su estrecha relación con la demanda de los Estados Unidos, especialmente en la fase final de expansión del ciclo económico en aquel país.

A pesar de que las manufacturas no son la principal fuente de arrastre, se registra un aumento de las exportaciones de esta Gran Di-

**Evolución del Producto Interno Bruto**  
Tasas de crecimiento trimestral 2003 y 2004

Trimestre	PIB	GD1	GD2	GD3	GD4	GD5	GD6	GD7	GD8	GD9
2003/ 01	2.5	1.2	3.0	0.9	5.8	3.7	2.6	4.0	4.2	2.0
/ 02	0.1	5.7	2.8	-4.6	1.3	0.9	-0.3	1.4	3.9	0.4
/ 03	0.6	3.4	3.6	-3.4	3.1	0.3	0.7	3.2	4.2	-0.5
/ 04	2.0	4.8	5.3	-0.6	3.5	-0.1	2.5	4.7	4.7	-0.1
2004/ 01	3.7	4.6	6.4	2.8	4.9	1.4	3.8	9.5	4.3	1.0
/ 02*	1.9	0.8	1.7	3.1	3.3	1.7	2.3	3.5	1.9	0.8
/ 03	2.9	1.6	3.5	3.4	4.7	2.1	4.0	4.8	2.6	1.6
/ 04	3.9	2.8	4.7	4.9	5.8	3.1	4.9	5.7	3.4	2.3

\* Proyecciones del Sirem, Sistema Macro a partir del segundo trimestre de 2004  
Fuente: INEGI y Sirem, Sistema Macro

visión de 11.1% en el primer trimestre (respecto al mismo periodo del año anterior) y la parte que corresponde a la División de los productos metálicos, maquinaria y equipo, que representa tres cuartas partes de las exportaciones manufactureras, creció 11.7% en el mismo lapso.

Esta situación debe ubicarse, todavía, en el contexto de incertidumbre que prevalece en los mercados internacionales, como se desprende, por ejemplo, del elevado precio del petróleo y de las presiones para aumentar las tasas de interés en los Estados Unidos para frenar el repunte de la inflación. Estas circunstancias pueden debilitar el estímulo de la demanda externa para la producción y la exportación manufactureras del país, incluyendo las maquiladoras, en el resto del año.

El nuevo dinamismo registrado en la economía debe asociarse con la recuperación del gasto en inversión que se aprecia en el primer trimestre del año.

Como se sabe, uno de los aspectos más sobresalientes del comportamiento reciente de la economía ha sido el reducido gasto de in-

versión que hicieron las empresas en maquinaria y equipo entre 2001 y 2003, que fue un periodo de bajas tasas de crecimiento del PIB. Las razones que suelen esgrimirse para interpretar este hecho son variadas y se repiten de modo constante. Éstas tienen que ver con cuestiones como la ausencia de reformas en los campos de las finanzas públicas, del sector energético y de las relaciones laborales; o con otras relacionadas con los factores que alientan la incertidumbre de los inversionistas y, también, con las que deberían promover la eficiencia y la rentabilidad de las empresas. En todo caso la conclusión es que la caída de la inversión lleva a la pérdida de la productividad y eso hace menos atractiva la inversión productiva, lo que tiende a convertirse en un círculo vicioso que repercute adversamente en la capacidad de un crecimiento sostenido.

Luego de la crisis de 1995 el gasto de inversión en maquinaria y equipo aumentó a tasas elevadas. En este comportamiento no debe perderse de vista el efecto estadístico de partir de una base muy baja de referencia y tampoco debe relegarse, como ya se señaló anteriormente, el efecto positivo sobre la inversión que provocó la entrada en vigor del TLC. Pero con la situación recesiva iniciada en 2001, las tasas de crecimiento de la inversión se hicieron nuevamente

negativas. A partir del inicio de este año se advierte un aumento de este tipo de gasto y esa es una de las características más llamativas de la actual recuperación.

Los factores relativos a la actividad productiva que marcan la evolución económica del primer

**Inversión bruta fija**  
Tasas de crecimiento\* 1995-2004

Periodo	Total	Maquinaria y equipo		
		Total	Nacional	Importado
1995	-29.1	-36.4	-36.2	-36.6
1996	16.5	23.1	20.4	25.1
1997	21.0	34.0	30.9	36.7
1998	10.3	16.8	14.4	18.6
1999	7.7	10.3	0.7	17.3
2000	11.4	15.9	12.0	18.4
2001	-5.6	-6.4	-7.0	-6.1
2002	-1.0	-3.9	-1.7	-5.2
2003	-0.4	-3.8	-5.1	-2.9
2004				
Enero	1.8	0.5	0.8	0.4
Febrero	4.4	3.4	-3.6	8.0
Marzo	7.1	8.0	2.3	11.4

\* Medidas con respecto al mismo periodo del año anterior  
Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México

trimestre permiten plantear la cuestión acerca del escenario de crecimiento que puede proyectarse para el año. En este contexto, el aumento del gasto en inversión, que en el primer trimestre del año fue de 4.5% en términos reales, aparece como uno de los aspectos más notables. El componente importado del aumento de la inversión creció 11.3%, mientras que el de origen nacional creció 2.3 por ciento.

Las condiciones de la demanda externa a las que ya nos hemos referido serán un punto de referencia clave para el sostenimiento del gasto en inversión, de igual manera lo será la volatilidad de las variables financieras puesto que los movimientos de las tasas de interés y del tipo de cambio repercuten sobre los costos de la maquinaria y equipo.

En este momento el entorno económico parece favorecer el incremento de la inversión, sobre todo, para recuperar los niveles perdidos en los tres años anteriores. Esto no significa, sin embargo, que esa recuperación se sostenga y con ella el crecimiento del producto. Además de esta cuestión habrá que ver los niveles en que se sitúa este componente interno de la demanda agregada de la economía como un factor de arrastre de la expansión.

En un escenario en el que la economía salga finalmente del estancamiento en el que ha estado en los años recientes, la inversión tiene que cumplir un papel decisivo, no sólo para adaptar la producción a la demanda externa, sino también para satisfacer las necesidades del mercado interno que se han mantenido reprimidas. Esta cuestión se vincula necesariamente con políticas de crecimiento de largo plazo que aún muestran gran debilidad en el conjunto de las políticas públicas.

Para que se anime un nuevo periodo de crecimiento del PIB apoyado en una tasa más elevada de inversión, la economía debe sortear aún una serie de obstáculos coyunturales que tiene que ver con las condiciones financieras prevalecientes relativas al control de la inflación y la recuperación más robusta de la demanda interna. En este sentido habrá que seguir la evolución de los ingresos petroleros y, especialmente, el destino que tengan para ampliar el margen del gasto público, por ejemplo, en obras de infraestructura que tengan un efecto multiplicador en el gasto de consumo de las familias y en la inversión de las empre-

**Evolución de la actividad económica**  
Tasas de crecimiento 2002-2004

Grandes Divisiones	2002	2003	2004*
PIB	0.9	1.3	3.1
Agricultura, silvicultura y pesca	-0.2	3.8	2.5
Minería	-0.3	3.6	4.1
Industria manufacturera	-0.6	-1.9	3.5
Construcción	1.7	3.4	4.7
Electricidad, gas y agua	3.8	1.2	2.1
Comercio, restaurantes y hoteles	-0.3	1.4	3.7
Transporte, almacenaje y comunicaciones	2.3	3.3	5.9
Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler	4.4	4.3	3
Servicios comunales, sociales y personales	1.3	0.4	1.4

\* Proyecciones del Sirem, Modelo Macro  
Fuente: INEGI

sas. La gestión fiscal y monetaria deberá liberar las restricciones actuales para apoyar la recuperación y aprovechar las condiciones que hoy parecen favorables para remontar el estancamiento.

La recuperación de las condiciones competitivas es esencial para reanudar la expansión del producto y la generación de empleos mejor remunerados. La estabilidad macroeconómica que se ha conseguido no ha sido suficiente para estimular la inversión, pues ésta depende finalmente de la base estructural en que se asienta. Es en este ámbito en donde el desenvolvimiento coyuntural en el que se centran los análisis de corto plazo tiene que articularse con dicha base estructural. Las reformas que se han promovido en este campo, desde la mitad de la década de 1980, no han cumplido con la exigencia de elevar la competitividad general del sistema económico de México. Así, el desempeño de la economía está sometido a una triple fragilidad: financiera, material e institucional, que es un obstáculo decisivo para el crecimiento.

Las proyecciones del modelo Macro del Sirem indican que, sobre la base de los resultados del primer trimestre, se puede esperar una tasa anual de crecimiento del PIB de 3.1 por ciento. Para sostener y sustentar este proceso, es necesario que las manufacturas recuperen su función de arrastre sobre el conjunto de la actividad productiva, para lo cual es imprescindible, como ya se mencionó, mantener el aumento en el gasto de inversión.

*León Bendesky*

## *Las plantas maquiladoras y la industria de transformación*

**L**a crisis de la industria maquiladora ha sido una de las principales causas del estancamiento observado a escala regional por la industria manufacturera. La desaceleración de la economía estadounidense es el componente más importante de la disminución de las exportaciones provenientes de las plantas maquiladoras de México y, como consecuencia, de la caída del producto, el empleo y las remuneraciones de este segmento del sistema económico nacional. Las modificaciones del mercado mundial de esta clase de producción, aceleradas con el cambio de ciclo de la economía estadounidense, explican por su parte el desmantelamiento y la migración de una cantidad considerable de establecimientos maquiladores.

Ahora bien, de acuerdo con los indicadores más recientes, la economía estadounidense ya está en una fase de plena reanimación, factor que generó a la economía mexicana un benéfico incremento de la demanda de exportaciones. Se configuró así el escenario de un importante cambio en la dinámica de la industria maquiladora con impactos positivos sobre el crecimiento económico general y de las manufacturas a escala regional.

### LA DINÁMICA INDUSTRIAL 2001-2004

Para evaluar el impacto de la crisis y recuperación reciente de la maquiladora en la industria manufacturera, se entiende que la industria se estructura en dos partes: la industria de la transformación y la maquila. La me-

dición del impacto depende de la dinámica y de la participación de la maquila en la industria manufacturera.

El *Cuadro 1* contiene los indicadores básicos de las industrias manufacturera y maquiladora. Lo primero que resalta es el gran impacto que tienen las maquiladoras en el comportamiento de las exportaciones manufactureras del país: en proporción del total, representan 54 por ciento. Su impacto es menor en términos productivos, pues las maquilas representan alrededor de 8% del PIB de la industria manufacturera. En cuanto al personal ocupado, el impacto es muy pequeño: solamente 0.3% del empleo manufacturero total se genera en las plantas maquiladoras.

Esquemáticamente, la crisis industrial se caracterizó por la caída de la demanda de los bienes manufactureros y de maquila en 2001, la recuperación marginal en 2002 y la disminución pequeña en 2003. El resultado final fue una crisis exportadora en manufacturas y maquila que duró los últimos tres años, pero que tuvo su momento crítico en 2001, pudiendo ser calificado el periodo 2002-2003 como de estancamiento.

No obstante a que la crisis exportadora de los dos tipos de industria es semejante, el impacto sobre la producción fue diferenciado. La crisis productiva de estos sectores se caracterizó por caídas sucesivas durante los tres años, aunque éstas fueron más pronunciadas en la maquila. En promedio, la producción disminuyó 6.6% en las plantas maquiladoras y 2.2%

en las industrias de transformación. El ciclo de la crisis productiva manufacturera es consistente con su segmento exportador, mientras que la producción de la maquila fue altamente sensible a la caída externa durante 2001-2002. Como consecuencia de la alta sensibilidad de la producción maquiladora a las condiciones externas, el aporte de esta última a al valor de producto manufacturero de la nación se redujo en 1.2 puntos porcentuales.

El impacto de las crisis exportadora y productiva sobre el empleo de la industria manufacturera y maquiladora se mide en dos sentidos. En términos de tasas de crecimiento, la población ocupada de las industrias maquiladora y manufacturera se redujo respectivamente 6.7% y 5% en promedio durante el periodo 2001-2003. En la industria maquiladora el momento más delicado en la reducción de la demanda de empleo se observó en 2001. En cuanto a la generación de empleo, en la industria manufacturera se dio el mayor efecto, debido a que dejó de emplear a 588 mil personas durante la crisis; en la maquila, este descenso afectó a 260 mil personas.

De acuerdo con la dinámica de la industria en el periodo de crisis, y con la información disponible para el primer trimestre, se puede observar un cambio de tendencia en el

comportamiento actual de la manufactura y la maquila. Los indicadores básicos de las industrias muestran un incremento sustancial de 11% de las exportaciones, de 2.8% de la producción y de 2.5% del personal ocupado en la maquila y de 0.1% en la industria de transformación. Lo anterior se traduce en 25 800 empleos para la maquila y 4 200 para la industria manufacturera, de lo que se infiere que el empleo de la industria de transformación se estancó en los bajos niveles producidos por la crisis.

Si la nueva tendencia de las industrias manufacturera y maquiladora se mantiene, se puede esperar para 2004 una tasa de crecimiento de las exportaciones de las dos industrias de alrededor de 20% y del PIB de 3% a 4 por ciento. En cuanto al empleo, se estima la generación de 90 a 100 mil puestos de trabajo en la maquila y de 20 a 30 mil en la manufactura.

#### LA CRISIS DE LA INDUSTRIAL REGIONAL

La industria maquiladora se localiza en 23 entidades federativas. De su producción, 85% se concentra en el norte del país; en orden de importancia, se distribuye de la siguiente manera: Chihuahua (24.4%), Baja California (21.8%), Tamaulipas (18.9%), Coahuila (8.6%), Sonora

*Cuadro 1*  
**Industrias maquiladora y manufacturera: indicadores básicos**

Indicadores	2000	2001	2002	2003	2004 I
<b>Exportación de bienes</b>					
Manufacturas (%)	19.3	-3.0	0.8	-0.4	11.2
Maquila (%)	24.5	-3.3	1.6	-0.8	11.8
Proporción maquila/manufacturas	54.2	54.1	54.5	54.3	
<b>Producto Interno Bruto</b>					
Manufacturas (%)	6.9	-3.8	-0.7	-2.0	2.7
Maquila (%)	13.7	-9.8	-9.2	-0.9	2.9
Proporción maquila/manufacturas	8.7	8.1	7.4	7.5	n.d.
<b>Personal Ocupado</b>					
Manufacturas (miles de personas)	4,102.1	3,898.8	3,652.4	3,513.6	3,517.8
Maquila (miles de personas)	1,310.0	1,071.5	1,067.9	1,050.2	1,076.0
Manufacturas %	4.8	-5.0	-6.3	-3.8	0.1
Maquila %	9.6	-18.2	-0.3	-1.7	2.5
Manufacturas (generación de empleo)	188.7	-203.3	-246.4	-138.8	4.2
Maquila (generación de empleo)	114.7	-238.5	-3.5	-17.7	25.8
Proporción maquila/manufacturas	0.3	0.3	0.3	0.3	n.d.

Fuentes: INEGI y Sirem

(6.1%) y Nuevo León (5.1 por ciento). En el curso de la reciente crisis de crecimiento de la industria maquiladora, Sonora descendió del cuarto al quinto lugar de importancia.

Ahora bien, las entidades federativas donde la industria maquiladora observó contracciones más pronunciadas durante el periodo 2001-2003 no fueron, en general, aquellas donde la maquila tiene su mayor presencia. En efecto, de acuerdo con la información disponible, las mayores caídas de la producción maquiladora se registraron en Baja California Sur (-31.3%), Estado de México (-17.3%), Aguascalientes (-15.1%), Hidalgo (-14.7%) y Sonora (-13.3 por ciento).

La maquila representa el componente más importante en la generación de la producción manufacturera local en Baja California (53.4%), Tamaulipas (47.4%), Chihuahua (45.1%), Sonora (25.1%), Yucatán (11.9%) y Coahuila (10.1 por ciento).

En la *Gráfica 1* se presentan la tasa de crecimiento del PIB de la industria maquiladora en el periodo 2001-2003 ponderada por su participación en la producción manufacturera del estado, y la tasa de crecimiento del PIB manu-

facturero de la entidad. Las entidades donde la crisis manufacturera se explica principalmente por el desempeño de la maquila fueron Baja California, donde la industria manufacturera disminuyó 4.6% (en esta entidad, 84% del descenso se explicó por la crisis maquiladora), y los estados de Chihuahua (donde el comportamiento de la industria manufacturera es explicado en 75% por la maquila), Tamaulipas (66%), Baja California Sur (50%), Yucatán (46%) y Sonora (38 por ciento).

En el *Cuadro 2* se presentan las tasas de crecimiento del índice de volumen manufacturero, que publica el INEGI de diecisiete entidades, y del valor agregado de exportación de trece entidades compatible con el primer indicador, para el primer trimestre de 2004.

En el primer trimestre de 2004 la industria maquiladora de seis de las trece entidades en análisis presentó tasas de crecimiento negativo, lo que indica claramente que en estos estados continúa la crisis económica de la industria. El comportamiento de la industria maquiladora de San Luis Potosí, Sonora, Estado de México, Nuevo León y Jalisco mostró un cambio hacia un crecimiento positivo.

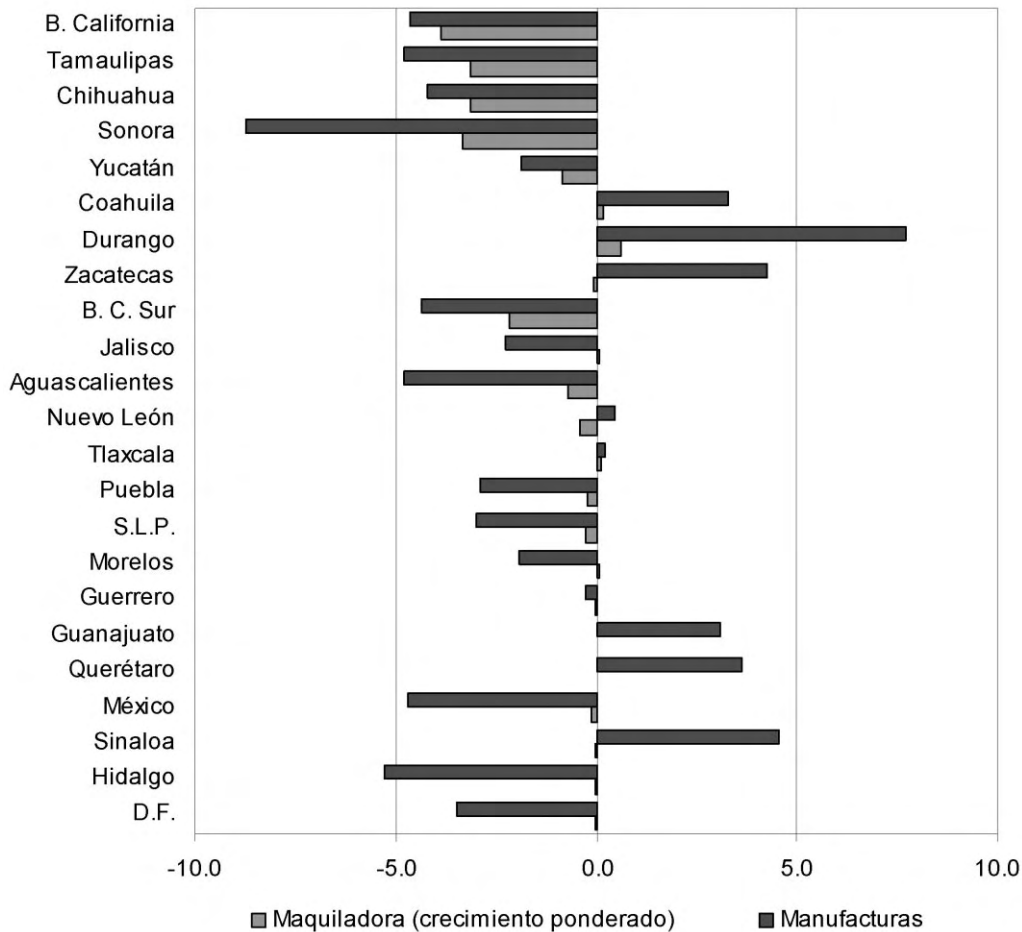
*Cuadro 2*  
**Industrias maquiladora y manufacturera regional**  
Primer trimestre de 2004

Entidad	Crecimiento maquila	Crecimiento ponderado de maquila	Crecimiento manufacturas
Aguascalientes	-30.6	-1.5	8.6
San Luis Potosí	4.5	0.1	6.8
Sonora	3.3	0.8	6.3
Durango	-10.1	-0.8	5.2
Sinaloa	74.7	0.4	3.5
Coahuila	2.2	0.2	3.2
Yucatán	-0.8	-0.1	2.8
Baja California	-2.1	-1.1	1.9
México	3.1	0.0	1.7
Nuevo León	17.4	0.8	1.2
Puebla	-18.3	-0.6	-1.8
Jalisco	2.7	0.1	-3.7
Distrito Federal	-70.3	-0.1	-3.9
Querétaro			8.4
Veracruz			3.5
Tlaxcala			3.1
Morelos			-4.8

Nota: En los cálculos se utilizó el valor agregado de maquila y el índice de volumen manufacturero

Fuente: Sirem Regional

*Gráfica 1*  
**La maquila en la explicación de la crisis manufacturera regional:  
 2001-2003**  
 Tasas de crecimiento



En Coahuila y Sinaloa el crecimiento del sector sigue marcando la misma tendencia positiva de los últimos tres años.

De las estimaciones del Sirem sobre el desempeño de la industria manufacturera regional se infiere que en trece entidades se observó un crecimiento positivo, lo que significó un cambio en la tendencia negativa propia del periodo de crisis. En los estados de Durango, Sinaloa, Coahuila y Nuevo León el crecimiento del primer trimestre confirma la evaluación positiva durante el periodo de crisis. Por último, la industria manufacturera de Morelos, Distrito Federal, Jalisco y Puebla, después de tres años, también parecen continuar en crisis.

De acuerdo con el indicador de crecimiento ponderado del primer trimestre de 2004 no existe evidencia de que el comportamiento de la industria maquiladora determine, en general, la dinámica agregada de la industria manufacturera; ésta, más bien, parece estar siendo determinada por la recuperación de la industria de la transformación. Sólo en el caso de Nuevo León el crecimiento de la maquila explica 60% de los resultados del sector manufacturero, mientras que en Puebla la crisis maquiladora explica 37% de la tasa de crecimiento negativo de su manufactura.

*Miguel Ángel Mendoza*

## *Tendencias territoriales en los países del norte de América Latina\**

Víctor M. Godínez

### 1. NATURALEZA DESIGUAL DEL DESARROLLO

**E**l desarrollo y el crecimiento económicos son procesos de manifestaciones y resultados desiguales. Se distinguen por la disparidad y la diferencia entre naciones, regiones, sectores de actividad y agentes económicos y sociales. Hay una dinámica de la diferenciación que no sólo es persistente, sino que marca de variadas maneras el desempeño económico considerado a escala global, nacional o sectorial. Al contrario de las tendencias a la convergencia y a la uniformidad que se dan por descontadas en ciertas versiones académicas y políticas del desarrollo, la investigación teórica y empírica, así como la propia experiencia histórica, muestran que la desigualdad es inherente al proceso económico.<sup>1</sup> No se trata de una condición provisional o transitoria de la economía, sino de un estado que ésta tiende a reproducir de manera permanente a la vuelta de cada uno de sus ciclos. La tendencia a la desigualdad es una de las principales “fallas” atribuidas a la economía de mercado, frente a cuyos

mecanismos el orden institucional de las naciones capitalistas ha opuesto históricamente diversas medidas compensatorias destinadas a reducir las disparidades relativas y las disputas distributivas.<sup>2</sup>

En este sentido no existen regiones ni localidades intrínsecamente pobres y atrasadas dentro de los países, sino regiones y localidades de gente pobre, subempleada, sin ocupación y marginada en el marco de relaciones sociales y económicas que tienden a polarizar el progreso, la riqueza, el ingreso, el bienestar y el poder, distribuyéndolos territorialmente. La disparidad entre regiones y localidades (lo mismo que entre naciones), en lugar de responder a un orden secuencial de etapas de desarrollo a la Rostow, se organiza en un orden de complementariedades y oposiciones estructurado como un conjunto espacial coherente y jerarquizado. Por esta razón el desarrollo reproduce las desigualdades, y las sociedades requieren de acciones exógenas al proceso de mercado, para atenuar la disparidad y nivelar de diversas maneras, y en diversos grados, “el campo de juego” en el que participan los distintos agentes, sectores y territorios.

### 1. DISPARIDAD SOCIAL DEL INGRESO

En cuanto al tema central del presente estudio, que atiende al ámbito interno de los países de la Región Norte de América Latina, el carácter desigual del desarrollo tiende a manifestarse en una constante diferenciación entre grupos sociales, espacios y actividades

\* Este texto forma parte del documento *Manifestaciones territoriales del nuevo estilo de desarrollo en la región norte de América Latina*, LC/MEX/L.591, 26 de diciembre de 2003, elaborado en la Sección de Desarrollo de la sede Subregional de México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas.

productivas “dinámicas” (o modernas) y “atrasadas” (o tradicionales). Una de las manifestaciones más visibles de esta tendencia estructural concierne a la distribución del ingreso y la riqueza. En la mayoría de los países de la RNAL los beneficios del crecimiento económico se reparten de manera muy desigual, dando lugar a que en ellos prevalezcan grados de concentración que se clasifican entre los más elevados del mundo, además de que —dadas las características histórico-institucionales de la región— se caracterizan por su fuerte rigidez. En contextos de crecimiento económico bajo y volátil, como el que persiste en términos generales en la RNAL desde la década de 1980, tal característica acentúa esta primera y más elemental dimensión de la desigualdad.

Se demuestra esta polarización al examinar el ingreso del decil más rico en múltiplos del ingreso del decil más pobre de la población de los países de la región. El *Gráfico 1* correlaciona esta variable con el crecimiento real del producto interno bruto (PIB) por habitante. Varias observaciones se desprenden de esta información. Existen dos grupos de países en función de los grados promedio de concentración del ingreso: por una parte, Costa Rica, El Salvador y México, donde el decil más rico multiplica por un factor promedio de 15 el ingreso del decil más pobre de la población; por otra, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana, donde este múltiplo es significativamente superior, abarcando un espectro que va, en los años más recientes de las muestras, de un mínimo de 23,7 en el último país a un máximo de 37,9 en el primero.

El colapso del régimen de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, acaecido al inicio de los años ochenta, recrudeció en todos los países la desigualdad distributiva inherente a ese modelo. Las políticas instrumentadas posteriormente por los gobiernos —primero para estabilizar la economía y después para reformar su estructura por medio de la apertura externa y la liberalización de los mercados—, no propiciaron las condiciones necesarias para atemperar este impacto; la evidencia disponible muestra incluso que, en la mayoría de los casos, los efectos de esas políticas reforzaron las tendencias a una ma-

yor polarización distributiva. Los beneficios de la reanudación del crecimiento económico en el transcurso de los años noventa —que salvo en la República Dominicana registró en todos los países una intensidad menor a la de los promedios históricos— se concentraron en los sectores sociales mejor situados en la escala del ingreso, cuyas cuotas de participación se mantuvieron y en ocasiones hasta mejoraron en relación con las de los sectores más desfavorecidos.

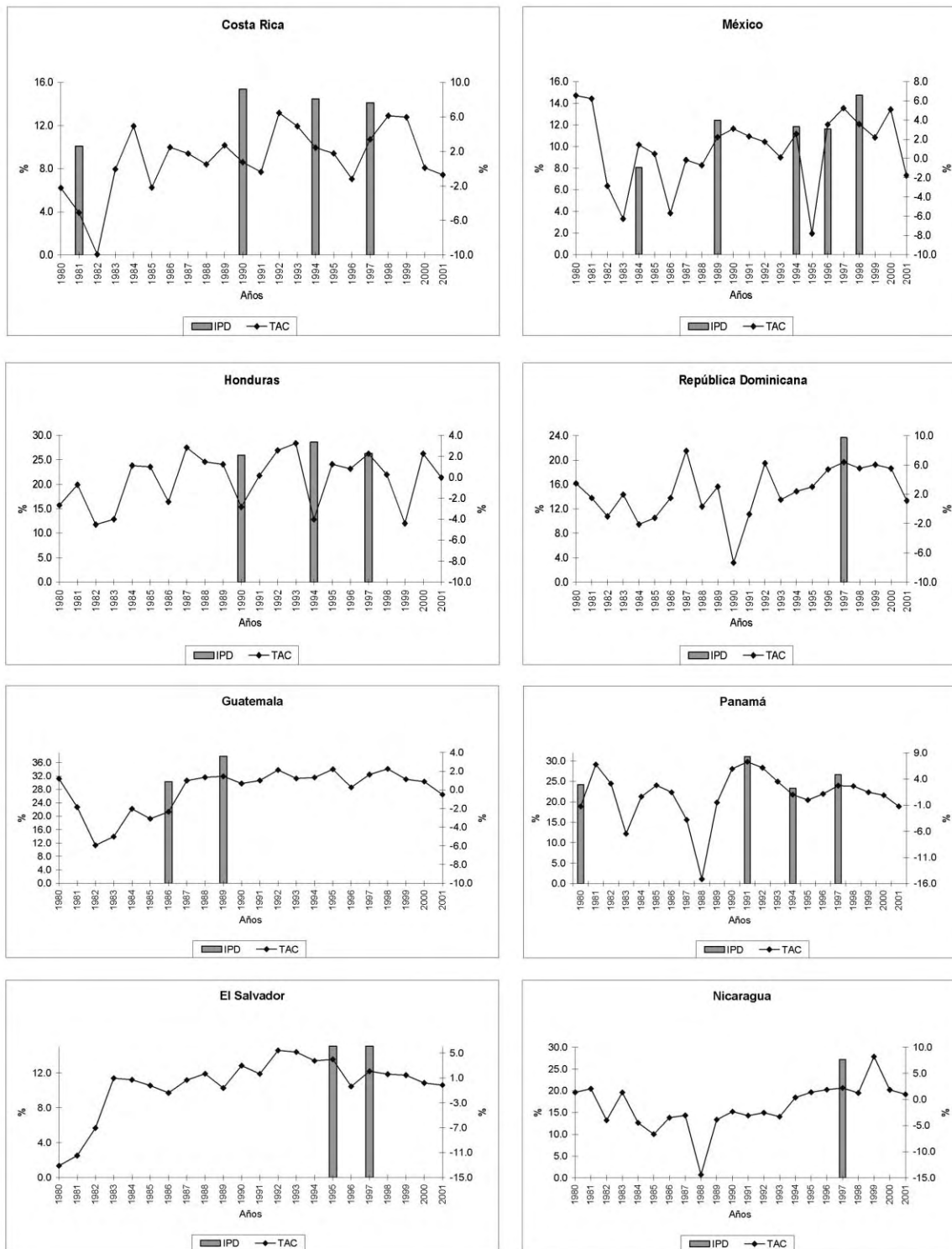
En efecto, los datos sobre la distribución del ingreso de los países que cuentan con encuestas comparables en dos momentos diferentes de las últimas dos décadas sugieren de manera inequívoca que en la actualidad dicha distribución es menos equitativa de lo que era a principios del decenio de 1980 (véase el *Gráfico 1*). Por otra parte, los índices de desigualdad en la distribución del ingreso más usuales confirman que la RNAL es uno de los espacios de más alta concentración del ingreso en el mundo, además de mostrar que hay una fuerte resistencia a la baja de las diversas medidas de inequidad distributiva. Como se aprecia en el *Cuadro 1*, durante la década de 1990 estos índices conservaron sus elevados valores y en muchos casos hasta los incrementaron.<sup>3</sup>

El índice de Gini, que es el más conocido, revela que hacia fines del decenio de 1990 la mayor concentración se presenta, según un orden descendente, en Nicaragua, Guatemala, Honduras y Panamá. Los coeficientes son superiores a 0.555 en estos países. La República Dominicana, El Salvador y México acusan, por su parte, valores un tanto más moderados, aunque también altos, en tanto que en Costa Rica este indicador es el más bajo de la RNAL. Este desigual panorama distributivo así como el orden jerárquico de las situaciones nacionales se confirma por el índice de Atkinson, que es una medida de la pérdida de bienestar producida por la desigualdad de ingresos. Este patrón distributivo también queda confirmado por el índice de varianza de los logaritmos de ingreso de los países, que mide el promedio de las desviaciones absolutas del ingreso con respecto a la media.

La persistencia y ampliación de tales diferencias de ingreso entre los grupos sociales de los diversos países de la región durante los no-

Gráfico 1

**Crecimiento real del PIB por habitante (1980-2001) en dólares de 1985 e ingreso del decil más rico en múltiplos del ingreso del decil más pobre, en años seleccionados**



Cuadro 1

## Países del norte de América Latina: índices de concentración del ingreso

País	Gini	Varianza de los logaritmos	Atkinson
Costa Rica			
1990	0.438	0.833	0.539
1997	0.450	0.860	0.535
1999	0.473	0.974	0.573
El Salvador			
1995	0.507	1.192	0.695
1997	0.510	1.083	0.583
1999	0.518	1.548	0.798
Guatemala			
1989	0.582	1.477	0.700
1998	0.582	1.331	0.645
Honduras			
1990	0.615	1.842	0.746
1997	0.558	1.388	0.697
1999	0.564	1.560	0.746
Nicaragua			
1993	0.582	1.598	0.802
1998	0.584	1.800	0.822
Panamá			
1991	0.560	1.373	0.661
1997	0.570	1.464	0.686
1999	0.557	1.363	0.658
República Dominicana			
1997	0.517	1.075	0.603
México			
1989	0.536	1.096	0.598
1994	0.539	1.130	0.592
2000	0.542	1.221	0.621

Fuente: CEPAL (2002d)

venta, cuando todas las economías nacionales pusieron en marcha una estrategia de crecimiento comandada de forma casi exclusiva por la demanda externa, parece indicar que el sector exportador no puede asumir por sí solo el motor del desarrollo con equidad. En las condiciones en que este modelo de crecimiento se implantó y fue llevado a cabo hasta el presente, sus resultados sólo parecen producir beneficios económicos a los grupos de ingreso medio alto y alto de la sociedad. Este hecho estilizado del desarrollo reciente de la región se manifiesta de varias maneras en los planos sectorial y territorial.

El modelo de crecimiento orientado a la exportación favoreció la posición económica relativa de sectores y regiones intranacionales especializados en la producción de bienes y servicios comerciables internacionalmente que, en el caso de los países de la RNAL, se or-

ganiza en torno a un núcleo básico de actividades cuya gama es a un tiempo muy específica y limitada: plantas maquiladoras y turismo.<sup>4</sup> En un cuadro económico regional caracterizado por magras tasas promedio de crecimiento, una prolongada reducción de los coeficientes nacionales de inversión, una disminuida capacidad de creación y mantenimiento de infraestructuras físicas básicas, bajos índices promedio de formación de capital humano y una serie de restricciones financieras y políticas que estrecharon los márgenes de acción económica del sector público en la mayoría de los países, la nueva orientación del modelo de desarrollo tendió a acentuar las disparidades espaciales y territoriales heredadas del esquema de crecimiento de la posguerra, al tiempo que también se perfilaron tendencias de nuevo tipo que afectan la dinámica tradicional del distanciamiento regional dentro de los países.

## 2. LO RURAL Y LO URBANO: UNA DISPARIDAD TERRITORIAL BÁSICA DE LOS PAÍSES DE LA RNAL

Uno de los principales aportes de la teoría estructuralista al conocimiento de la conformación histórica de dicha dinámica —en el marco de la llamada economía de enclave, o del crecimiento hacia fuera— consistió en establecer la conexión funcional entre los polos geográfico-económicos (pero también sociales y políticos) dinámicos de los países y el desarrollo de actividades productivas articuladas de manera directa o indirecta con el mercado mundial.<sup>5</sup> El modelo de sustitución de importaciones adoptado después de la Segunda Guerra Mundial modificó el mecanismo operativo de la desigualdad, pero no sus resulta-

dos esenciales. De hecho, un rasgo estilizado de este modelo fue que las actividades manufactureras —y las infraestructuras asociadas a su desarrollo— concentraron directa o indirectamente la mayor parte del esfuerzo de inversión de los países. La orientación introvertida del crecimiento industrial, centrado en la producción de bienes de consumo final e intermedio, determinó que las actividades dinámicas se localizaran en los mayores asentamientos de población, reforzando así las tendencias a la concentración urbana, tanto demográfica como económica. En unos casos el estancamiento y en otros la modernización de las actividades tradicionales de exportación, casi todas ellas de base rural (en especial la agricultura), son factores que contribuyeron a acelerar la emigración hacia las zonas urbanas y a configurar la dinámica de polarización sectorregional característica del modelo de industrialización sustitutiva.<sup>6</sup>

Varios estudios arrojan evidencia en el sentido de que, a partir de la liberalización económica emprendida en el transcurso de los años ochenta, el mundo rural y numerosas actividades tradicionales de la región profundizaron sus tendencias hacia el empobrecimiento y, en algunos casos significativos, incluso a la pauperización. Este hecho refleja que importantes segmentos de la sociedad rural de los países del norte de América Latina fueron en general más vulnerables que la sociedad urbana para enfrentar el cambio estructural que supusieron las reformas económicas adoptadas por los países, en respuesta a la crisis terminal del régimen de crecimiento asociados al modelo de sustitución de importaciones. En este sentido, la reforma económica parece haber profundizado —que no producido, pues el cambio de tendencia de los fenómenos espaciales suelen tener lugar en el largo plazo—<sup>7</sup> un patrón de disparidad territorial de las economías de la RNAL que tiene uno de sus vectores sobre la base del dualismo rural-urbano.

En estas economías, precisamente, la primera y más elemental diferenciación espacial está dada por las disparidades tradicionales entre los ámbitos rural y urbano. Diversos indicadores generales de orden económico y social ilustran el rezago histórico de los grados de desarrollo y bienestar de las zonas ru-

rales con respecto a las urbanas en la mayoría de los países de la Región Norte de América Latina.

Como se examina con mayor detalle más adelante, con la sola excepción de Guatemala y Honduras, los países de la RNAL transitaron al siglo XXI siendo todos ya —al menos desde el punto de vista estadístico— sociedades urbanas, y este hecho determina que los grandes problemas del desarrollo presentes de manera prioritaria en la agenda de las políticas públicas predominantes en el debate de los especialistas se refieran, implícita o explícitamente, a las zonas urbanas. Ahora bien, pese a que la importancia relativa del sector rural disminuyó en todos los países de manera sostenida en el curso de las últimas tres décadas del siglo XX,<sup>8</sup> la dimensión absoluta de la masa rural siguió creciendo. Hacia el inicio del siglo XXI, un total de 53,6 millones de personas viven en las zonas rurales de la región (12,8 millones y 7,3 millones más, respectivamente, que en 1970 y 1980). La importancia de este contingente poblacional se revela en el hecho de que equivale a la suma de todos los habitantes de Austria, Bélgica, Canadá y Dinamarca.

De acuerdo con las estimaciones que se presentan en el *Cuadro 2*, una alta proporción de la población rural de los países de la RNAL vive por debajo de la línea de pobreza. Si se consideran por separado los casos de Costa Rica y la República Dominicana, donde los pobres representaban en 2000 poco menos de una cuarta y dos quintas partes de las respectivas poblaciones rurales, en el resto de los países esta proporción era superior a la mitad. En algunos casos (Honduras, Guatemala, Nicaragua) la pobreza afectaba a alrededor de tres cuartas partes de los pobladores de las zonas rurales.

Si se considera al número total de personas que viven por debajo de la línea de pobreza en cada uno de los países, se observa que los pobres rurales constituyen el contingente más numeroso en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. En Costa Rica representan un poco menos del 50% y en la República Dominicana rebasan ligeramente las dos quintas partes del total nacional. En México, que cuenta con la población más numerosa y el mayor desarrollo urbano, los po-

Cuadro 2

## Países del norte de América Latina: dimensiones relativas y absolutas de la pobreza rural

País	Población en situación de pobreza			Pobres rurales en % del total nacional de pobres	Pobres rurales (miles)	Población rural		
	Año	Medio urbano	Medio rural			Total	Miles	% de población nacional
Costa Rica	1992	25,0	52,0	25,0	51,0	859	1 652	51
	2000	16,7	22,0	18,9	47,7	364	1 609	41
El Salvador	1992	43,1	55,7	48,3	63,0	1 630	2 926	55
	2000	36,7	53,7	43,8	51,0	1 402	2 610	42
Guatemala	1986	54,0	75,0	68,0	65,0	3 508	4 677	59
	2000	39,8	79,9	64,4	76,2	5 585	6 991	61
Honduras	1992	56,0	46,0	50,0	52,0	1 351	2 936	57
	2000	63,7	70,3	67,3	57,6	2 517	3 580	55
Nicaragua	1993	31,9	76,1	50,3	57,0	1 206	1 585	38
	2000	44,9	75,7	58,9	55,5	1 658	2 191	43
Panamá	1991	34,0	43,0	36,0	56,0	483	1 124	46
	2000	26,4	50,9	35,9	53,6	567	1 114	38
República Dominicana	1977	35,6	39,4	37,2	42,2	1 253	3 181	40
México	1992	30,0	46,0	36,0	32,0	12 166	26 447	28
	1998	38,9	58,3	46,9	31,2	13 982	23 901	25

Fuentes: Población en situación de pobreza, CEPAL (varios años), *Panorama Social de América Latina* y Banco Mundial (varios años), *World Development Indicators* y PNUD (varios años), *Human Development Report*. Población, CELADE-CEPAL (varios números), *Boletín Demográfico*.

bres rurales equivalen a una tercera parte del número total de pobres, pero las dimensiones absolutas de este grupo social son elevadas, casi 14 millones de personas en 2000 (un poco más que la suma de la población total de Costa Rica, Nicaragua y Panamá).

En resumen, alrededor del cambio de siglo, las zonas rurales de la RNAL albergaban una masa de pobladores pobres compuesta por un poco más de 27 millones de personas. Y aunque durante la última década del siglo XX el ritmo del crecimiento demográfico tendió a moderarse en todos los países al tiempo que la tasa de urbanización se aceleraba, este total representó un incremento absoluto de casi 36% (unos siete millones de personas) con respecto al inicio de los años noventa.<sup>9</sup> Dos quintas parte del incremento absoluto del decenio correspondió a los países del Istmo Centroamericano. En 2000, los pobres rurales de la RNAL se distribuían equitativamente entre México (51% del total) y el resto de los países (49 por ciento).

Por otra parte, la pobreza extrema o indigencia tiene

un componente rural mayoritario en todos los países (véase el Cuadro 3). La proporción de habitantes en situación de indigencia se duplica en términos generales en las zonas rurales con respecto a las urbanas en los países del Istmo Centroamericano, en tanto que en México se triplica. En la República Dominicana, donde esta relación alcanza su menor dimensión regional, la proporción de indigentes es 50% mayor en los espacios rurales que en los urbanos.

A la luz de los datos anteriores es posible establecer la existencia de un hecho estilizado en la región: los pobladores rurales constitu-

Cuadro 3

## Países del norte de América Latina: población en situación de indigencia

(Porcentaje de población cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos)

País	Año	Total	Urbano	Rural
Costa Rica	1999	8	5	10
El Salvador	1999	22	13	34
Guatemala	1998	34	17	45
Honduras	1999	57	43	68
Nicaragua	1998	45	34	58
Panamá	1999	11	8	17
República Dominicana	1997	14	12	18
México	1998	19	10	31

Fuente: CEPAL (2002b)

yen el arquetipo de la pobreza y el atraso en los países de la RNAL. Este hecho no contradice otro: la expansión de la pobreza en el medio urbano. Como se discutirá más adelante, este problema tiende a crecer en todos los países de manera más acelerada que en el ámbito rural a medida que aumentan las tasas de urbanización. Desde una perspectiva territorial estricta, la pobreza no puede ser entendida en los países de la RNAL como un problema predominante rural o urbano. Que la proporción de gente pobre sea mayor en los espacios rurales que en los urbanos contrasta con el hecho de que, al menos en los países con las mayores tasas de urbanización, una fracción mayoritaria de toda la población en situación de pobreza habita en localidades urbanas.

Sin embargo, la naturaleza de la pobreza rural en la región presenta algunas diferencias que no se pueden pasar por alto. El entorno general de los pobres urbanos se caracteriza por la existencia de una serie de servicios y oportunidades que por regla general están ausentes —o son remotos— en el medio rural. Y si bien los pobres de la ciudad están lejos de tener asegurado su acceso a tales servicios y oportunidades, su sola proximidad marca una diferencia estructural de primer orden.<sup>10</sup>

Hay una amplia masa de evidencia empírica que documenta, para cada país, cómo en los espacios rurales las tasas de analfabetismo o la desnutrición son mayores que en los urbanos, así como es menor la existencia y calidad de servicios básicos de agua potable, alcantarillado, salud y educación. Esto significa que, además de la insuficiencia de ingresos monetarios, los habitantes pobres de las zonas rurales de forma adicional padecen la inexistencia o a la insuficiencia de servicios, infraestructuras e instituciones que aseguren condiciones exógenas equiparables a las que existen en las zonas urbanas de los países. En consecuencia, es posible adelantar una generalización, válida en distintos grados para todos los países: las zonas rurales de la RNAL adolecen de varias desventajas estructurales en materia de desarrollo.

Es éste uno de los factores generales que más peso tienen cuando se intenta explicar, desde el punto de vista territorial, la no realización de las expectativas de progreso para las áreas rurales que se generaron en todos los

países en torno a las llamadas reformas estructurales adoptadas en la región de manera progresiva desde la segunda mitad de los años ochenta. Los impulsores de la reforma daban por descontado que el nuevo modelo crearía un entorno idóneo para el desarrollo de las regiones productoras de bienes primarios comerciables internacionalmente. Creían que así se daría un impulso renovador a la economía y la sociedad rural de los países. En el mismo sentido postulaban que el nuevo modelo conduciría a un empleo masivo del recurso más abundante de la región, la mano de obra no calificada. Como consecuencia de estas consideraciones, las nuevas modalidades de desarrollo económico fueron vistas, al menos implícitamente, como una fuente de reestructuración espacial de la actividad productiva. Estas expectativas incluían el posible surgimiento de una nueva dinámica local y una redistribución territorial más equilibrada de recursos y personas, similar a la ocurrida en el marco de los procesos de descentralización y de desarrollo regional de los países más industrializados.

La experiencia de dos décadas de vigencia del nuevo modelo de crecimiento y desarrollo muestra que sus consecuencias territoriales no se ajustan a tales previsiones. En cuanto a las regiones rurales consideradas en su conjunto, la actividad económica por excelencia —la agropecuaria, y en primer lugar la agricultura— profundizó una tendencia iniciada en diversos momentos de las décadas precedentes, a saber, la pérdida de su importancia relativa dentro del valor del producto interno bruto agregado de los países. Al comienzo de la última década del siglo XX —y debido a causas específicas que difieren de una economía nacional a otra— los sectores agropecuarios de la región aportaban porciones del PIB que ya eran reducidas casi en todos los casos. Si se exceptúa a los países de menor desarrollo relativo, hacia 1990 la contribución de las actividades agropecuarias al producto fluctuaba entre un máximo de 16,5% (El Salvador) y un mínimo de 5% (México).<sup>11</sup> Esta tendencia ha continuado desarrollándose y, como se observa en el *Cuadro 4*, sigue vigente. Se trata de una evolución que podría considerarse como un resultado natural e inevitable del cambio estructural de economías en vías de moderni-

zación, aunque esta interpretación no es suficiente para dar cuenta de un proceso mucho más complejo.

La pérdida de importancia relativa del sector agropecuario en los países de la RNAL en el transcurso de las últimas dos décadas ocurrió en un cuadro general de bajo crecimiento económico. En economías caracterizadas por un dinamismo global por debajo de su tasa histórica, la pérdida progresiva de participación de un sector no sólo expresa un agudo problema de crecimiento, sino la existencia de una tendencia a ampliar las brechas y las diferencias intersectoriales y —tratándose del sector agropecuario— interregionales de los países. Al contrario de lo que se esperaba con la instauración del nuevo modelo de crecimiento, la producción de bienes primarios comerciables no registró una expansión y las actividades exportadoras de base urbana no fueron capaces de absorber el excedente de mano de obra resultante del crecimiento demográfico, de la decadencia de las actividades productivas confinadas al mercado interno y del deterioro de las condiciones económicas y sociales de las zonas rurales.

En consecuencia, la menor importancia relativa del producto agropecuario en los paí-

ses de la RNAL no tiene como contrapartida una expansión sostenida de las actividades no agropecuarias que absorba la transferencia de recursos, sobre todo de mano de obra, ni expresa un incremento generalizado de la productividad promedio del sector, como suele ocurrir en los procesos de modernización productiva.<sup>12</sup> Un rasgo distintivo de los países de la RNAL es el elevado porcentaje de la PEA rural, cuya ocupación de base y principal fuente histórica de sustento son las actividades agropecuarias. Según el país, la PEA rural representaba hacia 1990 porciones de la PEA total cuyos rangos oscilaban un poco más de dos terceras partes (Haití) y una cuarta parte (México). En 2001, este espectro se había reducido, teniendo como extremos a los mismos países, con un máximo de 61% y un mínimo de 21,6% (*Cuadro 4*). Es notoria la falta de proporcionalidad entre estas tasas de participación del sector rural en la población activa y las del sector agropecuario en el PIB agregado de los países. Esto pone de relieve una de las tramas básicas de la desigualdad que atraviesa a las economías de la RNAL en los planos de la distribución del ingreso, la riqueza, el crecimiento sectorial y el desarrollo regional y local.

*Cuadro 4*

**Región Norte de América Latina:  
Participación porcentual del sector agropecuario en el valor del PIB nacional y del sector rural en la PEA total**

País	1990		1995		2000		2001	
	PIB	PEA	PIB	PEA	PIB	PEA	PIB	PEA
Costa Rica	127	52,5	12,5	50,3	11,6	48,2	11,6	47,8
El Salvador	16,5	45,6	13,4	42,9	12,1	40,0	11,6	39,5
Guatemala	2,0	58,3	21,4	57,6	20,2	56,8	20,0	56,7
Honduras	25,9	55,0	20,6	51,4	19,2	47,8	18,7	47,0
Nicaragua	30,9	45,2	33,3	44,0	36,7	42,5	36,8	42,0
Panamá	8,9	42,8	7,6	40,5	7,2	38,5	7,2	38,1
Cuba	7,8	22,1	6,0	19,6	6,5	17,6	6,2	17,3
Haití	33,9	69,0	35,5	65,4	25,8	61,7	26,3	61,0
República Dominicana	13,9	43,9	12,5	40,5	11,6	37,5	11,9	37,0
México	5,0	26,6	5,0	24,2	4,3	22,0	4,4	21,6

Fuente: CEPAL (2002b)

Para compensar esta desproporción, los pobladores rurales de los distintos países de la RNAL recurren a varias estrategias, la más extrema de las cuales es la emigración interna o internacional. Un paso preventivo de este recurso extremo —que en ocasiones es en realidad un paso previo— es la ocupación en actividades rurales no agrícolas, que en los años recientes tiende a constituirse para muchas familias en una significativa fuente de ingresos. Hay un fuerte déficit de conocimiento e investigación de esta dimensión del desarrollo actual de las zonas rurales de la región. No obstante, diversos estudios de caso realizados a partir de la información de las encuestas nacionales sobre ingresos y gastos de las familias arrojan resultados que dejan entrever algunos de los alcances sustantivos de este fenómeno.

De acuerdo con dichos estudios, si bien las ocupaciones no agropecuarias representan una opción y por consiguiente una fuente alternativa de ingresos para los habitantes de las zonas rurales, la posibilidad de realizarlas está restringida por una serie de barreras a la entrada (véase el *Recuadro 1*). En ausencia de programas de fomento específicos, así como de un dinamismo económico general y sostenido, la naturaleza de las barreras (educación, proximidad a zonas que cuenten con cierta densidad de infraestructura y servicios, dotaciones mínimas de recursos de capital) explica en una medida importante los alcances limitados de esta opción ocupacional y de ingresos como palanca para propiciar una alternativa viable de largo plazo al problema del atraso relativo y del empobrecimiento generalizado de las zonas rurales de los países estudiados.

Estos mismos factores también explican, aunque sólo sea parcialmente, que en el espacio rural de los países del norte de América Latina el crecimiento demográfico se acompañe de un proceso de dispersión territorial de los asentamientos. Se trata de un fenómeno de fragmentación tanto de las localidades físicas o territoriales como de las comunidades sociales, que se origina en la concentración de la propiedad, la presión demográfica sobre la tierra, la falta de oportunidades y la ausencia de infraestructura y servicios. La dispersión

territorial de los asentamientos es la manifestación de un círculo vicioso: el empobrecimiento y la crisis endémica de los espacios rurales de la región provocan la dispersión de asentamientos, pero la dispersión, a su vez, profundiza el empobrecimiento y la situación de crisis del medio rural. En las condiciones de desarrollo de estos países, este hecho tiene un claro sesgo negativo, pues implica incomunicación, aislamiento, insatisfacción de necesidades básicas, ausencia de servicios esenciales. En un marco de recursos limitados, sobre todo de orden fiscal, como es el caso de todos los países de la RNAL, la dispersión de asentamientos conlleva inevitablemente una connotación de marginalidad económica y social.

Ahora bien, la dispersión de asentamientos de población es un problema que tiende a agudizarse en proporción directa con las escalas territoriales de los países (a mayor escala mayores posibilidades de dispersión). En México, la nación con la mayor superficie de la RNAL, una tercera parte de los asentamientos de población censados en 2000 fueron considerados por la autoridad competente como “localidades aisladas” por estar ubicadas en zonas distantes, alejadas de ejes carreteros y de caminos, y por carecer por completo de medios de transporte y comunicación. Estos asentamientos ascendían a cerca de 65.000 localidades rurales, número sin duda muy elevado, y cada una de ellas tenía un máximo de 70 habitantes.

El tamaño de los asentamientos de población es un factor determinante en la capacidad para aprovechar opciones y oportunidades de carácter económico. Es casi un axioma del patrón histórico del desarrollo regional decir que a medida que es mayor el tamaño de un asentamiento, se amplía el espectro de posibilidades económicas, productivas y sociales al alcance de sus habitantes. Aunque no se cuenta con información estadística uniforme y comparable al respecto para los países de la RNAL, la que está disponible de manera dispersa, así como una masa importante de información anecdótica, permite formular la hipótesis de que hay una correlación entre el tamaño pequeño de un asentamiento (que por definición casi siempre es rural) y la situación de pobreza y marginación de sus habitantes.<sup>13</sup>

### 3. LA EXPANSIÓN DEL ESPACIO URBANO

A la luz de estas diferencias territoriales básicas que se refieren a las condiciones del desarrollo económico y social, la urbanización aparece como una consecuencia “natural” a los problemas múltiples que plantea la polarización rural-urbano en los países del norte de América Latina. En la región —como ocu-

rrer en el resto del mundo— la urbanización de la economía y de los asentamientos ha sido el principal mecanismo de reorganización territorial en el transcurso del último medio siglo. Como es natural, los ritmos y modalidades de este proceso varían con arreglo a cada circunstancia nacional. Por ejemplo, en las décadas más recientes el sistema urbano adquirió en México una significativa diversi-

#### Recuadro 1

#### **Empleo e ingresos no agrícolas en el sector rural: los casos de El Salvador, Honduras y Nicaragua**

Entre la variada información de las Encuestas de Ingreso y Gasto de los Hogares, cuyo levantamiento empieza a generalizarse y a hacerse regular en los países de la región (aparte de Costa Rica y México, que las realizan desde hace varias décadas), la referente a la ocupación tiene un gran valor para el conocimiento empírico de los procesos económicos y sociales. Estudios recientes sobre las opciones de ocupación y los ingresos no agrícolas en los sectores rurales de El Salvador, Honduras y Nicaragua, basados en el análisis de esta fuente de información, arrojan una serie de conclusiones que, hasta cierto punto, podría generalizarse al sector rural del resto de los países de la RNAL. Entre éstas destacan las siguientes:

- a) La insuficiencia de los ingresos provenientes de las actividades agropecuarias obligan a las familias rurales a buscar opciones ocupacionales en otras actividades productivas.
- b) Los ingresos provenientes de actividades rurales no agropecuarias (IRNA) tienden a extenderse más rápidamente (y a constituirse en una fuente más importante) que los ingresos salariales agropecuarios.
- c) Las actividades rurales no agropecuarias de mayor productividad son ocupadas por regla general por trabajadores que cuentan con niveles de educación y adiestramiento mayores al promedio de las zonas rurales.
- d) Las fuentes principales del IRNA son las manufacturas simples, el transporte, el comercio, la construcción, la elaboración de prendas de vestir y el trabajo de la madera y el cuero.
- e) Como quiera que sea, las actividades de servicios son ampliamente, más que las manufactureras, las principales opciones ocupacionales en el sector rural de estos países.
- f) En varios casos, el autoempleo es un componente significativo de las opciones ocupacionales no agrícolas en el medio rural.
- g) A mayor grado educativo y mayor acceso a los servicios educativos, de comunicación, energía eléctrica, agua potable y sanidad de las comunidades rurales corresponde, por lo general, un mayor espacio e importancia social y económica de los IRNA.
- h) El punto precedente quizá explique por qué las comunidades rurales en que los IRNA tienden a estar más generalizados y a ser más relevantes en el ingreso de las familias, suelen presentar cierto grado de concentración geográfica, de preferencia en zonas próximas (en todo caso, no remotas) a centros urbanos o a localidades que cuentan con cierta densidad de infraestructuras y servicios.
- i) Una implicación de los dos puntos anteriores es la existencia de ciertas barreras a la entrada, incluyendo requerimientos mínimos de capital para realizar actividades rurales no agrícolas que los pobladores más pobres no pueden satisfacer.

Fuente: P. Lanjouw, “Nonfarm Employment and Poverty in Rural El Salvador”; R. Ruben y M. Van den Berg, “Nonfarm Employment and Poverty Alleviation of Rural Farm Households in Honduras”; L. Corral y Th. Reardon, “Rural Nonfarm Incomes in Nicaragua”, los tres en: *World Development*, Vol. 29, N° 3, 2001.

ficación, acelerándose el crecimiento de las ciudades de tamaño intermedio. Mientras tanto, en el resto de los países de la RNAL, donde subsiste un sistema dominado casi totalmente por una ciudad relevante que por regla general es la capital política de la nación, terminó por consolidarse la transición urbana, proceso que unos 20 años atrás todavía se encontraba en una fase temprana.

Hacia mediados del siglo XX, ningún país de la RNAL alojaba más del 50% de la población en zonas urbanas (véase el Cuadro 5). Cuba estaba a un paso mínimo de cruzar ese umbral, seguido, todavía con cierto retraso, por México. En El Salvador, que en 1950 era el tercer país más urbanizado, el porcentaje de la población urbana apenas rebasaba la terce-

ra parte del total. La tasa de urbanización de Costa Rica, Nicaragua y Panamá era por entonces de un orden similar, situándose sólo un poco por debajo de la salvadoreña. En Guatemala y la República Dominicana la población urbana era menor a 30% del total, en tanto que en Honduras y Haití sólo 18 y 12 de cada 100 habitantes, respectivamente, eran urbanos.

Dos décadas después, hacia 1970, el panorama de la urbanización regional sufrió algunas modificaciones. Tanto en Cuba como en México sus asentamientos humanos eran mayoritariamente urbanos, pues tres quintas partes de sus respectivas poblaciones tenían ya ese carácter. Nicaragua y Panamá, a su vez, estaban aproximándose al 50%; Costa Rica, El Salvador, la República Dominicana y con al-

Cuadro 5

**Región norte de América Latina: población urbana 1950-2000 y estado actual de la transición urbana**

(Porcentajes de la población total)

País	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Transición media (1)						
Cuba	49,9	54,9	60,1	68,0	74,8	79,9
México	42,7	50,7	58,9	65,5	71,4	75,4
Transición tardía (2)						
Costa Rica	33,5	36,6	38,8	43,1	46,7	59,0
El Salvador	36,5	38,3	39,0	44,1	49,8	58,4
Nicaragua	34,9	39,6	46,8	50,1	52,5	56,8
Panamá	35,8	41,2	47,6	49,7	53,8	62,2
República Dominicana	23,8	30,2	39,7	49,9	53,7	60,2
Transición incipiente (3)						
Haití	12,2	15,6	19,7	24,5	30,5	38,1
Guatemala	29,5	33,0	36,2	37,2	38,0	38,6
Honduras	17,6	22,7	29,0	35,0	40,8	44,8

Fuentes: Organización de las Naciones Unidas (2002), *World Urbanization Prospects. The 1999 Revision*, División de Población, Nueva York; CEPAL (2002b), *Indicadores sociales básicos de la Subregión Norte de América Latina*, LC/MEX/L.537; Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (2003), *IX Censo Nacional de Población*, [http://www.inec.go.cr/Inicio\\_inec.asp](http://www.inec.go.cr/Inicio_inec.asp); Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (2002), *Informe de Desarrollo Humano 2001*, San Salvador; Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, *Encuesta sobre condiciones de vida*, <http://www.ine.gob.gt>; Instituto Nacional de Estadística de Honduras (2003), *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*, <http://www.ine-hn.org>; PNUD (2003), *Informe de Desarrollo Humano Nicaragua 2002*, <http://www.undp.org.ni/idh2002/index.htm>; Contraloría General de la República, *Censo de Población y Vivienda 2000 de Panamá*, <http://www.contraloria.gob.pa/index.htm>

Notas: Población urbana/población total entre (1) 70% y 80%; (2) 50% y 70%; (3) menos de 50 por ciento

gún rezago Guatemala, alcanzaban una tasa de urbanización cercana a 40%. Aunque la urbanización de los asentamientos de Honduras y Haití aumentó en el período (sobre todo en el primer país), continuaba situándose a la zaga con respecto a la región.

Desde el punto de vista estrictamente regional, México y Cuba se colocaron de manera temprana en una situación de transición urbana. Durante la segunda mitad del siglo XX, los demás países de la RNAL tuvieron un proceso más progresivo y hasta moderado de transición, manteniendo grados de urbanización inferiores al umbral de 50%. Por esta razón algunos de estos países registraron en las últimas dos décadas avances hasta cierto punto acelerados en su urbanización. Con la excepción de Guatemala, Haití y Honduras —que permanecen como los únicos países del subcontinente latinoamericano con más de la mitad de su población habitando en zonas rurales, y por consiguiente en una etapa de transición urbana incipiente—, el resto de los países de la RNAL ya eran plenamente urbanos en 2000.

En el último medio siglo los cambios más drásticos ocurrieron en la República Dominicana, que en 1950 era uno de los tres países menos urbanizados de la RNAL y en 2000 era el cuarto más urbanizado. En el otro extremo, Guatemala, que a la mitad de siglo XX ocupaba, en un orden de menor a mayor urbanización, el cuarto sitio, hacia 2000 era junto con Haití el país menos urbanizado de la región. En Guatemala el proceso de urbanización registra la más baja tasa de crecimiento de las naciones del norte de América Latina. Desde los años setenta, el porcentaje de su población asentada en zonas urbanas se mantiene alrededor del mismo rango. Además, éste es el único país en el que en el último medio siglo la población urbana contribuyó apenas con un poco más de dos quintas partes del incremento absoluto de la población total. Si este largo período se descompone en dos fases (1950-1975 y 1975-2000), también es el único país

en el que la contribución del componente urbano al crecimiento demográfico efectivo se mantiene estancado (y hasta ligeramente descendente, como se aprecia en el Cuadro 6).

La contribución del componente urbano de la población a la expansión demográfica efectiva de este lapso de 50 años (así como su comportamiento diferenciado en las dos fases de un cuarto de siglo que se están considerando) presenta dos tipos de circunstancias nacionales. En el primer tipo se cuentan El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Haití, donde tal contribución se sitúa entre 52% y 68% en el conjunto del período, con una clara tendencia a acelerarse durante la segunda fase,

Cuadro 6

**Región norte de América Latina: incremento demográfico efectivo y contribución de la población urbana al crecimiento total 1950-2000**

(Miles de personas)

País	1950-2000	1950-1975	1975-2000
<b>Costa Rica</b>			
Total	3 063	1 106	1 957
Urbana	2 027	518	1 509
Urbana/total (%)	66,0	46,8	77,0
<b>El Salvador</b>			
Total	4 325	2 169	2 156
Urbana	2 953	977	1 976
Urbana/total (%)	68,3	43,2	91,7
<b>Guatemala</b>			
Total	8 416	3 049	5 367
Urbana	3 519	1 351	2 168
Urbana/total (%)	41,8	44,3	40,4
<b>Honduras</b>			
Total	5 105	1 637	3 468
Urbana	2 662	722	1 940
Urbana/total (%)	52,1	44,1	55,9
<b>Nicaragua</b>			
Total	3 937	1 364	2 573
Urbana	2 484	828	1 656
Urbana/total (%)	52,1	60,7	64,4
<b>Panamá</b>			
Total	1 996	863	1 133
Urbana	1 526	536	990
Urbana/total (%)	76,5	62,2	87,4
<b>Haití</b>			
Total	5 096	1 659	3 437
Urbana	2 786	684	2 102
Urbana/total (%)	54,7	41,2	61,2
<b>República Dominicana</b>			
Total	6 043	2 695	3 348
Urbana	4 494	1 711	2 783
Urbana/total (%)	74,4	63,5	83,1
<b>México</b>			
Total	71 144	31 362	39 782
Urbana	62 712	24 797	37 915
Urbana/total (%)	88,1	79,1	95,3

Fuente: CEPAL

en particular en los dos primeros países.<sup>14</sup> El segundo tipo corresponde a países con altas tasas de población urbana en 2000: México, Panamá y la República Dominicana, según un orden descendente. En éstos, la contribución urbana al crecimiento efectivo de la población general va de tres cuartas partes en los últimos dos países a casi nueve décimas partes del total en el primero. Aunque ya en 1950-1975 las respectivas contribuciones fueron elevadas, en 1975-2000 éstas acusan una importante alza.

La población urbana de la RNAL pasó de 18,5 millones de personas en 1950 a 53,7 millones en 1975 y a 109,7 millones en 2000. Si bien en el último cuarto de siglo el ritmo de la expansión aminoró en términos relativos, su incremento en valores absolutos fue de magnitud considerable, ya que la población urbana de la región alcanzó un aumento efectivo de 56 millones de personas. Por cada cien nuevos habitantes que durante estos años se adicionaban a la población regional (que se incrementó en 65,1 millones de personas), 86 fueron originarios de o se asentaban en los espacios urbanos.

Los desplazamientos demográficos del campo a la ciudad han sido un componente

dinámico de la expansión de los asentamientos urbanos de la región. Así lo reflejan los datos del Cuadro 7, que estiman la contribución de las transferencias de poblaciones del medio rural al crecimiento urbano en la segunda mitad del siglo XX.

Se advierte que el peso relativo de esta variable sobre el crecimiento urbano tendió a ser menor durante la última década del siglo XX en la mayoría de los países, con la excepción de Costa Rica y El Salvador. En el primero de estos dos países se observa, en efecto, un movimiento ascendente del aporte relativo del flujo demográfico proveniente del ámbito rural al crecimiento de la urbanización desde 1950, habiendo sido estable en los decenios de 1970 y 1980 (pero con un peso relativo mayor al registrado en los dos decenios precedentes), en los años noventa experimentó un incremento sustantivo. En El Salvador, donde los conflictos político-militares de fines de los años setenta y la década siguiente alteraron la movilidad interna de la población (acelerando su emigración internacional), el éxodo rural a las ciudades se reanudó entre 1990 y 2000, con una contribución al crecimiento urbano que fue la más alta registrada en este país durante el último medio siglo.

Cuadro 7

**Contribución del éxodo rural al crecimiento de los asentamientos urbanos en los países de la región norte de América Latina**

(Porcentajes)

Pais	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Costa Rica	23,3	26,1	35,1	35,8	42,9
El Salvador	10,2	13,0	1,2	-52,2	16,0
Guatemala	28,5	26,1	5,9	-10,9	8,8
Honduras	53,3	48,3	44,1	45,5	51,7
Nicaragua	31,5	39,8	17,7	1,0	10,3
Panamá	36,6	36,6	23,0	25,3	20,4
Cuba	39,2	16,7	43,9	45,7	-5,4
Haití	62,6	58,5	52,6	61,1	50,1
República Dominicana	50,2	53,3	51,5	41,9	35,3
México	40,9	36,1	32,1	21,6	-7,9

Fuente: Elaborado sobre la base de A. E. Lattes, J. Rodríguez y M. Villa (2002), "Population Dynamics and Urbanization in Latin America: Concepts and Data Limitations", documento presentado para la reunión *New Forms of Urbanization: Conceptualizing and Measuring Human Settlement in the Twenty-first Century*, IUSSP Working Group on Urbanization, Rockefeller Foundation's Study and Conference Center, Bellagio.

Mientras que el rango de esta variable se mantuvo en una banda relativamente estable desde los años cincuenta en Honduras y —con una mayor margen de fluctuación— en Haití, en el resto de la región tendió a declinar en el decenio de 1990. En Guatemala y Nicaragua —otros dos países donde los conflictos político-militares alteraron los movimientos internos de población en la década de 1980—, la transferencia de población rural perdió peso relativo como factor de crecimiento de las zonas urbanas, sobre todo con respecto a las tendencias dominantes entre 1950 y 1970. Con reducciones menos pronunciadas que en los casos anteriores, durante los últimos 10 años del siglo XX se verificó un fenómeno similar en Panamá y la República Dominicana. En los casos de México y Cuba, la contribución del éxodo rural al crecimiento de las ciudades incluso se tornó negativa en los años noventa debido a que —según los especialistas— el balance migratorio urbano se vio afectado por el fuerte impulso que cobró la emigración internacional.<sup>15</sup>

Con la excepción de Guatemala, en los países de la región más atrasados en la transición urbana el volumen de transferencias demográficas del campo a la ciudad sigue siendo elevado. En aquellos que, al contrario, se encuentran en fases más avanzadas de la transición urbana, la intensidad de este flujo migratorio disminuyó —en ocasiones incluso de manera considerable— en las dos décadas pasadas.<sup>16</sup> La correlación entre el grado de urbanización y el volumen de la migración neta campo-ciudad indica que a medida que el primero sea mayor, a mediano plazo se reduce el segundo.

Con todo, la capacidad de retención demográfica del campo continúa siendo muy baja en todos los países debido a la tendencia generalizada al deterioro de las condiciones de vida que priva en el medio rural de la región. De hecho, una parte importante de los procesos regionales de redistribución espacial de la población ocurridos en los últimos dos decenios fue inducida por el deterioro de las condiciones de vida en esas zonas. Las fuerzas primarias de estos movimientos demográficos son de expulsión, y este impulso se origina en la debilitación del tejido social, en la crisis económica, en el deterioro medioambiental, en la

ausencia de infraestructura y de servicios básicos de los asentamientos de origen. La lógica dominante, entonces, se vincula con el desarrollo de estrategias de supervivencia y no con la racionalidad de la asignación eficiente de los recursos y factores supuesta en varios esquemas teóricos y de política pública. Dicho en otros términos, estos desplazamientos de población reflejan una situación estructural que engendra de manera permanente procesos “subóptimos” de la organización espacial de los asentamientos, cuyos costos en términos de desarrollo son altos tanto desde el punto de vista agregado como local y comunitario.<sup>17</sup>

La incapacidad estructural del sector moderno de la economía (cuya base es en esencia urbana) para absorber productivamente el crecimiento de la fuerza de trabajo, es un rasgo estilizado muy conocido del modelo económico asociado a la estrategia de sustitución de importaciones. Como se ha mostrado en otros estudios, el modelo de desarrollo vigente no revirtió esta tendencia, sino que la reprodujo de manera ampliada, precipitando la expansión de un extenso sector económico informal en las zonas urbanas de la región, caracterizado por actividades de baja o nula productividad y escasamente remunerativas (CEPAL, 2002a). La continuidad y profundización de este desajuste estructural explican en una medida elevada por qué el crecimiento de las zonas urbanas de la región se acompañó, durante las últimas dos décadas, de un incremento más que proporcional de los niveles relativos y absolutos de pobreza y marginación de los pobladores.

La información comparable disponible muestra que, con excepción de Guatemala y Honduras, la proporción de pobres que habitan en las zonas urbanas de la región aumentó en el transcurso del último decenio del siglo XX. Salvo en Guatemala, en todos estos países los pobres urbanos representaban al inicio del presente siglo porciones que oscilaban entre un poco más de dos quintas partes (Honduras, Nicaragua) y dos terceras partes (México) del número total de pobres. En total, alrededor del año 2000, más de 37,6 millones de personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza vivían en el medio urbano de los países considerados en el Cuadro 8. Esto significa

que, al iniciarse el siglo XXI, una porción ligeramente superior a un tercio de la población urbana de la RNAL tenía ingresos por debajo de la línea de pobreza. Si se excluye de la comparación a la República Dominicana, país que carece de un registro comparable anterior a 1997, el número absoluto de pobres urbanos de la región se incrementó casi en 10 millones de personas (36% aproximadamente) entre el inicio y el fin de la década de 1990. En virtud de las fuertes asimetrías de volumen entre México y el resto de los países, es conveniente diferenciar sus trayectorias en este terreno: mientras que en estos últimos el número total de pobres urbanos se elevó 25% en el decurso del decenio, en México aumentó 40 por ciento.<sup>18</sup>

Al filo de esta evolución no es extraño que el avance de la urbanización durante los últimos 20 años en los países de la RNAL no corresponda totalmente con un hecho estilizado de los procesos de mutación territorial en el mundo; a saber, que a medida que la tasa de urbanización aumenta de manera sostenida lo hace también el ingreso medio real. El panel *Gráfico 2* permite comparar la evolución de estas dos variables desde 1950 en cada uno de los diez países analizados. Con la excepción relativa de la República Dominicana, en todos los casos se confirma que la creciente urbanización regional del período 1980-2000 no dio lugar a una mejoría del nivel promedio de bienestar. En la medida en que éste es representado por el ingreso real por habitante (que en los datos del panel gráfico fue calculado en dólares internacionales de 1990, a fin de asegurar su comparación), la evidencia empírica sugiere lo contrario.

Este hecho constituye una dimensión complementaria de la hipótesis sugerida anteriormente en el sentido de que, en el marco del estilo de desarrollo vigente en la región, la dinámica territorial responde a un proceso subóptimo de asignación de los recursos y de distribución del ingreso. La urbanización de los últimos dos decenios no es en todos los casos sinónimo de desarrollo económico y so-

Cuadro 8  
Evolución reciente de la pobreza urbana en los países del norte de América Latina

País y años	Pobres urbanos como porcentaje del total nacional de pobres	Número de personas (Miles)
Costa Rica		
1992	49,0	397
2000	52,3	387
El Salvador		
1992	37,0	1 032
2000	49,0	1 345
Guatemala		
1986	35,0	1 755
2000	23,8	1 749
Honduras		
1992	48,0	1 240
2000	42,4	1 866
Nicaragua		
1993	43,0	825
2000	44,5	1 304
Panamá		
1991	44,0	449
2000	46,4	480
República Dominicana		
1997	57,8	1 699
México		
1992	68,0	20 742
1998	68,8	28 847

Fuentes: Población en situación de pobreza: CEPAL (varios años), *Panorama Social de América Latina* y Banco Mundial (varios años), *World Development Indicators* y PNUD (varios años), *Human Development Report*. Población: CELADE-CEPAL (varios números), *Boletín demográfico*.

cial; las fuerzas básicas que la impulsan, más que responder a un proceso espacial equilibrado y de ordenamiento del territorio, le imprimen con frecuencia un carácter de “explosión urbana” que ocurre en contextos socioeconómicos dominados por la carencia y la acumulación de disfunciones: déficit de actividades y empleos modernos, con su inevitable correlato de crecimiento de un amplio sector informal e improductivo; déficit de viviendas frente a la expansión de las periferias urbanas y semiurbanas de asentamientos irregulares y ocupaciones ilegales del espacio; déficit de equipamientos y de servicios colectivos y sociales básicos (energía eléctrica, transporte, comunicación, agua potable, drenajes, basuras, hacinamiento habitacional, educación, salud, seguridad).

Estas características de la expansión urbana de la región encuentran plena comprobación en la evidencia empírica disponible. El *Cuadro 9* presenta la evolución reciente de algunos indicadores pertinentes al respecto. Como se advierte, en las zonas urbanas de la región tienden a consolidarse un patrón de

desigualdades y marginación que reproduce, y en la mayoría de los casos incluso amplía, desequilibrios heredados del anterior modelo de desarrollo y crecimiento.

En la década de 1990, que en toda la región coincide en términos generales con la fase de crecimiento más intensa y prolongada de los últimos 20 años, las opciones ocupaciona-

les de la fuerza de trabajo en las zonas urbanas tienden a ser más abundantes en actividades y sectores de baja productividad: microempresas sin capacidad de acumulación de capital, autoempleo y trabajo doméstico. Se trata de ocupaciones que por regla general se ubican fuera del mercado de trabajo formal, son precarias, poco remunerativas y responden a

Gráfico 2 (parte 1)

**Países de la región norte de América Latina: crecimiento del PIB real por habitante y tasa de urbanización**

(Variación porcentual anual en dólares internacionales de 1990 y porcentaje de la población urbana con respecto a la total)

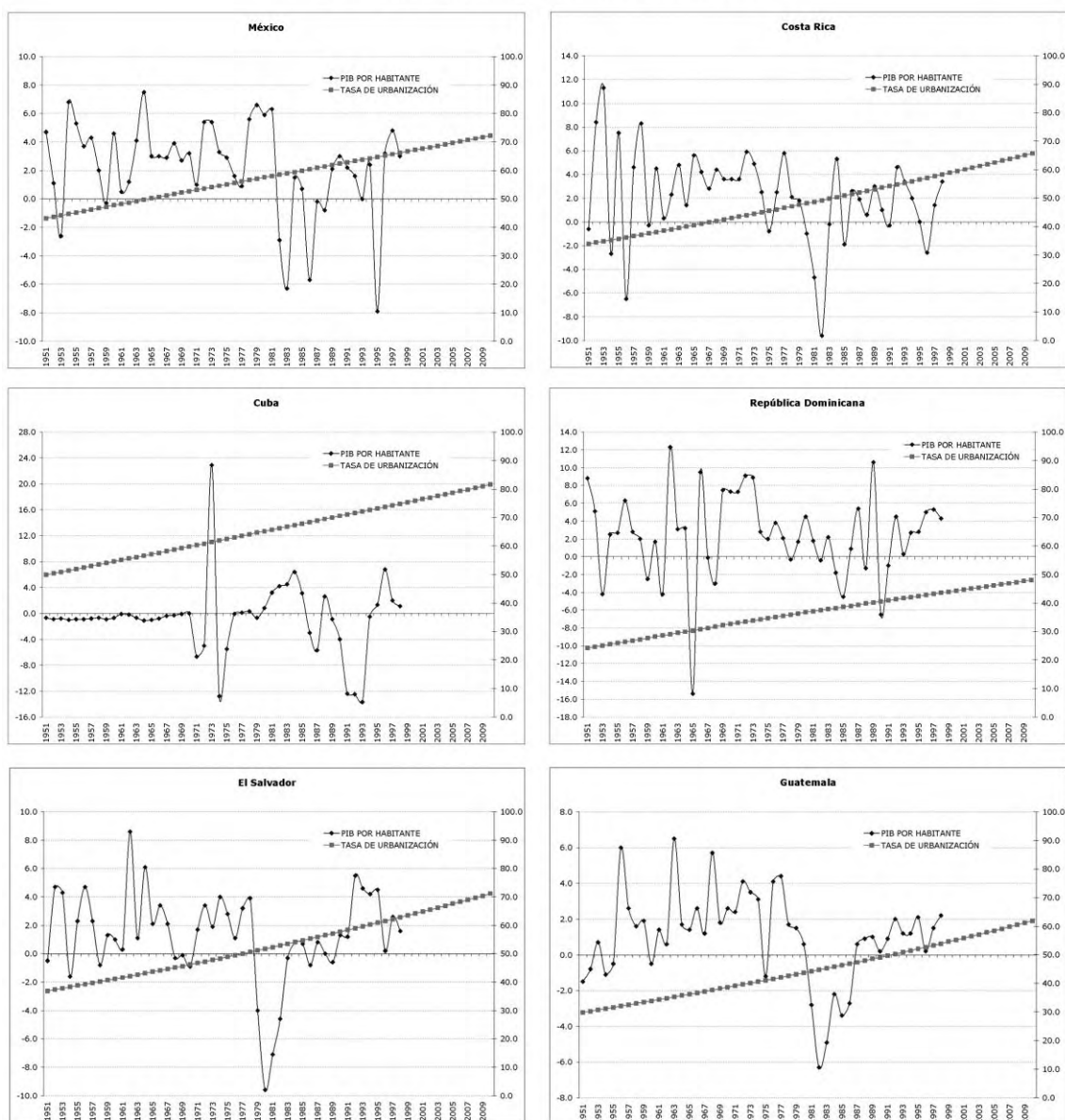
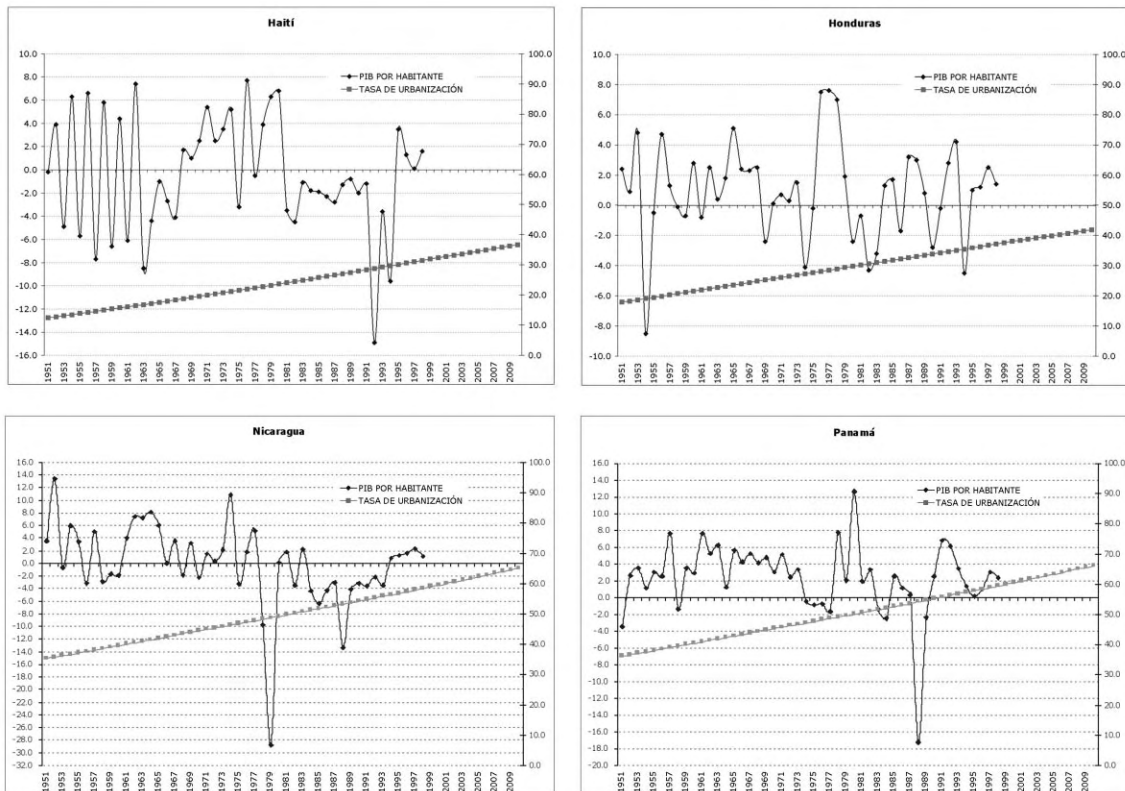


Gráfico 2 (parte 1)



estrategias de supervivencia de la población ante la baja demanda de trabajo de los sectores modernos y dinámicos de la economía.

Durante la fase de auge del modelo de desarrollo vigente, la ocupación de la fuerza de trabajo en las ciudades de la RNAL se concentró en actividades marginales y de baja productividad; en ningún caso hay indicios de que este patrón hubiera empezado a revertirse antes de que dicho modelo entrara, a partir de 2001, en su actual fase recesiva. En tres países emblemáticos de este modelo de desarrollo y crecimiento (México, Costa Rica y la República Dominicana), un promedio equivalente a dos quintas parte de la población urbana ocupada se halla en estas condiciones. Un panorama similar se observa en Panamá, en tanto que en el resto de los países estas características conciernen a más de la mitad de las personas ocupadas en las zonas urbanas.

No es extraño, en consecuencia, que una de las características de la mayoría de los habitantes que integran los asentamientos urbanos de la región sea la baja participación en el ingreso monetario disponible. Así, entre dos

tercios y casi tres cuartas partes de los pobladores urbanos, según el país, perciben ingresos por debajo de los respectivos promedios nacionales. Aún más significativo es que entre un tercio y un poco más de dos quintas partes de la población urbana de la región tengan un ingreso por habitante menor al 50% de este promedio.

La insuficiencia de ingresos de estos abultados contingentes de la población urbana se acompaña, como es sabido y cada vez está más documentado,<sup>19</sup> de una dimensión adicional de necesidades materiales básicas insatisfechas. Si bien no existe un balance al respecto a escala regional, la información individual de cada país revela que, con niveles ciertamente diferenciados, en los últimos años se acumuló un déficit importante en esta materia en los espacios urbanos de la RNAL. Es cierto que los servicios públicos son más abundantes en la ciudad que en el medio rural, pero también el costo de la vida es mayor en aquella que en éste. Es por esta razón que en los ambientes urbanos prevalece la llamada “pobreza económica”, cuya característica es la insuficien-

cia de ingresos. La misma razón explica de manera general por qué, durante las últimas dos décadas del siglo XX, se observó en toda la región un proceso de urbanización de la pobreza, que afectó tanto a la población desplazada desde las zonas rurales como a los sectores urbanos marginados.

Como conclusión de este apartado del estudio, es necesario subrayar que las tendencias presentes en la distribución espacial de la población en los países de la RNAL tienen un fuerte contenido inercial. Son tendencias que, de manera irremediable, están marcadas por la historia. Sus raíces se remontan a los procesos de causación acumulativa heredados del antiguo modelo territorial de la economía, que implicó un patrón de concentración de las inversiones con un alto grado de irreversibilidad y que operó con rendimientos crecientes por economías de escala y aglomeración. La historia ejerce una influencia decisiva en la configuración del estado y de las tendencias actuales de la región en materia territorial; el modelo espacial legado por el modelo anterior de desarrollo económico y social condiciona tanto el alcance como la configuración de esas tendencias. Según se ilustrará en los capítulos siguientes, en estrecha relación con las mutaciones del esquema productivo global, en los años recientes se desplegó en estos países un fenómeno de “metropolización” que responde tanto a estos factores inerciales del desarrollo como a una tendencia que concentra las funciones geoeconómicas más estratégicas en las ciudades que encabezan las jerarquías urbanas nacionales y de la región.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Para un balance de la discusión al respecto en la tradición neoclásica, véase Harris (1985). Los términos de este mismo debate en el terreno de la economía política se hallan resumidos por Smith (1990). En cuanto al enfoque estructuralista del desarrollo desigual, véase el texto pionero de Prebisch

(1950) y Sunkel (1970). Desde el punto de vista histórico, véanse, entre otros, los trabajos de Braudel (1985) y Maddison (2001).

<sup>2</sup> Sobre este tema, véanse las contribuciones de Coase (1994), capítulos 1 a 6, y North (1993).

<sup>3</sup> Los valores de los índices contenidos en el *Cuadro 1* responden a diversos criterios de medición de la desigualdad distributiva. En el caso de los coeficientes de Gini y de Thiel, los valores altos indican altos grados de desigualdad. La escala de los valores representados en el cuadro se establecen en una escala que, para estos índices, se estableció entre 1 (que representa una situación de completa desigualdad) y 0 (situación de completa igualdad). En cuanto al índice de varianza de los logaritmos del ingreso, un incremento de valor es indicativo de mayor desigualdad.

<sup>4</sup> Véase CEPAL (2002a).

<sup>5</sup> Sunkel (1970) precisa que éste es “el caso de las regiones, ciudades y puertos que reciben la influencia directa de las inversiones y la expansión de las tradicionales actividades exportadoras, así como de aquellas otras ciudades —generalmente los centros administrativos del país (cuando no coinciden con

Cuadro 9

Países de la región norte de América Latina: indicadores seleccionados de la calidad de la ocupación y de los niveles de ingreso en las zonas urbanas

País y años	Población ocupada en sectores de baja productividad (porcentaje del total de la población urbana ocupada)	Porcentaje de personas de zonas urbanas con ingreso por habitante menor que:	
		El promedio	El 50% del promedio
<b>Costa Rica</b>			
1990	36,9	63,6	29,6
1997	39,6	65,3	32,2
2000	39,1	66,3 a/	34,5 a/
<b>El Salvador</b>			
1990	55,6	nd	nd
1997	52,2	70,0	34,6
2000	53,8	68,0 a/	35,7 a/
<b>Guatemala</b>			
1989	54,6	72,2	45,6
1998	55,1	74,6	43,4
<b>Honduras</b>			
1990	53,3	73,1	46,6
1997	54,3	71,8	40,9
2000	55,2	70,8 a/	41,6 a/
<b>Nicaragua</b>			
1993	49,5	71,4	42,6
1998	60,6	72,3	43,4
<b>Panamá</b>			
1991	37,9	70,3	44,2
1997	36,6	71,8	45,6
1999	37,3	71,4	43,8
<b>República Dominicana</b>			
1997	47,0	71,9	39,5
2000	45,1	nd	nd
<b>México</b>			
1989	nd	75,2	42,5
1996	43,6	73,2 b/	41,5 b/
2000	42,5	72,1	38,7

Fuente: CEPAL (2002), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile

a/ 1999

b/ 1998

el puerto principal de exportación)— que captan parte de los ingresos generados en el sector exportador y los redistribuyen a favor de otras regiones y grupos sociales”.

<sup>6</sup> Algunas de las zonas más rezagadas de la RNAL, como las antiguas localidades mineras, los campos de explotación henequenera o bananera, por citar casos que son bien conocidos, llegaron a ser importantes polos geoeconómicos y políticos. La expansión del modelo de sustitución de importaciones fue casi siempre paralela a la progresiva decadencia de estas actividades y regiones en la mayoría de los países.

<sup>7</sup> La historia interviene con un peso decisivo en la definición del curso “actual” de las tendencias territoriales y espaciales de la economía y los asentamientos humanos. La trayectoria “anterior” de los espacios socioeconómicos cuenta. También es cierto, sin embargo, que este peso de la historia suele ser puesto en cuestionamiento por la aparición de nuevos fenómenos de desarrollo productivo.

<sup>8</sup> La población rural agregada de los países de la RNAL (Cuba, Haití, la República Dominicana, México y el Istmo Centroamericano, sin Belice) representaba 48,1% del número total de habitantes en 1970. Aunque el número absoluto de este contingente demográfico era 13,5% mayor en 1980 respecto de 1970, ya sólo representaba 41,9% del total. Esta tendencia continuó en los 20 años siguientes. En 1990 y 2000 la población rural cayó, respectivamente, a 36,8% y 32,9% del total (con incrementos interdecenales de 7,9% y 7,2 por ciento).

<sup>9</sup> Las cifras referidas al inicio del decenio de 1990 no incluyen datos de Cuba, Haití y la República Dominicana; las que se refieren al final del período, en cambio, incorporan información de este último país.

<sup>10</sup> Warman (2001) observa con respecto a esta diferencia que si bien los pobres urbanos no tienen pleno acceso a esos servicios y oportunidades, éstos “están ahí”, en tanto que para los pobres rurales, la mera posibilidad de disfrutarlos, por hipotética que sea, exige “abandonar lo propio, hay que salir”. Y añade: “ninguna de las dos (pobrezas) se arregla sola, las dos son trascendentes e importantes, pero requieren enfoques y procesos distintos para moderarse o desaparecer”.

<sup>11</sup> Como puede verse en el *Cuadro 4*, la excepción a esta regla eran los países de menor desarrollo relativo en la región (Guatemala, Honduras, Nicaragua y Haití), cuyos sectores agropecuarios en 1990 representaban entre una cuarta y una tercera parte del PIB nacional.

<sup>12</sup> Es sabido que la pérdida de importancia relativa del producto agropecuario es un fenómeno consustancial de los procesos de modernización realizados en distintos momentos por los países más industrializados. Por regla general, sin embargo,

este proceso ocurrió en contextos de alto crecimiento promedio y con una disminución correlativa de la PEA empleada en el sector primario de la economía. En estos países, la fuerza de trabajo ocupada en el sector primario es menor al 6 por ciento.

<sup>13</sup> Un análisis de información del Censo Nacional de Población de 2000 en México muestra que en este país la pobreza extrema no rebasa el 20% de la población en las municipalidades de 100 a 500 mil habitantes, en tanto que en las de más de 500 mil este indicador no llegaba a 10%. En contraste, en las municipalidades de 15 mil a 100 mil habitantes, este porcentaje se elevaba a más del 25%, siendo de casi 50% en las de menos de 15 mil. Véase OCDE (2003).

<sup>14</sup> Nótese que, de acuerdo con la información del *Cuadro 6*, en Haití y Honduras, dos países de transición urbana incipiente, la tendencia a incrementar la tasa de contribución del sector urbano al aumento efectivo de la población también es intensa durante el último cuarto de siglo. En Nicaragua, en cambio, tal contribución mantiene un rango muy similar al de la primera fase.

<sup>15</sup> Lattes y otros (2002) señala que estas tendencias son en parte consecuencia del decrecimiento de la migración rural-urbana en los movimientos migratorios totales de los países.

<sup>16</sup> La excepción es Costa Rica. Además de la tendencia a una creciente urbanización, los datos de este país reflejan especificaciones nacionales de clasificación de los asentamientos considerados urbanos, que responden a definiciones administrativas.

<sup>17</sup> Se ha observado que, cuando las personas dejan su lugar de origen por razones económicas, “tal vez se acerquen a un ingreso y un empleo, pero dejan un patrimonio, un ‘capital social’ en el sentido de Putman: toda una red de solidaridades... (La pérdida) de estos poderosos efectos externos, asociados a la proximidad de hombres y mujeres que se conocen, cuyas habilidades son el fruto de inversiones físicas, coordinados dentro del marco de un sistema productivo local, es un obstáculo importante para la creación de un equilibrio general en el espacio obtenido por el solo mecanismo de los precios” (Lipietz, 2003).

<sup>18</sup> De acuerdo con las cifras del *Cuadro 8*, Costa Rica sería el único país de la región donde el número absoluto de pobres urbanos no se incrementó en los años noventa, a pesar de que este contingente demográfico pasó a representar un mayor porcentaje del número total de pobres del país (lo que significa que el número de pobres rurales disminuyó más drásticamente en el período).

<sup>19</sup> Véanse los resultados de las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de las Familias que los respectivos entes gubernamentales ya levantan en toda la región, así como los informes sobre el desarrollo humano que realiza periódicamente el PNUD en cada país.

# *Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa*

## *Segunda parte: Los desafíos institucionales*

Roberto P. Guimarães\*\*

### III. EL NUEVO PARADIGMA DE DESARROLLO SUSTENTABLE

**L**a noción de desarrollo sustentable tiene su origen contemporáneo en el debate internacional iniciado en 1972 en Estocolmo y consolidado veinte años más tarde en Río de Janeiro. Pese a la variedad de interpretaciones existentes en la literatura y en el discurso político, la gran mayoría de las concepciones respecto del desarrollo sustentable representan en verdad variaciones sobre la definición sugerida por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por la entonces Primera Ministra de Noruega, Gro Brundtland (1987); ésta es: ***El desarrollo sustentable es aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.***

Afirmar que los seres humanos constituyen el centro y la razón de ser del proceso de desarrollo comporta abogar por un nuevo estilo de desarrollo, que sea ***ambientalmente*** sustentable en el acceso y uso de los recursos naturales y en la preservación de la biodiversidad; que sea ***socialmente*** sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y paralelamente promueva la justicia y la equidad; que sea ***culturalmente*** sustentable en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad que,

pese a su evolución y actualización permanente, determinan la integración nacional a través de los tiempos; y que sea ***políticamente*** sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones públicas. Este nuevo estilo de desarrollo tiene como norte una nueva ética del desarrollo, una ***ética*** en la cual los objetivos económicos de progreso estén subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y mejoría de la calidad de vida de las personas.

#### 1. Dimensiones de sustentabilidad

Conviene precisar más detalladamente las distintas dimensiones que componen el paradigma de ***desarrollo*** sustentable. Desde luego, éste se refiere a un paradigma de desarrollo y no de crecimiento, por dos razones fundamentales. En primer lugar, por establecer un límite ecológico intertemporal muy claro al proceso de crecimiento económico. Contrarrestando la noción de que no se puede acceder al desarrollo sustentable sin crecimiento —trampa conceptual que no logró evadir siquiera el Informe Brundtland (Goodland y otros, 1992)— el paradigma de la sustentabilidad supone que el crecimiento, definido como incremento monetario del producto, constituye un componente intrínseco de la ***insustentabilidad*** actual. Por otro lado, para que exista el desarrollo es necesario, más que la simple acumulación de bienes y de servicios, cambios cualitativos en la calidad de vida y en la felicidad de las per-

sonas, aspectos que, más que las dimensiones mercantiles transaccionadas en el mercado, incluyen dimensiones sociales, culturales, estéticas y de satisfacción de necesidades materiales y espirituales.

En referencia a ese primer aspecto del paradigma —del desplazamiento del crecimiento como un fin último hacia el desarrollo como proceso de cambio cualitativo— justificábase reproducir el pensamiento de Herman Daly (1991, citado en Elizalde, 1996):

Las afirmaciones de lo imposible son el fundamento mismo de la ciencia. Es imposible viajar a más velocidad que la de la luz, crear o destruir materia-energía, construir una máquina de movimiento perpetuo, etcétera. Respetando los teoremas de lo imposible evitamos perder recursos en proyectos destinados al fracaso. Por eso los economistas deberían sentir un gran interés hacia los teoremas de lo imposible, especialmente el que ha de demostrarse aquí, que es imposible que la economía del mundo crezca liberándose de la pobreza y de la degradación ambiental. Dicho de otro modo, el crecimiento sostenible es imposible.

En sus dimensiones físicas, la economía es un subsistema abierto del ecosistema terrestre que es finito, no creciente y materialmente cerrado. Cuando el subsistema económico crece, incorpora una proporción cada vez mayor del ecosistema total, teniendo su límite en el cien por ciento, si no es que antes. Por tanto, su crecimiento no es sostenible. El término “crecimiento sostenible” aplicado a la economía, es un mal oxímoron; autocontradictorio como prosa y nada evocador como poesía.

En segundo lugar y por añadidura, la sustentabilidad del desarrollo sólo estará dada en la medida que se logre preservar la integridad de los procesos naturales que garantizan los flujos de energía y de materiales en la biosfera y, a la vez, se preserve la biodiversidad del planeta. Este último aspecto es de suma importancia porque significa que, para que sea sustentable, el desarrollo tiene que transitar del actual antropocentrismo al biopluralismo, otorgando a las demás especies el mismo derecho “ontológico” a la vida, lo cual, dicho sea de paso, no contradice el carácter antropocéntrico del crecimiento económico al que se hizo alusión anteriormente, sino que lo amplifica. La sustentabilidad *ecoambiental* del desarrollo se refiere tanto a la base física del proceso de crecimiento, objetivando la conservación de

la dotación de recursos naturales incorporada a las actividades productivas, como a la capacidad de sustento de los ecosistemas, es decir, el mantenimiento del potencial de la naturaleza para absorber y recomponerse de las agresiones antrópicas y de los desechos de las actividades productivas.

Ahora bien, no basta con que el desarrollo promueva cambios cualitativos en el bienestar humano y garantice la integridad ecosistémica del planeta. Nunca estará de más recordar que (Guimarães, 1991b:24): “*En situaciones de extrema pobreza el ser humano empobrecido, marginado o excluido de la sociedad y de la economía nacional no posee ningún compromiso para evitar la degradación ambiental, si es que la sociedad no logra impedir su propio deterioro como persona*”. Asimismo, tal como hizo ver muy atinadamente Claudia Tomadoni (1997), “*en situaciones de extrema opulencia, el ser humano enriquecido, ‘gentrificado’ y por tanto incluido y también ‘gethificado’ en la sociedad y en la economía tampoco posee un compromiso con la sustentabilidad*”. Ello porque la inserción privilegiada de éstos en el proceso de acumulación y, por ende, en el acceso y uso de los recursos y servicios de la naturaleza les permite transferir los costos sociales y ambientales de la *insustentabilidad* a los sectores subordinados o excluidos.

Lo anterior implica, especialmente en los países periféricos con graves problemas de pobreza, desigualdad y exclusión, que los fundamentos *sociales* de la sustentabilidad postulan como criterios básicos de política pública los de la justicia distributiva, para el caso de bienes y de servicios, y los de la universalización de cobertura para las políticas globales de educación, salud, vivienda y seguridad social. Lo mismo se aplica, en aras de la sustentabilidad social, a los criterios de igualdad de género, reconociéndose como un valor en sí mismo, y por tanto por encima de consideraciones económicas, la incorporación plena de la mujer en la ciudadanía económica (mercado), política (voto) y social (bienestar).

En cuarto lugar, el nuevo paradigma postula también la preservación de la diversidad en su sentido más amplio —la sociodiversidad además de la biodiversidad— es decir, el mantenimiento del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad que permiten la reproducción del tejido social y garantizan la inte-

gración nacional a través de los tiempos. Ello incluye, por supuesto, la promoción de los derechos constitucionales de las minorías y la incorporación de éstas en políticas concretas de educación bilingüe, demarcación y autonomía territorial, religiosidad, salud comunitaria, etcétera. Apunta en esa misma dirección, la del componente **cultural** de la sustentabilidad, las propuestas de introducción de derechos de conservación agrícola, equivalente a los derechos reconocidos con relación a la conservación y uso racional del patrimonio biogenético, cuando tanto “usuarios” como “detentores” de biodiversidad compartieran sus beneficios y se transformasen de esa forma en coresponsables por su conservación. La sustentabilidad cultural de los sistemas de producción agrícola incluye criterios extramercado para que éste incorpore las *externalidades* de los sistemas de producción de baja productividad, desde la óptica de los criterios económicos de corto plazo, pero que garantizan la diversidad de especies y variedades agrícolas; pero además, la permanencia en el tiempo de la cultura que sostiene formas específicas de organización económica para la producción.

En quinto lugar, el fundamento **político** de la sustentabilidad se encuentra estrechamente vinculado al proceso de profundización de la democracia y de construcción de la ciudadanía. Éste se resume, a nivel micro, a la democratización de la sociedad, y a nivel macro, a la democratización del Estado. El primer objetivo supone el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, la redistribución de activos y de información hacia los sectores subordinados, el incremento de la capacidad de análisis de sus organizaciones y la capacitación para la toma de decisiones; mientras el segundo se logra a través de la apertura del aparato estatal al control ciudadano, la actualización de los partidos políticos y de los procesos electorales, y por la incorporación del concepto de responsabilidad política en la actividad pública.

Conviene subrayar que la postura adoptada aquí, la de privilegiar la *complementariedad* entre los mecanismos de mercado y la regulación pública promovida como política de Estado, se debe a una constatación exclusivamente pragmática, sin atisbos de ideología.

Además de todo lo que se ha sugerido anteriormente, el Estado sigue ofreciendo una contribución al desarrollo capitalista que es, a la vez, *única, necesaria e indispensable*. **Única** porque trasciende la lógica del mercado mediante la salvaguardia de valores y prácticas de justicia social y de equidad, e incorpora la defensa de los llamados derechos difusos de la ciudadanía; **necesaria** porque la propia lógica de la acumulación capitalista requiere de la oferta de “bienes comunes” que no pueden ser producidos por actores competitivos en el mercado; e **indispensable** porque se dirige a las generaciones futuras y trata de aspectos y procesos caracterizados sea por ser no-sustituibles, sea por la imposibilidad de su incorporación crematística al mercado. Ello se justifica aún más porque las dificultades provocadas por la desigualdad social y la degradación ambiental no pueden ser definidas como problemas individuales, constituyendo de hecho problemas sociales, colectivos. No se trata simplemente de garantizar el acceso, vía mercado, a la educación, a la vivienda, a la salud, o a un ambiente libre de contaminación, sino de recuperar prácticas colectivas (solidarias) de satisfacción de estas necesidades.

Actualmente “acorralado” o habiendo sobrevivido a su casi “extinción” en manos de los apóstoles del neoliberalismo (cf. Guimarães, 1990a y 1996, respectivamente), el Estado se presenta sin duda “herido de muerte”. Su principal amenaza proviene del entorno externo. La internacionalización de los mercados, de la propia producción y de los modelos culturales, pone en entredicho la capacidad de los Estados para mantener la unidad e identidad nacional, provocando la fragmentación de su poder para manejar las relaciones externas de la sociedad y fortaleciendo los vínculos transnacionales entre segmentos dominantes en la sociedad. De persistir tendencias recientes, cuando el Estado asumió muchos de estos vínculos (e.g., la negociación de la deuda externa privada), habría el riesgo de tornar las políticas estatales en nada más que la ambulancia que recoge los heridos y desechables de una globalización neoconservadora, en un contexto en el cual gran parte de las decisiones que son fundamentales para la cohesión social se toman fuera de su territorio y mediante actores totalmente ajenos a su realidad.

Por último, lo que une y le da sentido a esta comprensión específica de la sustentabilidad es la necesidad de una nueva *ética* del desarrollo. Además de importantes elementos morales, estéticos y espirituales, esta concepción guarda relación con al menos dos fundamentos de la justicia social: la justicia productiva y la justicia distributiva (Wilson, 1992). La primera busca garantizar las condiciones que permiten la existencia de igualdad de oportunidades para que las personas participen en el sistema económico, la posibilidad real por parte de éstas para satisfacer sus necesidades básicas, y la existencia de una percepción generalizada de justicia y de tratamiento acorde con su dignidad y con sus derechos como seres humanos. La ética en cuanto materialización a través de la justicia distributiva se orienta a garantizar que cada individuo reciba los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de los demás individuos.

## 2. Actores y criterios de sustentabilidad

El análisis precedente sobre *dimensiones* de sustentabilidad requiere de mayor precisión acerca de los *actores* que están por detrás de éstas y que las ponen en movimiento. Para tales propósitos, conviene partir de la constatación de que, sin desconsiderar la importante evolución del pensamiento mundial respecto de la crisis del desarrollo que se manifiesta en la crisis medioambiental, el recetario para su superación todavía desconoce el trasfondo humano de la crisis, y sigue ciñéndose a la farmacopea neoliberal, incluyendo los programas de ajuste estructural, de reducción del gasto público, y de mayor apertura en relación con el comercio y a las inversiones extranjeras (Rich, 1994 y Guimarães, 1992). Desde el punto de vista de los actores, no cabe duda que el discurso de la sustentabilidad encierra así múltiples paradojas.

De partida, el desarrollo sustentable asume importancia en el momento mismo en que los centros de poder mundial declaran la falencia del Estado como motor del desarrollo y proponen su reemplazo por el mercado, mientras declaran también la falencia de la planificación. Al revisarse con atención los componentes básicos de la sustentabilidad se constata, entretanto, que la sustentabilidad del

desarrollo requiere precisamente de un mercado regulado y de un horizonte de largo plazo. Entre otros motivos, porque actores y variables como “generaciones futuras” o “largo plazo” son extrañas al mercado, cuyas señales responden a la asignación óptima de recursos en el corto plazo. Lo mismo se aplica, con mayor razón, al tipo específico de escasez actual. Si la escasez de recursos naturales puede, aunque imperfectamente, ser afrontada en el mercado, elementos como el equilibrio climático, la capa de ozono, la biodiversidad o la capacidad de recuperación del ecosistema, trascienden a la acción de éste.

Por otra parte, es en verdad impresionante, por no decir contradictorio desde el punto de vista sociológico, la unanimidad respecto de las propuestas en favor de la sustentabilidad. El pensamiento mismo sobre desarrollo, como también la propia historia de las luchas sociales que lo ponen en movimiento, evolucionan sobre la base de la pugna entre actores cuya orientación de acción es, como mínimo, dispareja. La industrialización, por ejemplo, se ha contrapuesto durante largo tiempo a los intereses del agro, desplazando el eje de la acumulación del campo a la ciudad, del mismo modo como el avance de los estratos de trabajadores urbanos provocó efectos negativos para la masa campesina. No se trata de sugerir aquí una visión de la historia en que los antagonismos entre clases o estratos sociales se cristalicen a través del tiempo. De hecho, el capital agrícola se ha vinculado cada vez más fuertemente al capital industrial, mientras el campesino se ha ido transformando gradualmente en trabajador rural, con pautas de conducta semejantes al de su contraparte urbana.

Así y todo, hay que plantearse la pregunta ¿cuáles son los actores sociales promotores del desarrollo sustentable? No es de esperar que sean los mismos que constituyen la base social del estilo actual, los cuales tienen, por supuesto, mucho que perder y muy poco que ganar con el cambio. Resulta inevitable sugerir que el paradigma del desarrollo sustentable sólo se transformará en una propuesta alternativa de política pública en la medida en que sea posible distinguir sus componentes reales, es decir, sus contenidos sectoriales, económicos, ambientales y sociales. No cabe duda, por ejemplo, que uno de los pilares del estilo

actual es precisamente la industria automotriz, con sus secuelas de congestión urbana, quema de combustibles fósiles, etcétera. Ahora bien, lo que podría ser considerado sustentable para los empresarios (e.g., vehículos más económicos y dotados de convertidores catalíticos) no necesariamente lo sería desde el punto de vista de la sociedad (e.g. transporte público eficiente).

En verdad, hay que decir sobre este aspecto que no hay nada peor que un equívoco perfeccionado. Existen informes de prensa, por ejemplo, de que Mercedes-Benz estaría proyectando un auto cuya proporción de partes reciclables y reutilizables ascendería a un 95% (Daimlerchrysler, 1999). Eso podría parecer un progreso si no fuera imperioso preguntarse, por una parte, quién estará en condiciones de pagar el precio de ese Mercedes-Benz “sustentable” y, por otro lado, si eso no llevaría a alejarse aún más de alternativas eficientes de transporte colectivo. En otras palabras, un Mercedes-Benz “sustentable”, si bien reduce en el corto plazo la presión en términos de estrés sobre los ecosistemas, profundiza en los hechos la insustentabilidad de un patrón de consumo empotrado en el transporte individual.

Por otra parte, una aproximación más bien lógico-formal a la interrogante de los “actores” detrás de una estrategia de desarrollo sustentable, sería la de utilizar los propios pilares del proceso productivo: *capital*, *trabajo* y *recursos naturales*. Históricamente, dos de éstos, *capital* y *trabajo*, han contado con una base social directamente vinculada a su evolución, es decir, “portadora” de los intereses específicos a tales factores. Es así como la acumulación de capital, financiero, comercial o industrial, pudo nutrirse y, a su vez, sostener el fortalecimiento de una clase capitalista, mientras la incorporación de la naturaleza a través de las relaciones de producción pudo favorecerse y, al mismo tiempo, favoreció la consolidación de una clase trabajadora.

Es por ello que nadie necesita convocar a una “Cumbre de Capitalistas” para convencer a la clase empresarial de la necesidad de garantizar la conservación y la mejor remuneración del factor *capital*. De igual modo, la clase trabajadora no requiere de una “Cumbre del Trabajo” para tener conciencia de la necesidad de emprender acciones que permi-

tan conservar y fortalecer las condiciones de reproducción del factor *trabajo*.

El dilema actual de la sustentabilidad se resumiría, por consiguiente, en la inexistencia de un actor cuya razón de ser social sean los recursos naturales o los servicios ambientales, fundamento al menos de la sustentabilidad ecológica y ambiental del desarrollo. Esto se vuelve aún más complejo al considerar que, en lo que dice relación con el *capital* y el *trabajo*, sus respectivos actores detentan la propiedad de los respectivos factores, mientras la propiedad de algunos de los recursos naturales y de la mayoría de los procesos ecológicos es, por lo menos en teoría, pública.

No cabe duda de que convivimos todavía con dos realidades contrapuestas. Todos los actores parecen concordar con que el estilo actual se ha agotado y es decididamente insustentable, no sólo económica y ambientalmente, sino principalmente en lo que se refiere a la justicia social. Por otro lado, no se adoptan las medidas indispensables para la transformación de las instituciones económicas y sociales que dan sustentación al estilo vigente. A lo más, se hace uso de la noción de sustentabilidad para introducir lo que equivaldría a una restricción ambiental en el proceso de acumulación, sin afrontar todavía los procesos político-institucionales que regulan la propiedad, acceso y uso de los recursos naturales y de los servicios ambientales. Tampoco se introducen acciones indispensables para cambiar los patrones de consumo en los países industrializados, los cuales determinan la internacionalización del estilo.

Hasta el momento, lo que se ve son transformaciones sólo cosméticas, tendentes a “enverdecer” el estilo actual, sin de hecho propiciar los cambios a que se habían comprometido los gobiernos representados en Río. Un fenómeno por lo demás conocido de sociólogos y politólogos, que lo clasifican como de **conservadurismo dinámico** (Schon, 1973). Antes de constituir una teoría conspiradora de grupos o estratos sociales, se trata simplemente de la tendencia inercial del sistema social para resistir al cambio, promoviendo la aceptación del discurso transformador precisamente para garantizar que nada cambie (una suerte de “gatopardismo” posmoderno).

Adoptando una postura quizás más optimista respecto de la capacidad de la elite para

adaptarse a fuentes de cuestionamiento de su poder, podríamos sugerir que antes del resultado de una conspiración deliberada de los grupos que más se benefician del actual estilo (insustentable), el desarrollo sustentable esté padeciendo de una patología común a cualquier formulación de transformación de la sociedad demasiado cargada de significado y simbolismo. Es decir, por detrás de tanta unanimidad yacen actores reales que comulgan con visiones bastante particulares de sustentabilidad. Tomemos una ilustración, por lo demás muy cercana al corazón de quienes proponen la sustentabilidad: la Amazonía (Guimarães, 1997b).

Esto permitiría entender, por ejemplo, por qué un **empresario maderero** puede discurrir sobre la necesidad de un “manejo sustentable” del bosque amazónico y estar refiriéndose preferentemente a la sustitución de la cobertura natural por especies homogéneas, o sea, para garantizar la “sustentabilidad” de las tasas de retorno de la inversión en extracción de madera, mientras el dirigente de una **entidad preservacionista** defiende ardorosamente medios precisamente para prohibir cualquier tipo de explotación económica y hasta de presencia humana en extensas áreas de bosque primario, es decir, para garantizar la “sustentabilidad” de la biodiversidad natural (algunos más cínicos dirían que no debiera permitirse siquiera la presencia de monos... ¡en una de esas se produce la evolución y se transforman en humanos!). Todo lo anterior mientras un **dirigente sindical** esté razonando, con igual énfasis y sinceridad de propósitos que el empresario y el preservacionista, en favor de actividades de extracción vegetal de la Amazonía como un medio para garantizar la “sustentabilidad” socioeconómica de su comunidad (por ejemplo, las llamadas “reservas extractivistas” que se hicieron mundialmente famosas gracias a la lucha de Chico Mendes en Brasil). Por último, en algún lugar cercano en donde los tres actores anteriormente citados se encuentran arengando a la gente, quizás en la misma reunión, podamos toparnos con un antropólogo o **indigenista** explayándose sobre la importancia de la Amazonía para la “sustentabilidad” cultural de prácticas, valores y rituales que otorgan sentido e identidad a la diversidad de etnias indígenas.

En resumen, el empresario puede fundamentar sus posiciones en favor del desarrollo sustentable de la Amazonía en imágenes (¿caricaturas?) del bosque como una **despensa**, el preservacionista como un **laboratorio**, el sindicalista como un **supermercado** y el indigenista como un **museo**. Para tornar la situación aún más complicada, **todas** esas imágenes revelan lecturas y realidades más que legítimas respecto de lo que significa la sustentabilidad. Pero, tales imágenes tampoco son estáticas y pueden cambiar, y de hecho cambian, con el tiempo, como lo comprueban las diversas alianzas intersectoriales para la producción y extracción sustentable de madera certificada, o bien las experiencias de actividades (extractivas, de ecoturismo y otras) en áreas protegidas o de reserva indígena.

El desafío que se presenta por tanto para el gobierno y la sociedad, para los tomadores de decisiones y los actores que determinan la agenda pública, es precisamente el de garantizar la existencia de un proceso transparente, informado y participativo para el debate y la toma de decisiones en pos de la sustentabilidad. Pareciera oportuno delinear algunos criterios operacionales de sustentabilidad de acuerdo con la definición sugerida. Por limitaciones de espacio, la presentación estará limitada a la enunciación no exhaustiva aplicable apenas a las dimensiones ecológicas y ambientales de la sustentabilidad (para otras dimensiones véase, por ejemplo, Guimarães, 1997a).

La sustentabilidad **ecológica** del desarrollo se refiere a la base física del proceso de crecimiento y objetiviza la conservación de la dotación de recursos naturales, incluyendo las actividades productivas. Se pueden identificar por lo menos dos criterios para su operación a través de las políticas públicas (Daly, 1990, y Daly y Townsend, 1993). Para el caso de los recursos naturales **renovables**, la tasa de utilización debiera ser equivalente a la tasa de recomposición del recurso. Para los recursos naturales **no renovables**, la tasa de utilización debe equivaler a la tasa de sustitución del recurso en el proceso productivo, por el periodo de tiempo previsto para su agotamiento (medido por las reservas actuales y la tasa de utilización). Tomándose en cuenta que su carácter de “no renovable” impide un uso indefinidamente sustentable, hay que limitar el

ritmo de utilización del recurso al periodo estimado para la aparición de nuevos sustitutos. Esto requiere, entre otros aspectos, que las inversiones realizadas para la explotación de tales recursos, para que sean sustentables, sean proporcionales a las inversiones asignadas para la búsqueda de sustitutos, en particular las inversiones en ciencia y tecnología.

La sustentabilidad *ambiental* señala una relación con el mantenimiento de la capacidad de carga de los ecosistemas, la capacidad de la naturaleza para absorber y recomponerse de las agresiones antrópicas. Haciendo uso del mismo razonamiento anterior, el de ilustrar formas de operación de concepto, dos criterios aparecen como obvios. En primer lugar, las tasas de emisión de desechos deben equivaler a las tasas de regeneración, las cuales son determinadas por la capacidad de recuperación del ecosistema. A título de ilustración, el alcantarillado doméstico de una ciudad de 100 mil habitantes produce efectos dramáticamente distintos si es lanzado en forma dispersa a un cuerpo de agua como el Amazonas, que si fuera desviado hacia una laguna o un estero. Si en el primer caso el sumidero pudiese ser objeto de tratamiento sólo primario, y contribuiría como nutriente para la vida acuática, en el segundo caso ello provocaría graves perturbaciones, y habría que someterlo a sistemas de tratamiento más complejos y onerosos. Un segundo criterio sería promover la reconversión industrial con énfasis en la reducción de la entropía, es decir, privilegiando la conservación de energía y el uso de fuentes renovables. Lo anterior significa que tanto las “tasas de recomposición” (para los recursos naturales) como las “tasas de regeneración” (para los ecosistemas) deben ser tratadas como “capital natural”. La incapacidad de sostenerlas a través del tiempo debe ser tratada, por tanto, como consumo de capital, o sea, *no* sustentable.

Corresponde destacar, refiriéndose todavía a la sustentabilidad ambiental, la importancia de hacer uso de los mecanismos de mercado, como son las tasas y tarifas que incorporan al gasto privado los costos de preservación ambiental, y por medio de mecanismos que satisfagan a principios como el “precautorio” o el “contaminador-pagador”. Entre muchos mecanismos, se podrían citar también los “mercados de desechos”, donde las industrias

de una determinada área transaccionan los desechos de sus actividades, muchas veces convertidos en insumos para otras industrias, y los “derechos de contaminación”.

Es cierto que subsisten importantes limitaciones en muchos de los instrumentos de mercado propuestos en la actualidad —entre los cuales el problema de las externalidades futuras e inciertas, y la dificultad de adjudicarse derechos de propiedad de muchos de los recursos y servicios ambientales— mayormente cuando se les atribuye un carácter generalizado como solución de todos los problemas de insustentabilidad ambiental. Sin embargo, los derechos de contaminación poseen la ventaja adicional de permitir, a través de su transferencia intraindustria, que el Estado disminuya la regulación impositiva vía el establecimiento de límites de emisión por unidad productiva, y pase a regular límites regionales, sobre la base de la capacidad de recuperación del ecosistema.

De este modo, una parte significativa de la preservación de la calidad ambiental pasaría al mercado, en la medida que la comercialización de tales derechos estimulan la modernización tecnológica y dejan de penalizar las industrias que, en el nivel tecnológico actual, no poseen las condiciones de reducir sus niveles de emisiones. En el sistema vigente, en que se privilegia la fiscalización por unidad productiva y a través de la aplicación de multas, además de dificultar la internalización de los costos de degradación del medio ambiente, son penalizadas las industrias que, aunque utilizando la tecnología más avanzada disponible en el mercado, siguen excediendo los límites establecidos, mientras se premian aquellas que, aun operando dentro de éstos, se abstienen de perfeccionar sus procesos productivos.

#### IV. DESAFÍOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE

Una primera aproximación al tema de los desafíos para la planificación estratégica del desarrollo local sustentable sería poder encontrar respuestas adecuadas a interrogantes básicos sobre cuál es la prioridad que debieran asumir los países en el ámbito de la sustentabilidad (Guimarães, 2000). Considerando lo ya señalado en el sentido de que el desarrollo susten-

table es aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propias necesidades, se puede subrayar la importancia de construir dos niveles de consenso: uno respecto de prioridades estructurales de desarrollo, para el conjunto de la sociedad; y otro de prioridades específicas, para la formulación de políticas públicas efectivamente fundadas en la sustentabilidad.

### 1. *Desafíos estructurales o macrosistémicos de la sustentabilidad*

En ese *primer* sentido, *macrosistémico* si se quiere —el que los seres humanos constituyen como el centro y la razón de ser del proceso de desarrollo— se requiere que la sociedad en su conjunto reconozca la urgencia de un nuevo estilo de desarrollo que sea ambientalmente, socialmente, culturalmente, políticamente y éticamente sustentable. Al adoptarse una postura más cercana a las políticas públicas, con miras a transformar en realidad cotidiana el consenso social indicado anteriormente, se hace necesario establecer prioridades *específicas* para dotar de sustentabilidad al desarrollo.

En ese orden de ideas, además de los criterios de política pública introducidos en la sección anterior, se impone tener en cuenta que una de las principales falencias de la economía neoclásica radica en suponer que el *capital natural* (recursos naturales y servicios ambientales) es perfectamente sustituible por el *capital construido* (tecnología, máquinas y equipos). Así se presume, por ejemplo, que si una comunidad puede perfeccionar sus embarcaciones o adquirir más barcos aumentará la captura de pescado. Pero eso constituye una verdad a medias, puesto que una vez que sea alcanzado el límite disponible de pescado, el incremento de la flota pesquera o la incorporación de nuevas tecnologías sólo se acelerará el deterioro del ecosistema marino hasta llevar a su agotamiento. A partir de ahí, no sirve de nada la supuesta sustitución que, en los hechos, habrá llevado a la ruina económica de la comunidad. Es por ello que una política sustentable de exploración de recursos naturales debe, por un lado, limitar las tasas de extracción de éstos a las tasas de recuperación del ecosistema. Por otro lado, habrá que fortalecer los llamados *clusters económicos* para, más

que restringirse a la extracción de recursos, promover actividades industriales y de servicios que agreguen valor al recurso y promuevan la difusión intersectorial y personal de la riqueza.

Si lo anterior es de fácil constatación en lo que se refiere a los recursos *renovables* (bosques, recursos del mar, agua, suelo, etc.), respecto de los recursos naturales *no renovables* se requiere de una prioridad aún más específica. Por ejemplo, a nadie convendría alargar hasta el límite la extracción del cobre (responsable por aproximadamente 40% de las exportaciones chilenas) si ya existieran sustitutos perfectos para todos los usos del cobre. En este caso, la sustentabilidad del país se medirá, en parte apenas, por la capacidad de tornar más eficiente la producción de cobre y alargar en el tiempo las reservas disponibles. Lo que garantizará en definitiva la sustentabilidad de una economía como la chilena, sobre ese aspecto particular, será la capacidad, tal como en los recursos renovables, de “*sembrar el cobre*” según el concepto sugerido originalmente por Serageldin (1994). En otras palabras, Chile será sustentable en cobre en la exacta medida, por ejemplo, en que logre invertir en programas de investigación y desarrollo de sustitutos para el cobre (*e.g.*, las fibras ópticas) cantidades equivalentes a las inversiones para mejorar y tornar más eficiente y rentable la extracción actual del cobre. De este modo, “sembrando” el cobre, Chile seguirá desarrollando su economía aún cuando, en el peor de los escenarios, se agote el recurso.

En *segundo* lugar, habría que encontrar respuestas satisfactorias para la interrogante de cuáles son las principales potencialidades con que se cuenta para enfrentar este desafío. Desde luego, la amplia mayoría del continente y del Caribe disponen de una dotación de *capital natural* de recursos forestales, pesqueros, minerales y energéticos en relativa abundancia. Esto sería más que suficiente para satisfacer los requerimientos de bienestar de los pueblos, siempre y cuando sea privilegiada la satisfacción de las necesidades básicas de la población por encima de la simple acumulación de riqueza, y siempre que se adopten las prioridades ya mencionadas. Por otra parte, el *capital cultural* de los países de la región ha alcanzado un alto nivel de identidad nacio-

nal, pese a que todavía persisten importantes dificultades relacionadas con la integración étnica y con las identidades regionales. Muchos países disponen también de un importante *stock* de *capital institucional* en términos de un sistema de leyes, incentivos y sanciones que regulan la vida en sociedad, a la par de una trama de organizaciones para garantizar la observancia de tales normas.

El *capital social* de los países de la región funda su fortaleza en la existencia de actores sociales organizados, en niveles históricos muy significativos de participación y de concertación social, todo lo cual hace que se puedan alcanzar, en lenguaje económico, márgenes más eficientes en los “costos de transacción” para, entre otros, aumentar la productividad en el uso de recursos. Sobre este aspecto, quizás el único obstáculo que se antepone para lograr maximizar el importante capital social disponible, esté relacionado con los atisbos de consumismo más reciente que han resquebrajado el tejido de confianza entre ciudadanos y las características de solidaridad que habían estado presentes en épocas pasadas (para el caso chileno véase, por ejemplo, PNUD, 2000). Se trata pues de recuperar dotaciones de capital social latentes y promover su consolidación.

La principal potencialidad con que cuenta América Latina y el Caribe para llevar a la práctica un estilo de desarrollo sustentable se refiere a su muy significativo *capital humano*. Es precisamente el capital humano de una comunidad lo que permite que ésta logre hacer el mejor uso de sus demás dotaciones de capital, maximizar sus beneficios económicos y sociales y, de ese modo, producir acumulación de bienestar por encima de la simple acumulación de riqueza. Sobre ese aspecto, habría que reformar y universalizar el acceso a los sistemas educativos de la región, para que se puedan incrementar las posibilidades de que todos puedan adquirir los conocimientos y capacidades necesarios para contribuir plenamente al desarrollo.

Hace falta, en tanto, explorar un aspecto del capital humano para que se logren potenciar efectivamente las relaciones de sinergia entre los distintos *stocks* de capital disponibles en los países y, a su vez, garantizar la materialización de las prioridades de política pública indicadas con anterioridad. Habrá que concen-

trar esfuerzos en aumentar la capacidad *endógena* de acumulación de conocimiento y de progreso técnico. En otras palabras, se impone expandir el inmenso potencial de investigación social, científica y tecnológica existente, dotando de recursos humanos, materiales y tecnológicos al sistema educativo, desde la base hasta la cúspide de la pirámide de conocimiento. Conviene reiterar la importancia del papel del Estado en esta área, aún más cuando se reconoce que el motor del desarrollo en un mundo globalizado es precisamente el conocimiento. No se trata simplemente de garantizar, vía mercado, el acceso a la educación, sino de fortalecer prácticas colectivas de satisfacción de las necesidades sociales de acumulación de conocimiento.

En *tercer* lugar, reforzando lo recién dicho, el desarrollo es considerado, cada vez más, como un proceso endógeno, que depende de la capacidad del territorio para transformar los impulsos de crecimiento en desarrollo, esto es, capacidad para pasar del plano abstracto institucional al plano concreto de las personas, capacidad para movilizar y coordinar los recursos internos del propio territorio, recursos que por su lado, asumen progresivamente una dimensión intangible, no material. Se ha sugerido, por ende, que uno de los desafíos igualmente fundamentales en la actualidad es crear condiciones para que el desarrollo sea el resultado de una adecuada articulación sinérgica entre varios factores (Boisier, 1997, 1999), tales como:

- **Recursos**, tanto materiales como, principalmente, no materiales;
- **Actores** individuales, corporativos y colectivos;
- **Instituciones**, sistemas de normas y las organizaciones para garantizar su observancia;
- **Procedimientos** de gestión, de administración, y de información;
- **Cultura** o el sistema de valores y prácticas que confieren identidad; e
- **Inserción externa** que garantice la supervivencia económica de la comunidad.

La conjugación de estos factores conlleva a la idea de que una región o comunidad local requiere de un *proyecto político* de desarrollo para transformarse en actor relevante. La

existencia de un verdadero proyecto político de desarrollo regional puede ser el elemento determinante para transitar a una posición ganadora. Desde este punto de vista es más importante el análisis del discurso que el estudio de las cifras, claro está, en tanto ese discurso sea representativo de un consenso social.

El concepto de **territorio sustentable** sería asimilable a cualquier región o comunidad en la cual su desarrollo se ajuste a los patrones de la sustentabilidad; no es la región o el territorio en sí mismo *sustentable*, sino la forma de intervención. Acá cabe el tema de indicadores comunitarios de sustentabilidad, como los propuestos por Guimarães (1998), así como también cabe una enumeración de los elementos estructurales del desarrollo sustentable. Como en otros ámbitos, es posible razonar en términos estratégicos, poniendo en relieve las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que enfrenta el desarrollo local. El potencial de políticas de desarrollo sustentable está estrechamente ligado a la valorización que el mercado mundial le confiera a productos o a sus servicios ambientales, una cuestión sobre la que se puede “apostar a ganador”. En tal sentido, la mayor fortaleza de un desarrollo local sustentable reside en su carácter **biorregional** (véase Guimarães, 2001), de zonas de resguardo de la biodiversidad. Al igual, los resguardos de la población con respecto al uso de productos industriales (pesticidas, preservantes, etc.) en la cadena alimenticia proveen de oportunidades no despreciables de negocios para territorios como las biorregiones.

## 2. Acciones estratégicas para el desarrollo territorial

Además de los factores señalados anteriormente, los cuales constituyen de por sí retos muy significativos, se podrían resumir los desafíos para la acción estratégica territorial en los aspectos que se identifican a continuación (Boisier, 1999, Miller, 1999, Renard, 1999, Rodríguez-Becerra, 1999 y Toledo, 1999):

- a) Establecer **marcos institucionales y políticos** donde gobiernos, comunidades, corporaciones y otros intereses privados sean alentados a cooperar en el proceso de desarrollo sustentable.
- b) Identificar y valorar **iniciativas de liderazgo y gestión**. La experiencia ha demost

do que la promoción y el fortalecimiento de programas biorregionales suelen iniciarse desde agencias gubernamentales, líderes comunitarios u ONG's. En términos de largo plazo es importante que la comunidad se involucre tempranamente en la conducción y liderazgo del proyecto.

- c) Necesidad de **aceptación social**, puesto que las iniciativas o los proyectos identificados como de origen externo a la comunidad o impuestos de arriba hacia abajo tienen escasas posibilidades de manutención en el largo plazo.
- d) Imprimir un carácter **multisectorial al fomento productivo local**, involucrando a los actores estatales, privados y no estatales que viven o trabajan en el área y, por consiguiente, dependen de los recursos y servicios ambientales que ésta provee. Igualmente fundamental representa el desafío de construir alianzas locales, regionales y hasta internacionales (para el caso de biorregiones transfronterizas).
- e) Los dos aspectos anteriores conducen a destacar muy especialmente la necesidad de garantizar las condiciones para tornar en realidad el **carácter participativo** de la planificación del desarrollo sustentable, por permitir:
  - la movilización integrada del capital natural, humano y social latente en la comunidad;
  - que, al integrar las dimensiones culturales que vienen de la mano con la participación, aumenten el sentido de pertenencia de los actores locales y, por ende, profundicen los niveles de confianza intersectorial, indispensables para la concepción territorial y de sustentabilidad del desarrollo;
  - contrarrestar algunos de los efectos negativos de la globalización, es decir, empoderar a la comunidad local y revalorizar la importancia de identidades enraizadas en el entorno ambiental específico de éstas;
  - aumentar el grado de organización y autonomía de agentes no-estatales y, de ese modo, fortalecer las modernas concepciones de “ciudadanía ambiental”;
  - en contextos de fuerte marginación social y política, promover el control direc

to de la comunidad en el uso de los recursos y servicios ambientales cuya conservación y uso sustentable, pese a estar localizados en el nivel local, garantizan la viabilidad de la sociedad nacional.

- f) Acceso irrestricto a la **información** y a las posibilidades de perfeccionamiento de la **capacidad de análisis** de los actores comunitarios, ya que sin ello, el desequilibrio entre actores impide una participación real y una concertación duradera.
- g) **Tomar en cuenta las diferencias** de escala, de medio ambiente y de factores socioeconómicos y culturales. Evidentemente, los retos para la gestión ambiental enfrentados por un país insular del Caribe o un país centroamericano son diferentes a los que enfrenta un país continental de América del Sur. A su vez, se encuentran grandes diferencias entre aquellos retos propios de los países ubicados en el cinturón tropical y los inherentes a los ubicados en la zona temperada. Pero diferencias aún más dramáticas se pueden también dar al interior de los países. Los requerimientos para la gestión ambiental en algún rincón de la cuenca Amazónica son bien distintos a los que se encuentran, por ejemplo, en la región Andina.
- h) Identificar **instrumentos de comando y control**, tales como regulaciones y estándares para el uso y afectación de los recursos naturales y del medio ambiente (agua, aire, bosques, residuos sólidos, vertimientos a la atmósfera o a las aguas, etcétera). Entre otros aspectos, y pese a las importantes limitaciones de los instrumentos de comando y control en el contexto actual, estos han servido como base fundamental para el desarrollo de los estudios de impacto ambiental, que ha sido uno de los instrumentos de la gestión favoritos en muchos de los países de la región. También ha sido la base para el ordenamiento territorial y la creación de las áreas protegidas.
- i) Eliminar aquellas fallas de mercado generadoras del deterioro ambiental, las cuales incluyen complejas situaciones estructurales, ya que su erradicación exigiría una alta dosis de voluntad política. Se puede mencionar, a título de ilustración, la inequidad en la distribución del ingreso y la tenencia de la tierra, los estilos de vida y los patrones de consumo y de transporte. Pero también incluye otras que por su naturaleza son susceptibles de eliminación, como es el caso de **subsídios perversos para el ambiente**, como los correspondientes a la gasolina, la energía eléctrica y los insumos agrícolas.
- j) Poner en práctica **instrumentos como regalías, tasa de uso o de afectación** del medio ambiente, **permisos de emisión, e impuestos “verdes”** (véase al respecto Acquatella, 2001). La introducción de estos instrumentos está asociada con concepciones de la gestión ambiental y con las políticas económicas de liberalización comprometidas con el libre comercio. Aunque en los inicios de uso de esta aproximación se llegó a suponer que el establecimiento de los instrumentos económicos como sustitutos de los de comando y control conllevarían menos exigencias de personal y de recursos, está demostrado que los instrumentos económicos requieren de instituciones estatales aún más fuertes para su diseño y puesta en marcha.
- k) Existe en la actualidad una concepción del **autofinanciamiento de las áreas protegidas** mediante el reconocimiento económico de los servicios que prestan. En el caso de los parques nacionales se señalan como de particular importancia los servicios hidrológicos, el secuestro o captura de carbono, la provisión de recursos biogenéticos y el ecoturismo. Las tasas retributivas establecidas para la protección de esos factores es una expresión práctica de esta concepción, y merece un examen más detenido para determinar sus posibilidades de generalización a otras realidades nacionales.
- l) El **pago de los servicios globales de los ecosistemas boscosos y, en particular, la conservación de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático** se han señalado como otra fuente de especial significado para su conservación. En la región se observan diversos esfuerzos en materia del aprovechamiento de los potenciales económicos de la biodiversidad. Costa Rica, con base en el proyecto INBios-Instituto Nacional de Biodiversidad, ha sido un país pionero en la materia a nivel global. Pero como en el caso de las “reservas extractivas” del Brasil, las expectativas sobre retornos econó-

micos de significación por este concepto parecen mucho menores que las que se propalaban a principios de la década pasada. Por otra parte, sugerir instrumentos como el *Mecanismo del Desarrollo Limpio* como ventana financiera en el nivel global que presenta grandes potencialidades para los países en desarrollo.

### 3. Desafíos superestructurales a partir de las lógicas de integración

Desde una perspectiva si se quiere *superestructural*, conviene aclarar, tal como se hizo respecto del proceso de globalización, los desafíos que anteponen al desarrollo local sustentable las distintas lógicas *globales, regionales, nacionales y locales* que caracterizan las dinámicas actuales de integración. Desde un punto de vista *global*, las lógicas de integración responden a la necesidad de aumentar la apertura de la economía mundial y la integración entre distintos mercados. En cambio, la mayoría de los procesos *regionales* ha privilegiado hasta el momento el eje comercial-aduanero y marcadamente defensiva.

Mientras la evolución, por ejemplo, en los países europeos, desde un principio, pudo contar con un proyecto de integración *político* (todavía incompleto, es cierto), las iniciativas en marcha en el continente americano buscan responder casi exclusivamente, y de modo *reactivo*, al apareamiento de importantes bloques comerciales en el ámbito global, aunque se pueda constatar en Centroamérica y el Caribe importantes iniciativas de integración física. Esto se podría explicar, quizás, por la experiencia de sucesivas guerras devastadoras en el continente europeo, una historia de la cual, hasta el momento, América Latina y el Caribe han logrado eludir. Esto podría explicar por qué la región que contiene quizás el mejor potencial integrador en el mundo —a raíz de su matriz histórica de formación social, cultural e idiomática muchísimo más homogénea que otras regiones del planeta— todavía no ha “sufrido” suficientes “incentivos” (mayormente militares de seguridad estratégica) que la impulsen hacia una genuina integración de sus sociedades.

En este contexto, la lógica *nacional* para subirse, tardíamente, al carro de la integración responde a la necesidad de mejorar la *inserción*

de las economías nacionales en la economía-mundo. Es por ello que predominan los criterios de competitividad por encima de los criterios de preservación de la integridad social, cultural y ambiental de la región. Dicho de otro modo, un país se compromete con el proceso integrador siempre y cuando éste signifique potenciar las posibilidades de inserción; en caso contrario, deja de interesar integrarse, independiente de consideraciones sociales y ambientales. Por ejemplo, la integración de México al TLC ha implicado una pérdida significativa de capital natural respecto del maíz y de otras culturas agrícolas, incapaces de competir con el maíz norteamericano, pese a que, desde un punto de vista ecológico, energético y social, la producción mexicana representa un aporte para la alimentación de la humanidad muy superior al de los Estados Unidos. Muy probablemente, lo mismo sucederá, por ejemplo, con la diversidad de papas en Chile, que tiende a disminuir una vez que éste se integre cabalmente al Mercosur se consolide el Tratado de Libre Comercio como se ha firmado con los Estados Unidos y con la Unión Europea.

En cambio, el interés de las comunidades *locales* pasa sólo marginalmente por cuestiones comerciales, aduaneras y de competitividad económica, aunque pasen a primar éstas una vez que la integración se hace realidad y se generaliza. Lo que interesa a la comunidad es mantener su *organización social*. En términos muy básicos y “primarios” (en su acepción “fundacional”) es ahí donde se ubica el corazón de la nación, desde donde se recicla la “sangre” de la cultura, de las relaciones sociales y de resolución de conflictos que definen la identidad nacional. En ese sentido, lo que garantiza la salud y vitalidad de una nación no es sólo la trama de “órganos” provinciales y nacionales, sino las “células” locales que contienen el código genético de la nación. De igual forma, es en lo local o subnacional que se encuentran los cimientos del mantenimiento de la biodiversidad y de la diversidad fitogenética.

Sobre la base de lo anterior, pareciera exequible proponer que es precisamente un enfoque *territorial* el que permite mantener una relación armónica e integradora entre todas las lógicas mencionadas. Para ponerlo en térmi-

nos ecológicos, lo territorial, regional y local conduce a una relación *comensalista* (en que todos “ganan”) entre comunidades humanas, actividades económicas y ciclos naturales, mientras la planificación tradicional, cartesiana y compartimentada a través de lineamientos de competencia burocrática, conlleva a un estilo *parasitario* de crecimiento. Más que una metáfora, esta imagen contiene los elementos constitutivos de una realidad que exige cada vez más cooperación para sobrevivir en un mundo globalizado. Como se ha mencionado anteriormente, para actuar localmente y pensar globalmente, habrá que coordinarse regionalmente.

Antes de una utopía o de una cosmovisión donde prima la armonía (generalmente encontrada sólo en el imaginario de los investigadores), el desarrollo local sustentable responde a la necesidad de subordinar la competencia a la cooperación. En ese sentido, no se confunde con un mito o una fábula. Se trata de una utopía, sí, en cuanto a que todavía no se hace presente, pero que es parte del horizonte como objetivo, como inspiración de anhelos que pueden ser realizados, que son por tanto viables. A la vez del *motto darwinista y schumpeteriano* de “competir para sobrevivir”, la sustentabilidad revela que es precisamente la competencia adjetiva (de medios) con miras a la cooperación sustantiva (de fines) que garantiza la supervivencia de las comunidades *humanas* en el mundo *económico* y productivo. Al fin y al cabo, no se vive para producir, sino que se produce para vivir, pese a que muchos apóstoles de la posmodernidad hayan perdido de vista la teleología de la vida.

Se impone, además, descender de las superestructuras y aproximarse a las motivaciones *meso* y *micro* estructurales que justifican la apuesta por un desarrollo local sustentable. En una realidad de presupuestos del sector público en real declive, nuevos enfoques de planificación y de cooperación justifican ser explorados. Sobre este aspecto, se deben promover nuevas alianzas y formas de colaboración entre gobiernos, sector privado, comunidades y las ONG. Ello quizás permita afrontar de manera más adecuada el más complejo de los retos comunes a todos los países de América Latina y el Caribe, y que se refiere a la búsqueda de senderos de sustentabilidad en

una región en la cual más de la mitad de la población se encuentra en la pobreza absoluta.

Por otro lado, se hace imperativo asegurar la integridad de ecosistemas compartidos o profundamente interdependientes un hecho del cual surge la necesidad de crear corredores biológicos multinacionales, un propósito para cuya realización se justifica una aproximación territorial al crecimiento económico. La cooperación internacional entre las autoridades vecinas, y que operan en múltiples escalas geográficas e institucionales, en ecosistemas que cruzan distintas fronteras (municipales, provinciales y/o nacionales) configura también un desafío fundamental para garantizar el uso sustentable de estos recursos. Por último, el uso de la planificación como fundamento para la cooperación puede fortalecer las posibilidades de implementación de los llamados “Acuerdos de Río” en términos de conservación de biodiversidad, secuestro de carbono y reversión de los procesos de degradación de tierras. La puesta en marcha de los tres acuerdos simultáneamente puede significar más eficiencia y eficacia, evitando duplicación de esfuerzos y presupuestos.

#### 4. *La sustitución de exportaciones como alternativa de crecimiento y desarrollo*

En términos específicos de política macroeconómica, justifíquese también ser osado y sugerir un esfuerzo concertado entre los países de la región con el objetivo de promover la **sustitución de sus exportaciones** (Guimarães, 1999). Los análisis e informaciones disponibles a lo largo de la década pasada indican que los países de América Latina y el Caribe han estado pasando por un proceso de “reprimarización” de sus economías. Un proceso que coloca a dichas economías, con la clara excepción de Brasil y México y relativa excepción de Argentina, ante una situación bastante semejante a la que prevalecía en la región hasta fines de los años cincuenta.

En resumidas cuentas, pareciera que la región ha vuelto a su “destino” histórico de exportadora de productos primarios, lo cual autorizaría a rescatar en la actualidad la respuesta de la CEPAL a la disyuntiva de la posguerra en América Latina y el Caribe. Las propuestas de ese entonces, y luego acompañadas por otros centros del pensamiento regio-

nal, pueden ser sintetizadas en lo que quedó conocido como la **industrialización sustitutiva de importaciones**. Se proponía a la región volcarse hacia la expansión de sus respectivos mercados por la vía de incentivar la producción interna de los productos hasta entonces importados desde afuera de la región.

A título de ilustración, sería suficiente recordar, para comprobar el relativo éxito de la propuesta, que el motor de la reestructuración productiva del Brasil, teniendo como eje la instalación de la industria automovilística a fines de los años cincuenta, permitió, entre otros, que la economía brasileña, que ocupaba en la época una de las últimas posiciones relativas en la región, pudiese transformarse en la más grande y más diversificada economía de América Latina, ocupando hoy día un lugar destacado entre las diez mayores economías del planeta.

Sin embargo, los paralelos posibles de la situación regional entre fines de los cincuenta y fines de los noventa terminan ahí. Entre otros, ya nadie duda que el proceso de sustitución de importaciones se ha prácticamente agotado, aunque todavía persisten muchas posibilidades para una sustitución selectiva de importaciones. Por lo mismo, corresponde desarrollar con detenimiento dos consideraciones importantes para caracterizar la situación actual y distinguirla de la fase primario-exportadora anterior. Por una parte, a diferencia del peso de las importaciones en la economía regional en los cincuenta, las exportaciones de América Latina y el Caribe no alcanzan hoy siquiera una sexta parte del producto regional, aunque con importantes variaciones nacionales. Segundo, y pese a lo anterior, no cabe duda que las exportaciones actuales poseen un carácter estratégico que, en buena medida, condiciona fuertemente el conjunto de la estructura productiva de los países, sus patrones de consumo y sus patrones de producción.

Por consiguiente, proponer que la región concentre esfuerzos en **sustituir exportaciones** implica transformaciones mucho más profundas de lo que podría indicar el peso relativo de éstas en el producto regional. El presente diagnóstico-propuesta, además de permitir que la región ingrese al tercer milenio sentando las bases de una transformación estructural sin precedentes en su historia, permitiría también,

por primera vez, que una región del mundo transite de hecho hacia un desarrollo verdaderamente sustentable.

Algunas ilustraciones para dar forma, aunque preliminar e inicial, a lo que se está sugiriendo. Se propone sustituir, por ejemplo, las exportaciones de productos forestales, en especial madera (con o sin valor agregado) por el mantenimiento de los bosques para la exportación de los servicios ambientales que éstos ofrecen, en particular los de secuestro de carbono. Aún en lo que se refiere a los bosques, habría que promover también una “sustitución de exportaciones” de segunda generación, reinvertiendo las ganancias con la “exportación” del secuestro del carbono en programas de desarrollo científico y tecnológico para la explotación de la biodiversidad del “bosque en pie”. Un ejemplo aplicado a los recursos naturales no renovables como el cobre permite indicar el carácter casi “revolucionario” de la propuesta, al dirigirse claramente a una sustitución *intertemporal* de las exportaciones de recursos naturales no renovables (*i.e.*, incorporando de esa forma la dimensión *intergeneracional* de la sustentabilidad, algo que hasta el momento sigue encapsulado únicamente en la retórica). Se hace referencia aquí a la reinversión, por ejemplo en Chile, de los ingresos del cobre (destinados en la actualidad a fines de estabilización macro económica, militares y otros) en el desarrollo científico y tecnológico de los sustitutos del cobre (por ejemplo, las fibras ópticas, tecnología que Chile no domina). En más de un sentido, se estaría proyectando la sustitución de las exportaciones de cobre en el futuro, “sembrando tecnológicamente” su sustitución cuando se agote el recurso o su uso productivo.

Antes de seguir ahondando en ejemplos para demostrar que no se trata de una propuesta simplemente retórica, vale destacar al menos tres aspectos. En primer lugar, por primera vez la región estaría intentando llevar a la práctica un perogrullo de las últimas décadas. Ello se refiere a que el futuro de nuestras economías, en verdad de nuestras sociedades, pasa necesariamente por que logremos transformarnos en sociedades basadas en la explotación del conocimiento por encima de la de *commodities* o de productos manufacturados. En segundo lugar, aunque no es el caso pro-

fundizar en este momento, sustituir exportaciones se perfila también como una vía privilegiada para cambiar las bases sociales del estilo de desarrollo que ha prevalecido en la región. Ello por permitir que el patrón de consumo de nuestras poblaciones deje de estar anclado (como hasta aquí) en el consumo imitativo de la elite, un patrón de consumo que conlleva, a su vez, a un patrón de producción concentrador de riqueza y basado en la importación de “paquetes cerrados” de progreso técnico.

Sustituir exportaciones implica, por tanto, superar el dilema actual de concentrar los esfuerzos económicos y sociales de un país mayoritariamente en la producción para la exportación. En definitiva, un país que produce lo que su población no está en condiciones de consumir, y que responde exclusivamente a patrones de consumo foráneos, difícilmente dejará de profundizar un modelo periférico —en su patrón de inserción en la economía globalizada, y excluyente en su base social.

En tercer lugar y por añadidura a lo anterior, sustituir exportaciones permitiría también libertarse de la trampa conceptual y propositiva en la cual intentamos poner en el mismo nivel de preocupación temas económicos como competitividad, estabilidad macroeconómica y otros, y temas sociales (equidad), políticos (cohesión social, gobernabilidad), ambientales (sustentabilidad) y éticos (igualdad de género, derechos de minorías). En otras palabras, estaríamos haciendo una apuesta por sustituir exportaciones que, de hecho, favorezcan las prioridades no económicas y no, como en la actualidad, en que la “complementariedad” o “virtuosidad” entre lo económico y lo no económico sólo escapa de la retórica casi por accidente, o sea, cuando no contradicen los intereses dominantes.

En el paradigma vigente, si la explotación de un determinado recurso favorece a la competitividad de un país y mejora la inserción internacional de su economía, no importa, en los hechos, si tal explotación se hace a costa de la integridad ambiental o cultural de un país, o si genera pobreza y profundiza las asimetrías sociales existentes. Deberíamos, por tanto, estar en condiciones de proponer que la exportación de servicios ambientales debe sustituir, por ejemplo, la simple exportación de made-

ra y de otros productos forestales, porque la última ha llevado a la destrucción de la biodiversidad regional y a la desagregación cultural de comunidades autóctonas.

Por último, pareciera suficientemente claro, aunque de un modo todavía implícito, que una propuesta como ésta favorecería enormemente una genuina integración regional, incrementando las complementariedades subregionales, aumentando el comercio intraregional. Tal propuesta permitiría, de paso, transformar la actual impronta “defensiva” de los esquemas de integración respecto de los demás bloques económicos del mundo hacia una integración efectivamente latinoamericana, *i.e.*, basada en sus ventajas comparativas en términos del uso de sus recursos o, para ponerlo en los términos del presente análisis, en términos de la sinergia entre los capitales naturales, sociales, culturales e institucionales de la región.

#### COMENTARIOS FINALES: FUNDAMENTALISMOS, REDUCCIONISMO Y LA ÉTICA DE LA SUSTENTABILIDAD

Transcurridas tres décadas desde la Conferencia de Estocolmo, no cabe duda, tal como afirmamos a pocos meses de concluida la Conferencia de Río, que entre los tiempos de “Una Sola Tierra” (Estocolmo) y del “Medio Ambiente y Desarrollo” (Río), ha cambiado de manera inexorable la percepción acerca de la crisis ambiental (Guimarães, 1992). Han quedado superadas la visión exclusivamente tecnocrática de los problemas y la ilusión acariciada en Estocolmo de que los avances del conocimiento científico serían, por sí solos, suficientes para permitir la emergencia de un estilo de desarrollo sostenible. Ya no tiene cabida tampoco anteponer, de una manera conflictiva, medio ambiente y desarrollo, puesto que el primero es simplemente el resultado de las insuficiencias del segundo. Los problemas del medio ambiente son los problemas del desarrollo, los problemas de un desarrollo desigual para las sociedades humanas, y nocivo para los sistemas naturales. Eso no constituye un problema técnico, sino social y político, tal como ha quedado establecido, a regañadientes, desde hace diez años en Río de Janeiro.

Es evidente que le corresponde al mundo desarrollado una responsabilidad mayor y di-

ferenciada en la búsqueda de soluciones para los problemas más apremiantes del planeta, puesto que hasta el momento la contribución de nuestro desorden ecológico al desorden ecológico global es todavía bastante limitada. Sin embargo, no se puede escapar de la realidad de que será imposible alcanzar un estilo de desarrollo ambiental y socialmente sostenible, sin que **todos** los países estén dispuestos a cambiar su patrón actual de crecimiento y de incorporación del patrimonio natural. En el frente de las políticas concretas, aunque los países de la región asumieron con entusiasmo los compromisos de la Cumbre de Río en 1992, en el transcurso de los años noventa fue disminuyendo el ímpetu en su aplicación. Si bien la región ha vivido un claro cambio institucional y normativo, no se ha desplegado la visión y el potencial reformador y movilizador de la agenda de sostenibilidad. El desempeño económico ha sido insuficiente para revertir los rezagos con que la región ya había llegado a la Cumbre de Río, y los avances han sido más expresivos en el equilibrio macroeconómico que en el bienestar social. Desgraciadamente, la región **no** es ahora más sostenible social y económicamente que hace diez años. La situación ambiental tampoco muestra signos claros de avance, sino todo lo contrario.

La búsqueda de soluciones a los problemas ambientales en escala mundial requiere de nuevas formas de concertación entre los países de la región, puesto que los países más desarrollados han demostrado actuar mucho más coordinados en la identificación y defensa de sus intereses. Eso quedó evidenciado, por ejemplo, en los documentos confidenciales traídos a la luz pública muy recientemente y que comprueban que ya en Estocolmo el entonces llamado Grupo de Bruselas (Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Países Bajos y Reino Unido) trató, entre otras maniobras, de resistir la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el establecimiento de regulaciones ambientales a nivel mundial. Son en verdad reveladoras algunas de las afirmaciones de esa auténtica asociación de conspiradores tras bambalinas —una instancia no oficial de toma de decisiones que debe permanecer no oficial y confidencial— (Hammer, 2002). En una nota preparada por el gobierno de Inglaterra para una reunión

secreta del grupo, en diciembre de 1971 en Ginebra, se sugería claramente que “*nuevas y dispendiosas organizaciones internacionales deben ser evitadas, aunque un reducido pero efectivo mecanismo central de coordinación... no sería bienvenido pero será probablemente inevitable.*”

Treinta años después de Estocolmo, un comportamiento semejante quedó evidenciado una vez más. De acuerdo con una advertencia difundida por una organización no gubernamental, lobistas financiados con 850 mil dólares de la compañía petrolera Exxon, enviaron una carta al Presidente Bush solicitando que no asistiera a la Conferencia de Johannesburgo y que boicoteara las negociaciones sobre cambios climáticos (Amigos Da Terra, 2002). Según indicaba el documento de Exxon ([www2.exxonmobil.com/files/corporate/public\\_policy1.pdf](http://www2.exxonmobil.com/files/corporate/public_policy1.pdf)):

Hasta más que la Cumbre de Río de 1992, la Cumbre de Johannesburgo irá a proveer un escenario global de ‘mídia’ para muchos de los más irresponsables y destructivos elementos involucrados en asuntos internacionales críticos sobre economía y medio ambiente. Su presencia iría apenas a ayudar a propagandear y dar credibilidad a las agendas antilibertad, antipueblo, antiglobalización y antioccidentales. El tema menos importante entre las cuestiones globales mundiales es el de los cambios climáticos, y esperamos que sus negociadores mantengan eso afuera de la mesa de negociaciones y de foco del encuentro... en nuestra opinión el peor desenlace de Johannesburgo sería lo de firmar cualquier paso rumbo a una Organización Mundial de Medio Ambiente, como fue sugerido por la Unión Europea.

Desgraciadamente, los deseos de ese grupo de influyentes empresarios se tornaron realidad. Como es sabido, no se avanzó en lo último, y los Estados Unidos no han ratificado el Protocolo de Kyoto.

Por otro lado, afianzando la defensa de los intereses de todos los países de América Latina y el Caribe, se hace igualmente urgente definir una visión de futuro y de viabilidad del desarrollo que se precisa y se quiere, tanto para los países como para lo que tienen en común como región. Es en ese contexto que la diversidad regional, biológica, cultural y de conocimiento, podrá jugar un papel decisivo en el desarrollo sostenible en el nuevo siglo. En el nivel de las estrategias nacionales de desarro-

llo, no se puede perder de vista, por último, que la relación entre medio ambiente y desarrollo, en la región, pasa por el nudo perverso creado por las situaciones de extrema pobreza y de profundas desigualdades socioeconómicas a que están relegadas las amplias mayorías.

El reto más singular del nuevo milenio está puesto precisamente en la **calidad** del crecimiento (*i.e.*, el incremento en los niveles de bienestar y reducción de las desigualdades socioeconómicas), mucho más que en su **cantidad** (*i.e.*, el incremento puro y simple del producto). Rubens Ricúpero (2001), Secretario General de la Conferencia de Naciones sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), ha sido muy afortunado al recordar que “*la teoría del chorreo, la prioridad en crecer la torta, jamás ha resultado, ni en China ni en los Estados Unidos. No es suficiente con aumentar la riqueza o expandir y mejorar la educación. Son indispensables políticas distributivas y políticas correctivas y compensatorias de las injusticias y desequilibrios del pasado.*”

Se han revelado igualmente oportunas las palabras del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, al advertir, en el prefacio de un libro de la Universidad de Naciones Unidas sobre las implicaciones del proceso de globalización (Grunberg y Khan, 2000:V) que “*la última década revela cómo millones de seres alrededor del planeta han estado experimentando la globalización no como un agente del progreso, sino como una fuerza disruptiva y hasta destructiva, mientras muchos millones más han estado absolutamente excluidos de sus beneficios.*” Como se ha señalado anteriormente, la globalización ha sido vista por muchos como inevitable. Si bien es cierto que su principal motor sea la tecnología y la expansión e integración de mercados, no es menos correcto resaltar que la globalización no es una *fuerza de la naturaleza*, sino el resultado de procesos impulsados por seres humanos. No ha sido por otro motivo que los editores del mencionado libro llaman la atención para el hecho de que “[a la globalización] *corresponde domesticarla para el servicio de la humanidad; para ello requiere ser cuidadosamente administrada, nacionalmente, por países soberanos, e, internacionalmente, a través de la cooperación.*” (Grunberg, 2000:18)

Lo anterior implica tomar en cuenta los desafíos que la globalización antepone para la

**governabilidad** en todos sus niveles, planetario, regional, nacional y subnacional, porque, entre otros motivos, tal como indican estos mismos autores:

Los temas globales son hoy por hoy menos y menos la suma total de las interdependencias que unen países individuales entre sí. Muchas de las dinámicas globales simplemente ignoran fronteras nacionales. La erosión de los Estados nacionales significa que los gobiernos tienen menos y menos poder. Y los gobiernos débiles pueden llevar al fin de la gobernabilidad. Muchos aplauden esa erosión de gobernabilidad, de hecho, la miran como el principal atractivo de la globalización. Éstos son los verdaderos anarquistas, quizás mucho más anarquistas que los jóvenes encapuchados que rompieron ventanas durante la reunión de la OMC en Seattle en 1999 (ibídem, p. 3).

Por último, pero no por ello menos importante, constituye motivo de alarma la nueva realidad geopolítica y de seguridad a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 (Guimarães, 2002). El brutal ataque de que fueron víctima los Estados Unidos llevó a niveles insospechados de inseguridad en la principal potencia mundial. La respuesta inicial, marcadamente militar, hace renacer el espectro de una nueva Guerra Fría, lo cual representaría un retroceso en las relaciones internacionales. Sería desafortunado para los esfuerzos de pavimentar la transición hacia el desarrollo sostenible si se empezaran a supeditar los desafíos sociales, ambientales e institucionales del desarrollo a consideraciones exclusivamente geopolíticas (*i.e.*, según los límites e interpretaciones siempre problemáticas respecto de lo que significan movimientos o acciones terroristas, nacionalistas o de legítima protesta u oposición). Esto representaría una evidente marcha atrás al permitir que los avances logrados en la civilización occidental, y en cierta medida profundizados con la globalización, se vean ahora amenazados por la lucha antiterrorista, supeditándose, asimismo, los intereses colectivos de bienestar material y espiritual a los intereses del mercado.

No menos inquietante podría ser la tendencia en otorgar prioridad al interés individual, económico y estratégico, de los países hegemónicos, relegando a un segundo plano la agenda de cooperación internacional en materia de erradicación de la pobreza, reducción de las

desigualdades y recuperación de la capacidad de soporte de los ecosistemas planetarios. Como reconoció el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz (2001), un mes después del atentado a la Torres Gemelas: “*Hay el sentimiento creciente de que quizás nos hemos equivocado al poner demasiado énfasis en los intereses materiales egoístas, y demasiado poco en los compartidos.*” Eso sin mencionar que el propio ataque a las Torres Gemelas puede ser parcialmente debitado a la desregulación y consecuente privatización de la seguridad de los aeropuertos y de las líneas aéreas norteamericanas. El riesgo de hacer retroceder la agenda de sostenibilidad es por tanto real, pero, como sugiere Stiglitz, ojalá se imponga el reconocimiento de que “*con la globalización viene la interdependencia, y con la interdependencia viene la necesidad de tomar decisiones colectivas en todas las áreas que nos afectan colectivamente.*”

Los comentarios introducidos hasta aquí requieren todavía de una reflexión más general respecto del fundamento *ético* que cimienta el paradigma de la sustentabilidad. La economía necesita rescatar su identidad y sus propósitos iniciales, sus raíces como *oikonomía*, el estudio del aprovisionamiento del *oikos*, o del hogar humano, por una feliz coincidencia, la misma raíz semántica de la ecología. Desgraciadamente, con la aceleración de los tiempos de la modernidad, la economía ha dejado de estudiar los medios para el bienestar humano, convirtiéndose en un fin en sí mismo, una ciencia en la cual todo lo que no posea valor monetario, todo respecto del cual no se pueda establecer un precio, carece de valor.

Esto se está convirtiendo en uno de los fetiches más perniciosos de los tiempos modernos y muchos de nosotros lo aceptamos sin siquiera esbozar reacción, pese a las advertencias de economistas de la estatura del Premio Nobel de Economía, Amartya Sen (1986, 1989):

Se asigna un ordenamiento de preferencias a una persona, y cuando es necesario se supone que este ordenamiento refleja sus intereses, representa su bienestar, resume su idea de lo que debiera hacerse y describe sus elecciones... En efecto, el hombre puramente económico es casi un retrasado mental desde el punto de vista social. La teoría económica se ha ocupado mucho de ese tonto racional arrellanado en la comodidad de su ordenamiento único de preferencias para todos los propósitos. (Sen, 1986:202)

Pese a nuestra ceguera, una ceguera muchas veces interesada —cuando vendemos nuestros valores y nuestra capacidad crítica a cambio de una cuota extra de consumismo— la realidad empírica nos demuestra que la acumulación de riqueza, es decir, crecimiento económico, no constituye y jamás ha constituido un requisito o precondition para el desarrollo de los seres humanos, puesto que es el *uso* que una colectividad hace de su riqueza, y no la riqueza misma, el factor decisivo. Los números nos indican con suficiente claridad que países con niveles equivalentes de riqueza económica poseen niveles de bienestar radicalmente distintos. Bastaría con recordar que las cuatro décadas de la posguerra revelan el dinamismo más impresionante ya registrado por la economía mundial y por las economías latinoamericanas, sin que esta acumulación de riqueza haya significado mucho más que la acumulación de la exclusión, de las desigualdades sociales y del deterioro ambiental.

De hecho, se ha acrecentado la brecha de equidad en términos globales, con la distancia entre ricos y pobres saltando de 30 veces en 1960 a 63 veces en 1990, y a 79 veces en 1999, poniendo en tela de juicio las teorías que postulan que el simple proceso de crecimiento puede resolver los problemas de inequidad y de injusticia social. Si en 1990, los ingresos de nada más que 358 personas equivalían a los ingresos de 45% de la población mundial, en 1998 ese grupo de privilegiados se había reducido a tan sólo 283 individuos. Los 3 más ricos del planeta, Bill Gates ocupando el primer puesto, poseen una riqueza equivalente al PIB de los 43 países más pobres del planeta.

Para ponerlo en términos más *humanos*, esas cifras indican que si imaginásemos a cada 100 habitantes de una “aldea global” —como corresponde a los que idolatran a la globalización como un nuevo semiDios que nos va a rescatar de todos los males— éstos estarían distribuidos de la siguiente forma: 57 asiáticos, 21 europeos, 14 del hemisferio occidental y 8 africanos. Setenta por ciento sería miembro de etnias no blancas. Seis habitantes concentrarían dos terceras partes de toda la riqueza del planeta, y todos serían ciudadanos norteamericanos. Ochenta de cada 100 habitarían viviendas precarias, 70 no sabrían leer, 50 su-

frirían de malnutrición y sólo uno habría logrado una educación universitaria.

Por otro lado, un estudio reciente revela como, además de las desigualdades sociales, se ha acrecentado enormemente el poder de las empresas transnacionales. Las 51 economías más grandes del planeta son, en verdad, corporaciones, y las 300 más grandes disponen de activos superiores al Producto de todos los países del mundo en desarrollo. General Motors, por ejemplo, equivale a la economía de Dinamarca, IBM a la de Singapur, y Sony a la de Pakistán. Las 200 transnacionales más grandes, pese a que emplean tan sólo el 0.78% de la mano de obra mundial, responden por el 27% del Producto Mundial (Anderson y Cavanagh, 1999).

No debiera ser necesaria una argumentación empírica para justificar la afirmativa de que *no* es únicamente el crecimiento o la acumulación de la riqueza que conduce al desarrollo. El propio acercamiento a ese tema por parte de algunos de los “padres” de la economía neoclásica deja muy en claro esa postura. Como nos recuerda José Manuel Naredo (1998), *“cuando el término ‘desarrollo sostenible’ está sirviendo para mantener en los países industrializados la fe en el crecimiento y haciendo las veces de burladero para escapar a la problemática ecológica y a las connotaciones éticas que tal crecimiento conlleva, no está de más subrayar el retroceso operado al respecto citando a John Stuart Mill, en sus Principios de Economía Política (1848) que fueron durante largo tiempo el manual más acreditado en la enseñanza de los economistas.”*

Tiene razón Naredo. Resulta extremadamente actual el pensamiento de Stuart Mill, curiosamente, enunciado en la misma fecha en que salía a la luz pública el Manifiesto Comunista de Karl Marx y Friedrich Engels:

No puedo mirar al estado estacionario del capital y la riqueza con el disgusto que por el mismo manifiestan los economistas de la vieja escuela. Confirmando que no me gusta el ideal de vida que defienden aquellos que creen que el estado normal de los seres humanos es una lucha incansable por avanzar y que aplastar, dar codazos y pisar los talones al que va delante, característicos del tipo de sociedad actual, e incluso que constituyen el género de vida más deseable para la especie humana. No veo que haya motivo para congratularse de que personas que son ya más ricas de lo que nadie necesita ser,

hayan doblado sus medios de consumir cosas que producen poco o ningún placer, excepto como representativos de riqueza. Sin duda es más deseable que las energías de la humanidad se empleen en esta lucha por la riqueza que en luchas guerreras, hasta que inteligencias más elevadas consigan educar a las demás para mejores cosas. Mientras las inteligencias sean groseras necesitan estímulos groseros. Entre tanto debe excusárenos a los que no aceptamos esta etapa muy primitiva del perfeccionamiento humano como el tipo definitivo del mismo: el aumento puro y simple de la producción y de la acumulación.

Es cierto, no tiene sentido intentar refundar una nueva sociedad sobre la base de un movimiento de expansión de mercados impulsado por el desarrollo tecnológico. El afán del crecimiento ilimitado, basado en la creencia en el desarrollo tecnológico igualmente ilimitado, lo único que produce es la alienación de los seres humanos, convirtiéndolos en robots que buscan sin cesar la satisfacción de necesidades que a cada día menos relaciones poseen con las necesidades de supervivencia y de crecimiento espiritual. Pese a que hemos sido llevados a creer ciegamente que mientras más nos transformemos de ciudadanos en consumidores, más nos acercaremos a la libertad y a la felicidad, la verdad es que nos tornamos menos humanos en el camino.

Vienen de inmediato a la mente las palabras de Marx, escritas desde una posición ideológica opuesta a la de Stuart Mill y cuando la internacionalización del capitalismo se encontraba todavía gateando. Reflexionando sobre la propiedad privada y la distinción entre ser y tener, decía Marx (1975):

La propiedad privada nos ha vuelto tan estúpidos y parciales que un objeto sólo es nuestro cuando lo tenemos, cuando existe para nosotros como capital o cuando directamente lo comemos, lo bebemos, lo usamos, lo habitamos, etc., en resumen lo utilizamos de alguna manera. Así, todos los sentidos físicos e intelectuales han sido reemplazados por la simple alienación de todos estos sentidos; cuanto menos seas y cuanto menos expreses tu vida, tanto más tienes y más alienada está tu vida... todo lo que el economista te quita en la forma de vida y de humanidad, te lo devuelve en la forma de dinero y riqueza.

En contraste al ser que *tiene* pero no es, advertía Erich Fromm (1978), un siglo más tarde, que *“el amor [y la solidaridad] no es algo que*

se pueda tener, sino un proceso... Puedo amar, puedo estar enamorado, pero no tengo... nada; de hecho, cuanto menos tenga, más puedo amar." Contrariamente al precepto máximo del neoliberalismo consumo, ergo soy, con su corolario de "si yo soy consumidor, soy un ciudadano libre", señalaba Fromm hace más de dos décadas: "Tener libertad no significa liberarse de todos los principios guías, sino la libertad para crecer de acuerdo con las leyes de la estructura de la existencia humana; en cambio, la libertad en el sentido de no tener impedimentos, de verse libre del anhelo de tener cosas y el propio ego, es la condición para amar y ser productivo."

Se impone destacar también, empero en una dimensión distinta a la señalada, la realidad de las relaciones entre seres humanos y naturaleza, tal como éstas se expresan en la modernidad actual. Tiene razón Clive Lewis (1947:69), cuando afirma que "lo que nosotros llamamos poder del Hombre sobre la Naturaleza es el poder de algunos hombres sobre otros hombres, utilizando la naturaleza como su instrumento." Esto implica el reconocimiento de que las situaciones de degradación ambiental revelan nada más que inequidades de carácter social y político como también distorsiones estructurales de la economía.

De ser así, las posibles soluciones a la actual crisis de civilización vía el desarrollo sustentable las habrá que buscar en el propio sistema social, y no sobre la base de alguna magia tecnológica o de mercado. Como hubo oportunidad de afirmar en páginas precedentes, conviene tener siempre presente que en situaciones de extrema pobreza los individuos

excluidos de la sociedad no poseen ningún compromiso para evitar la degradación ambiental, si es que la sociedad no logra impedir su propio deterioro como seres humanos.

De igual modo, si proyectamos en el largo plazo las realidades de poder entre seres humanos, con las consecuentes implicaciones para la forma como éstos incorporan la naturaleza, la situación se perfila aún más delicada. En efecto, tal como las relaciones de poder son sincrónicas, existe también una asimetría de poder diacrónica, intergeneracional. En otras palabras, cada generación ejerce poder (la forma como hace uso de la naturaleza) sobre las generaciones subsiguientes; mientras éstas, al modificar el patrimonio natural heredado, resisten e intentan limitar el poder de sus antecesores.

Este proceso, repetido hacia el infinito, termina por llevar no a más poder sobre el mundo natural, sino todo lo contrario, a más precariedad de la sociedad humana. Cuanto más posterior es una generación, y, por definición, cuanto más ésta vive en un tiempo cada vez más cercano a la extinción de las especies (al acercarse al infinito), menor será su poder sobre la naturaleza, es decir, su capacidad de ejercer poder sobre otros seres humanos.

Como concluye en forma brillante Lewis (1947), (en una época en que la sustentabilidad todavía no estaba de moda...): "la naturaleza humana será la última parte de la Naturaleza a rendirse al hombre... y los sometidos a su poder ya no serán hombres: serán artefactos. La conquista última del Hombre será de hecho la abolición del hombre..."

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Acquatella, Jean (2001), *Aplicación de Instrumentos Económicos en la Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe: Desafíos y Factores Condicionantes*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 31 (LC/L.1488-P/E), enero.
- AMIGOS DA TERRA, AMAZÔNIA BRASILEIRA (2002), "Lobistas Financiados pela Esso tentam Sabotar Cúpula de Johannesburgo", *Amazonia Newsletter*, 15 de Agosto, versão eletrônica id=20716" <http://www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=20716>.
- Anderson, Sandra y Cavanagh, John (1999), *Top 200: The Rise of Corporate Global Power*. Washington, Institute for Policy Studies.
- Benett, John W. (1976), *The Ecological Transition: Cultural Anthropology and Human Adaptation*, Nueva York, Pergamon Press.
- Bird, (1997), *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997: El Estado en Un Mundo en Transformación*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- . (2000), *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2000-2001: Atacando la Pobreza*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Boisier, Sergio (1993), "Desarrollo regional endógeno en Chile: ¿utopía o Necesidad?", *Ambiente y Desarrollo*, 9(2), junio.
- . (1997), *El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo regional*, Santiago de Chile, ILPES, LC/IP/G.103, Serie Ensayos, Documento 97/37, 31 de enero.
- . (1999), *Deshojando Margaritas: Me Quiere Mucho, Poquito, Nada... O la Importancia Potencial de las Bioregiones en el Crecimiento y Desarrollo Territorial en la Globalización del Tercer Milenio*, Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, (doc. mimeo), julio.

- Brundtland, Gro Harlem (1987), *Our Common Future: From One Earth to One World*. Nueva York, Oxford University Press.
- Calcagno, Alfredo E. y Calcagno, Alfredo F. (1995), *El Universo Neoliberal: Recuento de sus Lugares Comunes*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Capra, Fritjof (1975), *The Tao of Physics: An Exploration of the Paralels Between Modern Physics and Eastern Mysticism*, Berkeley, Shambhala Publishers.
- Cardoso, Fernando Henrique (1995), "Estado, Mercado, Democracia: ¿Existe una Perspectiva Latinoamericana?", *Socialismo y Participación*, Lima, No. 71, septiembre, pp. 85-94.
- Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo (1969), *Dependencia y Desarrollo en América Latina: Ensayo de Interpretación Sociológica*, México: Siglo Veintiuno Editores.
- CEPAL, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (2000), *Panorama Social, 1999-2000*, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social.
- . (2001), *Una Década de Luces y Sombras. América Latina y el Caribe en los Años Noventa*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- . (2002), *Globalización y Desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Secretaría Ejecutiva, Santiago de Chile, doc. LC/G.2157(SES.29/3).
- Constanza, Robert et al. (1997), "The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital", *Nature*, Londres, Vol. 387, No. 6230, 15 de mayo, pp. 253-55.
- Daimlerchrysler, (1999), *Environmental Report 1999*, Stuttgart.
- Daly, Herman E. (1990), "Operational Principles for Sustainable Development", *Ecological Economics*, Vol. 2, N° 1 (abril), pp. 1-6.
- . (1991), "Crecimiento Sostenible: Un Teorema de la Imposibilidad", *Desarrollo*, Madrid, N° 20, p. 47.
- Daly, Herman E. y Townsend, Kenneth N. (1993), *Valuing the Earth: Economics, Ecology, Ethics*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Deutsch, Karl W. (1977), *Eco-Social Systems and Eco-Politics: A Reader on Human and Social Implications of Environmental Management in Developing Countries*, París, UNESCO, 1977.
- Duncan, Otis D. (1961), "From Social System to Ecosystem", *Sociological Inquiry*, Chicago, No. 31, invierno, pp. 140-149.
- Elizalde, Antonio (1996), "¿Es sustentable ambientalmente el crecimiento capitalista?", *Persona y Sociedad*, Santiago de Chile, 10(2), agosto, pp. 57-66.
- Fajnzylber, Fernando (1988), "Competitividad internacional: evolución y lecciones", *Revista de la CEPAL*, N° 36, diciembre, pp. 7-24.
- Friedman, Thomas L. (2000), *The Lexus and the Olive Tree*. Nueva York, Anchor Books.
- Fromm, Erich (1978), *¿Tener o Ser?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Fukuyama, Francis (1990), "¿El Fin de la Historia?", *Estudios Públicos*, N° 37, verano, pp. 5-31.
- Furtado, Celso (1972), *Formação Econômica do Brasil*, São Paulo, Editora Nacional.
- Goodland, Robert et al. (1992), *Desarrollo económico sostenible: avances sobre el Informe Brundtland*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Grunberg, Isabelle (2000), "Globalization, Governance and the Role of the United Nations in Economic Affairs," *Globalization: The United Nations Development Dialogue: Finance, Trade, Poverty, Peace-Building*, Isabelle Grunberg and Saburland Khan, eds. Nueva York, United Nations University Press.
- Grunber, I. y Khan, S., (eds.) (2000), *Globalization: The United Nations Development Dialogue: Finance, Trade, Poverty, Peace-Building*, Nueva York, United Nations University Press.
- Guimarães, Roberto P. (1990a), "El Leviatán acorralado: continuidad y cambio en el papel del Estado en América Latina", *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, No. 63, abril-mayo, pp. 45-81.
- . (1990b), "Desarrollo con Equidad ¿Un Nuevo Cuento de Hadas para los Años Noventa?", *SINTESIS: Revista Documental de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, Madrid, No. 10, enero-abril, pp. 15-68.
- . (1991a), *The Ecopolitics of Development in the Third World: Politics and Environment in Brazil*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers.
- . (1991b), "O Brasil e o Desafio do Desenvolvimento Sustentável", *O Desafio do Desenvolvimento Sustentável: Relatório Nacional do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, Roberto P. Guimarães, coord. téc., Brasília, Secretaria de Imprensa da Presidência da República, pp. 13-24.
- . (1992), "El discreto encanto de la Cumbre de la Tierra: una evaluación impresionista de la Conferencia de Río", *Nueva Sociedad*, Caracas, No. 122 noviembre-diciembre, pp. 86-103.
- . (1996), "¿El Leviatán en extinción? Notas sobre la Reforma del Estado en América Latina", *Pretextos* (Lima), N° 9, Noviembre 1996, pp. 115-43.
- . (1997a), "Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas", *A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável*, Bertha K. Becker y Mariana Miranda, orgs., Rio de Janeiro, Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, pp. 13-44.
- . (1997b), *Cooperativismo e Desenvolvimento Sustentável*, (doc. mimeo), presentado como conferencia de apertura del *Congreso Internacional de Desarrollo Sustentable Cooperativo en los Países de la Cuenca Amazonica*, realizado en Manaus del 10 al 12 de diciembre de 1997.
- . (1998), *Aterrizando una Cometa: Indicadores Territoriales de Sustentabilidad*, Santiago de Chile, ILPES, LC/IP/G.120, 6 de agosto.
- . (1999), *Sustitución de Exportaciones: Respuesta a la Actualidad de las Ventajas Comparativas de América Latina y el Caribe y Una Propuesta para el Siglo XXI*, Santiago de Chile, CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, doc. mimeo.
- . (2000), "Perspectivas y tareas: una reflexión común sobre el futuro", *Desarrollo Humano en Chile, 2000: Más Sociedad para Gobernar el Futuro*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile, PNUD, pp. 227-30.
- . (2001), *Fundamentos territoriales y biorregionales de la Planificación*, Santiago de Chile, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 39 (LC/L.152-P), julio.
- . (2002), "Entre Río-92 y Johannesburgo-2002, Sostenibilidad del Desarrollo en América Latina y el Caribe: Eramos Felices y No Sabíamos", *Revista Ambiente y Desarrollo* (18) 1, marzo, pp. 60-69.
- Guimaraes, Roberto P. y Maia, Kátia D. (1997), «Padrões de Produção e Padrões de Consumo: Dimensões e Critérios de Formulação de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável», *Brasil Século XXI: Os Caminhos da Sustentabilidade Cinco Anos Depois da Rio-*

- 92, Jean-Pierre Leroy, Kátia D. Maia y Roberto P. Guimarães, orgs., Rio de Janeiro, FASE, 1997, pp. 385-97.
- Guimarães, Roberto P. y Vega, Juan Enrique (1996), "Partidos políticos y gestión estratégica del Estado", *Boletín del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*, Santiago de Chile, N° 2, agosto 1996, pp. 9-13.
- Hammer, M. (2002), "Plot to Undermine Global Pollution Controls is Revealed", *The New Scientist*, 2 de enero, versión electrónica <http://www.newscientist.com/hottopics/pollution/pollution.jsp?id=ns99991734>
- Kuhn, Thomas (1977), *The Essential Tension: Selected Studies in Scientific Tradition and Change*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 225-39.
- Lechner, Norbert (1995), "Por qué la política ya no es lo que fue", *Nexos*, No. 216, diciembre, pp. 63-70.
- Lewis, Clive S. (1947), *The Abolition of Man: How Education Develops Man's Sense of Morality*, Nueva York, Macmillan Publishing Company.
- Martinez-Allier, Joan (1995), "The Environment as a Luxury Good or Too Poor to Be Green?", *Ecological Economics*, Amsterdam, 13(1), pp. 1-10.
- Marx, Karl (1975), *Marx y Su Concepto del Hombre*, México, Fondo de Cultura Económica, 6ª reimpression.
- . y Engels, Friedrich (1969), *Marx-Engels Selected Works*, Moscú, Progress Publishers, Vol I, pp. 98-137
- Mead, Margaret (1970), *Culture and Commitment*, Nueva York, Doubleday.
- Meadows, Donella H. et al. (1972), *The Limits to Growth: A Report to the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Nueva York, Universe Books.
- Mill, John Stuart (1970), *Principles of Political Economy*, Londres, Penguin Publishers.
- Miller, Kenton (1999), *Bioregional and Territorial Planning: Conceptual Framework*, Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio ambiente de América Latina y el Caribe, doc. mimeo., julio.
- Naredo, José Miguel (1998), *Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible*, versión electrónica <http://www.habitat.aq.upm.es>
- Palast, Gregory (1997), "What the Privateers Don't Want You to Know", doc. mimeo, basado en un discurso presentado en la PSI Water Conference en Estocolmo, agosto, versión electrónica <http://www.ilumina.org.br/palast.html>
- Paz, Octavio (1990), *La Otra Voz*, Barcelona, Seix Barral.
- Pearce, David y Atkinson, Gordon (1993), "Capital Theory and the Measurement of Sustainability", *Ecological Economics*, Amsterdam, 8(2), pp. 103-108.
- Pinto, Anibal (1978), «Falsos Dilemas y Opciones Reales en la Discusión Latinoamericana», *Revista de la CEPAL*, No. 6, Segundo Semestre, pp. 27-45.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990, 1994), *Informe sobre el Desarrollo Humano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- . (2000), *Desarrollo Humano en Chile, 2000: Más Sociedad para Gobernar el Futuro*, Santiago de Chile, PNUD.
- Przeworski, Adam (1995), «Comentários», *O Brasil e as Tendências Econômicas e Políticas Contemporâneas (Seminário de Brasília)*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, Ministerio de Relações Exteriores, pp. 23-24.
- Prugh, T. et al. (1995), *Natural Capital and Human Economic Survival*, Solomons, MD., International Ecological Economics Society Press.
- Renard, Yves (1999), *Contribution to the ITC 2000 Report for the Forum of Ministers of the Environment*, Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, (doc. mimeo), julio.
- Rich, Bruce (1994), *Mortgaging the Earth: the World Bank, Environmental Impoverishment and the Crisis of Development*, Boston, Beacon Press.
- Ricúpero, Rubens (2001), "A Face Visível da Desigualdade", *A Fôlha de São Paulo*, 8 de julio, versión electrónica, <http://www.jornal.ufrj.br/newsletter/anteriores/news138.html#28>.
- Rodriguez-Becerra, Manuel (1999), *Las Instituciones para la Gestión Ambiental: Oportunidades y Limitantes para la Planificación Bioregional*, Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio ambiente de América Latina y el Caribe, doc. mimeo., julio.
- Saramago, José (2001), "Aboga José Saramago por Liberalizar el Pan", *La Jornada* (Ciudad de México), 4 de marzo.
- Schon, Donald (1973), *Beyond the Stable State*, Nueva York, W. W. Norton.
- Sen, Amartya. (1986), «Los Tontos Racionales», Frank Han y Holis Martin, eds, *Filosofía y Teoría Económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- . (1989), *Sobre Ética y Economía*, México, Alianza Editorial.
- Seralgeldin, Ismael (1994), "Making Development Sustainable", Ismael Serageldin y Andrew Steer, eds., *Making Development Sustainable: From Concepts to Action*, Washington, The World Bank, *Environmentally Sustainable Development Occasional Paper Series, No 2*.
- Stiglitz, Joseph (2001), "Cambiar las Prioridades", *El País*, Jueves, 11 de octubre, versión electrónica [http://www.jubilee2000uk.org/analysis/articles/Cambiar\\_las\\_prioridades.htm](http://www.jubilee2000uk.org/analysis/articles/Cambiar_las_prioridades.htm)
- . (2002), *El Malestar en la Globalización*, Buenos Aires, Editorial Alfaguara.
- Taylor, Peter J. (1997), «Modernities and Movements: Antisystemic Reactions to World Hegemony», *REVIEW: A Journal of the Fernand Braudel Center*, No. 1, Invierno, pp. 1-17.
- Toledo, Victor (1999), *Consensos Naturo-Sociales: Una Evaluación de las Nuevas Construcciones del Territorio y de las Regiones*, Comité Técnico Inter-agencial del Foro de Ministros de Medio ambiente de América Latina y el Caribe, doc. mimeo., julio.
- Tomadoni, Claudia (1997), Investigadora del Programa Geográfico (PROGEO) de la Universidad Nacional de Córdoba, en comentario hecho durante la Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba, 1 de octubre.
- Wilson, John O. (1992), «Socio-Economic Justice», Paul Ekins y Manfred Max-Neef, eds., *Real-Life Economics: Understanding Wealth Creation*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 54-59.

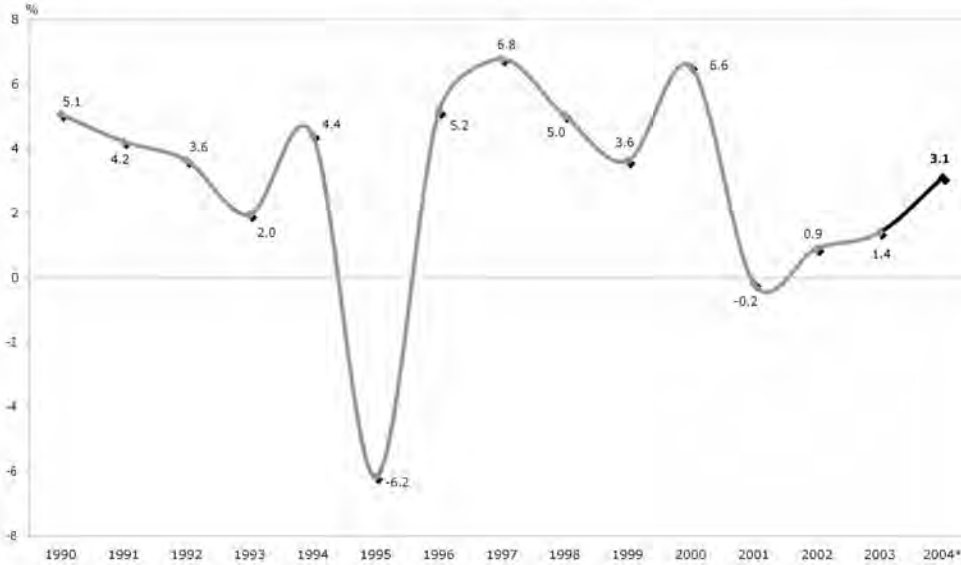
\* Licenciado en Administración Pública, Maestro y Doctor en Ciencia Política, investigador de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile (Naciones Unidas - CEPAL, Avda. Dag Hammarskjöld No. 3477, Vitacura, Santiago, CHILE, fax (56-2) 208-0252, e-mail: rgumaraes@eclac.cl).

■ RESUMEN ECONÓMICO

# Pronósticos en perspectiva

PRODUCTO INTERNO BRUTO: TASA DE CRECIMIENTO ANUAL  
1990-2004\*

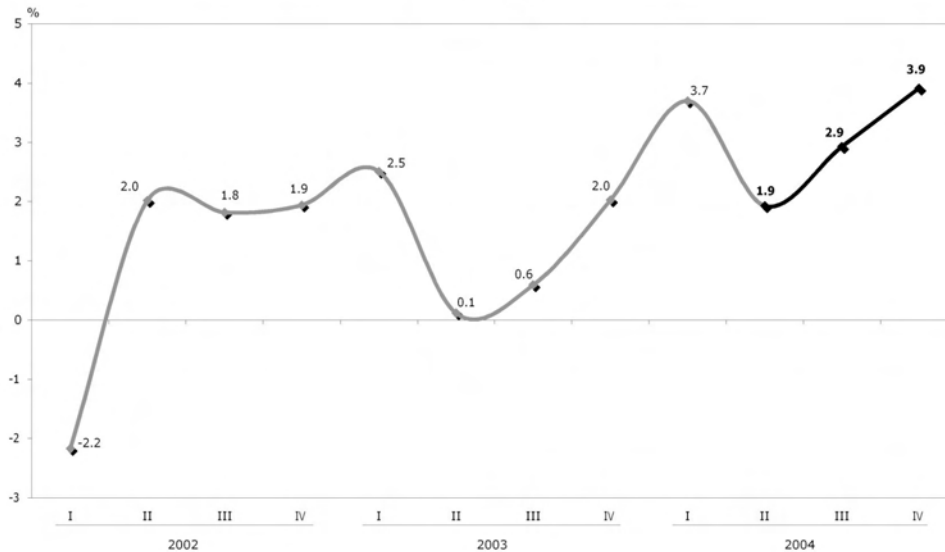
El desempeño de la economía en el primer trimestre y los indicadores adelantados son la base de nuestra proyección de 3.1% de crecimiento del producto en 2004.



\* Pronóstico  
Fuente: INEGI y Sirem, Modelo Macro

PRODUCTO INTERNO BRUTO: EVOLUCIÓN TRIMESTRAL  
2002-2004\*

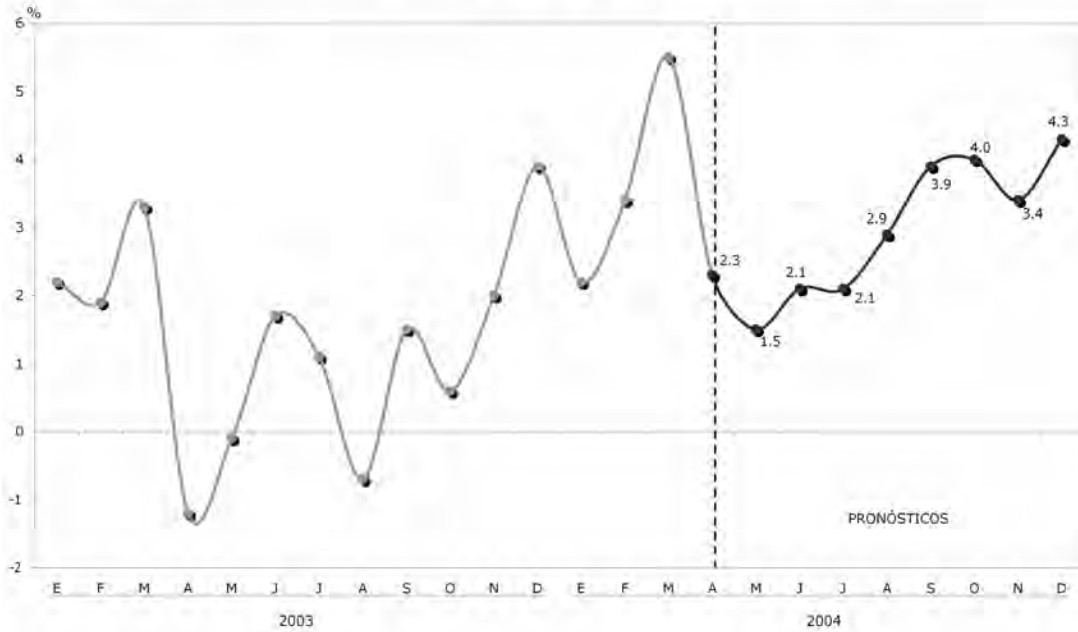
La débil recuperación de la actividad productiva del tercer trimestre de 2003 se afirmó en los dos siguientes. Por la estacionalidad se prevé un descenso en el segundo trimestre y una subsecuente recuperación en la segunda mitad del año.



\* Pronósticos a partir del segundo trimestre de 2004  
Fuente: INEGI y Sirem, Modelo Macro

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

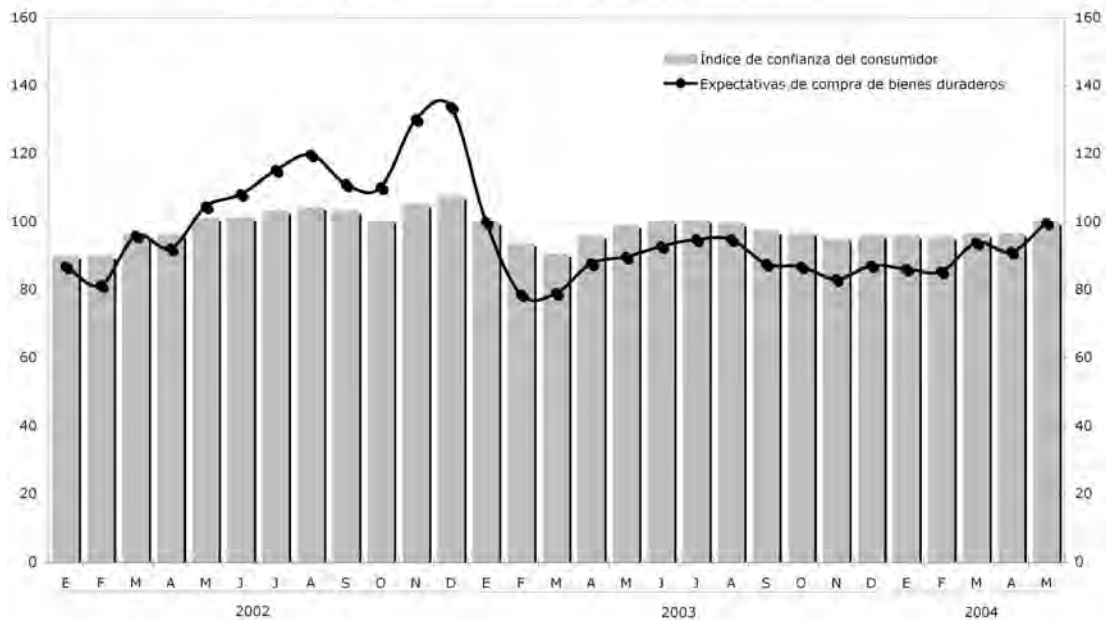
La proyección del indicador adelantado de la actividad económica apoya el comportamiento esperado del producto interno bruto.



Fuente: INEGI y Sirem, Modelo Macro

ÍNDICE DE CONFIANZA DEL CONSUMIDOR  
Enero de 2003=100

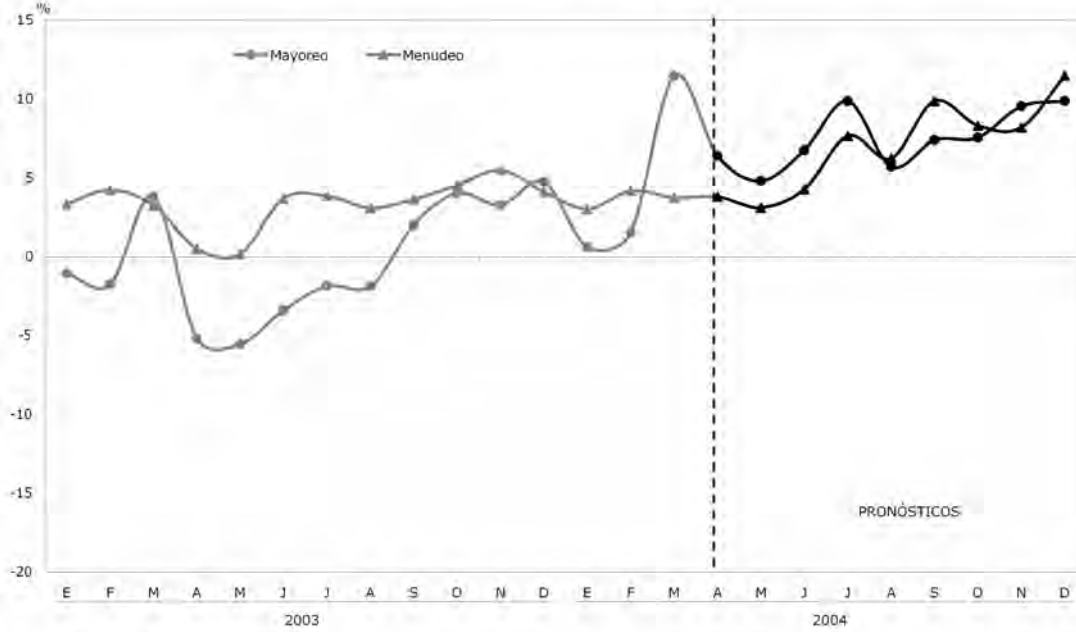
Hasta el mes de mayo se observa una leve recuperación del nivel de confianza de los consumidores aunque aún no hay una ruptura definitiva de la tendencia apocada que se registra desde principios de 2003.



Fuente: INEGI

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

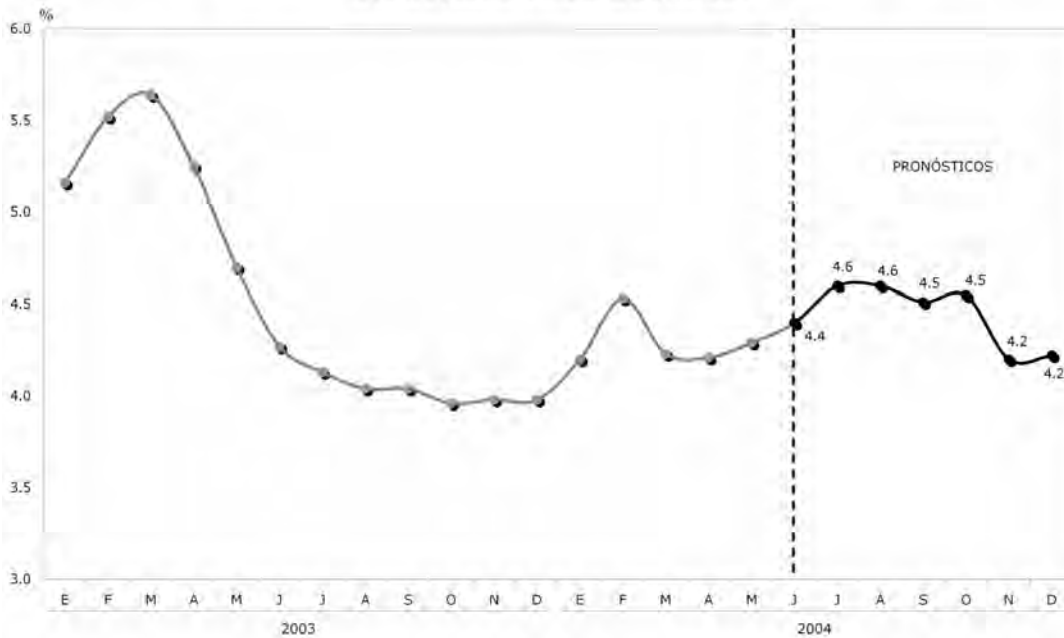
El consumo ha sostenido la dinámica de la economía y se prevé que continúe la tendencia al alza de las ventas al mayoreo y menudeo.



Fuente: INEGI y Sireni, Modelo Macro

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

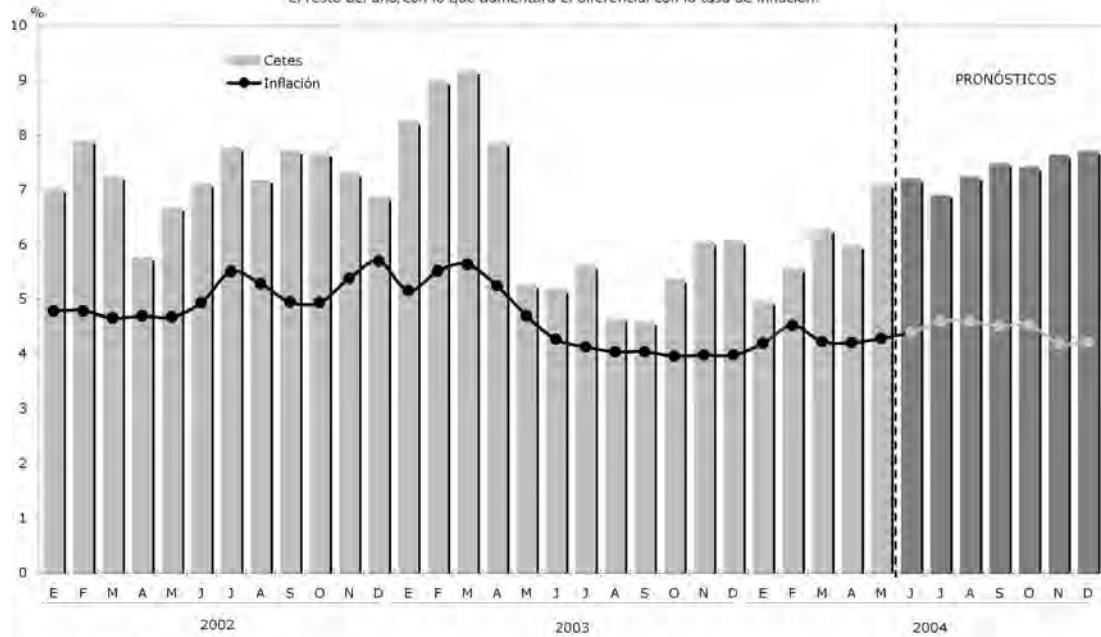
El control de la inflación sigue siendo el objetivo principal de la política económica y define de modo estricto la gestión monetaria del banco central. Nuestra proyección del crecimiento del Índice Nacional de Precios al Consumidor a fin de año es de 4.2 por ciento.



Fuente: Banxico y Sireni, Modelo Macro

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

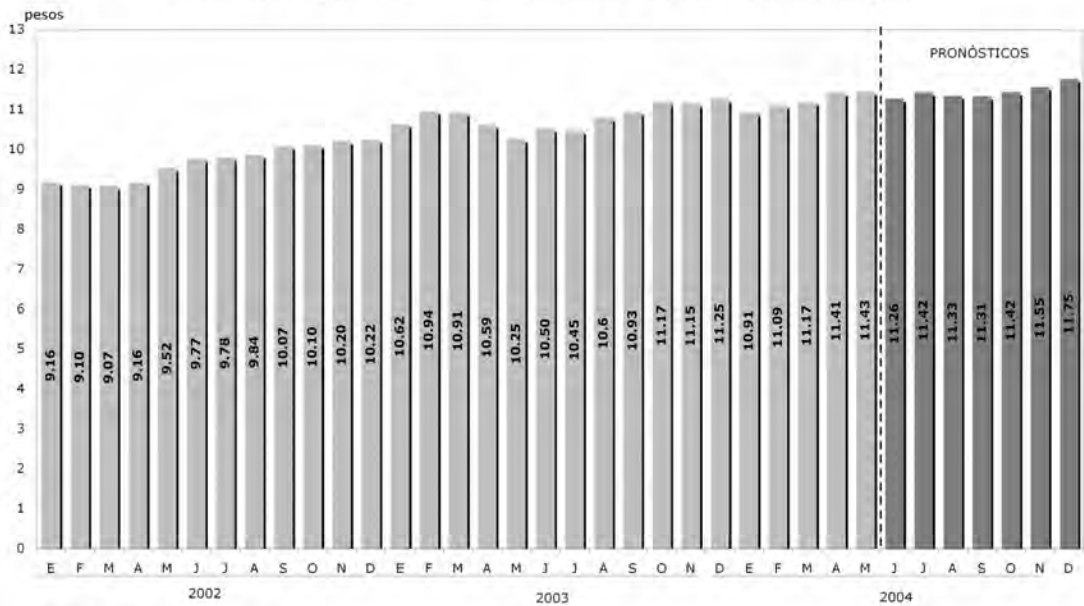
En el curso del año se han elevado las tasas de interés de los Cetes a 28 días y ese comportamiento marcará el resto del año, con lo que aumentará el diferencial con la tasa de inflación.



Fuente: Banxico y Sirem, Modelo Macro

**TIPO DE CAMBIO PARA SOLVENTAR OBLIGACIONES EN MONEDA EXTRANJERA**  
Promedio mensual  
(Pesos por dólar)

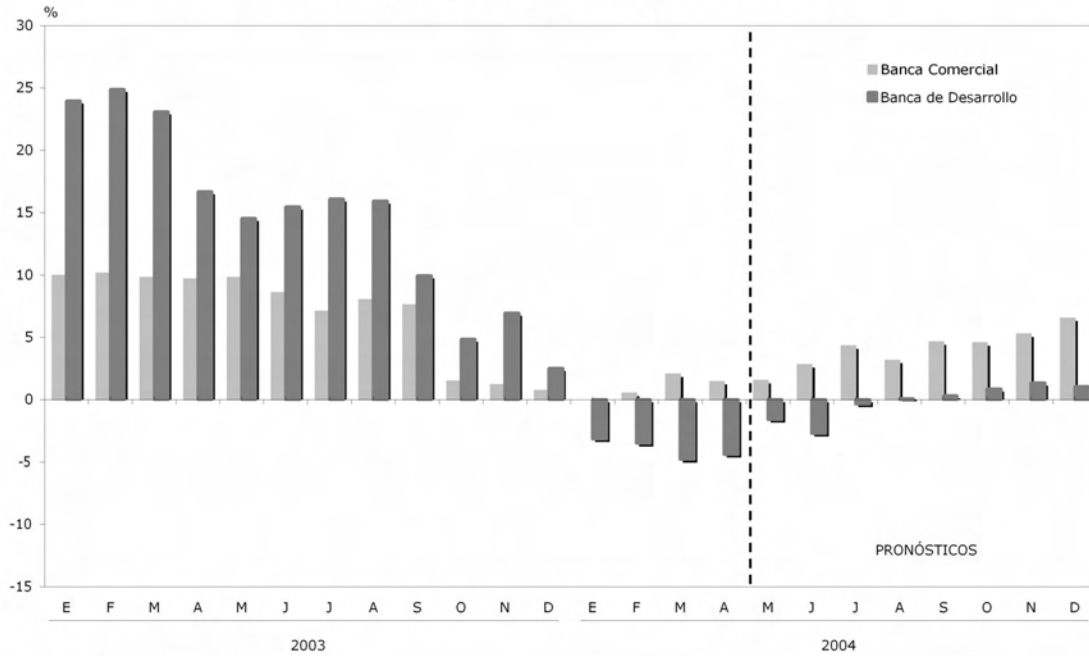
El tipo de cambio del peso frente al dólar ha tenido fluctuaciones en el periodo reciente, no hay excesivas presiones financieras sobre este precio clave y ahora se estima que puede cerrar el año a un valor de 11.75 pesos por dólar.



Fuente: Banxico y Sirem, Modelo Macro

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

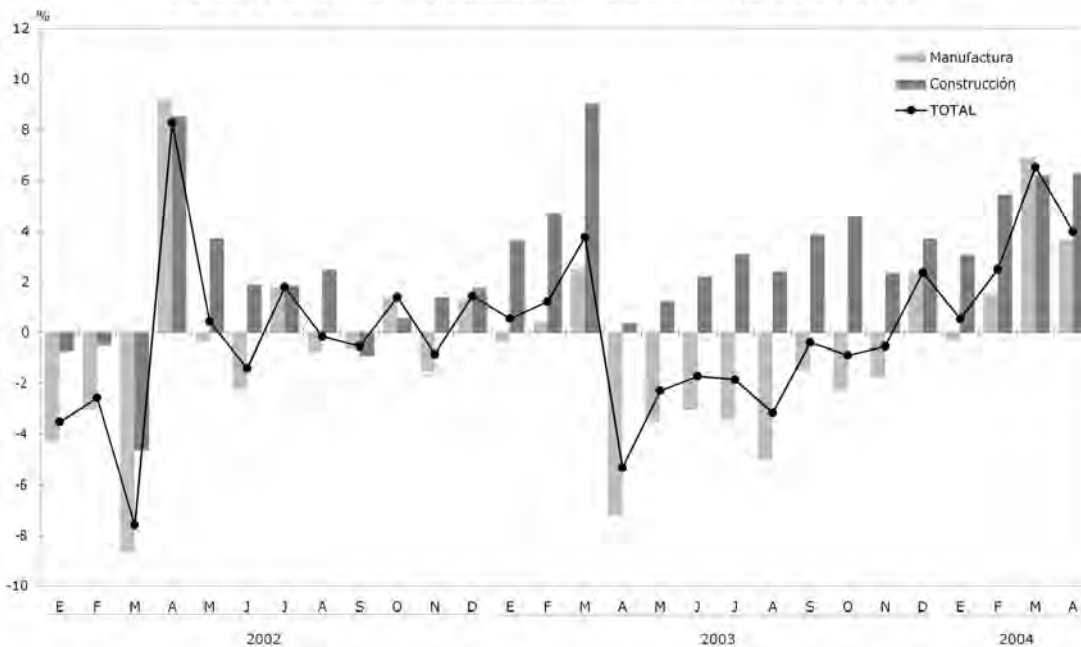
El crédito bancario sigue siendo un ancla para el financiamiento de la mayor parte de las empresas.  
Esta es una de las más grandes anomalías en el financiamiento de la economía.



Fuente: Banxico y Sirem, Modelo Macro

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

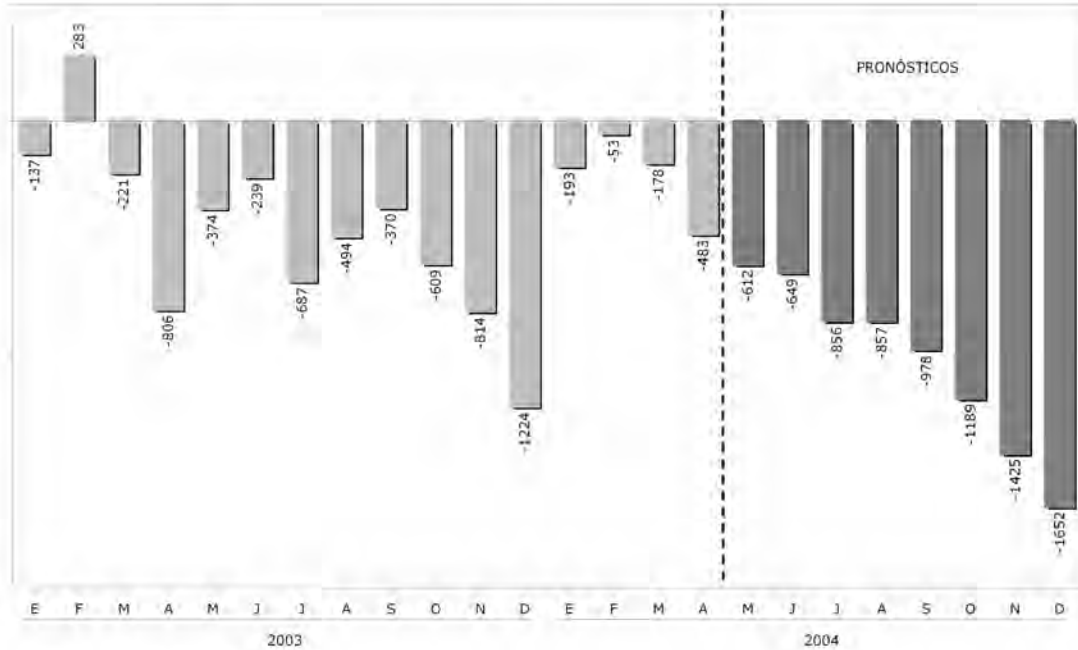
Las condiciones económicas recesivas desde 2001 se manifestaron principalmente en la industria manufacturera, por su dependencia de la demanda externa. La actividad manufacturera muestra ya signos de recuperación, pero no es aún, el sustento principal del crecimiento. La construcción sigue mostrando dinamismo y alienta la demanda interna.



Fuente: INEGI

**BALANZA COMERCIAL**  
Millones de dólares

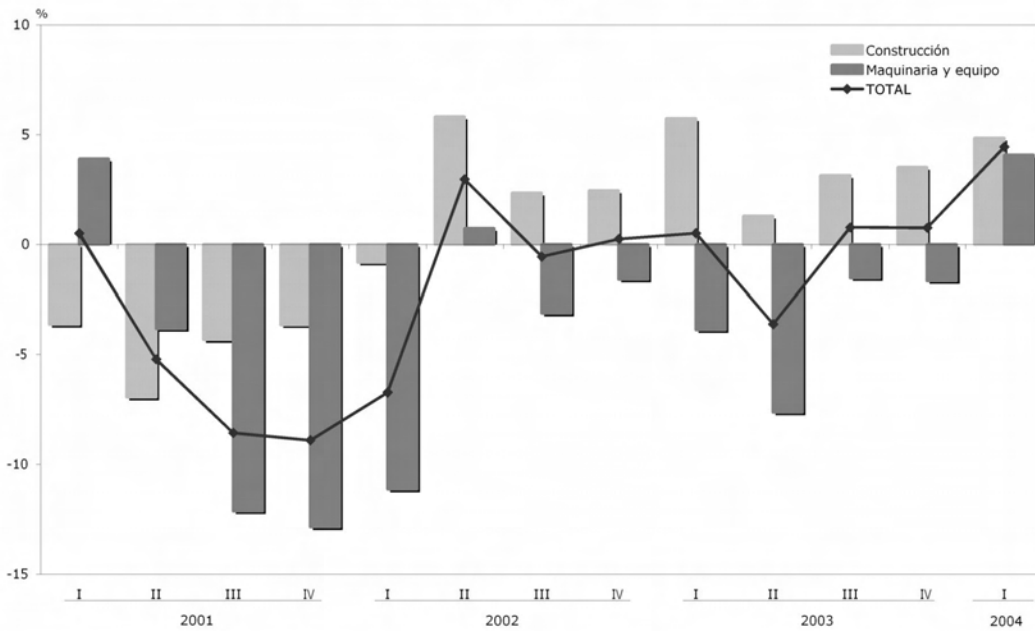
La recuperación del producto proyectada para este año tendrá un impacto en el aumento del déficit comercial, debido al aumento de las importaciones requeridas para la producción y las exportaciones.



Fuente: Banxico y Sirem, Modelo Macro

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

El aumento del gasto en inversión, sobre todo en Maquinaria y equipo es uno de los signos sobresalientes del comportamiento de la economía en la primera parte del año. Este gasto debe compensar los bajos niveles registrados desde 2001.



Fuente: INEGI

**PROYECCIONES ECONÓMICAS SECTORIALES**  
Tasas de crecimiento anual

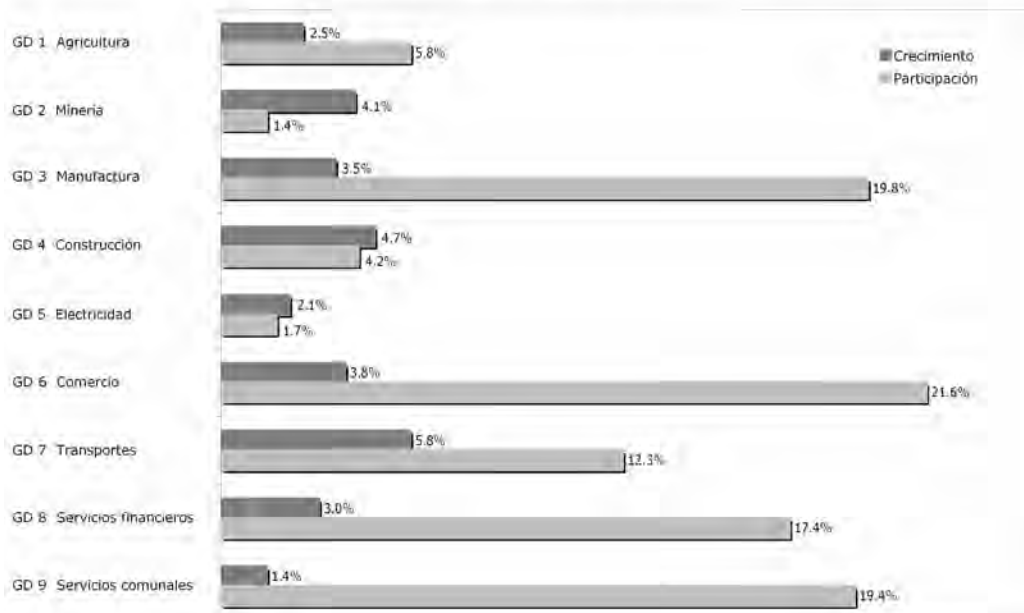
Las proyecciones de más largo plazo indican que podría registrarse la recuperación del producto manufacturero, sobre todo en las ramas de Industrias metálicas básicas y Maquinaria y equipo. Así, el sector volvería a ser el sustento del crecimiento productivo.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>PIB</b>	3.1	5.5	3.7	5.4	4.7	3.2
<b>GD1 Agricultura, ganadería y pesca</b>	2.5	2.2	1.9	2.4	1.2	3.3
<b>GD2 Minería</b>	4.1	5.5	3.6	4.3	3.3	4.1
<b>GD3 Manufactura</b>	3.5	6.6	4.8	7.7	5.0	3.8
D I Alimentos, bebidas y tabaco	3.1	6.7	5.3	7.8	4.6	3.8
D II Textiles, prendas vestir, cuero	2.8	7.4	4.3	7.7	4.1	2.5
D III Industria y productos de madera	1.3	4.8	3.7	6.4	2.7	3.0
D IV Papel, imprenta y editoriales	1.5	5.9	5.6	8.8	4.6	4.8
D V Químicas, derivados petróleo y plástico	4.3	6.5	3.9	7.2	4.0	2.9
D VI Minerales no metálicos	3.5	6.4	5.7	8.6	5.0	3.9
D VII Metálicas básicas	6.2	5.8	4.9	8.5	4.6	3.0
D VIII Maquinaria y equipo	3.9	7.0	4.6	7.5	6.3	4.8
D IX Otras manufacturas	1.9	5.4	4.5	6.4	4.3	3.2
<b>GD4 Construcción</b>	4.7	7.6	5.9	6.5	7.6	3.6
<b>GD5 Electricidad, gas y agua</b>	2.1	4.3	4.2	4.6	3.4	4.1
<b>GD6 Comercio, restaurantes y hoteles</b>	3.8	6.4	3.5	5.6	5.0	3.3
<b>GD7 Comunicaciones y transportes</b>	5.8	5.5	4.6	5.6	5.5	2.9
<b>GD8 Servicios financieros</b>	3.0	5.3	2.9	4.5	5.6	3.3
<b>GD9 Servicios comunales</b>	1.4	4.3	3.1	4.1	4.4	3.1

Fuente: Sirem, Modelo Regional

**ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL PIB**  
Crecimiento y participación porcentual por Gran División: 2004

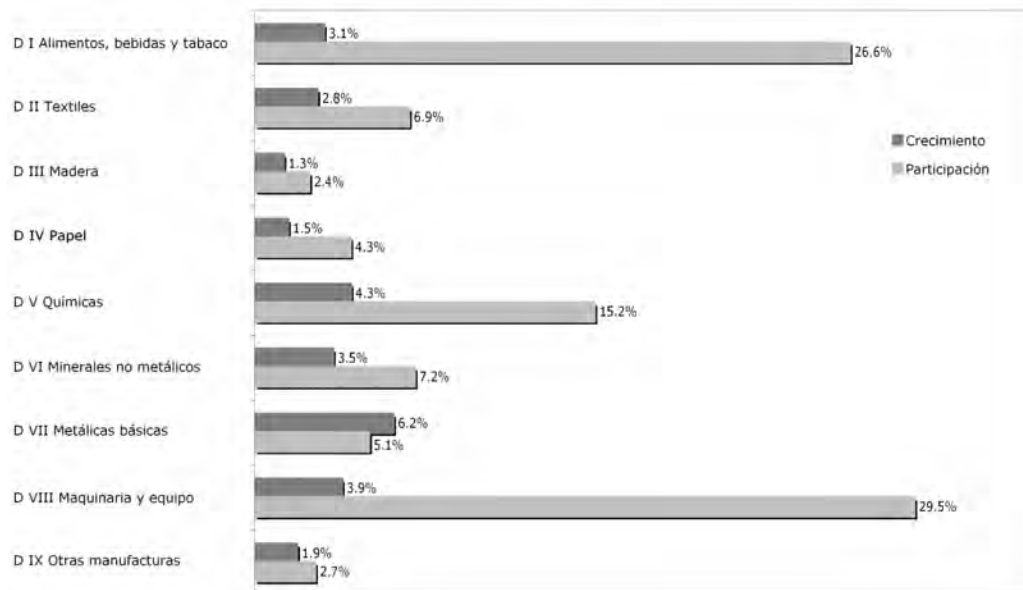
La relación de la tasa de crecimiento de los sectores productivos y su respectiva participación en el producto permite ponderar su papel en la dinámica del crecimiento.



Fuente: INEGI y Sirem, Modelo Regional

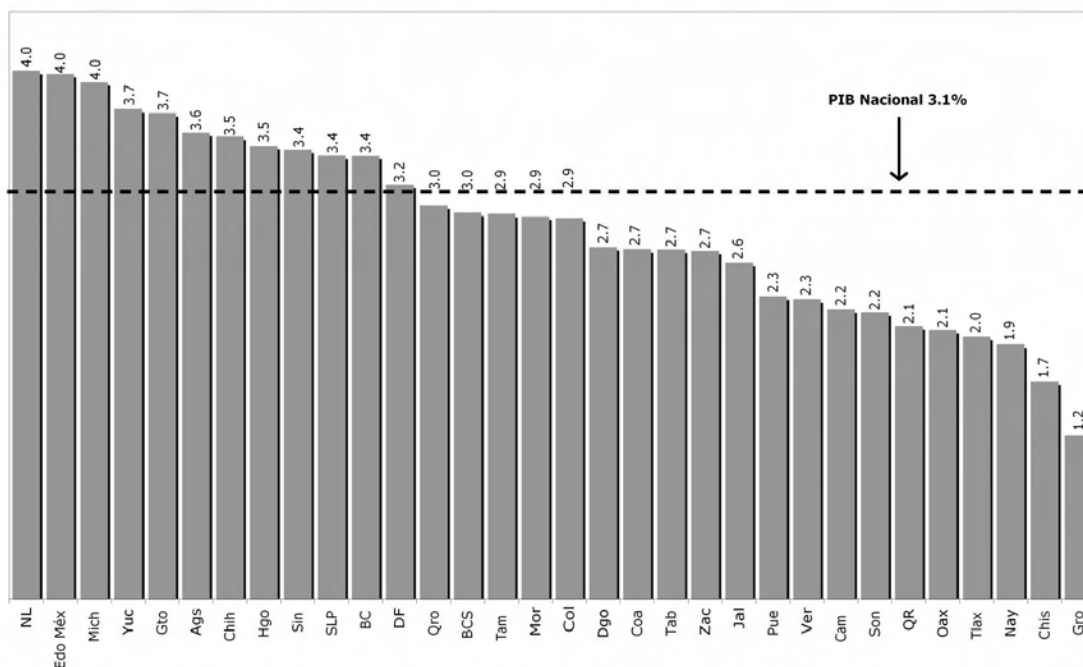
**ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LA MANUFACTURA**  
Crecimiento y participación porcentual por División: 2004

Las divisiones de la Industria alimentaria y de Maquinaria y equipo tienen una participación preponderante en el producto manufacturero, donde incide también la producción del sector químico. De su expansión depende esencialmente la dinámica del sector.



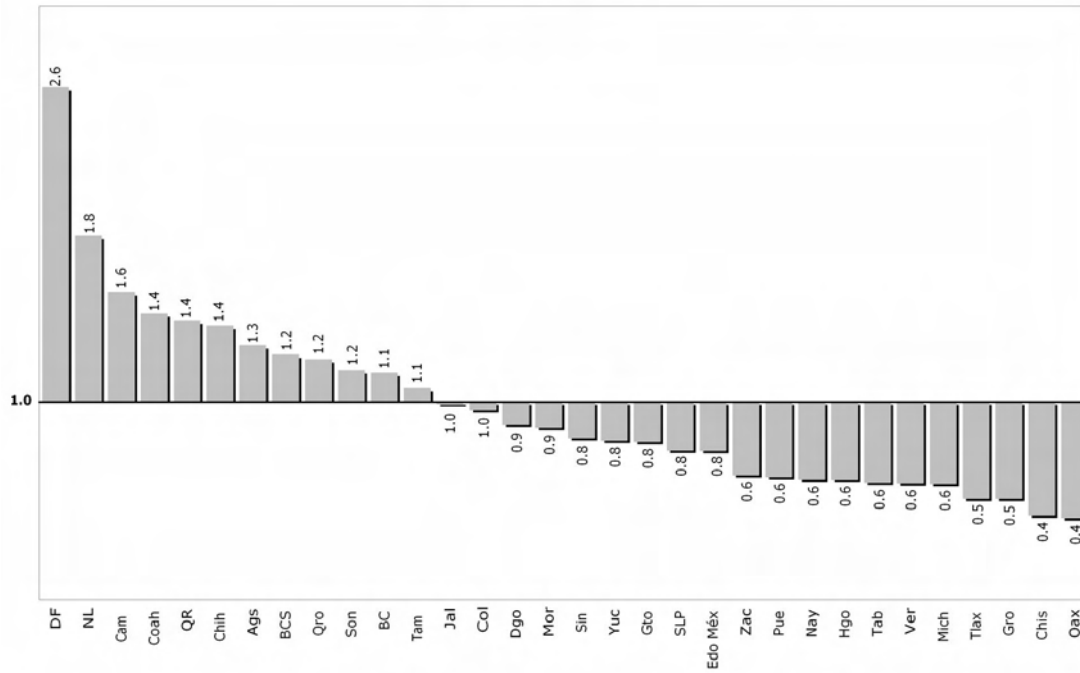
Fuente: INEGI y Sirem, Modelo Regional

**PROYECCIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2004**  
(Porcentajes)



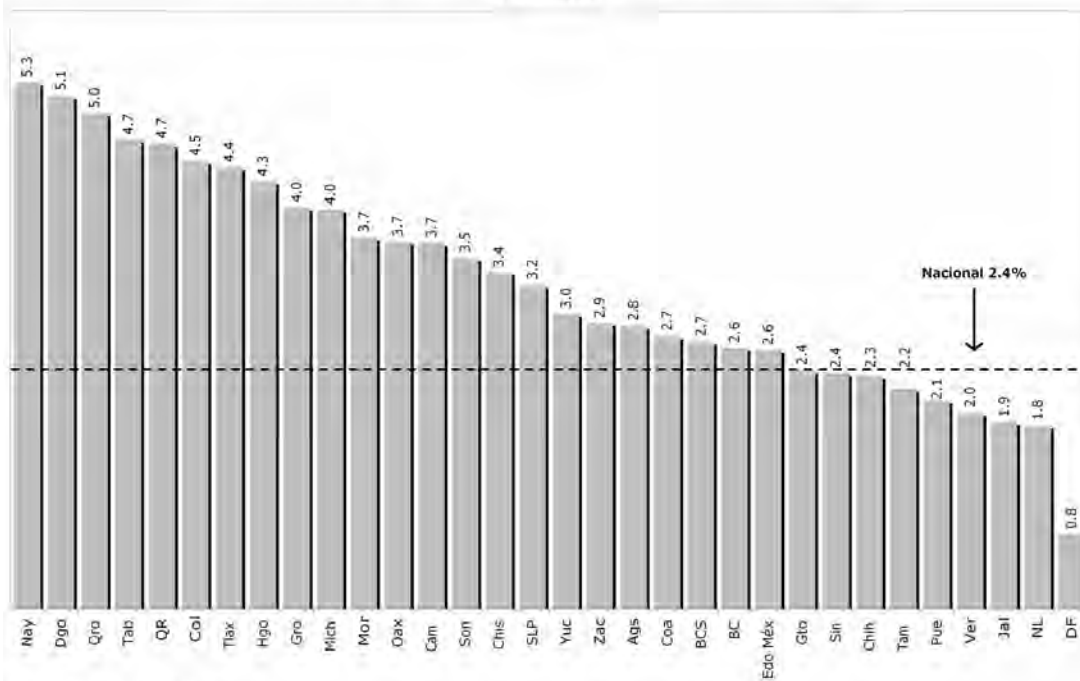
Fuente: Sirem, Modelo Regional

ÍNDICE DEL PIB POR HABITANTE DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2004  
(Promedio nacional = 1.0)



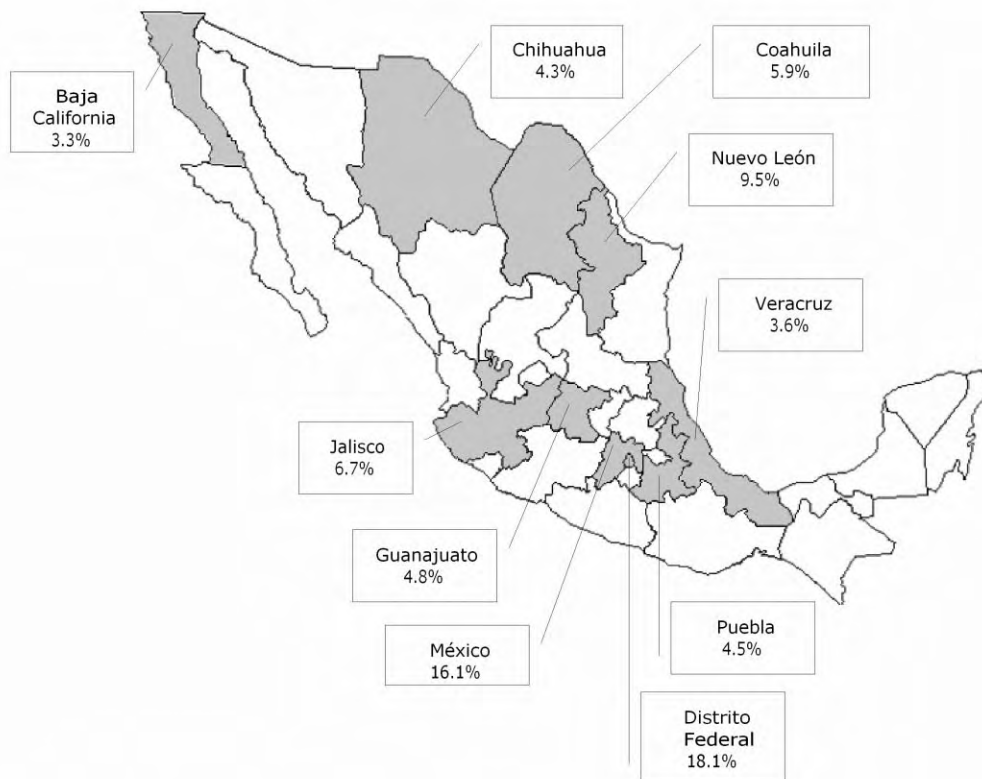
Fuente: Sirem, Modelo Regional

PROYECCIÓN DEL CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2004  
(Porcentajes)



Fuente: Sirem, Modelo Regional

**Entidades con mayor concentración del PIB de la GD 3. Industria manufacturera, 1999-2003a/**



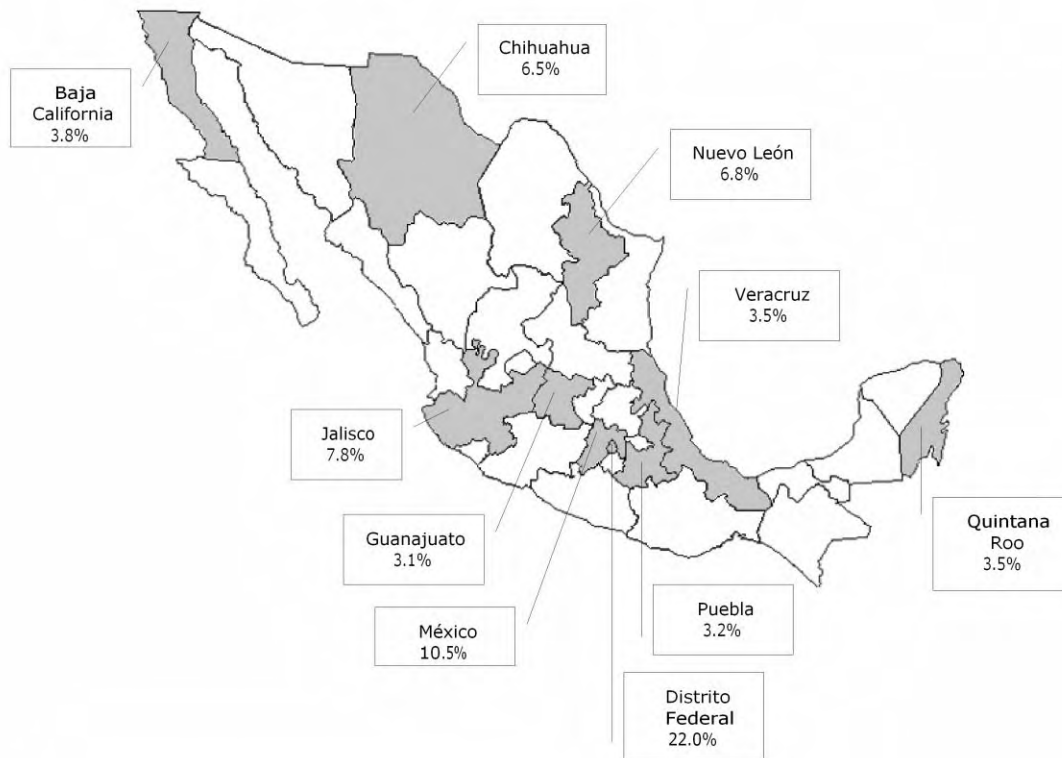
a/ Promedio de la participación porcentual del estado en el PIB de la Gran División  
Fuente: Sirem, Modelo Regional

**Tasa de crecimiento anual del PIB manufacturero en los estados seleccionados**

Entidad	2003*	2004**
NACIONAL	-2.0	3.5
Distrito Federal	-9.5	0.2
México	-2.5	14.2
Nuevo León	0.4	4.8
Jalisco	1.1	3.6
Coahuila	1.2	3.9
Guanajuato	1.1	4.1
Puebla	-4.5	3.3
Chihuahua	2.0	5.6
Veracruz	0.6	4.2
Baja California	-3.0	3.3

\* estimado  
\*\* proyección  
Fuente: Sirem, Modelo Regional

**Entidades con mayor concentración del PIB de la GD 6. Comercio, 1999-2003a/**



a/ Promedio de la participación porcentual del estado en el PIB de la Gran División  
Fuente: Sirem, Modelo Regional

**Tasa de crecimiento anual del PIB de Comercio en los estados seleccionados**

Entidad	2003*	2004**
NACIONAL	1.3	3.8
Distrito Federal	-1.6	6.1
México	3.1	4.4
Jalisco	-2.1	2.3
Nuevo León	4.2	3.8
Chihuahua	2.6	3.9
Baja California	0.9	3.7
Veracruz	0.7	1.8
Quintana Roo	4.1	2.2
Puebla	-1.1	2.3
Guanajuato	2.9	3.7

\* estimado  
\*\* proyección  
Fuente: Sirem, Modelo Regional

PROYECCIONES MACROECONÓMICAS PARA 2004

	2003	2004
<b>Sector financiero</b>		
Cetes 28 días (tasa promedio %)	6.42	6.79
Tipo de cambio interbancario (pesos por dólar)		
<i>Promedio</i>	10.8	11.3
<i>Fin de periodo</i>	11.2	11.8
<b>Precios</b>		
	<b>Dic 03/Dic 02</b>	<b>Dic 04/Dic 03</b>
	%	%
INPC	4.0	4.2
<b>Sector externo</b>		
	mmd	mmd
Saldo en cuenta corriente	-9.0	-12.1
% del PIB	-1.5	-2.0
Saldo de la balanza comercial	-5.6	-9.1
<i>Exportaciones totales</i>	165.4	179.2
<i>Importaciones totales</i>	171.0	188.3
Saldo de las reservas internacionales	57.4	60.2
Inversión extranjera directa	7.8	10.9
<b>Sector productivo</b>		
PIB total	1.4	3.1
Tasa de desempleo	3.2	3.5
Empleo (asegurados)	-0.3	2.4
Generación de empleo	-35,319	293,706
<b>Finanzas públicas</b>		
% del PIB	-0.65	-0.77
<b>Petróleo</b>		
Precio mezcla mexicana	21.5	25.8

Fuente: Sirem, Modelo Macro

## *El problema del suministro y consumo de agua potable en el Distrito Federal*

*Elizabeth Ramos Guzmán*

---

### INTRODUCCIÓN

**A**nte el incremento de las actividades económicas y el mejoramiento de los niveles de vida de la población, el agua se ha convertido en un recurso escaso. Los años en los que el agua era considerada un bien ilimitado y carente de valor económico quedaron en el pasado, y de ser un bien social ahora se califica como un bien económico.

En la actualidad, se reconoce que la cantidad de agua con la que cada país cuenta para la satisfacción de sus necesidades es finita, y que de no llevarse a cabo una planeación cuidadosa y un manejo eficiente del recurso, éste puede convertirse en un elemento limitante para el desarrollo (Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, A.C., 2003:5).

En México, el uso ineficiente del agua y su falta de tratamiento han propiciado que las fuentes superficiales sean insuficientes, que existan acuíferos sobreexplotados y que la mayoría de los cuerpos de agua, y muchos acuíferos, estén contaminados. A este conjunto de problemas se suma el hecho de que el agua no se cobra, ni se mide; además tiene un desperdicio de 55% en el sector agrícola, que consume 78 por ciento. En las zonas urbanas, donde el consumo asciende 12% del total, la tasa de desperdicio se ubica entre 30% y 50 por ciento (Semarnat, 2000:50).

En las áreas urbanas cerca de 12 millones de personas carecen de agua potable y 23 millones no cuentan con alcantarillado. En el medio rural esta situación se agudiza: 32% de la población carece de agua potable y 63% de alcantarillado (Semarnat, 2000:48).

El abastecimiento de agua potable en el Distrito Federal es un problema que está presente a lo largo de su historia. Desde mediados del siglo XIX se inició la explotación de agua subterránea, mediante la construcción de pozos artesianos; posteriormente se recurrió a los manantiales del Desierto de los Leones y de Santa Fe. Actualmente, para satisfacer su demanda creciente, ocasionada por el crecimiento de la población y sus actividades, el agua se obtiene de cuencas lejanas —los ríos Lerma y Cutzamala— y de pozos profundos, con las consecuencias negativas que esto trae consigo (hundimiento del terreno, cambios climáticos y pérdida de biodiversidad). En tanto que el abastecimiento es el problema principal de la entidad, la calidad pasa a un segundo término.

Entre los conflictos más comunes derivados del crecimiento urbano están los asentamientos irregulares en las zonas de transición y recarga de los mantos acuíferos. La forma de establecerse irregularmente entorpece la planeación urbana y genera mayores problemas para controlar y suministrar el agua potable. En muchas ocasiones el problema no radica en que el gobierno niegue los servicios a los habitantes, sino en que es prácticamente imposible conectarlos a la red hidráulica (y de

hacerlo, los costos serían millonarios). Hoy en día, mucha gente que vive en el Distrito Federal está obligada a abastecerse por medio de pipas o fuentes clandestinas. Se calcula que un millón de personas residentes en el Distrito Federal reciben agua por tandeo.<sup>1</sup>

En las dieciséis delegaciones que integran el Distrito Federal, los servicios públicos se distribuyen de manera heterogénea, tanto desde el punto de vista del territorio como del de la población y los recursos.

Dado este cuadro general, cabría preguntarse: ¿el problema del agua potable es el mismo en las delegaciones del Distrito Federal?, ¿cuáles son las que requieren una solución inmediata?, ¿cuáles son las expectativas de desarrollo en la entidad en función de la disponibilidad de agua? Aunque no pretende responder estas cuestiones de manera exhaustiva, el presente texto pone en evidencia la urgente necesidad de ofrecer soluciones viables en el corto plazo, de acuerdo con la heterogeneidad que reviste el problema en las delegaciones que integran el Distrito Federal.

## I. EL DISTRITO FEDERAL

### 1. Regiones y cuencas hidrológicas

La localización geográfica y las características fisiográficas del país dan como resultado un complejo y variado mosaico hidrológico. Se tiene delimitadas 314 cuencas, agrupadas en 37 regiones hidrológicas, y a su vez, 13 regiones administrativas que responden a criterios estrictamente hidrológicos.<sup>2</sup>

El Distrito Federal se encuentra dentro de la Cuenca XIII, valle de México. En esta cuenca se concentran 19.4 millones de habitantes y existe una disponibilidad de 227 m<sup>3</sup> de agua por persona; con fines comparativos, cabe señalar que la Cuenca VIII, Lerma-Santiago-Pacífico concentra una cantidad similar de habitantes (18.8 millones) pero la disponibilidad de agua por habitante es ocho veces mayor (1,902 m<sup>3</sup> por persona).

La cuenca valle de México incluye el Estado de México (48.1% del área total de la cuenca), Hidalgo (26.5%), Tlaxcala (8.8%), Puebla (1%), y el Distrito Federal (15.7 por ciento). Este último, sede de los poderes federales, es la entidad a la que se circunscribía la cd. de México, pero su crecimiento acelerado, especialmente

durante la década de los sesenta, superó los límites administrativos hasta albergar en la actualidad 37 municipios del Estado de México, situación que frecuentemente dificulta la coordinación administrativa y la generación de información metropolitana (Izazola, 2001:287).

La región hidrológica denominada Pánuco, que ocupa la mayor parte del territorio del DF (94.9%), incluye sólo la cuenca del río Moctezuma y abarca toda el área de la cd. de México. En esta cuenca se localizan ríos tales como Los Remedios, Tacubaya, Mixcoac, Churubusco y Consulado, (los tres últimos, entubados). También incluye los canales Chalco, Apatlaco y Cuemanco, entre otros. Además se encuentra el lago Xochimilco y los lagos artificiales de San Juan de Aragón y Chapultepec. Todas las corrientes y cuerpos de agua mencionados están inmersos en el área urbana.

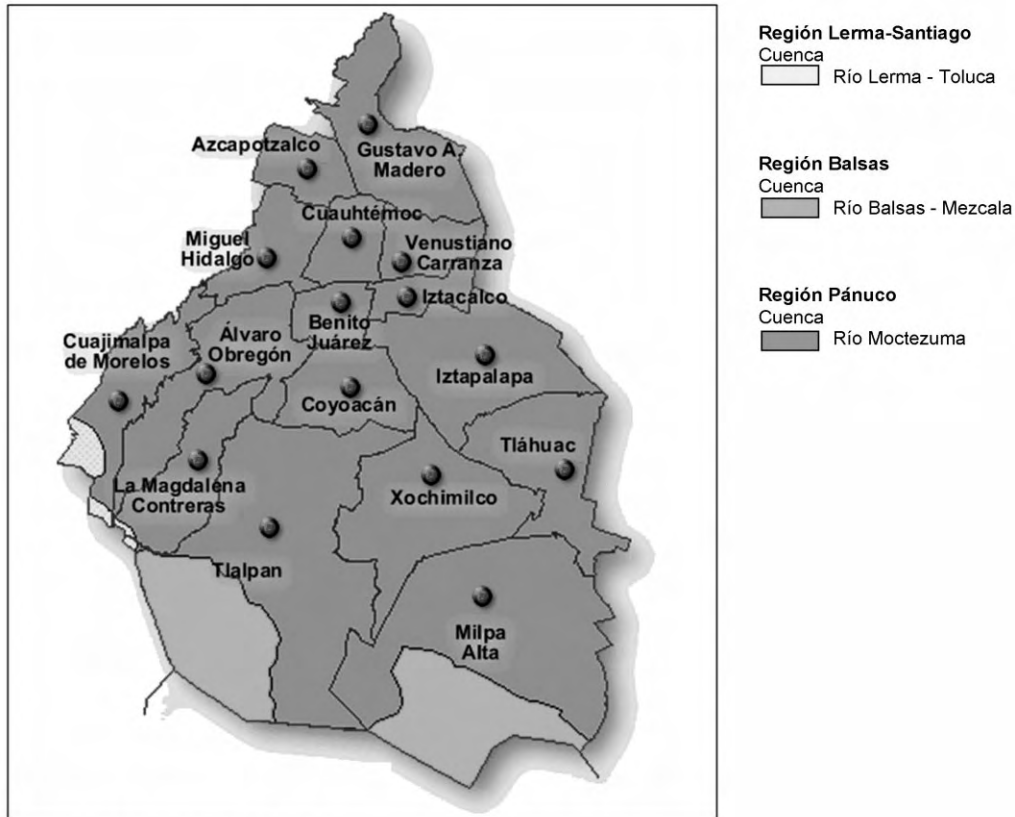
Por otra parte, porciones de la región hidrológica del Balsas se presentan al sur y suroeste del DF, que incluye sólo la cuenca del río Balsas-Mezcala. Aquí se encuentran los ríos Agua de Lobo y El Zorrillo. La región hidrológica Lerma-Santiago se presenta únicamente en dos pequeñas zonas al oeste del DF, las cuales pertenecen a la cuenca del río Lerma-Toluca, que no tiene corrientes y cuerpos de agua importantes. Ver *Mapa 1*.

### 2. Población

Con base en los resultados preliminares del Censo General de Población y Vivienda de 2000, la entidad tenía entonces una población de 8,605,239 habitantes distribuidos en 16 delegaciones; el 20.6% de ellos se concentraban en la delegación Iztapalapa y sólo el 1.1% en la delegación Milpa Alta.

De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), el Distrito Federal, alcanzará los 8,670,029 habitantes en 2010, lo que implica un mayor número de demandantes de agua potable. Cabe señalar que esta proyección parece estar subestimada ya que para 2003 se pronosticó una población de 8,608,187 habitantes, cifra similar a la registrada por el Censo General de Población y Vivienda en 2000, esto significa que la proyección de Conapo para 2010 será alcanzada en 2007, acortando el tiempo para buscar alternativas viables que aseguren el suministro de agua potable en la ciudad. Ver *Cuadro 1*.

Mapa 1  
Cuencas en el Distrito Federal



Fuente: INEGI, Información geográfica

Cuadro 1  
Proyecciones de población media según sexo, en el Distrito Federal  
1990-2010 a/

Año	Personas			Tasas de crecimiento anual		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1996	8,499,917	4,080,003	4,419,914			
1997	8,519,305	4,086,422	4,432,883	0.23%	0.16%	0.29%
1998	8,537,780	4,093,776	4,444,004	0.22%	0.18%	0.25%
1999	8,554,942	4,101,223	4,453,719	0.20%	0.18%	0.22%
2000	8,570,491	4,107,954	4,462,537	0.18%	0.16%	0.20%
2001	8,584,479	4,113,926	4,470,553	0.16%	0.15%	0.18%
2002	8,596,983	4,119,158	4,477,825	0.15%	0.13%	0.16%
2003	8,608,187	4,123,830	4,484,357	0.13%	0.11%	0.15%
2004	8,618,309	4,128,000	4,490,309	0.12%	0.10%	0.13%
2005	8,627,644	4,131,798	4,495,846	0.11%	0.09%	0.12%
2006	8,636,428	4,135,311	4,501,117	0.10%	0.09%	0.12%
2007	8,644,876	4,138,648	4,506,228	0.10%	0.08%	0.11%
2008	8,653,141	4,141,892	4,511,249	0.10%	0.08%	0.11%
2009	8,661,456	4,145,151	4,516,305	0.10%	0.08%	0.11%
2010	8,670,029	4,148,518	4,521,511	0.10%	0.08%	0.12%

Fuente: Conapo, Situación Demográfica del Distrito Federal, 1996

a/ Dado que los datos constituyen proyecciones, no necesariamente coinciden con los datos censales publicados por el INEGI

### 3. Infraestructura y abastecimiento de agua potable

La infraestructura mediante la cual se suministró agua potable al Distrito Federal, a través de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH), dependiente del Gobierno del Distrito Federal,<sup>3</sup> se presenta en el Cuadro 2, con datos referidos a 2002.

De acuerdo con datos del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), en 2003, se suministraron 33.302 m<sup>3</sup> de agua potable por segundo al Distrito Federal, de los cuales 62% provinieron de fuentes propias y 38% restante fueron aportados por el Sistema del valle de México. Dichas proporciones se han mantenido constantes en los últimos veinte años.

Las fugas de agua potable se deben a los desperfectos en las tomas domiciliarias (22%) y a fallas de la red de distribución (17 por ciento). Entre las principales causas de estas fugas, según el Gobierno del Distrito Federal, están los hundimientos del terreno y los movimientos sísmicos. Cabe mencionar que en el Plan Maestro de Agua Potable 1997-2010 se proyecta un déficit de 37% entre extracción y recarga en el acuífero de la entidad.

### 4. Fuentes de contaminación del agua en el Distrito Federal

La localización de los primeros grandes sitios de disposición final de residuos urbanos no contó con ningún soporte técnico. Basureros como el de San Lorenzo Tezonco y Santa Catarina se encuentran en las inmediaciones de

cuerpos volcánicos que presentan comunicación hidráulica con formaciones permeables. Se han realizado estudios en esta última zona que revelan la posibilidad de la afectación a las aguas subterráneas. Los confinamientos de Bordo Poniente y Bordo Xochiaca son manejados como rellenos sanitarios. Aunque en los sitios de disposición final de basura se deben depositar únicamente residuos urbanos, no se excluye la posibilidad de que estos sitios hayan estado recibiendo residuos industriales.<sup>4</sup>

Otra línea necesaria de estudio son los pantanos. La gran mayoría de estos sitios fue localizada siguiendo criterios religiosos o de disponibilidad de espacio. En terrenos de pantanos como el de San Lorenzo Tezonco se encuentran pozos de abastecimiento urbano. Tres de ellos fueron clausurados por presentar contaminación bacteriológica. El problema ya no es sólo químico, sino además bacteriológico (Rodríguez, 2003:197).

## II. LAS DELEGACIONES

En las 16 delegaciones administrativas que integran al Distrito Federal, tanto la población como la red de abastecimiento y disponibilidad de agua son diferentes. Se calcularon indicadores que dan una idea de estas diferencias; con en ellos se determinan las delegaciones con mayores problemas en relación a la disponibilidad de agua, factor que pone en riesgo el desarrollo y bienestar de la población residente.

### 1. Densidad de población

De acuerdo con los datos del último Censo General de Población y Vivienda, las delegaciones con mayor densidad de población son Iztacalco (180 habitantes por hectárea), Cuauhtémoc (160 hab/ha) e Iztapalapa (154 hab/ha). Iztapalapa llama la atención, ya que dispone de 7.7% del territorio de la entidad, porcentaje mucho mayor del que disponen las otras dos delegaciones con alta densidad de población. Gráficamente podemos observar que Iztapalapa incrementó su densidad de población a lo largo del tiempo, en tanto que en las otras dos delegaciones decreció. Ver Gráficas 1 y 2.

Cuadro 2

#### Infraestructura de agua potable en operación, 2002

976.64	Kilómetros de red primaria (A)
11,954	Kilómetros de red secundaria (B)
34	Kilómetros de acueducto perimetral
514	Kilómetros de acueductos y líneas de conducción (*)
295	Tanques de almacenamiento
254	Plantas de bombeo
26	Capacidad total de bombeo
514	Kilómetros de líneas de conducción y acueductos
34	Plantas potabilizadoras (29 a pie de pozo)
972	Pozos en operación
68	Manantiales
56	Estaciones medidoras de presión
435	Dispositivos de cloración

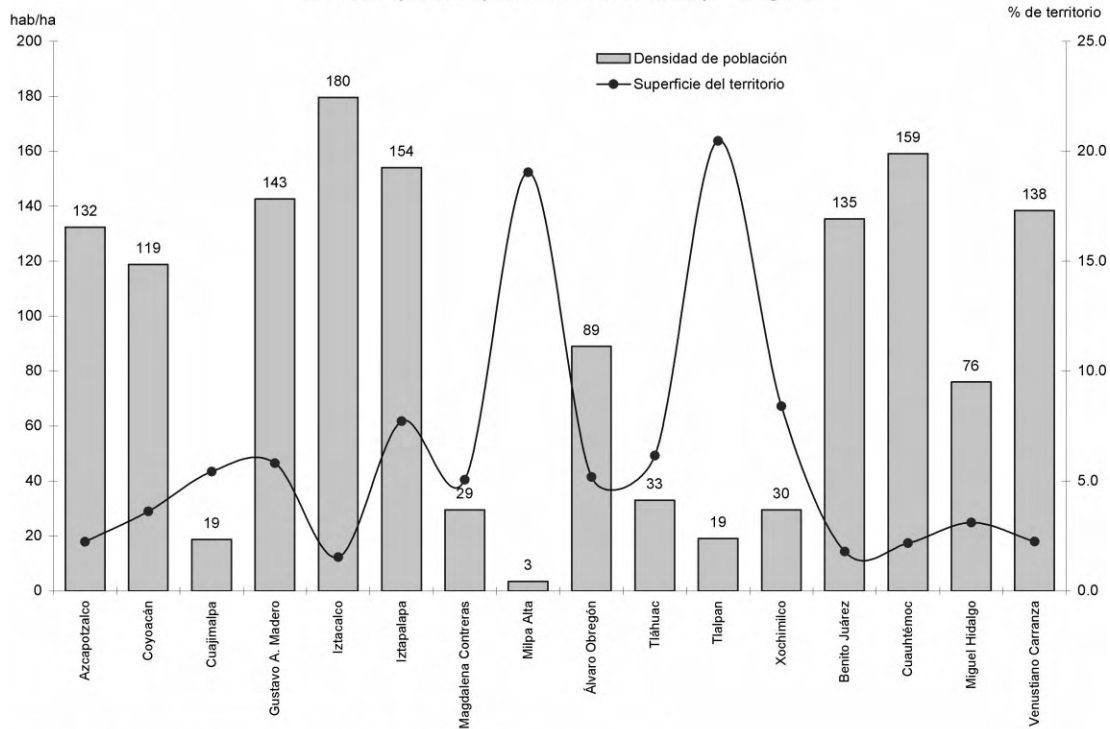
(A) Se considera como red primaria aquella cuyo diámetro varía de 0.50 a 1.83 m

(B) Se considera como red secundaria aquella cuyo diámetro es menor a 0.50 m

(\*) Son las líneas que conducen el agua potable desde la zona de captación hasta los tanques de almacenamiento y red primaria, y su diámetro oscila entre 0.50 y 1.83 m

Fuente: www.gdf.gob.mx

Gráfica 1  
Densidad de población y distribución del territorio, por Delegación



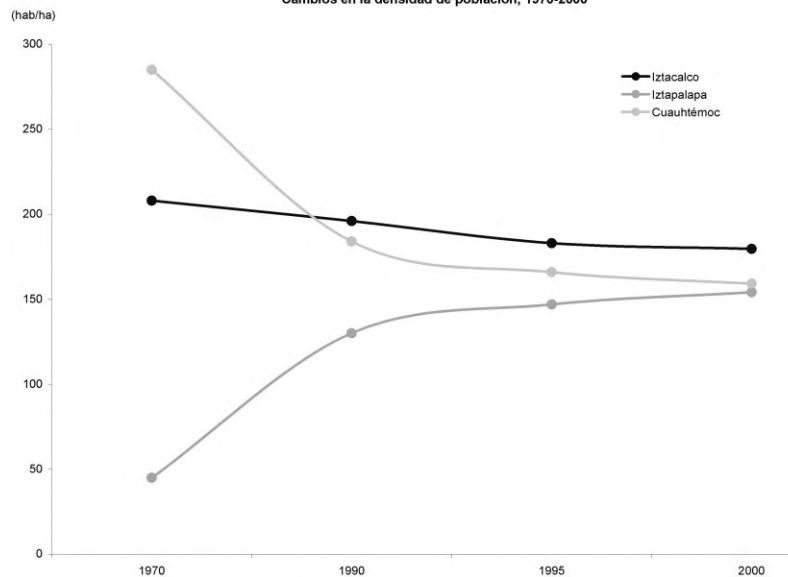
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Anuario Estadístico del Distrito Federal, 2003

## 2. Consumo de agua

El consumo de agua en el Distrito Federal es de 35.4 m<sup>3</sup> por segundo. Los datos más recientes por delegación muestran que en Iztapalapa se consume el 13% del total suministrado al Distrito Federal, le siguen en importancia Tlalpan, Gustavo A. Madero y Coyoacán. En conjunto estas cuatro delegaciones consumen 46% del total. Tal resultado puede explicarse, en parte, por el uso al que se destina el líquido. Por ejemplo, en la delegación Tlalpan se consume 23% del total usado por la industria, y tan sólo 7% del destinado al consumo doméstico, en tanto que la delegación Iztapalapa consume 14% en uso doméstico y 10% del uso industrial. En Coyoacán tiene mayor peso el uso doméstico que el industrial. Estas diferencias son sustanciales

en función de que cada delegación tiene sus propias necesidades de acuerdo con sus estructuras. Por consiguiente, en caso de que llegara a faltar agua, por ejemplo, en la delegación Tlalpan, la industria se vería seriamente afectada.

Gráfica 2  
Cambios en la densidad de población, 1970-2000



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Anuario Estadístico del Distrito Federal, 2003

**Cuadro 3**  
**Consumo de agua potable por Delegación, 1998**

Delegación	Doméstico		Industrial		Total	
	(m3/seg.)	%	(m3/seg.)	%	(m3/seg.)	%
Azcapotzalco	1.56	6.20	0.74	7.22	2.30	6.50
Coyoacán	3.18	12.63	0.54	5.27	3.71	10.48
Cuajimalpa	0.44	1.75	0.06	0.59	0.49	1.38
Gustavo A. Madero	2.91	11.56	0.94	9.17	3.85	10.87
Iztacalco	0.65	2.58	0.31	3.02	0.96	2.71
Iztapalapa	3.6	14.30	1.03	10.05	4.63	13.08
M. Contreras	0.88	3.50	0.79	7.71	1.68	4.74
Milpa Alta	0.36	1.43	0.09	0.88	0.46	1.30
Álvaro Obregón	2.34	9.30	0.38	3.71	2.72	7.68
Tláhuac	0.59	2.34	0.15	1.46	0.74	2.09
Tlalpan	1.74	6.91	2.33	22.73	4.07	11.49
Xochimilco	1.93	7.67	0.38	3.71	2.31	6.52
Benito Juárez	1.18	4.69	0.82	8.00	2.00	5.65
Cuauhtémoc	0.92	3.66	1.21	11.80	2.13	6.02
Miguel Hidalgo	2.21	8.78	0.08	0.78	2.29	6.47
Venustiano Carranza	0.68	2.70	0.40	3.90	1.08	3.05
<b>Distrito Federal</b>	<b>25.17</b>	<b>100.0</b>	<b>10.25</b>	<b>100.0</b>	<b>35.41</b>	<b>100.0</b>

Fuente: GDF, Secretaría de Obras y Servicios, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica

tada, mientras que en Coyoacán los usuarios domésticos serían los afectados. Ver Cuadro 3.

Según datos de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica del Gobierno del Distrito Federal, el uso domiciliario de agua se distribuye de la siguiente manera: 34% se usa para evacuación sanitaria, 14% se destina al lavado de ropa, 39% a higiene personal y 13% a otros usos.

### 3. Infraestructura y frecuencia de recepción de agua

El sistema de agua potable se compone de una red primaria y una red secundaria, que en 1998 sumaban 13,154 kilómetros. La distribución de estas redes es desigual en las delegaciones. A pesar de que en Iztapalapa las redes tienen una longitud mayor (2,207 km), esta delegación cuenta con menor infraestructura por habitante (1.2 km por cada mil habitantes).

**Cuadro 4**  
**Viviendas particulares habitadas según frecuencia de recepción de agua, por Delegación**

Delegaciones	Viviendas particulares habitadas con agua entubada en la vivienda (b)	Frecuencia de recepción de agua (a)						
		Diariamente				Cada tercer día %	Otra (c) %	No especificado %
		Total %	Todo el día %	Parte del día %	No especificado %			
Álvaro Obregón	161,213	93.94	74.70	9.97	15.33	3.57	2.23	0.26
Azcapotzalco	109,666	98.67	68.76	13.37	17.87	0.79	0.44	0.10
Benito Juárez	115,899	98.92	74.05	4.29	21.66	0.57	0.39	0.12
Coyoacán	162,851	93.81	79.03	13.76	7.21	3.17	2.72	0.30
Cuajimalpa	33,327	88.20	66.50	22.86	10.64	6.90	4.76	0.14
Cuauhtémoc	148,362	98.21	72.82	6.18	21.00	0.73	0.54	0.52
Gustavo A. Madero	291,322	93.99	56.33	33.12	10.55	3.42	2.36	0.23
Iztacalco	97,116	98.62	80.70	4.14	15.16	0.63	0.23	0.52
Iztapalapa	395,725	74.44	61.10	22.75	16.15	5.15	19.92	0.49
Magdalena Contreras	49,766	93.85	58.00	31.35	10.65	2.80	3.15	0.20
Miguel Hidalgo	94,700	98.60	75.56	3.85	20.59	0.59	0.61	0.20
Milpa Alta	18,980	53.86	30.73	61.79	7.48	22.79	21.11	2.24
Tláhuac	67,875	96.69	72.88	9.57	17.55	1.72	1.40	0.19
Tlalpan	128,085	69.01	79.02	9.64	11.34	8.08	22.14	0.77
Venustiano Carranza	117,002	98.41	74.15	9.13	16.72	0.79	0.64	0.16
Xochimilco	72,832	78.23	59.31	28.21	12.48	13.13	8.34	0.30
<b>Total</b>	<b>2,064,721</b>	<b>89.22</b>	<b>67.7</b>	<b>17.7</b>	<b>14.5</b>	<b>4.68</b>	<b>5.69</b>	<b>0.42</b>

(a) El 100% se obtiene de sumar el porcentaje del total de recepción diaria, más el porcentaje de cada tercer día, otra recepción y no especificado

(b) Incluye a las viviendas particulares habitadas con agua entubada dentro de la vivienda y fuera de la vivienda pero dentro del terreno

(c) Incluye: dos veces por semana, una vez por semana, de vez en cuando

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Tabulados de la Muestra Censal, México

Cuadro 5  
Análisis del índice medio en el Distrito Federal  
Indicadores tipificados por Delegación

Casos	Delegaciones	Red de agua potable (primaria y secundaria) por cada mil habitantes (km/mil habs) a/	Habitantes entre las viviendas que disponen de agua potable (habs/viviendas) b/	Viviendas con mayor frecuencia de recepción de agua por cada mil viviendas que disponen de agua (viv/viv) c/	Índice medio	Jerarquías
G	Gustavo A. Madero	1	2	1	1.3	I
I	Iztapalapa	1	2	1	1.3	
J	Magdalena Contreras	1	2	1	1.3	
F	Cuauhtémoc	1	1	2	1.3	
O	Venustiano Carranza	1	1	2	1.3	
B	Azcapotzalco	1	2	2	1.7	II
P	Xochimilco	2	3	1	2.0	
M	Tláhuac	2	2	2	2.0	
D	Coyoacán	2	1	3	2.0	
A	Álvaro Obregón	1	2	3	2.0	
H	Iztacalco	1	2	3	2.0	
L	Milpa Alta	3	3	1	2.3	III
C	Benito Juárez	3	1	3	2.3	
K	Miguel Hidalgo	3	1	3	2.3	
N	Tlalpan	1	3	3	2.3	
E	Cuajimalpa	3	3	2	2.7	

Fuente: Elaboración propia con datos de:

a/ Gobierno del Distrito Federal. 1998, Secretaría de Obras y Servicios, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica e INEGI. Tabulados Básicos Nacionales y por Entidad Federativa. Base de Datos y Tabulados de la Muestra Censal. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

b/ y c/ INEGI. Tabulados Básicos Nacionales y por Entidad Federativa. Base de Datos y Tabulados de la Muestra Censal. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

Notas: I Delegaciones con condiciones inferiores

II Delegaciones en condiciones medias

III Delegaciones en condiciones superiores

IV De acuerdo a esta clasificación, Cuajimalpa se ubica como un caso único al mostrar condiciones superiores en promedio

Caso contrario es Milpa Alta, donde sólo existen 262 km de redes, pero por su poca densidad poblacional, la relación es mayor (2.7 km por cada mil habitantes).

En el último Censo General de Población y Vivienda se incluyó en el cuestionario una pregunta en relación con la frecuencia de recepción de agua por delegación. De las 2,064,721 viviendas particulares habitadas con agua entubada (dentro y fuera de la vivienda), 67.7% recibían agua *todo el día*, 17.7% *parte del día* y 14.5% *no especificaron*. En total, las viviendas que recibieron agua *diariamente* sumaron 89.2% (todo el día o parte del día), *cada tercer día* 4.7%, en el rubro de *otras* (incluye la recepción de una o dos veces por semana, o de vez en cuando) 5.7%; las *no especificadas* 0.4 por ciento. En la categoría *delegaciones*, en el rubro de *otras*, sobresalieron las delegaciones Tlalpan, Milpa Alta e Iztapalapa. De acuerdo con el Cuadro 4, más de 40% del suministro de agua potable en Milpa Alta se suministra cada tercer día, o de vez en cuando.

Utilizando una técnica de estadística inferencial,<sup>5</sup> es posible agrupar las delegaciones de acuerdo a algunos indicadores, que permiten observar las divergencias en las condiciones y disponibilidad del agua potable.

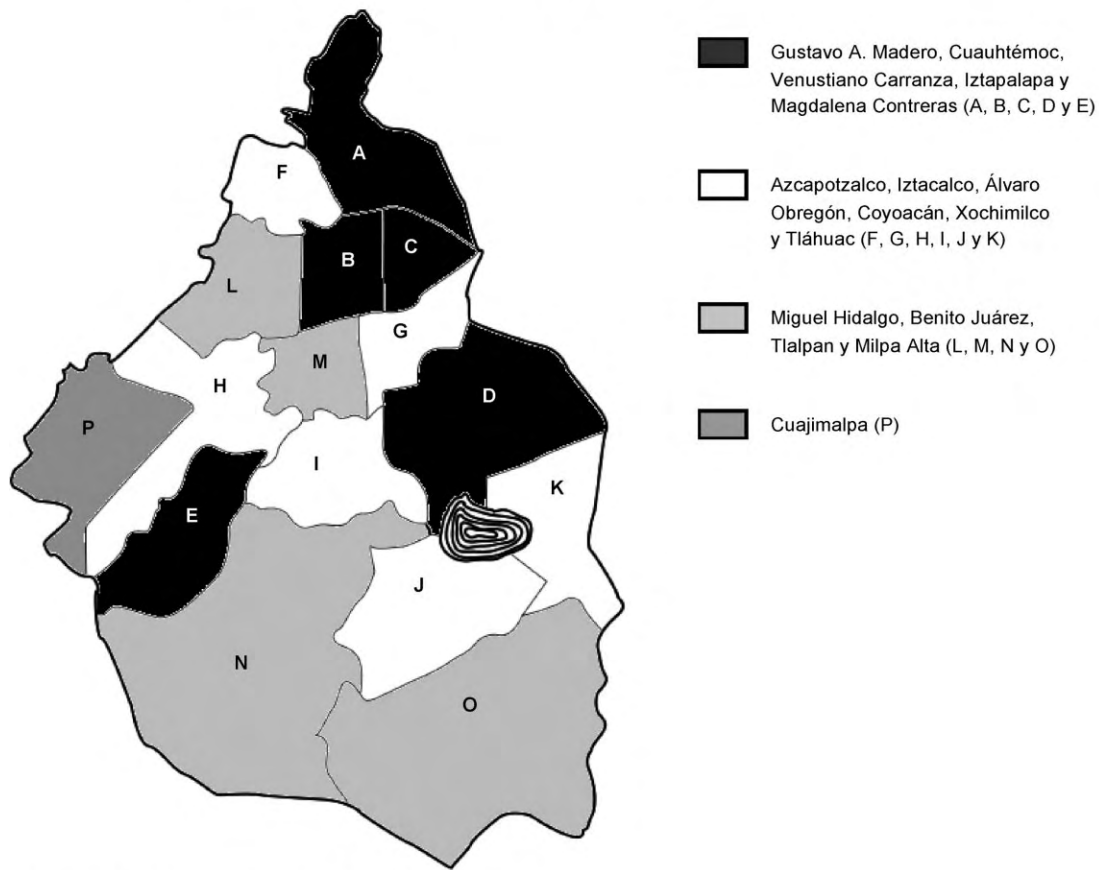
En función de los resultados del Cuadro 5, podemos advertir que Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza son las delegaciones en donde la red de agua potable es menor, y los habitantes que disponen de agua potable en su vivienda son menos y la frecuencia del suministro es baja, lo que se puede interpretar como un deficiente suministro de agua potable.

Las delegaciones Azcapotzalco, Xochimilco, Tláhuac, Coyoacán, Álvaro Obregón e Iztacalco tienen condiciones cercanas a la media de la entidad. El tercer grupo, conformado por Milpa Alta, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Tlalpan muestran condiciones superiores.<sup>6</sup> De acuerdo con esta clasificación encontramos un caso único: la delegación Cuajimalpa, que en relación con las variables elegidas, muestra condiciones superiores al resto de las delegaciones.

En el Mapa 2 es posible observar en las delegaciones con mayores limitaciones en el suministro de agua potable (A, B, C, D y E), las que se encuentran en la media de la entidad (F, G, H, I, J y K), y las que tienen mejores condiciones en el suministro del recurso (L, M, N y O). Por último, está Cuajimalpa (P), cuyas condiciones están muy por encima del resto de las delegaciones.

Mapa 2

Regionalización del Distrito Federal según el suministro de agua potable



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuadro 5

### III. CONSIDERACIONES FINALES

Se ha reseñado la importancia del suministro de agua potable en el Distrito Federal, puntualizando algunos factores que determinan su disponibilidad, como son la población, la infraestructura y la contaminación.

En las delegaciones, se comprobó la diversidad de situaciones en las que se desenvuelven estas unidades territoriales en relación con el agua. Los resultados del análisis dan elementos de respuesta a las interrogantes que se plantearon: 1) Se comprobó que las condiciones en torno al agua potable son diferentes en cada delegación. 2) Las delegaciones que requieren especial atención, de acuerdo con las variables analizadas, son Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. 3) De seguir con las viejas formas de suministrar agua potable,

las posibilidades de un crecimiento sustentable no serán posibles en el Distrito Federal.

Los efectos negativos que se originan por el hecho de abastecer a la población, pueden ocasionar desastres en la infraestructura urbana, desarrollar enfermedades crónicas o causar conflictos sociales en el corto plazo.

A pesar de todos los esfuerzos realizados por los gobiernos federal y de la ciudad, en torno a la gestión del agua, de no tomarse medidas que involucren a todos los sectores de la sociedad, estos esfuerzos parecen estar condenados a ser insuficientes.

Es necesario asumir una perspectiva de conjunto para el análisis de las condiciones ambientales, a partir de la cual sea posible caracterizar las relaciones entre los sistemas sociales regionales y los sistemas naturales. Sólo con una perspectiva de este tipo es posible examinar el impacto de las políticas de desa-

rrollo regional y de gestión de los recursos naturales en la relación población-medio ambiente, reconociendo su carácter multicausal, así como su “indeterminación por los factores

que intervienen, y las diferentes y complejas conexiones entre las escalas espaciales y temporales en las que ocurre la relación agua-sociedad” (Vargas, 2003:1).

#### NOTAS

<sup>1</sup> Buenrostro, César (2000), “Agua, factor determinante del desarrollo de la Ciudad” (mimeo). Citado por Izazola, Haydea (2001) p. 310. Cabe aclarar que el tandeo se refiere a los lugares en donde se les suministra el recurso cada determinado tiempo, por ejemplo, un día si otro no, o cada tercer día.

<sup>2</sup> Con objeto de lograr una mejor gestión del agua, la Comisión Nacional del Agua (CNA) dividió administrativamente al país en regiones hidrológicas y fomentó el establecimiento de consejos de cuenca con la participación de los usuarios en los procesos de planeación. La creación de esos consejos de cuenca responde fundamentalmente a dos factores: a) a la política de descentralización del sector, mediante la cual la autoridad federal pretende delegar paulatinamente las funciones operativas y mantener tan sólo las funciones normativas y de regulación; y b) a la necesidad de que sean los mismos actores los que participen en la toma de decisiones de los aspectos que les afectan directamente.

<sup>3</sup> A partir del primero de enero de 2003, la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH) se integra en el organismo público descentralizado Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), sectorizado en la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal.

<sup>4</sup> Debemos considerar que más de la mitad de la industria del Distrito Federal corresponde a la denominada microindustria, sector que no es controlado ambientalmente (Rodríguez, 2003:193).

<sup>5</sup> Para mayor referencia de esta técnica, ver García de León (1988)

<sup>6</sup> De este último grupo, la única desventaja de Milpa Alta es la baja frecuencia de abastecimiento de agua.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Guillermo (2000), “Localización Geográfica de la Cuenca de México” en Garza Villareal, Gustavo (Coord.) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, Gobierno del Distrito Federal, México, pp. 31-38.
- Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, A.C. (2003), *El recurso hídrico en México. Análisis de la situación actual y perspectivas futuras*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 267
- Dávila, Sonia (2002), “El poder del agua y las políticas de desarrollo sustentable” en Ávila, Patricia (Ed.) *Agua, Cultura y Sociedad en México*, El Colegio de Michoacán e Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Zamora, pp. 247-256.
- García de León, Armando (1988), *La metodología del valor índice medio*, Instituto de Geografía, UNAM, México, pp. 29.

INEGI (2000), XII Censo General de Población y Vivienda, México ([www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx))

INEGI (2000), Estadísticas del Medio Ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana, México ([www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx))

INEGI (2003), Anuario Estadístico del Distrito Federal. México, pp. 442

Izazola, Haydee (2001), “Agua y sustentabilidad en la Ciudad de México”, en Revista Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbanos 47; vol. 16; núm. 2; mayo-agosto 2001. El Colegio de México, México, pp. 285-319.

Jiménez, Alberto (2003), “El agua como factor de desarrollo económico, estabilidad social y mejoramiento ambiental al sur de la Ciudad de México” en Stephan-Otto, Edwin (Coord.) *El agua en la Cuenca de México, sus problemas históricos y perspectivas de solución*, tomo II, Asociación Internacional de Investigadores de Xochimilco, A.C., UAM, México, pp. 267.

Lahera, Virginia (2003), “Viabilidad hidráulica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Contexto internacional, nacional y local”, en Revista Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbanos 53; vol. 18; núm. 2; mayo-agosto 2003. El Colegio de México, México, pp. 387-411.

Montesillo, José Luis (2002), El suministro de agua potable en México: una alternativa para financiarlo y optimizar el uso del recurso, Universidad Autónoma de Chapingo, pp. 101.

Ortiz, Gustavo (2001), *Administración del agua. Aplicación de instrumentos de política hidráulica en escenarios alternativos*, IMTA, México, pp.147.

Rodríguez, Ramiro (2003), “Vulnerabilidad del sistema acuífero de la Cuenca de México a fuentes potenciales de contaminación” en Stephan-Otto, Edwin (Coord.) *El agua en la Cuenca de México, sus problemas históricos y perspectivas de solución*, tomo II, Asociación Internacional de Investigadores de Xochimilco, A.C., UAM, México, pp. 267.

Semarnat (2000), Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales, México.

Shiva, Vandana (2003), *Las guerras del agua. Privatización, contaminación y lucro*, Siglo XXI, 1ª edición en español, México, pp. 163.

Vargas, Sergio, Sonia Dávila y Ana Helena Treviño (2003), La perspectiva regional en la gestión del agua, (mimeo), México, pp. 10.

#### Páginas web

- [www.cna.gob.mx](http://www.cna.gob.mx)  
[www.gdf.gob.mx](http://www.gdf.gob.mx)  
[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)  
[www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)

## *Peligrosos espejismos: los sistemas de pensiones de las ciudades estadounidenses*

**H**ace algunos años que la ciudad de Houston decidió hacer más atractivos los beneficios de retiro de sus trabajadores. Junto con sus pensiones tradicionales, a los trabajadores de la ciudad que están cercanos a jubilarse se les ofrecieron cuentas especiales, nutridas con dinero del fondo de pensiones de la ciudad. A pesar de que las cuentas pagarían rendimientos generosos, un estudio mostró que el costo para la ciudad sería modesto.

Lo que entonces parecía una buena idea ahora aparece como algo ruinoso. Al jubilarse, miles de trabajadores calificarán para pagos millonarios provenientes de estas cuentas. Cuando comience a llegar su cheque mensual de pensión algunos tendrán, incluso, ingresos mayores a los que tenían cuando estaban trabajando.

El fondo de pensión de la ciudad no puede soportar estos pagos, pues tiene un faltante de cerca de 1.5 miles de millones de dólares con respecto al monto de beneficios previsto para la fuerza laboral.

La población de Huston puede no saberlo, pero este problema no es único de su ciudad. Pensiones con incentivos similares generan alarmas parecidas en Filadelfia, San Diego y Milwau-

kee. Los fiscales han estado investigando los planes de pensiones en cada una de estas ciudades; pero sólo en Milwaukee se han levantado cargos contra un funcionario por subestimar el costo. A pesar de ello, estos planes de beneficios se están promoviendo en otras ciudades a lo largo de los Estados Unidos.

El centro del problema está en una modalidad de beneficios de pensiones que generalmente es rechazada por el sector corporativo al tiempo que los gobiernos locales y estatales lo adoptan. Conocido como DROP (por sus siglas en inglés), el Programa Opcional de Retiro Diferido es la estrategia puesta en marcha para mantener en sus puestos a maestros, ingenieros y otros trabajadores públicos de difícil reemplazo que están cercanos a su jubilación.

Los defensores de este esquema dicen que éste permite a los trabajadores obtener, por una sola vez, un cheque sustancioso al momento de retirarse de la vida activa, y sin que esto tenga un costo potencial adicional. En términos prácticos, sin embargo, con el DROP se han cometido numerosos abusos por parte de funcionarios inexpertos o sin escrúpulos que inflaron los beneficios más allá de la capacidad de pago real o esperada del fondo de pensio-

nes. Los registros muestran que algunos de estos funcionarios diseñaron fructíferos programas que coincidían con sus propios retiros.

“La administración pensó que ésta era una buena forma de recompensar a los empleados”, ha dicho Lonnie G. Vara, Director de Recursos Humanos de Houston, quien no diseñó esos programas pero ahora tiene el trabajo de explicarlos a la opinión pública. Según él, Houston, como muchas otras ciudades estadounidenses, ofrecieron grandes pensiones para poder pagar a sus trabajadores salarios menores a los que habrían ganado en el sector privado. Con 30 años de servicio, el Sr. Vara va a obtener del programa un cheque de 1.5 millones dentro de siete años, cuando cumpla 60 años de edad. Además, de acuerdo con un actuario contratado por la ciudad, recibirá pagos mensuales por pensión que sumarán alrededor de 110,000 dólares por año.

Según uno de los fideicomisarios del fondo de pensiones de San Diego, en esta ciudad también se ofrecieron a los empleados locales cuentas individuales de pensiones, después de prometer un estudio de costo que nunca se realizó. En este caso, al retirarse, algunos van a ganar

más de lo que ganan actualmente por su trabajo. En San Diego, el fondo de pensiones de la ciudad tiene un déficit de 1.1 miles de millones de dólares.

Filadelfia puso a prueba el programa de cuentas de pensiones suplementarias en 1999, advirtiendo que lo revisaría cuatro años después para ver si era viable. El año pasado el alcalde dijo que los beneficios estaban drenando el fondo de pensiones y que debían eliminarse. Pero los fideicomisarios de pensiones de la ciudad los hicieron permanentes.

En el condado de Milwaukee los residentes estaban tan enojados cuando se enteraron de que las cuentas de pensiones suplementarias volverían millonarios a algunos funcionarios, que lograron destituir a siete supervisores. El ejecutivo del condado y dos de sus asistentes renunciaron bajo presión y otro funcionario fue acusado por subestimar los costos de los beneficios. Otros cargos judiciales pueden estar en proceso al tiempo que varias demandas civiles están pendientes.

En Baton Rouge, Louisiana, un grupo de policías y bomberos tuvo en 1982 la idea de que su fondo de pensiones estuviera disponible antes de retirarse, y de usar el dinero para crear cuentas individuales de fondo de garantía. Su plan de pensión, como la mayoría de los planes tradicionales, pagaba los beneficios en cheques mensuales bajo la figura de renta vitalicia.

Asesorados por un actuario consideraron que si suprimían el incremento salarial por longevidad, al que tenían derecho antes del retiro, su fondo de pensión podría utilizar ese dinero para crear cuentas individuales. En otras palabras, podrían obtener dos beneficios al precio de uno.

Con el auge del mercado bursátil de finales de la década de 1990 esta misma idea se propagó

desde los departamentos de bomberos y de policía a los maestros, jueces y toda clase de trabajadores públicos. La intención de dar algo a cambio de los beneficios esperados se apagó lentamente.

Hoy, el concepto básico de estos planes de pensiones opera de esta forma: cuando un empleado cubre todos los requisitos para retirarse, abre una cuenta de fondo de garantía y continúa trabajando con su paga normal, entonces su beneficio de pensión deja de crecer, como si ya se hubiera retirado. El fondo de pensión comienza a depositar cheques mensuales en su cuenta de fondos de garantía. El dinero del depósito en garantía comienza a generar intereses y cuando el empleado finalmente se retira obtiene la suma global. También comienza a recibir su cheque de pensión mensual, el cual está basado en los beneficios anteriores a la apertura de la cuenta de fondos de garantía.

Los especialistas de pensiones han creado todo tipo de variaciones del DROP – el *drip*, el *plop*, el *backdrop*, entre otros, dando a los trabajadores múltiples opciones de entrar y salir de estos planes. Las empresas de servicios financieros comienzan a capacitar a sus funcionarios de pensiones para presentar y promover estos programas a sus posibles clientes.

En sus presentaciones, dichos funcionarios usualmente declaran que las cuentas son de *costo neutral*, pero advierten a los representantes de los gobiernos locales acerca de “no estimular demasiado los beneficios”.

No obstante, cuando las cotizaciones en la bolsa están en auge, esta advertencia no siempre se toma en cuenta. Muchos funcionarios de pensiones asumieron que podrían añadir algunos “extras” a sus programas, y que si esto elevaba los costos, los reembolsos de la inversión marcarían

la diferencia. Sólo después, cuando los mercados se vinieron abajo, se hizo clara la magnitud de lo que habían prometido.

Según Joseph Esuchanko, el actuario contratado por Houston para solucionar el problema de las pensiones, “la mayoría de los DROP no tiene un costo neutral”. Casi todos los programas inflaron las expectativas: “Esto es cierto definitivamente en Houston”.

Los administradores de pensiones de Houston decidieron que las cuentas del fondo de garantía deberían pagar una tasa de interés anual garantizada de 8.5% (y aun más en los años en que las inversiones de los fondos de pensiones “fueran mejores”). En el ambiente actual, de tasas de interés bajas, este esquema se ha convertido en una verdadera bonanza para los trabajadores.

Otras ciudades han cometido sus propios errores. Los funcionarios de pensiones del condado de Milwaukee garantizaron 9% de reembolso a las cuentas de fondos de garantías y tomaron otras medidas para incrementar la suma global y los cheques mensuales de renta vitalicia. No establecieron límites acerca del tiempo que permanecerían estas cuentas abiertas, permitiendo así que se inflaran de manera inmediata.

En octubre de 2001, un sitio local de noticias (milwaukee-world.com) describió la manera en que los funcionarios electos estaban calificando para pagos de retiro por un millón de dólares. Los ya jubilados, que no entraban dentro de los nuevos beneficios, estaban indignados. Temían que estos pagos enormes dejaran sin dinero al fondo de pensiones, con lo que sus pequeños beneficios podrían ponerse en riesgo.

Mary Williams-Walsh  
En *The New York Times*,  
5 de mayo de 2004

■ NOTAS / NOTICIAS / COMENTARIOS

## *El automóvil, la ciudad y el campo* (Segunda parte)

*El automóvil y el mantenimiento del nexo entre lo urbano y lo rural*

**E**ran parte de la nueva población urbana busca mantener sobre un espacio más vasto (el territorio regional o incluso el nacional) las redes de la familia ampliada que aseguren posteriormente, frente a las eventualidades (ALÉAS) de la vida urbana, los intercambios de prestaciones simbólicas y materiales. Por consiguiente, para las unidades familiares urbanas el automóvil sirve prácticamente para ir a trabajar, ir a realizar las compras semanales en el supermercado, ir al cine. Estos motivos dan cuenta de la gran mayoría de los desplazamientos de la población urbana (los desplazamientos interregionales no rebasan 15% de los desplazamientos totales). Pero —más allá de la dimensión “estatuto social”— lo que en primer lugar motiva y da sentido a la motorización urbana es sobre todo el mantenimiento de las redes familiares tradicionales, que hacia las décadas 1950 y 1960 todavía tenían un fuerte componente rural. Como lo constata el sociólogo Denis Duclos: “a partir del momento en que cuentan con un trabajo, los miembros de la familia tienen prácticamente la posibilidad de multiplicar la frecuencia de sus visitas, de sus re-

laciones de contacto y ayuda recíprocas”. El análisis sociológico se refuerza con el de los demógrafos y los geógrafos, que observan la importancia de los vínculos de todo tipo conservados por los pobladores urbanos franceses con el mundo rural. Sin duda, este análisis debería extenderse en un examen detallado de la constitución y utilización del parque de residencias secundarias durante este mismo periodo.

En esta materia, el caso francés es ejemplar pero no único. Con respecto a Italia, un autor describe la escena de la salida de los obreros de los establecimientos Fiat-Mirafiori el último viernes del mes de julio, en la explanada situada frente a la fábrica: “Hace algunos años las familias todavía esperaban en el coche, con las cajuelas ya cargadas de maletas, la salida del esposo o del padre. Una vez fuera de la fábrica, el obrero se ponía al volante del automóvil de la familia, y ésta partía a sus vacaciones estivales”. Es el modelo *Fiat 500* el que concretizó, en el caso de Italia, el sueño de la promoción social. Este modelo de automóvil también simbolizó los desplazamientos entre el domicilio y el trabajo y los paseos y días de campo dominicales. Pero sobre todo, continúa el mismo observador italiano, “el

*Fiat 500* sirvió, con su maletero al tope, para que las familias recorrieran Italia a lo largo y a lo ancho, desde el norte industrial hasta las localidades del sur donde residían los parientes de los trabajadores”. En España, el *SEAT 600* desempeñó un papel análogo: adoptado masivamente por obreros y empleados, este tipo de automóvil fue el medio por excelencia para lanzarse a las carreteras durante el fin de semana o en las vacaciones, para ir a la “parcela” donde se reunía el grupo familiar, entendido en su sentido más amplio.

Se define así el tipo de automóvil europeo que, desde el momento de su ingreso al mercado de trabajo, permitía a las familias jóvenes recorrer el territorio urbano-rural. Esta unidad de transporte permite a la familia recorrer, desde la casa habitación, el circuito más extenso de la red familiar. También permite ir al sitio de trabajo. Une lo urbano con lo urbano y lo urbano con lo rural, reforzando así la red familiar ampliada. Este automóvil es *pequeño* por tres razones. En primer lugar, su costo debe ser económicamente accesible, tanto en su adquisición como en su mantenimiento, para las familias de bajos ingresos. En segundo lugar, está diseñado para y destinado a unidades fa-

miliares pequeñas. La tercera razón es que este tipo de automóvil debe servir para recorridos rural-urbanos. Según la observación de un ingeniero automotriz; “en Francia, la densidad de la red, la sinuosidad de las rutas y la falta de carreteras de vías múltiples estimulan la utilización de automóviles pequeños con sistemas fiables de freno, transmisión y dirección”. En la perspectiva de la industria automotriz francesa, la situación se presenta de la siguiente manera: “Entre las ciudades reconstruidas y los viejos centros urbanos, las autopistas y los caminos de tierra, los núcleos de fuerte densidad demográfica y los espacios rurales relativamente menos poblados, las sociedades ricas y las economías pobres, los automóviles franceses debieron definir sus propias características”.

*La multimotorización:*

*de lo periurbano a lo rural profundo*

En lo que hace al automóvil, la situación francesa actual está marcada por la *multimotorización* de las familias. De las familias francesas, 17% disponía de más de un automóvil en 1979. Esta proporción se elevó a 28% al inicio de los años noventa. Cuando la esposa trabaja la proporción rebasa 40 por ciento. Entre las familias donde los padres están la mitad de la vida activa (con hijos de 15 a 25 años) la tasa casi sube a 50 por ciento. De hecho, el acceso, la posesión y el uso del automóvil se individualizan. La evolución de la célula familiar, la duración de los estudios y el trabajo femenino no son ajenos a esta personalización del automóvil. Pero este movimiento de fondo puede ponerse en perspectiva con las nuevas transformaciones de la relación entre el campo y la ciudad. Por un lado se observa la entrada de una gran parte de los espacios rurales en un nuevo geotipo *periurbano* que cada vez

ocupa una mayor proporción del territorio nacional; por otro lado está la supervivencia, gracias al automóvil, de un espacio rural profundo.

En casi todo el mundo desarrollado los espacios rurales vecinos a las ciudades fueron afectados por la suburbanización. Gracias al tranvía, a los ferrocarriles y después a los automóviles, numerosas familias pudieron desplazar su lugar de residencia a buena distancia del centro de las ciudades. Ahí encontraron un medio físico menos opresivo (menor densidad de edificaciones y de flujos de circulación, mayores superficies, vegetación más abundante, menor concentración de inconvenientes), pero sobre todo encontraron un entorno social más homogéneo en condiciones económicas más favorables. En un primer momento la relación con el centro continuó siendo fuerte porque en él se localizaban las fuentes de trabajo. El automóvil aseguró entonces la posibilidad del trayecto radial cotidiano. Pero ese vínculo empieza a relajarse a partir del momento en que se rebasa cierto umbral de urbanización periférica. Servicios, comercios y equipamientos aparecen en las zonas suburbanas. La fuerte densidad que en el tejido urbano tradicional era sinónimo de un buen nivel de servicio, ya no es necesaria. Incluso si está disperso, el equipamiento suburbano es accesible en buenas condiciones gracias al automóvil. La existencia de un potencial de mano de obra, en particular femenina, atrae empleos. En este aspecto, de nuevo, la dispersión es superada gracias al automóvil. Eventualmente, la iniciativa privada (como en las *Edge Cities* estadounidenses) o la iniciativa pública (como en las Nuevas Ciudades francesas) genera nuevas centralidades.

De esta manera, los espacios suburbanos son substituidos, al

menos en Francia, por los llamados espacios periurbanos. Las localizaciones son cada vez más excéntricas, pero vinculadas a corredores de poblaciones, a ejes carreteros y sobre todo a espacios ya ocupados (villorrios y pequeños poblados). Así, desde 1960 las comunas rurales de la *Île de France* acogieron un millón de nuevos habitantes. En aquella época todavía no se observaba, como era ya el caso en los Estados Unidos, una autonomización de las zonas periurbanas y una reducción neta de la atracción ejercida sobre la población de las zonas centrales. Sin embargo, y como lo mostraron los geógrafos Francis Beaucire y Pierre-Henri Emangard, entre 1975 y 1990 emergieron pequeños polos de empleos periféricos. Tomando como ejemplo el caso de Saint-Nazaire, estos investigadores señalan que en dicho periodo la casi totalidad de los nuevos empleos aparecidos en esa zona se originó en dichos polos. Por doquier en Francia la importancia de los desplazamientos periurbanos (locales y tangenciales) manifiesta un dinamismo espacial similar. Las mujeres, los jóvenes, y los jubilados de cuño reciente alimentan la nueva movilidad. Una movilidad que se funda en buena medida en la multimotorización de las familias y que se extiende cada vez más lejos ya que, en términos del consumo de energía, la movilidad intrarregional iguala ya la movilidad urbana.

La agricultura no está ausente del paisaje periurbano y su peso es grande si se mide en función del consumo del espacio y hasta del producto económico. Por su número, en cambio, los agricultores son evidentemente poco representativos en relación con las otras categorías ocupacionales. Más aún, es frecuente que el cónyuge de una familia de agricultores ocupe un empleo no agrícola, lo que reduce todavía más el peso socioeconómico de este sector de

actividad. Los agricultores representan menos de 20%, y con frecuencia incluso menos de 10%, de la población económicamente activa de los espacios periurbanos ubicados en las inmediaciones de las ciudades.

En las zonas rurales más o menos periurbanas la motorización es muy fuerte (1.3 vehículos por familia frente a una media nacional de 1.1), la multimotorización es netamente superior al promedio y los kilometrajes recorridos son muy elevados (más de 18 mil kilómetros al año por familia, contra 14 mil kilómetros en promedio nacional). El parque de automóviles incluye en una alta proporción la tenencia de dos o tres autos por familia y un alto número de coches de segunda mano (más de la mitad) y de viejos modelos.

En los espacios periurbanos se percibe con facilidad que, en materia de automóviles, prevalecen las peculiaridades de los agricultores franceses. Motorizados en un 97%, más motorizados que las otras categorías socio-profesionales (1.6 automóviles por familia), los agricultores circulan mucho más que el resto de los franceses (más de 20 mil kilómetros al año por familia). El análisis de las estadísticas muestra que la periurbanización de espacios de baja densidad, poco o mal dotados de equipamientos urbanos, sólo fue posible gracias a la sobremotorización de las unidades familiares. Sin modificar radicalmente la estructura espacial, el automóvil hizo que una parte importante del campo estuviera presente en el modo de vida urbano.

En esta nueva geografía queda por considerar lo que se ha dado en llamar lo rural profundo, que generalmente se define como aquellos ámbitos de empleo que se estructuran al margen de las polarizaciones producidas por los espacios urbanos. Lo rural profundo no es un desierto, dado que en él habitan cerca de 800 mil

familias. Los datos de motorización muestran en esos espacios una situación particular. Por un lado, lo rural profundo es muy dependiente del automóvil debido a que, dadas su baja masa de población y su baja densidad demográfica, los servicios públicos locales, como el transporte, son precarios. En esos espacios, el número de vehículos por familia es superior a 1.3, y la unidad familiar promedio recorre 17,500 kilómetros al año. Pero la comparación con los espacios periurbanos, por ejemplo los ubicados en la primera o segunda corona periurbana, muestra que hay otros factores que limitan la motorización y el uso del automóvil en lo rural profundo. Al contrario de lo que podría esperarse, la motorización y el uso del automóviles son menos intensos en lo rural profundo que en lo periurbano (1.33 vehículos por familia en la parte rural de segunda corona; 1.40 en la parte rural de la primera y recorridos por 20 mil kilómetros anuales en promedio por familia en ambos espacios). Todo parece indicar que, a pesar de su dependencia extrema del automóvil, los habitantes de lo rural profundo permanecen por debajo de los estándares que se habrían esperado debido a la baja densidad poblacional del medio al que pertenecen. La edad más avanzada, la inactividad y la fragilidad económica son factores que limitan el acceso y la utilización del automóvil. Así, a pesar de una fuerte motorización, que es la respuesta obligada a una situación crítica, lo rural *profundo* amerita este apelativo porque con él se marca una clara diferencia con lo urbano (incluida su forma periurbana). Pareciera como si lo rural profundo, que definitivamente es muy dependiente del automóvil, quedara al margen del movimiento del conjunto de la sociedad, orientado por la dinámica urbana.

El examen retrospectivo realizado en este artículo sobre el papel del automóvil y las relaciones entre el campo y la ciudad conduce, en conclusión, a dos interrogantes sobre el porvenir. Una concierne a la industria del automóvil, la del ordenamiento del territorio.

A la manera del Ford modelo T, la concepción del vehículo automotor estuvo históricamente marcada por las relaciones campo-ciudad. Pero esta influencia fue diversificada, según las distintas historias nacionales. De esta manera, la sorprendente permanencia de lo rural diferencia la historia social del automóvil francés del inglés, el alemán o el estadounidense. Después del automóvil rural-urbano y de todas sus modalidades de utilización en los años sesenta y setenta, la geografía humana de la Francia de hoy justificaría sin duda un interés de los constructores por los modelos más diversificados, adaptados, según el caso, a la densidad de la ciudad histórica, al ámbito periurbano, al espacio rural profundo. La empresa italiana Fiat buscó llevar a cabo dicha especialización, tratando de convertir sus modelos *126* y *Cinquecento* en automóviles urbanos, pero finalmente renunció a esta estrategia. De igual manera, los constructores franceses también son reticentes ante los proyectos de un automóvil ciudadano (eléctrico o convencional). Por ahora tampoco consideran la fabricación de automóviles específicamente periurbanos o rurales, incluso como segundo o tercer auto de la familia. ¿Por qué estas vacilaciones? Hoy, la mundialización de los mercados constituye el mayor desafío para la industria del automóvil, sobre todo la europea. La participación competitiva en el mercado internacional no es posible más que manteniendo una posición sólida en el mercado nacional. En

Francia no habría cabida, económicamente hablando, para una diversificación de ese género: la demanda no sería suficiente. Un automóvil de ciudad o uno rural, concebido sólo para el mercado francés, no sería viable. Tales vehículos tendrían que ser concebidos para mercados más amplios, los internacionales. Pero habida cuenta de lo que ha sido explicado en este trabajo con respecto a Francia, es dudoso que las geografías de otros países (Alemania, Portugal, Turquía, Argentina...) presenten suficientes rasgos en común. Las relaciones entre el campo y la ciudad difieren (¿todavía?) profundamente de un país a otro. Los fabricantes de automóviles están obligados a considerar dichas diferencias, produciendo vehículos que sean apropiados, a la vez, de realizar recorridos urbanos y rurales pero sin adecuaciones profundas para tal o cual medio geográfico. Por ejemplo, para lo rural profundo, los automóviles convencionales

de segunda mano desempeñan en términos generales las funciones de un verdadero vehículo rural. La urbanización creciente a escala mundial podría cambiar los datos básicos de este escenario. ¿En qué plazo? No se sabe.

La generalización del automóvil, la uniformidad de las tasas de equipamiento y de utilización en el territorio francés esconden, bajo la apariencia de una homogeneización del espacio, el mantenimiento de fuertes disparidades. Entre la región parisina, lo periurbano provincial y lo rural profundo hay líneas de fractura. El alto grado de utilización del automóvil en la región de la *Île de France* es atemperado por la submotorización extraordinaria del París intramuros. La fuerte motorización de lo periurbano no puede ser interpretada como equivalente a la que prevalece en lo rural profundo. Si los parisinos se benefician de una relativa independencia con respecto al automóvil, si el habitante periurbano en-

cuentra en este último el medio para realizar un modo de vida por el que ha optado, la fuerte motorización de lo rural profundo debe entonces comprenderse como un recurso, como el último medio de evitar la marginación del campo en un mundo comandado por la lógica de las ciudades. Al establecer que "ninguna parte del territorio francés se situaría a más de 50 kilómetros o de 45 minutos en automóvil, ya sea de una autopista o de una carretera vinculada con la red nacional, ya sea de una estación de ferrocarril de gran velocidad", la Ley de Ordenamiento del Territorio de febrero de 1995 intentó, a pesar de todo, imponer condiciones de igualdad ahí donde el uso creciente del automóvil esconde la desigualdad. Queda por saber si, hacia 2015, que es el horizonte fijado por la ley, se habrá efectivamente alcanzado este objetivo.

*Gabriel Dupuy*  
GERPISA- Universidad d'Évry

# 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.

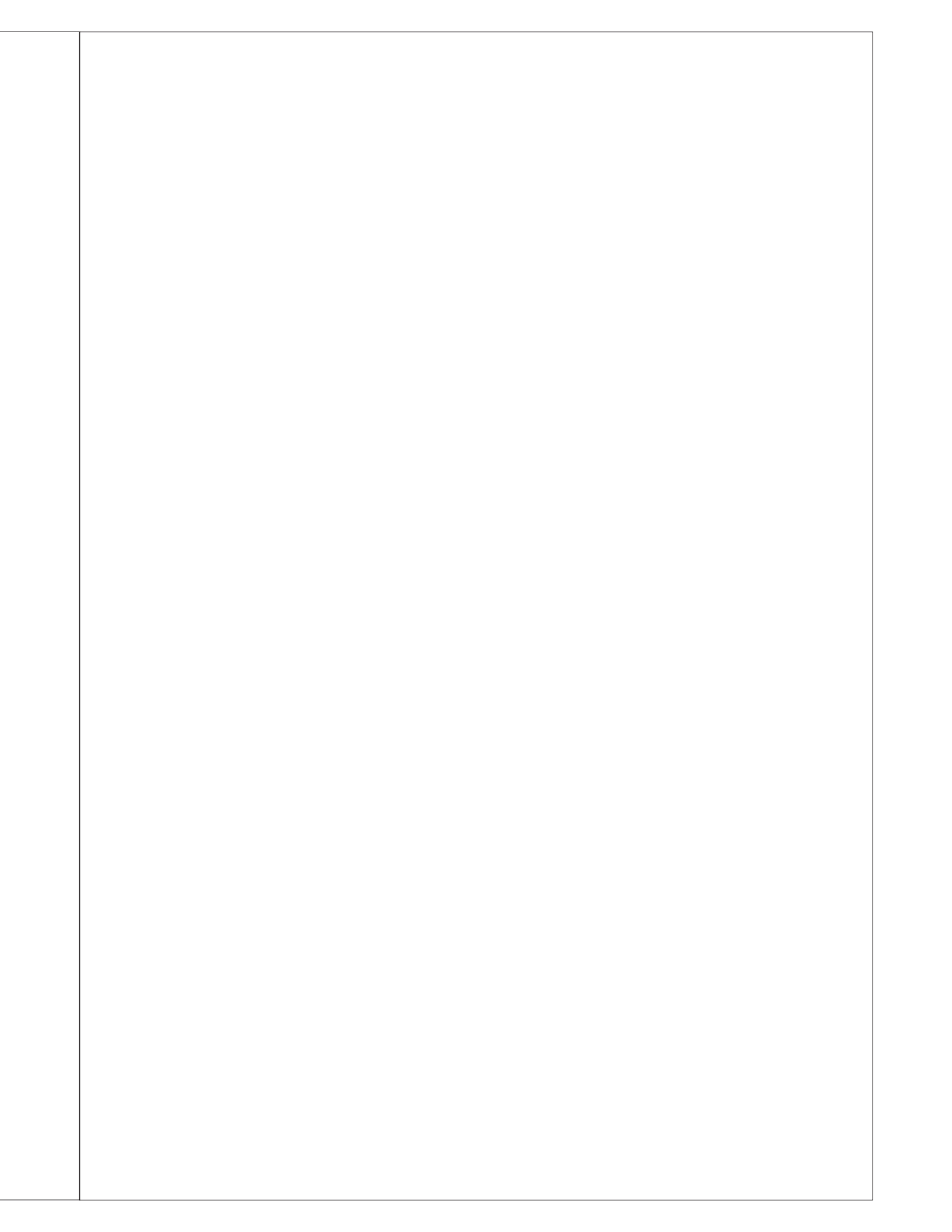


Visite nuestra página y vea las demostraciones en línea.

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

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

Teléfono/Fax 55-55-84-9909





¡Nuevo! Disponible en línea

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

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

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

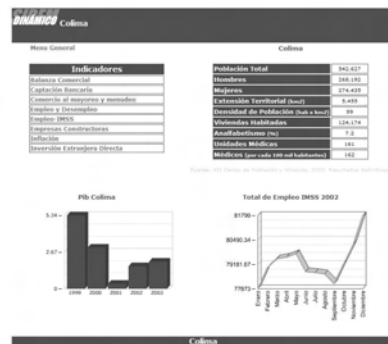
Las gráficas se crean dinámicamente al momento de la consulta.

La página es fácil de imprimir.

Los indicadores de coyuntura se actualizan mensualmente.

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

Contamos con paquetes que se pueden adaptar a sus necesidades.



Visite nuestra página y vea las demostraciones en línea.

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

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

Teléfono/Fax 55-55-84-9909

