

Desarrollo metropolitano y división mundial del trabajo

Priscilla Connolly*

Planteamiento metodológico

El presente trabajo pone a discusión una posible metodología para comprender los efectos de la nueva forma de inserción de México en el sistema mundial sobre el desarrollo regional. El punto de referencia concreto será el desarrollo metropolitano de la ciudad de México, ya que las ideas esbozadas aquí se vinculan con un proyecto de investigación sobre esta ciudad.¹ Así, una primera parte expone los elementos esenciales de la propuesta metodológica y la segunda parte intenta aplicarla para trazar algunos rasgos de la influencia externa en el desarrollo metropolitano de la Ciudad de México en las últimas décadas.

Utilizo intencionalmente la frase "nueva forma de inserción de México en el sistema mundial" en lugar de "globalización". "Globalización" sugiere que se trate de algo nuevo, mientras "nueva forma de inserción" implica una variante novedosa de algo que ya existía. En efecto, considero que, desde el siglo XVI, México ha estado inserto en el sistema global, entendiéndose el sistema capitalista occidental, y que esta inserción ha condicionado, en mayor o menor grado, su patrón de desarrollo regional. La calificación "en mayor o menor grado" es de suma importancia. No se puede sostener que la condición colonial, neocolonial, dependencia o como se le quiera llamar, sea el único, ni siquiera, el principal factor determinante de la configuración territorial del país. Si bien, en los años de los sesenta estaba de moda

* Investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Programa de investigación: Observatorio de la Ciudad de México.

¹ "Observatorio de la Ciudad de México", proyecto combinado Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A.C. Un resultado preliminar de este proyecto se resume en Coulomb (1994).

atribuir casi todos los rasgos de la estructura urbano-regional, sobre todo los rasgos negativos, a la dependencia externa, pronto surgieron amplias críticas al respecto. Cualquier acercamiento al desenvolvimiento pasado y presente de regiones específicas desmenten las versiones generalizantes y reduccionistas.³ De hecho, entre los historiadores, por lo menos, la nueva moda tiende a desacreditar todo análisis que haya atribuido el desarrollo regional a factores externos.⁴ Me parece que tales posiciones tiran el niño con el agua; desde luego el factor externo influye, pero no siempre de la misma manera y al mismo grado, quizá no siempre de manera negativa. A la inversa, los factores internos pueden asumir más peso en determinados momentos, y no necesariamente surten efectos positivos. Puesto de otra manera, los intereses extranjeros representan una ventana que se puede abrir para observar el desarrollo regional: una ventana entre muchas otras posibles.

El reto es, pues, identificar la influencia de este "factor externo" sobre la configuración territorial del país, y sobre los niveles de bienestar de los mexicanos. Para ello, a mi juicio, la simple referencia a la "globalización" no es suficiente. Ciertamente, este término viene ya precargado de una buena batería de conceptos: nueva división mundial del trabajo,⁵ transición del "fordismo" al "toyotismo", especialización flexible,⁶ los cambios tecnológicos y la industria de la informática, la aceleración de las transacciones monetarias, la terciarización, la liberalización e intensificación del comercio mundial, etc. Pero este

2 Sobre la configuración territorial durante la Colonia y Siglo XIX, véanse los trabajos fundamentales de Moreno Toscano (1973) y Moreno Toscano y Florescano (1977), Morse (1975), entre otros. Las explicaciones de corte "dependencista" de la urbanización latinoamericana de la posguerra se presentaron de manera sintética (por no decir simplista) en el artículo de Castells (1973).

3 Para un análisis del mercado interno y desarrollo regional en la Nueva España, véase Dubau (1989). Los trabajos y recopilaciones de Mario Cerruti (1985; 1992) presentan una interpretación anti-"dependencista" del desarrollo regional en el México decimonónico. La crítica de Singer (1973) a la versión simplista del propio Castells es bien conocido.

4 Apreciación personal de algunas de las ponencias presentadas en el XIX Reunión de Historiadores Norteamericanos, México, octubre de 1994.

5 Frobel, Heinrich y Kreye (1980); Lipietz (1986).

6 Lipietz (1986; 1987).

arsenal proyecta una globalización vista desde la perspectiva de Europa Occidental y Norteamérica; el "globo" contemplado se conforma principalmente por los países de la OECD más los países asiáticos de la cuenca del Pacífico y, acaso, el bloque de países exsocialistas; raras veces hace referencia explícita a África y América Latina.⁷ Definitivamente la globalización no es sinónimo de homogeneización; así que habrá que aceptar que se pinta muy diferente en los distintos rumbos del globo. No por ello habrá que descartar las visiones de la globalización forjadas en el norte, sino situarlas en su contexto e identificar su relevancia, si la hay, en el caso mexicano. ¿Cuál fue la versión mexicana del "fordismo" o, mejor dicho, su contrapartida, y qué espacios engendró? ¿Dónde están los cambios tecnológicos y cuáles son sus implicaciones espaciales? ¿Qué otras facetas del globalismo están realmente incidiendo en la configuración regional de México?

Mi propuesta para empezar a contestar esta clase de preguntas remitiría a la identificación de los ejes de acumulación de los capitales externos interesados en México (no necesariamente tienen que radicarse aquí). Por "ejes de acumulación" me refiero a la naturaleza de sus respectivos negocios: ¿cómo funciona, cómo se acopla o se opone o se complementa con los negocios nacionales, cuál es el comportamiento espacial de estos negocios? Ello da lugar a una especie de clasificación de los intereses extranjeros:

- importadores de diversos productos mexicanos;
- inversión extranjera directa en distintas ramas;
- ayuda bilateral o unilateral
- deuda pública o privada externa otorgada por instituciones financieras extranjeras;
- capital accionario y/o de inversión especulativa;
- empresas norteamericanas que emplean mano de obra mexicana, etcétera.

7 Desde luego hay importantes excepciones, normalmente estudios de caso de un país en particular o, como el caso mexicano, sobre un sector, el automóvil o el electrónico por excelencia. Véanse: Stopper (1980; 1992), Sotelo (1985), Gutiérrez (1990), Arteaga (1988), Covarrubias (1992), para mencionar algunos ejemplos.

Para contestar la segunda parte de la pregunta, habrá que identificar, en relación con cada tipo de interés extranjero en México, los indicadores relativos a los siguientes aspectos:

- cuando se trata de capitales arraigados físicamente, la ubicación de los mismos, y la razón de ella;
- articulación de los intereses extranjeros con el capital y con segmentos de la economía nacional: empresas públicas y privadas y efecto sobre la lógica de ubicación de éstas, si lo hay;
- incentivos, apoyos y otras políticas públicas complementarias a los intereses extranjeros, y la dimensión espacial de éstos (¿dónde, cuántos, de qué tipo?);
- como resultado de lo anterior, las características, dimensiones y ubicación de la inversión privada y pública, sobre todo en el medio construido (lo que antes se llamaba "condiciones generales de producción");
- la cantidad, características y ubicación de los empleos generados.

La lista podría extenderse mucho, pero con esto basta por el momento. En realidad, al indagar sobre la verdadera naturaleza del negocio, los demás elementos son fáciles de identificar. Quiero poner el ejemplo de un aspecto que he estudiado recientemente: los intereses extranjeros en el aprovisionamiento de obras y servicios públicos. Hasta hace poco, el sistema dominante en México para la construcción de obras públicas era el contratismo. El Estado contrataba las obras, generalmente a constructoras nacionales, compraba los componentes tecnológicos, generalmente a proveedores extranjeros y, cuando se trataba de obras de gran envergadura, sobre todo de 1970 en adelante, se financiaba en medida considerable con préstamos bancarios, también extranjeros. Ni los contratistas, ni los proveedores, ni los bancos tienen intereses económicos en la obra en sí; es decir en su rentabilidad. Los negocios residen estrictamente en su producción. Las características y ubicación de las obras y servicios, así producidos, se determinan entonces por consideraciones políticas o sociales. Ejemplo: el metro de la ciudad de México hasta mediados de la década de los ochenta; la red de carreteras, los aeropuertos...; importantes elementos que estructuran los espacios regionales. La privatización de

grandes sectores de obras públicas, que no es otra cosa que la sustitución del contratismo por la concesión de la construcción y operación de las obras y servicios, genera otro tipo de intereses. El concesionario, nacional o extranjero puede tener intereses muy claros en la ubicación precisa de la obra bajo consideración. Las ganancias del capital accionario que financie el proyecto, en principio, por lo menos, dependerán de la rentabilidad de la obra producida. (Sin embargo, existe aquí el peligro de que los intereses sean puramente especulativos, que han estado presentes en los grandes proyectos de inversión desde los escándalos de las compañías ferroviarias del siglo pasado. En estos casos el negocio dominante es la manipulación del precio de las acciones; no tiene la menor importancia la factibilidad real o rentabilidad futura del proyecto, siempre y cuando se logre engañar a los compradores de acciones mientras dure la especulación).

Es importante, además, ahondar un poco sobre la cuestión del empleo, ya que este factor se articula más con uno de los principales indicadores de la configuración espacial: la distribución de la población, la problemática demográfica, las migraciones, las formas, en muchos casos, todavía de subsistencia de la población es la otra faceta y una gran determinante del desarrollo regional. Para los efectos del presente trabajo, con su "ventana" abierta directamente sobre los factores externos, la cuestión demográfica se presenta como una suerte de variable independiente. En efecto, el comportamiento reproductivo y movilidad de la población, en el sentido amplio, si bien puede en algunos momentos responder en parte a lo que sucede en la esfera de los intereses externos, de ninguna manera está determinada por éstos. En otras palabras, el problema de la determinación de las migraciones, sobre todo las de campo-ciudad, poco tienen que ver con los intereses externos y, por lo tanto, supera los alcances de este trabajo.

Al identificar los principales ejes de acumulación del capital extranjero interesado en México, resulta claro que éstos han cambiado a lo largo de la historia, y el ritmo de cambio parece acelerarse. Lo relevante es identificar estos cambios, y sus implicaciones espaciales. Para ello se requiere una periodización que, justamente, refleje de alguna manera estos cambios. En cada periodo dominan uno o varios tipos de negocios o intereses,

aunque al mismo tiempo se encuentra en proceso de transformación para dar lugar al periodo subsecuente. Por otra parte, la configuración espacial tiene una duración más o menos larga, por lo que su comprensión requiere volver a la historia.

Los intereses extranjeros y el desarrollo metropolitano de la ciudad de México

El bosquejo de análisis que sigue sobre el desarrollo metropolitano de la Ciudad de México abarca el lapso de 1950 a la fecha. El peso relativo de los intereses extranjeros en México, y las modalidades adoptadas por éstos varían en el tiempo. La periodización propuesta al respecto sería la siguiente:

- *1950 a 1973*: en los países centrales del capitalismo, llega a su auge el "fordismo"; en México, también, se da un crecimiento económico impresionante, en base a una industrialización de sustitución de importaciones.
- *1973 a 1982*: años de crisis en los países centrales; en cambio, México experimenta el llamado "auge petrolero".
- *1982 a 1988*: se da un precario auge en los países centrales, a expensas de un recesión generalizada en muchos países del tercer mundo: la década perdida de América Latina y de México.
- *1989 a la fecha*: periodo de altibajos, predominando la recesión en los países centrales; efímero periodo de estabilidad en México, en el que domina la apertura comercial.

Periodo 1950 a 1973

Durante estos años, México se caracteriza, para los efectos del presente trabajo, por su alto ritmo de industrialización a base de sustitución de importaciones. El eje de acumulación del capital extranjero lo constituyen las inversiones extranjeras directas en este desarrollo industrial y los intereses en torno a la importación de materias primas mexicanas. Son los años de auge máximo del régimen "fordista" de acumulación en Norteamérica y Europa Occidental.

Se ha dicho (Fernández Durán, 1993) que la Zona Metropolitana es el espacio del fordismo en los países del "norte". En el sur, también, se desarrollan grandes zonas metropolitanas, cuya fisonomía refleja la contrapartida del fordismo en los países subdesarrollados; en su momento, se llamaba la "urbanización dependiente".

Hay bastante claridad acerca de las características y tendencias de la inversión extranjera directa en México durante este periodo. Igualmente, las interpretaciones de los efectos espaciales del desarrollo económico son relativamente nítidas. Por lo tanto, no resulta muy difícil relacionar los dos aspectos, para localizar la contribución de los intereses extranjeros al desarrollo metropolitano.

A partir de los fundamentales trabajos del maestro Cecaña (1970), Wionozcek (1973) y Leopoldo Solís (1973), entre otros, la trayectoria y comportamiento de la inversión extranjera directa (IED), que es la que predomina hasta 1970, se caracteriza como sigue:

- a. Aumentó su presencia en el país entre 1940 y 1970, a pesar de la desinversión en servicios públicos y minería. Se aceleró su intervención a finales del periodo.
- b. La IED se ubicó progresivamente en el sector industrial, en especial, en los sectores más dinámicos con planta de mayor tamaño: industria automotriz, bienes de capital, bienes de consumo duraderos. Estos son, justamente, los sectores que también dominaban las economías centrales (de allí el "fordismo").
- c. La aplastante mayoría de las inversiones extranjeras directas correspondían a filiales de gigantes empresas multinacionales, norteamericanas.
- d. Las ganancias de estas filiales dependían, en primer lugar, del proteccionismo arancelario, de los incentivos fiscales ofrecidos por el gobierno mexicano y de otros subsidios como la disponibilidad a bajo precio de infraestructura y servicios. En segundo término, se lograron altas utilidades por pagos ficticios, como sobrelacturación de importaciones de sus casas matrices, regalías, patentes, etcétera.

e. En general, la ganancia de la IED no dependía de su productividad —tenía hasta el 60% de su planta ociosa (Wionczek 1973, 243)— sino de los factores anteriores.

f. Además, la IED en México durante este periodo, de hecho invirtió relativamente poco. Tendían a utilizar recursos (Paratos) aportados por la banca de desarrollo mexicano (Cecena, 1970: 222). De manera creciente prevalecía la práctica de adquirir firmas existentes sobre la instalación de nuevas empresas.

Aunque son escasos los trabajos sobre las preferencias de localización de la IED,⁸ no es difícil deducir de lo anterior, que la mayor parte de ésta, durante el periodo considerado, se ubicaba en la Ciudad de México y, en menor grado, en Monterrey y Guadalajara.

De hecho, las investigaciones que se han dedicado al tema, notablemente las de Unikel (1976), Garza (1980, 1985), Scott (1982), Hernández Laos (1985) enfatizan el impacto concentrador de la industrialización mexicana; en primer término, a raíz de los efectos acumulados de la concentración administrativa y política, reforzados a la vez por las políticas de incentivos fiscales e inversiones públicas, primero en el Distrito Federal y, luego, en el Estado de México. Las ramas industriales más concentradas en la Ciudad de México son aquellas dominadas por la inversión extranjera.

No se le puede inculpar a la inversión extranjera la superconcentración metropolitana de la época; ésta sólo buscaba aprovechar al máximo las ventajas existentes, que de por sí, ya se encontraban concentradas. Sin embargo, la lógica de su negocio la llevó a multiplicar con creces la concentración que ya existía.

El desarrollo metropolitano de la Ciudad de México en ese periodo es lo suficientemente comprendido para no tener que ahondar más al respecto. Caben, sin embargo, algunos comentarios relativos al *financiamiento de las inversiones públicas*, complementarias a las privadas. La situación que dominaba durante ese periodo era la virtual autosuficiencia financiera del

gobierno mexicano para costear las inversiones públicas, por lo menos hasta principio de los años sesenta (Brothers, 1973; Greene, 1981). En efecto, los créditos provenientes del exterior fueron mínimos, y se derivaron principalmente de los convenios bilaterales con instituciones públicas.

La no utilización de deuda pública como mecanismo para financiar la inversión fue otro factor adicional a favor de la concentración espacial del desarrollo; había que aprovechar las inversiones y efectos útiles de aglomeración existentes. Desde luego, hay excepciones, Ciudad Sahagún, los proyectos de desarrollo de las cuencas del sureste, por ejemplo. De todas formas, la situación del equilibrio financiero cambió a partir de los años sesenta, lo que culmina con una de las principales características del segundo periodo considerado: el auge de la deuda pública.

1973 a 1982

En efecto, entre 1973 y 1982, periodo conocido por el auge petrolero en México, el principal eje de acumulación del capital extranjero se trasladó al préstamo bancario otorgado al sector público mexicano, sin dejar por completo la inversión directa. Ésta empezó a orientarse hacia la exportación manufacturera y, de manera creciente, hacia el sector servicios. Al mismo tiempo, las exportaciones mexicanas, ante todo las petroleras, jugaron un papel estratégico internacional. Son años de crisis del modelo de crecimiento de la posguerra en los países europeos y Estados Unidos: crisis precipitada, justamente por la alza en el precio del petróleo. Estos años, pues, ejemplifican perfectamente la tendencia cíclica de recambio geográfico de inversión: países como México absorbieron la sobreacumulación de capital generada en las regiones centrales del sistema (Harvey, 1977; 1982). Aparentemente, los países centrales estaban exportando el fordismo hacia la periferia (Connolly, 1987).

Bajo este nuevo esquema financiero, el gobierno mexicano emprendió ambiciosos proyectos de inversión que, por primera vez, descentralizaron a gran escala la infraestructura para el desarrollo. La mayor parte del crédito extranjero recibido se destinó a modernizar la planta productiva y exportadora del

8 Una excepción es la ponencia de Joan Hoffman presentada en la reunión de URPE, Washington, mayo de 1981.

petróleo, y de sus derivados, y a aumentar la capacidad de generación de electricidad.⁹ Esto último es la clave básica para la modernización u homogenización cultural del país, en cuanto permite generalizar el consumo doméstico de energía eléctrica.

Al mismo tiempo nació la nueva visión de un México exportador de insumos industriales pesados y semielaborados, como el acero, los fertilizantes y los productos petroquímicos, así como la producción de servicios turísticos a gran escala. Cancún, aunque se hace llamar "exclusivo", no es más que un medio de la industria del turismo masivo. Todos estos productos, dicho sea de paso, son altamente depredadores del medio natural, probablemente más que la tradicional concentración urbano-industrial en las zonas metropolitanas.

Como sea, durante este periodo, no sólo se establecieron algunas bases para una descentralización, sino también se inició la descentralización misma. Quizá por la fuerte y justificada preocupación con la centralización económica acumulada durante décadas, quizá siglos, no se le prestó la debido atención a esta incipiente, pero importante descentralización: las ventajas económicas de la Ciudad de México ya se aminoraron desde este periodo (Hernández Laos, 1985).

También, hay que reconocerlo, hubo tendencias encontradas. La tradicional centralización administrativa le dio al gobierno del Distrito Federal su cuota de la bonanza del crédito, exterior; ello a diferencia del gobierno del Estado de México y de los municipios conurbados. La construcción del metro absorbió, de lejos, la mayor parte de los créditos recibidos por el gobierno capitalino, pero hasta los ejes viales se financiaron en parte con préstamos externos hasta 1982. Sin duda, estas inversiones para refuncionalizar la ciudad, desaceleraron la descentralización de las actividades económicas, derivada del cambio en el modelo económico el país.

Ese periodo del auge petrolero también ha recibido bastante atención por parte de los investigadores interesados en los procesos urbano-regionales (Hiernaux, Prez, 1984,) y abundan los estudios de caso sobre los llamados "polos de desarro-

llo". El aspecto que quisiera retomar con un poco más de detalle, de acuerdo con la metodología propuesta, es la identificación de la lógica subyacente a la nueva forma de intervención extranjera que caracteriza el periodo. En efecto, el influjo de crédito externo dio un impulso extraordinario al contratismo, como forma de aprovisionamiento de obras y servicios públicos, en este caso, de la construcción, infraestructura urbana y regional. Por lo general, los créditos venían atados a la adquisición de tecnología y productos extranjeros, a precios no necesariamente de lo más competitivos.

Dado que este tipo de adquisiciones, que necesitan créditos a largo plazo, son de gran envergadura, una característica del contratismo financiado con crédito externo es la aplicación concentrada de los recursos obtenidos: cantidades exorbitantes se canalizaban a unos cuantos proyectos, con las implicaciones previsibles en cuanto a la distribución polarizada de sus efectos (Durán y Partida, 1992).

Los proveedores y contratistas, al igual que sus contrapartidas mexicanas, no están directamente comprometidos con la rentabilidad del proyecto financiado. Su interés está en la magnitud del contrato. Ello explica quizá la cantidad de proyectos fallidos durante el periodo—los puertos industriales de La Laguna del Ostión y Salina Cruz, por ejemplo—o de proyectos cuya viabilidad actual está amenazada, como la siderúrgica de Las Truchas y los complejos petroquímicos de Pemex al sur de Coatzacoalcos, por ejemplo. Otros proyectos han gozado de pleno éxito, como el metro de la Ciudad de México o Cancún. Es importante recordar que, independientemente de su éxito o no, estas inversiones son el motivo de la deuda pública que, hoy en día y hasta un futuro previsible, mantiene en jaque a las finanzas del país.

En este sentido, es saludable recordar que, en toda la historia de México, sólo ha habido dos momentos cuando el país ha sido receptor de significativas cantidades de capital extranjero vía créditos bancarios al sector público. El primer momento correspondió a los años 1888 a 1907, cuando el dinero fresco prestado al gobierno porfirista se utilizó para subsidiar la construcción ferrocarrilera, a construir unos cuantos puertos y a sanear la ciudad de México, Veracruz y otras ciudades portuarias (Connolly, 1994). El pago de esta deuda se suspendió en

9 Entre 1971 y 1976, Pemex y el sector eléctrico absorbieron el 11.4% y el 14.7%, respectivamente, de la deuda pública externa, los porcentajes correspondientes al sexenio 1977 a 1982 son 35% y 7.5% (SHCP 1988, 45).

1910, se reanudó en 1922 y se seguía pagando hasta 1942 a 1946, cuando se renegotió, en términos muy favorables a México, debido a la situación de la Guerra Mundial. El segundo momento de endeudamiento público a gran escala es el que acabo de describir: el auge de los préstamos externos que dura desde fines de los sesenta hasta 1982. Es de preguntarse ¿cuándo se va a acabar de pagar esta deuda, y si realmente valieron la pena los relativamente pocos proyectos que se financiaron?

1982 a 1988

En todo caso, la bonanza crediticia terminó repentinamente en 1982, y se iniciaron seis años de recesión con inflación. Durante este periodo, los préstamos bancarios extranjeros a largo y mediano plazo empezaron a ceder lugar a las inversiones bursátiles a corto plazo, especialmente en la forma de valores públicos (Ejea y otros, 1991). Sin embargo, el saldo de la deuda pública externa no disminuyó de manera significativa. Las sucesivas renegotiaciones de la deuda no fueron más que refinanciamientos para aplazar la amortización. Al mismo tiempo, aumentó la deuda privada.

En cuanto a la inversión extranjera directa, ésta aumentó en relación con el producto general, pero cambió sustancialmente su razón de ser. Aunque se seguía concentrando en el sector industrial, su cálculo económico ya no dependía de las condiciones internas del país, tales como el proteccionismo o los incentivos, sino que, en medida creciente, del mercado mundial (Gilti y Rocha, 1989). Así, las transnacionales radicadas en México, en especial las del sector automotriz, producían de manera creciente para el mercado externo, muchas veces en cadenándose con sus propias plantas matrices o con filiales en otros países. Los efectos regionales de esta "reconversión" han sido ampliamente comentados (véase la nota 10). Otro segmento de la inversión extranjera directa se reorientó hacia el sector de servicios, sobre todo en hoteles y servicios financieros. Por otra parte, se empezó a dar una ligera diversificación del origen de la inversión extranjera directa, ya que disminuyó ligeramente el predominio de Estados Unidos. Hacia finales del periodo considerado, la inversión extranjera directa aumentó

aceleradamente a causa del mecanismo de los "swaps", mediante el cual ya muy desvalorizada deuda pública mexicana se cambiaba por inversión directa.

En ese periodo, el proteccionismo de la época de la industrialización por sustitución de importaciones recibió el carpe-tazo final. A partir de 1983, reformas a la ley arancelaria dieron lugar al crecimiento de la industria maquiladora. México entró el GATT y se reformó la legislación de la inversión extranjera directa, justamente para atraer a nuevas inversiones. En efecto, durante el periodo, aumentaron las exportaciones manufactureras, pero éstas correspondían, en su abrumadora mayoría, a exportaciones del sector automotriz. Sin embargo, otros sectores manufactureros, como la producción de cervezas, empezaron a reemplazar sus ventas en el interior por exportaciones.

La recesión, la apertura comercial, la drástica reducción de inversión pública y la caída de la capacidad adquisitiva de la población provocaron una aguda desindustrialización en México, que afectó la planta industrial tradicional, orientada al mercado interno. La crisis alcanzó todo el país, salvo los centros turísticos, pero la desindustrialización se resintió mucho más en la Ciudad de México: por ejemplo, entre 1980 y 1988, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México perdió 186 mil empleos industriales, comparado con una ganancia neta al nivel nacional de 144 mil. Esta pérdida se compensó sólo parcialmente por un aumento en las actividades terciarias. De hecho, las desventajas de la Ciudad de México ahuyentaron no sólo las inversiones en industria; también empezó una emigración notable de la población de medianos y altos ingresos, lo que ha provocado un relativo empobrecimiento económico y educativo de la población metropolitana.

Por primera vez, también, los sectores medios y urbanos empezaron a arrojar corrientes migratorias a los Estados Unidos. En general se intensificó la emigración de trabajadores mexicanos al país vecino y esta mano de obra se aprovechó por el efímero auge que, en el mismo lapso, se experimentaba allí. En efecto, la década perdida de los países latinoamericanos se complementa por un auge en Europa y en los Estados Unidos. Tal auge se debe, entre otras cosas, a la caída relativa en los precios de las materias primas, en especial del petróleo, al auge

en la industria de armamentos y, a los flujos netos de capital desde los países de la periferia, entre ellos México, hacia los países centrales. En efecto, durante la década perdida, México se convirtió en exportador de capital, por el pago de intereses de la deuda exterior, el mecanismo de precios de exportación, el saqueo de dólares del país, entre otros factores.

Los resultados del censo de 1990 pusieron de manifiesto que tanto la reconversión industrial, la desindustrialización, la parálisis de la inversión pública y la reorientación de los flujos migratorios afectarían el crecimiento metropolitano.

1989 a 1994

El análisis del desarrollo regional y metropolitano de los últimos seis años se dificulta por la falta de datos maduros y de las enseñanzas de la mirada retrospectiva. Sólo se pueden plantear algunas hipótesis, a comprobarse conforme se disponga de la información correspondiente.

En relación con los intereses externos, se dieron tres tendencias notables. Primero, el aumento espectacular de las inversiones de cartera a corto plazo o bursátiles, gran parte de ellas en valores gubernamentales (Arroyo, 1994). El predomnio de este tipo de interés financiero, altamente volátil, probablemente contribuyó a la reconcentración de ciertas actividades económicas en el Distrito Federal, a corto plazo por lo menos. Dado que la administración de las transacciones se concentra en la Ciudad de México, hubo un relativo auge en el sector correspondiente. Espejismos de la modernización, brotaron nuevos edificios de diversas formas geométricas. Algunos de ellos se poblaron por una creciente clase de trabajadores y trabajadoras, bien vestidos y altamente capacitados en el manejo de la informática. Tanto las instalaciones como la disponibilidad de esta mano de obra sin duda reforzarán la concentración de los servicios financieros en la capital. Sin embargo, la inestabilidad monetaria y desconfianza general en la economía mexicana a partir de diciembre de 1994 limitan drásticamente el crecimiento de esta actividad.

La segunda tendencia que caracteriza los intereses extranjeros en México durante este último periodo es la intensifica-

ción de la apertura comercial, lo que culmina con la firma del Tratado de Libre Comercio en 1993. La apertura desde luego surte diversos efectos. Primero, acelera la desindustrialización del país, ya que los productores nacionales se encuentran cada vez menos competitivos frente a las importaciones de Norteamérica y, sobre todo, de Asia. La pérdida de actividad industrial afecta principalmente a las zonas industriales tradicionales y, sobre todo, a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Como contrarrendencia de esta descentralización económica a causa de la desindustrialización, la intensificación de las transacciones comerciales requirió aumentar el sector terciario administrativo en la capital del país; o por lo menos así pensaban los promotores inmobiliarios en el Distrito Federal.

La tercera tendencia reciente en cuanto a la inversión extranjera, si así se le puede llamar, es el rápido ascenso de las empresas multinacionales, primordialmente norteamericanas, en el escenario comercial del país. Las franquicias han invadido los sectores comerciales y de servicios personales, sobre todo en la Ciudad de México y, en menor grado, en las otras grandes ciudades y centros turísticos. En muchos casos, se trata solamente de una sustitución de nombre y propiedad en un giro ya existente, sin implicar mayores inversiones nuevas. En otros, las cadenas internacionales imponen nuevas modalidades de consumo y se establecen en los grandes centros comerciales construidos para este fin. Como complemento a estos emporios especializados, el capital comercial norteamericano se ha asociado con las grandes cadenas mexicanas en la construcción de los "hipermercados", cuyo fin principal es, o fue, vender productos importados a medio mayorero. Condición indispensable para acceder a esta floreciente cultura consumista, plasmada tanto en los centros comerciales como en los hipermercados, es el uso del automóvil. Y, para los que no lo poseen, volúmenes crecientes de una cada vez más surtida selección de artículos importados superfluos se comercializan en las calles o en los mercados contruidos especialmente para este fin.

En general, la mayor presencia extranjera en actividades terciarias, probablemente ha propiciado una cierta reconcentración económica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, tanto por las oportunidades de empleo formal e infor-

mal, como, y sobre todo, por el auge inmobiliario relacionado con el comercio y servicios.

Por el contrario, la inversión extranjera directa en el sector manufacturero, localizada predominantemente en las maquiladoras y en el sector automotriz, ha surtido el efecto opuesto. En la medida en que su producción se orienta progresivamente hacia la exportación, las plantas principales se alejan cada vez más de la ciudad de México, arrastrando consigo toda la cadena de productores intermediarios y subcontratistas.¹⁰

Durante el periodo de 1988 a 1994, la reorientación de los flujos de inversión en los sectores secundario y terciario se acompañó de una radical recomposición de las formas de provisiónamiento del marco construido, vale decir, en la producción de edificios, y sobre todo, de infraestructura urbana y regional. Esta recomposición se conoce como la "privatización", dado que el gobierno ha tratado de aminorar su papel en la promoción, gestión financiera y operación de las obras y servicios producidos. El contratismo de obras públicas cede lugar a la concesión de las obras a la empresa privada. Como se ha señalado líneas arriba, el capital privado no está ausente del contratismo, ni mucho menos, el Estado puede desentenderse de las concesiones. Más que una privatización, pues, se trata de una recomposición de papeles privados y públicos. Por lo que concierne al tema de este trabajo, se trata de una reubicación de los intereses extranjeros en la producción de infraestructura y obras en México.

En efecto, el agotamiento de la deuda exterior a largo plazo como fuente de financiamiento para la inversión pública limitó el desarrollo del contratismo; los costos a mediano y largo plazo habían resultado insoportables. Así, en el plano financiero, quedó relegado el principal componente extranjero del contratismo que había dominado la producción de grandes obras durante la década de los setenta: el capital bancario internacional. Los contratistas y proveedores de las obras, en lugar de

10 A diferencia de otras ramas, la reestructuración de la industria automotriz ha sido ampliamente estudiada; entre otras cosas porque por lo menos el 80% de las exportaciones manufactureras provienen del sector. Véanse Carrillo y Micheli (1990), López de Cerda y Quiroz (1981), Montiel (1991), Quiroz (1982), Artaga (1985, 1988), González López (1992). Estos últimos analizan explícitamente los efectos regionales de dicha reestructuración.

recibir financiamiento directamente del Estado, ahora tienen que buscar lo propio, principalmente en el mercado de valores. Los proveedores extranjeros deben aliarse no sólo con los contratistas nacionales, sino también, con promotores técnicos y financieros. A diferencia del esquema anterior, los cálculos económicos ahora pasan por la rentabilidad de operación de la obra o servicio producido. Por lo tanto, las decisiones en cuanto al tipo y ubicación de la inversión se hacen con nuevos criterios. De todas formas, las operaciones por lo general requieren de alguna forma de subsidio estatal y, sobre todo, inversión complementaria, por parte del sector público.

Lo anterior explica el nuevo patrón espacial inducido, por ejemplo, por las carreteras concesionadas que buscan, no siempre con éxito, las rutas más rentables: las que convergen en la ciudad de México, las que comunican los centros turísticos y las que acercan la frontera norte. En general, pues, la inversión en obras concesionadas va a reforzar el patrón existente de desarrollo regional. Otro ejemplo, ya dentro de la escala intraurbana, es la comparación entre el proyectado "ecotren" y el metro. La ruta y características del "ecotren" necesariamente obedecen a criterios de rentabilidad de operación y recuperación de la inversión inicial. De ello depende la viabilidad del negocio, incluido el del capital financiero. El diseño de la red del metro, por el contrario, obedeció más bien a necesidades sociales o, en algunos casos, políticas. Los negocios asociados con el metro (o de la carretera federal) pueden ser independientes de la rentabilidad del proyecto; residen, por una parte, en el cobro de intereses al gobierno y, por otro, en el tamaño y condiciones de los contratos de construcción y venta de componentes tecnológicos.

Al profundizar el análisis y extenderlo para incluir las nuevas formas de participación de intereses económicos extranjeros en el aprovisionamiento de obras y servicios, se podrá obtener una visión más clara de sus efectos regionales. Para ello, al igual que para el análisis de los intereses extranjeros en los sectores terciario y secundario, la esencia de la metodología propuesta es identificar la lógica espacial del negocio respectivo.

Bibliografía

- Arroyo Picard, A. (1994). "Inversión extranjera sin proyecto nacional", en Emmerich, G. (coord.), *El Tratado de Libre Comercio. Texto y contexto*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Arteaga, A. (1985). "Innovación tecnológica y clase obrera en la industria automotriz", Gutiérrez, E. (coord.), *Testimonio de la crisis I: reestructuración productiva y clase obrera*, México, Siglo XXI editores, pp. 146-169.
- Arteaga, (1988). "Reconversión industrial y flexibilización del trabajo en la industria automotriz en México, 1981-1986", Gutiérrez, E. (coord.), *Testimonios de la crisis 3: austeridad y reconversión*, México, Siglo XXI Editores, pp. 166-187.
- Brothens, D. S. (1973). "El financiamiento de la formación de capital en México 1950-1961", en Solís, L. (Ed.), *La economía mexicana*, Vol. II, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carrillo, J. y J. Micheli (1980) *Organización flexible y capacitación en el trabajo. Un estudio de caso*, México, Documento de Trabajo, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Castells, M. (1973). "La Urbanización dependiente en América Latina", en Castells, M. (comp.) *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Cerutti, M. (coord.) (1985). *El Siglo XIX en México. Cinco procesos regionales: Morelos, Monterrey, Yucatán, Jalisco y Puebla*, México, ed. Claves Latinoamericanas.
- Cerutti, M. (1992). *Burguesía, capitales e industria en el norte de México*, Nuevo León y México, Universidad de Nuevo León/Alianza Editorial.
- Ceceña, J. L. (1970). *México en la órbita imperial*, México, Ediciones "El Caballito".
- Connolly, P. (1984). "Finanzas públicas y Estado local: el caso del Departamento del Distrito Federal", *Revista "A"*, vol. V, núm. 11, enero-abril, pp. 57-92.
- Connolly, P. (1987). "Inversión pública en el medio construido. ¿Redistribución mundial de funciones estatales?", en Boils, G. (coord.), *México: problemas urbano regionales*, México, García Valdés Editores.

- Connolly, P. (1994). *El controlista de Don Porfirio. Obras públicas y modernización desigual en México*, Tesis doctoral, El Colegio de Michoacán, Zamora.
- Coulomb, R. (coord.) (1994). *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A. C.
- Covarrubias, A. (1992). *La flexibilidad laboral en Sonora*, México, El Colegio de Sonora/Fundación Friedrich Ebert.
- Dubau, E. (1989). *Mercado interno y urbanización colonial*, México, Editorial Guernika.
- Durán, J.M. y P. Partida. (1992). "Modelo económico, regionalización y nuevo Estado mexicano (1940-1990)", en Alonso, J. et al., *El nuevo Estado mexicano I: Estado y economía*, México, Nueva Imagen.
- Ejea, G., C. Garrido, C. Leriche, y E. Quintana. (1991). *Mercado de valores. Crisis y nuevos circuitos financieros en México. 1970-1990*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Fernández Durán, R. (1993). *La explosión del desorden*, Madrid, Editorial Fundamentos.
- Fröbel, F., J. Heinrich, y O. Kreye (1980). *La nueva división mundial del trabajo*, México, Siglo XXI editores.
- Garza, G. (1980). *Industrialización de la principales ciudades de México*, México, El Colegio de México.
- Garza, G. (1985). *El proceso de industrialización de la ciudad de México 1821-1970*, México, El Colegio de México.
- Gulli, E. y J. Rocha, (1989). "La inversión extranjera directa y el modelo exportador mexicano de los ochenta", Lechuga y Chávez (coords.), *Estancamiento económico y crisis social en México 1983-1988*, Tomo I, Economía, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 403-446.
- González López, S. (1992). "Estructuración-reestructuración territorial de la industria automotriz terminal en México", *El desarrollo regional en México: teoría y práctica*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 135-146.
- Gutiérrez (1990). "La crisis laboral y la flexibilización del trabajo. México 1983-1988", Gutiérrez, E. (coord.), *Testimo-*

- nios de la crisis 4: Los saldos del sexenio 1982-1988*, México, Siglo XXI editores, pp. 178-221.
- Harvey, D. (1978). "The urban process under capitalism", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 2, núm. 1, pp. 101-132.
 - Harvey, D. (1982). *Limits to capital*, Oxford, Basil Blackwell.
 - Hernández Laos, E. (1985). *La productividad y el desarrollo industrial en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
 - Hiernaux, D. (1987). "Nuevos polos industriales y desequilibrios municipales", en Boehm de Lameiras, B. (coord.), *El municipio en México*, Zamora, El Colegio de Michoacán.
 - Lipietz, A. (1986). "New tendencies in the international division of labour: regimes of accumulation and modes of regulation", in Scott, A. y M. Storper (Eds.), *Production, work, territory: the geographical anatomy of industrial capitalism*, Boston, Allen & Unwin.
 - Lipietz, A. (1987). *Mirages and miracles: the crisis of global fordism*, London, Verso.
 - López de la Cerda, C. y J. A. Quiroz (1981). "La huelga de General Motors (1980)", *Teoría y Política*, núm. 6, octubre-diciembre, pp. 91-106.
 - Mendoza Berrueto, E. (coord.). *Impactos regionales de las relaciones económicas México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México.
 - Montiel, Y. (1991). *Proceso de trabajo, acción sindical y nuevas tecnologías en Volkswagen de México*, México, Ediciones de la Casa Chata.
 - Moreno Toscano, A. (1973). "México", en Morse, R. (ed.), *Las ciudades latinoamericanas, Vol. 2, Desarrollo Histórico*, México, SEP-70, núm. 97.
 - Moreno Toscano, A. y E. Florescano (1977). *El sector externo y la organización espacial y regional de México 1521-1910*, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla.
 - Morse, R. (1975). "El desarrollo de los sistemas urbanos en las Américas durante el siglo XIX", en Hardoy, J. y R. Schaeffel, *Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la historia*, Buenos aires, ediciones SIAP.
 - Navarro, B. (1994). *El metro y sus usuarios*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

- Prez, P. (1984). "Inversión federal y concentración metropolitana en la Ciudad de México", *Revista A*, núm. 11, enero-abril, pp. 31-56.
- Quiroz, J.A. (1982). "Tecnología, reestructuración capitalista y composición de clase en la industria automotriz terminal: el caso de México", *Revista de la Universidad Autónoma de Guerrero*, Año 2, núm. 8, septiembre-octubre, pp. 14-24.
- Reynolds, (1984). "A shift-share analysis of regional and sectorial productivity growth in contemporary México and the United States: implications of Economic Interdependence", en Mendoza Berrueto, E. (coord.). *Impactos regionales de las relaciones económicas México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, pero sólo analiza hasta 1970.
- Scott, I. (1982). *Urban and spatial development in Mexico, Baltimore and London*, John Hopkins University Press-World Bank.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (1988). *Deuda externa pública mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Singer, P. (1973). "Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina", en Castells, M. (comp.), *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Solís, L. (Ed.) (1973). *La economía mexicana*, vol. II, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sotelo, (1985). "El nuevo patrón de acumulación de capital en México", Gutiérrez, E. (coord.), *Testimonios de la crisis I: reestructuración productiva y clase obrera*, México, Siglo XXI Editores, pp. 98.
- Storper, M. (1980). "The spatial division of labour: labour and the location of industries", Tabb y Sawyer (eds.), *Sunbelt-snowbelt: the political economy of urban development and regional restructuring*, Nueva York, Oxford University Press.
- Storper, M. (1982). "Industrialization and the regional question in the Third World: lessons of postimperialism: prospects of postfordism", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 14, núm. 2, pp. 423-444.
- Unikel, L. (1971). "La dinámica del crecimiento de la ciudad de México", *Comercio Exterior*, vol. XXI, núm. 6, junio.

- Wionczek, M. S. (1973). "La inversión extranjera privada en México", en Solís, I. (Ed.), *La economía mexicana*, vol. II, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ziccardi, A. (1991), *Las obras públicas de la ciudad de México*, México, UNAM.

Refuncionalización espacial y desaceleración económica: el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Felipe Torres Torres
y José Gasca Zamora*

Planteamiento general

El fin del milenio se caracteriza por una acelerada transformación de los espacios sociales y económicos que ha llevado a redimensionar las interpretaciones clásicas sobre el desarrollo urbano y regional. Nuevas vertientes teóricas y conceptos intentan dar cuenta del proceso de reestructuración urbana en el marco de la crisis actual y el acelerado proceso de globalización de las economías.¹

El modelo global competitivo en conjunción con reincidentes crisis económicas tienen una enorme repercusión sobre los ritmos de desarrollo y rearticulación de los espacios y sectores productivos. Uno de los rasgos que más llama la atención es la reorientación de la estructura económica de las grandes metrópolis. Este proceso puede tomar varios sentidos. En algunos casos sólo se trata de un desplazamiento espacial donde se presenta una reubicación radial, es decir, ciertas actividades ya no resultan funcionales en el centro de la ciudad debido a la elevación de la renta de la tierra por lo cual se reubican hacia la periferia; en otros es necesario buscar diferentes emplazamientos que no interfieran con las funciones habitacionales y de esa manera surgen circuitos industriales en la periferia; en otros casos más la ciudad crece y simplemente va cambiando de

* Investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

¹ Un trabajo que redimensiona el concepto de espacio y región en el marco de la globalización es desarrollado por León Bendesky en "Economía regional en la era de la globalización", *Comercio Exterior*, núm. 11, México, noviembre de 1994, pp. 982-989.