

# QUIVERA





# CIENCIA *ergo sum*

REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINARIA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Vol. 7 Núm. 3  
noviembre 2000-febrero 2001

En este número:

El tejo mexicano

Potencial de fibras naturales  
para su uso industrial

Modelos de desarrollo rural.  
Una visión utópica de Ángel Palerm Vich

Desarrollo e innovación tecnológica  
en la economía del conocimiento

Albert Camus:  
de la conciencia de lo absurdo a la rebelión

Suscripción anual \$100

Enviar giro postal a nombre de  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Apartado postal 5 22. C.P. 50110, Toluca, Estado de México.

Mayores informes:

Tels.: (017) 213 75 29 y 213 75 30 ext. 108

Correo electrónico: lbrito@coatepec.uaemex.mx y ldja@coatepec.uaemex.mx

Visite nuestra página electrónica: <http://ergo.sum.uaemex.mx>

# QUIVERA

Francisco Vázquez de Coronado, gobernador de una provincia mexicana hacia 1539, era un ardiente creyente en los informes que hablaban de ciudades de portentosas riquezas, situadas más allá de los desiertos y montañas. En 1540 partió a la conquista de las Siete Ciudades de Cibola, en el actual Nuevo México, fiándose de una detallada descripción hecha por el misionero Marcos de Niza. Pero las fabulosas ciudades resultaron ser las viviendas rocosas de los indios Pueblo, cuyas únicas riquezas eran mantas, cacharros de barro y algunos toscos ornamentos de plata, de manera que Coronado siguió su camino hacia el norte, llegando hasta el Gran Cañón del Colorado.

En aquella región oyeron otra historia maravillosa: la de la ciudad de Quivera, en donde hasta las tejas de los tejados son de oro. El narrador daba abundantes detalles, incluyendo una descripción del misterioso rey que duerme bajo el Árbol de las Campanas. Este vistoso árbol tiene campanas de oro en lugar de flores y frutas, y según la historia, todas las campanas empezarán a sonar, despertando al rey, cuando un grupo de extranjeros blancos entre en la ciudad.

La anterior decepción de Coronado no le impidió dirigir a sus fatigados jinetes hacia Texas en busca de Quivera; una nueva pista le llevó al centro de Kansas. Pero lo más parecido a una ciudad de oro que encontró fueron las tiendas de los indios Wichita, y por fin en 1541 regresó a México, donde se le procesó por sus exploraciones no autorizadas.

---

Tomado de: Michael Page y Robert Ingpen. *La enciclopedia de las cosas que nunca existieron: criaturas, lugares y personas*, Madrid, Editorial Anaya, 1985.

## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

**Rector**  
M. en A. Uriel Galicia Hernández

**Secretario Académico**  
M. en S.P. Ezequiel James Figueroa

**Secretario Administrativo**  
M.A.E. Pedro Lizola Margolis

**Secretario de Rectoría**  
Ing. Roberto Mercado Dorantes

**Coordinador General de Investigación y Estudios Avanzados**  
Dr. Rafael López Castañeres

**Coordinador General de Difusión Cultural**  
M. en Pl. Gustavo Segura Lazcano

## DIRECCIÓN DE LA FACULTAD DE PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL

**Director**  
Lic. en E. Fermín Carreño Meléndez

**Subdirector Académico**  
M. en C.S. Gerardo Moreno Ayala

**Subdirectora Administrativa**  
I.S.C. Araceli Romero Romero

**Coordinadora de Investigación y Posgrado**  
Dra. en E. Rosa María Sánchez Nájera

**Coordinadora de Difusión Cultural, Extensión y Vinculación**  
Lic. en P. T. Mariana Parrales Bautista

**Departamento de Control Escolar**  
P. en L. P. T. Elizabeth Martínez López

**Departamento de Planeación y Evaluación**  
Lic. en P. T. Guillermo Guido Arcega

**Coordinadora del Programa Editorial**  
M. en E. Pilar Espindola Castañeros

**Coordinador del Centro de Estudios Territoriales Aplicados**  
Lic. en P. R. Francisco Rosas Ferrusca

**Cronista**  
M. en D. M. Elizabeth Díaz Cuenca

## QUIVERA

**Directora y Editora**  
M. en E. Pilar Espindola Castañeros

**Asistentes Editoriales**  
Yaimi Fuentes Pérez  
Ruth García Palma

**Corrección de Estilo**  
Rocio Franco López

**Traducción**  
L. en A. E. Tonatiah González Rodríguez

## PRODUCCIÓN

**Composición Tipográfica e Ilustración de Portada**  
Francisco J. Mondragón Álvarez

**Ilustraciones**  
Teresa Elizabeth Flores de León y Francisco J. Mondragón Álvarez

QUIVERA, Revista de Estudios Territoriales. Publicación Semestral del Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Planeación Territorial (CEPLAT) de la Facultad de Planeación Urbana y Regional (FaPUR) de la Universidad Autónoma del Estado de México. Como órgano de difusión científica y humanística, está abierta al debate y recibe colaboraciones para su publicación.

Las ideas manifestadas en los artículos son responsabilidad de los autores, por lo cual no necesariamente reflejan el punto de vista de la institución.

QUIVERA se distribuye en México, España, República Dominicana, Guatemala, Puerto Rico, Salvador, Costa Rica, Colombia, Chile, Argentina.

Se autoriza la reproducción o utilización de los textos, siempre y cuando se cite de manera íntegra la fuente y el autor. QUIVERA no responde por textos no solicitados.

Reserva de derechos por el uso exclusivo del título: 04-1999-081716200100-102. Certificados de licitud de título: 10563 y contenido: 8583 expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, el 31 de agosto de 1998.

Tiraje: 2000 ejemplares.

Oficinas: Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México, Matamoros esq. Paseo Toluca s/n Toluca, Estado de México, 50000. Teléfonos y telefax: toda internacional: 52- toda nacional: 01 (7) 219 4613 y 212 1938. Correo-e: metro@coatepec.uaemex.mx

## COMITÉ EDITORIAL

### Área Ambiental

Dario Barkin, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México  
CARLOS MICO GALLEGO, Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México  
KEITH PEZZOLI, University of California, San Diego  
WALTER RITTER ORTIZ, Instituto de Ciencias de la Atmósfera, Universidad Nacional Autónoma de México

### Área de Planeación

ANA MARÍA CADAMILLAS WHITAKER, California State Polytechnic University  
JOSÉ DELGADO MACÍAS, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México  
BORIS GRASZDOR EID, Centro de Estudios de Desarrollo Urbano, El Colegio de México  
DANIEL HERNÁNDEZ-NOLAS, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México  
ALFONSO IRACHETA CENEGORTA, El Colegio Mexiquense, México  
ELSA LAURELLI, Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica / Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina  
WILLIAM SERRERA, California Polytechnic State University, San Luis Obispo

### Área Económica

FRANCISCO ALBUQUERQUE LORENS, Instituto Latinoamericano de

Planeación Económica y Social, Santiago de Chile  
CARLOS A. DE MARTOS, Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social, Santiago de Chile  
RAÚL HINCHOSA OJEDA, University of California, Los Angeles  
RODRIGO RÓZAS LÓPEZ, Universidad Autónoma del Estado de México

### Área Municipal

MILTON ALMEIDA DOS SANTOS, Universidade Federal de São Paulo, Brasil  
DENISE BARCELLOS PEREIRA MACHADO, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil  
PEDRO PEREZ, Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica / Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires, Argentina

### Área Social

PAULO CICCOLELLA, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina  
ENRIQUE DE LA GARZA TOLEDO, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México  
JUAN PABLO JACQUENH, Universidad Autónoma del Estado de México  
LAURO ZAVALA, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México  
ALICIA ZECARDEL, Instituto de Investigaciones Sociológicas, Universidad Nacional Autónoma de México

## CARTERA DE ÁRBITROS

ADAM BARNETT, Consejo Estatal de Población • AQUILINO MUJICA VELAZQUEZ, Instituto de Geofísica, UNAM • ALEJANDRO ALVAREZ BEJAR, UNAM • ANTONIO ARELLANO HERNÁNDEZ, Centro de Investigación en Ciencias Agrícolas, UAEM • ANTONIO LOZANO ARANJO, Facultad de Ciencias, UNAM • ARTURO ALVARADO MARTÍNEZ, Departamento de Planeación, Universidad Simón Bolívar • CARLOS GARRUCHO RIVERO, El Colegio Mexiquense • CARLOS MASSÉ NAVARRETT, El Colegio de México • GUILLERMO RUIZ DURÁN, UNAM • DENISE F. BROWN, Calgary University • DIDIMO CASTILLO HERNÁNDEZ, Centro de Investigación y Estudios Avanzados sobre Población • EDUARDO AGUIAR LÓPEZ, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM • EDUARDO LÓPEZ DUEÑES GUZMÁN, UAEM • EDUARDO SANDOVAL FORERO, UAEM • ELISA PATRINO TORRES, Universidad Autónoma de Puebla • ENRIQUE HADDOO, Facultad de Arquitectura e Urbanismo, Universidade de São Paulo • EMMA LILIANA NAVARRETT, El Colegio Mexiquense • EUGENIO MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM • FRANCISCO COVARRUBIAS VILLA, UPN, Zamora • FRANK MARCINO, Instituto de Urbanismo, Facultad de Urbanismo • GERARDO CRISTÓBAL GONZÁLEZ, UNAM • IGNACIO DE ORTEGA, Universidad de Zúla • JESÚS AGUILERA ORTEGA, Facultad de Arquitectura y Diseño, UAEM • JESÚS JAVIER ESPINOZA AGUIAR, Instituto de Investigaciones Biomédicas, UNAM • JOAQUÍN BOSQUE SANCHEZ, Universidad de Alcalá • JORGE LÓPEZ BLANCO, Instituto de Geografía, UNAM • JOSÉ LUIS CECERA GARCÍA, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM • JOSÉ SANCHEZ COME, Universidad de Alcalá • LARI KORSANIK FREDERIKSEN, Facultad de Antropología, UAEM • LOURDES VILLEROS RUIZ, Instituto de Geografía, UNAM • LUIS JAMES SORIANO, El Colegio Mexiquense • MAURICIO SANCHEZ MARTÍNEZ, Universidad de Zúla • NELSON ARTESAGA BOTELLO, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM • ROCÍO SERRANO BANCIN, Facultad de Turismo, UAEM • ROSARIO MICO-LIN LEONHETA, UNAM • SALVADOR RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM • SAMUEL MORALES SALAS, UAEM • SERGIO GONZÁLEZ LÓPEZ, Facultad de Planeación Urbana y Regional, UAEM • SERGIO MARTÍNEZ, UAM-X • SERGIO PÉREZ MEDINA, COLEFN • SÓNIA GONZÁLEZ MARTÍNEZ, UNAM • TITO AUSTRIA, COLEFN • SERGIO FRANCO MORAES, UAEM

## ÍNDICE

---



### Avances de Investigación

SEGURIDAD PÚBLICA EN LA ZONA  
METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA  
Nelson Arteaga Botello

7

LA SITUACIÓN PORTUARIA EN MÉXICO: LOS  
PUERTOS GANADORES Y LOS PUERTOS  
PERDEDORES (1988-1998)  
Juan Ojeda Cárdenas

21

MERCADOS SEGMENTADOS DE TRANSPORTE  
EN LA REGIÓN CENTRO-NORTE. UNA  
PRIMERA APROXIMACIÓN A QUERÉTARO  
Ovidio González Gómez

37



### Artículos de Reflexión

LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL GRAN BUENOS  
AIRES EN LOS NOVENTA. ALGUNAS  
REFLEXIONES ACERCA DEL RÉGIMEN LOCAL DE  
IMPLEMENTACIÓN  
Magdalena Graciela Chiara

59



### Reseñas de Libros

GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y DISTRITO  
FEDERAL. ESTRATEGIAS DESDE EL ÁMBITO  
LOCAL  
Roberto Rico y Luis Reygadas

81

## QUIVERA, REVISTA DE ESTUDIOS TERRITORIALES

### INSTRUCCIONES PARA COLABORADORES

Quivera, Revista de Estudios Territoriales es una publicación de la Facultad de Planeación Urbana y Regional abierta a todas las disciplinas relacionadas con la problemática territorial y a sus diversos enfoques y metodologías.

Los originales entregados para su publicación deberán cumplir con los criterios que faciliten la edición y eviten el retraso de nuestra publicación.

1. Los originales serán dictaminados anónimamente por evaluadores externos y por el Comité Editorial a través del mecanismo de evaluación por pares. Este dictamen será inapelable en todos los casos. El dictamen será comunicado al (los) autor(es) en un plazo no mayor a 60 días después de la recepción del artículo. Se evaluará la pertinencia del tema tratado por el artículo de acuerdo con la línea editorial de la revista.

2. Las colaboraciones se integrarán a cualquiera de las siguientes categorías o secciones que comprende la revista: a) Avances de Investigación; b) Artículos de Reflexión y Análisis; c) Reseñas de Libros y d) Traducciones de Artículos.

3. Los originales se enviarán conforme a los siguientes criterios:

i. Presentar el archivo de computadora en formato RTF o compatible de Word sin formato.

ii. Los trabajos deberán tener una extensión máxima de 20 páginas e incluirán el texto, las ilustraciones, los cuadros y las gráficas. El tamaño de la letra será de 12 puntos y cada página tendrá hasta 30 líneas. Las líneas se componen de 80 caracteres con espacios. El equivalente aproximado en palabras y caracteres con espacios es de 7,700 y 52,000, respectivamente.

iii. Una portada de presentación con los datos generales del (los) autor(es), incluyendo: nombre, dirección, centro o departamento en que se encuentre(n) adscrito(s), grado(s) académico(s), teléfono, fax y clave de correo electrónico para recibir correspondencia.

4. Es obligatoria la presentación de un resumen en español e inglés, con un máximo de 250 palabras, que especifique la importancia del artículo, sus alcances, aportaciones y aspectos particulares. Debe contener al menos cuatro elementos que muestren el "equilibrio" de la investigación y la delinea a través de las siguientes estrategias: el planteamiento del problema, el marco teórico, los procesos metodológicos y las conclusiones o hallazgos. Escrito de manera breve, sinóptica, pero precisa, en el resumen deberán incluirse también, aquellas palabras clave que indiquen los temas principales de que trata el trabajo.

5. Las referencias a fuentes bibliográficas se redactarán de acuerdo con la notación Harvard (autor, año y página, entre paréntesis).

6. Los cuadros, gráficas, diagramas y mapas deberán presentarse en hojas separadas con las referencias adecuadas, indicando la fuente de donde se obtuvieron, así como el número de cuadro, gráfica, diagrama o mapa a que hace referencia el texto.

7. Cada autor tendrá derecho a recibir gratuitamente cinco ejemplares del número en el que se haya publicado su colaboración.

Quivera, Revista de Estudios Territoriales se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes. No se devuelven los originales. Sólo los trabajos no aceptados para su publicación podrán ser devueltos, a petición del autor.

Los artículos podrán entregarse en la Coordinación Editorial de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, a cualquiera de los miembros del Comité Editorial o bien, enviarse por correo a la siguiente dirección:

Quivera, Revista de Estudios Territoriales  
Facultad de Planeación Urbana y Regional  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Matamoros esq. Paseo Toluca s/n, Col. Universidad, C.P. 50000,  
Toluca, Estado de México, México. Teléfonos: Lada Internacional  
52, Lada nacional 01 (7) 219-4613 y 212-1938.  
Vía correo electrónico a la dirección: metro@coatepec.uaemex.mx

## QUIVERA, REVISTA DE ESTUDIOS TERRITORIALES

### INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

Quivera, Revista de Estudios Territoriales is a publication of the Facultad de Planeación Urbana y Regional opened to all learnings from the territorial problems, to their several points of view and methods.

The original delivered for its publication must be easy to understand the edition and avoid the delay of our publication.

1. The original will be given an opinion anonymously by external evaluators and by the Editorial Committee through the mechanism of pair evaluation. This opinion will be unappealable in all the cases. The opinion will be communicated to the author (s) during a term no bigger of 60 days after the article reception. It will be evaluated the point of the theme treated in the article according with the line of the editorial magazine.

2. All the works will be integrated to any of the following sections or ranks which form the magazine: a) Investigation headway; b) Consideration and analysis articles; c) Books' reviews, and d) Articles' translations.

3. The original will be deliver according to the following rules:

i. Present the computer file in RTF form or compatible Word without form.

ii. The works must have an extension of 20 pages and they must have the text, illustrations, pictures and printings. The letter size will be of 12 points and each page will have up to 30 lines. The lines are formed of 80 characters with spaces. The equivalent in words and characters with spaces is 7,700 and 52,000 relatively.

iii. A presentation cover with the general information of the author (s) including: name, address, department or centre where is adscript, academic grade, telephone, fax, and electronic mail code to receive mails.

4. It must be shown a summary in spanish and english with a top of 250 words, which specifies the article importance, its overtakings, its particular aspects and contributions, it must have at least four elements which shows the "balances" about investigation and they outline through the following strategies: the problem development, the theoretic frame, the methodologic process and the conclusions or discoveries. Write briefly, sinoptic but necessary, in the summary there must be also those key words which suggest the principal themes what is about the work.

5. The references to bibliographic knowledgement are written according with the Harvard notation (parenthesis).

6. Pictures, printings, diagrams must be in separated sheets of paper with the appropriate references, telling where they were obtained thus the number of picture, print, diagram or map in which the text makes reference.

7. Each author may receive freely five specimens in which his work has been published.

Quivera, Revista de Estudios Territoriales reserves the right to make the editorial changes that considers necessary. The originals are not returned. Only works which are not accepted for their publication could be returned, author's petition.

The articles may be delivered at the Editorial Co-ordination of the Facultad de Planeación Urbana y Regional, to anyone of the members of the Editorial Committee or they have to be sent by mail to the following address:

Quivera, Revista de Estudios Territoriales  
Facultad de Planeación Urbana y Regional  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Matamoros Street with Paseo Toluca Avenue.  
Col. Universidad, C.P. 50000, Toluca, Estado de México, México  
Phone number: International code Number 52,  
Code Number 01 (7) 219-4613 and 212-1938.  
Electronic mail to the address: metro@coatepec.uaemex.mx

En esta etapa de su vida editorial *Quivera, Revista de Estudios Territoriales* busca consolidarse como un foro para la discusión de los fenómenos que inciden sobre el territorio desde una perspectiva multidisciplinaria que considere las vertientes económica, social, política, cultural, etc. que pueden presentar los mismos.

El advenimiento del tercer milenio presenta una serie de retos importantes para nuestro país: el desarrollo de la biotecnología abre alternativas, nunca antes soñadas, al crecimiento de la producción de alimentos; las innovaciones tecnológicas en el proceso productivo han generado la posibilidad de que el mundo en su totalidad sea un gran taller donde cada país es sólo un engranaje del gigantesco proceso productivo que da sentido al concepto de producción a escala mundial; el desarrollo de las comunicaciones y la electrónica permiten que la información llegue en segundos a cualquier parte del globo y que el capital pueda trasladarse rápidamente para aprovechar las ventajas que ofrece el sistema bursátil mundial.

Acorde con ello, los artículos contenidos en este número buscan ahondar en algunos de los problemas derivados de la globalización desde diversas vertientes, así analizamos una actividad que destaca como estratégica, dadas las condiciones actuales del incremento de las relaciones comerciales entre los países del globo: el transporte de mercancías, mismo que representa para México en términos internacionales un monto de 250 mil millones de dólares al año. El sistema de transporte enfrenta el reto de transformarse en una actividad competitiva con la implementación de alternativas que permitan un servicio multimodal, con el desarrollo de servicios de logística y coordinación en el transporte de productos, y con la incorporación del principio de servicios "puerta a puerta y justo a tiempo", para garantizar el acceso de las mercancías mexicanas hacia los grandes centros de consumo mundiales. Todo ello, señala la importancia de las investigaciones académicas que analicen los problemas que enfrenta la actividad en nuestro país y en Latinoamérica en general, así como las posibles alternativas para mejorar los servicios que ofrece y hacer que respondan a los retos que le impone un mundo cada vez más integrado y por ello, más competitivo.

Por otro lado, en los últimos años se ha manifestado un incremento de la delincuencia en nuestro país, fenómeno que responde a diferentes causas entre las que destaca la agudización de las condiciones de penuria económica, misma que si bien no puede atribuirse de manera total al fenómeno de la globalización, sí se relaciona con los procesos de ajuste macroeconómico que se han implementado en Latinoamérica en las últimas dos décadas. Este hecho complejo plantea importantes retos al sistema legal y de administración de justicia en México, que deben ser respondidos con diagnósticos precisos de la magnitud y causas del problema.

Finalmente, debe destacarse la importancia del análisis de la implementación de las políticas públicas, tanto sociales como económicas, en los gobiernos locales, dado que su cercanía con la ciudadanía les confiere la posibilidad de proponer alternativas que benefician a la mayoría de la población.

Pilar Espíndola Castaños

INSTITUTO DE  
ESTUDIOS  
URBANOS  
PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATOLICA DE CHILE



# eure

REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS URBANO REGIONALES

Vól. XXVI / Núm. 77  
Mayo de 2000  
<http://www.scielo.cl>

**Las telecomunicaciones y el futuro de las ciudades:  
derribando mitos.**

Stephen Graham

**Reconversión industrial, gran empresa y efectos te-  
rritoriales. El caso del sector automotriz en México.**

José A. Veyra.

**Reforma de los mercados de suelo en Santiago,  
Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la se-  
gregación residencial.**

Francisco Sabatini

**Chile: vocación regionalista del gobierno militar.**

Sergio Boisier

**La producción del transporte público en la metró-  
polis de Buenos Aires. Cambios recientes y tenden-  
cias futuras.**

Andrea Gutiérrez

**Correspondencia, suscripciones y canje:**

Revista Eure, El Comendador 1916, Casilla 16002, Correo 9 Santiago de Chile. Código Postal: 6640064,  
Tel.: (56-2) 6865511, Fax: (56-2) 232- 8805, E - mail: [eure@puc.cl](mailto:eure@puc.cl)

\*Maestro en sociología por la Universidad Iberoamericana. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. Hacienda de Santa 128, Col. Rancho Dolores, 50170, Toluca, México. Teléfono: (01 7)217-5550. Correo-e: arbnelson@yahoo.com



## SEGURIDAD PÚBLICA EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA NELSON ARTEAGA BOTELLO\*

### 1. INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como objetivo analizar el comportamiento delictivo en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) entre 1993 y 1998, así como las políticas que se implantaron para enfrentar la delincuencia y el crimen en la región. Las razones por las cuales se ha decidido analizar este espacio geográfico y no sólo la capital del Estado de México (Toluca), parten de la premisa —que se ha desarrollado en investigaciones sobre seguridad pública en distintos espacios metropolitanos— de que, pese a que se diseñan políticas precisas de seguridad pública en el ámbito municipal, éstas resultan impotentes para atacar un fenómeno que rebasa ampliamente los límites territoriales municipales.<sup>1</sup>

El periodo propuesto para el análisis resulta de interés por una serie de acontecimientos: entre 1993 y 1998 se presenta un importante incremento en el número de delitos denunciados en la ZMVT en particular, y en el Estado de México en general. En 1993, toma posesión como gobernador del estado Emilio Chuayffert Chemor<sup>2</sup> quien, en el plan de desarrollo estatal elaborado por su administración, reconoce como principal demanda de la ciudadanía la de mejorar las condiciones de seguridad pública; en el ámbito municipal, de 1993 a 1998 se suceden dos administraciones municipales —la que va de 1994 a 1996 y la que está en estos momentos en funciones—, en municipios que incluso han vivido la alternancia partidista. Estos elementos abren la posibilidad de observar las estrategias que, en los ámbitos

### *Public security in the metropolitan area of Toluca Valley*

*The paper includes an analysis of criminal behaviour in the Metropolitan Area of Toluca Valley from 1993 to 1998. It is divided into four sections: the first section focuses on criminal incidences in the State of Mexico from 1993 to 1994, making criminal rates comparisons between metropolitan areas of Mexico City and Toluca. Section two analyses in detail the criminal incidence in Toluca Valley. The third section of the paper approaches to governmental perspectives and strategies implemented by the authorities to face the increasing of criminal rates. Finally, the paper deals with the authorities difficulty for impelling policies which are not only circumscribed to police actions, but that improve the life conditions of the people.*

*Keywords: public security policies, delinquency, police.*

estatal y municipal, se diseñaron en materia de seguridad pública.<sup>3</sup>

El documento se divide en cuatro apartados. El primero, analiza la incidencia delictiva en el Estado de México entre 1993-1994 y realiza una comparación, en este sentido, entre las dos zonas metropolitanas más importantes del estado: la del Valle de México y la de Toluca; el segundo apartado analiza detalladamente la incidencia delictiva en este último.<sup>4</sup> En el siguiente apartado se hace un

recuento de la perspectiva gubernamental sobre el incremento de los índices delictivos y las estrategias llevadas a cabo para revertir dichas tendencias. Al final, se abre una discusión en torno a la dificultad que tienen las autoridades gubernamentales, tanto en el ámbito municipal como en el estatal, para conceptualizar y analizar el problema de la delincuencia, lo que les lleva a impulsar políticas, si no erróneas, sí deficientes y con repercusiones en la calidad de vida de la población.

1 Para el caso de los municipios metropolitanos del Valle de México puede revisarse el trabajo de Alfaro y Arteaga, 1998.

2 El gobierno de Emilio Chuayffert inició en 1993 y terminó en 1994, cuando fue nombrado secretario de Gobernación por el presidente Ernesto Zedillo. Su lugar fue ocupado hasta 1998 por César Camacho Quiruz, colaborador muy cercano de Chuayffert.

3 Se consideró necesario analizar ambas políticas porque en el territorio municipal convergen las acciones de ambas policías.

4 Los datos que aparecen en este trabajo fueron obtenidos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Los datos presentan no sólo el problema de que fueron contruidos a partir de las denuncias —suceso fundamental para las estadísticas delictivas—, las cuales están sujetas no sólo a la decisión de los individuos respecto a presentarlas o no cuando han sido objeto de algún tipo de delito (Arroyo, 1998), sino también, a la forma en que las autoridades gubernamentales procesan dicha información.

## 2. INCIDENCIA DELICTIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO

El Estado de México es una de las entidades más inseguras del país, según algunos análisis. Si se observa el Cuadro 1, se puede apreciar el comportamiento delictivo en la entidad. En términos generales, el número de averiguaciones previas levantadas de 1993 a 1998 ha presentado un incremento del 37%. Dentro de estas cifras cabe resaltar que el delito de robo —en todas sus modalidades— es el que más ha crecido: en 1993, este delito representaba

el 24% de las actas levantadas, mientras que para 1998 conformó 39% de los presuntos delitos (véase Cuadro 2); en particular para este último año, el robo de vehículos —de autopartes, automóviles particulares y de carga—, así como a casa habitación y a peatones, presentan un importante incremento, lo que habla de la consolidación de estructuras organizadas del crimen. Una evaluación del periodo nos permitiría señalar que mientras en 1993 se cometían 1,101 delitos por cada cien mil habitantes, en la actualidad se cometen 1,511.

CUADRO 1  
AVERIGUACIONES PREVIAS, 1993-1998

|                  | 1993    | 1994    | 1995    | 1996    | 1997    | 1998*   |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Estado de México | 128,879 | 137,126 | 167,317 | 184,650 | 168,123 | 176,917 |

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de México.

\* Fuente: *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, 1993-1999.

CUADRO 2  
AVERIGUACIONES PREVIAS Y TOTAL DE ROBOS, 1993-1998

|                  | 1993    | 1994    | 1995    | 1996    | 1997    | 1998*   |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Estado de México | 128,879 | 137,126 | 167,317 | 184,650 | 168,123 | 176,917 |
| Robo             | 31,762  | 48,915  | 65,680  | 77,921  | 65,765  | 70,476  |
| %                | 24      | 35      | 39      | 42      | 39      | 39      |

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de México.

\* Fuente: *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, 1993-1999.

Sin embargo, cabe destacar que el mayor número de delitos que se cometen en el Estado de México se encuentran localizados en la Zona Metropolitana del Valle de México y en la Zona

Metropolitana del Valle de Toluca; como se puede apreciar en el Cuadro 3, en las dos regiones se concentra en la actualidad el 80% de los delitos que suceden en el territorio mexiquense.<sup>5</sup>

CUADRO 3  
AVERIGUACIONES PREVIAS EN EL ESTADO DE MÉXICO,  
ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO Y TOLUCA, 1993-1998

|                  | 1993    | 1994    | 1995    | 1996    | 1997    | 1998     |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| Estado de México | 128,879 | 137,126 | 167,317 | 184,650 | 168,123 | 176,917* |
| ZMVM             | —       | —       | 125,010 | 137,175 | 126,281 | 117,699  |
| %                | —       | —       | 74      | 74      | 75      | 66       |
| ZMVT             | 23,437  | 22,178  | 22,521  | 25,185  | 22,514  | 25,471   |
| %                | 18      | 16      | 13      | 13      | 13      | 14       |

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de México.

\* Fuente: *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, 1993-1999.

En la ZMVM se ha concentrado históricamente el mayor número de delitos llevados a cabo en la entidad, alcanzando niveles alarmantes en 1997, cuando en ella se concentró 75% de los delitos de todo el estado. Si bien, para 1998 las cosas parecen mejorar, es difícil evaluar si esto se debe a las políticas de combate a la delincuencia o como han señalado algunos autores, a la falta de interés de la ciudadanía por denunciar la comisión de los delitos debido a la ineficacia de las autoridades, lo que se ha visto reflejado en la disminución de las averiguaciones previas.

En todo caso, el delito en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca ha mantenido un comportamiento bastante errático durante el periodo analizado, mostrando en 1998, un ligero aumento. Sin embargo, en la ZMVT se cometen 2,395 delitos por cada cien mil habitantes, cifra muy superior a la registrada en 1998 en la entidad, que es de 1,437 delitos por cada cien mil habitantes.

### 3. INCIDENCIA DELICTIVA EN LA ZMVT<sup>6</sup>

La ZMVT es la segunda metrópoli del Estado de México y la sexta región más grande del país —sólo después de la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y León—, a partir de la segunda mitad de la década de los setenta comenzó a experimentar un importante crecimiento que la ha llevado a aglutinar, para 1995, una población total de 1,063,230, y se espera que para el año 2001 esté poblada por 1,221,626 habitantes. La extensión de su territorio abarca siete municipios: Lerma, Metepec, San Mateo Atenco, Toluca, Zinacantepec,

<sup>5</sup> El gentilicio *mexiquense* es usado para designar a los habitantes del Estado de México. Cabe agregar que por su situación geográfica, el Estado de México comparte algunas regiones de su territorio con la Zona Metropolitana del Valle de México. V. infra la nota número 7, (N. del E.)

<sup>6</sup> El análisis que se presenta en los apartados 3 y 4 fue desarrollado por primera vez —analizando además otros aspectos de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca— en Alfaro y Arteaga, 1999.

Ocoyoacac y Xonacatlán, que han experimentado de manera distinta el proceso de conurbación a la ciudad central.<sup>7</sup> El municipio de Lerma fue el que primero experimentó el proceso de conurbación al instalarse en sus límites con Toluca una zona industrial de gran peso económico para la región; posteriormente, Metepec se convirtió en un municipio donde se construyeron importantes zonas habitacionales para obreros y clases medias y, en la actualidad, se encuentran los desarrollos residenciales más fuertes de toda la zona metropolitana; tanto San Mateo Atenco como Zinacantepec se conurbaron posteriormente y se han convertido —en general—, en espacios marginados del desarrollo de la metrópoli, mientras que Xonacatlán y Ocoyoacac viven un proceso reciente de absorción de su territorio por parte de la zona metropolitana, además de una transformación de sus espacios, predominantemente, de rurales a urbanos.

En este sentido, la demanda de estos municipios de la ZMT se refiere a la solución de problemas relacionados con la pavimentación de calles, infraestructura hidráulica y drenaje, y si bien la seguridad pública aparece como una exigencia constante, ésta aparece de manera más marcada en los municipios de Toluca, Lerma y Metepec. Si analizamos el número de delitos que se han cometido en la región, se puede observar que es, en estas tres localidades, donde se comenten el mayor número de delitos. Si se analiza esto a fondo, se puede apreciar un cambio en el comportamiento delictivo de la región. Si bien, para 1993 el tipo de delitos considerados patrimoniales era menor frente a los delitos cometidos contra las personas, se puede observar que esta tendencia se invierte, y en 1995, los delitos patrimoniales son ligeramente superiores, consolidándose esta tendencia hasta el final del periodo analizado, donde éstos superan por casi el doble a los delitos contra las personas. (Véase el Cuadro 4)

CUADRO 4  
DELITOS PATRIMONIALES Y A PERSONAS, 1993-1998  
ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA

| Tipo de delito                         | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998*  |
|----------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Patrimoniales                          | 7,383  | 7,305  | 7,930  | 10,684 | 11,259 | 11,110 |
| Particulares                           | 8,357  | 7,373  | 7,749  | 7,801  | 6,253  | 6,957  |
| Zona Metropolitana del Valle de Toluca | 23,437 | 22,178 | 22,512 | 25,185 | 22,514 | 25,471 |

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de México.

\* Fuente: *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, 1993-1999.

<sup>7</sup> Cabe subrayar aquí que en diversos estudios se consideran diferentes municipios de la región como metropolitanos. E. Negrete y H. Salazar en su estudio de 1986: *Zonas Metropolitanas en México*, 1980, consideraban a Toluca, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, San Mateo Atenco y Zinacantepec, como una versión reducida de la Zona Metropolitana del Valle de México, a la cual se añaden otros 15 municipios como área de influencia de la conurbación de Toluca, entre los que distingue un primer contorno compuesto por Almoloya del Río, Capulhuac, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, San Antonio la Isla, Tenango del Valle y Xonacatlán, y un segundo círculo con Santiago Tianguistenco, Santa María Rayón, Chapultepec y Santa Cruz Atizapán [Arias, 1997]. Por otra parte, Villar, 1998, registra como municipios

metropolitanos los siete considerados en el presente estudio: Lerma, Metepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec. Adicionalmente, considera dos subsistemas: uno de municipios periféricos (Almoloya de Juárez, Otzolotepec, Temoaya y Tenango del Valle, y el subsistema Tianguistenco (Almoloya del Río, Capulhuac, Chapultepec, Mexicaltzingo y Tianguistenco). Así, los siete municipios metropolitanos y los nueve de este último subsistema, conforman la denominada Región I Toluca o Valle de Toluca-Lerma. Independientemente de los diversos criterios de regionalización utilizados en los estudios mencionados, utilizaremos aquí solamente los siete municipios metropolitanos reconocidos en el Plan Regional Metropolitano y en el estudio de Villar.

El delito de robo representa un porcentaje importante de los delitos contra la propiedad dentro de la ZMVT; de 1993 a 1998 aumentó del 56 a 75% de ellos, mientras que en 1997 el delito de robo representa 85% de los delitos contra la propiedad. En 1993, los robos representaban 18% de las averiguacio-

nes previas, mientras que para 1998 alcanzaron el porcentaje de 33% de los delitos, llegando al punto más alto en 1997, cuando representaron 43% de los crímenes cometidos; en términos absolutos, el robo aumentó cien por ciento en el periodo analizado. (Véase el Cuadro 5.)

**CUADRO 5**  
**AVERIGUACIONES PREVIAS Y TOTAL DE ROBOS, 1993-1998**  
**ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA**

|               | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998*  |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Aver. previas | 23,437 | 22,178 | 22,521 | 25,185 | 22,514 | 25,471 |
| Robo          | 4,154  | 4,381  | 5,635  | 8,348  | 9,586  | 8,412  |
| %             | 18     | 20     | 25     | 33     | 43     | 33     |

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de México.

\* Fuente: *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, 1993-1999.

Si consideramos de manera particular el robo a casa habitación y a vehículos —que representan más de 50% de los robos en la ZMVT en 1993 y 75% en 1998— tenemos que el primero aumenta en términos absolutos de manera constante entre 1993 y 1997, presentando una ligera disminución hacia 1998; sin embargo, se puede percibir que el robo a casa habitación representa una proporción cada vez menor de los robos en general. Sucede lo contrario con el robo de vehículos. Este tipo de

delitos se ha incrementado de 25% de los robos a 53% en cinco años. (Véase el Cuadro 6) En números absolutos los datos muestran esta tendencia: en 1993 se reportaron 1,051 vehículos robados, mientras que en 1998 se reportaron 4,461. Esto sin duda alguna es indicativo de que en la zona existe una estructura de crimen organizado, pues el robo de vehículos y el de casas habitación está relacionado con toda una serie de redes que permiten ocultar y comercializar lo robado.

**CUADRO 6**  
**ROBOS A CASA HABITACIÓN Y VEHÍCULOS, 1993-1998**  
**ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA**

| Tipo de delito       | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998* |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Robos (total)        | 4,154 | 4,381 | 5,635 | 8,348 | 9,586 | 8,412 |
| Robo casa habitación | 1,100 | 1,239 | 1,342 | 1,572 | 1,608 | 1,273 |
| %                    | 26    | 28    | 24    | 19    | 17    | 15    |
| Robo vehículo        | 1,051 | 1,282 | 1,646 | 2,587 | 4,076 | 4,461 |
| %                    | 25    | 29    | 29    | 31    | 42    | 53    |
| Total %              | 51    | 57    | 53    | 50    | 59    | 75    |

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de México.

\* Fuente: *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, 1993-1999.

#### 4. ÍNDICES DELICTIVOS EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZMVT

Al analizarlos de manera particular, los municipios de la ZMVT muestran un comportamiento diferente con respecto a la delincuencia. Como se puede observar en el Cuadro 7, Toluca es el municipio que más refleja el comportamiento metropolitano, ya

que los delitos contra la propiedad se vuelven mayoritarios a partir de 1995; Ocoyoacac sufre la transformación en 1997; Zinacantepec en 1998; mientras que Metepec y San Mateo Atenco desde el inicio del periodo analizado presentan mayores delitos patrimoniales que contra las personas; sólo en Lerma y Xonacatlán se mantienen en primer lugar los delitos contra las personas.

CUADRO 7  
DELITOS PATRIMONIALES Y A PERSONAS, 1993-1998  
ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA  
POR MUNICIPIO

| Municipio<br>y tipo de delito | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998* |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Lerma</b>                  |       |       |       |       |       |       |
| Patrimoniales                 | 428   | 555   | 520   | 581   | 498   | 664   |
| Particulares                  | 608   | 717   | 814   | 908   | 817   | 683   |
| <b>Metepec</b>                |       |       |       |       |       |       |
| Patrimoniales                 | 791   | 1,103 | 1,355 | 1,643 | 2,222 | 2,905 |
| Particulares                  | 746   | 907   | 1,117 | 1,187 | 989   | 1,181 |
| <b>Ocoyoacac</b>              |       |       |       |       |       |       |
| Patrimoniales                 | 69    | 70    | 99    | 96    | 203   | 193   |
| Particulares                  | 102   | 80    | 106   | 149   | 158   | 180   |
| <b>San Mateo Atenco</b>       |       |       |       |       |       |       |
| Patrimoniales                 | 133   | 171   | 154   | 287   | 385   | 414   |
| Particulares                  | 96    | 134   | 174   | 207   | 259   | 274   |
| <b>Toluca</b>                 |       |       |       |       |       |       |
| Patrimoniales                 | 5,692 | 5,122 | 5,427 | 7,493 | 7,481 | 9,380 |
| Particulares                  | 6,364 | 5,435 | 5,187 | 4,567 | 4,387 | 6,119 |
| <b>Xonacatlán</b>             |       |       |       |       |       |       |
| Patrimoniales                 | 39    | 38    | 45    | 35    | 65    | 61    |
| Particulares                  | 48    | 51    | 62    | 70    | 70    | 79    |
| <b>Zinacantepec</b>           |       |       |       |       |       |       |
| Patrimoniales                 | 231   | 246   | 330   | 549   | 548   | 662   |
| Particulares                  | 393   | 409   | 616   | 713   | 547   | 594   |

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de México.

\* Fuente: Quinto Informe de Gobierno, Gobierno del Estado de México, 1993-1999.

Con respecto al delito de robo, los municipios reflejan también de manera desigual el comportamiento presentado en el ámbito metropolitano. La ciudad de Toluca ha sido tradicionalmente un lugar donde el robo a automóvil ha sido siempre mayor al robo de casa habitación, al igual que en Metepec, en donde a partir de 1995 se ha presentado un

aumento del número de automóviles robados; por otro lado, San Mateo Atenco ha experimentado este incremento desde 1996; Lerma y Zinacantepec lo han experimentado desde 1998; sólo en Ocoyoacac y Xonacatlán el robo a casa habitación ha sido superior durante todo el periodo analizado. (Véase el Cuadro 8.)

**CUADRO 8**  
**DELITOS A CASA HABITACIÓN Y VEHÍCULOS, 1993-1998**  
**ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA**  
**POR MUNICIPIO**

| Municipio<br>y tipo de delito | 1993 | 1994 | 1995  | 1996  | 1997  | 1998* |
|-------------------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Lerma</b>                  |      |      |       |       |       |       |
| Casa habitación               | 110  | 158  | 149   | 151   | 112   | 71    |
| Vehículos                     | 48   | 66   | 88    | 101   | 81    | 185   |
| <b>Metepec</b>                |      |      |       |       |       |       |
| Casa habitación               | 147  | 306  | 285   | 324   | 333   | 243   |
| Vehículos                     | 115  | 201  | 320   | 415   | 846   | 1,084 |
| <b>Ocoyoacac</b>              |      |      |       |       |       |       |
| Casa habitación               | 13   | 20   | 29    | 25    | 43    | 35    |
| Vehículos                     | 8    | 10   | 19    | 17    | 26    | 28    |
| <b>San Mateo Atenco</b>       |      |      |       |       |       |       |
| Casa habitación               | 40   | 46   | 36    | 31    | 62    | 61    |
| Vehículos                     | 14   | 32   | 24    | 60    | 98    | 96    |
| <b>Toluca</b>                 |      |      |       |       |       |       |
| Casa habitación               | 717  | 625  | 737   | 880   | 904   | 740   |
| Vehículos                     | 840  | 936  | 1,140 | 1,687 | 2,911 | 2,886 |
| <b>Xonacatlán</b>             |      |      |       |       |       |       |
| Casa habitación               | 10   | 7    | 10    | 13    | 13    | 12    |
| Vehículos                     | 6    | 7    | 8     | 1     | 15    | 6     |
| <b>Zinacantepec</b>           |      |      |       |       |       |       |
| Casa habitación               | 63   | 77   | 96    | 148   | 141   | 111   |
| Vehículos                     | 20   | 30   | 47    | 106   | 99    | 196   |

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de México.

\* Fuente: *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, 1993-1999.

Esto nos muestra una tendencia de concentración del crimen en los municipios de Toluca, Metepec y San Mateo Atenco, principalmente, que son aquellos municipios que presentan las mayores tasas de crecimiento anual de la población entre 1993 y 1998, pero sobre todo, que concentran un importante número de comercios y microindustrias.

El ambiente de inseguridad que se vive en la región, sin duda se refleja en los medios locales de comunicación, quienes de manera constante han demandado mayor seguridad en las calles.<sup>8</sup> Existe, sin embargo, una carencia de organización ciudadana para demandar la solución de las deficiencias en la seguridad pública. A diferencia de otros municipios o lugares donde la comunidad se ha organizado de alguna forma para exigir a las autoridades que

se lleven a cabo acciones para remediar los problemas de seguridad, en la ZMVT parece ser que la ciudadanía no puede o no quiere organizarse.<sup>9</sup> Ciertamente, los gobiernos municipales, en particular los de Toluca y Metepec, instrumentan programas de participación ciudadana —con resultados que no se alejan mucho de los que se han observado en otros municipios de la entidad—, que intentan equipar y aumentar su fuerza policial, mientras que los otros municipios dependen en gran medida de las

8 El periódico más vendido en la región —*El Sol de Toluca*— ha presentado esta demanda reiteradamente, fundamentalmente, cuando algunos de sus reporteros y fotógrafos han sido asaltados u objeto de abuso policial.

9 En algunos municipios del Estado de México como Naucalpan [Arteaga, 1998] se han presentado aunque de manera aislada y de corta duración, ciertos tipos de organización social para demandar mayor seguridad.

fuerzas que les tienen asignadas la policía preventiva y de tránsito del estado,<sup>10</sup> debido a que no cuentan con la infraestructura ni con el capital humano para brindar seguridad a sus habitantes.

La situación es grave. La Zona Metropolitana del Valle de Toluca es ya un espacio urbano con presencia real de inseguridad. La existencia e incremento de los delitos contra la propiedad refleja su carácter de ciudad moderna, en la cual, las relaciones sociales se han incrementado al igual que el flujo de bienes y servicios; la diferenciación tiende a profundizarse no sólo en su sentido económico, sino fundamentalmente social, lo que trae consigo una desestructuración de las relaciones sociales y de los mecanismos de control. La delincuencia se hace presente porque es el resultado de estos mecanismos de exclusión social. Al lado del incremento de la delincuencia, el sentimiento de inseguridad, se hace presente: el incremento del espacio urbano, la fuerza desestructurante de las relaciones sociales por parte de la economía, el desempleo, el propio aumento de la población, refuerzan en la sociedad la idea de una precariedad de seguridad en general, donde la delincuencia corona este sentimiento y genera la sensación de impotencia para resolver los problemas de la comunidad. La sociedad y los medios de comunicación exigen el fin del sentimiento de inseguridad, y el gobierno actúa pero lo hace imposibilitado para comprender que dicho sentimiento es una sensación que va más allá de un mero problema de incremento de la delincuencia y dirige sus políticas, al parecer, sólo en ese sentido.

## 5. POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

### a) Evaluación de las políticas estatales

En el estado de México, el Programa Estatal de Seguridad Pública se encuentra contenido en

el Programa Estatal de Desarrollo (PED) 1993-1999; en él se reconoce que una de las demandas más sentidas de la ciudadanía es la falta de seguridad; las principales causas de esta situación son, según el PED, el acelerado aumento de la población y los problemas de organización, capacitación y equipamiento de la policía tanto estatal como de los diferentes municipios.<sup>11</sup> En esta perspectiva, las propuestas que proporciona el PED para mejorar la seguridad en la entidad están orientadas a aumentar la fuerza policial, capacitar policías, comprar armamento, mejorar la coordinación entre las diferentes policías, así como reducir las penas. Respecto al establecimiento de vínculos con la ciudadanía, el PED sólo menciona la figura del policía de barrio<sup>12</sup> y la necesidad de crear Comités Municipales de Seguridad Pública, los cuales tendrían atribuciones de carácter consultivo y de vigilancia.<sup>13</sup> Sin embargo, independientemente de lo mencionado en el PED, el gobierno estatal desarrolló entre 1993 y 1998 otros programas de seguridad pública: se instaló el Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública en el marco del Programa Nacional de Seguridad Pública<sup>14</sup> y se crearon los Comités de Vigilancia Ciudadanos.

Como se puede observar, el PED basó su diagnóstico de la creciente inseguridad en la entidad, en la idea de que el crecimiento poblacional era el responsable del incremento de los delitos. En este sentido, la inseguridad se percibió como un problema de administración y organización de la población, es decir, de control social. Esta idea se encuentra incluso vertida en infinidad de discursos y comentarios de los funcionarios del gobierno estatal, en particular del entonces director de Seguridad Pública y Tránsito del Gobierno del Estado de México, Alfredo Valdez, quien menciona en un documento suscrito por él, que el incremento de la población trae consigo la falta de respeto a la autoridad y con ello, el rompimiento de las normas sociales, lo que no sucede, por ejemplo, en las zonas rurales.<sup>15</sup>

10 El gobierno estatal cuenta con 1, 891 elementos, de los cuales 43% se encuentra en la ZONT y 51% a la ZAMM, mientras que el resto se encuentra en las zonas rurales de la entidad [Memoria de Gobierno, 1993-1999].

11 Plan de Desarrollo del Estado de México, 1993-1999, pp. IV-9.

12 Plan de Desarrollo del Estado de México, 1993-1999, pp. IV-12.

13 Plan de Desarrollo del Estado de México, 1993-1999, pp. IV-11.

14 Tercer Informe de Gobierno, p. 19.

15 Véase Valdez, 1998.



Considero que una evaluación del problema de seguridad desde esta perspectiva resulta limitada; si bien es cierto que el crecimiento poblacional en las zonas urbanas es un primer elemento para el incremento de la inseguridad [Waller, 1997], eso no es suficiente. Existe en el diagnóstico del gobierno estatal la omisión de una serie de factores alrededor del fenómeno delictivo, lo que lleva a diseñar estrategias centradas en mejorar los aspectos relacionados con el control social. Más grave resulta, sin embargo, que la falta de participación social es analizada desde esta perspectiva, por lo que se consideró a nivel de proyecto la necesidad de incluirla como cuasi obligatoria —esto también ha sido propuesto por algunos investigadores en la entidad—,<sup>16</sup> lo cual hace pensar que el gobierno de ese entonces llegó a la conclusión de que si la ciudadanía no participaba, era imperativo hacerla participar.

En este sentido, bajo los presupuestos en que fue realizada la evaluación de la inseguridad, era evidente que los programas implementados para combatirla tendrían fuertes reveses. Un año antes de finalizar el sexenio fue preocupante la evaluación que hizo el director de Seguridad Pública y Tránsito del Gobierno del Estado de México sobre los programas llevados a cabo: reconoció que los esfuerzos por moralizar, modernizar y coordinar los cuerpos de seguridad pública habían sido insuficientes; señaló además que *el carácter optativo y generalizado de las normas jurídicas, diluye la potencialidad de la participación social; que particularmente en el ámbito de la seguridad pública, manifiesta una marcada apatía y*

*desinterés, producto del rechazo que tradicionalmente se tiene hacia las corporaciones policíacas, como consecuencia de múltiples irregularidades, ineficiencias y rezagos, difíciles de superar aun con la voluntad política del gobierno estatal* [Valdez, 1998: 125].

Pero el fracaso de las políticas fue también atribuido al crecimiento poblacional, al señalarse que *el proceso de urbanización y acelerado crecimiento, con las consecuentes relaciones sociales impersonales, heterogéneas y frías que le caracterizan, limitan la participación de la ciudadanía en la solución de los grandes problemas colectivos* [Valdez, 1998: 125]. Incluso el fracaso de los Comités de Vigilancia Ciudadanos se debió a esta aparente causa porque —se señala— no se tuvo una cobertura amplia en una población enorme como es la del Estado de México.

Con respecto al Consejo Estatal de Seguridad Pública, en el Estado de México no se ha encontrado la mejor fórmula para su operación, la cual ha venido funcionando más como una instancia formal para el cumplimiento de la Ley Nacional; y si bien se han venido integrando consejos municipales —a instancias, en algunos casos, del propio Consejo Estatal— éstos, con escasas excepciones, han venido operando también como meras organizaciones formales.

16 En el artículo citado anteriormente del director de Seguridad Pública y Tránsito del Gobierno del Estado de México se menciona que el carácter optativo de los programas de seguridad pública es un impedimento para combatir la inseguridad, pero también ha habido por parte de ciertos investigadores de la Facultad de Derecho de la UAEM una propuesta para considerar la participación ciudadana como una obligación, véase por ejemplo: Zaragoza, 1997.

En términos generales, como se puede apreciar, la evaluación del programa y las acciones en materia de seguridad pública por parte de las autoridades no resultó ser muy positiva,<sup>17</sup> sin embargo, la evaluación de los errores cometidos padece el mismo error que el análisis sobre el incremento de la inseguridad: el creer que es un problema de control de la población. Esto por supuesto que genera un alivio y una justificación para las autoridades, quienes creen así, que han hecho lo adecuado, y que son factores externos a ellos los que han producido y han evitado que los delitos sean atacados de manera conveniente.

#### b) Evaluación de las políticas municipales

En general, los municipios de Lerma, San Mateo Atenco, Xonacatlán, Ocoyoacac y Zinacantan consideraron la inseguridad como un problema de equipamiento y de falta de fuerzas del orden durante los seis años analizados. Para los municipios de Toluca y Metepec, las causas de delincuencia se localizaron—al igual que se manifiesta en el Plan de Desarrollo Estatal—en el crecimiento poblacional.<sup>18</sup> En particular en el caso de Toluca, se menciona a la población flotante que circula todos los días por la capital y que por tanto no es posible controlar; a la poca preparación de las fuerzas policiales, a la falta de equipo y de elementos para cubrir a amplios sectores de la población. Las propuestas para combatir la delincuencia se centran, entonces, en profesionalizar a la policía, modernizar los equipos de comunicación y armamento, fomentar la participación ciudadana y coordinar las acciones policiales de las distintas fuerzas del orden público; sin embargo, estas políticas varían de una administración a otra en el tiempo y en cada municipio, notándose en ellas la carencia de una visión global y amplia del proceso delictivo en la ZMVT. De hecho en los municipios que han vivido un proceso de alternancia en el periodo analizado, se puede observar la realización de una evaluación similar del problema de inseguridad y la implementación de casi los mismos programas.<sup>19</sup>

En materia de coordinación, el gobierno municipal de Toluca reportó para 1998, 40 operativos intermunicipales con los municipios de la ZMVT, sin embargo, estos se establecen según las condiciones propias de cada municipio, lo que genera desigualdades en las acciones que se toman en una región que, como otros espacios metropolitanos, funciona como una unidad económica y social. Las políticas que cada uno de los municipios ha implementado han sido, al parecer, insuficientes, pese a la alternancia política que algunas localidades han experimentado.<sup>20</sup> En otros, la carencia de programas de seguridad por una policía municipal débil ha dejado a su suerte a las políticas de la policía estatal; en fin, se puede decir que las políticas de seguridad pública en la ZMVT se han conformado a partir de una visión local, por lo que resultan inadecuadas para un espacio metropolitano. Incluso existe por parte de algunos alcaldes, el reconocimiento de que sin una política integral en la ZMVT será difícil combatir el crimen en cada uno de los municipios que la conforman,<sup>21</sup> pese a que desde 1985 existe una ley que regula la coordinación intermunicipal de las policías. Sin embargo, aun con este reconocimiento del problema de la inseguridad como un problema de carácter regional, no se han desarrollado programas integrales en este sentido.

17 En la *Memoria de Gobierno, 1993-1999* que realizó la administración, sólo se mencionan datos relativos a las inversiones en armamento y recursos humanos, pero no se hace mención del aumento en los índices delictivos.

18 Además de ser considerada esta idea en los planes de desarrollo municipal de ambos municipios, esta propuesta ha sido manejada en diferentes documentos y ponencias de los distintos presidentes municipales. [Véase Garduño, 1998 y Terrón, 1996.]

19 Es interesante anotar que en los municipios analizados no existe una diferencia significativa en la estrategia de seguridad pública a partir del cambio de partido gobernante en los casos de Lerma, San Mateo Atenco y Xonacatlán, a diferencia de, por ejemplo, el municipio de Naucalpan, donde el PRI privilegió una política de *community policing*, y el PAN de *police professionalization* [Rowland, 1999].

20 Los municipios de Xonacatlán y San Mateo Atenco son gobernados en la actualidad por el PAN, mientras que Lerma es gobernado por el PAN. La percepción de la inseguridad por dichas administraciones es muy similar a la visión que tienen el gobierno estatal y los otros municipios metropolitanos.

21 El presidente municipal de Toluca hizo esta observación en la revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. [Véase Garduño, 1998.]

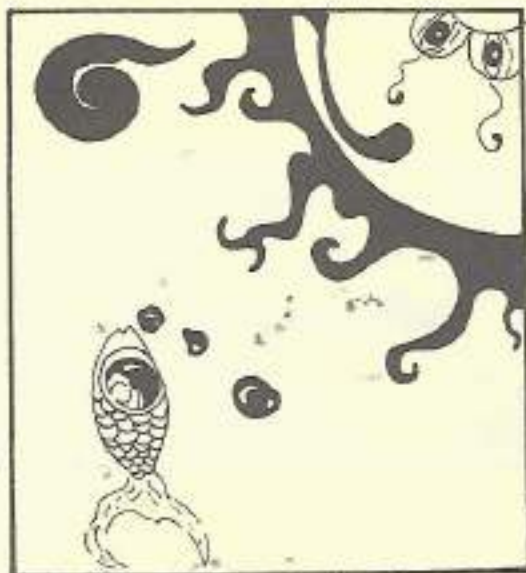
## 6. CONCLUSIONES

Como puede observarse, el incremento de la delincuencia en la ZMVT no ha sido atacado de manera precisa debido a la limitada visión que el gobierno estatal y los gobiernos municipales han adoptado al evaluar dicho fenómeno. Tanto una como otra instancia de gobierno han considerado que la mejor forma de atacar la delincuencia —que, según los datos analizados apunta hacia un incremento en los delitos de carácter patrimonial— es a través del aumento del personal y la mejora del armamento. Si bien estos dos aspectos son necesarios para atacar el crimen, es claro que no son suficientes.

Por otro lado, es necesario agregar la inexistencia de una visión metropolitana que considere la inseguridad como un problema de carácter regional. Lo que subraya —como señalan algunos autores [Ward, 1996]—, la incapacidad de crear, no sólo en México, sino en América Latina, mecanismos metropolitanos de gobierno que permitan afrontar soluciones a problemas comunes de una región —como el de la inseguridad pública en este caso—, porque ello significaría convenir en un nuevo paquete de responsabilidades que son ajenas a la forma y dinámica de la administración pública en México.

Es cierto que en algunos espacios metropolitanos en el país se han establecido organismos o convenios metropolitanos específicos para combatir la delincuencia, éstos amenazan las estructuras de poder del área policial de cada administración municipal, por lo que son poco más que organismos y convenios de papel con poco poder efectivo [Ward, 1996].

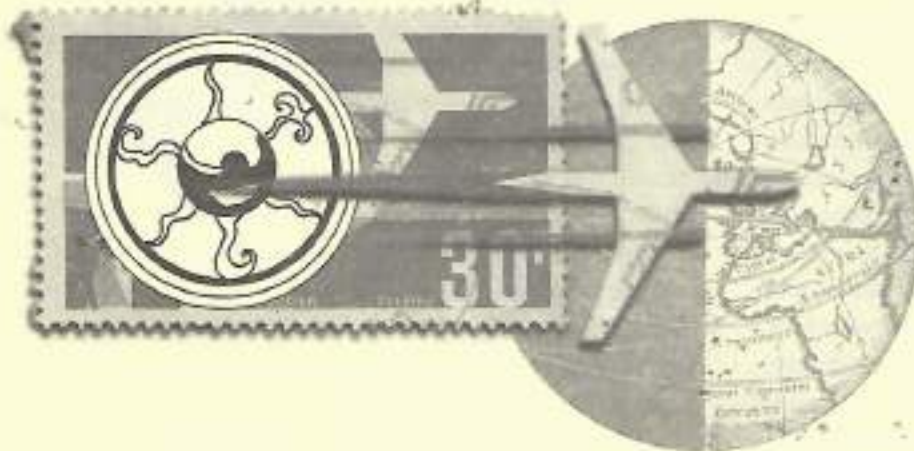
En este sentido, debería pensarse seriamente la posibilidad de establecer una coordinación metropolitana en materia de seguridad pública en la ZMVT, sin descartar incluso la creación de un mando único que no implique, por supuesto, la tradicional reducción de la visión municipal a la visión estatal.<sup>22</sup> Sea cual fuere el mecanismo de coordinación, a través de él



sería posible diseñar políticas integrales y a largo plazo que permitan atacar los problemas endémicos que padecen las policías municipales de la ZMVT y que son comunes a la mayoría de las corporaciones en el país: la falta de dinero para elevar el nivel y la calidad de vida de los policías, así como para establecer programas efectivos de profesionalización, combatir de manera efectiva y directa la corrupción, y permitir la continuidad de programas que la mayoría de las veces son interrumpidos por el cambio de administración municipal cada tres años. Dicha policía o coordinación metropolitana podría incluso articular, en un solo programa, las acciones que se han llevado a cabo de manera individual en cada uno de los municipios de la ZMVT.<sup>23</sup> Pero, sobre todo, una coordinación metropolitana en materia de seguridad

<sup>22</sup> Es necesario aponar que la experiencia en el Estado de México en materia de policías metropolitanas no ha sido muy buena. En la década de los setenta existía una policía metropolitana para el Valle de México que fue desintegrada por los problemas de corrupción y abuso de autoridad contra la ciudadanía; en el Valle de Toluca, en 1993, fue desaparecida la policía metropolitana de tránsito por los mismos problemas. En este sentido, si bien es cierto que estas experiencias no han sido satisfactorias, no por ello debe dejar de pensarse y discutirse una autoridad metropolitana de seguridad pública.

<sup>23</sup> Es evidente que el problema es complejo: son muchos los intereses que se pondrían en juego y muchas las tensiones que habría que desahogar. Por ejemplo, las relaciones entre los gobiernos municipales metropolitanos y el gobierno estatal que tiene sus poderes asentados en algunos de ellos; además las relaciones entre los mismos municipios que conforman la metrópoli [Regalado, 1998].



pública permitiría atacar el problema de la delincuencia desde una perspectiva regional.

Con respecto a la participación ciudadana, los gobiernos municipales y el estatal no han generado las condiciones adecuadas para su desarrollo, por lo que esta participación ciudadana es prácticamente nula. La ciudadanía prefiere contratar policías privadas, sistemas de alarmas, cerrar calles, en procesos que generan la fragmentación de la ciudad en lugares seguros e inseguros. Si bien algunas de estas acciones pueden influir en la disminución de la delincuencia, como permiten suponer algunas investigaciones [Rowland, 1999], a largo plazo generan un ambiente de *bunkerización* de los espacios urbanos y rompen con los mecanismos de solidaridad y participación ciudadana.

Finalmente, habría que señalar que combatir la delincuencia no es sólo un problema de organización policial, como se ha señalado reiteradamente en este documento. Debe quedar claro que para revertir efectivamente las tendencias delictivas es necesario impulsar políticas de integración social, así como acciones directas en materias de salud, bienestar, empleo y capacitación, vivienda, transporte público, deporte, recreación, aplicación de la justicia y, por supuesto, una acción policiaca eficaz. Una política que intente aba-

tir la inseguridad sólo podrá hacerlo si se combate efectivamente la pobreza y el desempleo, y si se eleva la calidad de vida de la gran mayoría de la población.

En este sentido se debe tener cuidado al querer importar una serie de políticas que sólo son efectivas en el plano del *marketing*, pero que en realidad son producto de una ideología securitaria y represiva, puesta en marcha a partir del supuesto caso exitoso de Nueva York. En esta ciudad se han establecido una serie de políticas, conocidas en general como de "cero tolerancia" y de "reparar las ventanas rotas", enfocadas a no tolerar infracciones administrativas (para evitar un entorno de falta de respeto a la ley), y acompañadas de algunos sistemas de información delictiva georeferenciada; de metas específicas de reducción de delitos por zona. Sin embargo, no se puede atribuir la caída de la delincuencia a estas políticas; en general, en Nueva York todos se atribuyen el efecto de reducción de los índices delictivos. El gobernador George Pataki sostiene que la ciudad es más segura gracias a las leyes puestas en marcha durante su administración; en particular, la rehabilitación de la pena de muerte y la supresión de la libertad condicional; el procurador general de Manhattan, por su parte señala que más bien, se debe a la crea-

ción, a iniciativa suya, de un grupo especial sobre homicidios y de la instalación de una oficina encargada de manejar la información sobre criminales peligrosos, en particular de la mafia organizada y de los dirigentes de bandas; cada uno se atribuye la paternidad del fenómeno de reducción delincencial en Nueva York [Body-Gendrot, 1998]. Pero lo que sí es una realidad es el hecho de que las políticas de "tolerancia cero" han traído más marginación y exclusión social a las comunidades no blancas de Nueva York, las cuales padecen un constante acoso policial y presentan un alto grado de encarcelamiento [Wacquant, 1999]. En Inglaterra, el gobierno laborista ha instrumentado políticas similares, acompañadas de pequeñas estrategias de "regeneración" de los tejidos sociales en las zonas de alta incidencia delictiva, con especial énfasis en el mejoramiento del entorno y la región urbana [Giddens, 1999]. Sin embargo, los resultados han sido también negativos, pues al privilegiarse la idea represiva de la política de "reparar las ventanas rotas" se ha generado un proceso de marginalización de los sectores sociales considerados como proclives a la delincuencia, lo cual se ve reflejado en el hecho de que Gran Bretaña ha aumentado su nivel de encarcelamiento de manera imponente, siendo los principales afectados

los desempleados y los grupos sociales marginados [Dixon, 2000].

En este sentido, se debe tomar en cuenta que una política efectiva de combate a la delincuencia no sólo se circunscribe a la acción policial, sino que requiere de una visión integral de la administración pública que incidirá directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y de los sectores donde se desarrollan y se llevan a cabo los crímenes. Esto quiere decir, que es necesaria la implementación de una política multisectorial cuyo eje de acción sea el combate a la inseguridad. Lo que requiere que las distintas áreas que componen el gobierno estatal y municipal coadyuven de manera efectiva, desde sus distintas áreas de acción, a la solución integral del problema de inseguridad. El problema de la seguridad pública debe ser un punto aglutinador de las acciones de gobierno, de lo contrario, la otra vía es la implementación de las ideas fundadas en la creencia de que es con mayor represión y mejores formas de control, de ciertos grupos sociales, como será posible acceder a un ambiente adecuado de seguridad. Esta política a mediano y largo plazo resultará, sin duda, socialmente más costosa que si se busca implementar una estrategia integral, coordinada y dirigida a atacar las causas reales de la delincuencia.



## BIBLIOGRAFÍA

- Alfaro Sánchez, Carlos y Nelson Arteaga Botello. "La seguridad pública: prioridad en la agenda nacional", en *Examen*, Año 10, Núm. 107, México, 1998.
- Alfaro Sánchez, Carlos y Nelson Arteaga Botello. *Metropolización y disparidades regionales en el Valle de Toluca*, Mimco, 1999.
- Arias Valdés, Rafael. *Toluca: la otra metrópoli mexicana*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México, 1997.
- Arroyo Juárez, Mario. "Métodos para medir la delincuencia", ponencia presentada en el foro: *Seguridad pública: perspectivas para el futuro de las metrópolis*, 30 junio—1 de julio, Tlalnepantla, México, 1998.
- Arteaga Botello, Nelson. "Sociedad y policía: un desencuentro", en *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana, Núm. 40, octubre—diciembre, México, 1998.
- Body-Gendrot, Sophie. *Les villes face à l'insécurité*, Francia, Bayard éditions, 1998.
- Dixon, Keith. *Un digne héritier*, Raisons d'agir, Francia, 2000.
- Garduño Pérez, Armando. "La inseguridad pública en el municipio de Toluca: retos y perspectivas", en *IAPEM: Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, Núm. 38, abril-junio, Toluca, México, 1998.
- Giddens, Anthony. *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, Madrid, España, Taurus, 1999.
- Gobierno del Estado de México. *Plan de Desarrollo del Estado de México, 1993-1999*, México.
- Gobierno del Estado de México. *Primer Informe de Gobierno, 1993-1999*, Gobierno del Estado de México, 1994.
- Gobierno del Estado de México. *Segundo Informe de Gobierno, 1993-1999*, Gobierno del Estado de México, 1995.
- Gobierno del Estado de México. *Tercer Informe de Gobierno, 1993-1999*, Gobierno del Estado de México, 1996.
- Gobierno del Estado de México. *Cuarto Informe de Gobierno, 1993-1999*, Gobierno del Estado de México, 1997.
- Gobierno del Estado de México. *Quinto Informe de Gobierno, 1993-1999*, Gobierno del Estado de México, 1998.
- Gobierno del Estado de México. *Sexto Informe de Gobierno, 1993-1999*, Gobierno del Estado de México, 1999.
- Gobierno del Estado de México. *Memoria de Gobierno, 1993-1999*, Gobierno del Estado de México.
- Negrete Salas, María Eugenia y H. Salazar. "Zonas Metropolitanas en México", en *Estudios demográficos y urbanos*, Vol. 1, Núm. 1, México, El Colegio de México, 1986.
- Orfield, Myron. *Metropolitica: a regional agenda for community and stability*, EUA, Brookings Institution Press/The Lincoln Institute of Land Policy, 1997.
- Regalado Santillán, Jorge. "Planeación y seguridad pública en la metrópoli tapatía", ponencia presentada en el foro *Seguridad pública: perspectivas para el futuro de las metrópolis*, 30 junio—1 de julio, Tlalnepantla, México, 1998.
- Rowland, Allison. *Local public security in Mexico: Bases for analysis and reform*, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Mimeo, 1999.
- Ruiz Harrel, Rafael. *Criminalidad y mal gobierno*, México, Sansores & Aljure, 1998.
- Terrón Mendoza, Miguel Ángel. "Crecimiento acelerado y desigual de los municipios del Estado de México. Caso Metepec", en Elvia Montes de Oca Navas (coord.), *Experiencias municipales*, (Serie: cuadernos municipales 7), Zinacantepec, México, el Colegio Mexiquense, 1996.
- Valdez Rivas, Alfredo. "La participación social para la prevención del delito en el Estado de México", en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, Núm. 59, México, INAP, 1998.
- Villar Calvo, Alberto J. *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano, herencia del centralismo y la subordinación*, México, Facultad de Planeación Urbana y Regional (FaPUR), UAEM/Plaza y Valdés Editores, 1998.
- Wacquant, Loïc. *Les prisons de la misère*, Francia, Raisons d'agir, 1999.
- Waller, Irvin. "Prevención del delito: la nueva esperanza de las políticas de urbanismo", en Elías Carranza (coord.) *Delito y seguridad de los habitantes*, México, Siglo XXI/Unión Europea, 1997.
- Ward, Peter. "Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas", en *Gestión y política pública*, Vol. V, Núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996.
- Zaragoza Contreras, Laura. "La participación social en materia de prevención del delito y su falta de regulación en el Estado de México", en *IAPEM: Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, Núm. 34, abril-junio, Toluca, México, 1997.

\*Maestro en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económica, Instituto Mexicano del Transporte, Apartado Postal 1098, Col. Centro, 76000, Querétaro, Querétaro. Teléfono (01 4) 216-9777. Telefax (01 4) 216-9671. Correo-e: juanojeda@yupimail.com

## LA SITUACIÓN PORTUARIA EN MÉXICO: LOS PUERTOS GANADORES Y LOS PUERTOS PERDEDORES (1988-1998)<sup>1</sup>

JUAN OJEDA CÁRDENAS\*

### 1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se estudia la situación de los puertos mexicanos desarrollando un argumento centrado en la idea de *puertos ganadores* y *puertos perdedores*. Bajo estas categorías se considera que los puertos están asociados a ciudades y se ubican en regiones de influencia, y que se benefician o empobrecen por las políticas adoptadas, como son las de liberación comercial, entre otras.

El que los puertos se ubiquen cerca de los distritos industriales, de las metrópolis y de los corredores comerciales, convierte a algunos en *puertos ganadores* y a otros en *puertos perdedores*, ya que, especialmente los primeros, se vinculan no sólo con los mercados de grandes ciudades, sino con empresas que realizan su comercio internacional con los mercados mundiales y con los circuitos económicos (o redes) ya constituidas en el campo industrial y

*Port condition in Mexico: loser and winner ports  
(1988-1998)*

*This paper studies the condition of the main Mexican ports from a perspective that points out the phenomenon of economical concentration, showing that since the commercial opening process was implemented in the country, there are winner and loser ports (loser ports category is defined in this paper as the one referring to those ports that concentrate commercial container cargo, obtain high incomes and profits, and have high regional influence). Winner ports are, according to this work: Veracruz, Alaminos, Tampico, Lázaro Cárdenas and Manzanillo. These ports concentrate 92 per cent of container cargo (except oil) and 69.5 per cent of total incomes. On the other hand, in the case of Tehuantepec Isthmus area, it is noted that the ports of Salina Cruz in Oaxaca State, and Coatzacoalcos in Veracruz State are apparently "loser ports" according to port containers activity, to their income and to its poor regional influence. In this way it is demonstrated that ports privatization process simultaneously concentrates and excludes, complicating the design of regional development programs for Southeastern region in Mexico; an area that the centre and God seem to have forgotten.*

**Keywords:** *ports and regions, regional development, ports administration, ports privatization, ports economy.*

comercial.<sup>2</sup> De esta forma la categoría de *puertos ganadores* se refiere en este trabajo a aquellos puertos que concentran carga comercial contenerizada, y que mueven, como reflejo de lo anterior, altos ingresos por servicios portuarios; y en tercer lugar, que son puertos con alto impacto regional en su zona de influencia. En contraste, los puertos perdedores manejan poca carga comercial contenerizada, tienen un movimiento de ingresos bajo y se aprecia que tienen escaso impacto regional en la zona donde se ubican, recordando los famosos enclaves petroleros del sur del país. Por esta última razón, pese a que los puertos petroleros son importantes, no son estudiados con detalle en este trabajo.<sup>3</sup>

Es decir, debajo de las categorías antes referidas se encuentran los procesos de concentración y exclusión del capital, que privilegian algunas zonas del territorio

1 Se agradecen los comentarios realizados en el Área de Relaciones Internacionales del Doctorado en Ciencias Sociales (1999-2001) de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Xochimilco de México. Igualmente, se reconocen las facilidades otorgadas por el Instituto Mexicano del Transporte en donde laboro. Obviamente ninguna de las instituciones nombradas puede asumir la responsabilidad de este artículo, que es exclusivamente mía.

2 Benko y Lipietz (1994: 22): *¿Qué es una región ganadora? ¿Una región que sale adelante (desde el punto de vista de los empleos, de la riqueza, del arte de vivir) por su propia actividad, o una región que vive a expensas de las que han perdido, incluso de una parte de sus propios habitantes? ¿Es la jerarquía de las regiones el resultado (quizá provisional) de un triunfo desigual, o la*

*causa de las ventajas de que disfrutan las primeras, que serían por tanto los centros de una periferia? Y, aún cuando los futuros centros fueran distritos (llamémosles entonces metrópolis), ¿han de ser necesariamente enormes? ¿Enjambres de distritos? ¿Deben las metrópolis, para ganar, convertirse en megalópolis?*

3 Como se mostrará más adelante, no se considera dentro de los puertos ganadores a los puertos petroleros, pese a que en un primer momento sí impactan en el territorio. El carácter comercial de los puertos es apreciado desde el punto de vista de la carga contenerizada. Los buques tanques que mueven el petróleo no presentan las características propias de un comercio internacional tradicional de productos no petroleros, que en el caso de México es evidente al ser un importante productor y exportador de petróleo.

*Era hermoso verlos como pequeños dioses pobres,  
semidesnudos, malnutridos, era hermoso  
verlos luchar y palpitar con otros hombres  
más allá del océano,  
con otros hombres de otros puertos miserables,  
y otros.  
quise decirles:  
"Hermanos",  
pero no tuve sino ternura que se me hacía cauto  
y que iba con su canto desde mi boca hasta  
el mar.*

Pablo Neruda



y que excluyen a otras zonas de México. Estas últimas, aparecen como regiones perdedoras del modelo neoliberal aplicado y por tanto son los *sure*s que utiliza Óscar Ugarteche [1997: 22] y que son típicos de los procesos de globalización aplicados en el mundo.<sup>4</sup>

El trabajo, que tiene un carácter demostrativo, considera los indicadores citados: la concentración de carga contenerizada, los ingresos de los puertos (medidos por sus ventas de servicios portuarios o ingresos por concesiones), y el rol que cumple el aspecto comercial y de promoción de los mercados, que entra en el campo de las políticas empresariales aplicadas. Respecto al indicador de impacto regional, éste se aborda en otro documento y requiere una base cuantitativa adicional, por lo que será presentado en otra etapa de la investigación.<sup>5</sup>

A continuación se estudian los aspectos de la apertura comercial aplicada en México y la presencia de dos modelos aplicados que obvia-

mente tienen impacto en el territorio, en las redes de transporte y en la dinámica propia de los puertos, objeto de análisis.

## 2. GLOBALIZACIÓN Y APERTURA COMERCIAL EN MÉXICO: DEL MODELO SUSTITUTIVO DE IMPORTACIONES AL MODELO HACIA AFUERA<sup>6</sup>

La política de apertura comercial que caracteriza al modelo económico neoliberal aplicado por México exige un rol diferente en los puertos del país. Los efectos de dichas medidas se reflejan precisamente en los profundos cambios estructurales en la economía y, obviamente, en el territorio, alterando de esa manera el modelo tradicional de desarrollo sustitutivo de importaciones, que se venía aplicando desde los treinta y que se dio en el contexto de un proceso nacionalista, con protección de los recursos naturales (como el petróleo) y la aplicación de programas de desarrollo industrial.

<sup>4</sup> Dice Óscar Ugarteche: "lo evidente es que el planteamiento actual sobre la globalización expulsa a la gran parte del mundo y deja solamente a aquellos países con gran capacidad de compra y con alta productividad, como parte del nuevo sistema global". Define que: "la globalización es un fenómeno entre países ricos y para ser más exactos, para los sectores ricos dentro de los países ricos. Es decir: Abre un norte en el mismo norte y un sur en el mismo norte; así como un norte en el Sur y un sur en el sur" (Ugarteche, 1997: 22).

<sup>5</sup> No es ocioso conocer un reciente diagnóstico del Sector Comunicaciones y Transportes que dice: *actualmente y luego de privatizados los puertos, persisten algunos problemas como una importante subutilización de la infraestructura portuaria; poca demanda de la rectoría inmobiliaria para desarrollos industriales; alta dispersión de las inversiones en materia portuaria; limitada integración de las infraestructuras de comunicaciones terrestres y portuarias; y falta de instrumentos que vinculen eficientemente los programas de desarrollo regional con la capacidad portuaria instalada. Asimismo, cabe señalar que se ha carecido de una estrategia de promoción y atención de los mercados naturales de cada puerto y se advierte por último, que en un número importante de puertos hay flujos de tráfico insuficientes para la amortización de inversiones en equipos con tecnología de punta, lo que genera un círculo vicioso* (Poder Ejecutivo Federal, 1996: 62).

<sup>6</sup> Como lo manifiesta la historia económica del presente siglo, se puede hablar en México de dos modelos: uno *hacia adentro* y otro *hacia afuera*; pero también se puede considerar que desde los treinta hasta mediados de los ochenta, se aplicó en el país el conocido modelo sustitutivo de importaciones (*hacia dentro*), que contrasta con el modelo actual o de impulso exportador (*modelo hacia afuera*). Por ello, el título de esta parte utiliza una denominación que busca recordar al lector latinoamericano las categorías tradicionales de los textos de historia.

Dicha política de desarrollo se desplegó en el marco de un Estado nacional benefactor, que priorizó el *desarrollo hacia adentro*, buscando también proteger al ciudadano a través de distintas redes sociales, características del Estado antes citado.

La forma de concebir el problema, propia de países que se ubican en la periferia, llevó también, a que el desarrollo regional y las redes de transporte acompañaran los procesos económicos y de circulación del capital, que tendieron a desarrollar las metrópolis y a privilegiar el norte de México, derivando en la concentración económica, demográfica y de infraestructura, ya tradicional en cuatro ciudades principales: ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla.

Para servir a las urbes ya referidas y vincular el comercio de México, principalmente, con Estados Unidos, los puertos, carreteras e infraestructura que conformaban redes, se diseñaron de manera central para servir al Norte, buscando que el transporte estuviera al servicio del modelo aplicado. Este modelo exigía bajar tarifas, contar con ferrocarriles, con líneas hacia el centro de México y hacia la frontera, y requería puertos tanto del Pacífico, como del Golfo, que facilitaran dicho comercio internacional, y en fin, demandaba un conjunto de incentivos que privilegiaran, como hasta ahora, el transporte carretero, el movimiento de productos comerciales y de petróleo hacia el Norte, Medio Oriente y Japón; así como comunicaciones e inversiones en el mismo sector, que abarataran costos aunque sacrificaran eficiencia, para facilitar el comercio interno y externo que organizaba el centro o metrópoli.

Con la globalización y los cambios estructurales que se dieron masivamente en el orbe a comienzos de la década de los ochenta, el *modelo hacia adentro* pierde eficacia y la política se torna de *apertura masiva*, en donde lo prioritario es atender los mercados internacionales en forma eficiente, a bajo costo, y con tarifas y redes de transporte que faciliten dicho movimiento comercial.

Fue así como desde 1988 se inició el masivo proceso de insertar a México en el Primer

Mundo. Los primeros pasos de "modernización y reordenación económica" fueron empezados en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988). Con Carlos Salinas (1988-1994), en los últimos años de los ochenta, se empezó propiamente un proceso de reestructuración del territorio, con actividades de privatización y venta de las principales empresas paraestatales, así como con el reconocimiento de que los puertos no cumplían un rol fundamental necesario para el nuevo modelo de desarrollo, debido a problemas sindicales, a falta de inversión, al burocratismo y a los mercados cautivos, tradicionalmente implícitos en la etapa económica anterior.

En efecto, históricamente, los puertos mexicanos (comerciales, industriales, pesqueros y turísticos) fueron operados esencialmente como organismos del sector público. Esa característica se tradujo en tres factores que afectaron la operación eficiente y el desarrollo de los puertos [GEA y Coopers & Lybrand, 1993: II-7]:

- Una administración portuaria excesivamente centralizada.
- Un sistema con rigideces institucionales que dificultaba la operación.
- Una carga importante para las finanzas públicas, derivada de los subsidios federales a la operación de los puertos.

Igualmente, la existencia de los puertos de México respondió a un sinnúmero de factores, entre ellos el azar, la atención de necesidades regionales específicas (Dos Bocas), el aprovechamiento de condiciones naturales propicias (Tampico) o el capricho político (Lázaro Cárdenas) [GEA y Coopers & Lybrand, 1993: II-9].

En síntesis, los puertos en México tradicionalmente presentaban atrasos respecto a los adelantos tecnológicos, restricciones en el mejoramiento de los métodos operativos, uso intensivo de la mano de obra, y persistencia de un sistema laboral estratificado, poco flexible; persistían también la concentración de carga en algunos puertos, el uso ineficiente de los recursos disponibles, y un control monopolístico tanto de los servicios conexos de transporte terrestre, como de las maniobras portuarias [Pérez, 1995: 303].



Una muestra de ese grave problema lo representa el puerto de Veracruz que fue objeto de requisa en 1993.<sup>7</sup>

En julio de 1993 se emite la Ley de Puertos y luego en noviembre de 1994 se dicta su Reglamento, creándose en ese año las denominadas *Administraciones Portuarias Integrales (APIs)*, con la función de organizar, administrar y operar los principales puertos del país. Aunque creadas como empresas privadas, y debido a que el Consejo de Administración de cada empresa tiene una mayoría de representantes públicos, se asegura un control de la entidad, de manera que cada institución funcione como una empresa paraestatal, logrando de esta forma que los puertos dependan de los lineamientos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Uno de los avances de este diseño, es que se busca que los recursos que se generen en cada API se queden en la zona o región de influencia, dependiendo de la eficiencia, eficacia y gestión de los directores portuarios que son elegidos por el Consejo de Administración. De esta forma el proceso de privatización de los puertos, que algunos especialistas denominan de *reestructuración portuaria*, asegura que el Gobierno Federal siga siendo dueño de las acciones y propiedades, tanto del terreno concesionado como del mar territorial que pertenecen a la zona de influencia de cada puerto.<sup>8</sup>

Debe adelantarse, a manera de hipótesis, que puede demostrarse que la apertura comercial y la globalización aplicada en México, al igual que la ejecutada en otros países y experiencias tipos, traería regiones ganadoras y regiones perdedoras y obviamente *puertos ganadores* y *puertos perdedores* (tomando la terminología de Benko y Lipietz:1994), y que por lo tanto, los cambios estructurales realizados en el transporte estarían específicamente favoreciendo el *modelo hacia afuera* con el privilegio de los puertos del norte: Manzanillo y Lázaro Cárdenas en el Pacífico; y

Veracruz, Tampico y Altamira en el Golfo. Aproximadamente, 92% de la carga comercial total contenerizada (medida en teus) sería manejada por los cinco más grandes puertos del país, ya enunciados.

Ello considera sólo el movimiento de altura, ya que si se toma en cuenta el movimiento de cabotaje (de comercio interno), especialmente petrolero, se encuentra que los puertos de Salina Cruz, de Coatzacoalcos y de Pájaritos, en Veracruz, mueven aproximadamente 32.2% del total. En contraste, los llamados *puertos líderes* (o *puertos ganadores*) antes comentados, sólo manejaron en el mismo periodo 19.1% del total (promedio de los años 1992-1998).

Bajo este panorama, si bien es cierto que el modelo hacia afuera está privilegiando un comercio internacional que utiliza las redes del norte, en el caso del movimiento petrolero de cabotaje se nota una tendencia distinta, ya que la estructura económica mexicana sigue dependiendo de puertos regionales del Sur y del Golfo (incluyendo Campeche y Dos Bocas), que son productores del petróleo que demandan las empresas ubicadas en las costas del país.

Actualmente se postula que el Istmo de Tehuantepec, debido a los procesos antes comentados, no es una región ganadora, sino por el contrario, una región perdedora. Esta apreciación debe matizarse porque, como se comprobó, desde el punto de vista del cabotaje y del movimiento petrolero, sigue siendo una región que es potencialmente significativa, aunque los impactos regionales de estos enclaves no incidan directamente en los niveles de vida de la población istmeña.

Tanto el puerto de Coatzacoalcos (en el estado de Veracruz), como el de Salina Cruz (en el estado de Oaxaca) son en la actualidad, puertos

<sup>7</sup> Para conocer la requisa de Veracruz y otros problemas de la privatización, puede revisarse el siguiente artículo: Germán Alarco y Patricia del Hierro, "Límites Económicos a la privatización portuaria: el caso mexicano (1992-1995)", *Genión Pública*, CIDE, Vol. v, Núm. 1, primer semestre de 1996.

<sup>8</sup> La única excepción a esta regla sería el caso de la Administración Portuaria de Acapulco que fue "vendida" al sector privado el 20 de junio de 1996. La norma oficial al respecto fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de julio de 1996.

regionales y con mercados locales cautivos que cuentan con una ventaja geográfica al estar distantes entre sí, sólo 310 kilómetros, es decir, la distancia más corta entre los puertos del territorio mexicano, lo que puede posibilitar el movimiento como corredor transfronterizo de mercancías que vienen por el Golfo (Atlántico) y que pasan al Pacífico para irse a los mercados internacionales.

Se estima que es posible reactivar el corredor transistmico aprovechando la infraestructura carretera, la capacidad ociosa de los puertos (véase Cuadro 1), la facilidad de contar con refineries y de tener un oleoducto que traslada el petróleo de Minatitlán (en Veracruz) hasta el puerto de Salina Cruz en el Pacífico.

CUADRO 1  
UTILIZACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTALADA EN LOS PRINCIPALES PUERTOS  
DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC

| Puertos       | Utilización(%) * | 1997 Utilización ( %) | Capacidad instalada (miles de toneladas) |
|---------------|------------------|-----------------------|------------------------------------------|
| Salina Cruz   | 11.6             | 13.0                  | 2,294                                    |
| Coatzacoalcos | 42.0             | 40.0                  | 5,789                                    |

\* Movimiento de carga en 1996 / capacidad potencial (todo en miles de toneladas).

Fuentes: Los puertos mexicanos en cifras, (1990-1996), Cuadro 3.2, y Los puertos mexicanos en cifras, (1991-1997), Cuadro 3.1, p. 69.

¿Cómo está afectando la globalización al Istmo de Tehuantepec? ¿Será una zona excluida?

¿Qué rol puede cumplir el transporte y especialmente sus puertos, que son empresas autosuficientes, pero que carecen de impacto regional, en una zona que está estancada y que tiene poca presencia industrial?

Debe distinguirse que Coatzacoalcos tiene mayores potencialidades que Salina Cruz, por lo tanto se considera posible una estrategia de complementación económica y comercial en donde reactivar el corredor transfronterizo: ello puede ser un importante detonante para toda la región.

Con el nuevo milenio y vigente el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), y ya en vías de firmarse el futuro acuerdo con los países europeos, es válido pensar en la necesidad de que México eleve su nivel de vida y la capacitación de la fuerza de trabajo del Sureste, zona perteneciente a una región de bajo crecimiento, con presencia de enclaves y con una polarización social que no beneficia al modelo aplicado, si se piensa en la importan-

cia del mercado, en aumentar sus potenciales consumidores y en la equidad tan de moda en los discursos de fin de siglo.

Bajo este fundamento se reitera la importancia económica, geopolítica y de relaciones internacionales que tiene este tema y que apuesta a conciliar lo global con lo local,<sup>9</sup> en una región específica del sureste de México, que como se anotó, tiene potencialidades, recursos naturales, comerciales e industriales, que pueden ser la base de un crecimiento económico de la zona de estudio que indirectamente beneficie a los habitantes del istmo, que como se sabe han estado ancestralmente postergados del desarrollo, meta final de toda estrategia socioeconómica.

A continuación y siguiendo el marco presentado, se buscará probar que existen regiones ganadoras y perdedoras, y lo que es más relevante, que se puede hablar de *puertos ganadores* y *puertos perdedores*.

<sup>9</sup> Véase, entre otros: Francisco Alburquerque, "Cambio estructural, globalización y desarrollo local", *Comercio Exterior*, Vol. 49, Núm. 8, México, agosto de 1999, pp. 696-702.

### 3. LA SITUACIÓN PORTUARIA EN MÉXICO: ¿LOS PUERTOS GANADORES Y LOS PUERTOS PERDEDORES?<sup>10</sup>

#### 3.1. EL ANÁLISIS DEL MOVIMIENTO PORTUARIO: ¿CONCENTRACIÓN DE CARGA CONTENERIZADA EN PUERTOS LÍDERES O GANADORES?

Desde 1990 y como reflejo de la política económica y comercial ya señalada, la carga general que se movilizó por todos los puertos del país tuvo un crecimiento en el primer periodo (1990-1994) de 2.3%, que contrasta con la reactivación más dinámica de los cuatro siguientes años, en donde se registró un nivel de 6.4%. Especialmente durante 1997, se movilizaron 219,788 miles de toneladas y 237,381 en 1998, cifra que supera ampliamente la que se regis-

tró en 1990, de tan sólo 169,140 miles de toneladas. Ello significa que el movimiento de exportaciones e importaciones ha crecido ampliamente en el marco del TLCAN firmado con Estados Unidos y Canadá, evidentemente, por la ampliación de mercados internacionales con Japón y Europa, que siguen siendo mercados importantes para México (véase el Cuadro 2). Es plausible advertir que una interpretación de estas cifras demostraría que el incremento en el tráfico de mercancías se debe al cambio del modelo de desarrollo presentado, como ya se vio en la primera mitad de los ochenta. Esta tendencia al ascenso se interrumpió con la devaluación del peso en los años 1994 y 1995, y posteriormente se vuelve a recuperar el alto ritmo de crecimiento.<sup>11</sup>

CUADRO 2  
TASAS DE CRECIMIENTO DEL MOVIMIENTO PORTUARIO TOTAL EN MÉXICO  
EN PORCENTAJES

|                     | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1998/ 1991 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------------|
| Tasa de crecimiento | 3.0  | 4.3  | 0.9  | 1.0  | 0.6  | 11.7 | 5.3  | 8.0  | 4.35       |

Fuentes: *Los puertos mexicanos en cifras*, (1992-1998), (1991-1997) y (1990-1996), SCT, Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, 1999, 1998, 1997, respectivamente.

Esta dinámica portuaria se basa en el movimiento petrolero y de contenedores que es realizado en los siguientes puertos: en el Pacífico en los puertos de Islas Cedros (Baja California), Manzanillo (Colima), Lázaro Cárdenas (Michoacán) y Salina Cruz (Oaxaca). En el Golfo, es destacable la actividad de Veracruz, Pájaritos (también en Veracruz), Dos Bocas (Tabasco) y Cayo Arcas (Campeche).

Como se observa, es relevante especialmente por el movimiento petrolero, el puerto de Salina Cruz en el istmo y el rol que viene cumpliendo Pájaritos, terminal que es administrada exclusivamente por PEMEX y que pertenece a la zona de influencia del puerto de Coatzacoalcos.

Últimamente, los informes de la iniciativa privada dicen: *el alto ritmo que vienen alcanzando los puertos después de la privatización*

*(1994) se debe no sólo al mejor desempeño exportador del país, sino también a la mayor operatividad de los puertos a consecuencia de su modernización.*<sup>12</sup>

10 Como lo plantea un documento oficial, pese a que México cuenta con 76 puertos marítimos y nueve fluviales, debe reconocerse que 31 de ellos tienen actividad comercial nacional o internacional. De ellos existen 17 Administraciones Portuarias Integrales (APIs). Una es de carácter estatal y la de Acapulco está concesionada al sector privado. De lo anterior, el análisis de este trabajo considera principalmente las quince APIs o puertos más importantes, en los cuales se encuentran obviamente los denominados puertos ganadores y perdedores que se analizan con detalle en este trabajo.

11 Se agradece esta aclaración realizada por el dictaminador anónimo de esta revista.

12 Véase: Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A. C., "Los primeros pasos hacia la privatización integral del sistema portuario mexicano", *Actividad Económica*, Núm. 208, México, mayo de 1998, pp. 17-18. Igualmente, como lo aportan los documentos oficiales y si se compara la capacidad portuaria de 1993 con la de 1998 en México, se registra que ésta ha crecido de 40.6 a 61.1%. (Para cifras absolutas véase el cuadro 3.1, p. 75 de *Los puertos mexicanos en cifras*, (1992-1998)). Asimismo, se recomienda para actualizar el diagnóstico véase: "Obsoletas las instalaciones de puertos mexicanos filtran caminos y ferrocarriles", en *El Financiero*, México, 18 de julio de 1999.

**CUADRO 3**  
**CRECIMIENTO DE LA CARGA SEGÚN DISTINTAS MODALIDADES**

|          | 1987-1990 | 1991-1998 |
|----------|-----------|-----------|
| Total    | 3.2 %     | 4.3 %     |
| Altura   | 1.8 %     | 6.9 %     |
| Cabotaje | 6.1 %     | 1.5 %     |

Fuente: *Los puertos mexicanos en cifras*, (1992-1998), (1991-1997) y (1990-1996), SCT, Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, 1999, 1998, 1997, respectivamente.

En el Cuadro 3 se detalla cómo en el periodo 1991-1998 la carga de altura (de exportación e importación) crece 6.9% y como la carga total ha aumentado 4.3%.

Este ritmo dinámico de crecimiento del movimiento de altura y, lo bajo del crecimiento del ritmo de cabotaje indican que la característica del *modelo hacia afuera* es un nuevo comportamiento que concurre al aumento importante

de las importaciones y el crecimiento destacado de las exportaciones.<sup>13</sup> En detalle, como lo registra el Cuadro 4, el movimiento de cabotaje ha sido negativo en muchos años del periodo debido a que la retracción del mercado interno reduce las ventas de petróleo y quita dinámica al movimiento de las costas del Pacífico y del Golfo, que resienten las etapas de contracción económica por las que pasó el país.

**CUADRO 4**  
**TASAS DE CRECIMIENTO DEL MOVIMIENTO PORTUARIO, 1991-1998**

|          | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1991/1998 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| Altura   | 5.1  | 4.8  | 2.4  | 6.1  | 3.0  | 17.9 | 9.5  | 6.2  | 6.9       |
| Cabotaje | -0.7 | 3.4  | -2.1 | 1.9  | 1.4  | -0.2 | -4.2 | 12.7 | 1.5       |
| Total    | 3.0  | 4.3  | 0.9  | 1.0  | 0.6  | 11.7 | 5.3  | 8.0  | 4.3       |

Fuente: *Los puertos mexicanos en cifras*, (1992-1998), (1991-1997) y (1990-1996), SCT, Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, 1999, 1998, 1997, respectivamente.

Parece plausible pensar que el movimiento de los puertos en México se ha reactivado, ayudado por esquemas que tienen mayor eficiencia y que llevan a movilizar más mercancía comercial por las Administraciones Portuarias Integrales (APIS). No obstante, hay que decir que mucho de los movimientos comerciales en los puertos dependen de los ciclos económicos, lo que hace que aumenten, por ejemplo, las importaciones de granos en Veracruz cuando se presentan sequías o que aumente la carga de cemento de la empresa Cruz Azul, que temporalmente compra Ecuador y sale por el puerto de Salina Cruz.

Estos dos ejemplos demuestran que algunos puertos se reactivan siguiendo las necesidades de los mercados internos y externos y reflejando, en algunos casos, los movimientos de las navieras, por lo que son las dinámicas internacionales no predecibles las que privilegian repentinamente el movimiento de los puertos. En todo caso, el concepto de la *economía-mundo* da una lógica internacional al movimiento portuario, por lo que son las necesidades de las economías desarrolladas y de los bloques comerciales de integración firmados los que reactivan los puertos y, por tanto, nuestras economías periféricas.

<sup>13</sup> Se entiende que el movimiento de altura se compone de un comercio internacional de exportaciones e importaciones.

En detalle, si se analiza el movimiento anterior en los puertos del Pacífico y del Golfo se encuentran algunas sorpresas.

Por ejemplo, si se estudia la concentración del total de carga en los cinco puertos más grandes, es decir: Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Altamira, Tampico y Veracruz, se

encuentra que, en promedio, sólo 19.1% de la carga total se movió por los denominados *puertos líderes*. Por otro lado, los puertos del Istmo de Tehuantepec (incluyendo Pájaritos) concentraron, en el mismo periodo, un promedio de 23% del total de la carga mexicana (Cuadro 5.)

**CUADRO 5**  
**CONCENTRACIÓN DE CARGA TOTAL**  
**PUERTOS LÍDERES Y PUERTOS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC, EN PORCENTAJES**

|                        | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Promedio |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|----------|
| Cinco puertos líderes* | 16.6 | 16.1 | 18.5 | 20.2 | 20.4 | 20.5 | 22.0 | 19.1     |
| Puertos del Istmo**    | 24.6 | 25.6 | 17.5 | 25.8 | 24.2 | 22.3 | 22.6 | 23.2     |

\*Considera los puertos de Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Altamira, Tampico y Veracruz.

\*\*Incluye los puertos de Salina Cruz, Coatzacoalcos y la terminal de Pájaritos administrada por PEMEX.

Fuente: SCT, *op. cit.*

Esta aparente duda acerca de qué pasa con el resto de carga total movilizada en todo el país, se explica al considerar la importancia que tienen los puertos petroleros, dentro de los que cabe resaltar: Islas Cedros en Baja California, Dos Bocas en Tabasco, Cayo Arcas en Campeche, Tuxpan en Veracruz,

Guaymas en Sonora y Guerrero Negro en Baja California Sur. Como lo indica el Cuadro 6 son puertos que movilizan en forma global, alta carga general y principalmente petrolera; aunque por lo anterior no son puertos ganadores, tal como se han definido en este trabajo.

**CUADRO 6**  
**CONCENTRACIÓN DE CARGA TOTAL**  
**PUERTOS LÍDERES, PUERTOS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC Y OTROS PUERTOS**  
**PETROLEROS DE IMPORTANCIA**  
**PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN RESPECTO AL TOTAL**



| Puertos                | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | Promedio |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| Cinco puertos líderes* | 16.6  | 16.1  | 18.5  | 20.2  | 20.4  | 20.5  | 22.0  | 19.1     |
| Puertos del Istmo**    | 24.6  | 25.6  | 17.5  | 25.8  | 24.2  | 22.3  | 22.6  | 23.2     |
| Islas Cedros, B.C.     | 6.3   | 6.2   | 8.5   | 6.5   | 7.0   | 5.7   | 5.5   | 6.5      |
| Dos Bocas, Tab.        | 12.6  | 12.4  | 17.0  | 8.7   | 11.2  | 11.6  | 11.0  | 12.1     |
| Cayo Arcas, Camp.      | 17.6  | 17.1  | 16.5  | 15.1  | 15.1  | 18.1  | 17.0  | 16.6     |
| Tuxpan, Ver.           | 3.7   | 3.9   | 3.0   | 4.0   | 3.4   | 3.8   | 4.1   | 3.7      |
| Guaymas, Son.          | 2.8   | 2.6   | 2.9   | 2.7   | 2.7   | 2.3   | 1.9   | 2.6      |
| Guerrero, B.C.S.       | 3.1   | 3.1   | 2.9   | 3.2   | 3.3   | 2.8   | 2.9   | 3.0      |
| Punta Venado, Q. Roo   | 2.2   | 2.5   | 2.8   | 3.2   | 2.8   | 2.7   | 2.9   | 2.7      |
| Resto                  | 10.5  | 10.5  | 10.4  | 10.6  | 9.9   | 10.2  | 10.1  | 10.3     |
| Total                  | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0    |

\*Los puertos líderes o ganadores son: Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Altamira, Tampico y Veracruz.

\*\*Los puertos del istmo son: Salina Cruz, Coatzacoalcos y la terminal de Pájaritos, administrada por PEMEX.

Nota: En total son 40 los puertos que movilizan la carga total por los litorales de México. Son veinte en el Pacífico y veinte en el Golfo y el Caribe. Destacan entre los anteriores once puertos importantes en el lado del Pacífico y diez en el Golfo y el Atlántico. El cuadro resalta los más importantes captando el fenómeno de concentración.

Fuente: *Los puertos en cifras, (1993-1998)*, SCT, *op. cit.*, Cuadro 5.2, p. 98.

En conclusión, si se considera dentro de las cargas comerciales al petróleo, no parecería que los puertos del istmo, ni los otros puertos anotados sean perdedores.

Bajo la perspectiva de excluir al petróleo, y considerando sólo la carga del movimiento de contenedores, según la modalidad de tráfico de altura, sí se registra que los denominados puertos gana-

dores (o líderes) movizaron 92.3% del total. Es decir, la carga contenerizada se encuentra concentrada sólo en los cinco puertos antes mencionados (véase Cuadro 7). Por su parte, el puerto de Salina Cruz, que se especializa en el manejo de carga contenerizada, sólo alcanza 6.8% de los puertos del Pacífico y registra 2.2% del total del país. En suma, es un puerto relativamente perdedor.<sup>14</sup>

**CUADRO 7**  
**CARGA CONJUNTA DE LOS CINCO PUERTOS GANADORES \***  
**EN MANEJO DE CARGA CONTENERIZADA, MEDIDA EN TEUS\*\***  
**EN PORCENTAJES RESPECTO AL TOTAL**

|                                 | 1992    | 1993    | 1994    | 1995    | 1996    | 1997      | 1998     |
|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|----------|
| Total (en teus)                 | 298,747 | 463,706 | 549,921 | 569,314 | 684,302 | 1102,875  | 1010,052 |
| Total puertos líderes (en teus) | 284,375 | 403,464 | 507,909 | 524,385 | 633,065 | 1 040,142 | 941,130  |
| Concentración (%)               | 95.1    | 87.0    | 92.3    | 92.1    | 92.5    | 94.3      | 93.1     |

\* Los puertos ganadores son: Veracruz, Tampico, Altamira, Lázaro Cárdenas y Manzanillo.

\*\* Los teus son unidades equivalentes a un contenedor de 20 pies de largo (con un volumen de 8x8x20).

Fuente: *Los puertos mexicanos en cifras. (1992-1998)*, op. cit., p. 124.

### 3.2. EL ESTUDIO DE LOS INDICADORES ECONÓMICOS Y FINANCIEROS: ¿CONCENTRACIÓN O APERTURA?

Desde los puntos de vista económico y financiero, la situación de los puertos en la segunda parte de la década de los noventa refleja éxitos, ya que en general, desde 1995 las empresas creadas han tenido utilidades que han representado, en promedio, 13% de los ingresos totales de todos los puertos en 1995; 15.4% en 1996; alcanzaron 19% de los ingresos conseguidos en 1997 y registran 21.9% de los ingresos en 1998.<sup>15</sup> Respecto a los egresos, éstos han aumentado, pero menos que los ingresos, demostrando así, que las entidades tienen objetivos de auto-sostenimiento y de autonomía económica y financiera. Entre 1988 y 1993, el presupuesto ejercido en el Sector Portuario y de Mari-

na Mercante alcanzó un monto de 2,200 millones de pesos, lo cual representa en promedio una transferencia de 440 millones de pesos [Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C., 1998: 21], suma que ya no erogan las APIS, pues sus ingresos promedio superan dicha meta, y además no son una

<sup>14</sup> Como lo indica C. Martner [1998: 255-256]: *Sin la generación de profundos cambios en las redes y en las rutas marítimas internacionales, que conduzcan a la utilización del Istmo de Tehuantepec para el tránsito interoceánico de mercancías entre el Atlántico y el Pacífico, no es factible esperar alteraciones sustantivas en torno al puerto. También puede verse el trabajo reciente de este autor: "Corredores intermodales de transporte y reorganización territorial: el caso del Istmo de Tehuantepec en México", ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores: Globalización y Territorio, Mimeo, 22 al 24 de septiembre de 1999, Toluca, Estado de México, pp. 37.*

<sup>15</sup> En todos los casos cuando se habla de los ingresos, el documento se refiere a los ingresos de los 15 puertos más importantes del país, que se han constituido en Administraciones Portuarias Integrales. Aquí están los cinco puertos ganadores, los puertos del Istmo de Tehuantepec y los otros puertos, menos importantes para este ensayo.

carga para la Federación.<sup>16</sup> Como se comprueba en el Cuadro 8 los ingresos siguen creciendo y, obviamente, los impuestos que se pagan al gobierno también. En suma, desde esta perspectiva, el proceso económico de los

puertos ha sido favorable para las finanzas del Estado, así como para las empresas creadas, que generan utilidades.

Debe reiterarse que el buscar la autosuficiencia económica y financiera exige que cada

CUADRO 8  
SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS 15 APIS, 1995- 1998\*  
PESOS CORRIENTES

|                                         | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   |
|-----------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Ingresos (en millones de pesos)         | 458.3  | 824.7  | 1263.5 | 1718.8 |
| Egresos (en millones de pesos)          | 398.6  | 696.9  | 1022.8 | 1340.7 |
| Utilidad (antes de impuestos)           | 59.7   | 127.8  | 240.8  | 378.1  |
| Impuestos (en millones de pesos)        | 20.6   | 52.5   | 96.9   | 137.5  |
| Porcentaje de Utilidades entre ingresos | 13.0 % | 15.4 % | 19.0 % | 21.9 % |

\*Se consideran, con criterios de comparación sólo 15 APIS, ya que la AP de Acapulco es actualmente privada y la AP de Quintana Roo es estatal. El análisis considera las siguientes empresas: Ensenada, Guaymas, Topolobampo, Mazatlán, Puerto Vallarta, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Salina Cruz, Puerto Madero, Altamira, Tampico, Tuxpan, Veracruz, Coahuila de Zaragoza y Progreso.

Fuente: *Los puertos mexicanos en cifras (1992-1998), (1991-1997) y (1990-1996)*, SCT, México, 1999, 1998 y 1997 respectivamente.

empresa financie sus gastos. En general, salvo la API de Puerto Madero (con baja carga), que tiene pérdidas, y la de Manzanillo, que registró un déficit en 1995; las restantes empresas han mostrado una solidez económica expresada en el registro de utilidades y el pago de sus impuestos. Más aún, en general, las utilidades han evolucionado positivamente, creciendo más de seis veces, comparando 1998 con 1995.

Las tendencias antes vistas en el campo económico-financiero pueden desagregarse a nivel de los puertos, para buscar la existencia de correlación entre el movimiento físico (expresado en carga comercial) y el nivel de ventas, medido a través del ingreso. Para ello, sólo se consideraron los últimos años de 1997

y 1998, encontrando, como lo registran los Cuadros 9 y 10, que las cinco empresas y puertos líderes llegaron a representar 65.1% del total de los ingresos del primer año y registraron un orden del 66.2% del total de los ingresos de las empresas en 1998. En conclusión, no sólo existe concentración de carga contenerizada en los cinco puertos escogidos, sino también se nota un fenómeno ganador desde el punto de vista de ventas y de ingresos en los puertos más grandes. Lo anterior quiere decir que hay regiones ganadoras y metrópolis que se benefician del ritmo económico de esas empresas, mientras que, por otro lado, hay puertos regionales pequeños que movilizan menos carga contenerizada y que por lo tanto alcanzan bajos ingresos. Es decir, hay *puertos ricos* y *puertos pobres*. De acuerdo a lo que dice Alain Lipietz [1979:32], no serían puertos ricos, sino



16 Es decir, sin autonomía económica y financiera en los puertos la Federación tenía que gastar cada año 440 millones de pesos en ellos. Actualmente ya no crea tal suma, ya que cada Administración Portuaria Integral (API) tiene sus ingresos y sus gastos, presupuesto que se maneja como el de cualquier empresa privada. Antiguamente, los aprovechamientos que se registraban en cada puerto eran remitidos al centro. De allí que se estime que existe un cambio estructural en la forma de manejo de los ingresos de cada API. Esto con la idea de privatizar servicios públicos y hacerlos depender cada vez menos de los presupuestos públicos.

**CUADRO 9**  
**INGRESOS DE LAS ADMINISTRACIONES PORTUARIAS INTEGRALES, 1997 Y 1998**  
**MILES DE PESOS CORRIENTES**

| Administraciones portuarias        | Ingresos 1997 | Ingresos 1998 |
|------------------------------------|---------------|---------------|
| Manzanillo                         | 157,539       | 200,261       |
| Lázaro Cárdenas                    | 119,791       | 139,312       |
| Altamira                           | 91,443        | 204,482       |
| Tampico                            | 118,611       | 160,515       |
| Veracruz                           | 335,314       | 433,280       |
| Salina Cruz                        | 67,150        | 78,296        |
| Coatzacoalcos                      | 134,324       | 125,503       |
| Otras APIS (incluye ocho empresas) | 239,400       | 377,183       |
| Total                              | 1263,572      | 1718,832      |

Fuente: Cuadro 4.1 de *Los puertos mexicanos en cifras, (1992-1998)*, SUT, mayo de 1999, p. 87.

**CUADRO 10**  
**CONCENTRACIÓN DEL INGRESO EN LAS APIS Y PUERTOS GANADORES LÍDERES VS.**  
**LAS APIS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC**

| Administraciones portuarias                            | 1997   | 1998   |
|--------------------------------------------------------|--------|--------|
| Concentración del ingreso de las Cinco APIS* vs. total | 65.1 % | 66.2 % |
| APIS Istmo vs. total                                   | 15.9 % | 11.8 % |
| APIS Istmo vs. APIS líderes                            | 24.5 % | 17.9 % |
| APIS Pacífico vs. APIS Golfo**                         | 50.8 % | 42.5 % |

\*Las cinco APIS y puertos ganadores son: Veracruz, Tampico, Altamira, Lázaro Cárdenas y Manzanillo.

\*\*Dentro de las APIS Pacífico se consideran: Lázaro Cárdenas y Manzanillo. Dentro de las APIS del Golfo se consideran: Veracruz, Altamira y Tampico. Las APIS del Istmo son: Salina Cruz y Coatzacoalcos.

Fuente: Cuadro 9.

puertos de ricos, y en contraste debería decirse que hay puertos de pobres y no puertos pobres.<sup>17</sup> Ello obviamente lleva al problema de la distribución del ingreso y la equidad, que este artículo no va, por ahora, a desarrollar.

En resumen, como lo comprueba el Cuadro 11, si hay concentración de ingresos y concentración de carga que demuestra la primacía de los cinco puertos líderes y denominados en este

trabajo *puertos ganadores*. El modelo, como se mencionó, apunta por muchas razones a concentrar la riqueza en las regiones y ciudades vinculadas a dichos puertos. De esta manera, se evidencia la presencia de puertos ganadores cercanos a los distritos industriales acordes a la era posfordista, a la *economía-mundo* flexible y obviamente, adaptable al interés globalizador de los países centro.

<sup>17</sup>En detalle, Alain Lipietz afirma en su libro, *El capital y su espacio*, publicado en 1979: *No hay 'región pobre' sino sólo regiones de pobres, y si hay regiones de pobres es que hay regiones de ricos y relaciones sociales que polarizan riqueza y pobreza y las que disponen en el espacio en forma diferencial... El hecho de que esa polarización adquiere la evidencia de un cierto social empírico (que permite hablar, por ejemplo de 'el conjunto de los países subdesarrollados', del 'desierto francés', de las 'regiones periféricas', etc., es lo que hace falta explicar; no se puede partir de ahí. (Véase: Alain Lipietz, *El capital y su espacio*, México, Siglo XXI Editores, 1979, p. 32.) Estoy de acuerdo con un dictamen anónimo de este artículo cuando afirma que es discutible equiparar el concepto de región al de puerto,*

especialmente si se trata de la obra de Alain Lipietz. Tras la tarea de profundizar en detalle la obra de Lipietz, lo que se trató de afirmar es que también es de interés el estudio de los puertos desde el punto de vista de la equidad o igualdad, pensando que un puerto debe, como toda obra o proyecto, favorecer a un grupo amplio de la sociedad en donde se asienta el puerto. No se trata de beneficiar sólo a empresarios, sindicatos, agentes comerciales o grupos privilegiados, sino a los excluidos de la sociedad, que viven en una ciudad y un puerto, y que no se benefician de la bonanza o beneficios que tiene la empresa portuaria. Un caso específico que puede probarse es el caso del puerto de Salina Cruz en Oaxaca, una de las zonas más pobres de México.

**CUADRO 11**  
**CONCENTRACIÓN DE CARGA E INGRESOS EN LOS PUERTOS GANADORES DE MÉXICO\***

|                                             | 1985   | 1996   | 1997                 | 1998   |
|---------------------------------------------|--------|--------|----------------------|--------|
| Concentración de carga (contenedores, teus) | 92.1 % | 92.5 % | 94.3 %               | 93.1 % |
| Concentración de ingresos (miles de pesos)  | 75.7 % | 71.1 % | 65.1 % <sup>18</sup> | 66.2 % |

\*Se consideran a: Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Veracruz, Altamira y Tampico.

Fuente: *Los puertos mexicanos en cifras*, (1992-1998), (1991-1997), (1990-1996), SCT, México, 1999, 1998 y 1997.

### 3.3. LA ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN Y ATENCIÓN DE LOS MERCADOS NATURALES DE CADA PUERTO<sup>18</sup>

Un aspecto que complementa el análisis antes visto se refiere a los aspectos de comercialización y promoción de los puertos. Como lo afirma el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes, la estrategia de promoción y comercialización en los puertos y realizada por las APIS no ha contemplado puntos importantes que tienen en cuenta todas las empresas privadas, especialmente, transnacionales y nacionales de gran magnitud, que diseñan agresivas campañas de estrategias de mercadotecnia internacional para, en este caso, aumentar y potenciar los puertos de México. Ello no implica que la carga no haya aumentado, sino que, a la luz de una nueva imagen de los puertos, se deben efectuar programas agresivos de promoción y comercialización, entendiendo que este mundo competitivo exige estar a la altura de las empresas que promueven sus productos en todo el orbe y que diseñan acciones estratégicas que buscan ampliar mercados. En detalle, el trabajo de promoción no debe desconocer la presencia de un sistema de puertos, tanto en el lado del Golfo como en el Pacífico, recordando que cada puerto presenta características y ventajas comparativas que lo hacen atractivo para distintos segmentos del mercado.<sup>19</sup>

Una muestra de ese trabajo y de los problemas específicos que tienen los puertos en este campo, lo da el caso de la empresa de Salina Cruz (API de Salina Cruz, S.A. de C.V.) quien en un foro de comercialización realizado en junio de 1997, señaló con detalle la presencia de tres problemas.

Específicamente, se demostró que más trabajo en esta área podía aumentar las exportaciones no petroleras, aunque los productos principales seguían siendo el cemento, el café, el polietileno, el P.T.A. (ácido tereftálico), el plátano en cajas, el tripolifosfato, la cerveza y el polipropileno. En otro aspecto, se postula como una meta importante para la empresa llegar a 520,000 toneladas de carga comercial no petrolera en el año 2002, lo que significaría alcanzar el nivel que tuvo el puerto en 1987. Lo anterior exigía un crecimiento anual muy alto: de 27.6%, que a la luz de los datos comparados con otros puertos del país era muy difícil de lograr. Por el contrario, se notó que desde 1991, el puerto en análisis estaba perdiendo importancia. Mientras que en 1991 la API representaba 11.3% de todo el movimiento portuario de México (incluyendo petróleo); en 1997, su participación es sólo de 7.1% del total. En relación a la carga, comparativamente con la del Pacífico, el grado de importancia de ésta también baja de 29.8% a sólo 19.5 %.

El análisis del movimiento de carga de tráfico de altura arroja, igualmente, que la participación respecto al total baja de 7.3% en 1991 a 3% en 1997. Exclusivamente, con relación a

<sup>18</sup> Este punto se concentra en explorar la importancia del puerto de Salina Cruz, a la luz de una estrategia específica de desarrollo, que interesa en el trabajo más amplio que se viene desarrollando. En la lógica se busca presentar esquemáticamente cómo se puede convertir a un "puerto perdedor" en "ganador". La información central utilizada se deriva del siguiente documento que fue presentado en un evento nacional de comercialización de todos los puertos del país y que se realizó en Veracruz. Véase al respecto: "La experiencia de promoción y comercialización en el Sureste del Pacífico Mexicano: el caso del puerto de Salina Cruz, Oaxaca (1994-1997)", ponencia que presenta la *Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.*, Veracruz, 26, 27 y 28 de junio de 1997.

<sup>19</sup> Véase: Boletín *FAI*, Año XXI, Núm. 131, febrero 1997.

las exportaciones, éstas fueron 8.7% del total en el primer año y 3.7% en 1997. Sólo en el movimiento de cabotaje (principalmente petróleo), conserva su importancia el puerto de Salina Cruz: representó 28.3% de lo movido por el Pacífico y ahora representa 24.8%. Por último, si no se considera el petróleo, la carga manejada por el puerto no alcanza a representar ni el 1% del total en 1997 (fue de 0.58%).

En síntesis, las proyecciones anteriormente expuestas deben ser revisadas a la luz de las tendencias vistas que están reduciendo el rol del puerto de Salina Cruz a sólo un mercado cautivo. Por lo mismo, se hacía necesario revitalizar la comercialización y promoción, mediante asociaciones con otras empresas industriales y navieras, y manejar como alternativa la posibilidad de un convenio entre los Gobiernos de México y Panamá, para derivar cargas del mismo Canal de Panamá al corredor y a los puertos del Istmo de Tehuantepec.<sup>20</sup>

Adicionalmente, tres puntos más son claves en el tema de la comercialización del puerto de Salina Cruz: discutir que la Gerencia de Promoción y Comercialización debe generar los recursos que

la vuelvan autofinanciable, el mostrar cómo una política de privatización mal entendida podría reducir en 72% los ingresos de la API, ya que se prescindiría de los ingresos que se tienen por abastecimientos de combustible, por el uso de la infraestructura de los barcos petroleros y por la licitación de la terminal de contenedores. Ello significaba alta dependencia de la API de Salina Cruz, de los ingresos provenientes de los barcos petroleros de PEMEX, y también, de las maniobras que se realizan en el patio de contenedores y que, como se mencionó, pretende licitarse junto con el ferrocarril transistmico. Por último, se valoró el proyecto transistmico, afirmando que su funcionamiento podría ocasionar un cambio estructural en la zona, con aumento en las cargas y con la presencia de maquiladoras, logrando así, un aumento del tráfico ferroviario, terrestre y marítimo. Es una propuesta vigente para el siglo XXI que puede ser confrontada con investigadores, empresarios, analistas y funcionarios públicos interesados en el desarrollo del Sureste y en especial de la región denominada Istmo de Tehuantepec. (Véase el Cuadro 12.)

CUADRO 12  
ESCENARIOS DE CRECIMIENTO DE LA CARGA GENERAL EN EL PUERTO DE SALINA  
CRUZ CON LA PRESENCIA DEL PROYECTO DEL CORREDOR TRANSISTMICO  
MILES DE TONELADAS

| Tipo de carga          | 1997   | 2000   | 2003   | 2007    | 2010    |
|------------------------|--------|--------|--------|---------|---------|
| Carga general          | 298    | 368    | 689    | 1970    | 4328    |
| Petróleo               | 16,700 | 16,700 | 16,700 | 16,700  | 16,700  |
| Contenedores (en teus) | 18,025 | 22,582 | 42,273 | 120,737 | 265,258 |

Nota: En este escenario la carga general crecerá 14.5 veces más y la del petróleo que depende de PEMEX permanecerá constante, lo que supone que el cabotaje y la exportación al Medio Oriente no sufrirán grandes cambios en trece años.

Fuente: Ponencia presentada por la Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V. en el Foro Nacional de Comercialización, en Salina Cruz S.A. de C.V., Veracruz, 26, 27 y 28 de junio de 1997, p. 16.

#### 4. CONCLUSIÓN

En este artículo se estudió el proceso de apertura comercial y globalización que tiene lugar en México, demostrando que existen *puertos ganadores* y *puertos perdedores*. Los *puertos ganadores* (líderes) son según este trabajo:

Veracruz, Altamira, Tampico, Lázaro Cárdenas y Manzanillo, que concentran 92% de la carga contenerizada (excluyendo el petróleo)

<sup>20</sup> Pese a que se trata de un caso específico para el cuerpo de este artículo, una manera de convertir en puerto ganador al puerto de Salina Cruz es mejorando su eficiencia y buscando que mueva más carga. La idea de revitalizar al Istmo de Tehuantepec como paso transfronterizo entra en esta lógica, que es recomendada en un trabajo más amplio y propio de la tesis doctoral que se viene elaborando.



y 69.5% del total de los ingresos. Por otro lado, en el caso de la región del istmo de Tehuantepec se registra que los puertos de Salina Cruz en Oaxaca y el puerto de Coatzacoalcos en Veracruz son aparentemente *puertos perdedores*, ya que el comercio internacional que se realiza con el Norte (Estados Unidos) y con Medio Oriente y Japón está privilegiando los cinco primeros puertos, que coinciden con zonas industriales, metrópolis y mercados ampliados y con facilidades de infraestructura que hacen más práctico el transporte portuario. El Istmo de Tehuantepec sigue siendo una zona deprimida, pese a contar con recursos petroleros y registrar empresas portuarias que desde el lado microeconómico son eficientes. En efecto, los puertos de Salina Cruz y de Coatzacoalcos (hay que agregar en el Istmo la terminal de Pájaritos, administrada por PEMEX) sólo están separados por 310 kilómetros, por lo que es factible, pese a las tendencias anteriores, reactivar el corredor transfronterizo, que antes de la entrada del Canal de Panamá (1914)

fue la puerta del comercio entre el Atlántico (Golfo) y el Pacífico. Una estrategia de desarrollo basada en el transporte y en convenios comerciales con el gobierno de Panamá puede ser un punto inicial que ayude a reactivar el Istmo, que hasta la fecha se sigue considerando dentro de las veinticinco regiones más pobres de México.

De esta manera, la conclusión empírica de este ensayo, apunta a demostrar que el proceso de privatización portuaria aplicado en México está llevando a una concentración de carga comercial y de ingresos, que contribuye a la exclusión de zonas, regiones y, desde luego, puertos y lugares de influencia de los mismos. La equidad y el bienestar que deben incluir estos procesos no parecen privilegiar a zonas empobrecidas, como es el caso del sureste mexicano, que presenta enclaves tradicionalmente asociados al movimiento petrolero. Lo anterior hace complicada cualquier política de desarrollo regional que se diseñe para apoyar a los habitantes del Sureste que han estado olvidados del Centro.



## BIBLIOGRAFÍA

- Alarco, Germán y Patricia del Hierro, "Límites económicos a la privatización portuaria, el caso mexicano (1992-1995)", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. v, Núm. 1, primer semestre de 1996.
- Benko, Georges y Alain Lipietz, *Las regiones que ganan: distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Edicions Alfons El Magnanim, Generalitat Valenciana, Diputación Provincial de Valencia, 1994.
- \_\_\_\_\_. "De la regulación de los espacios a los espacios de regulación", en *Diseño y sociedad*, Núm. 5, primavera de 1995, México, UAM-X, 1995.
- Boletín FAI*, Año XXI, Núm. 131, febrero de 1997.
- Centro de Estudios Económicos del sector Privado, A. C., "Los primeros pasos hacia la privatización integral del sistema portuario mexicano", *Actividad económica*, Núm. 208, México, mayo de 1998.
- Coordinación General de Puertos y Marina Mercante (S.C.T.), *Los puertos mexicanos en cifras, (1992-1998), (1991-1997) y (1990-1996)*, México, 1999, 1998 y 1997.
- El Financiero*, "Obsoletas las instalaciones de puertos mexicanos, faltan caminos y ferrocarriles", México, 18 de julio de 1999.
- Grupo de Economistas y Asociados (GEA) y Coopers & Lybrand, "Función y perfil económico de los puertos mexicanos", *Trabajo preparado para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, México, junio de 1993, pp. II-7.
- Lipietz, Alain, *El capital y su espacio*, México, Siglo XXI editores, 1979.
- Martner, Carlos, "Cadenas productivas y flujos comerciales en puertos del Pacífico (Manzanillo y Lázaro Cárdenas, 1982-1993), Notas censales, México, INEGI, 1997.
- \_\_\_\_\_. "La apertura comercial y los puertos del Pacífico en la reestructuración del territorio en México", *Tesis para optar por el grado de doctor en Ciencias Sociales*, UAM-X, Mimeo, Querétaro, 29 de julio de 1998.
- \_\_\_\_\_. "Reestructuración portuaria y territorial en los puertos del pacífico", *Vector de la Ingeniería Civil*, Núm. 25, mayo de 1999.
- Ojeda, Juan, "La economía del Istmo de Tehuantepec: ¿Una ruta al progreso?", *El Regional*, Salina Cruz, Oaxaca, abril 1997.
- \_\_\_\_\_. "La privatización de los puertos en México: Hipótesis y enseñanzas", *Actualidad Económica*, Año XXI, Núm. 190, Lima, Perú, junio-julio 1998.
- \_\_\_\_\_. "La privatización de los puertos y el desarrollo regional del Sureste de México", *Tesina INAP con Mención Honorífica. III Diplomado en Desarrollo Regional y Relaciones Intergubernamentales*, México del 17 de abril al 11 de septiembre de 1998, 28 de octubre de 1998 (b), 92 pp.
- Pérez E., María A. "Los puertos mexicanos ante el reto de la modernización", *Comercio Exterior*, Bancomext, Vol. 45, Núm. 4, México, abril de 1995.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes, 1995-2000*, México, febrero de 1996.
- Ugarteche, Óscar, *El falso dilema, América Latina en la economía global*, Caracas, Nueva Sociedad, 1997.

# Problemas del desarrollo

REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA

Publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas,

Universidad Nacional Autónoma de México,

Vol. 31, núm. 122, julio-septiembre, 2000.

## Í n d i c e

### Editorial

¿Mercado versus Estado en la industria eléctrica mexicana?

LETICIA CAMPOS ARAGÓN

### Artículos

La agricultura, la agroindustria y la restricción externa al crecimiento económico de México

GERARDO FUJII

Los mecanismos comerciales en la política global ambiental.

¿La postura de Estados Unidos es obstáculo o realismo?

EDIT ANTAL

La biodiversidad, el desarrollo sostenible y la crisis ecológica.

Consideraciones en torno a la transformación de la naturaleza en Ecuador

JOSÉ RAMÓN GUZMÁN ÁLVAREZ

Los retos actuales del desarrollo en Cuba

JULIO CARRANZA VALDÉS Y PEDRO MONREAL

Adam Smith: libertad individual y mercado

ANDRÉS BILBAO

### Coyuntura y debate

Los nuevos dominios de la ciencia económica

JESÚS ANTONIO BEJARANO†

### Voces de Latinoamérica

Imperialismo y colonialidad. Entrevista a John Saxe-Fernández

KARINA MORENO

### Información

Excavador

Un cierta mirada a la economía estadounidense

ROBERTO GUERRA MILLIGAN/SEMINARIO DE TEORÍA DEL DESARROLLO DEL IIEc, UNAM

La vida sesgada del economista colombiano Jesús Antonio Bejarano†

HERNAN CORREA ORTIZ

### Normas para la recepción de originales

La revista forma parte de la base de datos EconLit producida por la American Economic Association Publication, con empleo del sistema de clasificación del *Journal Economic Literature* (JEL), así como de los siguientes bancos de datos: *Alfa*, *Ciencias Sociales y Humanidades* y *Clase de la UNAM*, *LADB* de la Universidad de Nuevo México; *LANIC-ARL* de la Universidad de Texas en Austin, *HLAS* de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos, *Bancos Bibliográficos Latinoamericanos* y de *El Caribe* de la UNESCO;  *Hemeroteca Virtual Universitaria*, producto de la Gran Biblioteca Metropolitana del Consejo Regional de la Zona Metropolitana de la ANUTES.

Ventas: en librerías de la UNAM. Suscripciones y Ventas: Depto. de Ventas del IIEc: Torre II de Humanidades 1er. piso, Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F., MÉXICO o al A.P. 20-721, 01000, México, D.F., MÉXICO. Tel.: (52) 5623-0094, Fax: (52) 5623-0124. Correo electrónico: [ventasieco@servidor.unam.mx](mailto:ventasieco@servidor.unam.mx). Colaboraciones: Depto. de la Revista: Torre II de Humanidades, 5o. piso, Cubículo 515, Tel.: (52) 5623-0105, 5623-00-74, Tel/fax: (52) 5623-00-97, con Atención de la Directora: Mtra. Leticia Campos Aragón. Correo electrónico: [revprode@servidor.unam.mx](mailto:revprode@servidor.unam.mx) Consultar la página <http://www.unam.mx/ie> entradas Publicaciones y Problemas del Desarrollo.



## MERCADOS SEGMENTADOS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN CENTRO-NORTE. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A QUERÉTARO OVIDIO GONZÁLEZ GÓMEZ\*

### I. APERTURA COMERCIAL Y SEGMENTACIÓN DEL MERCADO DE AUTOTRANSPORTE

Desde mediados de la década de los años ochenta, se han observado cambios drásticos en diferentes planos de la vida nacional. Uno de ellos, de importancia indudable, ha sido la decisión elegida por el Gobierno Federal de modificar la vía de desarrollo. El cambio en el modelo de desarrollo económico, de un mercado protegido (con desarrollo mediante la política de industrialización por sustitución de importaciones) hacia otro modelo de mercado abierto (con desarrollo a través de la industrialización de impulso a las exportaciones), ha repercutido en casi todos los ámbitos del país. Las repercusiones, sin embargo, presentan diferencias notorias, en grado y signo, tanto en términos territoriales y de las actividades de la sociedad mexicana, como en términos de los diversos grupos o clases que la integran.

En tanto, el centro del cambio en el modelo de desarrollo económico se refiere a la manera en que los diferentes sujetos presentes en el territorio mexicano se insertan en la economía-mundo, la circulación de capital (ya sea capital-dinero o capital-mercancía) está aquí en el meollo del asunto. Por lo mismo, el traslado de la mercancía se encuentra en el centro de la discusión.

Más que como un ajuste ante el probadamente desgastado modelo previo, el cambio en la política económi-

*Transport market segmentation in the north-central area an approach to Querétaro State.*

*The decentralization is a historical process whose meaning depends on the actors and relationships that integrate it. To decentralize implies to transfer from central state appliances, attributions and resources (power) towards not central state appliances (local or intermediate), in a structural or sectorial form.*

*Many decentralization processes were given in Latin America, and great quantity of transformations, not always linked with those processes, that multiplied the work of the municipalities beyond their structural weaknesses (financial, administrative, political). Intermediate governments are relevant in the federal countries which represent the decentralization level in those societies.*

*The real situation imposes challenges for the political strengthening, economical financial and technical of the local governments and in some way, their fulfillment of "responsible public actor's work" of the local society.*

*Key words: transportation supply, transport market segmentations, industrialization process, regional development*

ca del gobierno mexicano puede entenderse como la adecuación necesaria, en lo relativo a los frenos al libre movimiento de mercancía y posteriormente de capital, a la nueva inserción de México en los circuitos de acumulación de capital [Rivera, 1993] en el sistema-mundo.<sup>1</sup>

Ajustes requeridos en otros ámbitos fueron realizados casi de inmediato, las diferentes modificaciones en el papel del gobierno mexicano en la conducción económica y en particular en la propiedad de empresas productivas y de servicios están ya ampliamente documentadas. Diversas liberalizaciones siguieron rápidamente este viraje y en especial, la desreglamentación del flujo de mercancías. Entre

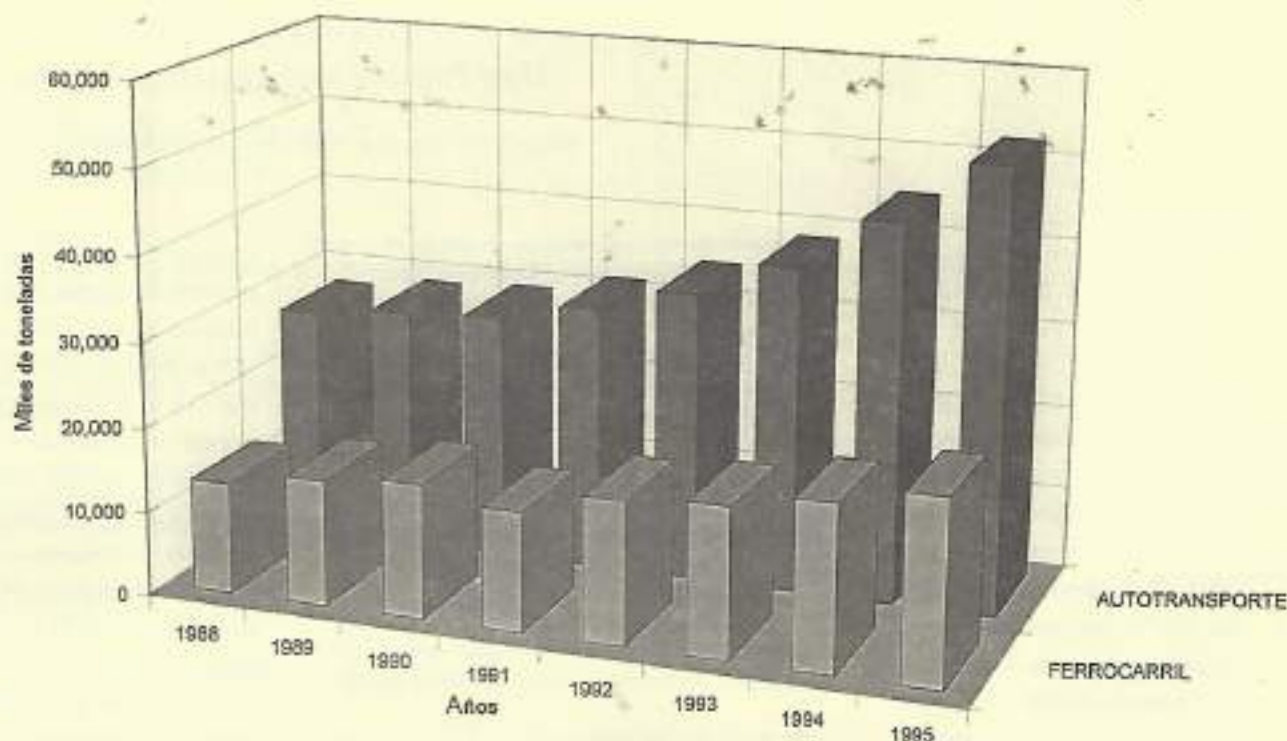
ellas, destaca por su importancia, la desreglamentación del autotransporte de carga en 1989.<sup>2</sup>

Como resultado de la combinación entre la intensificación de comercio exterior en México (derivado de la apertura comercial) y la respuesta del Gobierno Federal para destrabar la organización del autotransporte federal de carga como un obstáculo al modelo de desarrollo económico, los flujos de transporte terrestre se vieron incrementados rápidamente después de esta acción gubernamental (Gráfica 1).

1 Se utiliza aquí este término en el sentido que le da Immanuel Wallerstein (1979).

2 Ramiro Martínez y Carmen Segura (1995: 266-271), consignan una larga relación de "disposiciones legales relacionadas con el transporte, publicadas en el Diario Oficial de la Federación," desde 1989.

GRÁFICA 1  
EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN MODAL DE TRANSPORTE TERRESTRE



Fuente: MTI, Manual Estadístico del Sector Transporte.

La distribución modal, tan desfavorable desde varios puntos de vista, incluido por cierto el energético, se repite en los casos de las mercancías cuyo origen o destino queda fuera del territorio nacional, registrados como comercio exterior. Así, en correspondencia a la intensificación de los intercambios en valor del comercio exterior, el peso transportado que se ha reportado por modo de transporte creció tanto por autotransporte como por ferrocarril. Lo mismo ocurrió con el transporte aéreo y con el transporte marítimo. El aéreo se deja aquí de lado por su escasa importancia relativa y el marítimo por no realizarse dentro del territorio continental mexicano. En cualquier caso, destaca el hecho de que el autotransporte haya crecido a ritmos sensiblemente mayores que el ferrocarril, con un claro agudizamiento de la distribución modal antes referida.

La otra situación que resalta aquí es el desfase en el tiempo entre el crecimiento del comercio exterior y el de los flujos registrados de mercancía movida. Mientras que el comercio exterior muestra su punto de quiebre a un ascenso acelerado en 1986, la carga movida por modo de transporte presenta su inflexión más notable hacia el alza, cuatro o cinco años más tarde: en 1990 para el autotransporte y, en 1991 para el ferrocarril.

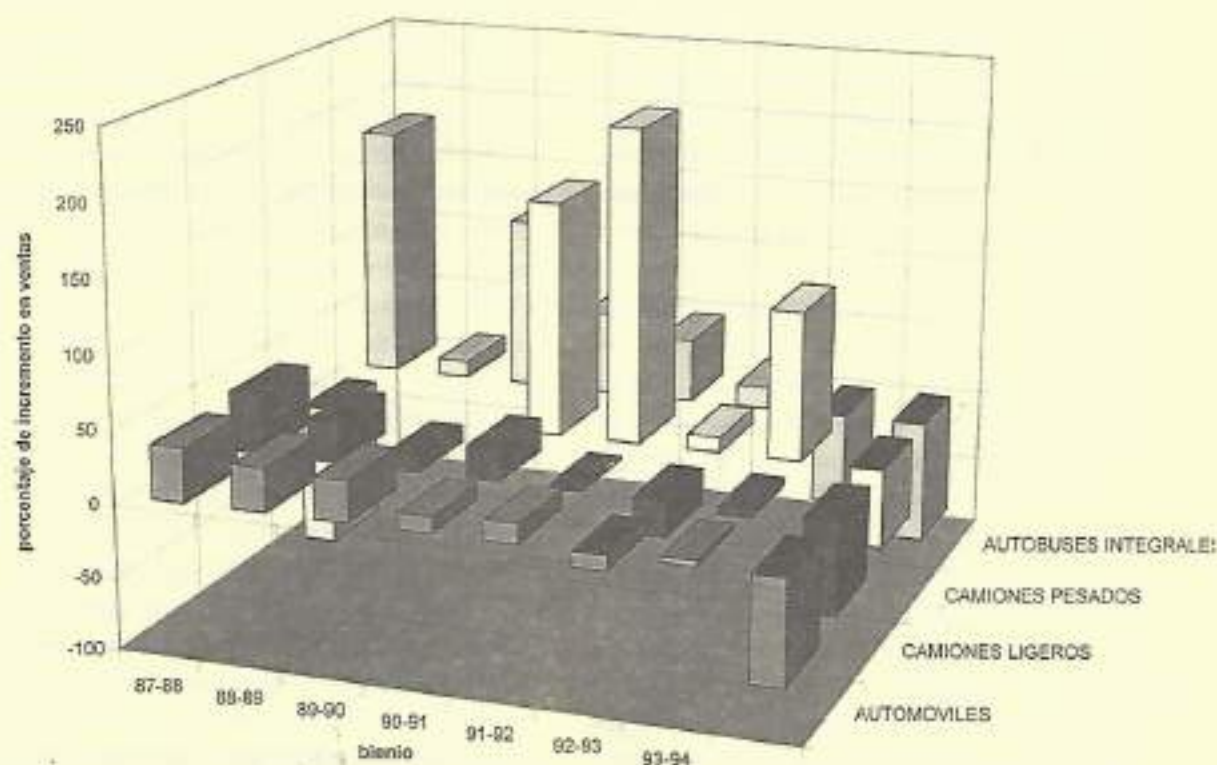
Este desfase puede ser entendido en gran medida como resultado del proceso de adaptación del mercado de autotransporte a las nuevas condiciones de mercado y a su marco reglamentario. En poco menos de tres años, una gran cantidad de empresas no ligadas a los antiguos cárteles de autotransporte entraron en el mercado (Gráfica 2), con equipo nuevo, de capacidad mucho mayor y sofisticada tecnolo-

gía, comparable con el que se emplea en Estados Unidos; muchas de ellas con seguimiento de la carga vía satélite y utilizando esquemas operativos congruentes con las formas de organización de la producción del tipo justo a tiempo e inventario cero, en correspondencia a los requerimientos de sus clientes principales. Con la renovación del equipo y de la forma de organización, sin embargo, no se apreció una correspondiente alza en los precios de los traslados de la mercancía. Más bien ocurrió el fenómeno contrario. De un mercado dominado por la oferta, a través de los cárteles regionales de transporte, se pasó, en muy poco tiempo, a un mercado dominado por la demanda [Izquierdo, *et al.*, 1997]. Los precios han sido ahora establecidos por las grandes empresas dueñas de la carga y en particular por las industrias de punta automotriz y de autopartes, así como la electrónica.

A la baja en las tarifas de transporte carretero, contribuyó la extensa sobreoferta generada a partir del acceso libre, sin concesiones limitativas, a cualquier empresario interesado en entrar al mercado. La estrategia de supervivencia seguida por gran parte de los antiguos autotransportistas y en particular por las empresas micro, también llamadas hombre-camión, implicó que ofrecieran servicios por debajo de sus costos totales y, a veces, por debajo incluso de los costos de operación, para mantenerse en competencia.

Pareciera éste un recuento exitoso de las fuerzas modernizadoras del libre juego del mercado, muy a tono con el modelo de desarrollo económico elegido 15 años atrás. La decisión de abrir el mercado, sin regulación, propició el surgimiento de empresas de auto-transporte eficientes, con mayor capacidad de

GRÁFICA 2  
ADQUISICIÓN DE EQUIPO DE TRANSPORTE, 1987-1995



Fuente: Elaboración propia con base en IMT, Manual Estadístico del Sector Transporte.



carga, que si bien se afirma, pueden incurrir en daños mayores a la infraestructura carretera del país, tienen efectos menores en el congestionamiento urbano y en el gasto energético que su desdoblamiento en unidades de menor capacidad. Propició también la renovación del parque vehicular dedicado al transporte de mercancía, con efectos aminorados en la contaminación ambiental. La mayor ventaja, sin embargo, pareciera residir en que este tipo de flota y su forma "moderna" de organización impulsa el desarrollo económico del país, reduciendo los costos totales incurridos en el traslado de las mercancías.

Esta, aparentemente, exitosa decisión de abrir el mercado del autotransporte, sin embargo, ha tenido consecuencias diferenciadas. Ciertamente, el autotransporte ofrece ahora traslado de mercancía eficiente y relativamente barato, pero esto no es el panorama generalizado en el país. Las modificaciones a la reglamentación respondieron con precisión a las demandas de aquellas empresas relacionadas con la producción mundial, las que tienen vinculaciones con otras partes del mundo y, en particular, con Estados Unidos en sus cadenas productivas. Este transporte moderno y eficiente corresponde entonces a tales requerimientos y para ellos, ha sido altamente exitosa la desreglamentación.

Una parte importante de empresas de autotransporte quebraron en el camino del ajuste en los precios del servicio. Otra parte, se adecuó mediante la subcontratación en periodos de alta demanda, supeditada a las empresas líderes del mercado mexicano, muchas de

ellas conocidas como "arrastradoras de carga" y subsidiarias de compañías estadounidenses. Otras más, mantuvieron su servicio, ineficiente y con equipo obsoleto, para cubrir aquella demanda de traslado de empresas manufactureras o comercializadoras pequeñas y de escala local o regional que, dada la sobredemanda, no puede ser servida por las empresas líderes de alta tecnología. El mercado entonces se segmentó por tipos de servicio.

La segmentación del mercado de transporte muestra ahora por lo menos tres fragmentos de mercado con una muy escasa vinculación o traslape. Uno relacionado con el comercio exterior, fundamentalmente, de mercancías en proceso y pertenecientes a las cadenas mundiales de producción, cuyas características de operación, servicio y equipo son similares a las que se observan en las cadenas de transporte internacionales en cualquier parte del mundo desarrollado. Por otro lado, existe un mercado de transporte asociado a las empresas de alcance nacional o casi nacional en las cuales se han incorporado formas de organización de la producción también de tipo justo a tiempo y con tendencia a mantener inventarios cercanos a cero. Para ellas, la oferta de transporte se ha adecuado también con compra de equipo, aunque en muy raras ocasiones existe seguimiento de la carga. Finalmente, gran parte de los requerimientos de las empresas pequeñas, de alcance local y regional, hacen uso de una oferta atrasada tecnológicamente que mucho se acerca a las características previas a la desreglamentación en cuanto a condiciones de servicio.

A partir de estos cambios en las condicionantes en torno al intercambio comercial y a la instalación de plantas productivas, la inserción de México al proceso de globalización fue facilitada rápidamente. Una de las condiciones para la producción de alcance mundial: comunicaciones y transportes de alta tecnología y eficiencia, pudo entonces ser desarrollada ampliamente en el territorio nacional. Esto puede constatare aún en indicadores tan agregados como el PIB por sectores. Es notorio cómo el ritmo de incremento del PIB de Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (Cuadro 1), a partir de 1992, fue mucho mayor que el ritmo del crecimiento del PIB total. Al mismo tiempo, la cantidad de empresas de autotransporte creció en gran medida, la calidad ofrecida por estas empresas se mejoró sustancialmente hasta ofrecer servicios comparables a los que atienden traslados internacionales en cualquier parte de la economía-mundo. Se llevaron a cabo los varios, complejos y diversos procesos de privatización de los servicios marítimo portuarios y ferroviarios, y comienza ya actualmente lo correspondiente a los servicios aeroportuarios. Surgieron instalaciones de consolidación y desconsolidación, casi todas ellas de capital privado, para los varios modos de transporte así como intermodales.

Aún contando México con una parte de su oferta de transporte en condiciones similares a

las del resto de los traslados internacionales en lo que atañe a tecnología, sistemas de gestión, material, equipo y mano de obra, no puede decirse que en todo el territorio nacional esta calidad de servicio sea la misma, ni tampoco puede afirmarse que la mayor parte de los traslados de mercancías en el territorio nacional sean usuarios de esta oferta. Otros segmentos de la oferta mantienen calidad de servicio inferiores, similares a los ofrecidos una década atrás: tiempos de entrega demorados y poco seguros, altas tasas de mermas y aún de robos, etcétera.

Esta diferenciación en tipos de servicio o mejor dicho, en calidad del servicio, corresponde a una segmentación de mercados que refleja la coexistencia de diversos circuitos de capital y, más en lo general, diferentes maneras, en que partes del territorio nacional y partes de los procesos productivos con base territorial en este país se incorporan al sistema-mundo de la economía globalizada. La quimera posterior a la apertura económica, la incorporación de México al primer mundo, ha tenido manifestaciones distintas en el territorio nacional. El resultado es un claro proceso dual de homogeneización/fragmentación, a través del cual, las anteriores definiciones regionales han cambiado, desarticulándose las regiones subnacionales que tradicionalmente se habían conformado durante el proteccionismo.

CUADRO 1  
EVOLUCIÓN DEL PIB DE TRANSPORTE, 1988-1996

| Año  | TOTAL     | TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES |          |            |
|------|-----------|---------------------------------------------|----------|------------|
|      | Absoluto  | Incremento                                  | Absoluto | Incremento |
| 1988 | 1,042,086 |                                             | 87,505   |            |
| 1989 | 1,085,815 | 4.20                                        | 91,603   | 4.68       |
| 1990 | 1,140,848 | 5.07                                        | 94,873   | 3.57       |
| 1991 | 1,189,017 | 4.22                                        | 98,125   | 3.43       |
| 1992 | 1,232,162 | 3.63                                        | 103,317  | 5.29       |
| 1993 | 1,256,196 | 1.95                                        | 107,480  | 4.03       |
| 1994 | 1,311,661 | 4.42                                        | 116,842  | 8.71       |
| 1995 | 1,230,771 | -6.17                                       | 111,081  | -4.93      |
| 1996 | 1,294,489 | 5.18                                        | 120,001  | 8.03       |

Fuente: Banco de México, [www.banxico.org.mx/cgi-bin/series](http://www.banxico.org.mx/cgi-bin/series)

## 2. QUERÉTARO EN EL CRUCE DE MERCADOS

No eran del todo falsas las expectativas de una profundización en las diferencias regionales debidas, primero, a la apertura económica y posteriormente, al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte [Hiernaux, 1994 y Pradilla y Castro, 1990]. Esto ha sucedido también en relación a la forma en que los mexicanos organizamos nuestros flujos. El contraste mayor, por supuesto, se observa entre corredores de transporte norteros, que canalizan flujos internacionales como Nuevo Laredo-ciudad de México [González, 1997] y corredores al sur, que cubren demandas regionales, como Salina Cruz-Tuxtla Gutiérrez. Mientras en el Norte el autotransporte tiene las características ya descritas, el Sur mexicano sigue mostrando un autotransporte inadecuado a sus demandas, caro y de equipo obsoleto, ineficiente y con incertidumbre de entregas, que limita aún más las escasas posibilidades de desarrollo regional en el sur y refuerza formas caciquiles de dominación.

La coexistencia de estos tres segmentos de mercado ocurre en prácticamente todo el país. Sin embargo, la presencia más acusada de flujos internacionales en el norte ha motivado que el mercado en su conjunto, en esa parte del país, tienda a moverse hacia las características que le son propias al primer segmento. Las regiones del país presentan ahora combinaciones de segmentos de mercados con una presencia menor de autotransporte de alta calidad y precio accesible, en la medida en que están más alejadas de los flujos internacionales, más alejadas de la frontera norte.

Lo anterior no significa, sin embargo, que la industrialización acelerada del Norte haya estado sustituyendo la industrialización de los tres centros urbanos más grandes. Ciertamente, el ritmo de crecimiento en el Norte es muy alto; pero algo parecido ha ocurrido en el centro, si se toma en cuenta no sólo la ciudad de México sino a la megalópolis en su conjunto. El problema aquí, no radica en las tendencias de crecimiento industrial regionalizado, sino en el tipo

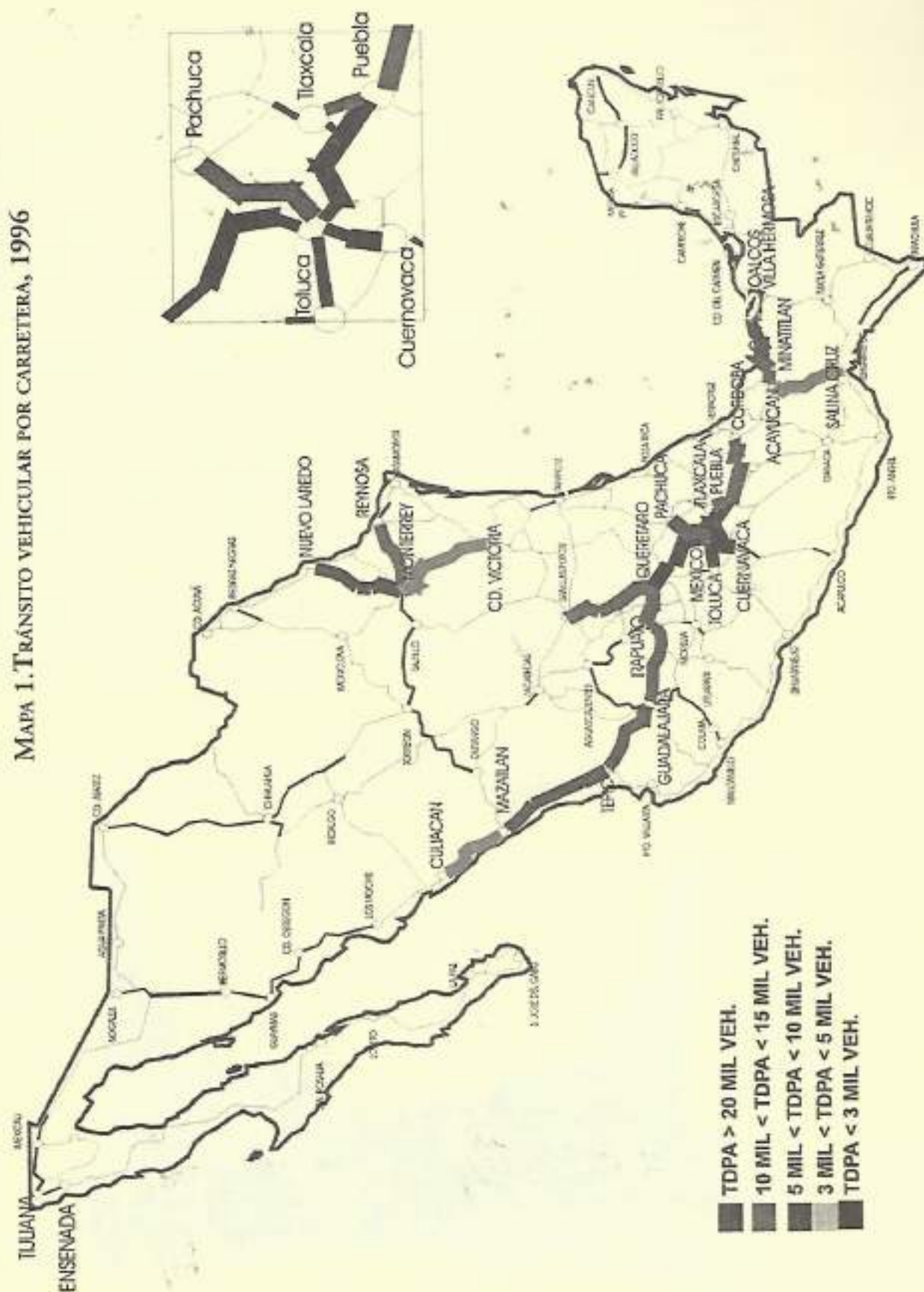
de procesos, su alcance territorial y los flujos que están asociados a estas características.

La capital del país sigue siendo un centro concentrador de procesos y actividades económicas. La mayor parte de los corredores carreteros más importantes parten o arriban a la capital (Mapa 1), como continuación del desarrollo histórico de la territorialización de actividades en el país, un desarrollo centralizado.

En la megalópolis y en algunas ciudades del centro del país ocurren procesos que ciertamente están asociados a la producción globalizada y por ello, una gran cantidad de movimientos de partes en proceso y de mercancía de consumo final tienen como destino u origen estas zonas urbanas, utilizando corredores de transporte por donde se mueve una oferta de servicios de alta tecnología, de forma similar a lo que sucede por la frontera norte. Pero también la ciudad de México alberga procesos de alcance nacional, la mayoría, cuya atención de servicio de autotransporte no tiene las mismas características de calidad. No son pocos, asimismo, los procesos de alcance local o regional que producen a pequeña escala y cuyo traslado ha de ser cubierto por los segmentos más atrasados de la oferta de autotransporte.

No sorprende entonces, la aguda concentración de flujos hacia y desde la ciudad de México. Debe hacerse, sin embargo, una diferenciación entre los flujos totales de aquellos que son exclusivamente de movimiento de mercancía, pues sus comportamientos no son similares. Los enormes flujos que se observan alrededor de la capital y que incorporan tanto al tránsito automovilístico como a los autobuses de pasajeros (locales, microrregionales y de alcance nacional) y a los camiones de carga de diverso tipo, muestran una distribución en estrella relativamente homogénea. El tránsito de todo tipo de vehículos es relativamente similar (dentro del mismo rango) por volumen entre la capital y las ciudades de Querétaro, Toluca, Cuernavaca y Puebla, mientras que es algo más reducido con la ciudad de Pachuca. Los primeros cuatro flujos no tienen comparación en el resto de la red nacional de carreteras.

MAPA 1. TRÁNSITO VEHICULAR POR CARRETERA, 1996



Fuente: Rafael Hernández Almonte, *Notas para el curso Transporte de Carga en México*, IMT, 1998.

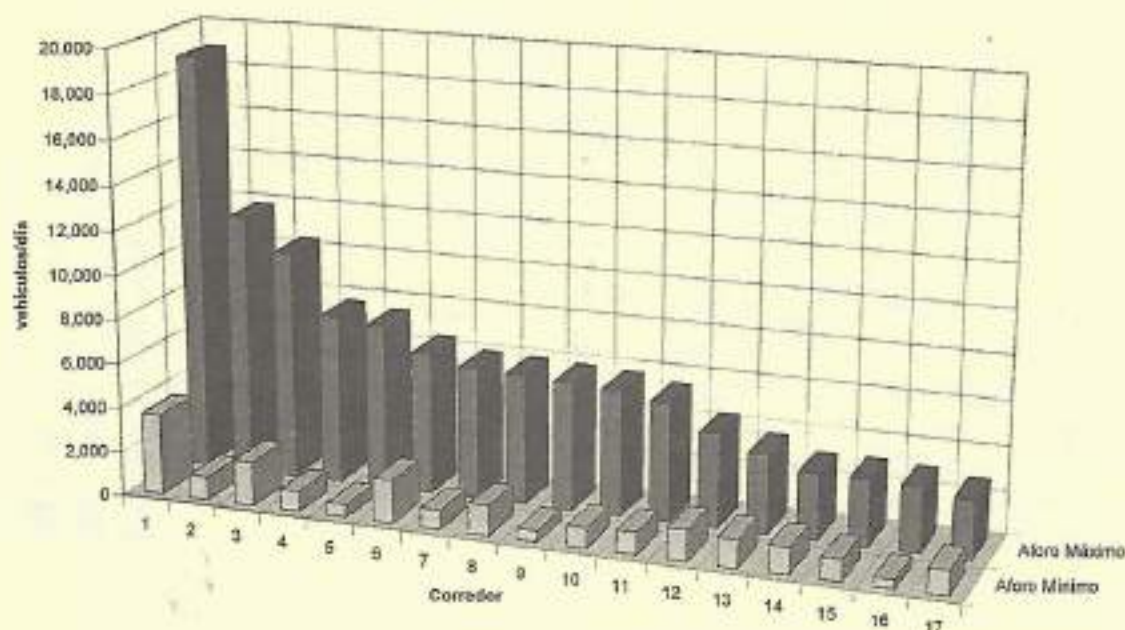
Si bien circula una cantidad similar de vehículos por las principales carreteras de la capital, las composiciones de sus flujos no son parecidas. La situación referida más arriba sobre las repercusiones de la apertura comercial en el traslado de la mercancía, concentran más la carga movida en unos cuantos arcos de la red carretera en torno a la capital del país (Gráfica 3).

Llama la atención la concentración de vehículos destinados a la carga que circulan por la carretera México-Querétaro, cerca de 19,000 al día como aforo máximo, mientras que en el otro extremo no aparece movimiento significativo de carga en las ligas hacia Cuernavaca. En una situación intermedia se encuentran las carreteras hacia Toluca, por donde circulan alrededor de 12,000 vehículos de carga por día. Por las carreteras hacia Puebla en conjunto, circulan poco más de 11,000 vehículos de carga por día, considerando los corredores hacia Veracruz y hacia Campeche, así como sus múltiples derivaciones. La liga a Pachuca soporta menos de 7,000 vehículos de carga por día.

La primacía de la ciudad de México como concentradora de los flujos se ve disminuida al utilizar este indicador en comparación al de vehículos totales. Destaca entonces que el principal flujo de vehículos de carga sea con dirección hacia el norte, hacia la frontera con Estados Unidos.

Otra diferenciación dentro de los flujos de carga puede dar una imagen más precisa de las diferencias entre los varios accesos carreteros de la capital. La presencia de camiones de gran capacidad, reciente y con emplazamientos en gran medida norteros, incide en un mayor peso de la mercancía movida a través de la principal carretera de liga entre la capital y la frontera norte, la carretera México-Querétaro. La primacía de este flujo por peso es indiscutible y con una diferencia notable (Gráfica 4). El tramo en cuestión muestra el movimiento de cerca de 240,000 toneladas de carga al día. El más cercano tramo de acuerdo a este indicador, incluida toda la red nacional, Querétaro-Nuevo Laredo, que por cierto debe ser considerado como una derivación de la misma ruta fronteriza, muestra un poco más de la mitad.

GRÁFICA 3  
CORREDORES PRINCIPALES DE TRANSPORTE DE CARGA SEGÚN SU AFORO

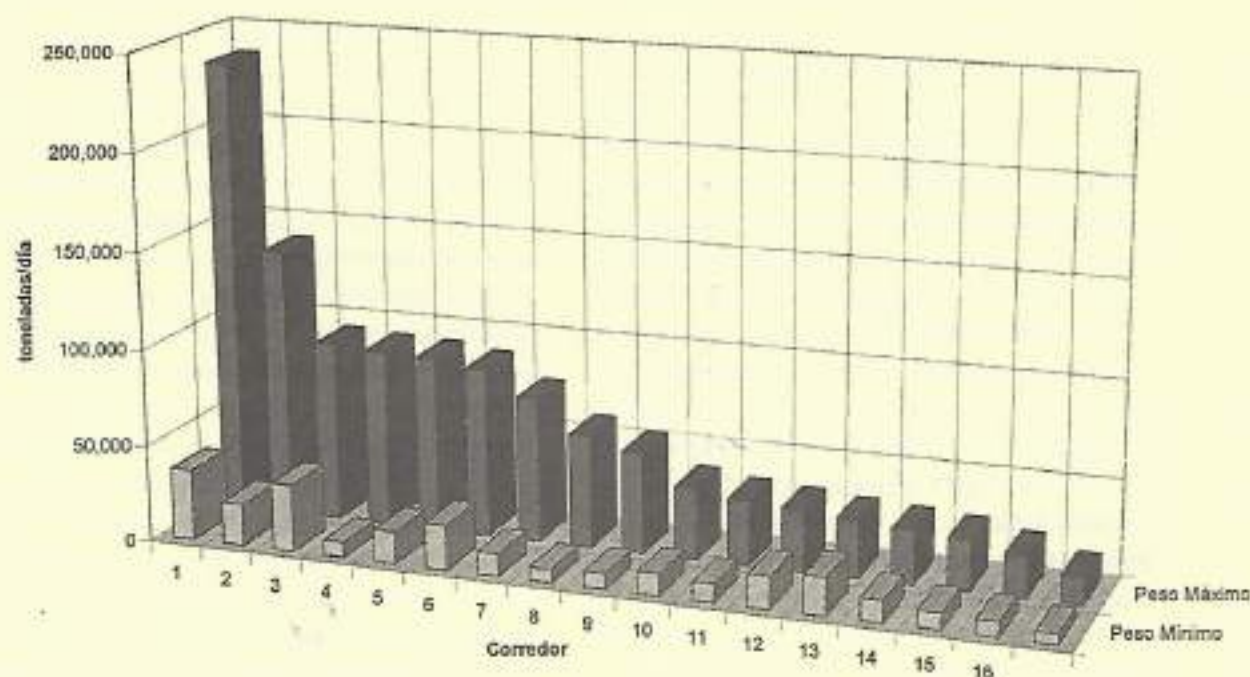


# CORREDORES PRINCIPALES DE TRANSPORTE DE CARGA SEGÚN SU AFORO

| Nº | Corredor<br>Descripción, Origen-Destino (ruta)                  | Aforo  |        |
|----|-----------------------------------------------------------------|--------|--------|
|    |                                                                 | Mínimo | Máximo |
| 1  | México-Querétaro                                                | 3,625  | 18,860 |
| 2  | México-Guadalajara (por Toluca y Morelia)                       | 1,025  | 11,744 |
| 3  | Querétaro-Nuevo Laredo (por San Luis Potosí y Monterrey)        | 1,982  | 10,314 |
| 4  | Puebla-Oaxaca (por Huajuapán de León)                           | 919    | 7,573  |
| 5  | Querétaro-Guadalajara (por Celaya, Irapuato y San Luis Potosí)  | 564    | 7,372  |
| 6  | Guadalajara-Monterrey (por Zacatecas y Saltillo)                | 1,961  | 6,359  |
| 7  | México-Campeche (por Puebla, Córdoba y Minatitlán)              | 876    | 5,899  |
| 8  | San Luis Potosí-Ciudad Juárez (por Zacatecas y Torreón)         | 1,366  | 5,851  |
| 9  | Guadalajara-Nogales/Tijuana                                     | 502    | 5,754  |
| 10 | Reynosa-Durango (por Monterrey y Torreón)                       | 916    | 5,642  |
| 11 | México-Veracruz (por Jalapa)                                    | 1,003  | 5,359  |
| 12 | México-Tampico (por Poza Rica y Tuxpan)                         | 1,387  | 4,256  |
| 13 | Irapuato-Zacatecas (por León y Aguascalientes)                  | 1,258  | 3,591  |
| 14 | Guadalajara-Manzanillo (por Colima)                             | 1,218  | 3,004  |
| 15 | Guadalajara-Tampico (por Aguascalientes y San Luis Potosí)      | 969    | 3,003  |
| 16 | Reynosa/Matamoros-Tampico (por Ciudad Victoria)                 | 390    | 2,910  |
| 17 | México-Monterrey (por Pachuca, Ciudad Valles y Ciudad Victoria) | 1,099  | 2,651  |

Fuente:Elaboración propia con base en Alfonso Rico, Alberto Mendoza y Emilio Mayoral, *Una aproximación a la definición de los principales corredores de transporte terrestre en México*, Sanfandila, IMT, México, 1997.

GRÁFICA 4  
CORREDORES PRINCIPALES DE TRANSPORTE DE CARGA SEGÚN SU PESO



# CORREDORES PRINCIPALES DE TRANSPORTE DE CARGA SEGÚN SU PESO

| Nº | Corredor<br>Descripción, Origen-Destino (ruta)                  | Peso   |         |
|----|-----------------------------------------------------------------|--------|---------|
|    |                                                                 | Mínimo | Máximo  |
| 1  | México-Querétaro                                                | 36,509 | 234,767 |
| 2  | Querétaro-Nuevo Laredo (por San Luis Potosí y Monterrey)        | 21,562 | 138,651 |
| 3  | Guadalajara-Monterrey (por Zacatecas y Saltillo)                | 34,572 | 92,562  |
| 4  | Querétaro-Guadalajara (por Celaya, Irapuato y San Luis Potosí)  | 7,880  | 91,142  |
| 5  | Reynosa-Durango (por Monterrey y Torreón)                       | 16,625 | 89,996  |
| 6  | San Luis Potosí-Ciudad Juárez (por Zacatecas y Torreón)         | 23,152 | 87,142  |
| 7  | México-Guadalajara (por Toluca y Morelia)                       | 11,554 | 74,640  |
| 8  | México-Veracruz (por Jalapa)                                    | 6,942  | 58,114  |
| 9  | Guadalajara-Nogales/Tijuana                                     | 8,034  | 51,902  |
| 10 | Irapuato-Zacatecas (por León y Aguascalientes)                  | 11,328 | 36,840  |
| 11 | México-Monterrey (por Pachuca, Ciudad Valles y Ciudad Victoria) | 9,528  | 33,540  |
| 12 | México-Tampico (por Poza Rica y Tuxpan)                         | 16,662 | 31,768  |
| 13 | México-Campeche (por Puebla, Córdoba y Minatitlán)              | 19,320 | 29,536  |
| 14 | Guadalajara-Tampico (por Aguascalientes y San Luis Potosí)      | 11,405 | 27,639  |
| 15 | Reynosa/Matamoros-Tampico (por Ciudad Victoria)                 | 8,634  | 26,105  |
| 16 | Puebla-Oaxaca (por Huajuapán de León)                           | 7,838  | 21,324  |
| 17 | Guadalajara-Manzanillo (por Colima)                             | 5,431  | 13,735  |

Fuente: Elaboración propia con base en Alfonso Rico, Alberto Mendoza y Emilio Mayoral, *Una aproximación a la definición de los principales corredores de transporte terrestre en México*, Sanfandila, México, IMT, 1997.

Por Puebla, correspondiendo a la ruta hacia la conexión marítima México-Veracruz principalmente, se trasladan poco menos de 90,000 toneladas de carga al día. A lo largo de las carreteras entre México y Toluca circulan casi 75,000 toneladas de carga al día. Por Pachuca circulan, en ambos sentidos como todas las cifras aquí presentadas, poco más de 65,000 toneladas de carga al día. De nuevo y sin sorpresas, no se reporta carga por peso que sea significativa por las carreteras entre México y Cuernavaca.

Se observan varias situaciones distintas de acuerdo a este indicador comparado con el anterior. Por un lado, la diferencia del acceso México-Querétaro resalta lo mencionado anteriormente, y es ciertamente esto lo más notable. Sin embargo, también el acceso hacia Toluca muestra una diferencia de posición ante el indicador de aforo. Mientras que con aquel indicador este acceso ocupaba la segunda posición por magnitud, en el indicador de peso baja a la tercera posición ante la importancia de México-Puebla. Pareciera que una mayor capacidad de carga de los vehículos que transitan por este último acceso incrementa su presencia en el total. La salida marítima por Veracruz incorpora entonces, partes del territorio capitalino a los procesos de la producción mundial.

Por otro lado, el intercambio comercial y las relaciones regionales entre México y Guadalajara provocan flujos con menores capacidades de carga, esto es, con vehículos de carga menores. Finalmente, la posición que guardaba el acceso México-Pachuca, si bien no se modifica como penúltimo lugar antes de Cuernavaca, si reduce su distancia respecto al resto, ello demuestra una participación mayor de vehículos de gran capacidad que en los otros accesos de importancia intermedia y tal vez similar a la que presenta el corredor México-Querétaro.

No de manera sorpresiva, a partir de la apertura comercial se ha consolidado la extraordinaria ubicación estratégica de la ciudad de Querétaro y de su corredor industrial a lo largo de la carretera 57.

La intensificación de flujos internacionales de autotransporte entre la Ciudad de México y la frontera norte (a través de Nuevo Laredo y de Ciudad Juárez) y que pasan por Querétaro, muestra sólo que en este estado se ubican las carreteras que enlazan de manera más eficiente el centro de México con el país vecino.

De la misma manera, pero referida al alcance nacional, los grandes volúmenes de carga que pasan por Querétaro y enlazan la ciudad de México con Guadalajara reflejan sólo la circuns-

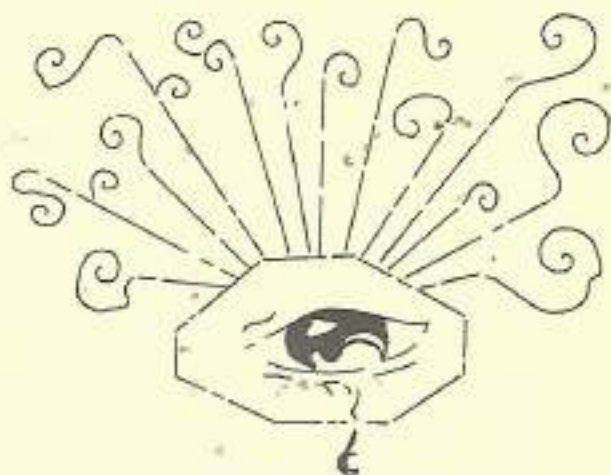
tancia de que Querétaro se constituyó como la salida del Valle de México a Occidente.

Sin embargo, Querétaro no es solamente el punto de cruce en los enlaces entre las tres ciudades principales del país y entre la capital y Estados Unidos. Precisamente, por este hecho geográfico y ante la dualidad de la industria manufacturera en su atención al mercado nacional y al de Estados Unidos, este estado se ha convertido, con la apertura comercial, en un emplazamiento preferente para la industria manufacturera reciente. A ello se debe la existencia de volúmenes de carga muy altos con destino u origen en la capital estatal.

No se trata ya solamente de flujos de paso por esta ciudad sino, dada su ubicación y dotación de infraestructura, de flujos que se generan en la ciudad y a lo largo de la carretera 57 y que comprenden tanto vínculos con emplazamientos fuera del país como de alcance nacional, además de aquellos que puedan considerarse locales o microrregionales en el propio estado de Querétaro.

### 3. ALCANCES DIFERENCIADOS DE LAS EMPRESAS MANUFACTURERAS

El crecimiento económico en el estado de Querétaro ha sido caracterizado por una amplia instalación industrial a partir de la segunda mitad de la década de los años setenta y sobre todo en las ciudades de Querétaro y San Juan del Río (González y Martner, 1990). Una parte importante de las empresas instaladas en Querétaro recientemente, tiene además como característica que su producción tiene destinos de alcance internacional y forma parte de la producción mundial fragmentada [Méndez, 1999], en virtud de su procedencia de capital exógeno [Morales y Ramírez, 1996]. Más recientemente, desde finales de la década de los años ochenta, este emplazamiento se ha visto complementado con las otras localidades a lo largo del corredor de la carretera federal 57 [González, *et al.*, 1994 y Osornio, *et al.*, 1999], así como con algunas localidades no muy alejadas de la misma vía de comunicación, sobre todo hacia



Tequisquiapan y de allí, y en menor cantidad, hacia Ezequiel Montes y Cadereyta de Montes. La excelente ubicación de la capital del estado y sobre todo, sus adecuadas comunicaciones carreteras y en menor medida, ferroviarias con la capital del país, Monterrey y Guadalajara y con la frontera norte mexicana, ha posibilitado este inédito emplazamiento industrial que permitió al estado de Querétaro sortear con cierto éxito la crisis de finales de los años ochenta y la de mediados de los años noventa.

La industria actualmente instalada en el estado de Querétaro presenta las siguientes características: por un lado, una fuerte presencia de empresas grandes (respecto al tamaño de la población y en comparación con otras ciudades relativamente similares) (Cuadro 2). Pero, por otro lado, también destaca el alto porcentaje de empresas pequeñas. Evidentemente, dada la inclusión de todo tamaño de empresas industriales, la presencia de microempresas es muy alta (se incluyen, por ejemplo, tortillerías).

Por esta misma razón, las empresas totalmente de capital nacional son preponderantes numéricamente. Sin embargo, llama la atención la fuerte presencia de empresas totalmente de capital extranjero y aquellas cuya participación de capital extranjero es paritaria con el nacional.

**CUADRO 2**  
**DISTRIBUCIÓN DE EMPRESAS INDUSTRIALES POR TAMAÑO Y**  
**PORCENTAJE DE CAPITAL EXTRANJERO**

| Tamaño   | 0     | 1 a 49 | 50 | 51 a 99 | 100 | Total |
|----------|-------|--------|----|---------|-----|-------|
| Micro    | 1,788 | 3      | 1  | 4       | 5   | 1,801 |
| Pequeñas | 311   | 5      | 13 | 4       | 11  | 344   |
| Medianas | 82    | 7      | 5  | 3       | 12  | 109   |
| Grandes  | 73    | 8      | 12 | 6       | 35  | 134   |
| Total    | 2,254 | 23     | 31 | 17      | 63  | 2,388 |

Fuente: *Directorio de empresas industriales del estado de Querétaro*, Gobierno del Estado de Querétaro.

**CUADRO 3**  
**DISTRIBUCIÓN DE EMPRESAS INDUSTRIALES POR TAMAÑO Y RAMA DE ACTIVIDAD**

|                                        | Micro | Pequeñas | Medianas | Grandes | Total |
|----------------------------------------|-------|----------|----------|---------|-------|
| Alimentos, bebidas y tabaco            | 497   | 32       | 10       | 26      | 565   |
| Textil y prendas de vestir             | 86    | 35       | 35       | 17      | 173   |
| Industria de la madera y sus productos | 165   | 18       | 4        |         | 187   |
| Química                                | 163   | 17       | 5        | 13      | 198   |
| Caucho y plástico                      | 91    | 62       | 15       | 21      | 189   |
| Minerales no metálicos                 | 114   | 39       | 7        | 4       | 164   |
| Metálica básica                        | 15    | 10       | 2        |         | 27    |
| Autopartes                             | 625   | 114      | 25       | 35      | 799   |
| Metal-mecánica                         | 28    | 8        | 6        | 18      | 60    |
| Papel, imprenta y editorial            | 13    | 8        |          |         | 21    |
| Total                                  | 1797  | 343      | 109      | 134     | 2383  |

Fuente: *Directorio de empresas industriales del estado de Querétaro*, Gobierno del Estado de Querétaro.

En lo que respecta a la rama industrial a la que pertenecen las empresas instaladas en Querétaro (Cuadro 3) llama la atención la fuerte presencia de empresas de autopartes, muy por encima de la rama de alimentos, bebidas y tabaco. Por la inclusión en la fuente de las microempresas, se esperaría una cantidad predominante de esta última rama, con atención al mercado local. El predominio de las empresas, de autopartes permitiría suponer una tendencia importante hacia el comercio exterior, dada la ausencia de empresas armadoras en el estado de Querétaro y ante el cambio reciente en el destino de la producción automotriz mexicana, con un énfasis mayor en la exportación.

Comúnmente se asocian estos tres indicadores tanto con el alcance del mercado al que atienden las empresas como con la consecución de sus insumos. Así, puede pensarse que el tamaño define proporcionalmente la amplitud del mercado atendido. Por otro lado, la participación de capital extranjero determinaría también proporcionalmente una mayor cobertura de los vínculos de las empresas. Finalmente, algunas ramas, sobre todo aquellas conectadas con manufacturas globalizadas y en particular, con la industria automotriz, tendrían una cobertura mayor.

Dado el proceso globalizador y la decisión del gobierno federal por ingresar a los mercados mundializados casi sin cortapisas arancelarias,

es de esperarse que las empresas de alcance mundial (o continental), requieran tener un control mucho más estricto de sus enlaces comerciales e impongan sus ritmos y formas de organización de la producción a las empresas de transporte. Así, las empresas con alcance internacional han de externalizar [Tixier, Mathé y Colin, 1988] sus requerimientos a las empresas autotransportistas.

Por otro lado, las empresas de alcance nacional tienen requerimientos de organización de la producción menores a los anteriores, aunque la competencia al interior del mercado doméstico está también incorporándoles formas productivas y ritmos de producción que tienden a igualarlas a sus similares en los mercados mundiales.

Por último, las empresas pequeñas, de capital nacional y de ramas asociadas al consumo local, tendrían posibilidades muy escasas de controlar la calidad del servicio de transporte.

Para tratar de explorar la manera en que se define el alcance de mercado de las empresas y, con ello, las características demandadas al autotransporte, se realiza en este apartado un análisis estadístico de la amplitud de los vínculos empresariales.

Se define aquí, vínculo, como la relación comercial declarada tanto de origen de insumos como de destino de los productos. En la fuente utilizada se consignan hasta seis vínculos posibles de origen de insumo y seis vínculos posibles de destinos de productos por empresa.

No se ponderan en este documento los vínculos de acuerdo a la cuantía del intercambio (por volumen, frecuencia o valor), sino se hace referencia sólo a la existencia del vínculo. Para facilidad de la interpretación, se agrupan los alcances en local (dentro del estado), nacional e internacional.

Aunque debe reconocerse la importancia espacial de una desagregación mayor, se considera aquí que la calidad del servicio demandado de autotransporte debe responder a este nivel de desagregación.

Al computar los vínculos declarados de origen de insumos de acuerdo al tamaño y alcance (Cuadro 4 y Gráfica 5), se observa, no sólo que los vínculos de las empresas micro son preponderantes, pues esto responde a la altísima cuantía de estas empresas, más importante, se observa que los comportamientos en cuanto a alcance son claramente diversos en función del tamaño.

Las empresas micro tienen básicamente alcance local, menores vínculos nacionales y drásticamente menores vínculos de importación. Los otros tres tamaños muestran sus mayores vínculos de origen de insumos en el alcance nacional, aunque debe anotarse que el segundo alcance de sus orígenes es el local para las empresas pequeñas, mientras que para las medianas y grandes es la importación. En este último caso, casi iguala los vínculos de origen nacional.

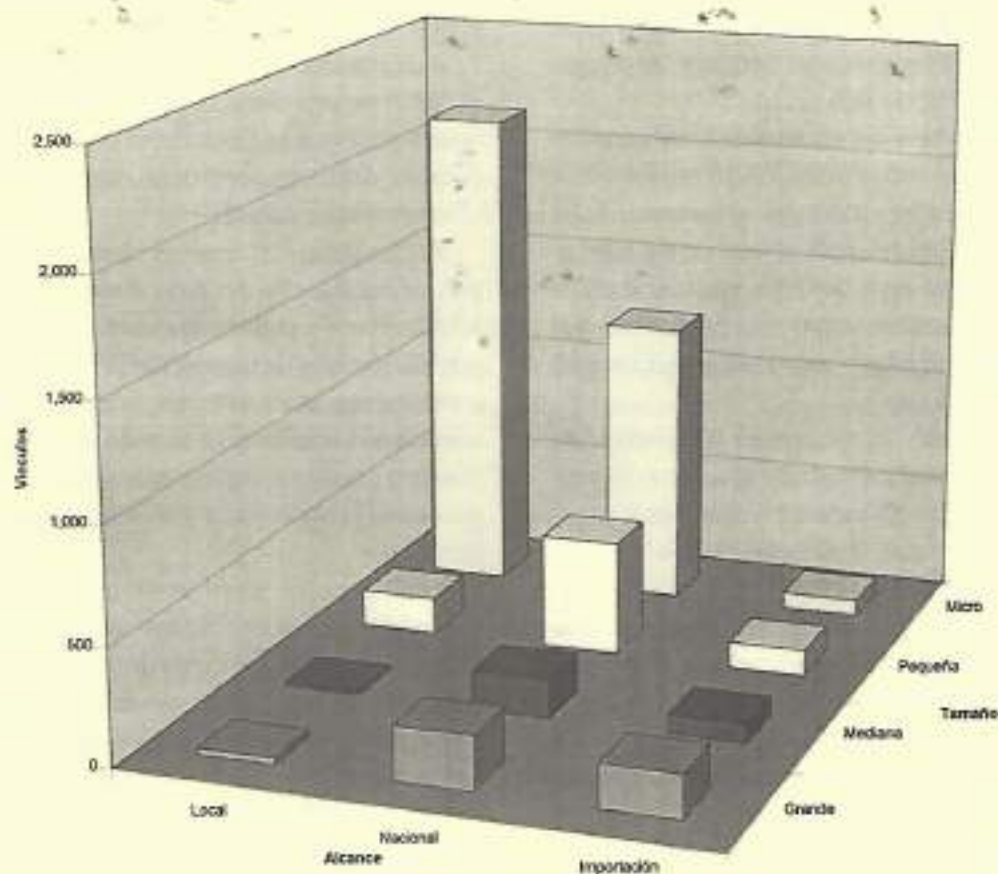
La conclusión sobre los comportamientos diferenciados de alcance respecto al tamaño

CUADRO 4  
VÍNCULOS DE ORÍGENES DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN QUERÉTARO,  
SEGÚN TAMAÑO Y ALCANCE, 1988

| Tamaño        | Local      | Nacional | Importación     | Total |
|---------------|------------|----------|-----------------|-------|
| Grande        | 28         | 229      | 184             | 441   |
| Mediana       | 18         | 169      | 82              | 269   |
| Pequeña       | 159        | 494      | 113             | 766   |
| Micro         | 2,138      | 1,241    | 71              | 3,450 |
| Total general | 2,343      | 2,133    | 450             | 4,926 |
| Chi cuadrada  | 52.0772475 |          | Grados Libertad | 6     |

Fuente: *Directorio de empresas industriales del estado de Querétaro*, Gobierno del Estado de Querétaro.

**GRÁFICA 5**  
**VÍNCULOS DE DESTINOS DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN QUERÉTARO,**  
**SEGÚN TAMAÑO Y ALCANCE, 1988**



Fuente: Directorio de empresas industriales del estado de Querétaro, Gobierno del Estado de Querétaro.

**CUADRO 5**  
**VÍNCULOS DE DESTINOS DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN QUERÉTARO,**  
**SEGÚN TAMAÑO Y ALCANCE, 1988**

| Tamaño       | Local     | Nacional | Exportación     | Total |
|--------------|-----------|----------|-----------------|-------|
| Grandes      | 27        | 184      | 153             | 364   |
| Medianas     | 17        | 130      | 80              | 227   |
| Pequeñas     | 157       | 421      | 76              | 654   |
| Micro        | 1,899     | 488      | 19              | 2,406 |
| Total        | 2,100     | 1,223    | 328             | 3,651 |
| Chi cuadrada | 56.015466 |          | Grados Libertad | 6     |

Fuente: Directorio de empresas industriales del estado de Querétaro, Gobierno del Estado de Querétaro.

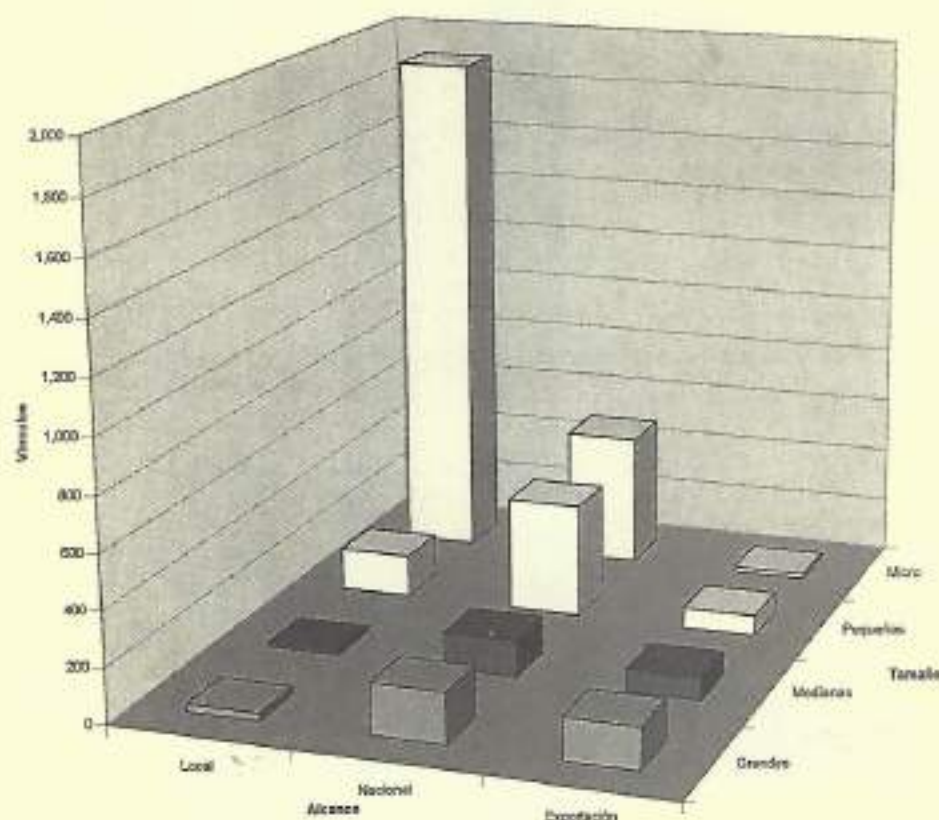
son estadísticamente válidos, al rechazar la hipótesis nula, utilizando el estadístico  $C^2$  a un nivel de significación de 0.001. Esto, evidentemente, constata la prelación de una relación entre tamaño y alcance.

Conclusiones prácticamente idénticas pueden desprenderse del análisis de los vínculos de destino del producto por tamaño y alcance (Cuadro 5 y Gráfica 6).

También de manera clara y contundente se observan diferencias si se utiliza el indicador de porcentaje de capital extranjero en las empresas instaladas en el estado de Querétaro. Al computar los vínculos declarados de origen de los insumos de las empresas según este porcentaje y

alcance (Cuadro 6 y Gráfica 7), se observa una divergencia de comportamiento entre las empresas 100% nacionales y el resto. Si bien los vínculos de importación totales son mayores en las empresas nacionales que en el resto, la proporción de las empresas totalmente domésticas respecto a su correspondiente total es mínimo. Esto es, la mayor parte de los vínculos de origen de las empresas nacionales son locales y nacionales. Lo contrario ocurre con todas aquellas cuyo capital tiene algo de origen extranjero. Destacan, dentro de este comportamiento, sólo aquellas empresas 100% extranjeras, en las cuales se agudiza la mayor proporción de vínculos de importación, que llegan a ser predominantes.

GRÁFICA 6  
VÍNCULOS DE DESTINO DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN QUERÉTARO,  
SEGÚN TAMAÑO Y ALCANCE, 1988



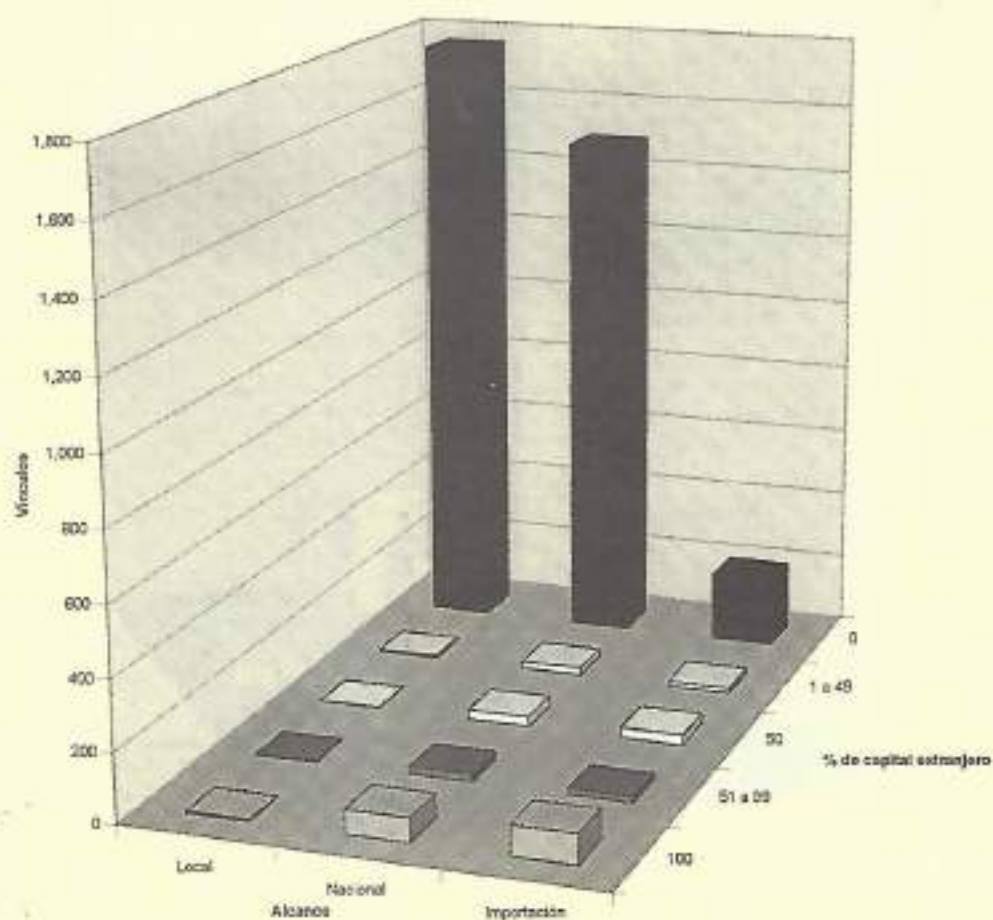
Fuente: Directorio de empresas industriales del estado de Querétaro, Gobierno del Estado de Querétaro.

**CUADRO 6**  
**VÍNCULOS DE ORIGEN DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN QUERÉTARO,**  
**SEGÚN PORCENTAJE DE CAPITAL EXTRANJERO Y ALCANCE, 1988**

| Porcentaje de capital extranjero | Local      | Nacional | Importación     | Total |
|----------------------------------|------------|----------|-----------------|-------|
| 0                                | 1,763      | 1,494    | 199             | 3,456 |
| 1 a 49                           | 6          | 21       | 14              | 41    |
| 50                               | 2          | 27       | 31              | 60    |
| 51 a 99                          | 3          | 22       | 18              | 43    |
| 100                              | 5          | 70       | 87              | 162   |
| Total                            | 1,779      | 1,634    | 349             | 3,762 |
| Chi cuadrada                     | 33.8203226 |          | Grados Libertad | 8     |

Fuente: Directorio de empresas industriales del estado de Querétaro, Gobierno del Estado de Querétaro.

**GRÁFICA 7**  
**VÍNCULOS DE ORIGEN DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN QUERÉTARO,**  
**SEGÚN PORCENTAJE DE CAPITAL EXTRANJERO Y ALCANCE, 1988**



Fuente: Directorio de empresas industriales del estado de Querétaro, Gobierno del Estado de Querétaro.

Comportamientos prácticamente iguales pueden observarse al analizar los vínculos de destino según el porcentaje de capital extranjero y el alcance (Cuadro 7 y Gráfica 8).

Finalmente, los análisis de acuerdo a la rama industrial muestran algunas características poco esperadas en cuanto a sus comportamientos de alcance.

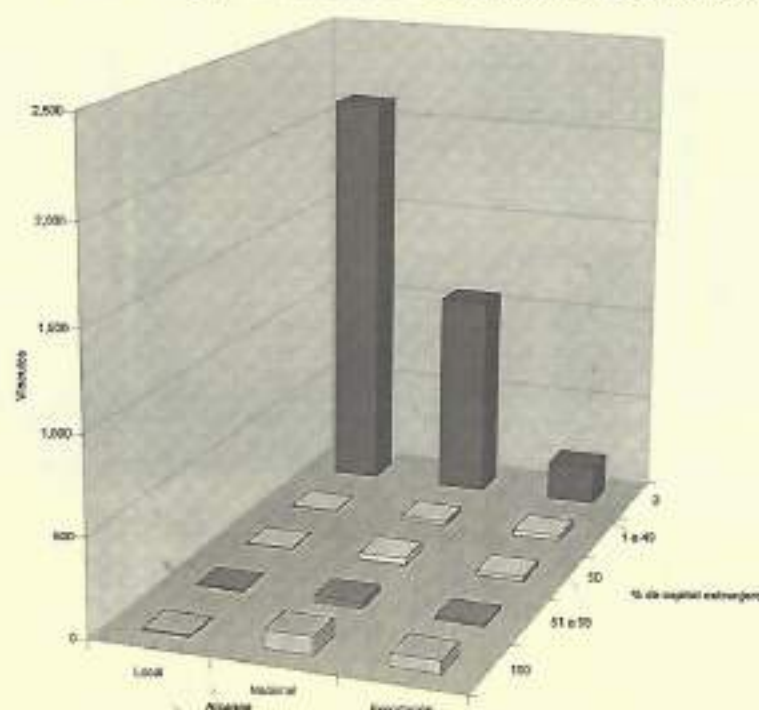
Al analizar los vínculos de origen de insumos de acuerdo a la rama y el alcance (Cuadro 8 y Gráfica 9), llama la atención que textiles y prendas de vestir, caucho y plásticos, metálica básica y metalmecánica tengan la mayor parte de sus vínculos de origen con alcance nacional, relativamente alejadas por tanto en el emplazamiento de sus insumos, mientras el

**CUADRO 7**  
**VÍNCULOS DE DESTINO DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN QUERÉTARO,**  
**SEGÚN PORCENTAJE DE CAPITAL EXTRANJERO Y ALCANCE, 1988**

| Porcentaje de capital extranjero | Exportación | Nacional | Local           | Total |
|----------------------------------|-------------|----------|-----------------|-------|
| 0                                | 199         | 1,067    | 2,112           | 3,378 |
| 1 a 49                           | 27          | 24       | 6               | 56    |
| 50                               | 22          | 35       | 8               | 65    |
| 51 a 99                          | 11          | 30       | 3               | 44    |
| 100                              | 66          | 92       | 9               | 167   |
| Total                            | 325         | 1,248    | 2,137           | 3,710 |
| Chi cuadrada                     | 30.26448    |          | Grados Libertad | 8     |

Fuente: *Directorio de empresas industriales del estado de Querétaro*, Gobierno del Estado de Querétaro.

**GRÁFICA 8**  
**VÍNCULOS DE DESTINO DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN QUERÉTARO,**  
**SEGÚN PORCENTAJE DE CAPITAL EXTRANJERO Y ALCANCE, 1988**



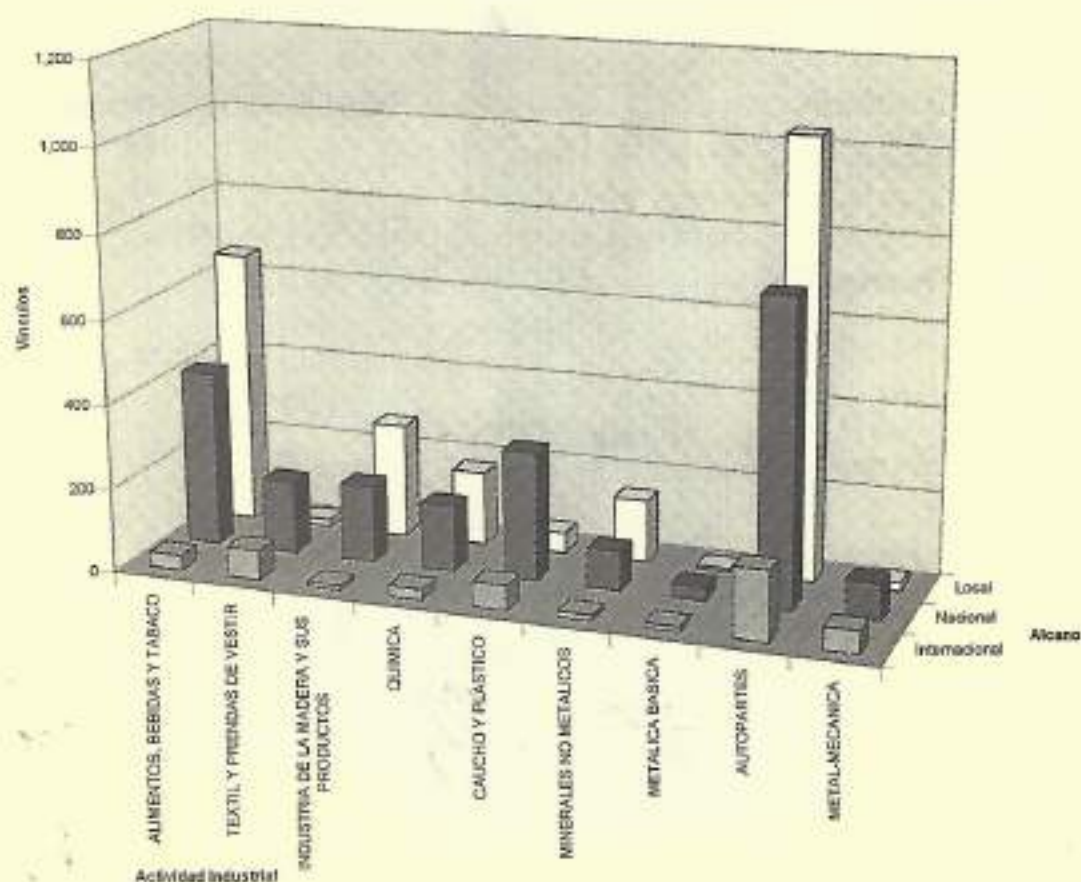
Fuente: *Directorio de empresas industriales del estado de Querétaro*, Gobierno del Estado de Querétaro.

**CUADRO 8**  
**VÍNCULOS DE ORIGEN DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN QUERÉTARO,**  
**SEGÚN RAMA INDUSTRIAL Y ALCANCE, 1988**

| Rama                                   | Importación | Nacional | Local           | Total |
|----------------------------------------|-------------|----------|-----------------|-------|
| Alimentos, bebidas y tabaco            | 37          | 418      | 857             | 1,112 |
| Textil y prendas de vestir             | 71          | 173      | 16              | 260   |
| Industria de la madera y sus productos | 10          | 184      | 271             | 465   |
| Química                                | 25          | 158      | 177             | 360   |
| Caucho y plástico                      | 59          | 305      | 50              | 414   |
| Minerales no metálicos                 | 13          | 93       | 151             | 257   |
| Metálica básica                        | 11          | 31       | 8               | 50    |
| Autopartes                             | 166         | 722      | 1,036           | 1,924 |
| Metal-mecánica                         | 53          | 88       | 21              | 162   |
| Total                                  | 445         | 2,172    | 2,387           | 5,004 |
| Chi cuadrada                           | 33.6584122  |          | Grados Libertad | 16    |

Fuente: *Directorio de empresas industriales del estado de Querétaro*, Gobierno del Estado de Querétaro.

**GRÁFICA 9**  
**VÍNCULOS DE ORIGEN DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN QUERÉTARO,**  
**SEGÚN RAMA INDUSTRIAL Y ALCANCE, 1988**



Fuente: *Directorio de empresas industriales del estado de Querétaro*, Gobierno del Estado de Querétaro.

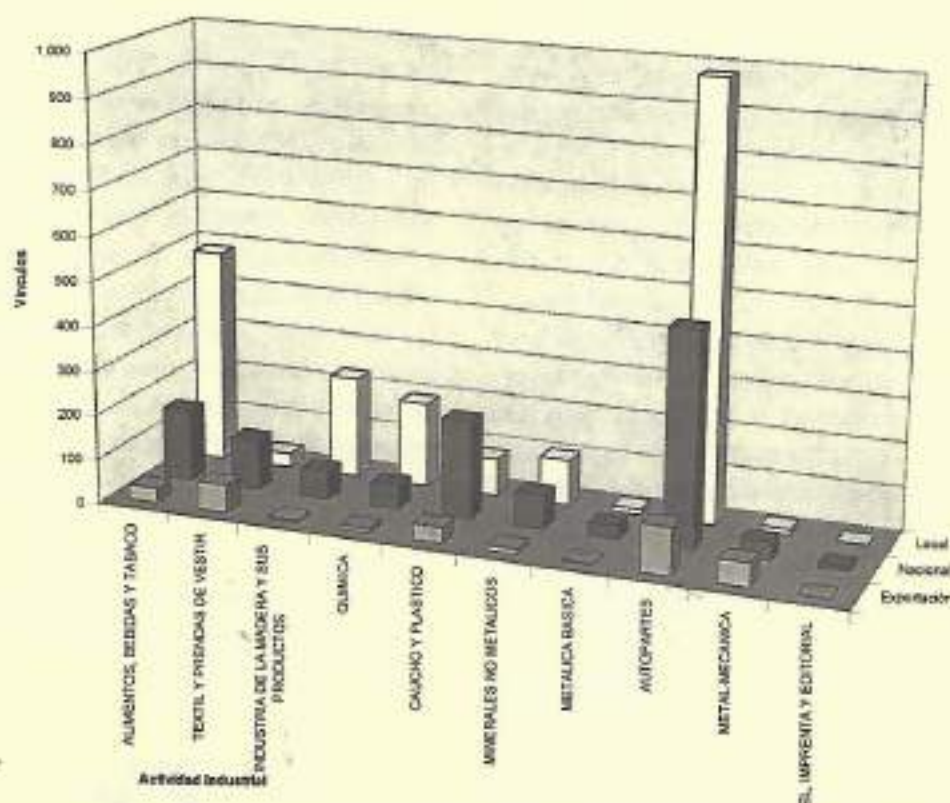
resto de las ramas muestran vínculos mayoritariamente locales de origen. Llama también la atención la cuantía de vínculos locales, nacionales e internacionales de la industria de autopartes, lo que da indicios sobre las características tecnológicas relativamente avanzadas de los procesos de fabricación en esta rama y sobre los requerimientos de control sobre el traslado de la mercancía en proceso.

Pareciera entonces, que la rama influye en el comportamiento diferenciado de los alcances y que sólo hay dos comportamientos observables, con preponderancia de los vínculos local y nacional. Sin embargo, no es posible sostener estadísticamente estas conclusiones, pues no es posible rechazar la hipótesis nula con estos resultados, utilizando el estadístico mencionado a un nivel de significación de 0.001.

Resultados estadísticos similares, que tampoco permiten conclusiones estadísticamente aceptables, se obtienen al analizar el mismo indicador contra el alcance, cuando se trata de los vínculos de destino de la producción (Cuadro 9 y Gráfica 10), pues tampoco se puede rechazar la hipótesis nula a un nivel de 0.001.

Ha de señalarse, sin embargo, que la comparación de estos dos últimos análisis arroja algunos elementos distintos a los otros dos indicadores. Básicamente, se trata de que los vínculos declarados de destino de los productos son sensiblemente más locales que los vínculos declarados de origen para prácticamente todas las ramas, con excepción de minerales no metálicos, cuya proporción nacional aumenta.

**GRÁFICA 10**  
**VÍNCULOS DE DESTINO DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN QUERÉTARO,**  
**SEGÚN RAMA INDUSTRIAL Y ALCANCE, 1988**



Fuente: *Directorio de empresas industriales del estado de Querétaro*, Gobierno del Estado de Querétaro.

**CUADRO 9**  
**VÍNCULOS DE DESTINO DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN QUERÉTARO,**  
**SEGÚN RAMA INDUSTRIAL Y ALCANCE, 1988**

| Rama                                   | Exportación | Nacional | Local           | Total |
|----------------------------------------|-------------|----------|-----------------|-------|
| Alimentos, bebidas y tabaco            | 33          | 161      | 486             | 680   |
| Textil y prendas de vestir             | 63          | 114      | 32              | 209   |
| Industria de la madera y sus productos | 5           | 64       | 230             | 299   |
| Química                                | 10          | 54       | 191             | 255   |
| Caucho y plástico                      | 37          | 219      | 84              | 340   |
| Minerales no metálicos                 | 12          | 76       | 103             | 191   |
| Metalica básica                        | 3           | 30       | 13              | 46    |
| Autopartes                             | 107         | 480      | 981             | 1,568 |
| Metal-mecánica                         | 54          | 40       | 14              | 108   |
| Papel, imprenta y editorial            | 1           | 10       | 2               | 13    |
| Total                                  | 325         | 1,248    | 2,136           | 3,709 |
| Chi cuadrada                           | 36,1205776  |          | Grados Libertad | 8     |

Fuente: *Directorio de empresas industriales del estado de Querétaro*, Gobierno del Estado de Querétaro.

## CONCLUSIONES

Si consideramos lo expuesto en la primera parte de este trabajo podemos señalar que el proceso de desreglamentación del autotransporte realizado en México a partir de 1989, ha tenido consecuencias de suma importancia para el futuro de la actividad: primero, la desaparición de una parte de los oferentes del servicio, debido a su incapacidad de adaptarse a las nuevas condiciones generadas en el mercado; segundo, la segmentación del mercado de autotransporte terrestre en tres fragmentos que no guardan relación estrecha entre sí, uno se encuentra relacionado con el comercio exterior, específicamente con el mercado norteamericano; otro segmento cubre el mercado nacional o casi nacional, y ha incorporado formas de organización modernas; y, finalmente, un grupo de oferentes con características atrasadas que cubren las necesidades locales y regionales de las pequeñas empresas. En el caso de Querétaro el análisis de los flujos evidencia la importancia del transporte de carga en esta zona, con presencia de camiones de gran capacidad, derivado de la intensificación de flujos internacionales de autotransporte entre la ciudad de México y la frontera norte, y entre la primera y el occidente del país, específicamente la ciudad de Guadalajara, situación que se ha constituido en un imán para las empresas.

En lo relativo a la segunda parte del trabajo pareciera desprenderse de este análisis que la determinación del alcance comercial de las empresas industriales en el estado de Querétaro, tiene que ver con el tamaño y la participación de capital extranjero con cierta independencia de la rama industrial a la que pertenece la empresa.

Resulta claro también que las empresas domésticas por origen de capital y micro por tamaño, restringen su red de relaciones comerciales al ámbito local y por tanto son, dada su cuantía, las que definen las demandas del autotransporte local mediante un poder de negociación atomizado y por lo tanto débil.

Por otro lado, las empresas con alguna participación de capital extranjero y un tamaño superior al micro, requieren redes logísticas y de transporte de alcance nacional e internacional, definiendo de manera diferenciada sus requerimientos de autotransporte a estos alcances.

El mayor poder de negociación de las empresas grandes y de capital 100% extranjero, dada su incidencia más relevante en el alcance internacional, les permite controlar niveles de calidad mucho más elevados que los que se operan en el nacional.



# BIBLIOGRAFÍA

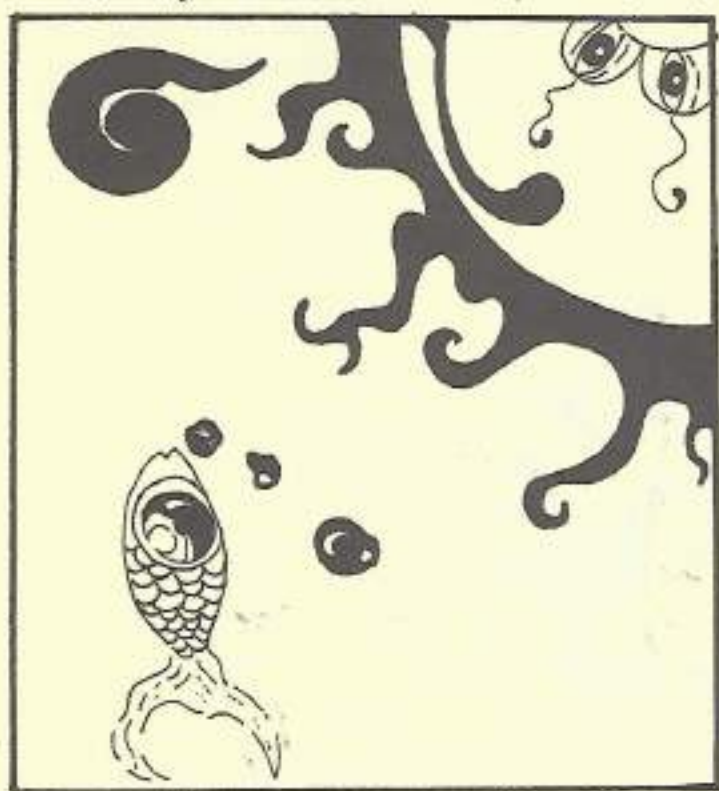
- González Gómez, Ovidio. *Implicaciones territoriales de la apertura económica en México, la Frontera Norte, 1985-1994*, Universidad de Guadalajara, Tesis Doctoral, Guadalajara, México, 1997.
- González Gómez, Ovidio y Carlos Martner Peyrelongue. "Querétaro, ciudades fragmentadas", en: *Ciudades*, Núm. 6, Red Nacional de Investigación Urbana, México, Red abril-junio, 1990, pp. 23-30.
- González Gómez, Ovidio, et al., *Subsistema de Ciudades en el Estado de Querétaro*, Consejo Estatal de Población, Querétaro, México, 1994.
- Hernández Almora, Rafael. *Notas para el curso Transporte de Carga en México*, inédito, 1998.
- Hiernaux N., Daniel. "El impacto territorial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; una propuesta democrática alternativa", en: *La recuperación democrática del territorio y el medio ambiente de México*, Grupo Democracia y Territorio, México, 1994, pp. 51-56.
- Instituto Mexicano del Transporte, Manual Estadístico del Sector Transporte, Sanfandila, IMT, México, 1997.
- Martínez Alejos, Ramiro. Rafael Hernández Almora y Carmen Julia Segura Mellado. *Manual estadístico del sector transporte, 1995*, Sanfandila, México, IMT, 1997.
- Méndez Palacios, Juan José. *La industria de autopartes y sus ventajas logísticas en el corredor San Juan del Río-Querétaro-Celaya*, Tesis de Maestría, UAQ, Querétaro, México, 1999.
- Morales Garza, Martagloria y Carlos Ramírez Olvera, *Industrialización en Querétaro*, Mimeo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Querétaro, México, UAQ, 1996.
- Osornio, Lorena, Carlos Ramírez y Manuel Basaldúa. "La dinámica de los parques industriales de Querétaro, 1940-1990", Ponencia presentada al 4º Seminario Nacional Tecnología-Industria-Territorio, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 1999.
- Pradilla C., Emilio, y Castro G., Cecilia. "Crisis y reestructuración económica y territorial", en: revista *Ciudades*, Núm. 5, Red nacional de investigación urbana, México, enero-marzo, 1990, pp. 9-18.
- Rico, Alfonso; Alberto Mendoza y Emilio Mayoral. *Una aproximación a las principales rutas de transporte de carga en México*, Sanfandila, IMT, México, 1997.
- Rivera R. Miguel A. "México: del sobre proteccionismo a la apertura comercial", *Política y Cultura*, Año 1, Núm. 2, UAM-Xochimilco, México, septiembre-diciembre, 1993, pp. 137-163.
- Tixier, Daniel; Hervé Mathe y Jacques Colin. *La logistique au service de l'entreprise*, Dunod, París, Francia, 1988.
- Wallerstein, Immanuel. *The Capitalist World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, Estados Unidos de América, 1979; octava reimpresión, 1991.





Un beso es  
un rasguño  
que sangra  
por mi egoísmo  
pero  
e

indivisible Un beso es el acorde filtrado en lo  
soluble del destiempo Un beso es el dolor  
que me dejas por la derrota, por la espera



por  
el  
olvido  
que  
sola  
vivo



Fecha de entrega: 8 de marzo de 2000.  
Fecha de aceptación: 20 de abril de 2000.

\*Investigadora docente adjunta regular. Instituto del Conurbano Bonaerense - Universidad Nacional del General Sarmiento. Roca 850 - San Miguel 1663 - Pcia. de Buenos Aires, Argentina.  
Teléfono: 54011 4667-0377-4664-1504 4451-4456/4575.  
Fax: 54011 4451-4578. E-mail: magdachiara@infovia.com.ar

## LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL GRAN BUENOS AIRES EN LOS NOVENTA. ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DEL RÉGIMEN LOCAL DE IMPLEMENTACIÓN<sup>1</sup>

MAGDALENA GRACIELA CHIARA\*

### 1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo nos proponemos explorar las formas en que se reproducen y/o transforman las políticas diseñadas desde niveles centrales en el momento de su implementación en el nivel municipal en el Gran Buenos Aires.<sup>2</sup> La pregunta que ilumina y justifica el análisis se orienta a identificar los factores que hacen de éste un espacio de transformación de las políticas diseñadas en niveles centrales.

En términos muy generales, las políticas sociales en esta década han sufrido importantes cambios tanto en su sentido como en sus formas de gestión. Si bien existe considerable bibliografía sobre distintos aspectos de estos procesos (cambios en la agenda de los organismos

*"El Gran Buenos Aires" Social Policies the 90's  
Some considerations about the local regimen of  
implantation*

*In this paper we intend to explore the different ways  
in which the policies designed at central levels are  
reproduced or transformed when they are  
implemented at municipal levels in "El Gran Buenos  
Aires"*

*The reform processes of social policies over the last  
decade have had important effects on the contents of  
the programs and on the ways that they have been  
implemented. These transformations can be seen in  
focusing on target populations and in the  
decentralization from national to municipal level.  
The municipalities of "El Gran Buenos Aires", as  
centers of implementation, show particular political  
and functional characteristics as well as a certain body  
of resources. These conditions are combined to define  
local implementation system. It is essential to  
characterize this local system in order to understand  
how the programs are reorganized during the process  
of implementation at the local level.*

*This approach is particularly relevant given that the  
different political divisions (provinces and  
municipalities) have become very important places in  
policy since the decentralization process took place and  
they are also supposed to be essential in the second  
phase of the state reform, which is directed at  
strengthening its institutional capabilities.*

**Key words:** decentralization, local government,  
latin american municipalities, federalism.

multilaterales, la crisis del Estado y los procesos de reforma, efectos de la implementación de políticas asistenciales desde la perspectiva de los beneficiarios), indagan poco las cuestiones vinculadas a la implementación de las políticas en el nivel municipal. Aunque ha habido avances en la última década en investigaciones acerca de la cuestión municipal, no están centradas en la gestión de políticas sociales. En este marco, nuestro trabajo pretende contribuir al campo de las políticas sociales en un aspecto poco tratado como es el análisis de lo que ocurre en el momento de la implementación en el nivel municipal.

Se recogen aquí los resultados de una investigación realizada en el Instituto del Conurbano

<sup>1</sup> Las reflexiones que se presentan en este trabajo son resultado del trabajo conjunto realizado con María Mercedes di Virgilio en el marco del proyecto de investigación en curso (ver Nota al pie 4).

<sup>2</sup> Tomamos aquí la delimitación que utiliza el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), que cuando alude a "los partidos del Gran Buenos Aires" se refiere sólo al conjunto de los 24 partidos que constituyen la conurbación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este agregado de partidos presenta a su vez características muy diferentes desde un punto de vista sociodemográfico, socioeconómico y socio-sanitario. Con una población total proyectada al año 2000 de 9.046.000 habitantes, en el período 1980-1991 ha presentado una Tasa de Crecimiento Medio Anual del 14,5%. Un 18,9% (7.924.424) de su población tenía en 1991 necesidades básicas insatisfechas.

El crecimiento de los partidos del Gran Buenos Aires respondió a diversos procesos de urbanización y se fueron conformando dos cordones concéntricos alrededor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El primer cordón está conformado por los partidos

límites a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y presentan la mayor densidad poblacional y tasas de crecimiento menores, mejor provisión de servicios urbanos y sociales y mejores indicadores de salud: Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, Lanús, Morón, San Isidro, Ties de Febrero y Vicente López. Estos partidos se caracterizan por tener una población con menor proporción de niños y jóvenes, un aumento proporcional de los mayores de 65 años, bajas tasas de natalidad, alta mortalidad general y un saldo migratorio negativo.

El segundo cordón está constituido por los partidos de A. Brown, Benazargui, Ezzeban Echeverría, Estica, Florencio Varela, José C. Paz, La Matanza, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Miguel y Tigre. Aunque en los últimos años puede observarse una disminución de su tasa de crecimiento, presentan características muy distintas de las del primer cordón y del interior de la provincia. En términos de su estructura demográfica, se caracterizan por tener poblaciones más jóvenes, con una tasa de natalidad aún alta o estable y una mortalidad general baja y mayores niveles de población con necesidades básicas insatisfechas.

(*ungs*) que abordó los últimos diez años de los procesos de reforma de la atención de la salud en el Gran Buenos Aires.<sup>3</sup> Este trabajo retoma muchas de las preguntas que abrió el estudio sobre el sector salud y se recogen en un proyecto en el que estamos trabajando sobre la gestión de los programas *PROMIN* y *TRABAJAR* (ambos financiados por el Banco Mundial) en el nivel local en un municipio del Gran Buenos Aires en el periodo 1995-1999.<sup>4</sup>

Este trabajo se organiza en tres partes. En la primera, presentamos los impactos de los procesos de reforma en las modalidades de gestión de las políticas sociales. En una segunda parte, realizamos una reconstrucción histórica de los cambios en las condiciones de implementación de políticas sociales en el nivel municipal, con particulares referencias a los municipios del Gran Buenos Aires. En la tercera parte, nos aproximamos a identificar algunos factores que condicionan la implementación de programas sociales en el nivel local.



En el desarrollo de la reconstrucción histórica, hacemos referencia a distintos programas; la misma no pretende ser exhaustiva sino sólo abordar a aquellos que permiten caracterizar momentos considerados "clave" para esta reconstrucción. Con posterioridad a la hiperinflación, el *Bono Solidario*, el *Programa PAIS* y el *Fondo del Conurbano* presentan ejemplos del tipo de intervenciones que ponen a los municipios frente a la cuestión de la pobreza como problema masivo. Los programas *PROMIN* y *TRABAJAR* son dos casos que permiten aproximarnos a las características que asume el ejercicio de estas funciones en intervenciones financiadas por organismos multilaterales de crédito. Estos programas son tomados como ejemplo para efectuar esta caracterización, razón por la cual no se efectúa aquí un análisis pormenorizado de cada uno y se refiere a bibliografía que ahonda en su descripción y análisis.

Cabe aclarar que aunque esta reflexión se realice en diálogo con los procesos derivados de la implementación de políticas sociales, no significa que estos aportes tengan validez exclusiva para este sector de políticas. Una aproximación a otras políticas públicas permitiría ahondar en las posibilidades de generalizar su aplicación.

No pretendemos aquí avanzar en intentos normativos o prescriptivos sobre modelos "de-seables" para implementar políticas sociales en el nivel local. En este trabajo nos proponemos rescatar algunos elementos para construir una mirada acerca de los factores que convierten a este nivel de implementación en un lugar de producción y reproducción de las políticas sociales.

Esta aproximación resulta particularmente relevante, dado que los niveles subnacionales (provincias y municipios) se han constituido en las instancias centrales para la ejecución de las políticas luego del proceso de descentralización y se supone lo serán también en la segunda fase

<sup>3</sup> Chiara, et al., 2000.

<sup>4</sup> El proyecto se titula "La implementación de las políticas sociales en el nivel local: transformaciones en la gestión e impactos en los modos de vida de los sujetos receptores en municipios seleccionados del Conurbano Bonaerense", está dirigido por María Rosa Neufeld y la codirección está a cargo de la autora de este trabajo.

de reforma del Estado que se orienta al fortalecimiento de sus capacidades institucionales.<sup>5</sup>

Resulta importante discutir desde el análisis de la implementación de las políticas sociales, uno de los supuestos sobre los que se fundan los proyectos de reforma del Estado: "...la relativa independencia [de la reforma estatal] respecto a la naturaleza de la organización social y política preexistente". Esto lleva a pensar acerca de las limitaciones del paradigma de la relación fines/medios para comprender lo que ocurre cuando se implementan las políticas sociales [Oszlak, 1997: 11-12]; el análisis de los factores que contribuyen con la reorientación de esas políticas en un determinado nivel avanza en la discusión con este supuesto tan extendido.

## 2. LOS IMPACTOS DE LOS PROCESOS DE REFORMA EN LAS MODALIDADES DE GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

### 2.1. LA REFORMA DEL ESTADO: FASES E IMPACTOS

Los procesos de reforma impulsados a partir de mediados de la década de los ochentas por los organismos multilaterales en Latinoamérica han estado orientados básicamente a lograr el ajuste fiscal. Estos procesos, dinamizados por objetivos de naturaleza, fundamentalmente, macroeconómica, han tenido importante capacidad también para reorganizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en distintos sentidos. Algunos autores ya se han referido a este proceso como "externalización" de la reforma, en tanto influye directamente sobre el conjunto de la sociedad civil, reasignando posiciones y beneficios entre los diferentes grupos [Oszlak, 1994: 57].

La primera fase de la reforma, la denominada "quirúrgica", se caracterizó por "una aparente autonomía de los Poderes Ejecutivos de los países latinoamericanos para fijar nuevas fronteras funcionales con la sociedad y reducir el tamaño e intervención del estado nacional" [Oszlak, 1997: 12]. La reducción del estado nacional implicó un replanteo de sus campos de actuación con la consecuente transferencia de funciones a los niveles subnacionales (*descentralización*) y el desplazamiento hacia el mercado de funciones relativas a

la provisión de bienes y prestación de servicios antes en manos del Estado (*privatización*).

Sin embargo, este replanteo de la relación entre el Estado y la sociedad expresado en los procesos de descentralización y privatización no puede ser visto como mero cambio en los *dominios funcionales* de ambos. Estos cambios generaron también una fuerte reorganización de otras dos dimensiones en que se despliega la relación Estado-sociedad: en la *dimensión material*, en tanto que modificó la forma en que se distribuye el excedente social a través de las vinculaciones fiscales entre ellos, y en las *relaciones políticas*, en cuanto que produjo importantes cambios en la forma en que se distribuye el poder [Oszlak, 1997: 20]. Volveremos luego sobre este punto.

La segunda fase de la reforma del Estado (aún pendiente) se propone como de "rehabilitación y fortalecimiento" y tiene por sujetos a los niveles subnacionales (provincias y municipios) que cuentan con una menor tradición de reforma administrativa, pero que resultan instancias críticas para el ejercicio de las funciones transferidas, así como para la reconstrucción de la legitimidad del Estado reformado.<sup>6</sup>

En este contexto, avanzar en el análisis de las condiciones de la implementación de las políticas sociales, en los niveles subnacionales, resulta crucial para reconocer el punto de partida sobre el cual deberán operar los cambios sustantivos que la segunda fase de las reformas está sugiriendo.

### 2.2. LOS PROCESOS DE REFORMA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Los procesos implicados en esta primera fase de la reforma del Estado han estado acompañados por un conjunto de reformas en las políticas sociales<sup>7</sup> que, impulsadas más o menos explícitamente por los distintos organismos, tienen dos propósitos: hacer más eficiente el

<sup>5</sup> Aludimos aquí al concepto de "capacidad institucional" propuesto por Andre Tobelem que remite a cinco dimensiones: reglas de juego, formas de organización interna, relaciones interinstitucionales, recursos humanos y materiales y capacidades individuales (Tobelem, 1993).

<sup>6</sup> Oszlak, *ibid.*, p. 39.

<sup>7</sup> Considero aquí como política social al conjunto de "intervenciones sociales del Estado" [Danani, 1996: 22].

gasto público social y compensar los efectos derivados de los procesos de ajuste a través de políticas sociales específicas.

En los planteos de los organismos multilaterales, el discurso sustantivo a las políticas sociales, en torno a la *eficiencia* y a la *equidad* está estrechamente asociado al concepto de *gobernabilidad*. Este concepto implica tres componentes: uno relativo al liderazgo, iniciativa y voluntad política; otro relacionado con la consolidación de una cultura y una institucionalidad democrática; y un tercer componente vinculado a la capacidad de gestión e implementación de las políticas que se adoptan.<sup>8</sup> Ya en el núcleo del planteo de los organismos multilaterales de crédito, los aspectos sustantivos de las políticas sociales aparecen asociados a aspectos propios de la política y de la capacidad institucional.

Haciendo una gran generalización, las distintas reformas sectoriales de las políticas sociales pueden caracterizarse por tres procesos: *focalización*, *descentralización* y *privatización* [Draive, 1994]. Más allá de las particularidades, se expresan en los distintos sectores de las políticas sociales e implican un fuerte replanteo de las "fronteras" entre el Estado y la sociedad en las distintas dimensiones.

Estos procesos están orientados en parte por los organismos multilaterales que, por sobre los Estados nacionales y con una eficacia derivada del endeudamiento externo, tienen capacidad de condicionar los procesos de planificación y gestión de las políticas de los países de la región desde sus directrices.<sup>9</sup>

La transformación más sustantiva que se ha dado en el campo de las políticas sociales es la *focalización* de las intervenciones del Estado. El pasaje de las políticas universales a políticas orientadas, exclusivamente, a resolver situaciones de pobreza extrema, a través de canastas muy básicas de bienes y servicios, implica no sólo cambios en el alcance de la "gestión de lo público", sino también fuertes cambios en las formas y reglas a través de las cuales se distribuía el excedente social a partir de la pérdida de vigencia de los principios de solidaridad en los que descan-

saba el Estado de Bienestar. En esta dimensión, estas transformaciones implican cambios de fondo en términos de "la posibilidad de equilibrar, a través de la redistribución de recursos materiales, la inherente inequidad del sistema capitalista" [Osizlak, 1994:54]. La prioridad otorgada a la escuela primaria, la jerarquización de la atención primaria y la focalización de algunas prestaciones (como la asistencia alimentaria escolar), son manifestaciones de estos procesos [Coraggio, 1996: 132].

El alcance de estas reformas puede observarse en aquellos programas a cuyo financiamiento contribuyen estos organismos, pero también en programas financiados con fondos presupuestarios de los distintos niveles jurisdiccionales. Un ejemplo de esto es la forma de organización del Programa VIDA,<sup>10</sup> orientado a mejorar la salud materno infantil (financiado por fondos presupuestarios de la provincia de Buenos Aires), que aplica criterios para su focalización muy similares a los adoptados por programas con financiamiento externo como el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN).<sup>11</sup>

Al igual que en otros sectores de políticas, estos cambios han estado acompañados por un replanteo de responsabilidades respecto del mercado y por la configuración de complejos arreglos público-privados para la prestación de los servicios sociales y la provisión de bienes. La intervención de ONG's en la gestión de recursos públicos, la inclusión de agentes del sector privado en distintas alternativas de gestión de

<sup>8</sup> Osizlak, *ibid.*, p. 39.

<sup>9</sup> Coraggio, 1996.

<sup>10</sup> El VIDA es un programa de asistencia alimentaria que tiene como finalidad disminuir la morbi-mortalidad infantil atendiendo las necesidades nutricionales de las mujeres embarazadas y de los niños menores de 0 a 5 años, pertenecientes a sectores pobres estructurales de la provincia de Buenos Aires. El programa se propone alcanzar esta meta estimulando la participación de las mujeres, con el objeto de crear una red solidaria para el cuidado de su salud y la de su familia, a través de la organización comunitaria. Esto es, a través de la distribución diaria de raciones de leche, cereales y huevos, realizada por trabajadoras vecinales o *manzaneras* [Andreucci, *et al.*, 1999].

<sup>11</sup> El PROMIN tiene por objetivo reducir la morbi-mortalidad del grupo materno infantil para lo cual define una estrategia de fortalecimiento del primer nivel de atención y su relación con el segundo nivel. Se financia con fondos del Banco Mundial (particularmente la inversión en infraestructura, equipamiento y capacitación) y de los presupuestos de las distintas jurisdicciones (nacional, provincial y municipal). Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, s/f. (Ver información en Cuadro 1 del Item 2.3).



la salud<sup>12</sup> y la educación son algunas de sus expresiones.

Los procesos de *descentralización*, en términos generales, implican replantear la relación entre la administración y el poder y, en consecuencia, reorganizan las relaciones entre el Estado y los actores de la sociedad. Se orientan a producir un cambio en el lugar donde se toman las decisiones de un órgano central hacia instancias subnacionales (provincias y municipios) más cercanas a la población, bajo el supuesto de que dicho cambio va a someter a estas instancias subnacionales a un mayor y más efectivo control de parte de la población [Palma y Rufán, 1991a: 2].

Desde una perspectiva jurídica, para hablar de descentralización resulta indispensable que se cumplan un conjunto de requisitos: personalidad jurídica, soberanía popular e independencia de la administración central.<sup>13</sup> No obstante, las situaciones que aparecen en la práctica no presentan esa pureza, sino una variedad importante de grados y de matices para cada uno de los sectores.

La descentralización puede ser vista como un conjunto complejo de procesos orientados a los objetivos de distribución territorial del poder y de la legitimidad del estado. Las características de las instituciones, la naturaleza de las funciones transferidas, el comportamiento del sector público y de los actores de la sociedad son cuatro

factores que determinan su carácter contradictorio y que deben ser tomados en cuenta en el análisis de los procesos descentralizadores.

Para el análisis de estos procesos, algunos autores han adoptado el concepto de *continuo: descentralización/desconcentración/centralización*, en función de discutir la descentralización como *medio* en función de los objetivos políticos y del contexto histórico e institucional específico [Badía, 1992].

El análisis de la historia reciente de transferencias de competencias del nivel central a los subnacionales, así como el diseño de propuestas de políticas, exige reconocer estas *zonas grises* y dinamizar los conceptos (asumir su carácter "dialéctico")<sup>14</sup> en función de poder caracterizar los sentidos que entrañan los procesos particulares de descentralización.

Como resultado de estos procesos se ha producido una ruptura con la matriz que caracterizó los modos de implementación de políticas sociales, dando paso a una nueva forma,

12 El subsector público de salud es un ejemplo en el que se han ido configurando en el nivel local estos arreglos público-privados [Chiana, et al., 1999].

13 Los tres requisitos a los que alude la bibliografía son: (a) que los que se descentralicen sean entes con personalidad jurídica; (b) que sus autoridades sean elegidas por la soberanía popular; y (c) que puedan actuar con independencia de la administración central sin que ésta pueda ejercer más control sobre sus actos que el de legalidad [Palma y Rufán, 1991a: 21].

14 S. Boissier advierte acerca del "error de atribuir un carácter lineal y unívoco al proceso, atribuyendo a su puesta en marcha ya sea al Estado/Gobierno solamente o a la sola fuerza de las luchas sociales. Se desconoce su carácter dialéctico, esencial para entender la práctica de la descentralización" [Boissier, 1990: 21].

aún en definición, pero que incorpora de distinta forma y con distintos niveles de eficacia en la prestación de los servicios a los niveles subnacionales (provincias y municipios) y a otros actores sociales.

### 2. 3. LA "PUESTA EN MARCHA" DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Reducidas las estructuras del Estado nacional y en concordancia con los lineamientos de los organismos multilaterales de crédito, la mayor parte de los programas sociales requieren para su implementación de la intervención de distintas unidades en los niveles subnacionales (provincias y municipios); el desarrollo del programa en su conjunto dependerá del desempeño de cada una de estas instancias. Algunas son unidades especialmente creadas para su desarrollo (Unidades Ejecutoras)<sup>15</sup> y otras son unidades que ejercen otras tantas funciones de línea ade-

más de las comprendidas por el programa (Secretarías de Salud y Acción Social, Direcciones de Hospitales, Secretarías de Empleo y Producción, Consejos Deliberantes; etc.).

La nómina de programas que se gestionan en estas condiciones es bastante extensa. Entre los financiados por el Banco Mundial, podemos mencionar el Programa Salud y Nutrición Materno Infantil (PROMIN), el Programa de Descentralización de la Educación Secundaria y Mejoramiento de la Calidad Educativa (PRODYMES I y II), el Programa de Desarrollo del Sector Salud Provincial (PRESSAL), la Red de Protección Social I, Proyecto de Lucha contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual (LUCIDA), y la Red de Protección Social (Programa TRABAJAR II) (ver Cuadro 1).<sup>16</sup>

Estos programas se organizan bajo un esquema desconcentrado<sup>17</sup> con un organismo central responsable (algún Ministerio Nacional o Secretaría de Estado) donde se radica la Uni-

Cuadro 1: Programas sociales descentralizados financiados por el Banco Mundial

| Proyecto                                                                                              | Organismo Responsable                                                                    | Monto préstamo en Millones u\$s |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Programa Salud y Nutrición Materno Infantil (PROMIN I y II)                                           | Ministerio de Salud y Acción Social                                                      | 100<br>100                      |
| Descentralización de la Educación Secundaria y Mejoramiento de la Calidad Educativa (PRODYMES I y II) | Ministerio de educación                                                                  | 180<br>115                      |
| Desarrollo del Sector Salud Provincial (PRESSAL)                                                      | Ministerio de Salud                                                                      | 101                             |
| Red de Protección Social I                                                                            | Min. de Economía, Sec. de Des. Social, Min. de Educación, Min. de Salud, Min. de Trabajo | 152                             |
| Proyecto de Lucha contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión sexual (LUCIDA)                        | Ministerio de Salud                                                                      | 15                              |
| Red de Protección Social (TRABAJAR II)                                                                | Ministerio de Trabajo                                                                    | 75                              |

Fuente: Naciones Unidas "Cooperación Multilateral en Argentina 97/99. El Sistema de las Naciones Unidas y la Cooperación Multilateral. 1999

dad Central del programa, responsable de las funciones de programación y coordinación central de la ejecución; el organismo central es quien aporta los recursos presupuestarios por la contraparte nacional. A su vez, se organizan "en cascada" hacia abajo, Unidades Ejecutoras Provinciales que son las que articulan a su vez con las distintas instancias subnacionales. En los casos en que el programa intervenga

sobre competencias municipales se organizan Unidades Ejecutoras también en ese nivel.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Estas unidades no siempre son financiadas en los niveles subnacionales con fondos de los organismos.

<sup>16</sup> Se excluyeron aquellos proyectos vinculados a obras sociales y seguridad social por no implicar directamente a los niveles subnacionales.

<sup>17</sup> Desde un punto de vista administrativo, "desconcentración" alude a una "... mera transferencia de funciones de gestión sin que esto implique la delegación de atribuciones". [Cormick, 1992: 18-19].

<sup>18</sup> Esta tendencia parece comenzar a revertirse -no sin dificultades- a partir de la iniciativa del nuevo gobierno nacional de unificación de Unidades Ejecutoras de programas en algunos sectores de las políticas sociales.

Los programas parten siempre de un diagnóstico acerca del contexto institucional e incluyen en su diseño componentes de fortalecimiento institucional; sin embargo, las estrategias de implementación de estos programas de gestión desconcentrada suponen una relativa independencia de las intervenciones respecto de la naturaleza de la organización política y social preexistente al programa y se presentan como respuestas técnicas para resolver los problemas de los que se desprenden sus objetivos.

Estos planteamientos se basan en ciertos supuestos acerca de la relación entre decisión y acción que Oscar Oszlak denomina modelo de "intelección". Desde este modelo se piensa como universal la aplicación de la lógica fines/medios y se presupone que la acción puede siempre subordinarse a la razón. A partir de esto es que las propuestas son prescriptas como "estados deseables" o "patrones de referencia y medición" a efectos de constatar el grado en que el "sistema real" se aparta del estado deseable. Toda desviación, carencia u obstáculo, toda "anormalidad" ocurrida en el "proceso de implementación", aparece -desde esta óptica- como un signo de patología que conspira contra la materialización del modelo especificado conceptualmente [Oszlak, 1978: 11].

Dos razones justifican la necesidad de aproximarnos desde otra perspectiva a este problema. En primer lugar, porque dado que estos programas involucran en la gestión a distintos actores públicos y de la sociedad, las actividades previstas en los mismos, se manifiestan a través del conflicto, la negociación y el compromiso, comportamientos que tienen una naturaleza básicamente política y que están lejos de responder a un diseño racional previo. En segundo lugar, porque resulta imprescindible prever sucesivas redefiniciones a su formulación inicial derivadas de la especificación que sufre una propuesta que se desarrolla con algún grado de descentralización.

Las dificultades y obstáculos encontrados para alcanzar objetivos difíciles de discutir en sus contenidos están hablando de ciertas condiciones del nivel local de implementación, que resulta necesario conocer en función de poder enunciar ex-

plicaciones que superen la identificación de "comportamientos patológicos" o "desviaciones".

### 3. LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL GRAN BUENOS AIRES. LA HISTORIA DE CONSTRUCCIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL DE IMPLEMENTACIÓN

El campo de intervención social del Estado no responde a un diseño racional, sino a procesos (a veces contradictorios entre sí) contruidos históricamente. En la provincia de Buenos Aires, el campo de las políticas sociales en el nivel municipal se ha ido constituyendo por un progresivo proceso de transferencia de funciones hacia los municipios y hacia otros agentes desde los niveles centrales (nacionales y provinciales).

Inversamente, los procesos de reasunción del ejercicio de funciones desde la provincia en algunos sectores de políticas,<sup>19</sup> y las reformas del régimen municipal han tenido también gran capacidad de reorganización de las relaciones en el nivel local. Se identifican en este campo procesos fragmentados, complejos y, en diferentes sentidos, de *descentralización*, *desconcentración* y *centralización*, a los que ya hemos aludido genéricamente.

Asociado a estos procesos, distintos actores sociales (entidades profesionales, comisiones barriales, cooperativas, sociedades de fomento, organizaciones de tierras y vivienda, redes dedicadas a problemáticas específicas) se han ido comprometiendo progresivamente en la gestión de las políticas sociales desde la constitución de la demanda hasta la gestión, a través de particulares arreglos público-privados. Estas modalidades de compromiso han sido muy diversas: la asunción de funciones en la gestión del sector (delegada explícitamente o no por el municipio, como es el caso de las comisiones barriales, cooperadoras y sociedades de fomento), la organización por la defensa del carácter público de la salud o la educación (distinto tipo de Mesas Multisectoriales), o la organización para la defensa de intereses profesiona-

<sup>19</sup> La provincialización de algunos hospitales antes bajo jurisdicción municipal es un ejemplo de ello (Hospital Luciano y Mariano de la Vega en el Partido de Moreno, provincializado en el año 1999).

les de tipo corporativo (sindicatos y asociaciones profesionales).

La aproximación a la implementación de las políticas sociales permite trascender el análisis estrictamente formal acerca de las *funciones* que le son transferidas a los municipios. La dinámica generada entre el nivel provincial y los municipios y con la sociedad, remite a *aspectos materiales*, es decir, a los mecanismos y sentidos de la redistribución por parte del Estado del excedente a través de las políticas tributarias y de asignación del gasto y también a cuestiones de índole *política*, tales como la construcción de la legitimidad, los niveles de autonomía y las capacidades institucionales necesarias para el ejercicio de estas funciones por parte del Estado [Oszlak, 1997: 20-21]. La presentación que hacemos a continuación tiene por propósito organizar los procesos en las tres dimensiones (funcional, material y de poder) e identificar ciertos puntos de quiebre en las condiciones bajo las cuales, se implementaron en el nivel municipal las políticas sociales a lo largo de la última década.

En términos generales y a modo de aproximación organizamos los procesos reconociendo dos grandes *clivajes* que marcan cambios importantes en todas o en alguna dimensión de la relación Estado-sociedad y presentan validez para los procesos de implementación de políticas sociales: a) el proceso hiperinflacionario de 1989 y, b) la aparición de programas de gestión desconcentrada financiados por organismos multilaterales a partir de 1993.

El propósito de este desarrollo es reflexionar a través del análisis de estos puntos de quiebre en torno a las características de este nivel de implementación de políticas sociales viendo cómo han contribuido a la configuración de un *régimen local de implementación* con características particulares para los partidos del Gran Buenos Aires. Este concepto nos permitirá identificar el conjunto de condiciones que regulan las actividades comprendidas en una determinada intervención más allá de lo establecido por los distintos programas, es decir, los factores que inciden en su transformación.<sup>20</sup>

### 3.1 LAS FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS EN POLÍTICA SOCIAL: UNA INSTITUCIONALIDAD RESULTANTE DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN

Como resultado de la primera fase de reforma del Estado, las instancias subnacionales han sido receptoras de un conjunto de funciones relativas a salud, educación y políticas de asistencia a la pobreza que no han resultado de una formulación programática, sino de condiciones históricas específicas y de un cúmulo de determinaciones externas [Cormick, 1997:342].

Así, en tanto construcción histórica, las funciones asumidas por los municipios y las estructuras a través de las cuales se ejercen, son resultado de las *repercusiones horizontales y verticales* de las políticas públicas, en tanto éstas no generan sólo procesos por fuera sino también hacia adentro del Estado. Esta aproximación nos permite rescatar las distintas instancias de articulación con la sociedad civil que se van constituyendo en torno a distintos "nudos" en los que se tejen relaciones en función de las distintas "tomas de posición" [Oszlak y O'Donnell, 1976: 117]. Esto implica no tener un concepto monolítico del municipio y sus intervenciones.

Avanzando en las condiciones político-institucionales, resulta importante señalar que la Constitución Provincial establece muy limitadas competencias a los municipios en materia de políticas sociales. Es a través de leyes y decretos provinciales (para el nivel de las políticas) y de convenios para transferencia de funciones particulares derivadas de los proyectos, que se han ido dando procesos de desconcentración y descentralización que tuvieron y tienen a los municipios como órganos receptores de las mismas.

20) Un régimen es un *ordenamiento político* que institucionaliza valores importantes para la toma de decisiones públicas...; pero un régimen es también, un *ordenamiento organizativo*, que ayuda a definir y a consolidar los valores políticos que le son inherentes. Por lo tanto, un régimen de implementación puede ser considerado como un arreglo entre los participantes en la implementación, que identifica los valores que deben acatarse durante ese proceso y un marco organizativo para la promoción de esos valores [Stocker, 1989: 375].



Son estos procesos de desconcentración y des-centralización los que otorgan a los municipios un lugar particular respecto del resto de los actores implicados en el *entramado*<sup>21</sup> del sector en el nivel local, en tanto captan y canalizan recursos de distintas agencias.

En la Constitución de la provincia de Buenos Aires se mantiene la visión del municipio como "una suerte de administrador de consorcio que no reúne entre sus competencias el dictado de políticas" [Cornick, 1997:348]. Su función es ejecutar aquellas diseñadas a nivel provincial y, por tanto, no necesita una gran disponibilidad de recursos. Según el *estatus* atribuido constitucionalmente, se trata de un órgano *autárquico* en tanto sólo elige a sus autoridades.

La Constitución Provincial le atribuye al municipio el carácter de administrador de los intereses y servicios locales, cuya especificación es competencia de la Legislatura de la Provincia a través de la sanción de la Ley Orgánica de las Municipalidades.

El funcionamiento de los municipios de la provincia está regulado por la Ley Orgánica Municipal<sup>22</sup> la que define la composición y las atribuciones de los departamentos (legislativo y ejecutivo), su forma de funcionamiento, los recursos y la forma de organización de la gestión. Las competencias en el campo de las políticas sociales se refieren al funcionamiento de establecimientos sanitarios y asistenciales, la difusión cultural y los servicios públicos; estas competencias están condicionadas por la existencia de normativa dictada por la provincia.

El alcance de esta situación se ve reforzado por la dependencia de los recursos de origen provincial, aspecto que analizaremos más adelante. Desde este ordenamiento legal se define un *en-cuadre limitado* pero también *ambiguo* de competencias y funciones a ejercer desde el municipio.

Desde una perspectiva institucional formal, los municipios de la provincia de Buenos Aires resultan instancias de carácter básicamente administrativo con un "escaso campo de acción autónomo" y con importantes mecanismos de control de parte de la provincia [Cornick, 1992: 155]. Sin embargo, los sucesivos avances en la municipalización de la pobreza como "cuestión"<sup>23</sup> advierten respecto de cambios en el papel que efectivamente pasan a desempeñar los municipios, en particular en el Gran Buenos Aires.

A pesar de las limitadas competencias con que cuentan, la agudización de la crisis y la implementación de programas originados en niveles centrales, ha dado lugar a una redefinición de las funciones efectivamente ejercidas

21 El concepto de *entramado* rescata el conjunto de las relaciones entre actores públicos y privados "que toman decisiones sobre el uso de recursos comunes con respecto a un determinado problema" [Subitini, 1989: 119]. Un desarrollo más centrado en el concepto de "entramado" y su capacidad analítica se encuentra en Jordana, 1995.

22 Decreto/Ley 6769 de 1958.

23 *Llamamos 'cuestión' a esos asuntos (necesidades, demandas) 'socialmente problematizados'. [...] Toda cuestión atraviesa un 'ciclo vital' que se extiende desde su problematización social hasta su 'resolución'. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Las comportamientos (decisiones, acciones, etc.) involucrados en esos temas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado* [Ozols y O'Donnell, 1976: 110-111].



(aunque conservando siempre su carácter delegado). Se comprende desde esta perspectiva el sentido de la observación de Prevot-Schapira acerca de que la controversia autarquía/autonomía salió en la última década del dominio de los administrativistas para "convertirse en un espacio central en la ejecución de políticas sociales más territorializadas y de nuevas formas de acción y de gestión" (Prevot-Schapira, 1993: 779).

Dos hechos permiten establecer clivajes en el plano funcional aunque con importantes consecuencias también en el plano político. Un primer fenómeno es el de la hiperinflación de 1989, a partir de la que se replantearon las funciones tradicionalmente ejercidas por los municipios en materia de política social y se pusieron en cuestión sus propias capacidades institucionales. Un segundo fenómeno es el que se dio a partir de 1993 con la gestión descentralizada de programas con financiamiento externo.

Aunque en el campo institucional, el fenómeno de la hiperinflación de 1989 no produjo modificaciones en el *status* de los municipios, se modificaron radicalmente las condiciones del contexto y también las funciones que efectivamente comenzaron a ejercer frente a la crisis,

hasta el momento concentradas en aspectos relativos a la gestión del primer nivel de atención de salud y algunas actividades vinculadas con la cultura y el deporte.<sup>24</sup>

A partir de la crisis hiperinflacionaria, el nivel municipal se convirtió en "arena"<sup>25</sup> en la cual se procesan problemas y se convierten en "cuestión"; las iniciativas de asistencia alimentaria se generalizaron a partir de entonces. La suspensión del *Programa Alimentario Nacional* (PAN) en plena hiperinflación [Prevot-Schapira, *ibid.*, p. 790] y la implementación de programas alternativos originados en jurisdicción provincial, obligaron a los municipios a hacer frente a la pobreza como problema político, social y de gestión.

Más tarde -pero el mismo año-, la entrega a través de los municipios del *Bono Nacional Solidario* a cambio de trabajo, significó transformaciones importantes para el nivel municipal como implementador de política social. En primer lugar, dada la centralidad que adquirió por la rapidez con que comenzó a implementarse y la modalidad de asignación del recurso (bonos con valor dinero). En segundo lugar, porque se trató de una intervención masiva, lo cual significó también una ruptura con las intervenciones desarrolladas hasta entonces, de corte más "micro". La naturaleza del recurso y su masividad contribuyeron con una mayor estatura política del problema y de la intervención municipal.

La gestión del *Programa PAIS*,<sup>26</sup> que comenzó a desarrollarse a partir de 1990 como respuesta a la crisis hiperinflacionaria, presentó a los

<sup>24</sup> Las competencias cristalizadas tanto en la Constitución Provincial como en la Ley Orgánica Municipal hablan de un campo de políticas restringido a estos sectores.

<sup>25</sup> Recuperamos aquí el concepto de "arena" como espacio en el que "convergen, luchan y concertan las fuerzas políticas" [Aguilar Villanueva, 1991: 31].

<sup>26</sup> El Programa Alimentario Integral y Solidario fue un programa provincial gestionado a través de los municipios entre 1990 y 1994, que tuvo por propósito asistir a grupos de familias a través de la entrega de dinero para compra comunitaria de alimentos. La participación de las *cens* como promotoras de la conformación y responsables del seguimiento de los grupos, y la entrega de dinero directamente a los grupos, resultó una característica que diferenciaba a este programa de otros antecedentes [Finkelievich y Peñalva, 1994]. Para un mayor desarrollo puede consultarse también Chiara, 1995; Hincze, 1992 y Prevot-Schapira, 1996.

municipios otras exigencias, ya que en la gestión del programa estaban previstas instancias de concertación para la gestión y seguimiento del programa con organizaciones sociales y el trabajo con los grupos de familias destinatarias. Este programa constituyó una de las primeras expresiones de políticas focalizadas, gestionadas por los municipios, por esa razón se expresaron en su desarrollo rupturas y conflictos con una tradición más universalista (o con pretensión de universalidad).

Recapitulando, sin modificarse sus competencias, entre 1989 y 1992 los municipios asumieron el ejercicio de nuevas funciones vía programas y proyectos, cuyos recursos eran entregados, o bien, directamente a la población, o a través de ellos mismos. Esto tuvo como consecuencia la modificación de las relaciones con los actores locales en tanto aparecieron nuevos interlocutores de los municipios (organizaciones no gubernamentales—ONG's—, grupos de base, organizaciones sindicales), y nuevas relaciones con viejos actores (como la Iglesia o Caritas) a partir del protagonismo que se le atribuía en el diseño de estos programas.

La creación de un fondo de inversión social, el *Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense* (FRHCB) en 1992, significó una posibilidad de realizar inversiones sin precedentes en el Gran Buenos Aires.<sup>27</sup>

En los aspectos formales de su organización, los grados de descentralización se darían según las características de los proyectos. Sin embargo, en su ejecución, la intensidad de la descentralización de cada uno estuvo en concordancia con las características de las relaciones políticas entre la provincia y los municipios. El análisis de esta dimensión resulta significativa para el análisis de las relaciones funcionales, porque se identifican allí los vínculos institucionales entre los distintos niveles y las negociaciones políticas que permiten, por ejemplo, la realización de obras y el protagonismo del municipio en cada caso [Cormick, 1997:345].

A partir de 1993, la gestión descentralizada de programas con financiamiento de organismos multilaterales<sup>28</sup> marcó también un quiebre

en el ejercicio de funciones de parte de los municipios. Programas como el PROMIN<sup>29</sup> y el TRABAJAR<sup>30</sup> impusieron el ejercicio de nuevas funciones y exigieron la puesta en juego de capacidades no demasiado desarrolladas en estos niveles. Ambos están financiados por el Banco Mundial y por contrapartes del presupuesto nacional, el PROMIN prevé, asimismo, contraparte de los presupuestos provinciales y también municipales, en los proyectos en desarrollo en la Provincia de Buenos Aires.

El *Programa Materno Infantil y Nutrición* (PROMIN) inauguró la gestión bajo la forma de proyecto en los municipios en el área de salud y parcialmente en la de acción social. La gestión del presupuesto de cada proyecto, la capacitación de recursos humanos, la promoción de cambios hacia nuevos modelos de gerenciamiento y atención, y la adopción de mecanismos de articulación intersectorial constituyeron novedades para los municipios y también para otros actores vinculados a estos problemas. Esto tuvo importantes consecuencias en las capacidades exigidas para el ejercicio de estas funciones. Sobre este aspecto nos referiremos más adelante.

En el mismo sentido, el programa TRABAJAR implicó para los municipios, asumir la gestión de la problemática de los desocupados a gran escala, bajo un conjunto de condiciones impuestas por su diseño: la generación de proyectos, el diseño de formas de asistencia técnica y

27 Para un mayor desarrollo acerca de los antecedentes y del proceso político e institucional de creación del FRHCB, véase Danani, et al., *op. cit.*

28 Ver Tabla en ítem 2.3 de este trabajo.

29 Una descripción del programa fue presentada precedentemente (Nota al pie 11).

30 El programa TRABAJAR comenzó a implementarse en marzo de 1996 en reemplazo del PIT (Programa Intensivo del Trabajo). Su propósito es reducir la pobreza a través de la creación de empleo subsidiado; esto es, la creación de puestos de trabajo de baja remuneración destinados a trabajadores desempleados que viven en barrios y/o zonas pobres, involucrándolos en proyectos de pequeña escala radicados, precisamente, en el ámbito barrial y/o comunitario. El programa se propone reducir la pobreza no sólo proveyendo empleo remunerado, sino dinamizando los intercambios comerciales en ese mismo ámbito —es decir, con los ingresos percibidos, los beneficiarios estarían en mejores condiciones de adquirir productos producidos y/o comercializados por otras familias pobres de la comunidad local. Se financia con fondos del Banco Mundial y del presupuesto nacional [Di Virgilio, 1999]. Una descripción detallada del programa puede encontrarse en el texto citado.

el control de la ejecución de las actividades. Según lo previsto en el programa, los municipios están habilitados para presentar proyectos en *forma exclusiva o avalando como co-ejecutor* a una organización de la sociedad civil. En ambos casos, son responsables también de la co-financiación de las obras a realizar en el marco del programa. Esta característica de su diseño interpela fuertemente a las capacidades institucionales de los municipios tanto en sus recursos (humanos y financieros) como en aquellas vinculadas a las relaciones interinstitucionales y las formas de organización interna.

En este recorrido mostramos cómo las funciones asumidas por los municipios del Gran Buenos Aires en materia de políticas sociales fueron resultado de procesos de descentralización y desconcentración (y centralización en algunos casos), cuyos sentidos fueron orientados por tensiones de naturaleza política, más allá de las competencias formalmente establecidas y del diseño de los programas en sus inicios.

### 3.2. LOS MUNICIPIOS DESDE UNA PERSPECTIVA ECONÓMICO-FINANCIERA: LA IMPORTANCIA DE LA RELACIÓN CON EL GOBIERNO PROVINCIAL

Los cambios en las funciones ejercidas por los municipios deben analizarse en el contexto de las condiciones económico-financieras, ya que éstas limitan su capacidad de acción en el desarrollo de políticas sociales. El recorrido histórico confirma también en esta dimensión la periodización ya enunciada a propósito del análisis funcional.

Años antes de la crisis hiperinflacionaria de 1989, los intentos por aumentar la autonomía municipal se concentraron en sucesivas reformas al régimen de coparticipación. La hiperinflación modificó radicalmente las condiciones del contexto de los municipios, neutralizando el impacto positivo que pudo haber tenido el aumento de recursos derivado de estas reformas y, redefiniendo el escenario local de implementación de las políticas.

Las sucesivas reformas del régimen de coparticipación municipal en la Provincia de Buenos

Aires (1987 y 1988) implicaron un importante incremento de la masa coparticipable hacia los municipios.<sup>31</sup> Estas reformas fueron particularmente importantes, en tanto los recursos recibidos vía coparticipación de parte de la provincia constituían, en 1988, aproximadamente un 40% del total de los recursos de los municipios del Gran Buenos Aires. Cabe aclarar que la importancia relativa de los aportes provinciales no es homogénea para todos los municipios: crece en aquellos más pobres y resulta menor en los de mayor nivel socio-económico del Gran Buenos Aires.<sup>32</sup>

En el contexto de estas reformas se modificaron los criterios para realizar la distribución entre municipios. Además de criterios relativos a la capacidad tributaria y la superficie del partido, incluyeron parámetros referidos al sector salud: número de camas, nivel de complejidad, factor de ocupación, egresos médicos, pacientes atendidos, establecimientos sin internación.

La crisis hiperinflacionaria de 1989, que tuvo efectos fuertemente recesivos, y crudas consecuencias para el consumo de los sectores más vulnerables de la población, constituyó una línea de corte con las funciones desplegadas por los municipios hasta el momento.

Este fenómeno macroeconómico y los conflictos sociales derivados, reconfiguraron radicalmente las condiciones de implementación de las políticas en todos los niveles y en los municipios en particular. Los procesos más relevantes que operaron a modo de nuevas condiciones fueron tres: la caída de los recursos, la consecuente rigidización del gasto a la baja y la ampliación de las plantas de personal en términos agregados.

Con relación al primer fenómeno, los recursos recaudados por los municipios sufrieron un doble proceso: por una parte, los valores de los impuestos y tasas fueron actualizados muy tardíamente y por la otra, los efectos recesivos de

<sup>31</sup> Leyes provinciales 10.559 de 1987 y 10.752 de 1988, ampliaron la masa coparticipable entre los municipios de un 9,25% (situación previa a las leyes) a un 14,14% (1987) y, posteriormente, a un 16,14% (1988).

<sup>32</sup> Dadas las limitaciones de este trabajo no se profundiza en la información de base que sustenta estas afirmaciones. Remitimos a Chiara, et al., 2000.

la inflación contrajeron la capacidad de los contribuyentes, quienes desplazaron el cumplimiento de las obligaciones para con la municipalidad y también para con la provincia.

En segundo lugar, el análisis de la estructura y evolución del gasto de los municipios del Gran Buenos Aires en el periodo 1988-1990 [Basile, 1996] muestra que la partida personal fue la única que creció en valores absolutos y pasó a tener una participación mayor en el total del gasto a costa de las partidas destinadas a responder a las demandas de la población. En tercer lugar, el incremento en términos agregados de las estructuras de personal en cargos de menor jerarquía a partir de este periodo permite suponer un primer intento de los gobiernos locales de absorber en sus estructuras a la población expulsada del mercado de trabajo. Resulta crucial comprender este fenómeno debido a que afectó muy particularmente las capacidades institucionales de los municipios, aspecto en el que nos detendremos en el punto siguiente.

A partir de 1989, los municipios asumieron el ejercicio de nuevas funciones en materia de políticas sociales sin haberse ampliado los recursos ni modificado sus competencias.

Los programas sociales gestionados por los municipios a partir de la hiperinflación comienzan a focalizar su población objetivo. Programas como el Bono Solidario, el Programa PAIS, el Programa SALUD con el PUEBLO o aquellos orientados a proveer asistencia alimentaria a comedores populares e infantiles implicaron transferencias directas de recursos de origen provincial o nacional<sup>33</sup> a poblaciones determinadas (hogares NBI, población infantil en riesgo, etc). El impacto mayor de la implementación local de estos programas estuvo asociado a los requerimientos en las capacidades para gestionar la asignación de los recursos a los grupos destinatarios de los mismos.

La creación del fondo de inversión social denominado *Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense* en 1992, implicó la posibilidad para el gobierno de la provincia de dispo-

ner de un fondo especial para inversión en obra pública compuesto por un 10% del total de la recaudación nacional del impuesto a las ganancias (aproximadamente entre 600 y 800 millones de pesos anuales) [Danani, *et al.*, 1997: 19].

La creación y operación del fondo se dio en un contexto caracterizado por el crecimiento de los ingresos de los municipios, pero en una estructura del gasto muy rígida a la baja, consecuencia del aumento de los gastos en personal. En este contexto, la inversión que facilitaba el fondo en infraestructura social (centros de salud, escuelas, jardines de infantes y polideportivos) era



33 Esto significa que no ingresaban a los presupuestos municipales.

muy superior a la capacidad de inversión genuina de los municipios.

La modalidad de gestión del fondo hacia adentro de la estructura provincial (expresada en el fortalecimiento de la figura del gobernador frente a los ministerios), y en la relación entre el gobernador y los intendentes municipales permite atribuirle impactos no sólo materiales sino también políticos. La gestión del fondo afectó muy particularmente los niveles de autonomía de los municipios y las formas de producción de legitimidad desde el Estado local. Más adelante desarrollaremos este aspecto.

Pocos años después del incremento de la recaudación derivado del crecimiento de la actividad económica, las tasas de desocupación abierta subieron aceleradamente en todo el país y en particular en el Gran Buenos Aires.<sup>34</sup> Este fenómeno de carácter "macro" comenzó a condicionar muy fuertemente a los municipios, no sólo por la presión de parte de la población sobre el empleo municipal (con comportamientos desiguales según los casos), sino también por el cambio en la naturaleza de las demandas y su relación con las posibilidades efectivas de resolución desde las políticas de nivel municipal.

La gestión descentralizada de programas con financiamiento de organismos multilaterales implicó la institucionalización (incluso en términos de los recursos) de asignaciones

focalizadas de recursos sociales. Estos programas comenzaron a operar en el nivel local bajo la forma de proyectos con asignaciones específicas, en tiempos acotados y con compromisos de actuación y de asignación de contrapartes, también precisos.

Esta nueva modalidad de intervención social, de la cual los programas PROMIN y TRABAJAR son ejemplos, plantea importantes cambios en el nivel material respecto de la dinámica anterior en tres aspectos:

- a. Significa importantes asignaciones de recursos destinados a políticas sociales de las que no se podría disponer desde los presupuestos municipales.
- b. Exige de los municipios, la asignación de recurso humano calificado para la gestión del programa difícil de encontrar en las estructuras municipales.
- c. Implica la inclusión progresiva de partidas en los presupuestos municipales para sustentar los cambios previstos en los proyectos.

La gestión descentralizada de estos programas implica cambios para las formas tradicionales de gestión de programas sociales en los municipios, pero cabe introducir también una observación en sentido inverso: también los lineamientos de políticas que estos programas expresan son reorganizados en la práctica, en función de ciertas condiciones propias de la dinámica municipal y éste es el foco de nuestra preocupación.

La capacidad de los municipios para incrementar sus recursos vía nuevas tasas e impuestos (particularmente sensibles en los periodos recesivos) resultaba limitada. Como ya dijimos, aunque la recaudación de los municipios haya ido en aumento, se incrementó también el gasto realizado en personal, quedando muy escaso margen para aquellas inversiones vinculadas a demandas de la población.

El análisis de las condiciones materiales muestra que la escasez de recursos disponibles desde los municipios, afecta la implementación de programas focalizados, ya sea, ampliando los criterios de asignación o condicionando su



<sup>34</sup> 1992: 7.5%, 1993: 10.5% y 1994: 14.9%. Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

gestión por los déficits de recursos humanos y organizacionales disponibles para el sostenimiento de las funciones a su cargo.

### 3.3. LA TENSION EN TORNO A LA AUTONOMÍA, LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES EXIGIDAS Y LAS FORMAS DE CONSTRUCCIÓN DE LEGITIMIDAD

El análisis de la dimensión política permite indagar en las características que han adquirido en los últimos años los procesos de acumulación política en el nivel local. Los cambios en el papel desempeñado por los municipios, las capacidades exigidas, así como la forma en que se fue replanteando su relación con el Estado provincial son algunas de las cuestiones relevantes en esta dimensión.

Como se señaló a propósito del análisis de la dimensión funcional, los municipios de la provincia de Buenos Aires cuentan con un encuadre limitado pero también ambiguo de competencias; su campo de acción desde lo institucional formal es muy acotado y están sometidos a importantes mecanismos provinciales de control.

El fenómeno de la hiperinflación convirtió al nivel local en "arena" en la que se procesan problemas para convertirse en cuestiones, objeto de intervención de políticas públicas. Esto implica no sólo el ejercicio "de hecho" de funciones no institucionalmente asignadas, sino también el desarrollo de mecanismos de re-legitimación del Estado y de acumulación política a través de intervenciones sociales de las que el municipio es protagonista.

Esta nueva situación inaugura una tensión en torno a la cual se dará la relación provincia-municipio: frente a las debilidades de la autonomía (en términos institucionales y de recursos), se abre la posibilidad de acumular electoralmente en lo local, lo cual otorga fortaleza frente a las autoridades provinciales. En parte, la gestión de los programas sociales se inscribe en esta tensión entre las limitadas competencias de los municipios y la estrategia de acumulación política para fortalecerse en la relación con la provincia.

Las características del Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS) tenía previstas distintas instancias de trabajo a nivel local que articulaban en la promoción y seguimiento de los grupos de familias a los municipios y, a un conjunto de actores de la sociedad civil. Las funciones de los municipios estaban poco especificadas y dieron lugar a distintas modalidades de desarrollo de la propuesta programática básica;<sup>35</sup> estas diferentes modalidades de intervención expresaron el desarrollo de distintos espacios de acumulación política a nivel local [Chiara, 1995: 230].

La gestión del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense parece haber intentado superar las estrategias de acumulación política local desarrollados desde los municipios, instituyendo una instancia centralizada de gestión y que tuvo por referentes locales, más a la figura de los intendentes municipales que a los municipios como institución. El análisis de las prácticas que los municipios desarrollaron a partir de la aparición del fondo parece demostrar que éste ha "contribuido más a la constitución de una única unidad política-espacio de acumulación -la Provincia de Buenos Aires-, que a la de los espacios locales como unidades de acumulación" [Danani, et al., 1997: 53].

La gestión descentralizada de programas con financiamiento de organismos multilaterales (PROMIN, TRABAJAR) marca un cambio en las condiciones exigidas a los municipios para ser instancia de implementación y en la dinámica institucional que se genera en sus relaciones interburocráticas, con la sociedad y entre los niveles gubernamentales. Como ya señalamos anteriormente, estos programas operan organizando unidades ejecutoras en los distintos niveles. En aquellos casos en que los cambios previstos comprometen en alguna medida

35 Como propuesta programática de base, nos referimos a los aspectos del programa que permanecieron constantes, más allá de las diferencias en su implementación local. Ésta consistió en la asignación a los grupos de familias de un aporte monetario calculado en relación a la cantidad de miembros del grupo familiar; dicho subsidio era entregado de forma directa a los apoderados de los grupos desde la Subsecretaría de Acción Social del Ministerio de Acción Social de la Provincia de Buenos Aires [Chiara, 1995].



competencias municipales, prevén la organización de Unidades Ejecutoras Municipales, a fin de garantizar las actividades de cada proyecto; este es el caso de los programas PROMIN y TRABAJAR.

En su dinámica de implementación, se observan procesos que van a incidir directa o indirectamente en el desarrollo del proyecto. Las decisiones tomadas por cada unidad interviniente (particularmente aquellas, cuyas funciones trascienden los límites del programa) están fuertemente condicionadas por las determinaciones de otros niveles (nacional y provincial) y por los impactos que tienen (o pudieran tener) sus propias decisiones. Resulta pertinente aquí la reflexión que realiza Oszlak al referirse a la dinámica generada en las burocracias por los procesos de reforma, cuando afirma que "buena parte de los mecanismos organizacionales estará [en esos casos] destinada [...] a eliminar fuentes de conflicto e incertidumbre" derivados de estas múltiples determinaciones [Oszlak, 1978: 23]. Esta perspectiva permite comprender la lógica en torno a la cual se entrelazan estos procesos, no como externa a los programas, sino como parte inherente a sus procesos de implementación.

Las unidades ejecutoras operan al modo normativo intentando diseñar un sistema de regulaciones *ad hoc* para el funcionamiento del proyecto, en tanto que las otras instancias (secretarías de salud, direcciones de hospitales, secretarías de producción y empleo) intentan mantener cierto espacio de decisión autónoma para poder compatibilizar una triple necesidad: el ejercicio de las funciones propias del

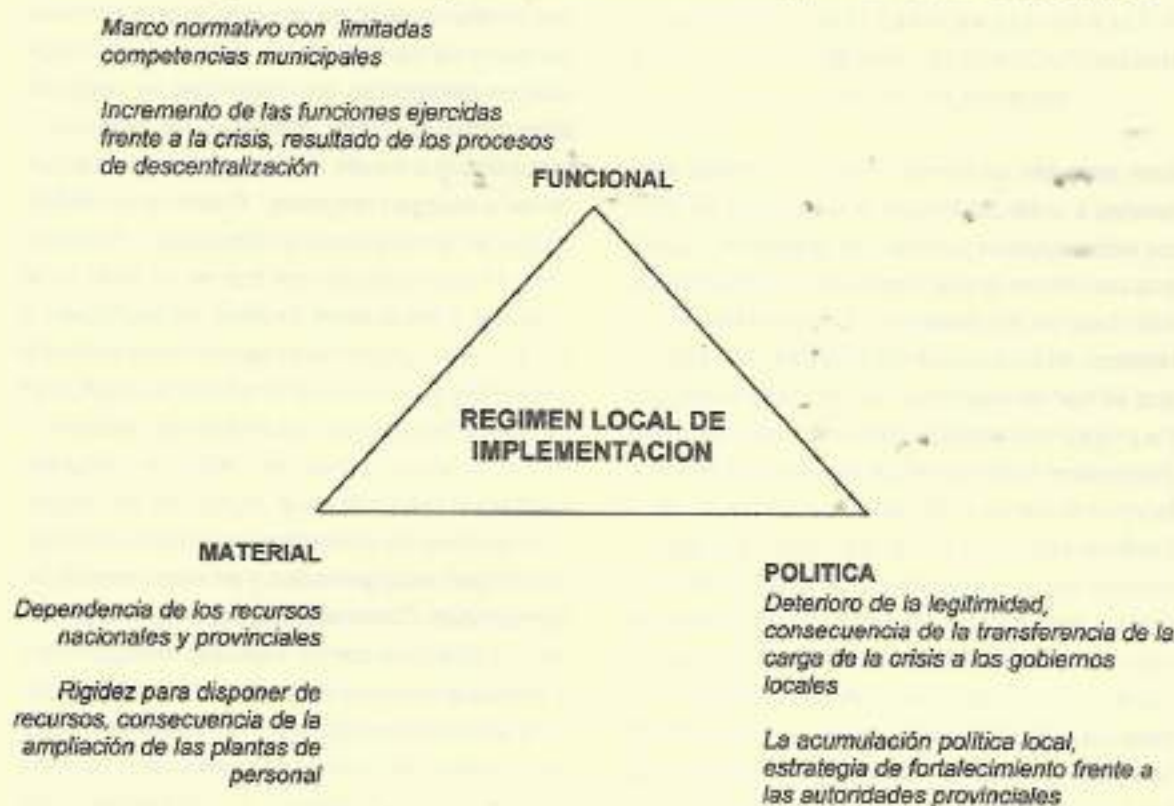
programa que los implica, el ejercicio de las funciones de línea de las que históricamente son responsables y, la necesidad de satisfacer otros objetivos e intereses (clientelísticos o de pugna interna institucional, entre otros).

Desde otro aspecto de la dimensión política, estos programas presentan también distintas exigencias en relación con las capacidades institucionales de los municipios. Algunos problemas en este sentido aparecen con la inclusión en el presupuesto de la contraparte municipal, y la designación de recurso humano adecuado para llevar adelante el gerenciamiento del proyecto y las reformas implicadas.

Si bien, estas características son parte de las condiciones establecidas en la formulación, los escasos recursos disponibles de parte de los gobiernos municipales lleva a que asuman compromisos en el marco de los proyectos, que luego no pueden cumplir por distintas razones, ya sea por dificultades para disponer de recursos adicionales (tanto humanos como materiales), como por la dificultad para modificar una dinámica institucional que no está dominada por la relación fines-medios, como es la de estos programas.

En términos generales, la transferencia de las cargas de la crisis a los gobiernos locales asigna a la vez, a los municipios, la gestión de las consecuencias sociales de las decisiones económicas del gobierno central, con el consecuente deterioro en términos de su legitimidad. En este contexto, la necesidad de acumular políticamente desde lo local aparece también como estrategia de fortalecimiento de los municipios frente al nivel provincial y compromete los procesos de gestión de los programas sociales.

### Gráfico 1- Régimen Local de Implementación en los municipios del Gran Buenos Aires



Recapitulando, el *régimen local de implementación* es entonces aquel conjunto de condiciones que en los distintos planos organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de los programas y reconfiguran su diseño formal. En esta reconstrucción fuimos caracterizando la forma en que se fueron constituyendo estas condiciones a lo largo de la última década. Las condiciones analizadas precedentemente se presentan como tensiones o contradicciones frente a las cuales se definen distintos arreglos entre los actores orientados a resolverlas:

a. Más allá de las características particulares de los actores locales, la *acumulación política en el nivel local* aparece como una estrategia de fortalecimiento de los gobiernos municipales en su relación con el gobierno provincial. Esta estrategia se orienta a superar la situación de debilidad con que se enfrentan, tanto en el campo de las competencias como en el de los recursos.

b. Las dificultades para flexibilizar hacia la baja los gastos, derivada del incremento del gasto en personal registrado en la última década, explica *estrategias generalizadas de captación de recursos por distintas vías* (relación política con niveles nacional y provincial, y programas con financiamiento externo) para responder a demandas de la población que tienen fuertes consecuencias políticas e institucionales.

c. Por último, la transferencia de la carga de la crisis a los municipios a través de los procesos de descentralización, no sólo amplía las funciones efectivamente ejercidas por los municipios, sino también exige a los actores locales definir *estrategias de legitimación del gobierno local*, frente a la crisis que atenúen el deterioro resultante de tener que gestionar localmente las consecuencias sociales de las decisiones macro-económicas tomadas en niveles supralocales.

#### 4. LAS POLÍTICAS SOCIALES Y EL RÉGIMEN LOCAL DE IMPLEMENTACIÓN EN EL GRAN BUENOS AIRES: A LA BÚSQUEDA DE LAS DIFERENCIAS

Este conjunto de condiciones funcionales, materiales y políticas induce el desarrollo de ciertas estrategias de parte de los gobiernos locales que constituye lo que hemos denominado *régimen local de acumulación*. Desde el desarrollo histórico de estas condiciones y de los modos en que se han reorganizado en su implementación los programas sociales, podemos afirmar que la *acumulación política* (vista como forma de fortalecimiento frente al gobierno provincial o como modo de construcción de legitimidad del gobierno local frente a la crisis), y los *intentos generalizados de captación de recursos por distintas vías* son estrategias muy determinadas por las condiciones en las que se desarrolla la política local en el Gran Buenos Aires. En esta trama, se inscriben los programas sociales, producto de los procesos de reforma antes caracterizados. Nos concentraremos aquí en dos de ellos: la descentralización y la focalización.

i. La "descentralización" y las estrategias de los actores locales frente al gobierno provincial:

Como hemos visto, las funciones asumidas por los municipios del Gran Buenos Aires en materia de políticas sociales fueron resultado de procesos de descentralización y desconcentración (y centralización en algunos casos), cuyos sentidos fueron orientados por tensiones de naturaleza política, más allá de las competencias formalmente establecidas y del diseño de los programas en sus inicios.

La "municipalización" de la pobreza como cuestión es un fenómeno que ha tenido particular importancia en los municipios del Gran Buenos Aires, no sólo por la alta concentración del problema en esa región, sino también por su importancia electoral. Se ha señalado ya, la relevancia que ha adquirido el nivel local y el municipio en particular como "arena" en la cual se procesan los problemas sociales para convertirse en "cuestión", lo cual subraya la jerarquía de lo político en su posterior gestión.

Este proceso se ha ido dando bajo condiciones institucionales de muy limitada autonomía por parte de los municipios, frente a cuya situación se jerarquizan las instancias de negociación política (más difíciles de regular y reconstruir) a través de las cuales, se realizan obras y asignan recursos. Frente a las debilidades de la autonomía (institucional y de recursos), la acumulación política en el nivel local aparece a los actores locales, en particular, a los gobiernos, como una opción efectivamente disponible y eficaz para fortalecer su capacidad de acción frente a las autoridades provinciales.

Los procesos de descentralización o desconcentración previstos en el diseño de los programas sociales se reescriben en el marco de estas estrategias más generales y en este contexto se reorganizan. Como resultado de esto, se produce una tensión entre los aspectos institucionales y lo alcanzado en el plano de la política, que parece ser crucial no sólo para comprender los procesos reales de descentralización sino también para analizar las formas en que los programas se reorientan en este nivel.

ii. La "focalización" en un contexto de rigidez a la baja de los recursos:

La implementación de los programas focalizados está condicionada por las decisiones que toman los gobiernos locales en el marco de una doble restricción: (a) la escasez de recursos disponibles (o la rigidez para disponer de los recursos propios) para financiar respuestas a las demandas de la población, y (b) la necesidad de dar respuesta a sectores sociales más amplios que los definidos como la población objetivo de los programas.

Estas restricciones a las opciones que están efectivamente disponibles para los gobiernos locales condicionan fuertemente los resultados finales de los programas focalizados. En el contexto de esta situación vale entonces preguntarse acerca de cómo se reformulan en el nivel local las poblaciones objeto de los programas, más allá de la precisión con que hayan sido definidas en su diseño original.

Si bien, el concepto de *régimen local de implementación* nos permite reconocer aquellos

procesos comunes a los municipios del Gran Buenos Aires, éstos no constituyen entidades homogéneas ni en sus características ni en su historia político institucional. Los gobiernos locales de la región suelen apelar de manera recurrente a estas estrategias, sin embargo, el desarrollo de sus capacidades institucionales es bastante desigual y configura, en cada caso, una matriz diferente, en la cual, estas estrategias se organizan y cobran cuerpo en la implementación de los programas.

Como ya hemos aludido precedentemente, los diseños de implementación de los programas explicitan las funciones a desempeñar por el nivel municipal, que se formalizan en los convenios suscritos por los municipios con las provincias y la nación. No obstante, el alcance en el ejercicio de estas funciones descentralizadas depende también de las capacidades institucionales de cada uno de los municipios. Estas capacidades pueden organizarse en cinco dimensiones y aluden a distintos aspectos, a saber:

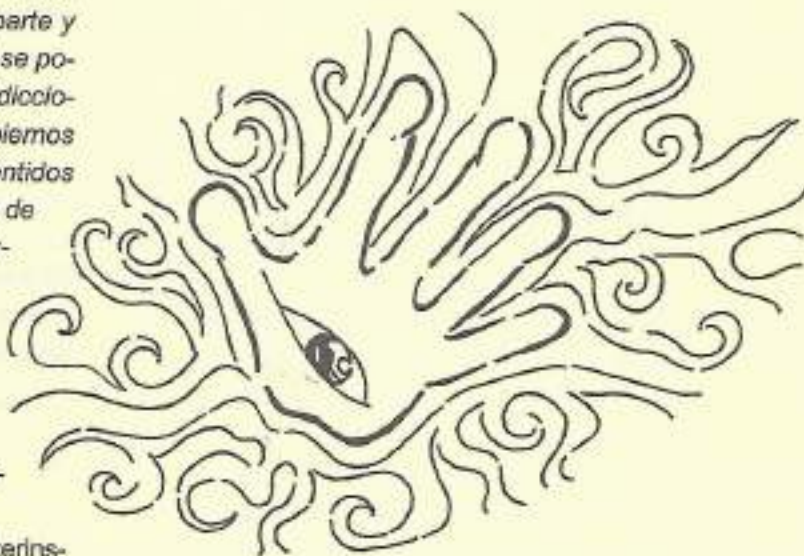
1. En primer lugar, las reglas de juego refieren a aquellas normas que gobiernan las relaciones entre el municipio y otros niveles jurisdiccionales y demás actores sociales. Las diferencias de uno a otro municipio se refieren a los supuestos ideológicos de los actores que participan de una determinada intervención social; los recursos de poder de cada parte y los espacios y márgenes de acción que se ponen en juego en las relaciones interjurisdiccionales; las formas en que conciben los gobiernos locales y demás actores sociales; los sentidos de las políticas sociales, (la preservación de los derechos sociales, los efectos distributivos de la política social, la definición de quiénes son los destinatarios de las políticas sociales, los límites para la aplicación de los criterios de focalización y las características de las prestaciones); el papel que tienen las organizaciones sociales para un gobierno local.

2. En segundo lugar, las relaciones interinstitucionales se refieren a la dinámica concreta que se genera en torno a las relaciones que man-

tiene el gobierno local con los distintos actores involucrados en el proceso de gestión de las políticas. Las diferencias de uno a otro municipio se refieren a: la dispersión institucional de efectores de políticas destinados a una misma población objetivo; las contradicciones internas entre áreas con competencias parecidas (sector salud y acción social en políticas orientadas a materno infancia); la competencia y/o cooperación entre ONG's por el acceso a los recursos de las agencias de financiamiento; la competencia y/o cooperación entre los distintos gobiernos municipales en pos de la obtención de recursos.

3. La organización interna de los municipios, por otra parte, se refiere a los modos en que se organiza la institución. Las diferencias entre los municipios se refieren a las formas de organización más o menos adecuadas para alcanzar políticas sociales integrales e integradas y las distintas modalidades de gestión que favorecen más o menos la participación de los sujetos de las políticas.

4. En cuarto lugar, los recursos físicos y humanos aluden no sólo a la cantidad de recursos sino también a su origen y a los mecanismos establecidos para la obtención y asignación. Las diferencias entre municipios se refieren básicamente a la capacidad de captación de recursos por la vía de la formulación de proyectos y a las



características socioeconómicas de su población, es decir, a su capacidad tributaria.

5. Por último, las capacidades individuales refieren a las posibilidades de motivar al personal, a los conocimientos y las habilidades necesarias para protagonizar y reorientar los programas sociales. Las diferencias entre municipios se refieren a las capacidades de los agentes municipales para promover procesos de participación generando la estructura institucional adecuada; las capacidades de los miembros de las ova's y de los municipios para gestionar proyectos; las capacidades de los municipios para gestionar procesos complejos de gestión orientándolos hacia la integralidad y también, las capacidades de los legisladores municipales y de los partidos políticos para legislar y producir lineamientos de políticas en relación a las demandas locales.

Más allá de los intentos por descentralizar los programas sociales y según como sea el desarrollo de estas capacidades institucionales, la posibilidad de que los programas contribuyan o no con la conformación de una política social local y sean apropiados por los actores locales, depende del desarrollo diferencial de las capacidades en sus distintas dimensiones y no sólo en una de ellas.

Con relación a los procesos de focalización, son innumerables los programas orientados a distintas poblaciones objeto que los municipios deben articular en un mismo territorio. Esto tiene distintas consecuencias tanto en relación a la fragmentación de las intervenciones como a la sustentabilidad de las mismas. Con relación al primer problema, las posibilidades de articular una política integrada se enfrenta con importantes dificultades que se agravan según cuál sea el desarrollo de las capacidades relativas a las relaciones interinstitucionales, a la organización interna y a las capacidades individuales. En muchos casos, se reproducen unidades ejecutoras para cada uno de los programas sin intentar articular las intervenciones que se orientan a la misma población objeto. Con relación al segundo problema, la definición de unidades *ad hoc* para cada progra-



ma con débiles anclajes en la estructura de línea y en competencia con ésta en el periodo que dura el proyecto, atenta también, contra la sustentabilidad de los cambios buscados una vez retirado el programa; también aquí aparecen diseños diferentes según las capacidades institucionales de cada municipio.

Las capacidades institucionales no remiten solamente al conjunto de las competencias individuales para la aplicación de criterios técnicos de focalización, sino que en la implementación se ven implicadas las formas en que los actores conciben los sentidos de las políticas sociales tanto en el alcance del ejercicio de los derechos sociales como en la definición del carácter público de los distintos bienes y servicios. Esto significa que la definición técnica de los criterios de focalización de un programa no reemplaza el proceso, a través del cual, el programa se constituye como intervención social del Estado en el campo de conflicto en el que se procesan estos sentidos de las políticas sociales.

Este conflictivo proceso se expresa en sucesivas tomas de posición que ponen en evidencia también las distintas perspectivas acerca "de qué se trata" la cuestión a la que se orienta el programa. Esto pone en evidencia que, en la implementación, el programa es un artificio técnico, mientras que en el centro de la escena está la *intervención social del Estado* que se articula en el marco de las condiciones que impone un determinado régimen de implementación y que, según el desarrollo de las capacidades institucionales en cada caso, tendrá mayores o menores posibilidades de articular las propuestas implicadas en un programa social en una política social, que responda a las necesidades locales.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. E. "Estudio introductorio", pp. 14-92, 1991. En: Aguilar Villanueva, L. E. (ed.) *La implementación de las políticas*, Miguel A. Porrúa, 2a ed., México, 1996.
- Aguilar Villanueva, L. E. "Estudio introductorio", pp. 15-36, 1991. En: Aguilar Villanueva, L. E. (ed.) *La hechura de las políticas*, Miguel A. Porrúa, 2a ed., México, 1996.
- Andrenacci, L. et al. *Evaluación de programas sociales desde la perspectiva de los beneficiarios. Los programas Vida, PROMIN, Trabajar y Barrios Bonaerenses en los municipios de José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel*, San Miguel, ICO/UNGS, Inédito, 1999.
- Badia, G. et al. "Descentralización, desconcentración, centralización. Un análisis desde las funciones del Estado". En: *Cambios*, Año 2, Núm. 3, 1992.
- Basile, M. "Evolución y perspectivas del Sector Público Municipal Bonaerense". En: *Cuadernos de Economía*, Núm. 19, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1996.
- Boisier, S. *La descentralización: un tema difuso y confuso*, Documento 90/05, Serie "Ensayos". Área Planificación y Política Regional, ILPES/CEPAL, 1990.
- Borja, J. *Descentralización del Estado, movimientos sociales y gestión local*, ICI - FLACSO - CLACSO, Santiago, Chile, 1987.
- Chiara, M. "El modelo de gestión del Programa Alimentario Integral y Solidario: una relectura de su implementación". En: Peñalva, S. y Rofman, A. (comp.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Serie "La Investigación Social", Nueva Visión, Buenos Aires, 1995, p. 223-239.
- Chiara, M. "El nivel local de implementación de las políticas sociales: características y problemas. Algunas reflexiones en torno a los Municipios del Conurbano Bonaerense", Ponencia presentada en *La Jornada sobre Pobres, pobreza y exclusión social* organizada por UBA - CEIL-Conicet, Del 25 al 27 de agosto, Mimeo, 1999.
- Chiara, M.; Di Virgilio, M.; Cravino, C. y Catenazzi, A. *La gestión del subsector público de la salud en el nivel local*, Estudios de caso en el Conurbano Bonaerense, San Miguel, Informe de Investigación, Universidad Nacional del General Sarmiento (en prensa), 2000.
- Coraggio, J. L. "Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales". En: Peñalva, S. y Rofman, A. (comp.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*. Serie "La Investigación Social", Nueva Visión, Buenos Aires, 1996.
- Cormick, H. Trabajo Final Tesis, *Maestría Relaciones Provincial Municipio. Un análisis de caso*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Administración Pública, Mimeo, 1992.
- Cormick, H. "Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del Conurbano Bonaerense". En: García Delgado, D. (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, 1997.
- Cormick, H. et al. "Descentralización de la Gestión Municipal. El Caso de la MCBA", Ponencia presentada en el *LX Congreso Nacional de Administración Pública*, Mendoza, noviembre, 1992.
- Danani, C. "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población - objeto". En: Hintze, S. (comp.), *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Colección CEA - CBC, 1996.
- Danani, C.; Chiara, M. y Filc, J. *El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una aproximación macroinstitucional*, Serie "Informes de investigación", Núm. 2, Universidad Nacional del General Sarmiento, Instituto del Conurbano Bonaerense, Área: Condiciones y modos de vida en la ciudad, 1997.
- Di Virgilio, M. "Presentación Programa Trabajar", Proyecto de investigación: *La implementación de las políticas sociales en el nivel local: transformaciones en la gestión e impactos en los modos de vida de los sujetos receptores en municipios seleccionados del Conurbano Bonaerense*, Área: Condiciones y modos de vida y políticas sociales en la ciudad, Instituto del Conurbano Bonaerense, Universidad Nacional del General Sarmiento, Mimeo, 1999.
- Finquelievich, S. y Peñalva, S. *The Plan PAIS: food, organization and self-employment for the poor*. Urban Environment-Poverty. Case Study Series, The Mega Cities Project, CEUR, FUNDECO, UNDP, 1994.
- Garriga, M. y Sanguinetti, P. "Coparticipación a Municipalidades de la Pcia. de Buenos Aires". En: *Cuadernos de Economía*, Núm. 10, 1995.
- Hintze, S. *Las políticas alimentarias en América Latina y Argentina: Experiencias y lineamientos de formulación*, Curso Nacional de

- Formulación en Gerencia Social. INAP/IPAP/CLAD, 1992.
- Instituto Federal de Asuntos Municipales, *Nuevas Visiones para los Municipios*, Segundo cuaderno, julio, 1998.
- Jordana, J., "El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?" En: *Gestión y análisis de Políticas Públicas*, Núm. 3, mayo/agosto, 1995.
- Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, *Programa Materno Infantil y Nutrición*, s/f.
- Naciones Unidas, *Cooperación multilateral en Argentina 1997-1999. El Sistema de las Naciones Unidas y la Cooperación Multilateral*, 1999.
- Oszlak, O., *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*, 1978, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1980.
- Oszlak, O., "Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas del juego?" En: *Reforma y Democracia*, CLAD, octubre, 1997.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G., "Estado y Políticas Estatales en América Latina", 1976, *Redes (Revista de Estudios Sociales de la Ciencia)*, Núm. 4, Vol. 2, Buenos Aires, setiembre, 1995.
- Oszlak, O., "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". En: *Teoría de la Burocracia Estatal*, Paidós, Buenos Aires, 1984.
- Oszlak, O., "Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras". En Kliskberg, B. (comp.), *El Rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP/Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Palma, E. y Rufian, D., "Las nociones de centralización y descentralización", En: *La descentralización, problema contemporáneo en América Latina*, DPPS, ILPES, 1991a.
- Palma, E. y Rufian, D., 1991b, "Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional", 1991b. En: *Seminario Internacional acerca de la descentralización y desconcentración de los sectores y servicios sociales*, Santiago de Chile, ILPES, 1991, LC/IP/R, 81.
- Pérez, P., *Municipio, necesidades sociales y política social*, IIED, Buenos Aires, 1991.
- Prevot Schapira, M.E., "Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994". En: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, Núm. 2, abril-junio, 1996.
- Prevot-Schapira, M. E., "La consolidación municipal en el Gran Buenos Aires: tensiones y ambigüedades". En: *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, Vol. XI, Núm. 33, septiembre-diciembre, 1993.
- Sbatella, J., *Estudio sobre Finanzas Municipales del Conurbano Bonaerense*, 1994, CFI, Buenos Aires, Proy. Buenos Aires 2000.
- Stocker, R., "Un marco de análisis para el régimen de implementación", 1989. En: Aguilar Villanueva, L. E. (ed.) *La implementación de las Políticas Públicas*, Miguel A. Porrúa, México, 1996, 2a ed., pp. 373-412.
- Subirats, J., "La puesta en práctica de las políticas públicas". En: *Análisis de Políticas Públicas y eficacia en la administración*, MAP, Madrid, España, 1989.
- Tobelem, A., *Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI), Manual de Operaciones*, División de Administración del Sector Público, Departamento Técnico, Región América Latina y Caribe, Banco Mundial, 1993.

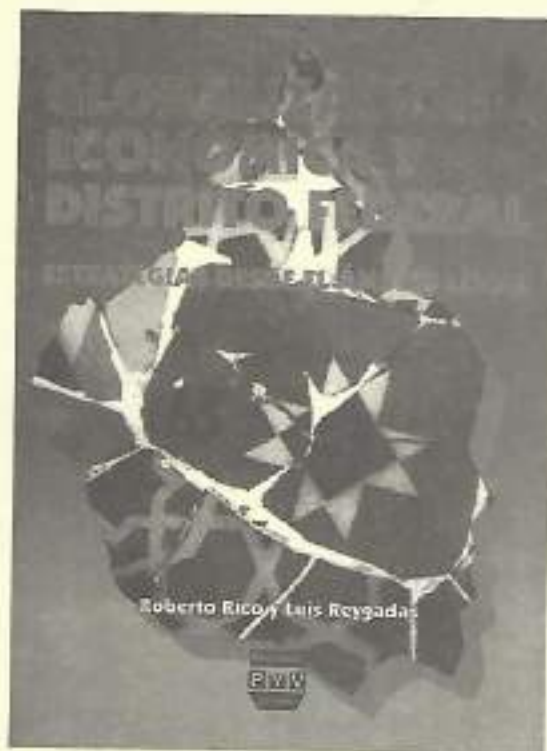
\*Licenciada en Relaciones Internacionales con subsistema en Derecho Internacional por la Universidad Iberoamericana; diplomada en Comercio Exterior por la misma institución y en Derecho Norteamericano por la Universidad Anáhuac. Maestrante en el programa de Sociología y catedrática en el área de Relaciones Internacionales en la Universidad Iberoamericana. Correo - e: alma.angelica@uis.uia.mx



## GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y DISTRITO FEDERAL. ESTRATEGIAS DESDE EL ÁMBITO LOCAL.

ALMA ANGÉLICA MORÁN ROSAS.

El proceso de globalización económica implica importantes cambios en todos los actores sociales, en particular en los países denominados subdesarrollados o periféricos, como se prefiere. Y ello es así dada la cantidad de fenómenos que implican, desde la parcelación del proceso productivo, que permite que cualquier bien fabricado actualmente tenga nacionalidad mundial en sentido estricto; hasta la desregulación administrativa, los procesos de liberalización del comercio y los flujos financieros, mismos que conllevan la necesidad de replantear el papel del Estado al socavar las bases económicas de las cuales obtiene sus ingresos. El texto denominado *Globalización económica y*



Roberto Rico y Luis Reygadas. *Globalización económica y Distrito Federal. Estrategias desde el ámbito local.*

El texto mencionado se encuentra dividido en siete capítulos en donde se busca analizar las posibles respuestas que los gobiernos locales pueden contraponer al mencionado proceso de globalización económica, considerando como espacio geográfico, fundamentalmente, la ciudad de México (o Distrito Federal), sin dejar de lado aportaciones que pueden aplicarse a otros espacios geográficos. Así, se revisan, desde el efecto en el gobierno del Distrito Federal de las políticas de ajuste estructural propuestas por la banca multilateral, hasta los acuerdos sobre protección de inversiones entre México y la Unión Europea.

*Distrito Federal. Estrategias desde el ámbito local*, que coordinan Roberto Rico y Luis Reygadas, busca explorar, como nos señalan estos últimos desde la introducción, cuáles son las posibilidades de los gobiernos locales frente al proceso de globalización económica. Pregunta por demás interesante para países como los nuestros, dados los magros alcances en el ámbito económico que se han tenido en las últimas décadas, en particular, a partir de la implementación de políticas de corte neoliberal que han dejado un lastre de problemas económicos y sociales, mismos que se ven agudizados por el proceso de inclusión - exclusión de ciudades, regiones, procesos productivos, grupos sociales, etc. característico de la globalización económica.

En el primer capítulo Roberto Rico busca encontrar un nexo entre lo que él denomina los errores de la globalización económica y sus efectos sociales, enfatizando cuáles son los retos que para los próximos años deberá enfrentar al respecto, una megalópolis como el Distrito Federal.

En el segundo trabajo Miguel Ángel Gómez Fonseca nos expone las modificaciones que ha sufrido la base industrial de la ciudad de México, considerando dos momentos diferentes: cuando rige el patrón de diversificación productiva para el mercado interno y cuando el mismo busca la especialización productiva para el mercado externo, remarcando el paso a éste último por parte de las empresas instaladas en la zona, debido al

agotamiento de las posibilidades del primero. Así, nos comenta tanto las modificaciones que se han dado en la economía del Distrito Federal durante los años setenta y ochenta, como la expansión del conglomerado industrial desde este territorio hasta la vecina entidad del Estado de México, fenómenos que el autor asocia con la vigencia del patrón de acumulación de diversificación productiva para el mercado interno; son de subrayar al respecto, los procesos de recomposición económica del espacio, así como la terciarización de las actividades económicas. En el segundo periodo, que abarca cronológicamente los años noventa, destaca la radiografía que el autor realiza de los sectores agrícola, industrial y de servicios, cuando el motor de dichas actividades no es más el mercado interno de la economía.

Areli Sandoval, por su parte, nos lleva a la revisión de las perspectivas de desarrollo local que pueden promover las compras gubernamentales, dependiendo de cómo se negocie su inclusión en los acuerdos internacionales. La autora destaca que en las economías capitalistas actuales, los gobiernos son los principales compradores de bienes, de ahí la importancia del análisis del Capítulo X del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, que rige este tipo de actividades y su posible impacto sobre las adquisiciones de los gobiernos estatales y municipales. Sandoval concretiza, con una visión apreciablemente clara, propuestas que parten del reconocimiento de la importancia del gasto público como herramienta para promover el desarrollo local, a pesar de lo que pudiesen sugerir en sentido contrario las ideas neoliberales.

El siguiente capítulo está a cargo de Luis Reygadas, quien busca analizar los sistemas de normas técnicas que tienen que cumplir los productos y servicios para poder acceder a los diferentes mercados en Canadá, México y Estados Unidos, con la finalidad de establecer propuestas que sirvan para facilitar el intercambio de los mismos, fundamentando sus aportaciones en el hecho de que la ideología propicia el libre comer-

cio, promueve que los intentos proteccionistas se desplacen de los aranceles hacia las barreras no arancelarias, en cuya fijación influyen de manera importante sistemas de normas técnicas bien definidas. El autor va aun más allá, al proponer la necesidad de la participación de los gobiernos locales en la implementación de las normas técnicas, mismas que deberán incluir un alto componente de consenso en las legislaturas locales, así como caracterizarse por su claro contenido social, de tal manera que consideren aspectos como la producción con esquemas de respeto a los productores.

En el texto de Manuel Pérez Rocha Loyo se hace hincapié en el hecho de que muchas de las políticas públicas a nivel global, actualmente en vigencia en nuestros países, poco o nada han considerado la opinión de los gobiernos locales para su formulación, lo que limita grandemente la acción de éstos últimos. El capítulo hace particular énfasis en lo que el autor denomina "tipos de instrumentos jurídicos para la apertura a la inversión extranjera y el intercambio comercial": los acuerdos comerciales con la Unión Europea, los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APRI) y el Acuerdo Multilateral para las Inversiones (AMI), los cuales tienen como objetivo garantizar al capital extranjero las mejores condiciones para invertir en el país. El autor propone en su trabajo una serie de medidas para lograr que los gobiernos locales consigan incidir en este tipo de políticas, entre ellas, apelar a un concepto que se ha manejado en el proceso de integración de la Unión Europea: la subsidiaridad, que implica que las decisiones deben tomarse en el nivel gubernamental más local posible, que en el caso de México sería el Distrito Federal y los municipios, así como incluir cláusulas que comprometan los acuerdos a la promoción del desarrollo social y a la generación de condiciones equitativas de competencia.

Por su parte Susana Cruikshank y Norma Castañeda analizan las posibilidades del gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa de éste y la sociedad civil, ante el ajuste

estructural de la banca multilateral de desarrollo, específicamente el cambio en las políticas de inversión en proyectos de desarrollo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El trabajo parte de la revisión de las condiciones económicas que han prevalecido en las últimas décadas, para después analizar los mecanismos de funcionamiento de estas instituciones y el monto de los préstamos para proyectos que han financiado durante los últimos años. El hilo conductor del trabajo es determinar los cambios, en años recientes, de las estrategias de asistencia para nuestro país por parte de estos organismos para proponer alternativas, entre las que los autores destacan el análisis cuidadoso por parte de la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal de las propuestas de privatización de los servicios públicos y de racionalización y focalización de los programas sociales, para alcanzar beneficios que abarquen a la mayor parte de la población.

Finalmente, en el capítulo siete Roberto Rico y Luis Reygadas sintetizan la perspectiva de todos los trabajos incluidos en el volumen, destacando tanto el lado oscuro de la globalización en lo relativo a las cuestiones sociales, como los posibles efectos del proceso para el Distrito Federal; asimismo, precisan la inminente necesidad de la inclusión del gobierno local en la implementación de políticas públicas que afectarán a la ciudadanía de una de las urbes más pobladas del mundo.



# La Colmena

Revista de la Universidad Autónoma del Estado de México

Un espacio  
para la expresión lúcida,  
inteligente y creativa

## MAYORES INFORMES:

Edificio 16 de septiembre No. 163, Col. Centro, Toluca, Estado de México, C.P. 50000  
Tels. (7) 213 75 29 y 213 75 30  
Correo electrónico: lacolmena@uaemex.mx  
vngre@prodigy.net.mx



Universidad Autónoma del Estado de México  
UAEM

## CONTENIDO

- Agujón: Ensayo y crítica literaria
- La abeja en la colmena: Creación literaria y gráfica
- Italia en la colmena: Traducción de autores italianos
- Perfiles Universitarios: Vida y obra de los institutenses
- Colmenario: Foro para la investigación
- Libros: Reseñas
- Pliego de poesía

Suscripción anual  
4 números: \$100.00



## Avances de Investigación

### SEGURIDAD PÚBLICA EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA

Nelson Arteaga Botello

El artículo analiza el comportamiento delictivo en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca durante el periodo 1993-1998. Se encuentra dividido en cuatro apartados: el primero analiza la incidencia delictiva en el estado de México de 1993 a 1994, y realiza una comparación de estos índices entre la Zona Metropolitana del Valle de México y la de Toluca. En la segunda parte se analiza detalladamente la incidencia delictiva en el Valle de Toluca. En la tercera parte, el trabajo aborda las perspectivas gubernamentales y las estrategias llevadas a cabo por las autoridades frente al incremento de los índices delictivos. Finalmente, se analiza la dificultad de las autoridades para impulsar políticas que no sólo se circunscriban a la acción policial, sino que incidan en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

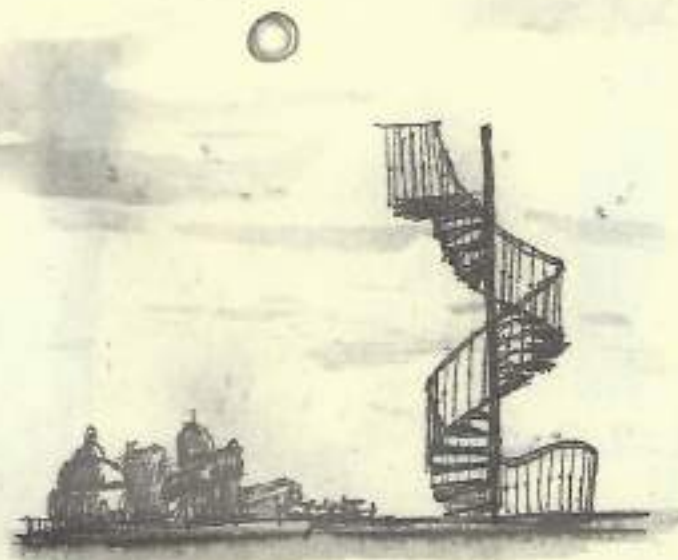
*Palabras clave:* políticas de seguridad pública, delincuencia, policía.

### LA SITUACIÓN PORTUARIA EN MÉXICO: LOS PUERTOS GANADORES Y LOS PUERTOS PERDEDORES (1988-1998)

Juan Ojeda Cárdenas

En este artículo se estudia la situación de los principales puertos en México desde una perspectiva que privilegia el fenómeno de concentración económica, demostrando que a partir del proceso de apertura comercial que se realiza en el país, hay puertos ganadores y puertos perdedores (la categoría de puertos ganadores se definirá en este artículo como aquella que se refiere a los puertos que concentran carga comercial contenerizada, que registran altos ingresos y utilidades, y que son puertos con alto impacto regional en su zona de influencia). Los puertos ganadores, según este trabajo, son: Veracruz, Altamira, Tampico, Lázaro Cárdenas y Manzanillo, que concentran 92% de la carga contenerizada (excluyendo el petróleo) y 69.5% del total de los ingresos. Por otro lado, en el caso de la región del Istmo de Tehuantepec se registra que los puertos de Salina Cruz en Oaxaca y el puerto de Coatzacoalcos en Veracruz, son aparentemente "puertos perdedores", si se mide esta categoría por el movimiento portuario en contenedores, por los ingresos recibidos y por el escaso impacto regional que tienen. De esta forma se demuestra la concentración y exclusión simultánea que se presenta en los procesos de privatización portuaria, lo que complica el diseño de estrategias regionales de desarrollo para el Sureste de México, zona olvidada por Dios y por el Centro.

*Palabras clave:* puertos y regiones, desarrollo regional, administración de puertos, privatización de puertos, economía de puertos.



MERCADOS SEGMENTADOS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN  
CENTRO - NORTE. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A  
QUERÉTARO.

Ovidio González Gómez

El trabajo que se presenta busca analizar dos cuestiones íntimamente ligadas, por un lado, las repercusiones de la desreglamentación del autotransporte de carga, que se da a partir de 1989, en el traslado de mercancías en la región del estado de Querétaro, y por el otro, las características de la base industrial establecida en dicha zona, mismas que condicionan las necesidades de transporte terrestre. El autor propone en su trabajo que la consecuencia más inmediata de la modificación a la normatividad del autotrasporte terrestre en México fue un aumento del mismo, gracias a la incorporación al mercado de nuevas empresas no ligadas a los antiguos cárteles que controlaban la actividad, que cuentan con nueva tecnología y transportes más modernos, ventajas que implicaron una disminución de los precios del servicio. Sin embargo se remarca que hubo otro resultado no menos importante para el futuro de la actividad, la segmentación del mercado de autotransporte en por lo menos tres fragmentos con una muy escasa vinculación entre ellos, el primero

moderno y eficiente ligado al mercado mundial y específicamente a las cadenas productivas de Estados Unidos; el segundo, integrado por los transportistas que cubren el mercado nacional, quienes ofrecen un servicio con estándares internacionales; y, finalmente, un tercer segmento de alcance local y regional, que no cuentan con unidades recientes ni tecnología moderna; de más está decir que merced a los cambios en el mercado un gran número de transportistas que no pudieron adecuarse a las nuevas condiciones quebraron y desaparecieron.

Por otro lado, el texto analiza la evolución de las empresas industriales establecidas en el área cercana al estado de Querétaro, para destacar cómo la actividad manufacturera ha buscado aprovechar la ubicación de la capital del estado, así como sus excelentes comunicaciones carreteras. Asimismo, este análisis busca remarcar el nexo entre el tamaño de las empresas, el tipo de capital que tienen y la actividad a que se dedican con sus necesidades de transporte; factor a su vez asociado a los vínculos generados tanto por el origen de los insumos como por el destino de los productos.

*Palabras clave:* desregulación, oferta y demanda de autotransporte, segmentación del mercado de transporte, proceso de industrialización.



## Artículos de Reflexión

LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL GRAN BUENOS AIRES EN LOS  
NOVENTA. ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DEL RÉGIMEN  
LOCAL DE IMPLEMENTACIÓN

Magdalena Graciela Chiara

En este trabajo nos proponemos explorar las formas en que se reproducen y/o transforman las políticas diseñadas desde niveles centrales en el momento de su implementación en el nivel municipal en el Gran Buenos Aires.

Los procesos de reforma de las políticas sociales en la última década han tenido importantes impactos en sus contenidos y también en sus formas de implementación. La focalización de las intervenciones en diferentes poblaciones objeto y la descentralización de funciones hacia los niveles subnacionales expresan estas transformaciones.

Los municipios del Gran Buenos Aires presentan a su vez, en tanto espacios de implementación local de las políticas, particulares condiciones políticas, funcionales y de recursos y en la última década han sufrido significativas transformaciones. Estas condiciones constituyen un determinado *régimen local de implementación* cuya caracterización resulta central para comprender los procesos a través de los cuales se reorganizan en su implementación los programas en este nivel.



Consideramos que esta aproximación resulta particularmente necesaria dado que los niveles subnacionales (provincias y municipios) se han constituido en las instancias privilegiadas de ejecución de las políticas, luego del proceso de descentralización y se supone, lo serán también en la segunda fase de reforma del Estado que se orienta al fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

*Palabras clave:* descentralización, gobierno local, municipios latinoamericanos, federal.

## **Comunicación, Familia y Política.**

**Miguel Ángel Santagada**

Una Perspectiva Normativa acerca de la Videopolítica

**Jennifer Fuenmayor Carroz / Flor María Ávila Hernández**

Tecnologías de la Información y Participación Ciudadana en el Municipio Venezolano: Un Análisis Normativo.

**Juan Enrique Huerta Wong**

Diversidad de la Oferta Televisiva Mexicana: Dos Semanas de 1999

**Luis Alfonso Guadarrama Rico**

Boceto Metodológico para Investigar la Interacción Familia y Medios de Comunicación

## **Cultura y Religión**

**Fabio López de la Roche**

Aproximaciones al Concepto de Cultura Política

**Luis A. Vázquez Pasos**

Modernidad y Religión al Filo de Dos Siglos: Una Reflexión Inconclusa

**Juan María Parent Jacquemin**

La Libertad: Condición de los Derechos Humanos

## **Convergencias**

**Rosario Rogel Salazar / Eduardo Aguado López**

Los Desplazamientos en el Discurso 'Ecológico': del Naturalismo Social al Sociologismo Natural

**Juan Carlos Patiño**

Prácticas y Racionalidad Productiva. Estrategias de los Mazahuas de Ixtlahuaca

**Martha Isabel Angeles Constantino**

Los Ríos Profundos. De la Historia y la Literatura para Explicar Nuestra América Latina

## **Reseñas**

**María Berenice da Costa Machado**

Publicidad Eleitoral: Pensando Estratégicamente

**Diana Bañeres Landeros**

La Importancia de la Vida Cotidiana en la Sociología Urbana Contemporánea

# **convergencia**

REVISTA DE *Ciencias Sociales*



REVISTA CUATRIMESTRAL DE LA FACULTAD DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - CIPAP  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

