

**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.591/Rev.1
13 de febrero de 2004

ORIGINAL: ESPAÑOL

**MANIFESTACIONES TERRITORIALES DEL NUEVO ESTILO
DE DESARROLLO EN LA REGIÓN NORTE
DE AMÉRICA LATINA**

ÍNDICE

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| RESUMEN | 1 |
| INTRODUCCIÓN | 3 |
| I. EL CARÁCTER DESIGUAL DEL DESARROLLO | 5 |
| 1. Disparidad social del ingreso | 5 |
| 2. Lo rural y lo urbano: una disparidad territorial básica de los países de la RNAL | 10 |
| 3. La expansión del espacio urbano | 19 |
| II. EL SISTEMA URBANO Y LAS MUTACIONES DEL MODELO DE DESARROLLO REGIONAL | 33 |
| 1. Configuración del sistema urbano de la RNAL: elementos para una aproximación | 33 |
| 2. El papel central de las ciudades en la reestructuración territorial..... | 39 |
| 3. Tendencias y trayectoria del sistema urbano en la RNAL..... | 44 |
| 4. Las ciudades de la RNAL y la integración a la economía global | 52 |
| III. CAMBIO ESTRUCTURAL Y DESARROLLO REGIONAL EN EL NORTE DE AMÉRICA LATINA | 59 |
| 1. Acerca de la mutación sectoespacial de las economías regionales..... | 59 |
| 2. Turismo y territorio: las modalidades dominantes..... | 60 |
| 3. Los corredores productivos: tres patrones regionales | 69 |
| 4. Una visión de las desigualdades interregionales de los países del norte de América Latina..... | 82 |
| BIBLIOGRAFÍA | 85 |

RESUMEN

En este documento se analizan algunos de los principales efectos que la mayor integración económica internacional produjo en la dinámica espacial y territorial de los países de la Región Norte de América Latina (RNAL). La preocupación particular del estudio es identificar los grandes cambios de tendencia en el comportamiento económico de las regiones que integran cada economía nacional, así como sus implicaciones en términos de la cohesión social y territorial.

Desde diversos puntos de vista se han abordado con cierta profusión las implicaciones de la estrategia económica que tiene como motor de crecimiento al sector exportador —principalmente caracterizado por la industria maquiladora— sobre los ámbitos comerciales, macroeconómicos y financieros, así como los efectos sobre el perfil productivo y sectorial. Menos atención han recibido, en cambio, las consecuencias sobre la dinámica territorial y la arquitectura y organización de los espacios intranacionales. En este contexto, se examinan las evoluciones de las disparidades espaciales y territoriales, del dualismo rural urbano y los procesos migratorios que alimentaron la urbanización. Así, se pudo detectar que la inserción a los mercados globales ocurrida en las dos décadas anteriores tendió a revalorar a las zonas metropolitanas de los países de la región. Luego, las ciudades en tanto *locus* de la nueva economía abierta adquirieron una gran preponderancia, precisamente por efecto de la dotación existente de infraestructura y recursos humanos calificados. En contraste, se redujo la importancia de las áreas rurales, tanto en la utilización de sus recursos productivos como en la construcción de nueva infraestructura, en un negativo círculo de causación acumulativa descendente.

En el trabajo se pretende identificar empíricamente grandes tendencias espaciales y territoriales, además de examinar sus antecedentes y sus perspectivas. Cuando la información lo permite —en materia de desagregación territorial e intranacional la información económica es muy escasa, fragmentaria e incompleta en la región—, se efectúa una comparación de los procesos. El estudio tiene como punto de partida un número de investigaciones e informes sobre algunos de sus temas centrales, elaborados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), otras instituciones internacionales o nacionales e investigadores académicos.

INTRODUCCIÓN

La ola de internacionalización de las últimas dos décadas intensificó el grado de integración con la economía mundial de las naciones que forman la Región Norte de América Latina (RNAL). En su conjunto, este proceso de “globalización” puso a prueba la capacidad de respuesta y adaptación de las economías nacionales ante lo que, de acuerdo con la terminología en uso, suele identificarse como los “desafíos competitivos” de la economía mundial del nuevo siglo. En un documento anterior, la primera parte de un díptico, se hizo la descripción y el análisis económico de la manera en que los países y la región como un todo se ubican en la economía global, examinando su desempeño productivo de largo plazo en términos de comparación (CEPAL, 2003a). En esta segunda parte interesa indagar sobre las consecuencias de la globalización en los territorios nacionales. En este sentido, el objetivo es analizar e ilustrar algunos de los principales efectos que la mayor integración económica internacional determinó en la dinámica espacial de los países de la RNAL. La preocupación particular del estudio es identificar los grandes cambios de tendencia en el comportamiento económico de las regiones que integran cada economía nacional, así como sus implicaciones en términos de la cohesión social y la dinámica de largo plazo de los asentamientos.

Suele considerarse que en el interior de las naciones, la globalización ofrece la posibilidad de fortalecer tanto la utilización como la valorización de los recursos endógenos de las regiones, que sean capaces de radicar en su territorio inversiones vinculadas con el comercio internacional. Se postula que por esta vía se generan actividades económicas y productivas adicionales a las preexistentes, con importantes efectos de expansión sobre estas últimas, transferencias tecnológicas que aceleran la modernización de la planta productiva, ampliación de las escalas de producción por medio de las exportaciones y toda una gama de efectos —como el crecimiento directo e indirecto del empleo— que propician de varias formas el mejoramiento del entorno socioeconómico local.

El lapso de referencia del estudio son las últimas dos décadas del siglo XX, un período del desarrollo regional muy rico en acontecimientos cambiantes. Se inicia con la crisis terminal del modelo de sustitución de importaciones y continúa, primero, con la generalización de programas de estabilización que los países debieron adoptar para contener la ampliación acumulativa de los desequilibrios estructurales y financieros heredados por aquel modelo. Se continúa después con la instauración progresiva de los programas de reforma estructural que configuraron el estilo de desarrollo vigente. Los resultados del nuevo estilo de desarrollo de los países de la RNAL son objeto de debate y de numerosos análisis e investigaciones. Desde diversos puntos de vista se han evaluado con cierta profusión sus consecuencias comerciales, macroeconómicas y financieras; quizá de manera menos abundante, sus efectos sobre el perfil productivo y sectorial de los países de la región también se han discutido. Menos atención ha recibido, en cambio, el estudio de los efectos de esta estrategia de desarrollo sobre la dinámica territorial de las economías y la arquitectura y organización de los espacios intranacionales. Una excepción a lo anterior son los esfuerzos de investigación emprendidos en todos los países de la RNAL con respecto al tema del desarrollo sustentable. En este rubro se ha documentado una serie importante de procesos y problemas de corte territorial, lo cual ha generado una valiosa masa de evidencias empíricas que

ha alimentado el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, en su gran mayoría estos trabajos se centran en el examen de los problemas directamente relacionados con el deterioro y depredación del medio ambiente, la fragilidad del territorio y el uso, destrucción y conservación de los recursos naturales. Si bien estos problemas constituyen una dimensión fundamental del desarrollo territorial que no es posible ignorar, en el presente estudio se optó por no incluirlos de manera explícita, dando prioridad al análisis de procesos económicos y, de manera asociada, sociales.

En el documento se pretende identificar grandes tendencias, documentarlas, analizar sus antecedentes y sus perspectivas. Cuando la información lo permite —y en materia de desagregación territorial e intranacional, la información económica es muy escasa en la región, además de fragmentaria e incompleta—, se lleva a cabo un estudio comparativo de los procesos. De igual manera, se toma como punto de partida un número de investigaciones e informes sobre algunos de sus temas centrales, elaborados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), otras instituciones internacionales o nacionales e investigadores académicos. Se pretende despertar el interés y suscitar la discusión en los países de la RNAL sobre la dimensión territorial del desarrollo económico y social.

Al igual que el primer estudio sobre el papel de la RNAL en el espacio global, este trabajo se enriqueció con los aportes, comentarios y discusiones realizados en la reunión de expertos celebrada en la ciudad de Panamá el 31 de octubre de 2003. Esa reunión tuvo por objeto precisamente someter a la revisión de diversos especialistas en asuntos económicos, regionales y territoriales de los países de la RNAL, un primer borrador de la investigación. La coordinación de este trabajo estuvo a cargo de José Octavio Martínez; la redacción del documento fue responsabilidad de Víctor Godínez, y los trabajos de apoyo corrieron a cargo de Juan Carlos Rivas y Juan Pérez, todos funcionarios de la Sección de Desarrollo Económico de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

I. EL CARÁCTER DESIGUAL DEL DESARROLLO

El desarrollo y el crecimiento económicos son procesos de manifestaciones y resultados desiguales. Se distinguen por la disparidad y la diferencia entre naciones, regiones, sectores de actividad y agentes económicos y sociales. Hay una dinámica de la diferenciación que no sólo es persistente, sino que marca de variadas maneras el desempeño económico considerado a escala global, nacional o sectorial. Al contrario de las tendencias a la convergencia y a la uniformidad que se dan por descontadas en ciertas versiones académicas y políticas del desarrollo, la investigación teórica y empírica, así como la propia experiencia histórica, muestran que la desigualdad es inherente al proceso económico.¹ No se trata de una condición provisional o transitoria de la economía, sino de un estado que ésta tiende a reproducir de manera permanente a la vuelta de cada uno de sus ciclos. La tendencia a la desigualdad es una de las principales “fallas” atribuibles a la economía de mercado, frente a cuyos mecanismos el orden institucional de las naciones capitalistas ha opuesto históricamente diversas medidas compensatorias destinadas a reducir las disparidades relativas y las disputas distributivas.²

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

1. Disparidad social del ingreso

En cuanto al tema central del presente estudio, que atiende al ámbito interno de los países de la Región Norte de América Latina, el carácter desigual del desarrollo tiende a manifestarse en una constante diferenciación entre grupos sociales, espacios y actividades productivas “dinámicas” (o modernas) y “atrasadas” (o tradicionales). Una de las manifestaciones más visibles de esta tendencia estructural concierne a la distribución del ingreso y la riqueza. En la mayoría de los países de la RNAL los beneficios del crecimiento económico se reparten de manera muy desigual, dando lugar a que en ellos prevalezcan grados de concentración que se clasifican entre

¹ Para un balance de la discusión al respecto en la tradición neoclásica, véase Harris (1985). Los términos de este mismo debate en el terreno de la economía política se halla resumido por Smith (1990). En cuanto al enfoque estructuralista del desarrollo desigual, véanse el texto pionero de Prebisch (1950) y Sunkel (1970). Desde el punto de vista histórico, véanse, entre otros, los trabajos de Braudel (1985) y Maddison (2001).

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

los más elevados del mundo, además de que —dadas las características histórico-institucionales de la región— se caracterizan por su fuerte rigidez. En contextos de crecimiento económico bajo y volátil, como el que persiste en términos generales en la RNAL desde la década de 1980, tal característica acentúa esta primera y más elemental dimensión de la desigualdad.

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

El colapso del régimen de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, acaecido al inicio de los años ochenta, recrudesció en todos los países la desigualdad distributiva inherente a ese modelo. Las políticas instrumentadas posteriormente por los gobiernos —primero para estabilizar la economía y después para reformar su estructura por medio de la apertura externa y la liberalización de los mercados—, no propiciaron las condiciones necesarias para atemperar este impacto; la evidencia disponible muestra incluso que, en la mayoría de los casos, los efectos de esas políticas reforzaron las tendencias a una mayor polarización distributiva. Los beneficios de la reanudación del crecimiento económico en el transcurso de los años noventa —que salvo en la República Dominicana registró en todos los países una intensidad menor a la de los promedios históricos— se concentraron en los sectores sociales mejor situados en la escala del ingreso, cuyas cuotas de participación se mantuvieron y en ocasiones hasta mejoraron en relación con las de los sectores más desfavorecidos.

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

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

Gráfico 1

CRECIMIENTO REAL DEL PIB POR HABITANTE (1980-2001) EN DÓLARES DE 1985 E INGRESO DEL DECIL MÁS RICO EN MÚLTIPLOS DEL INGRESO DEL DECIL MÁS POBRE, EN AÑOS SELECCIONADOS

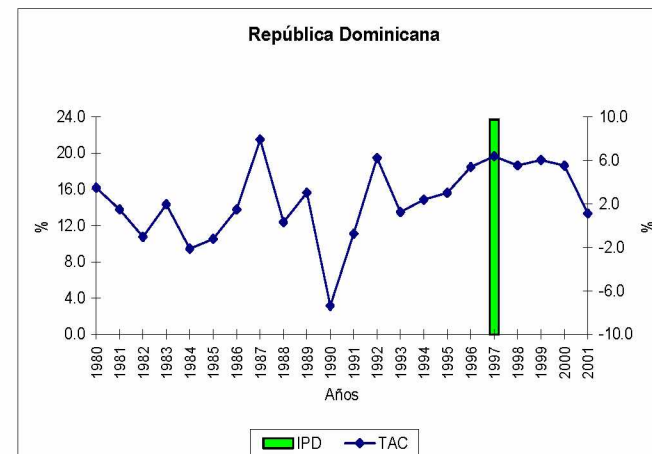
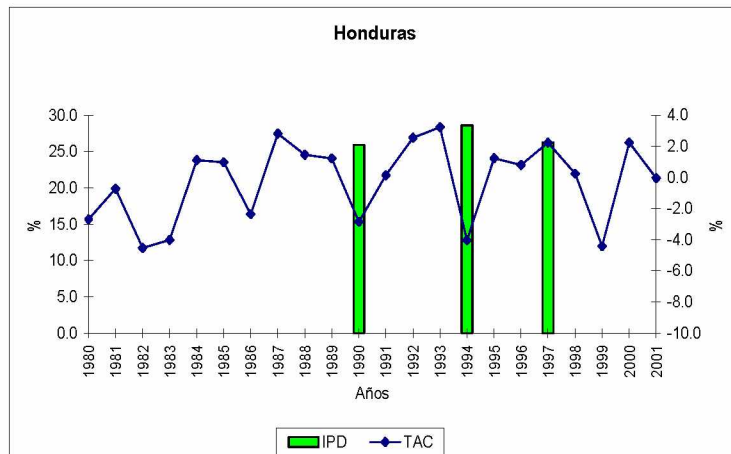
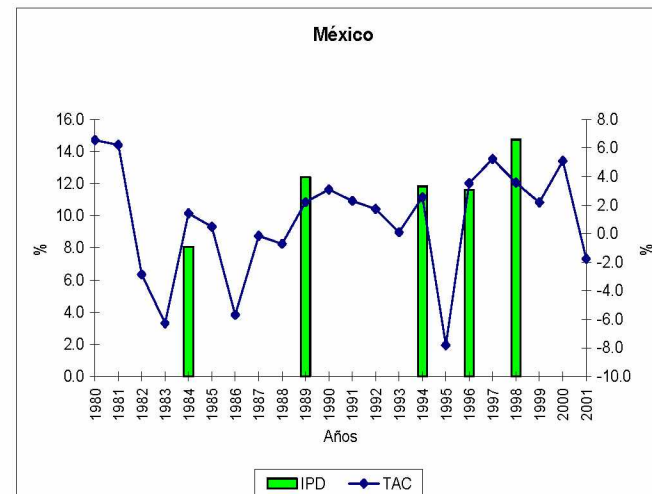
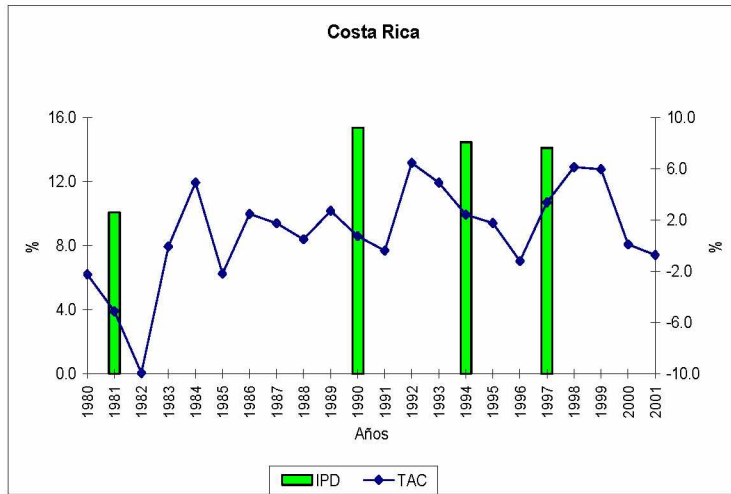
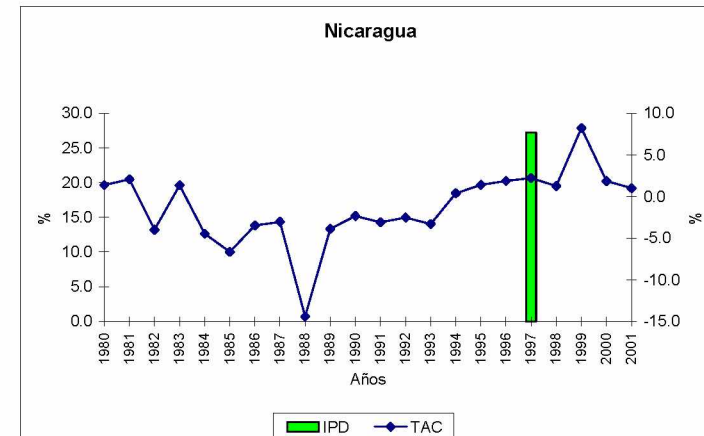
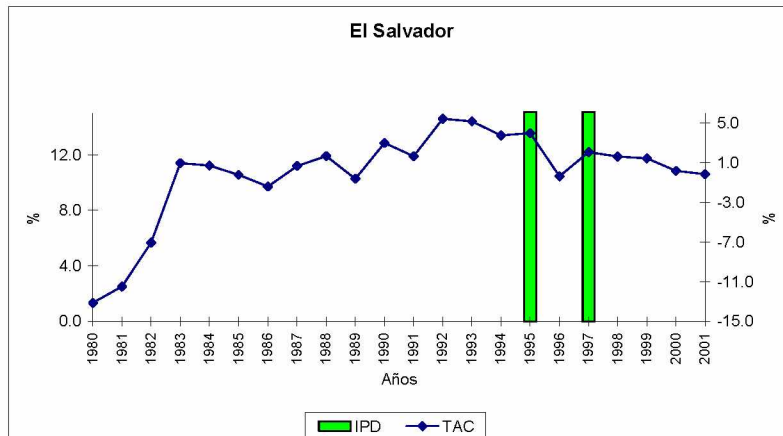
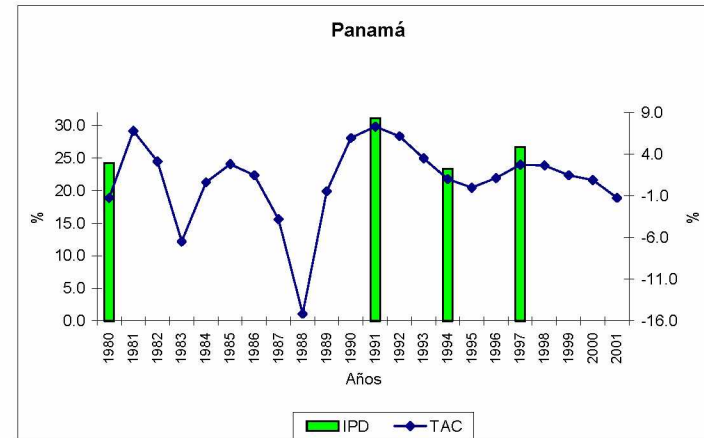
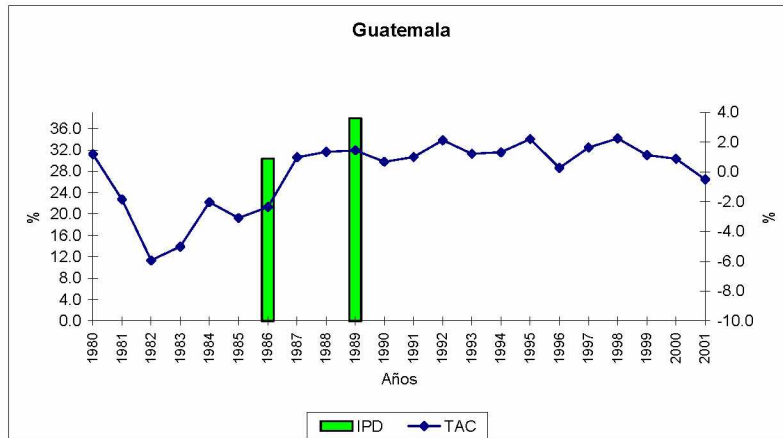


Gráfico 1 (Conclusión)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 1

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: ÍNDICES DE
CONCENTRACIÓN DEL INGRESO

| País | Gini a/ | Varianza de los logaritmos | Atkinson |
|----------------------|---------|----------------------------|----------|
| Costa Rica | | | |
| 1990 | 0 438 | 0 833 | 0 539 |
| 1997 | 0 450 | 0 860 | 0 535 |
| 1999 | 0 473 | 0 974 | 0 573 |
| El Salvador | | | |
| 1995 | 0 507 | 1 192 | 0 695 |
| 1997 | 0 510 | 1 083 | 0 583 |
| 1999 | 0 518 | 1 548 | 0 798 |
| Guatemala | | | |
| 1989 | 0 582 | 1 477 | 0 700 |
| 1998 | 0 582 | 1 331 | 0 645 |
| Honduras | | | |
| 1990 | 0 615 | 1 842 | 0 746 |
| 1997 | 0 558 | 1 388 | 0 697 |
| 1999 | 0 564 | 1 560 | 0 746 |
| Nicaragua | | | |
| 1993 | 0 582 | 1 598 | 0 802 |
| 1998 | 0 584 | 1 800 | 0 822 |
| Panamá | | | |
| 1991 | 0 560 | 1 373 | 0 661 |
| 1997 | 0 570 | 1 464 | 0 686 |
| 1999 | 0 557 | 1 363 | 0 658 |
| República Dominicana | | | |
| 1997 | 0 517 | 1 075 | 0 603 |
| México | | | |
| 1989 | 0 536 | 1 096 | 0 598 |
| 1994 | 0 539 | 1 130 | 0 592 |
| 2000 | 0 542 | 1 221 | 0 621 |

Fuente: CEPAL (2002d).

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

varianza de los logaritmos de ingreso de los países, que mide el promedio de las desviaciones absolutas del ingreso con respecto a la media.

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

El modelo de crecimiento orientado a la exportación favoreció la posición económica relativa de sectores y regiones intranacionales especializados en la producción de bienes y servicios comerciables internacionalmente que, en el caso de los países de la RNAL, se organiza en torno a un núcleo básico de actividades cuya gama es a un tiempo muy específica y limitada: plantas maquiladoras y turismo.⁴ En un cuadro económico regional caracterizado por magras tasas promedio de crecimiento, una prolongada reducción de los coeficientes nacionales de inversión, una disminuida capacidad de creación y mantenimiento de infraestructuras físicas básicas, bajos índices promedio de formación de capital humano y una serie de restricciones financieras y políticas que estrecharon los márgenes de acción económica del sector público en la mayoría de los países, la nueva orientación del modelo de desarrollo tendió a acentuar las disparidades espaciales y territoriales heredadas del esquema de crecimiento de la posguerra, al tiempo que también se perfilaron tendencias de nuevo tipo que afectan la dinámica tradicional del distanciamiento regional dentro de los países.

2. Lo rural y lo urbano: una disparidad territorial básica de los países de la RNAL

Uno de los principales aportes de la teoría estructuralista al conocimiento de la conformación histórica de dicha dinámica —en el marco de la llamada economía de enclave, o del crecimiento hacia fuera— consistió en establecer la conexión funcional entre los polos geográfico-económicos (pero también sociales y políticos) dinámicos de los países y el desarrollo de actividades productivas articuladas de manera directa o indirecta con el mercado mundial.⁵ El modelo de sustitución de importaciones adoptado después de la Segunda Guerra Mundial modificó el mecanismo operativo de la desigualdad, pero no sus resultados esenciales. De hecho, un rasgo estilizado de este modelo fue que las actividades manufactureras —y las infraestructuras asociadas a su desarrollo— concentraron directa o indirectamente la mayor parte del esfuerzo de inversión de los países. La orientación introvertida del crecimiento industrial, centrado en la producción de bienes de consumo final e intermedio, determinó que las actividades dinámicas se

⁴ Véase CEPAL (2002a).

⁵ Sunkel (1970) precisa que éste es “el caso de las regiones, ciudades y puertos que reciben la influencia directa de las inversiones y la expansión de las tradicionales actividades exportadoras, así como de aquellas otras ciudades —generalmente los centros administrativos del país (cuando no coinciden con el puerto principal de exportación)— que captan parte de los ingresos generados en el sector exportador y los redistribuyen a favor de otras regiones y grupos sociales”.

localizaran en los mayores asentamientos de población, reforzando así las tendencias a la concentración urbana, tanto demográfica como económica. En unos casos el estancamiento y en otros la modernización de las actividades tradicionales de exportación, casi todas ellas de base rural (en especial la agricultura), son factores que contribuyeron a acelerar la emigración hacia las zonas urbanas y a configurar la dinámica de polarización sectorregional característica del modelo de industrialización sustitutiva.⁶

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

En estas economías, precisamente, la primera y más elemental diferenciación espacial está dada por las disparidades tradicionales entre los ámbitos rural y urbano. Diversos indicadores generales de orden económico y social ilustran el rezago histórico de los grados de desarrollo y bienestar de las zonas rurales con respecto a las urbanas en la mayoría de los países de la Región Norte de América Latina.

Como se examina con mayor detalle más adelante, con la sola excepción de Guatemala y Honduras, los países de la RNAL transitaron al siglo XXI siendo todos ya —al menos desde el punto de vista estadístico— sociedades urbanas, y este hecho determina que los grandes problemas del desarrollo presentes de manera prioritaria en la agenda de las políticas públicas predominantes en el debate de los especialistas se refieran, implícita o explícitamente, a las zonas urbanas. Ahora bien, pese a que la importancia relativa del sector rural disminuyó en todos los

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

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

países de manera sostenida en el curso de las últimas tres décadas del siglo XX,⁸ la dimensión absoluta de la masa rural siguió creciendo. Hacia el inicio del siglo XXI, un total de 53,6 millones de personas viven en las zonas rurales de la región (12,8 millones y 7,3 millones más, respectivamente, que en 1970 y 1980). La importancia de este contingente poblacional se revela en el hecho de que equivale a la suma de todos los habitantes de Austria, Bélgica, Canadá y Dinamarca.

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

Si se considera al número total de personas que viven por debajo de la línea de pobreza en cada uno de los países, se observa que los pobres rurales constituyen el contingente más numeroso en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. En Costa Rica representan un poco menos del 50% y en la República Dominicana rebasan ligeramente las dos quintas partes del total nacional. En México, que cuenta con la población más numerosa y el mayor desarrollo urbano, los pobres rurales equivalen a una tercera parte del número total de pobres, pero las dimensiones absolutas de este grupo social son elevadas, casi 14 millones de personas en 2000 (un poco más que la suma de la población total de Costa Rica, Nicaragua y Panamá).

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

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

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

Cuadro 2

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: DIMENSIONES RELATIVAS Y ABSOLUTAS DE LA POBREZA RURAL

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

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

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

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

Cuadro 3

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN
EN SITUACIÓN DE INDIGENCIA

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

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

Fuente: CEPAL (2002b).

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

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

Es éste uno de los factores generales que más peso tienen cuando se intenta explicar, desde el punto de vista territorial, la no realización de las expectativas de progreso para las áreas rurales que se generaron en todos los países en torno a las llamadas reformas estructurales adoptadas en la región de manera progresiva desde la segunda mitad de los años ochenta. Los

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

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

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

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

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

Cuadro 4

REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL SECTOR
AGROPECUARIO EN EL VALOR DEL PIB NACIONAL Y DEL
SECTOR RURAL EN LA PEA TOTAL

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

Fuente: CEPAL (2002b).

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

Para compensar esta desproporción, los pobladores rurales de los distintos países de la RNAL recurren a varias estrategias, la más extrema de las cuales es la emigración interna o internacional. Un paso preventivo de este recurso extremo —que en ocasiones es en realidad un paso previo— es la ocupación en actividades rurales no agrícolas, que en los años recientes

¹² Es sabido que la pérdida de importancia relativa del producto agropecuario es un fenómeno consustancial de los procesos de modernización realizados en distintos momentos por los países más industrializados. Por regla general, sin embargo, este proceso ocurrió en contextos de alto crecimiento promedio y con una disminución correlativa de la PEA empleada en el sector primario de la economía. En estos países, la fuerza de trabajo ocupada en el sector primario es menor al 6%.

tiende a constituirse para muchas familias en una significativa fuente de ingresos. Hay un fuerte déficit de conocimiento e investigación de esta dimensión del desarrollo actual de las zonas rurales de la región. No obstante, diversos estudios de caso realizados a partir de la información de las encuestas nacionales sobre ingresos y gastos de las familias arrojan resultados que dejan entrever algunos de los alcances sustantivos de este fenómeno.

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

Estos mismos factores también explican, aunque sólo sea parcialmente, que en el espacio rural de los países del norte de América Latina el crecimiento demográfico se acompañe de un proceso de dispersión territorial de los asentamientos. Se trata de un fenómeno de fragmentación tanto de las localidades físicas o territoriales como de las comunidades sociales, que se origina en la concentración de la propiedad, la presión demográfica sobre la tierra, la falta de oportunidades y la ausencia de infraestructura y servicios. La dispersión territorial de los asentamientos es la manifestación de un círculo vicioso: el empobrecimiento y la crisis endémica de los espacios rurales de la región provocan la dispersión de asentamientos, pero la dispersión, a su vez, profundiza el empobrecimiento y la situación de crisis del medio rural. En las condiciones de desarrollo de estos países, este hecho tiene un claro sesgo negativo, pues implica incomunicación, aislamiento, insatisfacción de necesidades básicas, ausencia de servicios esenciales. En un marco de recursos limitados, sobre todo de orden fiscal, como es el caso de todos los países de la RNAL, la dispersión de asentamientos conlleva inevitablemente una connotación de marginalidad económica y social.

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

Recuadro 1

EMPLEO E INGRESOS NO AGRÍCOLAS EN EL SECTOR RURAL: LOS CASOS DE EL SALVADOR, HONDURAS Y NICARAGUA

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

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

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

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

3. La expansión del espacio urbano

A la luz de estas diferencias territoriales básicas que se refieren a las condiciones del desarrollo económico y social, la urbanización aparece como una consecuencia “natural” a los problemas múltiples que plantea la polarización rural-urbano en los países del norte de América Latina. En la región —como ocurre en el resto del mundo— la urbanización de la economía y de los asentamientos ha sido el principal mecanismo de reorganización territorial en el transcurso del último medio siglo. Como es natural, los ritmos y modalidades de este proceso varían con arreglo a cada circunstancia nacional. Por ejemplo, en las décadas más recientes el sistema urbano adquirió en México una significativa diversificación, acelerándose el crecimiento de las ciudades de tamaño intermedio. Mientras tanto, en el resto de los países de la RNAL, donde subsiste un sistema dominado casi totalmente por una ciudad relevante que por regla general es la capital política de la nación, terminó por consolidarse la transición urbana, proceso que unos 20 años atrás todavía se encontraba en una fase temprana.

Hacia mediados del siglo XX, ningún país de la RNAL alojaba más del 50% de la población en zonas urbanas (véase el cuadro 5). Cuba estaba a un paso mínimo de cruzar ese umbral, seguido, todavía con cierto retraso, por México. En El Salvador, que en 1950 era el tercer país más urbanizado, el porcentaje de la población urbana apenas rebasaba la tercera parte del total. La tasa de urbanización de Costa Rica, Nicaragua y Panamá era por entonces de un orden similar, situándose sólo un poco por debajo de la salvadoreña. En Guatemala y la República Dominicana la población urbana era menor a 30% del total, en tanto que en Honduras y Haití sólo 18 y 12 de cada 100 habitantes, respectivamente, eran urbanos.

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

¹³ Un análisis de información del Censo Nacional de Población de 2000 en México muestra que en este país la pobreza extrema no rebasa el 20% de la población en las municipalidades de 100 a 500.000 habitantes, en tanto que en las de más de 500.000 este indicador no llegaba a 10%. En contraste, en las municipalidades de 15.000 a 100.000 habitantes, este porcentaje se elevaba a más del 25%, siendo de casi 50% en las de menos de 15.000. Véase OCDE (2003).

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

Cuadro 5

REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN URBANA 1950-2000 Y ESTADO ACTUAL DE LA TRANSICIÓN URBANA

(Porcentajes de la población total)

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

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

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

Desde el punto de vista estrictamente regional, México y Cuba se colocaron de manera temprana en una situación de transición urbana. Durante la segunda mitad del siglo XX, los demás países de la RNAL tuvieron un proceso más progresivo y hasta moderado de transición, manteniendo grados de urbanización inferiores al umbral de 50%. Por esta razón algunos de estos

países registraron en las últimas dos décadas avances hasta cierto punto acelerados en su urbanización. Con la excepción de Guatemala, Haití y Honduras —que permanecen como los únicos países del subcontinente latinoamericano con más de la mitad de su población habitando en zonas rurales, y por consiguiente en una etapa de transición urbana incipiente—, el resto de los países de la RNAL ya eran plenamente urbanos en 2000.

En el último medio siglo los cambios más drásticos ocurrieron en la República Dominicana, que en 1950 era uno de los tres países menos urbanizados de la RNAL y en 2000 era el cuarto más urbanizado. En el otro extremo, Guatemala, que a la mitad de siglo XX ocupaba, en un orden de menor a mayor urbanización, el cuarto sitio, hacia 2000 era junto con Haití el país menos urbanizado de la región. En Guatemala el proceso de urbanización registra la más baja tasa de crecimiento de las naciones del norte de América Latina. Desde los años setenta, el porcentaje de su población asentada en zonas urbanas se mantiene alrededor del mismo rango. Además, éste es el único país en el que en el último medio siglo la población urbana contribuyó apenas con un poco más de dos quintas partes del incremento absoluto de la población total. Si este largo período se descompone en dos fases (1950-1975 y 1975-2000), también es el único país en el que la contribución del componente urbano al crecimiento demográfico efectivo se mantiene estancado (y hasta ligeramente descendente, como se aprecia en el cuadro 6).

La contribución del componente urbano de la población a la expansión demográfica efectiva de este lapso de 50 años (así como su comportamiento diferenciado en las dos fases de un cuarto de siglo que se están considerando) presenta dos tipos de circunstancias nacionales. En el primer tipo se cuentan El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Haití, donde tal contribución se sitúa entre 52% y 68% en el conjunto del período, con una clara tendencia a acelerarse durante la segunda fase, en particular en los dos primeros países.¹⁴ El segundo tipo corresponde a países con altas tasas de población urbana en 2000: México, Panamá y la República Dominicana, según un orden descendente. En éstos, la contribución urbana al crecimiento efectivo de la población general va de tres cuartas partes en los últimos dos países a casi nueve décimas partes del total en el primero. Aunque ya en 1950-1975 las respectivas contribuciones fueron elevadas, en 1975-2000 éstas acusan una importante alza.

La población urbana de la RNAL pasó de 18,5 millones de personas en 1950 a 53,7 millones en 1975 y a 109,7 millones en 2000. Si bien en el último cuarto de siglo el ritmo de la expansión aminoró en términos relativos, su incremento en valores absolutos fue de magnitud considerable, ya que la población urbana de la región alcanzó un aumento efectivo de 56 millones de personas. Por cada 100 nuevos habitantes que durante estos años se adicionaban a la población regional (que se incrementó en 65,1 millones de personas), 86 fueron originarios de o se asentaban en los espacios urbanos.

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

Cuadro 6

REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: INCREMENTO DEMOGRÁFICO
EFECTIVO Y CONTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA AL
CRECIMIENTO TOTAL 1950-2000

(Miles de personas)

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

Fuente: CEPAL.

Los desplazamientos demográficos del campo a la ciudad han sido un componente dinámico de la expansión de los asentamientos urbanos de la región. Así lo reflejan los datos del cuadro 7, que estiman la contribución de las transferencias de poblaciones del medio rural al crecimiento urbano en la segunda mitad del siglo XX.

Cuadro 7

CONTRIBUCIÓN DEL ÉXODO RURAL AL CRECIMIENTO DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS
EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA

(Porcentajes)

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

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

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

Mientras que el rango de esta variable se mantuvo en una banda relativamente estable desde los años cincuenta en Honduras y —con una mayor margen de fluctuación— en Haití, en el resto de la región tendió a declinar en el decenio de 1990. En Guatemala y Nicaragua —otros dos

países donde los conflictos político-militares alteraron los movimientos internos de población en la década de 1980—, la transferencia de población rural perdió peso relativo como factor de crecimiento de las zonas urbanas, sobre todo con respecto a las tendencias dominantes entre 1950 y 1970. Con reducciones menos pronunciadas que en los casos anteriores, durante los últimos 10 años del siglo XX se verificó un fenómeno similar en Panamá y la República Dominicana. En los casos de México y Cuba, la contribución del éxodo rural al crecimiento de las ciudades incluso se tornó negativa en los años noventa debido a que —según los especialistas— el balance migratorio urbano se vio afectado por el fuerte impulso que cobró la emigración internacional.¹⁵

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

Con todo, la capacidad de retención demográfica del campo continúa siendo muy baja en todos los países debido a la tendencia generalizada al deterioro de las condiciones de vida que priva en el medio rural de la región. De hecho, una parte importante de los procesos regionales de redistribución espacial de la población ocurridos en los últimos dos decenios fue inducida por el deterioro de las condiciones de vida en esas zonas. Las fuerzas primarias de estos movimientos demográficos son de expulsión, y este impulso se origina en la debilitación del tejido social, en la crisis económica, en el deterioro medioambiental, en la ausencia de infraestructura y de servicios básicos de los asentamientos de origen. La lógica dominante, entonces, se vincula con el desarrollo de estrategias de supervivencia y no con la racionalidad de la asignación eficiente de los recursos y factores supuesta en varios esquemas teóricos y de política pública. Dicho en otros términos, estos desplazamientos de población reflejan una situación estructural que engendra de manera permanente procesos “subóptimos” de la organización espacial de los asentamientos, cuyos costos en términos de desarrollo son altos tanto desde el punto de vista agregado como local y comunitario.¹⁷

La incapacidad estructural del sector moderno de la economía (cuya base es en esencia urbana) para absorber productivamente el crecimiento de la fuerza de trabajo, es un rasgo estilizado muy conocido del modelo económico asociado a la estrategia de sustitución de importaciones. Como se ha mostrado en otros estudios, el modelo de desarrollo vigente no

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

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

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

revirtió esta tendencia, sino que la reprodujo de manera ampliada, precipitando la expansión de un extenso sector económico informal en las zonas urbanas de la región, caracterizado por actividades de baja o nula productividad y escasamente remunerativas (CEPAL, 2002a). La continuidad y profundización de este desajuste estructural explican en una medida elevada por qué el crecimiento de las zonas urbanas de la región se acompañó, durante las últimas dos décadas, de un incremento más que proporcional de los niveles relativos y absolutos de pobreza y marginación de los pobladores.

La información comparable disponible muestra que, con excepción de Guatemala y Honduras, la proporción de pobres que habitan en las zonas urbanas de la región aumentó en el transcurso del último decenio del siglo XX. Salvo en Guatemala, en todos estos países los pobres urbanos representaban al inicio del presente siglo porciones que oscilaban entre un poco más de dos quintas partes (Honduras, Nicaragua) y dos terceras partes (México) del número total de pobres. En total, alrededor del año 2000, más de 37,6 millones de personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza vivían en el medio urbano de los países considerados en el cuadro 8. Esto significa que, al iniciarse el siglo XXI, una porción ligeramente superior a un tercio de la población urbana de la RNAL tenía ingresos por debajo de la línea de pobreza. Si se excluye de la comparación a la República Dominicana, país que carece de un registro comparable anterior a 1997, el número absoluto de pobres urbanos de la región se incrementó casi en 10 millones de personas (36% aproximadamente) entre el inicio y el fin de la década de 1990. En virtud de las fuertes asimetrías de volumen entre México y el resto de los países, es conveniente diferenciar sus trayectorias en este terreno: mientras que en estos últimos el número total de pobres urbanos se elevó 25% en el decurso del decenio, en México aumentó 40%.¹⁸

Al filo de esta evolución no es extraño que el avance de la urbanización durante los últimos 20 años en los países de la RNAL no corresponda totalmente con un hecho estilizado de los procesos de mutación territorial en el mundo; a saber, que a medida que la tasa de urbanización aumenta de manera sostenida lo hace también el ingreso medio real. El panel gráfico 2 permite comparar la evolución de estas dos variables desde 1950 en cada uno de los 10 países analizados. Con la excepción relativa de la República Dominicana, en todos los casos se confirma que la creciente urbanización regional del período 1980-2000 no dio lugar a una mejoría del nivel promedio de bienestar. En la medida en que éste es representado por el ingreso real por habitante (que en los datos del panel gráfico fue calculado en dólares internacionales de 1990, a fin de asegurar su comparación), la evidencia empírica sugiere lo contrario.

Este hecho constituye una dimensión complementaria de la hipótesis sugerida anteriormente en el sentido de que, en el marco del estilo de desarrollo vigente en la región, la dinámica territorial responde a un proceso subóptimo de asignación de los recursos y de distribución del ingreso. La urbanización de los últimos dos decenios no es en todos los casos sinónimo de desarrollo económico y social; las fuerzas básicas que la impulsan, más que responder a un proceso espacial equilibrado y de ordenamiento del territorio, le imprimen con frecuencia un carácter de “explosión urbana” que ocurre en contextos socioeconómicos

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

dominados por la carencia y la acumulación de disfunciones: déficit de actividades y empleos modernos, con su inevitable correlato de crecimiento de un amplio sector informal e improductivo; déficit de viviendas frente a la expansión de las periferias urbanas y semiurbanas de asentamientos irregulares y ocupaciones ilegales del espacio; déficit de equipamientos y de servicios colectivos y sociales básicos (energía eléctrica, transporte, comunicación, agua potable, drenajes, basuras, hacinamiento habitacional, educación, salud, seguridad).

Cuadro 8

EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA POBREZA URBANA EN LOS PAÍSES
DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA

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

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

Gráfico 2

PAÍSES DE LA REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO DEL PIB REAL POR HABITANTE Y TASA DE URBANIZACIÓN

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

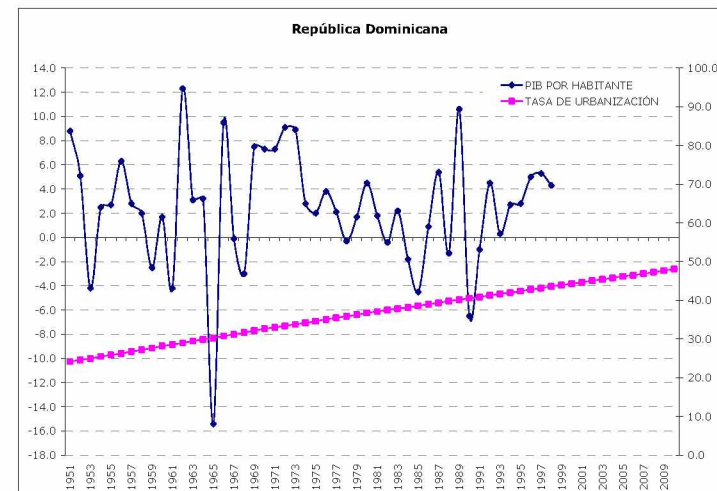
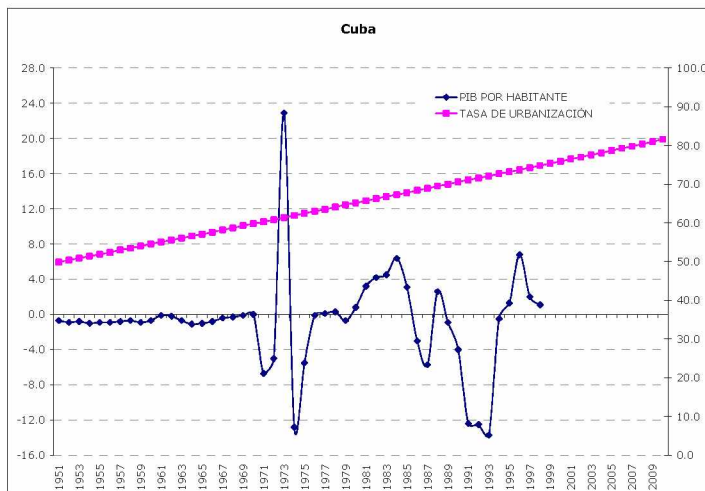
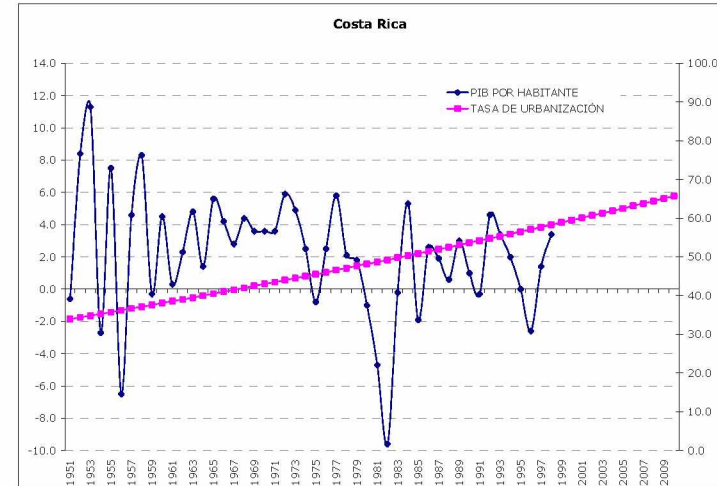
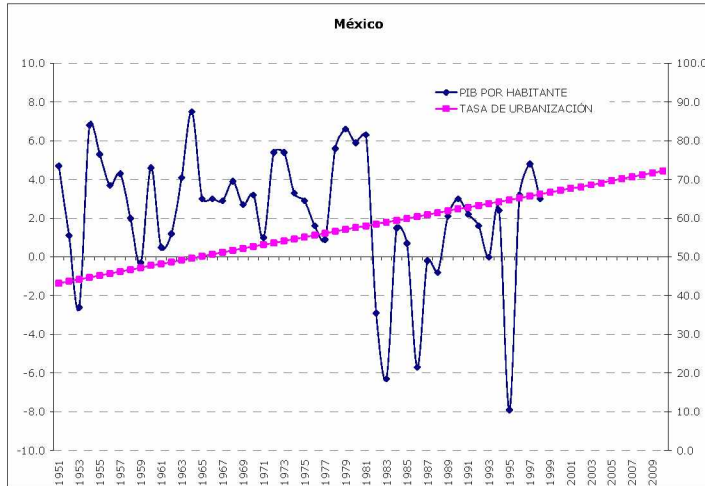


Gráfico 2 (Continuación)

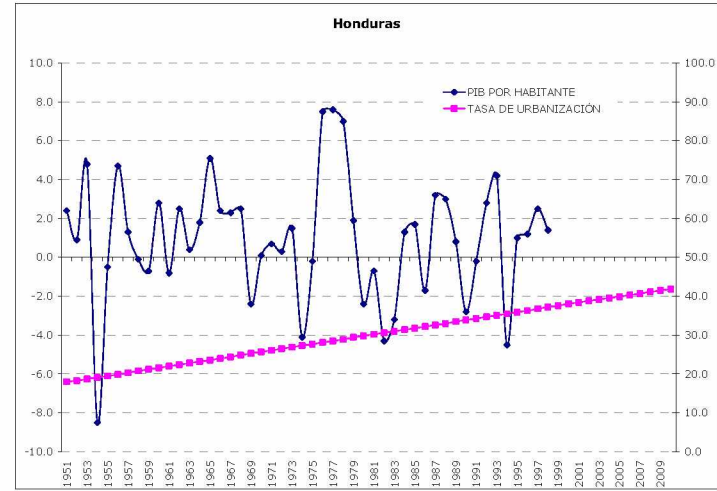
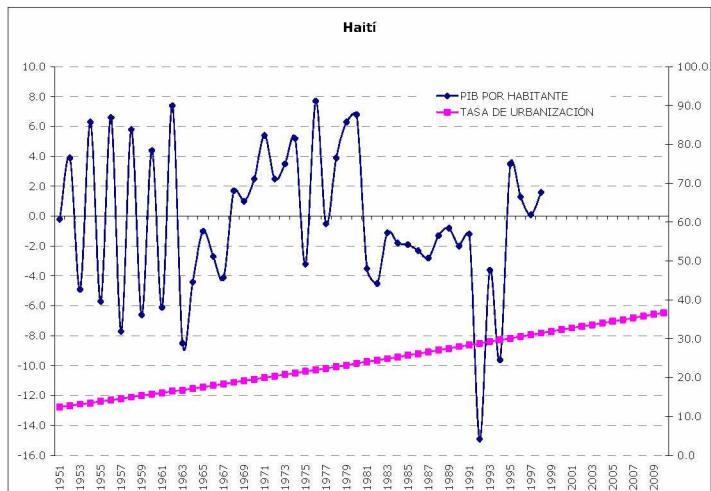
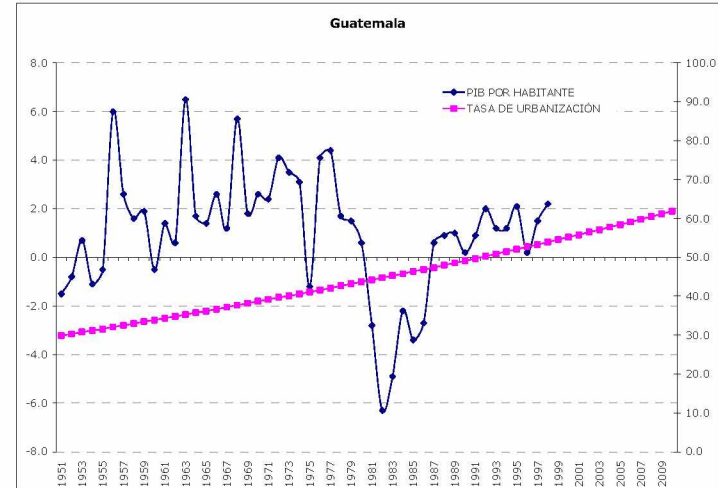
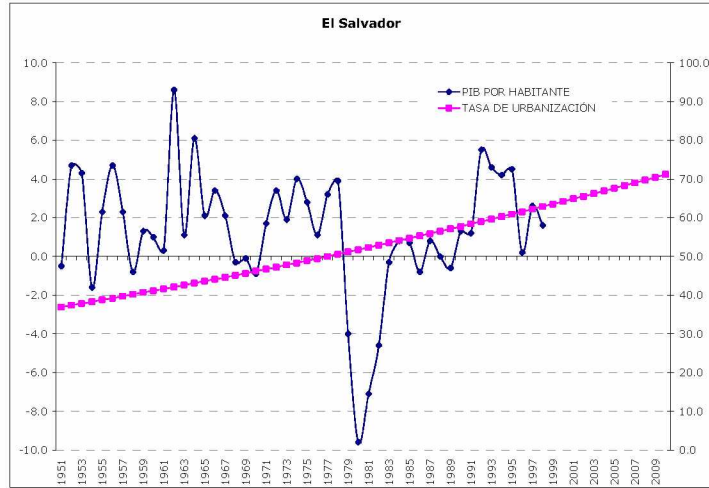
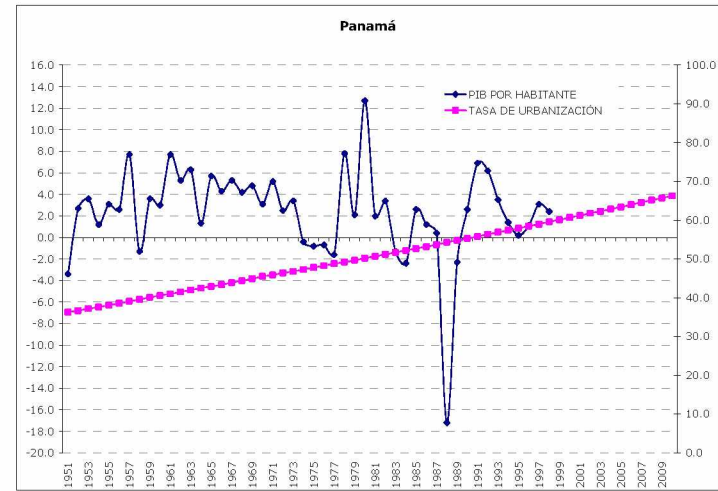
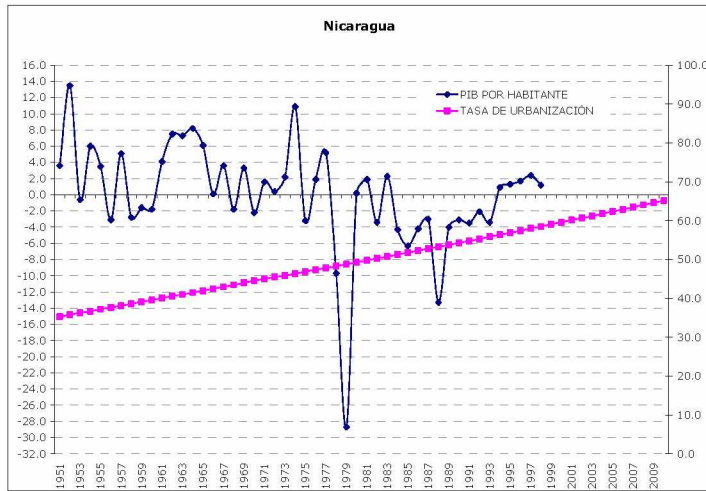


Gráfico 2 (Conclusión)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de CEPAL-CELADE y de Maddison (2001), *The World Economy. A Millennial Perspective*, OCDE, París.

Estas características de la expansión urbana de la región encuentran plena comprobación en la evidencia empírica disponible. El cuadro 9 presenta la evolución reciente de algunos indicadores pertinentes al respecto. Como se advierte, en las zonas urbanas de la región tienden a consolidarse un patrón de desigualdades y marginación que reproduce, y en la mayoría de los casos incluso amplía, desequilibrios heredados del anterior modelo de desarrollo y crecimiento.

En la década de 1990, que en toda la región coincide en términos generales con la fase de crecimiento más intensa y prolongada de los últimos 20 años, las opciones ocupacionales de la fuerza de trabajo en las zonas urbanas tienden a ser más abundantes en actividades y sectores de baja productividad: microempresas sin capacidad de acumulación de capital, autoempleo y trabajo doméstico. Se trata de ocupaciones que por regla general se ubican fuera del mercado de trabajo formal, son precarias, poco remunerativas y responden a estrategias de supervivencia de la población ante la baja demanda de trabajo de los sectores modernos y dinámicos de la economía.

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

No es extraño, en consecuencia, que una de las características de la mayoría de los habitantes que integran los asentamientos urbanos de la región sea la baja participación en el ingreso monetario disponible. Así, entre dos tercios y casi tres cuartas partes de los pobladores urbanos, según el país, perciben ingresos por debajo de los respectivos promedios nacionales. Aún más significativo es que entre un tercio y un poco más de dos quintas partes de la población urbana de la región tengan un ingreso por habitante menor al 50% de este promedio.

La insuficiencia de ingresos de estos abultados contingentes de la población urbana se acompaña, como es sabido y cada vez está más documentado,¹⁹ de una dimensión adicional de necesidades materiales básicas insatisfechas. Si bien no existe un balance al respecto a escala regional, la información individual de cada país revela que, con niveles ciertamente diferenciados, en los últimos años se acumuló un déficit importante en esta materia en los espacios urbanos de la RNAL. Es cierto que los servicios públicos son más abundantes en la ciudad que en el medio rural, pero también el costo de la vida es mayor en aquélla que en éste. Es por esta razón que en los ambientes urbanos prevalece la llamada “pobreza económica”, cuya característica es la insuficiencia de ingresos. La misma razón explica de manera general por qué, durante las últimas dos décadas del siglo XX, se observó en toda la región un proceso de

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

urbanización de la pobreza, que afectó tanto a la población desplazada desde las zonas rurales como a los sectores urbanos marginados.

Cuadro 9

PAÍSES DE LA REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: INDICADORES SELECCIONADOS DE LA CALIDAD DE LA OCUPACIÓN Y DE LOS NIVELES DE INGRESO EN LAS ZONAS URBANAS

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

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

a/ 1999.

b/ 1998.

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

II. EL SISTEMA URBANO Y LAS MUTACIONES DEL MODELO DE DESARROLLO REGIONAL

1. Configuración del sistema urbano de la RNAL: elementos para una aproximación

A partir de las crisis del modelo de sustitución de importaciones en la década de los años ochenta y de la transformación de los regímenes de política económica observada posteriormente en todos los países, se registraron ciertos cambios en la trayectoria urbana regional. Casi en todos los casos estos cambios respondieron a la configuración de un nuevo cuadro de tendencias en lo que hace a la dinámica territorial de la economía.

De hecho, casi siempre se acentuaron tendencias hacia la revalorización de las ciudades y las zonas metropolitanas, como lo evidencian los índices de primacía urbana; en todo caso, la centralidad de las ciudades no parece haberse detenido ni hay indicios de su reversión. Hoy se discute incluso el carácter concentrado de la desconcentración del sistema urbano, fenómeno que al menos se percibe con cierta claridad en México.

Los datos del cuadro 10 permiten ubicar en el largo plazo la trayectoria reciente del sistema urbano regional. El examen de esta información constata que en las últimas décadas se consolidó la concentración de asentamientos en las ciudades de mayor tamaño. Ya sea que esta medición se realice tomando como base localidades con un mínimo de 20.000 o de 100.000 habitantes, se comprueba que esta tendencia prevalece en todos los países a pesar de los puntos de partida tan diferenciados hacia 1950. Al dar inicio la última década del siglo XX, y con las excepciones de Haití, Honduras y Guatemala, fracciones superiores a una cuarta parte de la población total estaban asentadas en ciudades de más de 100.000 habitantes. Cuatro décadas atrás, sólo Cuba, Panamá y México registraban índices relativamente elevados de concentración urbana.

En algunos estudios se afirma que entre 1950 y 1990 aumentó de uno a siete el número de ciudades de la RNAL con más de un millón de habitantes (Pinto da Cunha, 2002).²⁰ Este tipo de ciudades casi triplicaron su importancia relativa en la población durante el mismo período, aunque también ocurrió lo mismo con las ciudades de tamaño intermedio. Este fenómeno se interpreta como un indicio significativo de cierta pérdida de importancia de las ciudades de menos de 20.000 habitantes, cuya evolución, según se aprecia en el cuadro de referencia, fue de menor intensidad en relación con el estrato de las ciudades de más de 100.000 habitantes.

Según investigaciones de carácter histórico, las ciudades de la región (como sucedió en el resto de América Latina) se erigieron desde el siglo XIX en el eje articulador del desarrollo nacional, pero no fue sino hasta el período posterior a la segunda guerra mundial que asumieron

²⁰ Cabe observar que de las seis ciudades que en este período rebasaron el umbral de un millón de habitantes, tres fueron ciudades mexicanas (Guadalajara, Monterrey a fines de los años sesenta y Puebla a fines del decenio siguiente).

Cuadro 10

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN
TOTAL QUE HABITA EN CIUDADES DE DIMENSIONES DIVERSAS

| País | Población en ciudades de 20.000 y más habitantes | | Población en ciudades de 100.000 y más habitantes | |
|----------------------|---|------|--|------|
| | 1950 | 1990 | 1950 | 1990 |
| Costa Rica | 18,4 | 33,8 | 18,4 | 25,1 |
| El Salvador | 14,7 | 35,9 | 10,4 | 28,0 |
| Guatemala | 14,5 | 24,3 | 13,5 | 19,6 |
| Honduras | 6,8 | 28,0 | 0,0 | 19,1 |
| Nicaragua | 15,2 | 41,0 | 10,3 | 22,7 |
| Panamá | 28,2 | 46,8 | 21,7 | 36,3 |
| Cuba | 38,3 | 47,9 | 22,3 | 34,5 |
| Haití | 5,5 | 17,4 | 4,7 | 14,3 |
| República Dominicana | 11,1 | 45,2 | 12,7 | 32,2 |
| México | 28,6 | 56,4 | 20,9 | 46,5 |

Fuente: CEPAL.

plenamente ese papel, ante la evidencia de que “el futuro ya no pasaba por el campo” (Ratinoff, 1982). La crisis del modelo de sustitución de importaciones y la liberalización y apretura económicas que le siguieron confirmaron esa evidencia durante las últimas dos décadas del siglo XX. Un reflejo de esta tendencia, con las modalidades propias de la heterogeneidad regional, se encuentra en la concentración de la población urbana nacional que habita la ciudad más grande (véase el cuadro 11), que en el sistema urbano regional siempre es la capital nacional. En Guatemala, El Salvador, Haití, Honduras, Panamá y la República Dominicana el peso de la ciudad principal en dicho sistema se acentuó en los decenios de 1980 y 1990, dando lugar a grados de concentración que por lo general son muy elevados (en niveles que no sólo son los mayores de la RNAL, sino de toda América Latina y el Caribe).

En Nicaragua y Costa Rica se advierte que el grado de concentración urbana de la ciudad más grande, cuando es medido de esta manera, tiende a disminuir relativamente desde los años setenta. No obstante, si se expresa el peso de la población de la ciudad más grande en proporciones de la población nacional, se advierte que en ambos casos dicha ciudad conserva su centralidad. Por lo demás, debe señalarse que en Costa Rica la ciudad más grande es el núcleo territorial de una gran red de asentamientos urbanos que determina la existencia de una amplia y muy poblada zona metropolitana.²¹

²¹ De acuerdo con el censo demográfico de 2000, más de la mitad de la población de Costa Rica reside en el Área Metropolitana del Valle Central, que está constituida por una amplia serie de asentamientos urbanos articulados en torno a la ciudad de San José.

Cuadro 11

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: NÚMERO DE HABITANTES DE LA CIUDAD MÁS GRANDE COMO PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA Y TOTAL

(Porcentajes)

| País | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|
| Costa Rica | | | | | | |
| PPU | 63,3 | 62,6 | 63,8 | 61,0 | 55,6 | 51,3 |
| PPT | 21,2 | 22,9 | 25,3 | 26,3 | 25,4 | 24,6 |
| El Salvador | | | | | | |
| PPU | 22,8 | 25,0 | 36,9 | 39,5 | 46,2 | 48,1 |
| PPT | 8,3 | 9,6 | 14,5 | 16,4 | 20,3 | 22,4 |
| Guatemala | | | | | | |
| PPU | 48,9 | 41,4 | 35,4 | 29,4 | 50,3 | 71,8 |
| PPT | 14,4 | 13,4 | 12,6 | 11,0 | 19,2 | 28,5 |
| Honduras | | | | | | |
| PPU | 30,5 | 29,7 | 29,8 | 32,8 | 34,9 | 27,8 |
| PPT | 5,4 | 6,8 | 8,6 | 11,4 | 14,6 | 14,6 |
| Nicaragua | | | | | | |
| PPU | 27,8 | 32,6 | 37,9 | 35,8 | 35,0 | 33,7 |
| PPT | 9,7 | 12,9 | 17,8 | 18,0 | 18,6 | 18,9 |
| Panamá | | | | | | |
| PPU | 55,5 | 60,9 | 63,4 | 62,3 | 65,8 | 73,0 |
| PPT | 19,9 | 25,1 | 30,2 | 31,4 | 35,4 | 41,1 |
| Cuba | | | | | | |
| PPU | 39,7 | 36,9 | 34,0 | 28,9 | 26,9 | 26,7 |
| PPT | 19,6 | 20,3 | 20,5 | 19,7 | 19,8 | 20,1 |
| Haití | | | | | | |
| PPU | 36,3 | 43,3 | 51,6 | 54,2 | 55,6 | 60,3 |
| PPT | 4,4 | 6,8 | 10,2 | 12,9 | 16,4 | 21,5 |
| República Dominicana | | | | | | |
| PPU | 39,2 | 45,6 | 47,1 | 49,6 | 58,6 | 65,1 |
| PPT | 9,3 | 13,8 | 19,0 | 25,0 | 34,1 | 42,4 |
| México | | | | | | |
| PPU | 24,4 | 28,9 | 30,4 | 31,0 | 25,1 | 24,7 |
| PPT | 10,4 | 14,7 | 17,9 | 20,6 | 18,2 | 18,3 |

Fuente: Elaborado sobre la base de Lattes, Rodríguez y Villa (2002).

PPU: Porcentaje de la población urbana. PPT: Porcentaje de la población total.

En Cuba y México, los más urbanizados, la proporción de habitantes que residen en la ciudad más grande tiende a perder peso desde los años setenta y noventa, respectivamente. No obstante, las cuotas de participación de estas ciudades en la población nacional se mantienen estables (desde los años cincuenta en el primer caso y los setenta en el segundo). En cuanto a México, una razón explicativa de lo anterior es la consolidación de las ciudades intermedias, cuyo desarrollo responde a factores tanto demográficos como económico-estructurales, incluyendo los efectos de la crisis de los años ochenta y las reformas subsiguientes.

Uno de los rasgos característicos de los sistemas urbanos de la RNAL es el predominio de altos índices de primacía (relación entre la población de la ciudad principal y la suma de las poblaciones de las tres ciudades siguientes en magnitud demográfica). El valor analítico de este indicador radica en que permite deducir de manera sintética el grado de concentración en torno a la ciudad principal, aunque es poco revelador en cuanto al desarrollo (cuando lo hay) de las redes urbanas.

Ahora bien, la concentración urbana revelada por el índice de primacía de la ciudad principal no parece tener en los países considerados la misma significación, aunque sí pone de relieve la existencia de cierta heterogeneidad regional. Una muestra regional representativa de dicho índice (véase el gráfico 3) indica que éste tiene por regla general valores superiores a dos, un nivel que en el mundo industrializado sólo se rebasa en raros casos (como en Francia, cuyo índice de primacía es muy similar al de la República Dominicana). En la RNAL sobresale el valor del índice de primacía de Guatemala, superior a nueve, situación acorde con la calidad incipiente de la transición urbana de este país y el consiguiente peso que aún guarda en su organización territorial el ámbito rural. En el otro extremo también sobresale el bajo nivel de este mismo índice en Honduras, de transición urbana igualmente incipiente pero cuya ciudad principal y capital política casi comparte la primacía, en un caso cercano de bicefalia, con San Pedro Sula, la capital económica del país.

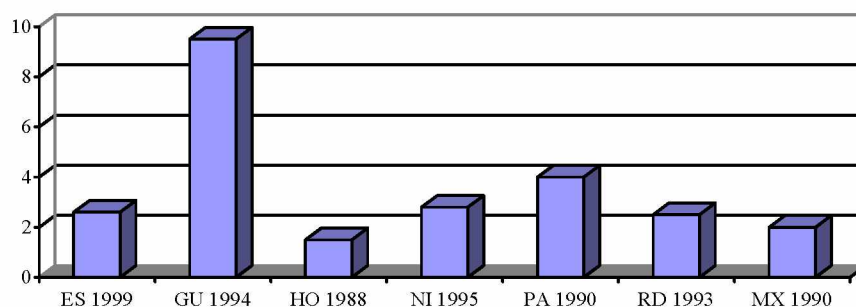
Un caso intermedio —aunque también único en la región— es el de México, con un índice de primacía cuyo valor es ligeramente superior a dos. Esta situación refleja el desarrollo de un sistema urbano compuesto por varios nodos articuladores que coexisten con la ciudad principal (véase el recuadro 2).

En suma, las características de la primacía urbana responden en cada caso a factores subyacentes e idiosincrásicos. Se ha señalado que resulta lógico suponer una relación estrecha entre el grado de urbanización de un país y su nivel de primacía. De esta manera, a las situaciones de mayor urbanización debiera corresponder una mayor diversidad de nodos en el sistema de ciudades, al tiempo que también debiera ser menor el grado de primacía de la ciudad principal (Vignoli, 2002). Sin embargo, según lo permite ver el examen de los datos disponibles alrededor de la última década del siglo XX, esta correlación no es muy significativa en la RNAL y la primacía se observa tanto en países de urbanización relativamente alta como de urbanización incipiente.

En el largo plazo, la evolución de la primacía urbana en los países estudiados responde a situaciones nacionales y regionales cambiantes y complejas. Hasta los años setenta tal evolución estuvo sujeta a una doble determinación general: por una parte, el crecimiento económico

Gráfico 3

PAÍSES SELECCIONADOS DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE PRIMACÍA URBANA



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de CELADE (2001), “Urbanización y evolución de la población urbana de América Latina 1950-1990”, *Boletín Demográfico*, N° 63, Santiago de Chile.

asociado a las políticas de industrialización por sustitución de importaciones, que incluyó una serie de cambios de la estructura productiva y de la implantación territorial de las actividades dinámicas; y por otra, el incremento sostenido, aunque con secuencias y ritmos muy diferenciados según el país, del peso demográfico de la ciudad principal. A partir de los años ochenta se presentan rupturas y puntos de inflexión que van a influir de manera determinante en las pautas de organización y en la estructura de los sistemas urbanos de la región, así como, en un plano más general, en las tendencias territoriales del desarrollo económico y social.

Las mencionadas rupturas y puntos de inflexión se manifiestan en torno a una sucesión de acontecimientos de naturaleza e índole variadas, cuya irrupción, grados de afectación y significados específicos cambian de un país a otro. Unos fueron de orden global (como el fin del período expansivo del capitalismo internacional de la posguerra y, más tarde, el desmoronamiento del mundo bipolar); otros de carácter estructural (como la crisis terminal del modelo de sustitución de importaciones, la crisis de endeudamiento externo de todos los países y la generalización de políticas de ajuste y cambio estructural); otros más, de naturaleza estrictamente regional (como los conflictos político-militares que padecieron El Salvador, Guatemala y Nicaragua, con repercusiones y efectos colaterales en el conjunto de la RNAL); otros, en fin, relacionados directamente con aspectos institucionales, políticos, económicos y sociales (como la democratización, el surgimiento de nuevos movimientos sociales, las reformas de las políticas públicas, la precariedad fiscal, la caída de los coeficientes nacionales de inversión, la volatilidad del crecimiento económico, la “precarización” del empleo, la “informalización” de los mercados laborales, la emigración masiva de fuerza de trabajo al mercado estadounidense, el desarrollo de enclaves de exportación en el sector manufacturero y de servicios).²²

²² La naturaleza y significado de estos procesos para los países de la RNAL han sido analizados de manera sistemática en diversos documentos realizados por la Sección de Desarrollo de la Sede Subregional de la CEPAL en México. Véanse, en particular, CEPAL, 2002a y 2003b.

Recuadro 2

ESTRUCTURA Y DINÁMICA DEL SISTEMA URBANO DE MÉXICO

Al finalizar el siglo XX la República Mexicana contaba con 348 ciudades con un grado de urbanización cercano al 70%. La estructura de ciudades por tamaño está dominada por una tendencia secular a rebajar la importancia relativa de las pequeñas y medianas frente a las 24 más grandes (que concentran 69% de la población urbana total).

La dinámica de estas 24 ciudades más grandes (es decir, ciudades de más de 500.000 habitantes) pone de manifiesto que los conglomerados fronterizos de Tijuana y Ciudad Juárez son los que se expanden con mayor rapidez; le siguen Cuernavaca, Querétaro y Toluca, aunque esta última ya forma parte de la megalópolis de la Ciudad de México, mientras que las otras dos se integrarán a ella en las primeras décadas del siglo XXI. Continúan después Culiacán (en el noroeste) y Saltillo, fuertemente integrada a Monterrey, que también se extiende con rapidez, y es uno de los polos económicos históricos del país, cuya posición regional se ha fortalecido en el marco del nuevo modelo de desarrollo.

Otras cuatro ciudades de crecimiento muy dinámico son León, Morelia, San Luis Potosí y Veracruz. Las tres primeras forman parte de la muy poblada zona occidente del país, cuyo centro es la ciudad de Guadalajara, otro gran polo económico regional. Veracruz, por su parte, finca su dinámica en ser el principal puerto marítimo de México.

Torreón, Toluca y Ciudad Juárez rebasaron el millón de habitantes con el cambio de siglo. Así, el número de ciudades de ese estrato poblacional ya asciende a un total de nueve (las otras son Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, León y Tijuana).

En resumen, la estructura espacial de la República Mexicana está dominada por tres grandes ejes metropolitanos: la megalópolis de la Ciudad de México; Guadalajara, como centro de la región occidental, y Monterrey, como polo hegemónico del noreste.

Fuente: Adaptado de G. Garza (2000), *La ciudad de México en el final del segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal y El Colegio de México.

La articulación compleja de estos acontecimientos tiene inevitables implicaciones espaciales para cada país y para el conjunto de la región. Como plantea Vignoli (2002), en las primeras fases de este proceso multidimensional se desarrollaron ciertas expectativas en torno a los efectos territoriales que producirían el cambio del modelo económico y la descentralización político-administrativa de que éste, en principio, se acompañó casi en todos los países. Algunos -especialistas supusieron que la liberalización de los mercados y la apertura comercial darían un nuevo impulso al desarrollo de las zonas productoras de bienes primarios comerciables internacionalmente, imprimiendo así un nuevo aliento a los alicaídos ámbitos rurales de la región. Se esperaba que los procesos de descentralización actuaran en el mismo sentido en cuanto al proceso económico y social de los ámbitos locales, hacia los que se suponía habría de llevarse a cabo una derrama de recursos con claros efectos redistributivos en cada país.²³ Lo que en la

²³ Vignoli (2002).

práctica ocurrió no corresponde totalmente con este juego de supuestos; las consecuencias territoriales de la crisis del modelo de sustitución de importaciones y de la instauración del nuevo régimen de política económica parecen más bien indicar la puesta en marcha de un proceso de revalorización de las ciudades y las grandes zonas metropolitanas. De hecho, la expansión de éstas registró casi en todos los casos un nuevo impulso durante los años noventa en un ambiente definido por el despliegue de nuevas articulaciones económicas del medio urbano regional con los mercados y los flujos económicos internos e internacionales.

2. El papel central de las ciudades en la reestructuración territorial

Las consecuencias de la implantación del nuevo esquema de desarrollo son múltiples y se expresan casi en todos los planos de la organización económica y social. Entre éstas, revisten particular importancia las que afectan la dinámica territorial de los países, pues debido a su naturaleza producen impactos y exigen acomodos de tipo pluridimensional (es decir, entre agentes económicos y sociales, entre sectores de actividad, entre espacios geográficos, entre los países y su entorno regional y global).

Los ajustes y cambios registrados impactaron en primer lugar a las actividades económicas y sociales organizadas en torno a las industrias sustitutivas, que debieron enfrentar la apertura comercial y las nuevas condiciones de la competencia incurriendo en grandes costos de adaptación (que en varios casos, incluso, significaron un desplazamiento casi total del mercado). Este primer impacto se manifestó sobre todo en los años ochenta y de manera particular en las ciudades, que constituyen el espacio por excelencia en el que se habían implantado aquellas industrias y las actividades conexas desarrolladas en cada uno de los mercados internos. Alrededor de esa misma década se manifestó cierto descenso en el ritmo histórico de expansión de las zonas urbanas. En la configuración de este fenómeno también contribuyeron tanto la declinación del empleo en el sector gubernamental (que bajo el modelo de sustitución de importaciones fue muy dinámico) como la caída de las inversiones públicas (que había sido un poderoso factor de ordenamiento territorial a favor de las zonas urbanas). Como resultado, el espacio urbano de la región tendió a perder parcial y —como se verá en seguida— también transitoriamente su capacidad de atracción.²⁴ Un indicio indirecto de este hecho está en la menor elasticidad del crecimiento de la población urbana con respecto al crecimiento total de la población que, como lo muestra el gráfico 4, se registró casi en todos los países.

La implantación del nuevo modelo en los años noventa produjo una atenuación, si no incluso una ligera reversión, de la tendencia anterior. Aquella elasticidad dejó en grados diversos de

²⁴ Este fenómeno no sólo se presentó en la RNAL. Según se explica en un estudio sobre el conjunto de América Latina y el Caribe, en todo el subcontinente se produjo una exacerbación de los problemas urbanos en áreas como la infraestructura, el control del deterioro del medio ambiente, la gobernabilidad y la calidad de la vida. Todo ello, se añade en la misma fuente, amenazó con erosionar las ventajas que tradicionalmente ofrecen las ciudades en términos de mejores oportunidades, haciéndolas menos atractivas a los emigrantes potenciales. Véase CEPAL/HABITAT (2001).

Gráfico 4

ELASTICIDAD DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN URBANA

(Tasa de crecimiento de la población urbana/tasa de crecimiento de la población total)

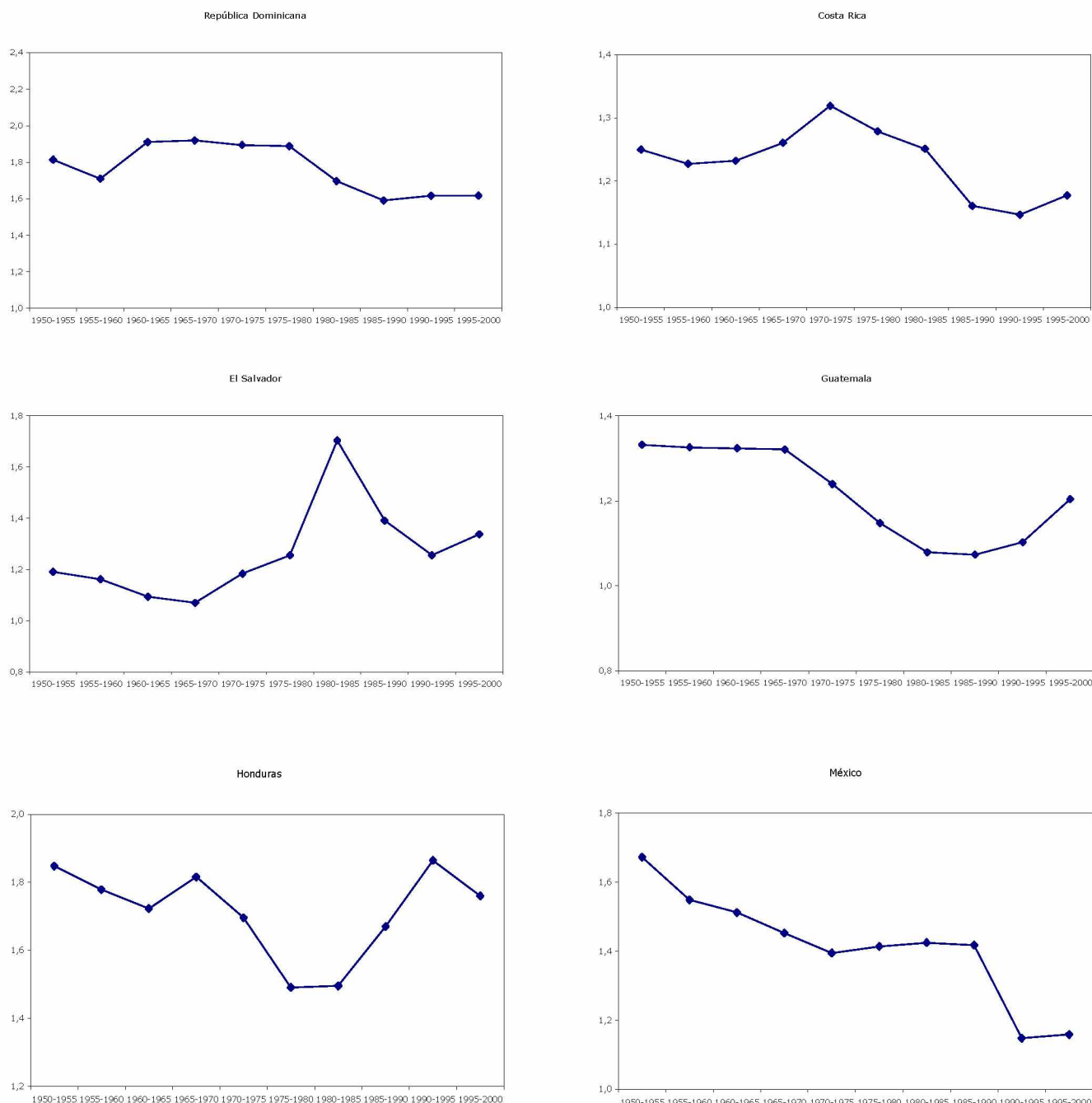
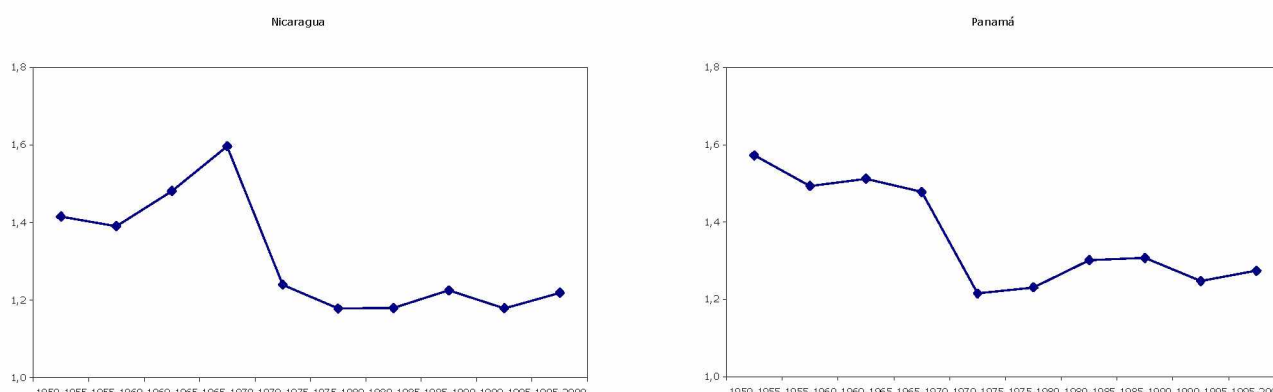


Gráfico 4 (Conclusión)



Fuente: Elaborado sobre la base de datos de la Organización de las Naciones Unidas (2002), *World Urbanization Prospects. The 1999 Revision*.

disminuir, estabilizándose e incluso empezando nuevamente a aumentar.²⁵ En este cambio influyeron tanto las expectativas de modernización productiva y crecimiento económico que generó en los países de la RNAL la puesta en marcha del nuevo modelo de desarrollo, así como la profundización del deterioro económico y social que se percibió de manera muy generalizada en los espacios rurales de todos los países.

Como quiera que haya sido, es incuestionable que en la década de 1990 las ciudades de la región se consolidaron como *locus* privilegiado del modelo de economía abierta y globalizada adoptado, incluyendo de manera inevitable las secuelas de marginación y polarización social y productiva que éste conlleva, ya sea por producirlas directamente o por profundizar las heredadas del modelo anterior. Como ocurrió en el resto de los países de América Latina y el Caribe, las áreas urbanas de la RNAL recuperaron así su preeminencia como centros de acumulación y concentración de proyectos nacionales y foráneos de inversión, al igual que como vectores centrales de la relación entre la actividad productiva interna más dinámica y el mercado mundial. (CEPAL/HABITAT, 2001).

En un cuadro regional caracterizado por el colapso de los coeficientes nacionales de inversión,²⁶ la concentración de los nuevos proyectos productivos en las principales áreas urbanas de la RNAL fungió en los últimos tres o cuatro lustros como un poderoso mecanismo de reordenamiento territorial. Este efecto fue reforzado por la generalizada caída del gasto público en creación de infraestructura, que afecta con mayor fuerza a los sectores y zonas rezagados, magnificando su impacto en términos de la dinámica del distanciamiento regional por la que se caracteriza el patrón de desarrollo. El abandono de los enfoques de política pública

²⁵ Los pronósticos del crecimiento de los asentamientos urbanos de la RNAL, elaborados por las Naciones Unidas sobre la base de los desarrollos de los años noventa, proyectan hacia 2025 una urbanización promedio de 72% (con extremos situados entre 62% y 81%).

²⁶ En CEPAL (2002a) se muestra que en la mayoría de los países se mantienen estos coeficientes por debajo de los promedios anteriores a la crisis de los ochenta.

comprometidos con la planificación regional y el ordenamiento del territorio libró virtualmente a las relaciones del mercado la definición del nuevo perfil sectorregional de las economías, que al menos en lo que hace a los segmentos más dinámicos se conformó casi siempre como resultado de decisiones de localización tomadas en el marco de estrategias corporativas de carácter global en las que los agentes nacionales tuvieron escasa capacidad de influir.

Los cambios asociados a la implantación del nuevo modelo económico también estuvieron condicionados, por necesidad, por las formas y estructuras espaciales preexistentes en cada país de la RNAL, debido a que la trayectoria territorial está inevitablemente restringida por los llamados procesos de causalidad acumulativa, principio operativo del mercado que es clave para el análisis de la naturaleza desigual del desarrollo. De acuerdo con este principio, las regiones o espacios con mayor capacidad de crecimiento son las que concentran ventajas provenientes de economías de aglomeración, densidad de capital, infraestructuras físicas, servicios y una mejor dotación de factores y recursos productivos y humanos (véase el recuadro 3). En una medida muy importante, la implantación territorialmente concentrada en torno a las ciudades que presenta el nuevo modelo de desarrollo de la región fue guiada por este dato histórico-estructural.²⁷

Ahora bien, el peso de la historia está lejos de cancelar otras opciones de ocupación productiva y demográfica del espacio que, bajo condiciones económicas y sociales específicas favorece la geografía física y política. Al amparo del nuevo juego de incentivos implícitos en la modalidad de desarrollo y crecimiento económico que prevalece en la RNAL, durante las últimas dos décadas éste produjo, en efecto, otro tipo de “derrames” o “filtraciones” territoriales. Junto con el esquema de concentración espacial dominante, que se organiza en torno a los principales centros urbanos, el modelo de economía abierta favoreció el desarrollo y la expansión de polos turísticos internacionales delimitados y circunscritos a ciertas zonas geográficas de la región y de varias zonas de frontera (muy especialmente en las entidades federativas del norte de México, limítrofes o cercanas a los Estados Unidos). Otra “filtración” territorial, mucho más dispersa, es la que se produce en varias microrregiones de los países del norte de América Latina (excepción hecha de Panamá y Costa Rica) que reciben remesas monetarias de nativos locales residentes en los Estados Unidos. Las externalidades de frontera y de atención al turismo internacional no son nuevas en los países de la región, pero su efecto de atracción se desplegó con mayor plenitud en las últimas dos décadas.

La lógica sectorregional del estilo de desarrollo dominante en estos países tiene un sesgo que en principio es favorable para actividades productivas y territorios que cuentan con recursos susceptibles de orientarse al mercado internacional, pero no así para los que están escasamente capitalizados, se ubican en tierras marginales o producen bienes destinados al mercado interno. Aunque estas tres características constituyen otras tantas señas de identidad de las actividades y los espacios rurales típicos de la región, también lo son de varios segmentos de la economía y la

²⁷ Este hecho, por cierto, es asimilable a los procesos descritos en investigaciones recientes sobre localización y geografía económicas, en los que se plantea que la concentración espacial de la actividad productiva es un proceso acumulativo que tiende a generar procesos que los refuerzan y profundizan. Véase, entre otros, Krugman (1991 y 1995).

Recuadro 3

ACERCA DE LA CAUSALIDAD ACUMULATIVA

La “causalidad acumulativa” es una hipótesis básica de diversas investigaciones seminales sobre los mecanismos de operación del mercado y sus efectos sobre la dinámica y el entorno económicos. Al analizar las causas del desarrollo desigual, Myrdal (1957) se refirió de manera original al principio de “causalidad circular y acumulativa”. Según él, durante las primeras etapas del desarrollo las ventajas acumulativas tienden a concentrarse en regiones o territorios con mayor capacidad de crecimiento debido a que cuentan con economías de aglomeración, mayores niveles relativos de inversión, mejor infraestructura, mejor dotación de factores y capacidad de atraer recursos humanos y de capital extrarregionales. Este conjunto de elementos es la fuente de efectos amplificadores de progreso relativo.

De manera inversa, las regiones atrasadas presentan en general menores tasas de crecimiento y padecen efectos retardatarios provenientes de la competencia de las áreas más desarrolladas. En éstas es menor la inversión; la infraestructura y los servicios de apoyo a la producción son más precarios, y los recursos humanos y de capital tienden a fugarse. En consecuencia, estas regiones son factorialmente más débiles.

De estas diferencias resulta un esquema de “especialización” entre regiones o espacios territoriales “avanzados” y “pobres” que tiende a perpetuarse en ausencia de medidas y procesos dirigidos explícitamente a frenar la ampliación de diferencias y desigualdades. La operación dinámica de economías de escala propicia que los sectores de actividad económica se concentren en un número reducido de “centros establecidos” a expensas de las regiones atrasadas. Esto da lugar, a través de los propios mecanismos del mercado, a un proceso “circular de interacciones” o de “mutua causalidad”, que por ser acumulativo tiende a ensanchar las desigualdades de desarrollo entre regiones.

Por su parte, Hirschman (1958) explicó que las ventajas de la concentración de factores y actividades engendran innovación y crecimiento en los “polos de desarrollo” (expresión también utilizada por Perroux), que de esta manera atraen mayores inversiones y recursos en detrimento de las regiones menos avanzadas. En su análisis del desarrollo desigual, Hirschman hizo explícita una dimensión institucional al explicar que, conforme tiene lugar el crecimiento, las tensiones políticas y los conflictos de interés entre regiones avanzadas y atrasadas crean obstáculos para una efectiva difusión del progreso y del dinamismo económico en el conjunto del espacio nacional e incluso internacional.

Otras vertientes de la investigación económica en que la noción de causalidad acumulativa es utilizada de manera fructífera son las desarrolladas, entre otros, por Kaldor (1967) sobre la demanda efectiva o por Dosi (1984) sobre la innovación.

Fuente: Adaptado de V. Godínez (2000), “La economía de las regiones y el cambio estructural”, en F. Clavijo (compilador), *Reformas económicas en México 1982-1999*, Fondo de Cultura Económica, México.

sociedad urbanas. En todo caso, en términos de la dinámica territorial actual y futura, los efectos del sesgo a favor de la producción de bienes y servicios comerciables internacionalmente generan una fuerte tendencia hacia la polarización y la heterogeneidad estructural. En ausencia de políticas públicas activas dirigidas a compensar estos efectos, esta falla del mercado con respecto al territorio se puede seguir profundizando. Al menos dos son las consecuencias generales de este proceso. La primera se relaciona con la continuación del deterioro de las condiciones económicas y sociales del medio rural de la región. Este fenómeno permite anticipar que la capacidad de retención demográfica del campo y sus sistemas productivos seguirán debilitándose. Por regla

general, los segmentos modernos de la producción agropecuaria no requieren un uso intensivo de fuerza de trabajo; los procesos que sí suelen requerirlo son casi siempre de naturaleza estacional, lo que no constituye un factor que favorezca el asentamiento permanente de los trabajadores y sus familias. La segunda consecuencia territorial es una prolongación lógica y natural de la primera: el recurso a la emigración de los pobladores rurales, que trasladan así a las ciudades y sus periferias la marginación y la pobreza seculares que distingue de manera mayoritaria a los campos.²⁸

3. Tendencias y trayectoria del sistema urbano en la RNAL

El destino de las ciudades principales de la región está estrechamente ligado a la trayectoria general de la nación a la que pertenecen, y desde luego, a sus capacidades particulares de gestión y retención de actividades económicas dinámicas, de dirección política y de acción social y cultural. El caso de las ciudades intermedias es un tanto diferente; es cierto que su devenir está muy lejos de ser autónomo con respecto a las grandes tendencias nacionales, pero también es más sensible a todo un cúmulo de factores adicionales, desde los de orden idiosincrásico hasta las modalidades de articulación con su entorno, la conectividad física interna e internacional, la existencia y localización de centros urbanos alternativos, la ubicación geográfica y el medio físico y natural en el que están enclavados.

Los ámbitos territoriales interactúan de varias formas y sus relaciones son cambiantes. En este sentido, el estudio de tales interacciones y relaciones es una parte integrante del análisis del desarrollo económico y social. Es demasiado pronto para percibir con claridad cómo fue afectado el patrón tradicional de urbanización de la RNAL por el cambio de las estrategias nacionales de desarrollo operado a partir los años ochenta. No obstante, existe ya suficiente evidencia acerca de que las bases de la urbanización constituida en las décadas precedentes no se alteraron debido a que, al contrario de lo que se supuso en un inicio, la apertura comercial y la liberalización de los mercados no constituyeron una fuerza capaz de instaurar ejes de desarrollo y crecimiento alternativos a los edificados históricamente en las antiguas zonas urbanas.²⁹ La información disponible sobre el período parece sugerir que la trayectoria urbana de la región no presenta cambios sustantivos y que la urbanización seguirá siendo, acaso con mayor fuerza que en el pasado, un factor condicionante del estilo de desarrollo y de los patrones de producción e interacción social de los países. En todo caso, es más bien en el ámbito de la constitución y las pautas de operación e interrelación de los sistemas urbanos de la región donde se percibe con mayor fuerza la impronta de las reformas económicas y la globalización.

²⁸ Una opción complementaria es la emigración internacional. Este recurso, sin embargo, exige de ciertas dotaciones de capital monetario y formación que no sólo en raras ocasiones están al alcance de los desplazados rurales. Es probable que su paso por las zonas urbanas acerque para muchos de ellos la posibilidad de emigrar posteriormente a los Estados Unidos.

²⁹ Esta observación debe matizarse en el caso de México, donde el nuevo modelo económico estimuló la expansión de actividades manufactureras, casi en su totalidad maquiladoras, en ciudades de la zona norte del país. Pero como se explicará más adelante, este hecho no alteró las pautas de largo plazo del sistema urbano mexicano, sino que más bien parece haberlas acelerado y hasta reforzado.

Los sistemas urbanos de la RNAL son heterogéneos, lo cual se explica por el carácter esencialmente histórico del proceso de urbanización. En una perspectiva comparativa, el sistema urbano mexicano debe considerarse por separado debido a razones tanto de escalas demográficas y geográficas como de número de ciudades. En éste se encuentra el sistema de ciudades más denso de la región, con varios ejes urbanos dinámicos. La organización de los espacios urbanos de los demás países de la región se define en el interior de superficies territoriales considerablemente más pequeñas y está sujeta a procesos de movilidad y concentración de factores determinados por una dinámica diferente. Incluso tomando en cuenta las diferencias existentes entre sí, los países del Istmo Centroamericano y del Caribe tienen en común el no presentar en el mediano plazo las condiciones geográficas, demográficas y productivas que permitan prever la conformación o expansión de áreas metropolitanas alternativas a las existentes.

Más allá de tales diferencias, recuérdese que un rasgo característico de los sistemas urbanos de la RNAL es la centralidad demográfica, económica, social, cultural y política de la ciudad principal de cada país, origen del rasgo “macrocefálico” de la primacía urbana de la región ya identificada. Si se considera a las localidades que contaban en 2000 con más de 750.000 habitantes, se identifica sin lugar a dudas el “núcleo duro” de la organización urbana de los países del norte de América Latina. El cuadro 12 agrupa por país de pertenencia a esas ciudades, cuyo número asciende a 20 (10 son mexicanas y dos dominicanas, y las ocho restantes las capitales respectivas de los demás países).

Si se adapta a la realidad regional el ordenamiento jerárquico estándar de las ciudades (“metrópolis”, ciudades de más de cuatro millones de habitantes; “ciudades grandes”, de uno a cuatro millones, y “ciudades medianas o intermedias” de 50.000 a un millón) puede abrirse una nueva categoría denominada “cuasimetrópolis” para aquellas urbes que rebasan ya los tres millones de habitantes y que por consiguiente están cerca de cruzar en los años venideros el umbral de la categoría superior. Una segunda adaptación se refiere la categoría de las ciudades de menor tamaño, que se denominará “ciudades medias”, y eleva sustancialmente el umbral inferior de la última categoría de la clasificación estándar, para incluir a las ciudades con una población comprendida entre 750.000 y un millón de habitantes en 2000 (véase el cuadro 13 que presenta un ordenamiento de acuerdo con estos criterios de clasificación).

En 1960, el núcleo “duro” de la urbanización de la RNAL representado por estas 20 ciudades concentraba 19% de la población total de la región, y 11% si se excluye a la ciudad de México, cuyo peso es muy elevado. Veinte años después, cuando el modelo de sustitución de importaciones llegaba a su fin, 27% de la población total de la región se localizaba en el núcleo urbano, y 14% sin la ciudad de México. En 2000, estas proporciones habían pasado a 32% y 21%, respectivamente. Si se excluye de este examen a la ciudad de México, queda claro que en los últimos dos decenios del siglo XX se aceleró el crecimiento conjunto de este grupo de ciudades, cuya población agregada pasó de 15,5 millones a 33,6 millones de personas entre 1980 y 2000. Pero un hecho aún más significativo es que, a pesar de la expansión absoluta y relativa de este último grupo de ciudades, su participación conjunta en la población urbana total de la región

Cuadro 12

PAÍSES DEL NORTE DE AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN A LARGO PLAZO DE LA POBLACIÓN DE LAS AGLOMERACIONES URBANAS CON MÁS DE 750.000 HABITANTES EN 2000

(Miles de personas)

| | 1950 | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Costa Rica | | | | | | | | | | | |
| San José | 183 | 228 | 283 | 352 | 438 | 526 | 601 | 686 | 775 | 875 | 988 |
| El Salvador | | | | | | | | | | | |
| San Salvador | 162 | 200 | 247 | 354 | 523 | 642 | 753 | 883 | 1 035 | 1 214 | 1 408 |
| Guatemala | | | | | | | | | | | |
| Guatemala | 428 | 477 | 532 | 592 | 660 | 715 | 749 | 1 090 | 1 076 | 2 577 | 3 242 |
| Honduras | | | | | | | | | | | |
| Tegucigalpa | 74 | 97 | 128 | 169 | 223 | 298 | 408 | 560 | 711 | 814 | 950 |
| San Pedro Sula | 20 | 42 | 56 | 76 | 105 | 164 | 197 | 274 | 355 | 422 | 492 |
| Nicaragua | | | | | | | | | | | |
| Managua | 110 | 148 | 199 | 271 | 378 | 452 | 525 | 611 | 710 | 825 | 959 |
| Panamá | | | | | | | | | | | |
| Panamá | 171 | 220 | 283 | 360 | 455 | 528 | 613 | 721 | 848 | 998 | 1 173 |
| Cuba | | | | | | | | | | | |
| La Habana | 1 147 | 1 274 | 1 415 | 1 571 | 1 745 | 1 827 | 1 090 | 2 005 | 2 108 | 2 183 | 2 256 |
| Haití | | | | | | | | | | | |
| Puerto Príncipe | 144 | 192 | 257 | 345 | 461 | 575 | 701 | 881 | 1 134 | 1 427 | 1 769 |
| República Dominicana | | | | | | | | 672 | | | |
| S. Caballeros | 89 | 110 | 135 | 184 | 253 | 350 | 485 | 1 861 | 931 | 1 289 | 1 539 |
| Santo Domingo | 219 | 312 | 446 | 613 | 859 | 1 094 | 1 427 | | 2 427 | 3 166 | 3 599 |
| México | | | | | | | | | | | |
| Ciudad Juárez | 123 | 177 | 253 | 324 | 412 | 474 | 546 | 660 | 799 | 966 | 1 168 |
| Guadalajara | 416 | 596 | 854 | 1 138 | 1 506 | 1 841 | 2 250 | 2 604 | 3 011 | 3 430 | 3 908 |
| León | 123 | 161 | 211 | 291 | 400 | 504 | 635 | 720 | 817 | 926 | 1 050 |
| Ciudad de México | 2 885 | 3 959 | 5 427 | 7 028 | 9 067 | 1 1236 | 1 3888 | 1 4774 | 1 5130 | 16 562 | 18 131 |
| Monterrey | 335 | 479 | 683 | 922 | 1 238 | 1 572 | 1 992 | 2 287 | 2 624 | 2 994 | 3 416 |
| Puebla | 212 | 248 | 291 | 439 | 656 | 850 | 1 101 | 1 289 | 1 507 | 1 722 | 1 968 |
| San Luis Potosí | 126 | 142 | 160 | 194 | 236 | 312 | 413 | 506 | 620 | 760 | 931 |
| Tijuana | 60 | 96 | 153 | 209 | 282 | 349 | 431 | 553 | 709 | 910 | 1 167 |
| Toluca | 53 | 64 | 77 | 95 | 118 | 172 | 250 | 369 | 544 | 803 | 1 184 |
| Torreón | 189 | 221 | 259 | 291 | 329 | 409 | 508 | 594 | 696 | 814 | 953 |

Fuente: Los datos correspondientes a San Pedro Sula son estimaciones propias, basadas en Unidad de Docencia e Investigación en Población (1992), *Migración interna e internacional, distribución espacial y el proceso de urbanización en Honduras. Tendencias recientes*, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

Cuadro 13

ORDENAMIENTO JERÁRQUICO DE LAS CIUDADES QUE CONSTITUYEN EL “NÚCLEO URBANO” DE LA REGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA

| Metrópolis (más cuatro millones de habitantes) | Cuasimetrópolis (de tres a cuatro millones de habitantes) | Ciudades grandes (de uno a tres millones de habitantes) | Ciudades medias (de 750.000 a un millón de habitantes) |
|--|---|---|--|
| Ciudad de México | Guadalajara a/ Santo Domingo Monterrey Ciudad de Guatemala | La Habana Puebla Puerto Príncipe Santiago de los Caballeros San Salvador Toluca Panamá Ciudad Juárez Tijuana León | San José a/ Managua a/ Tegucigalpa a/ Torreón a/ San Luis Potosí |

Fuente: Elaboración propia con base en cifras oficiales.

a/ Ciudades cuyo número de habitantes en 2000 estaba 10% o menos por debajo del umbral de la categoría superior siguiente.

registró un ligero descenso, al bajar de 34% en 1980 a 31% en 2000. Esto revela que las localidades urbanas menores, es decir, aquellas con un número de habitantes menor a 750.000 personas, conocieron una expansión igual de intensa, e incluso ligeramente mayor en el conjunto, durante este mismo período. Debe añadirse que la progresiva consolidación de este segmento del sistema urbano se distingue por venir acompañado de una reproducción de los grandes problemas económicos, sociales y de equipamiento que marcan la trayectoria y el desempeño de las ciudades grandes de la región.³⁰

Por otra parte, y de acuerdo con el dinamismo propio del crecimiento demográfico, en el transcurso de la primera década del siglo XXI el sistema urbano de la RNAL sufrirá algunos ajustes. Al grupo de las “metrópolis” se sumará hacia fines de la primera mitad del decenio al menos otra ciudad mexicana (Guadalajara) y, de acuerdo con las proyecciones de las Naciones Unidas, hacia 2010 Santo Domingo y la Ciudad de Guatemala habrán hecho lo propio. A su vez, las urbes que en 2000 formaban parte de la categoría de “ciudades grandes” seguirán

³⁰ Este rasgo, que el sistema urbano de la RNAL comparte con el del resto de los países latinoamericanos y de otras naciones, hace prever que el futuro de este tipo de ciudades no es del todo promisorio. Su viabilidad económica y social dependerá de varios factores, como el tipo de base productiva con que cuenten, las modalidades de su integración con los mercados nacional e internacional, las formas de integración que mantengan y desarrollen con su entorno territorial y en particular con el sistema urbano de pertenencia, la dotación y estado de las infraestructuras físicas y la oferta de servicios básicos. Véase CELADE (2001).

perteneciendo a ella al menos durante los próximos tres o cuatro lustros, pero su grupo se verá engrosado por prácticamente todas las actuales “ciudades medias”.

En la mayoría de los casos, el crecimiento de las ciudades integrantes del “núcleo duro” se acompaña de una expansión de la mancha urbana, que indica una modalidad de expansión de tipo horizontal. Por sus características, esta modalidad de crecimiento conlleva en la región una multitud de problemas en términos de políticas públicas, requerimientos de infraestructura y servicios, y dinámicas sociales y productivas. Si se considera la constitución y crecimiento de densas zonas metropolitanas en torno de las ciudades principales de la región, la realidad urbana de ésta adquiere una mayor complejidad. El ejemplo acaso más conocido es el de la zona metropolitana de la ciudad de México, que a pesar de sus peculiaridades (véase el recuadro 4) está lejos de ser un caso único en la RNAL.

Recuadro 4

ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La alta concentración económica y demográfica en el Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) ha convertido a ésta en el centro de un conglomerado metropolitano en el que la urbe central se constituyó, en el transcurso de las últimas dos décadas del siglo XX, en una de las más pobladas del mundo.

El crecimiento de la AMCM le permitió adquirir carácter de megalópolis en los años ochenta, cuando se unieron las áreas metropolitanas de las ciudades de México y de Toluca al incluir ambas, de manera indistinta, al municipio de Huixquilucan y las delegaciones Miguel Hidalgo y Cuajimalpa. La mancha urbana de la AMCM abarca en la actualidad a las 16 delegaciones del Distrito Federal, 40 municipios del estado de México y uno del de Hidalgo.

Esta megalópolis tenía 19,1 millones de habitantes en 2000 y se considera que todavía se encuentra en una etapa inicial de formación, pues su expansión continuará durante el siglo XXI. Hoy es el núcleo central del sistema urbano que gira en torno a la capital del país; concentra casi 30% de la población urbana de todo el país, y en las primeras décadas del siglo presente se incorporarán paulatinamente a ella las áreas metropolitanas de Pachuca y Cuernavaca-Cuautla, así como las de Puebla-Tlaxcala y Querétaro-San Juan del Río. Todas las previsiones indican que hacia 2005 la AMCM será un conglomerado demográfico y económico de enormes proporciones.

Fuente: Adaptado de G. Garza (2000), *La ciudad de México en el final del segundo milenio*, México, Gobierno del

Distrito Federal y El Colegio de México.

La información geográfica, demográfica, industrial, comercial y financiera disponible en diversos grados de agregación sobre los países del Istmo Centroamericano muestra niveles crecientes de aglomeración en torno a las ciudades capitales. Se trata de un fenómeno que tiende a fortalecerse y que no muestra visos de debilitamiento en el mediano plazo, debido a la ausencia

de localidades urbanas alternativas a la ciudad capital con posibilidades reales de representar una opción territorial que desvíe hacia ellas recursos, inversiones y flujos sustantivos de población.³¹

Estudios comparativos recientes muestran que en los decenios de 1980 y 1990 se extendió la mancha urbana de las áreas metropolitanas de cada una de las ciudades capitales del Istmo Centroamericano.³² A diferencia de lo ocurrido hasta cierto punto en México, las reformas estructurales de las economías centroamericanas no contribuyeron a suscitar efectos perceptibles a favor de la descentralización de las nuevas inversiones y de la actividad económica, de manera que los proyectos productivos surgidos en las últimas dos décadas —muchas veces sobre la ruina de las antiguas industrias sustitutivas— tendieron a localizarse de manera masiva en las capitales.³³ En el marco de una dinámica expansión demográfica urbana como la ya documentada, la materialización territorial de las inversiones industriales realizadas en las economías centroamericanas fue un poderoso factor de la ampliación acelerada que observó en estos años la mancha urbana metropolitana. La ciudad de San José, por ejemplo, extendió su área de influencia inmediata hasta incluir 22 municipios distribuidos al occidente de la ciudad y en el Área Metropolitana de Cartago, en el Valle del Guarco, al oriente de la capital. La municipalidad de San José tiene jurisdicción sobre una superficie de 45 km², en tanto que la Gran Área Metropolitana (GAMSJ) de la que constituye el núcleo se extiende alrededor de más de 954 km² (es decir, la multiplica por un factor de 21). Esta área representa 1,9% del territorio costarricense, y en ella se asentaba en 2000 un poco más de la mitad de la población nacional.³⁴ De acuerdo con la Cámara de Industrias de Costa Rica, 90% de las empresas industriales del país están establecidas en la GAMSJ y su zona de influencia inmediata, correspondiendo a la zona de Cartago 10 puntos porcentuales de ese total. Cerca de dos terceras partes de la capacidad instalada de la industria química (63%) se ubica en la GAMSJ. Además, el desarrollo de zonas francas impulsó la extensión del tejido urbano de San José al acompañarse de la construcción de vialidades, lo cual también hizo accesibles importantes franjas de esta zona del territorio para usos residenciales.

La mayor urbe centroamericana es la ciudad de Guatemala, con un alto grado de primacía. Durante la segunda mitad del siglo XX la ciudad incrementó —si bien de manera irregular— su importancia relativa en el doble plano de la demografía y las actividades productivas. Baste señalar que al dar inicio el siglo XXI residía en ella 90% de los efectivos de la región metropolitana y un poco más de 50% de los habitantes urbanos de la nación. En comparación con Quetzaltenango, la segunda ciudad más importante del país, Guatemala era 14 veces mayor en los años cincuenta, proporción que aumentó a 18 veces en la década de 1990 (Rivandeneira, 2001). La red urbana de Guatemala es un caso típico en la RNAL de alto grado de concentración, de acentuada asimetría a favor de la ciudad principal y de naturaleza casi monocéntrica. El

³¹ Estas observaciones son válidas en términos generales a pesar de sus diferentes contextos socioeconómicos e institucionales con respecto a Haití y la República Dominicana. En este último país, como en Honduras, tales tendencias tienen la peculiaridad de desarrollarse alrededor de dos ciudades: la capital respectiva y Santiago de los Caballeros, en el primer caso, y San Pedro Sula en el segundo.

³² Véase, en especial, Miranda (2003). En este punto del documento se utilizan ampliamente la información y los hallazgos de este estudio.

³³ Una salvedad que no contraviene ni altera el sentido de tal afirmación son las inversiones realizadas en el desarrollo de polos de atención al turismo internacional.

³⁴ Para un análisis detallado, véase Pujol (s/f).

municipio de Guatemala y los aledaños que conforman el Área Metropolitana (AMG) ³⁵ redoblaron su capacidad de atracción en los años noventa, en parte debido a la localización relativamente intensa de industrias —muchas de ellas maquiladoras— en tres de los municipios más grandes de la AMG después de la ciudad principal: Mixco, Villa Nueva y Petapa.

El Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) responde a un patrón arquetípico de urbanización creciente con altos grados de concentración demográfica y productiva. La preeminencia de la capital salvadoreña inició a partir de los años cuarenta (hasta esa época y desde fines del siglo XIX compartió su importancia con dos localidades históricas, Santa Ana y San Miguel) y se acrecentó al vaivén del proceso de integración centroamericano, que aportó un impulso considerable al aparato productivo y a la creación de infraestructura urbana. La pacificación que puso fin al conflicto político de los años ochenta permitió reanudar este proceso. La conglomeración funcional de los 12 municipios aledaños a la capital, que junto con ésta conforman la actual AMSS, ³⁶ se amplía continuamente: a principios de los años setenta concentraba 12% de la población nacional, una década más tarde 29% y alrededor de 36% en 2000. En este corredor geográfico en forma de arco, en cuyo centro se encuentra la capital, se localiza una porción mayoritaria y sustantiva de las actividades manufactureras del país, que cuentan con el concurso de servicios de apoyo (administrativos, financieros, técnicos, educativos) con asiento en la municipalidad de San Salvador.

En Managua, el desarrollo reciente tiene un punto de partida marcado por un desastre natural (el terremoto de 1972) que destruyó la ciudad y, años más tarde, por las consecuencias económicas del conflicto político-militar. En los años ochenta y noventa su crecimiento fue caótico, en el marco de un hecho singular que ha determinado fuertemente su estructura y expansión: Managua es la única de las principales localidades urbanas de la región que carece de un centro de ciudad. En los últimos 10 años la actividad económica y social de la ciudad tiende a normalizarse. Managua concentra por sí misma un tercio de la población urbana de Nicaragua y poco más del 60% de la actividad industrial del país en el contexto de una ciudad policéntrica, extendida, desordenada, carente de jerarquías, con una amplia zona central desarticulada y una trama urbana discontinua. La mayoría de las actividades económicas relevantes se localizan en las rutas viales que dan acceso a la ciudad (Reyes, 1998).

Tegucigalpa es un caso diferente a los anteriores. Su desarrollo corre paralelo al de San Pedro Sula, el otro polo metropolitano de Honduras. Mientras que la ciudad capital está enclavada en un valle abrupto de origen minero, San Pedro Sula tiene una localización de fácil acceso y a su alcance se encuentran las principales redes de comunicación del país, incluidas las marítimas. Entre 1980 y 2000 la población de Tegucigalpa se multiplicó por un factor de 2,5, en tanto que la de San Pedro Sula (que sigue siendo inferior a la de la capital) hizo lo propio por otro de casi tres. A diferencia de la capital, durante este mismo período se empezó a formar en San Pedro Sula una conurbación con los municipios de La Lima y Choloma, que apunta a convertirse durante los próximos años en la principal aglomeración urbana del país. Por otra

³⁵ Santa Catarina Pinula, San José Pinula, Chinautla, Mixco, Fraijanes, Amatitlán, Villa Nueva, Villa Canales y Petapa.

³⁶ Soyapango, Mejicanos, Nueva San Salvador, Delgado, Apopa, Ilopango, San Marcos, Cuscatancingo, San Martín, Antiguo Cuscatlán, Nejapa y Ayutuxtepeque. Para un examen más detenido, véase PRISMA (1996).

parte, la influencia de esta ciudad se deja sentir a plenitud en los departamentos de Cortés, Atlántida y Colón, que constituyen su entorno regional más inmediato. En Tegucigalpa se concentran las actividades administrativas y de algunos servicios clave (como los financieros), mientras que la industria se localiza de manera preponderante y creciente en San Pedro Sula. De esta manera, en los años recientes, en Honduras se configuró un escenario urbano sin paralelo en la RNAL, según el cual el equilibrio de la bicefalia existente en las últimas décadas tiende a inclinarse gradualmente en contra de la ciudad capital.

Es cierto que, a la luz de todo lo anterior, sería muy difícil sostener que en los países del norte de América Latina hay un solo patrón regional de conurbación y formación de conglomerados metropolitanos. No obstante, en estos procesos es posible identificar algunos hechos estilizados que, confrontados con cada realidad particular, cobran manifestaciones específicas.

Entre estos hechos se cuenta que la periferia de las ciudades y las zonas metropolitanas crece en la RNAL de manera más intensa que la zona central. Es un fenómeno relativamente conocido: existen ciertas fuerzas centrífugas en las zonas centrales como la saturación del espacio, el incremento del costo del suelo, ciclos del uso del suelo para fines productivos (habitación-industria-servicios), expansión de la oferta de opciones territoriales en la periferia que induce la creación de infraestructuras públicas, como la apertura de vías de comunicación.

Ahora bien, a diferencia de los habituales patrones de expansión periférica de las áreas metropolitanas de los países industrializados, en especial los Estados Unidos, los principales actores sociales de este proceso de ampliación hacia la periferia son, en los países de la RNAL, núcleos de población pobre, como parte de sus estrategias de supervivencia. Los impulsos y mecanismos por medio de los cuales se da este fenómeno son variados, y en cada caso nacional adquieren una ponderación distinta debido a factores de orden social, político, geográfico e institucional: invasiones y ocupaciones de suelo por demandas no satisfechas de vivienda, o bien programas de construcción masiva de vivienda popular. Este origen explica, a su vez, otros rasgos característicos de las periferias urbanas de la región: bajos niveles relativos de calidad de vida, ausencia o precariedad de infraestructuras físicas y de comunicación y transporte, vulnerabilidad ambiental y territorial, mayores costos relativos de vida y mayores costos de transacción. A partir de la segunda mitad de los años ochenta la expansión de las periferias de las ciudades principales también es impulsada por un proceso de “suburbanización” de los estratos de altos ingresos. La experiencia de la Ciudad de México en este rubro constituye un buen ejemplo. Desde las décadas de 1960 y 1970 la mancha urbana crece a gran velocidad sobre la base de ocupaciones irregulares que proliferan en la zonas norte, en torno el eje carretero hacia la ciudad de Pachuca, y oriente, en el largo corredor que conecta con la carretera hacia Puebla, configurando un panorama urbano de hacinación, precariedad, carencias e insuficiencia de servicios e infraestructuras. En un proceso que despegó con fuerza en el decenio de 1980, la expansión de la ciudad empezó también a acelerarse en la zona occidental, en torno a la salida y el eje vial que lleva a Toluca, desarrollándose una opulenta sucesión de zonas residenciales de alto ingreso, en la que también se localizan nuevos núcleos de negocios, como el centro corporativo y financiero de Santa Fe. Esta zona cuenta con un complejo vial que lo conecta con la carretera panamericana, ubicada en la punta noroccidental de la ciudad, que conduce al Pacífico centro y norte, y a los estados del centro norte del país.

Las situaciones de alta primacía y la tendencia a la concentración de las ciudades principales son factores que inhiben el desarrollo de ciudades intermedias que puedan operar como polos de desarrollo económico y demográfico alternativos (además de la limitación que puede representar un territorio nacional pequeño (salvo en México), variable que tiene un carácter mucho más histórico, como lo muestran varias naciones europeas de superficie reducida pero con sistemas de ciudades más equilibrados que los de esta región. La escasez —si no es que la ausencia total— de estos polos alternativos restringe la existencia de lazos funcionales y de interacciones entre los centros urbanos de los países, favoreciendo relaciones unidireccionales que refuerzan la concentración de la ciudad principal, como las naciones del Istmo Centroamericano y la República Dominicana y Haití. Este hecho urbano desempeña un papel de importancia en la generación y mantenimiento de las disparidades del desarrollo regional. Dicho en otros términos: con la excepción relativa de México, las tramas urbanas de la región no expresan —ni son portadoras de— condiciones de equilibrio o de igualdad relativa entre las regiones y localidades nacionales; no hay un marco de competencia que coadyuve a la explotación de ventajas locales ni un verdadero sistema de complementariedad entre ciudades y regiones.

4. Las ciudades de la RNAL y la integración a la economía global

El “núcleo duro” de la urbanización del norte de América Latina está lejos de operar como un sistema regional. Ya se sabe que la lógica básica del funcionamiento de cada una de estas ciudades obedece a situaciones de su entorno nacional y local. No obstante, desde un punto de vista sistémico internacional, o si se prefiere, geoeconómico, este conjunto de ciudades puede ser analizado hasta cierto punto como constitutivo de una red que cobra funcionalidad en el plano de los intercambios y flujos económicos internacionales propios del llamado proceso de globalización. En este sentido, el estilo de crecimiento y desarrollo económico vigente en estos países aparece como un factor regional que propicia y hace operativa dicha funcionalidad.

Según se mostró en estudios anteriores sobre la RNAL (CEPAL, 2003a y 2002a) el proceso de integración de las economías nacionales en el mercado mundial “globalizado” se caracteriza por una reconcentración de los intercambios comerciales y financieros en el mercado de los Estados Unidos, lo que se traduce para este grupo de países en una “norteamericanización”. En la definición y operatividad de este proceso, las ciudades principales de la región desempeñan un papel de primer orden como correas de transmisión entre, por una parte, un sistema económico interno marcado por la heterogeneidad creciente de su estructura productiva, la polarización de los niveles de ingreso y un proceso de desarrollo territorial sujeto a una dinámica aguda de distanciamiento y diferenciación; y por otra parte, un mercado mundial en el que la región tiene asignado un papel a la vez geográfico (al limitarse en lo esencial a Norteamérica) y productivo (como proveedor de bienes de consumo masivo intensivos en mano de obra, servicios turísticos y fuerza de trabajo que emigra a los Estados Unidos).

A este tipo de inserción internacional geográficamente concentrado corresponde un proceso interno de crecimiento polarizado que profundiza la heterogeneidad estructural de los sistemas económicos nacionales. Se trata de un estilo de desarrollo en el que dicha heterogeneidad se expresa en la coexistencia funcional de actividades productivas, sectores sociales y espacios territoriales relativamente modernos y dinámicos con actividades, sectores y

espacios tradicionales, atrasados y rezagados. En esta estructura heterogénea y polarizada, el primer bloque constituye en cada país un selecto eje sectoespacial internacionalizado cuyo dinamismo económico está muy fuertemente determinado por factores externos a los países (verbigracia, las decisiones de inversión directa extranjera, la demanda internacional y la competencia de otros ámbitos geográficos, como el asiático).

Esta polarización económica, social, territorial y de inserción internacional de los países de la RNAL se esquematiza en el gráfico 5. Así, los núcleos de la internacionalización aparecen ya sea como una especie moderna de los antiguos enclaves económicos de la época primario-exportadora de la región, ya sea como una extensión funcional de la economía global. Los agentes económicos y sociales que operan en torno a estos núcleos, así como los ámbitos territoriales en que están localizados, constituyen los ejes sectoespaciales emblemáticos del nuevo estilo de desarrollo regional. Ellos son sus auténticos “ganadores”, al menos hasta el momento, del régimen vigente de política económica.

En este esquema general, las ciudades principales de la RNAL constituyen la plataforma territorial donde se organiza y asegura la integración al mercado mundial de cada país considerado en lo individual y de la región en su conjunto. En éstas se localizan las empresas manufactureras y los establecimientos maquiladores que producen y ensamblan los bienes de exportación, así como la infraestructura física y los servicios de apoyo indispensables para estas actividades. También son las puertas de entrada del turismo internacional. Desde el punto de vista sistémico, estas funciones se complementan con la actividad naviera y de transportación del Canal de Panamá, que tiene un alto valor estratégico y comercial en esta zona del mercado mundial. Es en este sentido que estas ciudades principales son los verdaderos pivotes de la modalidad de integración económica internacional implícita en el estilo de desarrollo vigente.

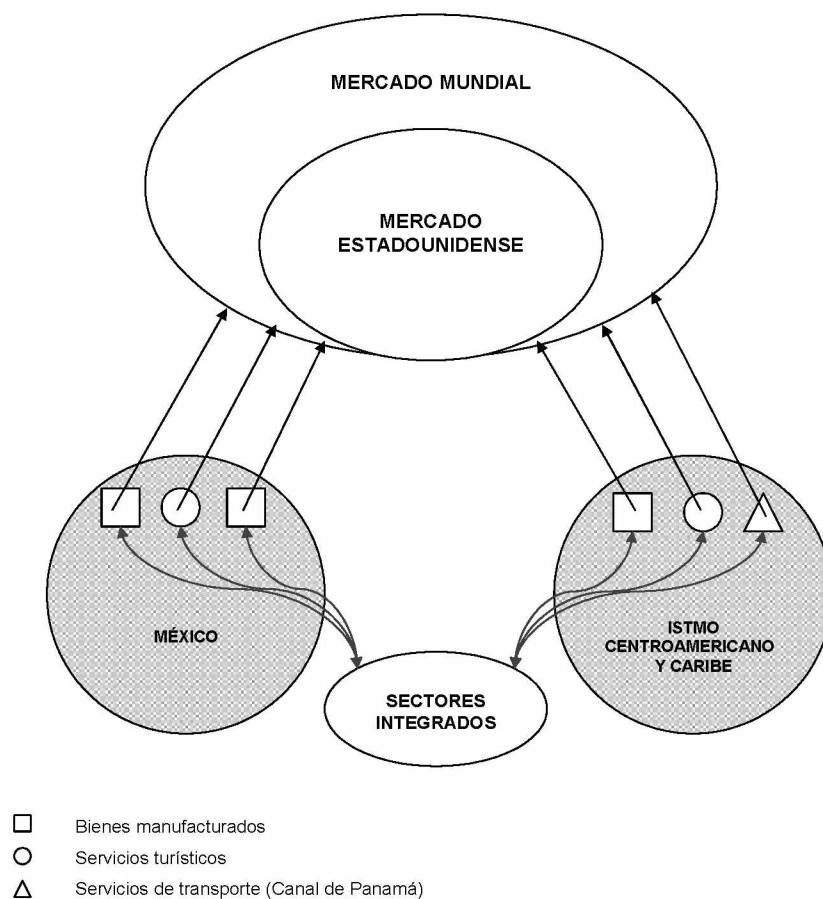
Cabe ahora considerar un fenómeno más general, propio de las modalidades de organización del mercado mundial. Desde los años ochenta ciertas ciudades desempeñan un papel de nuevo tipo en la economía internacional. Se trata de las llamadas ciudades globales, que brindan un soporte material de infraestructuras, servicios y organización a un modelo económico que, al estar basado en la dispersión geográfica de la producción, requiere de un complejo sistema de integración y de comando. Estas ciudades están diseminadas en diversos puntos del espacio económico mundial y las funciones específicas que desempeñan las ubican en un orden jerárquico en el que las posiciones se establecen en términos de su preeminencia tecnológica, comercial y financiera. Son los nodos —o sitios estratégicos— en torno a los cuales se extienden las mallas de la economía global. La noción de “ciudades globales” remite de manera directa a los aspectos organizativos de la nueva división internacional del trabajo.³⁷

Existen varias taxonomías de las ciudades globales. Una de las más generalizadas es la propuesta por Taylor (2000), que se basa en un sistema de medición comparativa y ponderada de la producción de servicios. Una explicación de este criterio aparece en el recuadro 5, en tanto que el cuadro 14 presenta una clasificación de las 54 ciudades que califican como “globales” de acuerdo con esta taxonomía.

³⁷ Una argumentación teórica pionera sobre este tema se encuentra en Friedman (1986). Un desarrollo amplio de la discusión y de las tendencias de la investigación en este campo, en Sassen-Kob (1994); una versión sumaria de lo esencial de este debate, en Sassen-Kob (1998).

Gráfico 5

ESQUEMA DE INTEGRACIÓN GLOBAL DE LAS ECONOMÍAS DE LA RNAL



Como puede apreciarse, México es la única ciudad de la RNAL que figura entre las ciudades globales, con una categoría intermedia. ("beta"). Ciertas características generales distinguen a las ciudades globales de las otras ciudades, en especial la concentración en su territorio de sedes o sucursales de grandes empresas y la densidad de su oferta de servicios especializados (contables, jurídicos, de consultoría técnica, financieros, publicitarios, de ingeniería y arquitectura, entre otros). Todas ellas forman parte de una red urbana que es central para el funcionamiento de la economía mundial, que las vincula por medio de flujos e intercambios que las torna en espacios con un alto grado de complementariedad. Este hecho explica que los integrantes de este grupo jerarquizado de ciudades tiendan a estar cada vez más interrelacionados, al tiempo que, por otra parte, también tienden a distanciarse de sus propios entornos nacionales. En este sentido, cada ciudad global pone de relieve problemas de desequilibrio territorial y desigualdades de desarrollo de sus respectivos países.

Recuadro 5**CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LAS CIUDADES GLOBALES**

El punto de partida es la producción de cuatro servicios especializados en las ciudades: contables, publicitarios, financieros y de seguros. Se considera que una ciudad es global si estas cuatro actividades de servicios son ofrecidas en su territorio por empresas de alcance mundial. En 1977, un total de 55 ciudades satisficieron este criterio (véase el cuadro 14).

Las firmas representativas a escala mundial en cada una de estas cuatro actividades de servicios son a su vez clasificadas, identificando la ciudad en que tienen su sede social y aquellas donde mantiene sucursales principales. Una ciudad clasifica en esta fase únicamente si cuenta con un mínimo de dos sucursales. En este punto las ciudades se clasifican, en cada uno de los cuatro sectores, en tres categorías: “primordial”, “mayor” y “menor”.

Para la clasificación final se procede a calificar a cada ciudad de acuerdo con una escala ascendente de 1 a 12. Sobre la base de la clasificación de la fase anterior, se computa el número de veces que una ciudad califica en cada una de las categorías. Las ciudades que aparecen cuatro veces con la categoría de “primordiales” obtienen la notación máxima.

Con estos resultados las ciudades globales son encasilladas en tres categorías finales: ciudades “alfa”, ciudades “beta” y ciudades “gama”.

Las ciudades globales “alfa” cuentan con la mayor concentración y la mayor densidad de servicios especializados. Tienen su sede en la “triada” del poder económico mundial: Estados Unidos, Europa Occidental y Asia Pacífico. Ocho de las 10 ciudades clasificadas en esta categoría se localizan en las ocho economías más grandes del planeta.

La mayoría de las ciudades “beta” están localizadas en estas mismas regiones, pero también las hay en otros espacios geográficos: Oceanía, el extremo oriental de Europa, América del Sur y la RNAL (debido a la inclusión de la ciudad de México).

El grupo de las ciudades “gama” reproduce esta implantación geoespacial de las ciudades globales, pero incluye a Johannesburgo, la única ciudad africana incluida.

Fuente: Adaptado de Taylor (2002).

Aplicando estos criterios, la mayoría de los países en el mundo carecen de ciudades globales. Esto significa que su disponibilidad efectiva de servicios especializados se realiza en el extranjero, acudiendo a las sedes sociales o a las sucursales que las empresas de servicios con vocación mundial mantienen en terceros países. Es por este medio que aquel grupo de países asegura esta clase de articulación con la economía mundial. Tres ciudades globales (dos “alfa” y una “gama”) son las que desempeñan de manera primordial este papel: París para los países francófonos de África, Londres para un amplio grupo de países de Asia y África, y Miami para América Central y el Caribe.

Cuadro 14

CIUDADES GLOBALES: JERARQUÍA Y ESTADOS DE PERTENENCIA

| Estado | Nº de ciudades globales | Ciudades globales Alfa | Ciudades globales Beta | Ciudades globales Gama |
|-----------------|-------------------------|-----------------------------------|------------------------|---|
| Estados Unidos | 11 | Chicago, Los Angeles y Nueva York | San Francisco | Atlanta, Boston, Dallas, Houston, Miami, Minneapolis y Washington, D.C. |
| Japón | 2 | Tokio | | Osaka |
| Alemania | 5 | Frankfurt | | Berlín, Düsseldorf, Hamburgo y Múnich |
| Francia | 1 | París | | |
| Italia | 2 | Milán | | Roma |
| Reino Unido | 1 | Londres | | |
| China | 3 | Hong Kong | | Beijing y Shanghai |
| Singapur | 1 | Singapur | | |
| Brasil | 1 | | Sao Paulo | |
| Canadá | 2 | | Toronto | Montreal |
| España | 2 | | Madrid | Barcelona |
| México | 1 | | Ciudad de México | |
| Rusia | 1 | | Moscú | |
| Corea del Sur | 1 | | Seúl | |
| Australia | 2 | | Sydney | Melbourne |
| Holanda | 1 | | | Amsterdam |
| Argentina | 1 | | | Buenos Aires |
| Suiza | 2 | | Zürich | Ginebra |
| Bélgica | 1 | | Bruselas | |
| Suecia | 1 | | | Estocolmo |
| Indonesia | 1 | | | Yakarta |
| Dinamarca | 1 | | | Copenhague |
| Tailandia | 1 | | | Bangkok |
| Turquía | 1 | | | Estambul |
| Sudáfrica | 1 | | | Johannesburgo |
| Polonia | 1 | | | Varsovia |
| Malasia | 1 | | | Kuala Lumpur |
| Filipinas | 1 | | | Manila |
| Venezuela | 1 | | | Caracas |
| Chile | 1 | | | Santiago |
| Hungría | 1 | | | Budapest |
| República Checa | 1 | | | Praga |

Fuente: P. J. Taylor (2000), "World Cities and Territorial Status under Conditions of Contemporary Globalization", *Political Geography*, Vol. 19, Nº 1, cuadros 3 y 4.

Nota: Los estados se ordenan de acuerdo con un criterio doble: en primer lugar aparecen los que cuentan con ciudades "alfa" seguidos por los demás estados en que se asienta algún otro tipo de ciudad global; el segundo criterio de agrupación obedece, en el caso de los grupo de países, al tamaño relativo de la economía nacional, medido por el valor en dólares del PIB. Cuando un estado posee más de una ciudad en una categoría determinada, el ordenamiento es alfabético.

Puede parecer sorprendente que Miami aparezca como el centro de este tipo de “conectividad” de las economías centroamericanas con la economía internacional, y no, por ejemplo, la Ciudad de México, que además de su pertenencia a la RNAL y los flujos de intercambio crecientes que mantiene con aquellos países es una ciudad global “beta”, un escalón más alto que el de Miami. Una primera cuestión para explicar este hecho concierne a la calidad de la inserción económica internacional de los distintos países de la RNAL, que a pesar de sus fuertes asimetrías y diferencias en tamaño, estructura productiva y nivel de desarrollo, mantienen una inserción con el mercado mundial que es, en esencia, pasiva. Dicho de manera más precisa, las fuerzas y los agentes que movilizan y dinamizan el alcance y el contenido específicos de la actual modalidad de inserción internacional de la región, son externos: los flujos de inversión directa y financiera, la demanda de importación del mercado estadounidense, las decisiones estratégicas de las empresas transnacionales. Las firmas globales localizadas en la Ciudad de México atienden fundamentalmente la demanda de servicios especializados del mercado mexicano, que en términos absolutos es un mercado bajo en cualquier medición internacional. A diferencia de México, Miami es para las grandes firmas globales un centro de alcance regional que presta servicios a mercados pequeños, como los de Centroamérica y el Caribe, que por su talla y su estructura productiva poco diversificada no justifican el establecimiento de sucursales o subsidiarias.

Ahora bien, que las economías centroamericanas y caribeñas carezcan de una “ciudad global” no significa que estén fuera de la “red global de ciudades”, pues ésta no opera ni está constituida como un club excluyente de grandes ciudades. Uno de los sentidos operativos y funcionales de esta red es precisamente asegurar la vinculación al mercado mundial de las regiones y países que carecen de “ciudades globales”. Estas conexiones son operadas por las empresas internacionales de servicios especializados. La evidencia disponible sobre el caso de las cinco naciones centroamericanas avala lo anterior (Brown y otros, 2002).

Las empresas globales de servicio tienen diversas estrategias de localización de sus oficinas. Las empresas más pequeñas tratan de concentrar sus recursos en un número menor de sitios, en tanto que las más grandes suelen estar dispuestas incluso en cientos de ciudades (éste es el caso en particular de las grandes empresas contables).

La intensidad con que un mercado es atendido directamente por las firmas globales de servicios fue medida por Brown, Catalanaó y Taylor (2002) por medio de la construcción de un índice de conectividad que deriva de una compleja matriz. Este índice de conectividad global para 316 ciudades se obtiene a partir de otras tantas mediciones que indican el grado en que cada ciudad está vinculada por medio de oficinas de la red constituida por cada una de las 100 empresas globales consideradas en la matriz. Si una ciudad no cuenta con oficinas de ninguna de estas 100 firmas, su conectividad global será cero (en la investigación de Taylor y otros sobre 316 ciudades sólo tres obtuvieron este resultado). La ciudad con el mayor índice de conectividad en el mundo es Londres, seguida muy de cerca por Nueva York; es decir, para la mayoría de las empresas globales de servicios, estas dos ciudades ocupan un lugar central en sus estrategias globales. Los resultados de esta medición para las ciudades principales de Centroamérica se muestran en el cuadro 15. Dicha información muestra que la conectividad global de estas ciudades es relativamente muy baja (e incluso muy baja), en comparación con las ciudades globales, como Londres y Nueva York, pero también con Sao Paulo, la Ciudad de México y Miami. Es cierto que el índice de conectividad de las ciudades centroamericanas resulta muy

bajo, pero también lo es que, a pesar de sus valores, esta medida revela su vinculación fluida con la red mundial de ciudades.

Cuadro 15

COMPARACIÓN DEL ÍNDICE DE CONECTIVIDAD
GLOBAL DE LAS CIUDADES
CENTROAMERICANAS

| Ciudad | Índice de conectividad global |
|---------------------------|-------------------------------|
| Ciudades globales | |
| Londres | 1,00 |
| Nueva York | 0,98 |
| Sao Paulo | 0,55 |
| Ciudad de México | 0,49 |
| Miami | 0,47 |
| Ciudades centroamericanas | |
| San José | 0,18 |
| Guatemala | 0,18 |
| San Salvador | 0,17 |
| Tegucigalpa | 0,13 |
| Managua | 0,10 |

Fuente: E. Brown, G. Catalanaó y P. J. Taylor (2002).

III. CAMBIO ESTRUCTURAL Y DESARROLLO REGIONAL EN EL NORTE DE AMÉRICA LATINA

1. Acerca de la mutación sectoespacial de las economías regionales

Las reformas económicas y la globalización transformaron algunos territorios intranacionales de la RNAL en espacios de la economía internacional, dando lugar ya sea a un reforzamiento de trayectorias preexistentes, ya sea precipitando nuevas tendencias en la división territorial y la especialización o división del trabajo. Estos desarrollos se abren paso por medio de dos lógicas distintas, cuya presencia y operatividad en estos países deben ser exploradas y comparadas: la lógica de una división horizontal de territorio, que alude a la organización de redes de organizaciones dentro del propio territorio, o la lógica de una división vertical de este último, basada y estructurada de manera preferente a través de conexiones con el mercado mundial. Mientras que la primera de estas dos lógicas se relaciona con la idea de “construcción social” de los territorios, la segunda responde principalmente a estímulos exógenos y estrategias de empresas multinacionales con capacidad de segmentar internacionalmente sus sistemas productivos, diseminando o distribuyendo la producción en varios espacios del mercado mundial.

La implantación y el despliegue territoriales de algunas actividades productivas que pueden ser identificadas como los auténticos ejes dinámicos de las economías de la RNAL durante los últimos dos decenios implican casi siempre la conjunción espacial de una serie de fundamentos microeconómicos y de dotación factorial. El nuevo régimen de política económica, tanto en el plano de la apertura de las cuentas corriente y de capital como en el de la liberalización de los mercados, desempeñó en todos los países un papel determinante para el desarrollo y puesta en valor de estos fundamentos y factores, que en varios casos estaban ya presentes en los diferentes espacios intranacionales. Bajo el imperio del nuevo juego de incentivos y señales que produjeron la apertura y la liberalización económicas, dichos espacios estuvieron en posibilidades de explotar con mayor ímpetu sus respectivas ventajas para radicar inversiones —en su mayor parte extranjeras— y generar empleos y exportaciones de bienes y servicios. Tales ventajas incluyen con diversos pesos y ponderaciones factores de localización geográfica (el caso típico en este rubro es el de los estados del norte de México, por su proximidad al mercado de los Estados Unidos); economías de aglomeración (como las acumuladas en las ciudades principales del Istmo Centroamericano y del Caribe con respecto al resto de las zonas intranacionales); ventajas fiscales; servicios e infraestructuras básicas (como los ofrecidos por regla general en las zonas francas), y recursos naturales y climáticos (como los explotados en los centros turísticos internacionales de la región).

Las mayores mutaciones territoriales experimentadas por la región durante las últimas dos décadas conciernen a la reconfiguración del aparato productivo en los sectores manufacturero y de servicios de apoyo. El nuevo juego de incentivos económicos generado por la estrategia de liberalización de los mercados y de apertura comercial y financiera profundizó procesos de heterogeneidad productiva y territorial, algunos de los cuales ya estaban en curso en el marco del anterior régimen de crecimiento. Como consecuencia, en el contexto del nuevo modelo de desarrollo se reforzaron las dinámicas del distanciamiento regional casi en todos los países. Los

contrastes espaciales del desarrollo, el crecimiento, el empleo y los niveles de bienestar se acentuaron a partir de la polarización entre las actividades vinculadas con las corrientes comerciales y financieras internacionales (cuya localización altamente concentrada también se agudizó) y aquellas confinadas fundamentalmente al mercado interno. En un contexto económico general caracterizado por un crecimiento promedio bajo y además volátil, marcado por el colapso de los coeficientes históricos de inversión (con la excepción relativa de la República Dominicana) y por programas de obras públicas restringidos por razones financieras y hasta de filosofía económica, el resultado no podía ser otro durante estos años que la acumulación de todo tipo de desigualdades en los espacios intranacionales de la región.

Las consecuencias del nuevo modelo de desarrollo, combinadas con las tendencias territoriales heredadas del período de sustitución de importaciones, dieron origen a la reconfiguración sectoespacial que está en curso en diversos países de la RNAL. Casi en todos los casos una fuerza primordial —pero no única— de esta reconfiguración la constituyen factores externos (como las inversiones directas) que, unidos a los factores idiosincrásicos de cada ámbito espacial, dan como resultado procesos diferenciados. Una caracterización de los principales reajustes incluye los elementos esbozados a continuación.

2. Turismo y territorio: las modalidades dominantes

La intensa expansión de los sitios de recepción y atención del turismo internacional registrada en la región durante los últimos dos decenios se explica por la combinación de razones de orden interno y externo. Entre éstas hay tres que son de particular relevancia. En primer término, las condiciones naturales (“sol y playa”), que constituyen el principal atractivo de la oferta turística de la región para el segmento del mercado internacional que atiende. Un segundo grupo de factores está dado por la proximidad de una clientela con nivel relativamente alto de ingreso, proveniente en su mayor parte de la costa este de los Estados Unidos —que se dirige principalmente a los centros turísticos del Caribe—, así como de otras regiones de aquel país que en su mayoría acude a los sitios turísticos del altiplano y de la plataforma continental de la región.³⁸ Por último, deben considerarse los incentivos brindados al desarrollo de esta actividad por las políticas públicas vigentes en cada uno de los países, que durante este período fueron, en lo que respecta al sector turístico, relativamente activas.

Si bien la dimensión del impacto macroeconómico del turismo internacional difiere de un país a otro, en todos adquirió una importancia creciente en el curso de los años ochenta y noventa. Como se ha documentado en estudios anteriores de la CEPAL, los ingresos brutos de la región provenientes del turismo internacional alcanzan ya un monto similar al aportado por las remesas familiares de los trabajadores de la RNAL que residen en los Estados Unidos. En 2000 dicho monto fue de 14.000 millones de dólares, casi el doble con respecto al de una década antes. Calculados en dólares corrientes, tales ingresos observaron en crecimiento anual promedio de 8% durante el decenio de 1990.

³⁸ Los flujos de turismo internacional al Caribe cuentan también con una importante cuota de visitantes europeos.

Desde el punto de vista de su impacto espacial, el turismo internacional tiene por regla general manifestaciones y efectos multiplicadores muy localizados territorialmente, además de ser una actividad claramente estacional. Algunos países —es el caso en especial de Costa Rica— han llegado a valorizar por medio del turismo algunos de sus sitios naturales, creando parques nacionales protegidos que cuentan con infraestructuras para acoger a los turistas extranjeros, generando así encadenamientos de escala diversa con efectos de diseminación territorial que tienden a ampliar los impactos espaciales de esta actividad. Dicha opción, asociada al llamado turismo sustentable, aunque ha tratado de ser seguida de diversas maneras por otras economías de la RNAL, continúa en gran medida circunscrita a Costa Rica, país que en esta materia es un líder regional. Su infraestructura institucional y el nivel relativamente alto (sobre todo para los estándares regionales) de vinculación y coordinación de sus políticas públicas que influyen en forma directa o indirecta en el desarrollo del sector turístico, son factores que explican en una medida importante por qué no ha sido posible replicar su modelo desconcentrado territorialmente en otras economías de la región.

Dado su modo de organización, una de las limitaciones de las actividades de atención al turismo internacional en la RNAL es precisamente su escasa capacidad para desencadenar efectos multiplicadores en los entornos geográficos de influencia de los centros vacacionales. Hay evidencia empírica que documenta la escasa integración productiva de estas actividades con su entorno geográfico y social.³⁹ La ausencia de políticas activas de promoción de desarrollo regional en los países es uno de los factores que ayudan a entender por qué las actividades de atención al turismo internacional, a pesar de su fuerte expansión, no se han constituido en un factor dinámico de arrastre y crecimiento económicos de los espacios intranacionales en que están asentadas. En la mayoría de los casos, el sector turismo aparece más bien como una forma moderna de la antigua economía de enclaves, en la que la conexión de los destinos vacacionales es considerablemente más intensa desde el punto de vista estructural y operativo con las ciudades principales de la RNAL y, desde luego, con el mercado internacional (que está ampliamente

³⁹ Un ejemplo entre otros concierne al desarrollo turístico de Bahías de Huatulco, en las costas del estado mexicano de Oaxaca. En 1983, cuando se concluyeron las carreteras Puerto Escondido-Salina Cruz y la de Oaxaca-Pochutla, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), organismo del gobierno mexicano, dio inicio a los trabajos de este complejo turístico, que comprende nueve bahías naturales y es uno de los centros vacacionales de más reciente creación. En 1983 la bahía Santa Cruz era el principal asentamiento humano del lugar, cuyos habitantes estaban dedicados a la agricultura y a la pesca de subsistencia. Desde entonces, el proyecto se desarrolló considerablemente, al instalar una excelente infraestructura: hotelería, restaurantes, centros nocturnos, discotecas y campos de golf. Cuenta también con un moderno aeropuerto internacional, ubicado a 19 km de la zona hotelera. Enclavado cerca de los límites con el estado de Guerrero, la demanda de bienes y servicios generada por este centro turístico es satisfecha en una alta proporción por proveedores (incluyendo una gran variedad de segmentos de la mano de obra) de otras entidades federativas. Un estudio realizado en 1993 mostró, por ejemplo, que los alimentos consumidos por los hoteles (incluyendo frutas, legumbres y productos del mar) eran surtidos por proveedores de la Ciudad de México, con numerosos productos provenientes del Golfo de México, y sólo en algunos casos por proveedores del puerto de Acapulco, en Guerrero. De igual manera, la mayor parte de los visitantes llegaban por vía aérea. En síntesis, la derrama económica local del complejo turístico era en extremo reducida, si no es que casi nula. A ello debe añadirse el impacto de segregación social que se produjo sobre las comunidades originarias del sitio de implantación del complejo turístico, que sólo se integraron de manera marginal al enclave turístico. Véase Centro de Economía y Política, S. C. (1993).

dominado por los grandes operadores turísticos), que con sus entornos socioterritoriales inmediatos. Con todo, el turismo internacional se constituyó durante estos años en uno de los ejes sectoriales más dinámicos de la región.

Como ya se dijo, la forma dominante del turismo internacional de la región se expresa en el turismo de playa y en las actividades relacionadas con los deportes y esparcimientos marítimos. Por su ubicación geográfica, la RNAL es un espacio privilegiado para el desarrollo de este tipo de turismo, que incluye un flujo intenso de cruceros y actividades portuarias relacionadas, como el avituallamiento de embarcaciones y la organización de excursiones en las zonas aledañas a los puertos. Esta actividad ocurre especialmente en el interior de la cuenca del Mar Caribe, con algunas manifestaciones menos masivas en la costa mexicana de Baja California (donde el centro turístico de Los Cabos acoge un número importante de turistas marítimos provenientes de la costa oeste de los Estados Unidos). Además, en la plataforma continental, específicamente en el sureste de México y el llamado Triángulo del Norte de Centroamérica, al atractivo climático se añaden otros de orden arqueológico e histórico.

Desde el punto de vista de sus consecuencias territoriales, suelen distinguirse tres tipos básicos de modelo de desarrollo turístico en la RNAL, entre los cuales existen varias combinaciones posibles (véase el cuadro 16). El primero es el “modelo segregado”, asociado a la figura de turismo de enclave, en el que la actividad es manejada por las grandes corporaciones internacionales de comercialización turística. Esta modalidad implica la realización de grandes inversiones públicas y privadas. En este tipo de desarrollos, las comunidades locales no son tomadas en cuenta, o lo son muy escasamente, por lo que su nivel de inserción en la actividad es marginal. El segundo modelo, denominado de “integración relativa”, resulta de las tendencias de los gustos turísticos o de una política explícita del gobierno. Entonces, el turismo se vincula en grados diversos con la economía local y nacional. El tercer modelo es el “turismo integrado o social”. Se trata de un desarrollo de la actividad a pequeña escala, en el que prevalecen micro y pequeños negocios familiares y comunales. En este caso hay condiciones para una apropiación local y comunal de los beneficios derivados del turismo. En este modelo la intervención del Estado y de los grandes operadores turísticos internacionales es reducida. Son muy escasas las experiencias regionales al respecto.

En cuanto a los países de la RNAL, los desarrollos turísticos de carácter internacional —que son los que aquí se consideran— están estructurados de manera esencial en torno al modelo segregado, cuyo caso emblemático es el de la ciudad-balneario de Cancún, en el Caribe mexicano, cuyos antecedentes generales y grandes líneas de evolución se examinan a continuación (Hiernaux, s/f).

En el escenario regional, la creación expresa de destinos turísticos masivos se convirtió en una modalidad estratégica. En el caso de México se trata de proyectos con participación pública y privada, con un fuerte contenido de inducción gubernamental, que se ha materializado en la construcción de grandes complejos hoteleros y de servicios asociados (incluyendo infraestructuras materiales de alto impacto, como vías carreteras y aeropuertos) en entornos por lo general poco poblados, de escaso desarrollo relativo y agrestes. El centro turístico de Cancún,

Cuadro 16

TIPOLOGÍA DE MODELOS DE DESARROLLO TURÍSTICO Y SUS IMPACTOS SOCIALES LOCALES

| Modelo a “segregado” | | Modelo b “relativamente integrado” | | Modelo c “integrado” |
|---|-------------------------|--|--|--|
| <p>TIPO DE TURISTAS: Clase alta y media de países económicamente desarrollados.</p> <p>RELACIONES CON LAS COMUNIDADES LOCALES: Ninguna</p> <p>BENEFICIOS LOCALES: Generación de empleo, aunque de baja calidad; es decir, reproduce la desigualdad.</p> <p>ACTORES LOCALES: No hay.</p> <p>ORIGEN: Planificación estatal (en el desarrollismo) o iniciativas privadas transnacionales en la globalización.</p> <p>MODELO DE PLANIFICACIÓN: Rígido y segregado.</p> <p>DIMENSION SOCIOTERRITORIAL: “Un no-lugar”</p> <p>CRÍTICAS PRINCIPALES:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Segregación social • Anula la identidad local • Impacto ambiental negativo. <p>EJEMPLO(S): Cancún 1976-1984. En Centroamérica, tal vez las Islas de la Bahía de Honduras se acercan a este modelo.</p> | <p>MERCADO</p> <p>→</p> | <p>TIPO DE TURISTAS: Clase alta y media de países económicamente desarrollados, y del país receptor.</p> <p>RELACIONES CON LAS COMUNIDADES LOCALES: Algunas (servicios complementarios)</p> <p>BENEFICIOS LOCALES: Mayor diversidad en la generación de empleo, aunque de baja calidad. Persisten problemas de equidad.</p> <p>ACTORES LOCALES: Instituciones estatales con incidencia local.</p> <p>ORIGEN: Desarrollo del mercado turístico.</p> <p>MODELO DE PLANIFICACIÓN: Relativamente integrado.</p> <p>DIMENSION SOCIOTERRITORIAL: Se le agregan las aventuras naturales y apreciación de restos de culturas ancestrales. Se promueve una especie de “visión romántica” del espacio.</p> <p>CRÍTICAS PRINCIPALES: Persiste la segregación social. Escasa identidad local. También se da un impacto ambiental negativo.</p> <p>EJEMPLO(S): Cancún 1985-hoy. En Centroamérica podría pensarse que El Petén, en Guatemala, se enmarca en este modelo.</p> | <p>MERCADO</p> <p>→</p> <p>ESTADO</p> <p>→</p> <p>COMUNIDAD</p> <p>→</p> | <p>TIPO DE TURISTAS: Clase media y baja de países económicamente desarrollados y subdesarrollados, incluyendo el país receptor.</p> <p>RELACIONES CON LAS COMUNIDADES LOCALES: Variadas (se fomenta esta relación).</p> <p>BENEFICIOS LOCALES: Aumentan alternativas de generación de ingresos; se tiende a una mayor equidad.</p> <p>ACTORES LOCALES: Hogares, organizaciones comunitarias, municipalidades y ONG.</p> <p>ORIGEN: Masificación de destinos turísticos y desarrollo de una cultura turística.</p> <p>DIMENSIÓN SOCIOTERRITORIAL: Reafirmación del espacio social y territorial.</p> <p>CRÍTICAS PRINCIPALES:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aunque tiene una cobertura social más amplia, sigue limitada. • Principales beneficiados son élites locales. • Persiste un impacto ambiental negativo. <p>EJEMPLO(S): Algunas experiencias puntuales en El Caribe y América Latina se le acercan. En el caso de Centroamérica, puede hablarse en este sentido de algunas comunidades campesinas que se benefician del ecoturismo.</p> |
| | <p>MERCADO</p> <p>←</p> | | <p>MERCADO</p> <p>←</p> | |

Fuente: A. Cordero (2000), “Turismo y dinámicas locales: el caso de Flores, El Petén, Guatemala”, en J. P. Pérez Sáenz y otros, *Encuentros inciertos*, FLACSO, San José.

en el Caribe mexicano tiene en este sentido un alto valor emblemático.⁴⁰ La planificación y la construcción de infraestructuras básicas para el desarrollo de este polo corrieron por cuenta del gobierno federal de México, que transformó lo que a inicios del decenio de 1960 era un pequeño asentamiento rústico en una de las principales ciudades turísticas del norte de América Latina, con una población superior a los 400.000 habitantes y capacidad de recibir más de un millón y medio de turistas al año, en su mayoría provenientes del extranjero.

Diagnósticos del gobierno mexicano revelaron en los años sesenta la importancia del turismo como fuente de divisas y empleos, al igual que su impacto potencial en el desarrollo económico de las regiones. Como entonces se carecía de una política turística propiamente dicha y no operaban instrumentos financieros de fomento para este sector, una de las prioridades del gobierno mexicano fue fortalecer los destinos tradicionales ya existentes (Acapulco, Mazatlán, Puerto Vallarta, Zihuatanejo, Cozumel), diversificar la oferta turística y buscar otras posibilidades sobre la base de una idea innovadora: construir ciudades turísticas integrales a partir de cero. Luego de evaluar varias ubicaciones potenciales, el Banco de México recomendó a principios de 1969 la creación de cinco centros turísticos integrales: Ixtapa, Los Cabos, Loreto, Bahías de Huatulco y Cancún.

Cancún era entonces una isla desierta y casi desconocida. Su forma natural era similar a un “7” y contaba con algunos tramos de apenas 20 metros de ancho. Estaba separada de tierra firme por dos estrechos canales que conectaban al mar con un amplio sistema de lagunas. Era una ribera formada por ciénagas pantanosas, rodeada de manglares, selva virgen y playas inexploradas. Las desventajas eran evidentes: lejanía de centros de población (1.820 km de la Ciudad de México, 380 de Chetumal, 321 de Mérida y 172 de Valladolid); comunicaciones deficientes (la carretera costera Chetumal-Puerto Juárez estaba inconclusa y el aeropuerto lejano); mano de obra escasa y no calificada y capital local exiguo. Aun así, varias razones hubo para elegir Cancún. Entre éstas (además de la belleza del entorno natural y su cercanía a uno de los mayores centros de la cultura maya) se cuentan la necesidad del sector turístico mexicano de competir en la cuenca del Caribe, que ya recibía en ese entonces un flujo anual de cerca de 4 millones de turistas internacionales. Otra razón de peso era fortalecer el desarrollo de Quintana Roo (que entonces era un territorio federal y no un estado), poco integrado físicamente con el resto del país y con una actividad económica precaria. En estas circunstancias, la creación de Cancún como centro turístico integral también se presentaba como mecanismo de detonación económica en la región y como el cauce para reorientar los flujos migratorios.

El proyecto de Cancún se autorizó en 1969 y en enero de 1970 empezó a ejecutarse de acuerdo con un plan maestro de construcción (véase el recuadro 6). En 1974 empezaron a funcionar los primeros hoteles y se inauguró el aeropuerto internacional. En ese mismo año el

⁴⁰ Cancún forma parte de un importante conjunto de proyectos de gran envergadura impulsados en las últimas tres décadas y media por el FONATUR, organismo oficial de fomento de inversiones y planeación en el sector turístico mexicano. Los centros vacacionales de Los Cabos (Baja California Sur), Bahía de Banderas (Jalisco y Nayarit), Ixtapa-Zihuatanejo (Guerrero) y Bahías de Huatulco (Oaxaca), todos en la costa del Pacífico, son resultado, como Cancún, del diseño estratégico de esta agencia gubernamental.

Recuadro 6

CANCÚN: UN ESBOZO DE SU DESARROLLO INICIAL

Los objetivos iniciales del proyecto de construir este destino turístico internacional fueron abrir un camino de Puerto Juárez a la isla, diseñar el plan maestro de desarrollo y construir una aeropista provisional (ubicada en la zona urbana y haciendo coincidir la pista con una vialidad, que terminaría convirtiéndose en la actual avenida Kabah). Las pautas básicas del plan maestro fueron tres: 1) construcción de una zona turística, sin áreas residenciales permanentes, bajo el concepto de corredor turístico, con instalaciones hoteleras, centros comerciales, campos de golf y marinas; 2) construcción de una zona habitacional para los residentes permanentes bajo el modelo de una "ciudad integral", en la parte norte de la reserva territorial, con áreas residenciales y comerciales, vialidades, edificios públicos, escuelas, hospitales y mercados, y 3) construcción de un aeropuerto internacional a un costado del tramo carretero Cancún-Tulum, que entonces estaba en construcción, en el macizo continental, al sur de la isla. El desarrollo de la zona hotelera se dividió a su vez en tres etapas. La primera abarcó toda el área de Bahía de Mujeres hasta Punta Cancún y el litoral abierto del Caribe hasta el límite interior de la Laguna Bojórquez; la segunda comprendía desde la laguna Bojórquez hasta Punta Nizuc; la tercera de Punta Nizuc hacia el sur, hasta los límites de la reserva territorial.

El diseño y trazo de la zona urbana respondió al concepto arquitectónico conocido como "diagrama del plato roto": manzanas de grandes dimensiones, separadas por grandes avenidas. El primer trazo urbano de Cancún se realizó en torno a la que habría de convertirse en la arteria principal de la ciudad, la avenida Tulum. Sobre el predio principal de esta zona se ubicaría posteriormente el palacio municipal.

Las primeras obras de infraestructura de agua potable (apertura de 16 pozos a 30 km), de drenaje (perforación de más de 100 km de zanjas para conducir aguas residuales hasta plantas de tratamiento) y de electrificación (trazado de líneas de conducción desde Tizimín, Yucatán, a 150 km de distancia) no se compararon en dificultad y envergadura a la obra de ingeniería realizada en la zona hotelera. Aquí fue necesario consolidar 240 ha de suelo (100 para el campo de golf, 60 para el lote "18 A" y 60 para Ruinas El Rey), rellenar de manera directa 80 ha (65 para ensanchar la isla y 15 para la carretera al aeropuerto) y dragar 372.000 m³ en los canales Sigfrido y Nichupté, a fin de mejorar el intercambio de aguas entre el mar y las lagunas.

Territorio de Quintana Roo se convirtió en un estado más de la Federación, y Cancún (que hasta entonces fue una dependencia administrativa de Isla Mujeres) pasó a formar parte del municipio Benito Juárez. Hacia 1976 el balneario ya se había consolidado como un destino turístico con 18.000 habitantes, un flujo migratorio estable, más de 5.000 plazas de trabajo, 1.500 cuartos y más de 100.000 visitantes en la temporada de invierno. Poco más de un quinquenio después, ya en la década de 1980, la expansión continuaba a gran velocidad: 70.000 habitantes, 5.700 cuartos de hotel y una migración creciente que convirtió la localidad en la ciudad más poblada del estado de Quintana Roo. Al filo de esta expansión aparecieron los primeros síntomas de desequilibrio ecológico en el sistema lagunar, por lo que se implantó una serie de medidas correctivas. Entre 1983 y 1988 Cancún registró un despegue explosivo: más de 12.000 cuartos de hotel y 11.000 en proyecto, con una zona urbana de más de 200.000 habitantes. En la década de 1990 Cancún se convirtió en la ciudad de mayor dinamismo del país. Este complejo contribuye con uno de los más altos porcentajes de divisas turísticas que ingresan a México y participa en forma sustancial en el producto interno bruto de Quintana Roo. Actualmente, su población permanente asciende a más de 400.000 habitantes; se ha convertido en el centro turístico más importante del país y es la

ciudad más próspera de la península; en cuanto primer destino turístico individual del Caribe, supera a Bahamas y Puerto Rico.⁴¹

Desde un punto de vista esquemático, se considera que en el período 1976-1984 el desarrollo de Cancún correspondió a las características del “modelo segregado”, y después de 1985 se acercaría más al modelo de integración relativa, en el que el turismo empieza a establecer algunos lazos de interacción con la comunidad. Igual que Cancún, las localidades turísticas mexicanas cuyo desarrollo es producto de la acción de planificación de FONATUR, se erigieron durante los años más recientes en dinámicos polos de atracción poblacional,⁴² repitiendo el recorrido esencial entre estos dos modelos de desarrollo.

Las modalidades de desarrollo turístico de Costa Rica y la República Dominicana, países en los que el dinamismo de esta actividad económica fue particularmente alta en los últimos dos decenios del siglo XX, difieren de la mexicana en muchos sentidos (y entre ambos), pero no en cuanto a la mecánica de operación del “modelo segregado”. En el caso específico del país insular, el desarrollo de esta actividad fue diseñado por el Banco Central, como una respuesta a la pérdida de dinamismo de los productos básicos en que históricamente se había sustentado la economía nacional (café, cacao, azúcar). El sitio turístico de Puerto Plata fue el primero en ser impulsado por medio de incentivos, fundamentalmente exenciones fiscales a la importación de equipamientos, la reinversión de utilidades y el impuesto sobre la renta.⁴³ La unificación cambiaría también ayudó a detonar esta actividad que, en sus inicios, contó primordialmente con inversionistas nacionales. En el caso de Costa Rica, a mediados de los años ochenta el gobierno también instauró diversos incentivos para fomentar el desarrollo de la actividad.⁴⁴ Desde entonces, el turismo internacional registró una fuerte expansión, al combinarse dichos incentivos con otros tres factores: la pérdida de poder adquisitivo del dólar frente a otras monedas fuertes del mundo desarrollado; la evolución de la conciencia ecologista, que favoreció el desarrollo del turismo sustentable, y la estabilidad político-institucional de Costa Rica (Pérez Sáenz, 1999).

⁴¹ “La historia de Cancún”, www.cancun.info (consulta 16/10/2003). En algún momento de estos períodos de auge se previeron expectativas grises, como la falta de vuelos regulares, los efectos de la devaluación de 1982, algunos desastres naturales y, más recientemente, el colapso del turismo estadounidense a raíz de los atentados del 11 de septiembre; cada vez, sin embargo, el destino mostró poseer capacidad de recuperación. Las expectativas de mediano plazo continúan siendo de crecimiento. Al norte de la zona hotelera, en Puerto Cancún, se prevé la construcción de una marina de lujo con hoteles, y al suroeste, rumbo al aeropuerto, se proyecta la creación de más hoteles, campos de golf y un moderno hospital. En los 131 km del corredor turístico Cancún-Tulum también están en puerta importantes desarrollos turísticos.

⁴² En el decenio 1990-2000, la población total de México creció a una tasa media anual de 1,9%, en tanto que la población urbana hizo lo propio con un ritmo de 2,3%. En el mismo lapso, las poblaciones de Cabo San Lucas y Cancún se expandieron, cada una por su cuenta, 9,1% cada año, en tanto que las de Puerto Vallarta (núcleo del complejo de Bahía de Banderas) y Zihuatanejo lo hicieron con tasas de 5%, es decir, un poco más del doble del promedio urbano nacional.

⁴³ Estos incentivos fueron otorgados en el marco de la Ley 153.

⁴⁴ Ley 6990 de 1985.

La importancia del turismo en las economías de esos dos países no está a discusión. En Costa Rica aporta alrededor de una cuarta parte de los ingresos por exportaciones de bienes y servicios, al tiempo que genera más de 50.000 empleos directos, lo que equivale a cerca de 4% de la fuerza de trabajo del país.⁴⁵ En la República Dominicana es la fuente directa de ocupación de casi 48.000 trabajadores (28.000 a principios de la década de los noventa) y produce 34% de los ingresos registrados en la cuenta corriente de la balanza de pagos.⁴⁶

En términos comparativos con el resto de la RNAL, el desarrollo del turismo en Costa Rica tiene un fuerte componente de características propias del modelo “relativamente integrado”. No obstante, el modelo predominante es el “segregado”. Un ejemplo al respecto es el caso de La Cruz de Guanacaste, en la costa del Pacífico, que cuenta con varias alternativas turísticas según el modelo integrado, pero en un marco general dominado ampliamente por el turismo segregado. Es éste una modalidad que se repite en otros sitios turísticos de Centroamérica. De hecho, en la región de Guanacaste pueden distinguirse tres fases del desarrollo turístico: la primera, en los años cincuenta, asociada al turismo nacional; la segunda, como resultado de los incentivos y la políticas de fomento al sector, arranca en los años ochenta con inversionistas pequeños y medianos, tanto nacionales como extranjeros; la tercera, iniciada en los años noventa, de expansión, se caracteriza por la presencia de grandes corporaciones internacionales de turismo de masas (Proyecto Estado de la Nación, 2002).

Para los fines de este estudio, habida cuenta de los antecedentes citados, interesa la tercera fase. En ésta, el grueso de las inversiones son realizadas por inversionistas vinculados directa o indirectamente con los grandes comercializadores turísticos a escala internacional, con capacidad de orientar los flujos de turismo a escala global, como los grupos Barceló, Meliá y La Condesa. A pesar de que hay una evidente interacción entre el turismo movilizado por estos grupos y los operadores locales, la expansión de la actividad en Guanacaste en los años noventa planteó algunos interrogantes válidos en términos generales para el resto de los sitios turísticos de Costa Rica. Por una parte, se refieren a la capacidad del turismo para articularse con el resto de la economía regional y contribuir a la generación directa de nuevos puestos de trabajo. Por otra parte, también expresan preocupación sobre los impactos sociales y ambientales de la actividad. Por último, en el caso específico de Guanacaste, preocupa la tendencia a la segregación del turismo internacional de masas; de acuerdo con encuestas del Instituto de Turismo Costarricense (ITC), sólo 3% de los turistas que vienen a esta región visitan algún atractivo distinto de las playas.

En el caso dominicano, las fuerzas que actúan con mayor vigor en la implantación y desarrollo de los sitios turísticos, junto con los incentivos y las medidas de fomento del Estado, son las del mercado. En esta modalidad nacional hay evidencias que ilustran cómo las tendencias del mercado terminan por imponerse, en el marco de un “modelo segregado”, en la búsqueda de alternativas de diversificación territorial de la actividad turística. Después de dos décadas de expansión de este sector, la República Dominicana cuenta ahora al menos con 11 destinos o

⁴⁵ No hay información fiable al respecto. De cualquier manera, las diversas estimaciones disponibles coinciden en torno a magnitudes similares. Por otra parte, se considera que el turismo genera un número similar de empleos indirectos. Véase Leroux (s/f).

⁴⁶ La Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes, Inc. (ASONAHORES) estima que en 2000 el turismo también era la fuente de 119.000 empleos indirectos. Véase ASONAHORES (2001).

regiones turísticas relativamente consolidadas.⁴⁷ El desarrollo de estos sitios ha sido posible, en primer lugar, por la acción del Estado, al crear la infraestructura y los servicios básicos (incluyendo aeropuertos) sin los cuales las inversiones internacionales difícilmente se habrían materializado. Los problemas de territorialidad generados por la modalidad dominicana de desarrollo turístico son casi totalmente asimilables a los propios de un “modelo segregado”. El turismo de masa internacional que visita este país es un turismo “intramuros” (o de “paquete”). El hecho de ser manejado y conducido desde el exterior por los grandes operadores internacionales implica un concepto del espacio socioterritorial como un “no-lugar”, es decir, una concepción donde no tiene importancia alguna el espacio externo al desarrollo turístico, ya que lo que se pone en valor es el *confort* de los lugares de permanencia.⁴⁸ Como se observa en el cuadro 17, más de la mitad de los planes que ofrece y opera la hotelería dominicana son planes “todo incluido”, en los que las posibilidades de derrama económica extramuros y de interacción del turismo con la comunidad son (si las hay) mínimas. En resumen, en el caso dominicano el turismo sigue generando dinámicas propias del modelo segregado, manifestando un bajo grado de integración con los circuitos económicos, productivos y sociales comunitarios y locales.

Cuadro 17

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS TIPOS DE PLANES UTILIZADOS
EN LA HOTELERÍA DOMINICANA, 2000

| Zonas | Total | EP | AP | MAP | FAP | Todo incluido |
|-----------------------|--------|-------|-------|-------|-------|---------------|
| Total | 100,00 | 16,18 | 17,65 | 5,88 | 2,94 | 57,35 |
| Santo Domingo | 100,00 | 41,67 | 25,00 | 16,67 | 16,67 | 0,00 |
| Boca Chica-Juan Dolio | 100,00 | 10,00 | 20,00 | 10,00 | 0,00 | 60,00 |
| Bayahibe | 100,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 100,00 |
| Bávaro-Punta Cana | 100,00 | 1,00 | 8,33 | 8,33 | 0,00 | 83,34 |
| Playa Dorada | 100,00 | 1,00 | 0,0 | 0,00 | 0,00 | 100,00 |
| Sosua-Cabarete | 100,00 | 29,41 | 29,41 | 0,00 | 0,00 | 41,18 |
| Nagua-Samaná | 100,00 | 0,00 | 20,00 | 0,00 | 0,00 | 80,00 |

Fuente: Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes, Inc. El EP incluye sólo habitación, AP habitación más desayuno, MAP habitación, desayuno y cena, FAP habitación y las tres comidas.

⁴⁷ Santo Domingo, Boca Chica, San Pedro de Macorís-Juan Dolio, La Romana-Bayahibe, La Altagarcía (Bávaro-Punta Cana), Samaná, María Trinidad Sánchez, Puerto Plata, Barahona, Santiago y La Vega.

⁴⁸ Para un desarrollo más general sobre este tema, véase A. Cordero (2000).

3. Los corredores productivos: tres patrones regionales

a) Mutación territorial de la planta industrial en México

La transición de la economía mexicana hacia el estilo de desarrollo vigente, iniciada de manera firme a partir de la segunda mitad de los años ochenta, aceleró un proceso de reorganización espacial de la producción. Incluso sin considerar que su causa única sea la reforma estructural que empezó a promoverse desde aquellos años, no hay duda de que este proceso de mutación territorial de la economía cobró impulso y se consolidó gracias a ella. Algunos estudios monográficos muestran cómo algunos componentes de la reforma —en especial la apertura y la liberalización de mercados— propiciaron un mayor y más dinámico despliegue de fuerzas locales e internacionales, que en determinados espacios geográficos contaban con condiciones factoriales y de localización susceptibles de un aprovechamiento y una valorización de nuevo tipo y acordes con las nuevas orientaciones de la economía (Godínez, 2000).

Según el estudio citado, el sentido general de la transición territorial que aceleró la reforma económica iniciada en los años ochenta apunta hacia una reducción relativa de la gran preeminencia económica —en especial en el sector industrial— que históricamente tuvo el Valle de México, al menos desde fines del siglo XIX. Las fuerzas puestas en movimiento en los últimos lustros del siglo XX muestran un proceso muy dinámico de reorganización espacial y territorial de la economía, cuyas tendencias, por una parte, podrían ser irreversibles y, por la otra, parecerían haber interrumpido la inclinación histórica a concentrar crecientemente el desarrollo en la Ciudad de México y sus inmediaciones territoriales.

Los rasgos más significativos de este vasto y complejo proceso de mutación regional pueden sintetizarse en dos grandes evoluciones paralelas. La primera se relaciona de manera primordial con el mercado interno e implica la reorganización de los sectores, plantas y empresas cuyo producto satisface principalmente a la demanda nacional. La Ciudad de México, sus zonas conurbadas y sus ámbitos de influencia territorial tradicionales siguen apareciendo como el polo dominante de esta primera evolución sectorregional. Es un movimiento que en gran medida organiza y articula sobre nuevas bases espaciales e institucionales a agentes socioeconómicos del viejo modelo de desarrollo que “sobrevivieron” a la reforma. La segunda gran evolución se vincula en forma directa con el nuevo esquema de inserción de México en la economía internacional y responde a la lógica de la competencia por acceder a los mercados de exportación, en especial el estadounidense. Con respecto a la estela territorial de este movimiento —cuyos contornos, límites y alcances son diversos— es posible distinguir algunas configuraciones que, por encima de sus muchas diferencias, incluyen una serie de componentes comunes. Entre éstos, el más evidente pero sin duda también el más importante es el firme desarrollo de corredores de integración con la economía y el mercado estadounidenses. Son sus pivotes las ciudades gemelas de la frontera norte, áreas metropolitanas de complejidad creciente que se nutren de las marcadas diferencias sociales, económicas y tecnológicas que subsisten a uno y otro lado en esa línea

divisoria entre ambos países.⁴⁹ En este marco, se distingue la configuración de tres grandes corredores, cuyas características más generales se describen a continuación.

Corredor San Antonio-Monterrey. Incluye una prolongación al puerto industrial de Tampico Altamira. Su dinámica involucra a los estados de Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila, por cuyos territorios todavía pasa el mayor volumen de tráfico binacional de personas y mercancías. Monterrey, la urbe industrial por excelencia del norte del país, es la ciudad mexicana que más temprano en la historia aprovechó su proximidad a la frontera. Coahuila, aunque tal vez sea el estado fronterizo menos “volcado” hacia los Estados Unidos, tiene dos ciudades de frontera, ambas de “segundo nivel”, cuya actividad maquiladora es, en relación con el resto de las entidades de esta vasta región, la más modesta. La Laguna es el núcleo más importante del estado. Las tres ciudades que en ella confluyen (Torreón, Gómez Palacios y Ciudad Lerdo) constituyen una zona con cerca de un millón de habitantes y participan, junto con Saltillo, en el sistema de la industria automovilística de exportación. En los años recientes, Tamaulipas se perfiló con firmeza como uno de los estados mexicanos más atractivo para la radicación de empresas maquiladoras. Esta entidad también forma parte de la vertiente costera del Golfo de México, escenario de otro importante proceso de mutación en el que confluyen diversas actividades productivas que, en los años recientes, dotaron a esta franja territorial de una dinámica cuyos vectores fundamentales son, además de la maquila, la explotación petrolera (Ciudad Madero, Poza Rica, la sonda marítima de Campeche), plantaciones agrícolas que combinan cultivos subtropicales con algunas zonas de ganadería, actividades portuarias y el turismo internacional en dos de sus modalidades: el transfronterizo (Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros) y el vacacional (Cancún y la ruta maya de Yucatán y Campeche) (Bataillon, 1998; Carré y de Séguin, 1998).

Corredor El Paso-Ciudad Juárez. Muy vinculado con el complejo militar-industrial de Texas y Nuevo México, este corredor está relativamente aislado, ya que a menos de 300 km a la redonda no hay localidad notable alguna. Podría decirse que en esta zona se encuentra en su “estado puro” el modelo de las maquiladoras en tanto que implantación industrial ubicada en la intersección del eje de transporte norte-sur de la frontera y cuyo producto tiene como destino terceros mercados (la mayoría tierra adentro de los Estados Unidos), casi siempre lejanos. Quizá sean estas características las que expliquen por qué, después de los sectores pioneros de la electrónica, el juguete y el vestido, se establecieron con gran rapidez en este corredor empresas automovilísticas (que son en su mayoría departamentos directos o dependientes de las grandes firmas estadounidenses Chrysler, General Motors y Ford, o bien proveedores independientes de sistemas de cableado y revestimientos interiores). Chihuahua posee algunas de las empresas maquiladoras más grandes de la frontera norte.

Corredor San Diego-Tijuana. Su ubicación en la costa del Pacífico lo vinculó en los años recientes con un importante flujo de inversión procedente de Asia, principalmente japonesa y en

⁴⁹ Hay siete aglomeraciones binacionales en la frontera de México con los Estados Unidos. Las mayores y más importantes son las zonas Tijuana-San Diego y Ciudad Juárez-El Paso; las otras cinco son los conjuntos Mexicali-El Centro, Nogales-Nogales, Nuevo Laredo-Laredo, Reynosa-McAllen y Matamoros-Brownsville. Recuérdese que el crecimiento demográfico de las ciudades fronterizas mexicanas es de los más intensos del país y que Tijuana y Ciudad Juárez forman parte del grupo de las 10 ciudades más grandes de la República Mexicana.

menor medida coreana. La conurbación de estas dos ciudades creó una situación globalmente muy favorable para aprovechar el crecimiento económico de la zona económica del Pacífico. Esta pareja urbana fronteriza forma parte de una zona económica que se extiende, hacia el norte, hasta la segunda megalópolis de los Estados Unidos, la organizada en torno a Los Angeles (centro del desarrollo tecnológico del *sun belt* estadounidense). El crecimiento de Tijuana se inserta cada vez más en la dinámica económica y demográfica de la California estadounidense, pero explotando ventajas comparadas particulares. De hecho, el estado de Baja California se levantó en las últimas dos décadas del siglo XX como uno de los principales productores de bienes manufacturados de exportación, siendo Tijuana una de las “fortalezas productivas” del nuevo perfil de especialización de la economía mexicana, dado que en sus plantas ensambladoras se arma un volumen muy importante de aparatos electrónicos cuyo destino final es la reexportación hacia el mercado estadounidense. Por el lado mexicano, esta zona económica se extiende hasta la ciudad occidental de Guadalajara. Los eslabones de este vasto corredor forman una cadena de ciudades rodeadas por zonas de riego y que distan entre sí unos 250 km en promedio (sólo el desierto sonorense interrumpe la regularidad de esta cadena). El peso agrícola de los estados de Sonora y Sinaloa tiene una función esencial en este gran corredor donde el binomio mercado interno-exportación está simbolizado por el trigo (estos dos estados son los primeros productores nacionales) consumido en México, y el algodón, originalmente destinado a la exportación (tercero y cuarto lugares, después de Baja California Norte y La Laguna). Otros rubros agrícolas son la vid (Sonora es el primer productor), el tomate y la caña de azúcar (Sinaloa es, respectivamente, el primero y, después de Veracruz, el segundo productor nacional). Una porción importante de la producción de frutas y legumbres de esta zona, como en otras del norte del país, es organizada, financiada y controlada por los grandes grupos agroalimentarios estadounidenses.⁵⁰ En este espacio territorial, Baja California Sur aparece como un anexo turístico de la megalópolis San Diego-Los Angeles, con estaciones balnearias de financiamiento público (San José) y privado (San Lucas).

De manera compatible con la orientación extravertida del estilo de desarrollo vigente, puede plantearse la hipótesis de que estos tres corredores forman parte de un movimiento todavía más vasto de constitución de regiones económicas transnacionales —en este caso confinadas en gran medida a América del Norte—, cuyos límites y características serían establecidos por la dinámica de los mercados globales. En este sentido, la liberalización comercial en América del Norte, efectuada entre la segunda mitad de los años ochenta y la primera de los noventa, abrió la posibilidad de establecer interconexiones económicamente funcionales entre las franjas fronterizas de Canadá y los Estados Unidos, por una parte, y de los Estados Unidos y México, por

⁵⁰ El corredor agroexportador de México, fincado en la producción y comercialización en los Estados Unidos de frutas y hortalizas, está plenamente enclavado en esta zona. Su núcleo duro está en Sonora y Sinaloa, se extiende a Baja California, desciende por la costa del Pacífico, incluyendo en los años recientes una porción del estado de Guerrero, y se ensancha tierra adentro en El Bajío (especialmente Guanajuato) con algunas ramificaciones hacia Aguascalientes. Este corredor agroexportador aporta alrededor de 60% de la producción nacional de hortalizas y legumbres y cerca de 13% de la de frutales (Godínez, 2000).

la otra.⁵¹ En la práctica, esta posibilidad resulta favorecida por distintas iniciativas de grupos empresariales, asociaciones civiles y gobiernos estatales y locales de México, los Estados Unidos y Canadá, que tienden a incrementar los flujos económicos y la localización industrial a lo largo del espacio trinacional.

Por su naturaleza, las mutaciones territoriales de la planta productiva mexicana durante los últimos cuatro lustros ponen de manifiesto que los ejes sectoespaciales más dinámicos del crecimiento se asocian a los flujos de inversión extranjera y a la producción de bienes exportables. En las entidades federativas en que este estilo de desarrollo se hizo dominante se registraron incrementos importantes de su grado de “profundización manufacturera”, entendiéndose por esto último tanto la importancia relativa de cada estado en el sector manufacturero nacional como la relevancia de dicho sector en la estructura del producto estatal.

El cuadro 18 da cuenta del aporte que realizan en la actualidad los seis estados fronterizos del norte de la República Mexicana al valor del PIB de 17 ramas manufactureras que forman parte del núcleo dinámico del nuevo modelo exportador. Se advierte que, en todos los casos (excepto la rama 48, muebles metálicos),⁵² la contribución conjunta de este grupo de estados se sitúa en una franja que oscila entre 19% (rama 56, automóviles) y 51% (rama 53, aparatos electrodomésticos). Una alta proporción de los bienes producidos en esta franja territorial de México son destinados a la exportación y, en el caso de algunas ramas en ciertos estados (por ejemplo, la rama 54 en Baja California), la casi totalidad del producto tiene como destino los mercados externos. Debe señalarse que exceptuando a Nuevo León, que es uno de los polos históricos de la industrialización mexicana, y en un grado mucho menor Coahuila, de fuerte tradición en la producción minerometalúrgica, los estados de la frontera norte cuentan con escasos antecedentes en la actividad manufacturera, pues su especialización productiva fue, hasta el inicio de la década de 1980, fundamentalmente agropecuaria (y comercial y de servicios en lo que hace a las ciudades fronterizas, como Tijuana).

Gracias a ello, en esas mismas entidades se perfiló una especialización productiva que se sustenta en el liderazgo de actividades, empresas, grupos de productos y mercados de destino “no tradicionales”, es decir, muy diferentes a los que dominaron el panorama económico del período de la industrialización sustitutiva. Como se aprecia en el mismo cuadro, algunas entidades federativas enclavadas en las inmediaciones de los tres ejes territoriales señalados, como Aguascalientes, participan activamente en esta mutación espacial de la planta productiva y del crecimiento. Por último, el examen comparado del dinamismo de los sectores manufactureros en los estados donde este estilo de desarrollo (o “modelo de inversión extranjera”) es dominante,

⁵¹ Específicamente, se señalan, en la frontera Canadá-Estados Unidos: a) Cascadia; b) Montañas Rocallosas Occidentales; c) Grandes Planicies del Norte; d) Grandes Lagos; e) Nueva York-Quebec, y f) Nueva Inglaterra-Provincias Atlánticas. En la frontera México-Estados Unidos: a) California-Baja California; b) Arizona-Sonora; c) Nuevo México-Texas Occidental-Chihuahua, y d) Texas-Nuevo León-Golfo de México (Wong González, 1997).

⁵² Si bien cabe señalar que, aun en el caso de esta rama manufacturera, la importancia relativa de los estados del norte es alta. Una parte sustancial de la producción de Coahuila y Nuevo León, que son los únicos que realizan contribuciones significativas a la rama en esta zona del país, se destina a la exportación.

Cuadro 18

ESTADOS DE LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO: PARTICIPACIÓN EN EL VALOR DEL PIB DE 17 RAMAS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 2003

| Rama | Total | Baja California | Sonora | Chihuahua | Coahuila | Nuevo León | Tamaulipas |
|------|-------|-----------------|--------|-----------|----------|------------|------------|
| 43 | 58,4 | 1,9 | | | 0,9 | 54,3 | 1,3 |
| 44 | 28,8 | | 4,6 | 7,3 | 5,9 | 11,0 | |
| 45 | 32,8 | | | 3,4 | 19,6 | 9,8 | |
| 46 | 49,0 | | | 1,0 | 30,1 | 17,9 | |
| 47 | 21,1 | | 10,3 | 9,0 | 1,8 | | |
| 48 | 13,3 | | | | 3,3 | 9,1 | |
| 49 | 23,3 | | | | 6,1 | 11,7 | 5,5 |
| 50 | 39,7 | 7,3 | | | 8,2 | 24,2 | |
| 51 | 42,9 | 5,6 | | 4,3 | 8,8 | 18,9 | 5,3 |
| 52 | 38,4 | 3,0 | | 7,1 | | 24,2 | 4,1 |
| 53 | 50,7 | 7,5 | | 4,9 | 7,5 | 26,4 | 4,4 |
| 54 | 38,3 | 14,2 | | 6,1 | 2,1 | 1,4 | 14,5 |
| 55 | 40,9 | 6,2 | | 4,4 | | 30,3 | |
| 56 | 18,5 | | 6,4 | | 11,5 | | 0,6 |
| 57 | 33,6 | | | 19,3 | 6,4 | 7,9 | 4,2 |
| 58 | 23,3 | 8,2 | 3,6 | 4,3 | | 7,2 | |
| 59 | 27,0 | 11,3 | 3,0 | 6,1 | | 6,6 | 4,8 |

Fuente: Modelo SIREM Sectorial, Sistema de Información Regional de la Economía Mexicana. Ramas: 43, vidrio; 44, cemento; 45, productos minerales no metálicos; 46, industrias básicas del hierro y el acero; 47, industrias básicas de metales no ferrosos; 48, muebles metálicos; 49, productos metálicos estructurales; 50, otros productos metálicos, excepto maquinaria; 51, maquinaria y equipo no eléctrico; 52, maquinaria y aparatos eléctricos; 53, aparatos electrodomésticos; 54, equipos y aparatos electrónicos; 55, equipos y aparatos eléctricos; 56, automóviles; 57, carrocerías, motores, partes y accesorios para vehículos automotores; 58, equipo y material de transporte; 59, otras industrias manufactureras.

permite comprobar que en esas entidades el crecimiento económico de la industria depende en lo fundamental de una sola división (“productos metálicos, maquinaria y equipo”), y específicamente de las ramas productoras de bienes de exportación (industria del automóvil y productos electrónicos). Una de las conclusiones de lo anterior es que, en las condiciones creadas por el nuevo modelo de desarrollo, tienden a valorizarse aquellas regiones y actividades que cuentan con los vínculos territoriales y funcionales más estrechos con la economía de los Estados Unidos, que para México, como para otros países de la RNAL, constituye la verdadera puerta de acceso a la llamada economía global.

Durante los últimos 20 años, el peso de la implantación de industrias productoras de bienes manufacturados para la exportación, así como la decadencia, el estancamiento o el bajo crecimiento de las actividades no industriales, que prevaleció paralelamente en los seis estados del norte de México, son factores cuya combinación precipitó un aumento muy significativo de la importancia relativa de la industria manufacturera en la estructura del producto de estas entidades federativas de México. El cuadro 19 muestra la evolución de este indicador en la década de los años noventa. Sólo la economía del estado de Sonora (de gran relevancia agropecuaria) registra una contribución de las manufacturas menor al promedio nacional, en tanto que todos los otros estados la rebasan al dar inicio el siglo XXI.

Cuadro 19

PESO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA EN EL PIB DE
LOS ESTADOS DE LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO

| Estado | 1993 | 1995 | 1997 | 2000 |
|--------------------|------|------|------|------|
| Baja California | 17,7 | 18,4 | 20,7 | 22,3 |
| Coahuila | 30,4 | 35,7 | 35,2 | 35,2 |
| Chihuahua | 19,7 | 21,4 | 22,3 | 21,7 |
| Nuevo León | 25,7 | 27,5 | 27,9 | 28,1 |
| Sonora | 16,4 | 19,6 | 18,5 | 18,2 |
| Tamaulipas | 18,7 | 19,9 | 21,4 | 23,2 |
| República Mexicana | 19,0 | 19,2 | 20,9 | 21,5 |

Fuente: Modelo SIREM Regional, Sistema de Información Regional de la Economía Mexicana.

El dinamismo industrial de los estados del norte de México remite a la configuración de una compleja trama de integración productiva —con inevitables secuelas socioculturales— con los estados limítrofes del sur estadounidense, y también constituye uno de los fenómenos de mutación sectorial más notables de la RNAL en los últimos 20 años. La implantación de empresas manufactureras de exportación en espacios tradicionalmente agropecuarios (Sonora, Chihuahua, Tamaulipas), de tradición minera (Coahuila) o especializados en los servicios y el turismo transfronterizo (Baja California), modificó en el transcurso de dos décadas el panorama territorial de la economía mexicana, profundizando al mismo tiempo la dinámica de integración con la planta productiva estadounidense. Esta trama incluye no sólo la dinámica de por sí intrincada de las ciudades fronterizas —a la que ya se hizo alusión—, sino una intensificación de toda clase de vínculos económicos entre importantes ciudades del interior en ambos países, como Monterrey, Hermosillo y Chihuahua en el lado mexicano, y Houston, Dallas, Albuquerque, Phoenix, Los Angeles y San Francisco del lado estadounidense. Como ocurre en el resto de los “nuevos territorios industriales” de la RNAL, una figura emblemática de este proceso de integración territorial es la inversión extranjera directa en plantas maquiladoras. Una de las diferencias importantes con el resto de la región es la diversificación de los bienes producidos en estas plantas y los niveles de complejidad tecnológica con que operan. En efecto, la mayor parte de las plantas maquiladoras llamadas de tercera generación de la RNAL se encuentran localizadas en la franja norte de México. Si bien este proceso económico-territorial no tiene su origen en el nuevo modelo de desarrollo,⁵³ su despliegue ocurrió a plenitud en las condiciones de mercado creadas por la liberalización económica y la apertura comercial y financiera iniciadas a mediados de la década de 1980. En este sentido, la suscripción en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) puede considerarse como un factor que vino a consolidar un proceso que ya estaba en marcha desde varios años antes.

⁵³ La industria maquiladora inició sus operaciones en el norte de México desde los años sesenta, en el marco del programa gubernamental de desarrollo de la zona fronteriza con los Estados Unidos.

b) **Implantación territorial de la industria maquiladora dominicana**

La implantación de industrias maquiladoras, junto con el dinámico desarrollo de sus centros turísticos, hacen de la República Dominicana el caso más relevante de reestructuración territorial de la zona caribeña de la RNAL. Pese a la envergadura de los cambios registrados, la información empírica y el nivel de análisis y conocimiento sobre este proceso todavía son muy bajos.

Esta actividad productiva tiene sus orígenes en 1969, cuando el gobierno dominicano instauró de manera definitiva un sistema de zonas francas, permitiendo la instalación de empresas al amparo de beneficios fiscales.⁵⁴ La finalidad de la promoción de las inversiones productivas en un medio dominado hasta entonces por la producción de bienes agrícolas básicos tuvo un primer fruto ese mismo año con la creación de la zona franca de La Romana, en la región oriental del país (con inversiones de la corporación Gulf and Western America). Tres años después, en 1972, se fundó en la misma región una nueva zona franca en San Pedro de Macorís (con capitales dominicanos). En 1973 se estableció (con capital mixto) una tercera zona franca en la ciudad de Santiago, en la región norte. Este patrón inicial —diseminación territorial y presencia de capitales extranjeros, nacionales y mixtos— se proyectó en el desarrollo que desde entonces conoció esta modalidad de inversiones productivas y producción para el mercado internacional.

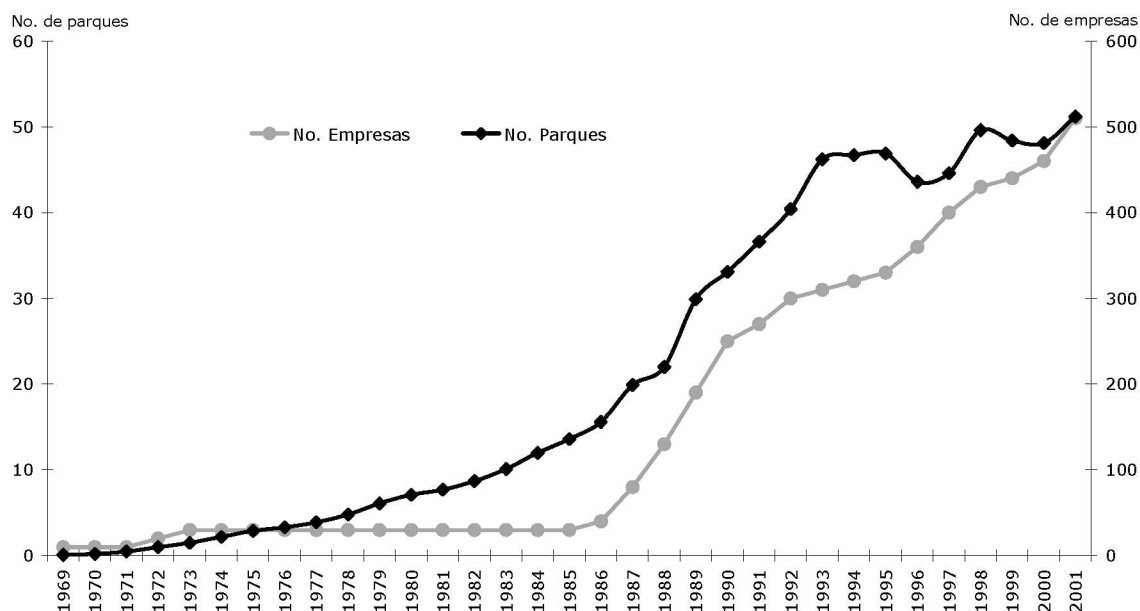
Como se observa en el gráfico 6, el número de zonas francas siguió creciendo en los años setenta con una pauta moderada. A partir de la década de 1980 esta opción productiva cobró auge y aceleró su velocidad en los noventa. De un total de 29 empresas que operaban en las zonas francas en 1975, se pasó a 71 en 1980, a 136 en 1985 a 331 en 1990, a 461 en 1995 y a 512 en 2001. En 1990 había ya 25 zonas francas y 51 en 2001. El impulso adquirido por esta actividad de la economía en la década de 1980 tiene como origen una serie de acciones de política pública destinadas a reestructurar el sector exportador dominicano, originalmente constituido por productos agrícolas tradicionales, por medio de alternativas orientadas a la producción de bienes manufacturados (como los producidos en las zonas francas) y de servicios comerciables internacionalmente (como el turismo).

La política de promoción de zonas francas provocó que la República Dominicana se convirtiera en las últimas dos décadas en el país caribeño con la mayor capacidad productiva en cuanto a plantas maquiladoras. Por otra parte, las zonas francas son el principal eslabón del proceso de inserción de la economía dominicana con la economía internacional. De igual manera, las zonas francas también han sido durante este período un factor de primera importancia en el proceso de cambio socioeconómico de los ámbitos territoriales en que se han implantado, principalmente mediante la creación de empleos.

⁵⁴ La Ley 299 (23 de abril de 1969) estableció la exención de 100% de los impuestos a la importación de materias primas, sobre la renta, sobre patentes y sobre la importación de vehículos para la transportación de personal de las empresas.

Gráfico 6

REPÚBLICA DOMINICANA: NÚMERO DE PARQUES Y EMPRESAS DE ZONAS FRANCAS, 1969-2001



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación.

En efecto, el desarrollo de las zonas francas se convirtió en un instrumento de generación de empleos directos e indirectos, así como en una crucial fuente de divisas para la economía dominicana. De los 126 empleos directos que las zonas francas generaron en 1970, se pasó a 16.440 en 1980, a 130.045 en 1990 y a 175.078 en 2001. En cuanto a las exportaciones, las empresas de las zonas francas generaban ya en 1993 un ingreso neto de divisas de 636 millones de dólares, cifra que en 2001 se había multiplicado por un factor ligeramente superior a 2,5, alcanzando los 1.691 millones de dólares. Estos montos representaron, en los años respectivos, 106% y 213% del valor de las “exportaciones nacionales” de bienes. En la perspectiva del presente estudio interesa resaltar el patrón territorialmente diseminado de la fuerte expansión de la industria maquiladora dominicana que, en este sentido, aparece como un caso singular en la RNAL.

El cuadro 20 muestra el patrón espacial descentralizado de la implantación de la industria maquiladora dominicana. Si bien hay una mayor concentración relativa en la región norte del país, ni el número de zonas francas ni el de empresas asentadas en ella rebasan la mitad, como ocurre muy a menudo en la mayoría de los países del Istmo Centroamericano, cuyo parque maquilador suele ubicarse en una sola ciudad, casi siempre la principal. Y si bien la región suroeste de la República Dominicana aún tiene una participación casi simbólica, el resto de las regiones geográficas dominicanas presentan grados de participación relativamente razonables en cuanto al número de zonas francas y empresas en operación.

Cuadro 20

REPÚBLICA DOMINICANA: DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LAS ZONAS FRANCAS

| Región | Número de zonas francas en 2000 | Número de zonas francas en 2001 | Porcentaje de zonas francas en 2001 | Porcentaje de empresas operando en 2001 |
|-------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|---|
| Total | 46 | 51 | 100,0 | 100,0 |
| Norte | 19 | 20 | 39,2 | 44,0 |
| Distrito Nacional | 7 | 9 | 17,7 | 20,0 |
| Este | 9 | 10 | 19,6 | 13,0 |
| Sur | 7 | 7 | 13,8 | 13,0 |
| Noroeste | 3 | 4 | 7,8 | 20,3 |
| Suroeste | 1 | 1 | 1,9 | 0,2 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación.

El cuadro 21 muestra la distribución regional del empleo generado en las zonas francas de exportación. Estos datos confirman el mayor peso de la región norte, así como las participaciones dinámicas del Distrito Nacional y las regiones este y sur, además del grado aún incipiente de inserción de la región suroeste en esta clase de actividad productiva. En cuanto a la región noroeste, donde se han establecido una quinta parte de las empresas que operan en las zonas francas, llama la atención que sólo genere 4,3% del empleo del sector, hecho que obedece a la presencia en esta región de empresas cuyo tamaño es menor al promedio nacional.

Cuadro 21

REPÚBLICA DOMINICANA: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS REGIONES EN EL EMPLEO GENERADO EN LAS ZONAS FRANCAS

| Región Norte | Distrito Nacional | Región Este | Región Sur | Región Noroeste | Región Suroeste |
|--------------|-------------------|-------------|------------|-----------------|-----------------|
| 45,4 | 15,0 | 21,6 | 13,7 | 4,3 | 0,1 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación.

En todo caso, es un hecho que, en la medida en que su expansión ha sido una fuente dinámica de inversión privada y de creación de paquetes básicos de infraestructura por parte del gobierno, las empresas maquiladoras de exportación han fungido hasta cierto punto como un factor de reordenamiento territorial debido al patrón relativamente descentralizado de su implantación espacial. Este factor, junto con las inversiones realizadas durante el mismo período en los sitios de atención del turismo internacional, impidió —a diferencia de lo sucedido en casi toda la RNAL— que los grandes equilibrios socioeconómicos entre regiones no se degradaran. No obstante, cabe consignar que la fragilidad implícita en el estilo de desarrollo vigente desde los años ochenta frente a las variaciones del ciclo económico internacional —fragilidad que se puso ya de manifiesto a raíz de la recesión estadounidense de 2001 y después de los atentados del 11 de septiembre—, supone una serie de desafíos y retos con respecto a las condiciones de

sustentación y consolidación de este patrón de disseminación territorial de una actividad como la maquiladora.

c) Orientación territorial de la actividad exportadora en Costa Rica ⁵⁵

A diferencia de los dos casos precedentes, las dinámicas territoriales del Istmo Centroamericano se caracterizan por la reconcentración de los ejes dinámicos del crecimiento y del empleo en las ciudades principales. Como en los dos casos anteriores, estos ejes dinámicos también están vinculados fundamentalmente con las corrientes de comercio internacional. En términos generales, y en virtud de las diferencias existentes entre estos países, tal dinámica imprimió una gran velocidad a los procesos de urbanización (que eran los más rezagados de toda América Latina 20 años atrás), generando una segmentación social y laboral de nuevo tipo en las ciudades. La industria maquiladora también asumió un valor emblemático con respecto al despliegue de estos procesos. Como en México, en los países centroamericanos el nuevo modelo de desarrollo redobló las tendencias del distanciamiento y la desigualdad entre las diversas unidades territoriales de los estados, de acuerdo con modalidades propias de cada circunstancia nacional. En este contexto general se examinan a continuación algunas de las características fundamentales del caso de Costa Rica, que es la economía centroamericana más diversificada y una de las que cuenta con los mayores índices de desarrollo de la RNAL. El examen se centra directamente en torno al perfil exportador de las regiones costarricenses.

La mayor parte de la capacidad exportadora de la economía de Costa Rica está ubicada en la región central del país, ⁵⁶ que en 2001 generó 78% del valor de las exportaciones nacionales. De las seis regiones costarricenses, ⁵⁷ la central tiene una de las ofertas de exportación más diversificada. La información disponible (véanse los cuadros 22 y 23) muestra que este modelo de economía abierta dio lugar, en cuanto a la implantación territorial de las principales actividades exportadoras, a un modelo de reconcentración alrededor de la ciudad capital y su zona de influencia inmediata. Ocho de cada 10 empresas exportadoras están localizadas en la región central. Un poco más de cuatro quintas partes de las exportaciones realizadas por la misma región son de origen industrial (porción que sube a 90% si se añaden los bienes exportados por la industria alimentaria), lo que crea un fuerte contraste con el resto de las regiones, cuyo perfil de especialización comercial está marcado por una orientación agropecuaria y pesquera de corte más tradicional. ⁵⁸

⁵⁵ Este apartado del estudio se elaboró sobre la base de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) (2003).

⁵⁶ Compuesta por las provincias de San José, Alajuela, Cartago y Heredia.

⁵⁷ Las otras cinco regiones son: Chorotega (provincia de Guanacaste), Pacífico Central (provincia de Alajuela, Cantones San Mateo y Orotina; provincia de Puntarena, cantones de Esparza, Montes de Oro, Aguirre, Parrita y Garabito), Brunca (provincia Puntarenas, cantones Pérez Zeledón, Buenos Aires, Osa, Golfito, Coto Brus, Corredores), Huétar Norte (provincia de Alajuela, cantones de Alajuela, San Ramón, Grecia, San Carlos, Upala, Los Chiles, Guatuso, Sarapiquí) y Huétar Atlántica (provincia de Limón).

⁵⁸ Si bien es cierto que en algunos casos regionales la oferta de productos agropecuarios está compuesta por algunos productos agropecuarios “no tradicionales”.

Cuadro 22

CONTRIBUCIÓN A LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y PERFIL DE ESPECIALIZACIÓN
COMERCIAL DE LAS REGIONES DE COSTA RICA, 2001

| | Central | Chorotega | Pacífico Central | Brunca | Huétar Norte | Huétar Atlántica |
|--|---|--|---|--------|---|---|
| Exportaciones | | | | | | |
| Millones de dólares | 3 811 | 100 | 131 | 139 | 99 | 545 |
| Porcentaje de exportaciones nacionales | 78 | 2 | 3 | 3 | 2 | 11 |
| Número de empresas exportadoras | 1 174 | 24 | 38 | 21 | 43 | 138 |
| Exportación por sector (% del total) | | | | | | |
| Agrícola | 6,3 | 51,5 | 9,1 | 77,4 | 69,6 | 88,3 |
| Pecuario y pesca | 2,4 | 20,7 | 34,2 | 1,0 | - | - |
| Industria alimentaria | 7,2 | 11,7 | 12,4 | 12,1 | 29,2 | 3,8 |
| Industria textil | 17,0 | 0,1 | 17,2 | 3,6 | 0,2 | - |
| Resto de la industria | 67,1 | 16,0 | 27,2 | 5,9 | 1,0 | 7,8 |
| Principales productos de exportación | Partes de circuitos modulares Textiles Medicamentos | Melón Pescado procesado Frutas procesadas Cemento | Pescado fresco y procesado Textiles Hojas y tiras de aluminio | Frutos | Banano Jugos y concentrados de fruta Plantas de ornamento | Banano Piña Frutas procesadas Combustibles |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de PROCOMER.

Cuadro 23

COSTA RICA: EXPORTACIONES DE LAS ZONAS FRANCAS POR REGIÓN, 2001

| | Central | Chorotega | Pacífico Central | Brunca | Huétar Norte | Huétar Atlántica |
|------------------------------|-------------------------------|--------------------|---------------------------|-----------------|-----------------------|--|
| Valor en millones de dólares | 2 238,2 | 33,9 | 51,8 | 25,7 | 5,7 | 21,6 |
| Número de empresas | 121 | 4 | 7 | 5 | 1 | 4 |
| Empleos | 29 447 | 632 | 2 034 | 506 | 227 | 1 239 |
| Principal producto exportado | Partes de circuitos modulares | Filetes de pescado | Hojas y tiras de aluminio | Aceite de palma | Piña | Compotas, jaleas y mermeladas de fruta |
| Principal empresa | Intel de Costa Rica | Terrapez, S.A. | Aluminios Nacionales | Aceiter Coto 54 | Frutera de San Carlos | Compañía Mundimar |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de PROCOMER.

A causa de la importancia capital de las plantas maquiladoras en el estilo de desarrollo dominante, conviene observar el peso regional de las exportaciones provenientes del régimen de zona franca. En esta dimensión del análisis la región central confirma su carácter concentrador, pues en ella se asientan 85% de las empresas que operan bajo este régimen fiscal. Más de la mitad del valor de las exportaciones realizadas por la región central (59%) es generado por empresas de zona franca, que además ofrecen empleo directo a cerca 30.000 trabajadores. Como es conocido, la empresa principal es Intel, productora, a su vez, del principal bien de exportación de la región central (componentes electrónicos).

Ahora bien, la importancia territorial de las empresas de zona franca se manifiesta en otras regiones, particularmente en las de Chorotega y del Pacífico Central. Aunque es muy reducido el número de las empresas de zona franca que operan en sus territorios (4 y 7, respectivamente), poco más de una tercera parte del valor de las exportaciones de Chorotega y del Pacífico Central se origina en esta clase de unidades productivas. La presencia de estas últimas en las regiones de Brunca, Huétar Norte y Huétar Atlántica es igualmente reducida, pero lo es aún más su aporte al valor de las respectivas exportaciones regionales (si bien en Brunca la zona franca genera casi una quinta parte de éstas).

El alto grado de concentración de las nuevas actividades dinámicas de la economía costarricense es muy representativo del proceso de causalidad acumulativa y desarrollo desigual al que se hizo alusión en las primeras secciones de este trabajo. En este sentido, también constituye una ilustración de la tesis, según la cual no existen regiones intranacionales que sean intrínsecamente pobres o atrasadas, sino procesos de largo plazo en los que las diferencias territoriales del desarrollo se amplían debido a la influencia que ejercen las economías de aglomeración de las regiones inicialmente más avanzadas en cuanto a la asignación sectorial de los recursos. Una aproximación de tales diferencias, que operan y se manifiestan de manera acumulativa, pueden ser las que existen en cuanto a niveles educativos entre las regiones de Costa Rica (véase el cuadro 24). Este factor, de suyo importante, suele tener una ponderación mayor en el marco de la actual economía global, en la que las diversas economías nacionales buscan radicar proyectos de inversión extranjera, bajo el supuesto, entre otros, de que producen una serie de efectos multiplicadores y de detonación, en particular con respecto a la modernización tecnológica. Como era de esperarse, el nivel educativo de la población de la región central es el más elevado del país. Debido al progreso relativo que en esta materia distingue a Costa Rica, en los niveles de educación básica tiende a haber una situación regional más homogénea, pero la brecha se amplía de manera significativa en cuanto a la educación superior, que es justamente el nivel que, en igualdad de circunstancias, puede hacer inclinar la balanza en favor de una localidad determinada a la hora de decidir la calidad, el monto y la naturaleza de un proyecto de inversión internacional.

En resumen, si se toma como vector de análisis el desarrollo exportador —que constituye una de las principales “razones de ser” del estilo de desarrollo predominante en la RNAL—, el patrón territorial de la economía costarricense se caracteriza por un conjunto de rasgos que traducen hechos estilizados propios de cada región. El primer rasgo es que, al reafirmar su condición de espacio de concentración de actividades y recursos factoriales, la región central aparece como la única con una proyección definida y firme en los mercados de exportación.

Cuadro 24

COSTA RICA: NIVELES EDUCATIVOS DE LA POBLACIÓN POR REGIONES

(Porcentajes)

| | Central | Chorotega | Pacífico Central | Brunca | Huétar Norte | Huétar Atlántica |
|-------------------------|---------|-----------|------------------|--------|--------------|------------------|
| Ningún grado | 9 | 12 | 14 | 14 | 17 | 14 |
| Primaria incompleta | 26 | 32 | 30 | 35 | 32 | 33 |
| Primaria completa | 24 | 24 | 25 | 29 | 30 | 27 |
| Secundaria incompleta | 17 | 15 | 15 | 10 | 11 | 14 |
| Secundaria completa | 8 | 6 | 6 | 4 | 3 | 4 |
| Educación universitaria | 14 | 8 | 5 | 4 | 5 | 4 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de PROCOMER.

El nivel educativo promedio de sus habitantes es el más elevado del país, es donde se presenta el número más elevado de miembros del hogar que cuentan con empleo, tiene la proporción más baja de pobladores pobres del país, la más elevada entre la población ocupada asalariada y la mayor parte de las inversiones radicadas bajo el régimen de zona franca. Siguen después las regiones de Chorotega, Pacífico Central y, en una menor medida, Brunca, que a pesar de la brecha respecto de la región Central, en los últimos años también lograron desarrollar proyectos de exportación bajo el mismo régimen fiscal. Por último, en las regiones Huétar Norte y Huétar Atlántica, con un bajo perfil exportador, la población detenta los más bajos índices educativos en secundaria terminada y estudios universitarios, y los mayores valores sin ningún grado de educación y primaria incompleta, los grados más elevados de informalidad de las actividades productivas y el empleo, y la producción primaria tiene el mayor peso en la estructura productiva y comercial.

Debe señalarse que en Costa Rica —igual que en México, la República Dominicana y los demás países de la región— el cambio del ciclo económico internacional a partir de 2001, y fundamentalmente del estadounidense, significó un fuerte revés a las expectativas de crecimiento y desarrollo depositadas por las elites empresariales y políticas de la RNAL en el nuevo modelo de desarrollo. Este cambio, unido a las transformaciones de la industria maquiladora a escala internacional, aceleradas por la irrupción competitiva de China y otros productores asiáticos, supone en el período más reciente un fuerte quiebre para el desempeño y la dinámica sectoespaciales que dominaron el panorama territorial de los países de la RNAL durante las últimas dos décadas. Dada la prominencia alcanzada por las actividades de exportación y por las inversiones extranjeras en la dinámica agregada del sistema económico de los países del norte de América Latina, este giro de las condiciones internacionales puede significar en muchos casos una retroceso para las regiones “ganadoras” del estilo de desarrollo en curso, lo que supondría para las políticas públicas un fuerte desafío para mantener los equilibrios sociales —muchos de ellos precarios— en contextos sociales de fuerte desigualdad.

4. Una visión de las desigualdades interregionales de los países del norte de América Latina

Más allá de las diferencias de niveles de desarrollo de los países, la RNAL sigue siendo, desde un punto de vista comparativo internacional, una región pobre con diferencias sociales internas muy marcadas. Prácticamente todos los indicadores disponibles permiten observar diferencias considerables entre las diversas zonas constitutivas de los países. La pobreza se extiende por toda la región. Existe tanto en las zonas rurales como en las zonas urbanas y las ciudades principales.

La información disponible sobre la producción y el empleo a escala regional de los países es de poca calidad, con la excepción relativa de México, que cuenta con series del PIB de los estados que son compatibles con las cuentas nacionales. Con las limitaciones propias de una información restringida, es posible confirmar que todos los países considerados se caracterizan por desigualdades sustanciales del desarrollo económico de sus regiones. Salvo raras excepciones, el desempeño de las regiones de los distintos países está lejos de manifestar procesos, así sea tenues, de convergencia. Las cifras de ingreso promedio disponibles para algunos países, cuando es posible compararlas en diferentes momentos temporales, revelan una ampliación de las brechas en este rubro. El análisis de series de largo plazo del PIB por habitante de las entidades federativas mexicanas permite ilustrar esta tendencia.

El cuadro 25 presenta la evolución del PIB real por habitante de las 32 entidades federativas de la República Mexicana, expresado como proporción del PIB por habitante nacional en el período 1970-2002. Este período de 32 años permite observar algunas tendencias generales de la dinámica de diferenciación regional antes (1970-1985) y después (1985-2002) de la instauración del estilo vigente de desarrollo.

El examen de estos dos subperíodos muestra algunos de los efectos territoriales del nuevo modelo económico y cómo se acumulan las diferencias interregionales. Se aprecia que en la década de 1980 se interrumpió la incipiente tendencia hacia la convergencia que había aparecido en México desde fines de los años sesenta. Obsérvese cómo todas las entidades con un PIB por habitante menor al nacional tendieron a disminuir la brecha entre 1970 y 1985.⁵⁹ Este hecho sugiere la existencia, en aquellos años, de una situación relativamente equiparable a la supuesta en las hipótesis de la convergencia absoluta: es decir, que al crecer las regiones rezagadas por encima del promedio, su nivel de ingreso tiende con el tiempo a igualarse con el de las más adelantadas.

En el período siguiente, que corresponde con la fase de instauración y despliegue del modelo económico actual, esa tendencia desapareció y la dispersión del crecimiento del PIB entre las regiones volvió a aumentar. Entre 1985 y 2002, el nivel relativo del PIB real por habitante de las 19 entidades con un ingreso menor al promedio nacional tiende a disminuir, en algunos casos incluso de manera muy marcada. Esto último es el caso de las entidades federativas más pobres, y en especial las del Pacífico Sur: Guerrero, Chiapas y Oaxaca, cuyo PIB por habitante se sitúa en 2002 con respecto al promedio nacional en niveles anteriores a los alcanzados hacia 1985.

⁵⁹ Con la excepción de Sinaloa, Estado de México, Nayarit, y Veracruz. Para un análisis más detallado, véase Godínez (2000).

Cuadro 25

MÉXICO: PIB POR HABITANTE
PROMEDIO NACIONAL = 100

| Estado | 1970 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2002 |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| D.F. | 207,7 | 212,2 | 216,7 | 233,9 | 248,5 | 256,7 | 256,3 |
| Nuevo León | 169,3 | 164,6 | 163,0 | 161,5 | 165,9 | 175,1 | 177,4 |
| Quintana Roo | 109,2 | 147,8 | 114,4 | 151,1 | 169,2 | 147,9 | 164,4 |
| Campeche | 83,1 | 76,0 | 127,1 | 160,9 | 176,7 | 152,4 | 162,6 |
| Chihuahua | 93,9 | 93,6 | 102,0 | 119,2 | 129,1 | 144,4 | 134,3 |
| Coahuila | 115,3 | 112,9 | 111,7 | 116,8 | 128,3 | 132,4 | 133,0 |
| Baja California Sur | 144,1 | 132,9 | 113,2 | 126,0 | 135,7 | 124,6 | 128,4 |
| Aguascalientes | 77,2 | 81,4 | 85,8 | 96,4 | 109,2 | 118,3 | 124,4 |
| Sonora | 129,1 | 106,3 | 115,1 | 115,8 | 121,7 | 121,7 | 121,8 |
| Baja California | 152,2 | 139,0 | 137,0 | 136,8 | 124,8 | 129,8 | 120,4 |
| Querétaro | 74,4 | 88,6 | 99,4 | 100,5 | 109,6 | 119,4 | 118,4 |
| Tamaulipas | 106,7 | 106,6 | 100,0 | 102,7 | 104,4 | 107,7 | 101,9 |
| Jalisco | 103,7 | 104,1 | 101,9 | 101,3 | 97,1 | 99,0 | 100,8 |
| Nacional | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Colima | 87,0 | 91,9 | 111,2 | 105,8 | 106,0 | 99,4 | 95,5 |
| Morelos | 87,8 | 79,1 | 82,7 | 91,1 | 88,5 | 87,7 | 93,4 |
| Durango | 66,4 | 70,4 | 83,6 | 79,3 | 84,9 | 81,8 | 87,0 |
| Sinaloa | 95,5 | 78,6 | 82,3 | 85,2 | 87,0 | 79,5 | 81,7 |
| Yucatán | 73,6 | 74,9 | 70,4 | 73,3 | 77,4 | 78,8 | 80,8 |
| Estado de México | 100,2 | 97,8 | 92,1 | 89,1 | 78,5 | 79,8 | 78,3 |
| San Luis Potosí | 58,0 | 57,5 | 66,3 | 73,1 | 71,2 | 72,9 | 74,1 |
| Guanajuato | 68,5 | 65,3 | 68,6 | 67,8 | 70,4 | 68,3 | 70,6 |
| Puebla | 60,3 | 65,8 | 63,9 | 62,5 | 62,0 | 65,7 | 65,8 |
| Nayarit | 85,1 | 72,2 | 73,6 | 69,5 | 62,9 | 59,4 | 63,4 |
| Hidalgo | 53,2 | 62,3 | 64,8 | 71,1 | 60,5 | 61,8 | 62,0 |
| Tabasco | 60,9 | 85,5 | 83,4 | 72,3 | 70,5 | 60,4 | 61,7 |
| Veracruz | 75,8 | 66,1 | 68,5 | 66,7 | 65,0 | 58,1 | 58,8 |
| Zacatecas | 45,8 | 45,2 | 56,5 | 60,2 | 59,8 | 54,5 | 58,0 |
| Michoacán | 51,7 | 57,3 | 54,6 | 56,9 | 58,6 | 57,4 | 58,0 |
| Tlaxcala | 43,6 | 58,3 | 71,1 | 58,6 | 53,9 | 54,7 | 57,1 |
| Guerrero | 59,1 | 60,2 | 58,8 | 60,3 | 59,1 | 51,8 | 53,1 |
| Chiapas | 45,5 | 52,8 | 64,6 | 49,3 | 48,1 | 42,5 | 43,4 |
| Oaxaca | 35,6 | 41,2 | 50,0 | 46,7 | 47,4 | 42,1 | 43,3 |

Fuente: Modelo SIREM Regional.

Estos datos sugieren claramente que la menor capacidad de expansión del conjunto de la economía desde los años ochenta aumentó la dispersión del crecimiento a escala interregional. Este hecho parece un tanto paradójico por haber ocurrido al mismo tiempo que se verificaba una transferencia de población e industrias manufactureras del centro hacia otras entidades de la República. En todo caso, la experiencia reciente de México parece mostrar que un bajo crecimiento económico no sólo anula la posibilidad de consolidar, por incipientes que ellos sean, procesos de “convergencia” entre las regiones, sino que incluso puede ahondar la dinámica del distanciamiento regional y generar una nueva jerarquía espacial del dinamismo económico y el ingreso.

Regresando al caso más general de la RNAL, la persistencia de las desigualdades en el ingreso y, como se ha sugerido, su ensanchamiento a lo largo del tiempo en numerosos casos, se agudiza al incluir en el análisis la ausencia, la precariedad y el deterioro de las infraestructuras físicas y de los servicios públicos básicos que suelen prevalecer históricamente en las zonas más rezagadas de los países. Como es sabido, las restricciones presupuestarias en las últimas dos décadas por la crisis fiscal de la mayor parte de los estados de la región y las orientaciones de la propia política pública, incrementaron la magnitud de este problema, y por consiguiente sus consecuencias negativas en el nivel de bienestar de la población. Este hecho reforzó el panorama de las desigualdades territoriales al ampliar las brechas territoriales de externalidades propicias para la inversión en todos los países.

Otro rasgo distintivo del período reciente en la RNAL, directamente atribuible al sistema de incentivos económicos de la nueva estrategia, es el cambio que en algunos casos fue incluso espectacular de los mecanismos del desarrollo territorial. En el marco del esquema económico asociado a la sustitución de importaciones, el crecimiento de las regiones menos desarrolladas de los países fue, en muchos casos, igual o más intenso que algunas de las más desarrolladas. En el período reciente, como ya se sugirió con base en el caso de México, sucedió lo contrario. Información fragmentaria y evidencia anecdótica sobre los países del Istmo Centroamericano avalan, así sea parcialmente, esta afirmación.⁶⁰

⁶⁰ Véanse, por ejemplo, las diferencias interregionales de los países que se han documentado en los Informes sobre Desarrollo Humano realizados periódicamente por el PNUD.