

EL DISTRITO FEDERAL Y SUS PROBLEMAS

David Ibarra
14 de diciembre de 2000

En este artículo deseo comentar la investigación emprendida por María de los Angeles Moreno y Antonio Suárez Mc Auliffe, *D.F. Horizonte 2020*, sobre los problemas de la capital de la República, con el añadido de algunas reflexiones de mi cosecha.

La investigación queda estructurada en cinco grandes ejes o capítulos: integración territorial y medio ambiente, agua potable y saneamiento, empleo y crecimiento económico, desarrollo social, y financiamiento y coparticipación. En cada caso, se parte de un diagnóstico de situación del que se derivan recomendaciones interrelacionadas con el fin de transformar el desarrollo histórico tipificado por la anarquía, en un desarrollo planeado, ordenado dentro del concepto de “ciudad-meta”, es decir, con la jerarquización de objetivos y acciones para impulsar una transformación razonable y humana del espacio de nuestra capital.

En el primer eje (integración territorial y medio ambiente), el estudio resalta la reducción injustificable de las áreas de conservación ecológica y recarga de acuíferos (entre 1990 y 2000 se ha perdido el 11% de sus superficies); la disminución de la población en las delegaciones tradicionales de alta urbanización, en tanto, se acrecientan las presiones en las de alta proporción de superficie ecológica. Las áreas verdes (4% de la superficie total) representan apenas algo más del 40% de la norma internacional mínima. La desorganización del transporte ciudadano y la anarquía en la distribución de centros de trabajo y vivienda, hace que el 45% de la población invierta entre una y cuatro horas en los traslados cotidianos, que el metro pierda peso en la movilización de personas o que los trabajadores de menor ingreso deban gastar el 16% de su salario en ese servicio. Todo ello, impide, además mejorar la calidad del aire, a lo que se añade el inadecuado

manejo de la basura. Todos esos apuntamientos conducen a proponer objetivos específicos que van desde la preservación de las zonas de reserva ecológica, la regeneración y densificación de las colonias populares, hasta la remodelación del sistema de transporte o la formación de varias submetrópolis con alto grado de autonomía.

El último eje de la investigación que glosaré se refiere a empleo y producción. Aquí se emprenden proyecciones de la población total y activa del Distrito Federal, así como de los trabajadores flotantes, a fin de precisar la demanda de empleo. Los supuestos programáticos consisten en ofrecer ocupación al crecimiento natural de la fuerza de trabajo, así como lograr mejoramientos en la productividad y en las remuneraciones. Las metas son modestas (crear 36 mil empleos promedio por año y 81 mil si se toma en cuenta a la población flotante) por cuanto apenas harían mella en la reducción del subempleo (del 24% al 21%) y de la pobreza en las próximas dos décadas.

En este punto conviene advertir la presencia de fenómenos importantísimos que afectarán, quiérase o no, la evolución socioeconómica de la ciudad de México. De un lado, está su proceso de maduración demográfica, más pronunciado que el del conjunto del país, y que significará menores presiones en el mercado de trabajo con alteración de las demandas de los servicios públicos, sobre todo en materia de educación, salud y vivienda. En contrapartida, cabría subrayar que la capital de la república ya ha iniciado una etapa de declinación económica.

Puesto en otros términos, se ha terminado y se revierte el ciclo en el cual los índices de prosperidad de la ciudad de México rebasaban con creces a los de la provincia. Las razones del fenómeno son múltiples pero podrían agruparse en tres grandes categorías. Una primera se refiere a la terminación del proceso interno de sustitución de manufacturas y servicios de la periferia en favor de la capital de la república, atribuible a las sustanciales economías derivadas de la concentración de demanda y de servicios

públicos y privados en esta última localización. Ahora surgen con fuerza factores de expulsión, deseconomías, asociados a la aglomeración de actividades, al alza en los costos comparativos de los factores productivos. Por último, están los efectos de la alteración en profundidad de la estrategia nacional de desarrollo al pasar de la sustitución nacional de importaciones al crecimiento hacia afuera. El mercado doméstico y en particular el de la ciudad de México, pierden terreno como polos del crecimiento. Muchas de las actividades económicas ubicadas en la capital del país sufren un doble embate ante la apertura externa: el de tener una localización por lo general inadecuada al impulso exportador y el de quedar particularmente sujetas a la competencia de los abastecedores foráneos por ser el mercado nacional más atractivo.

Los tres factores mencionados se han combinado para provocar la emigración dinámica de numerosas actividades productivas hacia la provincia y más recientemente hacia la frontera norte y las costas. En los hechos, el producto generado en el Distrito Federal ha venido perdiendo participación en el valor agregado de la economía desde hace tres décadas. En 1970, representaba alrededor del 28% del producto nacional, mientras en 2000, se reduce al 20%, es decir se da ya un retroceso relativo de casi el 30%. Visto de una manera más cercana, el crecimiento del producto generado en el Distrito Federal en el período 1993-1998, apenas ascendió al 60% de la expansión media de la economía nacional y la ponderación del empleo manufacturero en el propio Distrito Federal baja de 15% a 11% nacional entre 1995 y 1999. En el futuro se prevé que su valor agregado siga perdiendo peso hasta representar menos del 15% en 2020 en la proyección más optimista.

Los fenómenos enunciados no parecen ser reversibles, ni conviene que todos lo sean. Sin embargo, habrá que buscar con deliberación especialidades productivas compatibles con la situación real en que se ha de desenvolver el futuro de la ciudad de

México, a fin de hacer tolerables los efectos transicionales, las dislocaciones inevitables en la producción, el empleo y la pobreza. Además, junto a los acomodos de ese origen, en la Zona Metropolitana persisten problemas acumulados por décadas que, al estar cercanos al punto crítico, requieren también de atención urgente.

Sin pretender subsanar todos los rezagos ni consolidar las mudanzas indispensables en torno a la nueva vocación productiva del Distrito Federal, las metas propuestas en el trabajo conducen a precisar cifras elevadísimas de inversión comparativa. El ejercicio prospectivo apoyado en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo supondría alcanzar montos de 300 mil millones de pesos por año (a precios actuales) en el quinquenio 2000-2005 y de 500 mil millones en 2020. Aunque se trata de un esfuerzo de inversión compartido entre Estado y sector privado, la simple referencia al esfuerzo inversor del gobierno en los últimos cuatro años —apenas 10 mil millones de pesos por ejercicio—, hace resaltar los obstáculos —financieros— que enfrentaría el cumplimiento de las metas propuestas, dada la necesaria complementariedad entre la formación de capital público y la de empresas o personas. Pareciera que en el D.F. se recrudece la peligrosa declinación de la formación pública de capital que ha visto reducir su participación en la inversión nacional del 43% al 18% y al 10% entre 1980, 1996 y 1999, poniendo en riesgo crecimiento y productividad del futuro.

Las limitaciones financieras del Distrito Federal están agravadas por a la reducción en las participaciones federales (26% en 1989, frente a 16% en 1999) y por el servicio de una deuda compensatoria que ha tendido a crecer rápidamente en la última década. En particular, el gobierno del Distrito Federal está excluido del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y no se le ha transferido el presupuesto educativo, como parte del programa de descentralización del gasto social de la federación. Además, las erogaciones asociadas

a la ampliación del metro han quedado al cargo exclusivo del presupuesto local, mientras se mantienen altos subsidios al transporte de la población citadina.

Ante la precaria situación financiera con que deberá iniciarse la remodelación programática del Distrito Federal, se recomiendan varias medidas. Destacan entre ellas, la celebración de convenios financieros y fiscales con la federación y las entidades federativas circunvecinas, la actualización de los derechos del agua, de otros servicios y de los gravámenes prediales, el establecimiento de impuestos ecológicos, la modernización de la administración tributaria y la identificación de nuevas fuentes de ingreso. Del lado del gasto, se subraya la conveniencia de redoblar el rigor en la observancia de las prelación de un programa de acción del Distrito Federal, descentralizar su manejo y avanzar en equilibrar las cuentas de los organismos y empresas descentralizados.

Con todo, la solución de los dilemas enfrentados por la ciudad de México, no depende sólo del gobierno local, ni siquiera de la acción coordinada con las entidades federativas aledañas por necesaria que sea. Humanizar, compensar o revertir la declinación de muchas de las actividades del principal polo económico del país, depende del ordenamiento, hasta ahora caótico, del proceso nacional de transición económica y, en particular, de imprimir racionalidad a la emigración de las plantas productivas hacia localizaciones con mejores ventajas competitivas en un mundo sin fronteras.

La conclusión es inescapable: como cuestión de importancia nacional habrá que enmendar rezagos y, sobre todo, identificar y fomentar deliberada, sistemáticamente, las actividades que puedan integrar la nueva vocación productiva del Distrito Federal. En ese y otros terrenos la tarea es la de recobrar un espacio civilizado, vivible. Al efecto, habría que aprovechar los márgenes asequibles de maniobra: la presión demográfica en descenso, la oferta de los cuadros técnicos mejor entrenados del país, la concentración de centros educativos de excelencia y de muchos de los principales núcleos empresariales. Aparte de polo turístico o de comunicaciones de primera importancia, convendría hacer

en una o varias de las submetrópolis de la ciudad de México, un gran centro de innovación, investigación y desarrollo, semejante al Silicon Valley o a otros núcleos de avanzada de las naciones industrializadas.

Por lo demás, rebasado el encono natural asociado a la lucha por la alternancia política, es tiempo de asumir la tarea posmoderna, reconstructiva de enfrentar simultáneamente los problemas desatendidos y las dislocaciones creadas en la adaptación nacional a mercados libérrimos y modernidad democrática.

En síntesis, el libro D.F. Horizonte 2020 constituye una aportación valiosísima al reordenamiento programático de las acciones públicas en la capital de la República. Es un punto de partida, lo mismo para ahondar el análisis de los problemas y seleccionar las soluciones más aptas, que para dar un paso adelante en la remodelación, necesariamente consensual y creativa, de la economía y la sociedad mexicanas.