

# ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Complejo geográfico,  
socioeconómico y político  
Qué fue, qué es y qué pasa

**Ángel Bassols Batalla y Gloria  
González Salazar (coordinadores)**  
**Javier Delgadillo Macías (compilador)**



COLECCIÓN: LA ESTRUCTURA ECONÓMICA  
Y SOCIAL DE MÉXICO



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

# ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Complejo geográfico, socioeconómico y  
político

ÁNGEL BASSOLS BATALLA  
Y GLORIA GONZÁLEZ SALAZAR  
(*coordinadores*)

JAVIER DELGADILLO MACÍAS  
(*compilador*)



DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. José Sarukhán Kérmez

*Rector*

Dr. Francisco Barnés de Castro

*Secretario General*

Maestro Mario Melgar Adalid

*Coordinador de Humanidades*

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Lic. Benito Rey Romay

*Director*

Dr. José Luis Rangel Díaz

*Secretario Académico*

Lic. Víctor Manuel Bernal Sahagún

*Secretario Técnico*

María Dolores de la Peña

*Jefa del Departamento de Ediciones*

Edición al cuidado de Presentación Pinero

© Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Primera edición: 1993

Derechos reservados conforme a la ley

Impreso y hecho en México

*Printed and made in Mexico*

ISBN 968-36-3000-6

# ÍNDICE

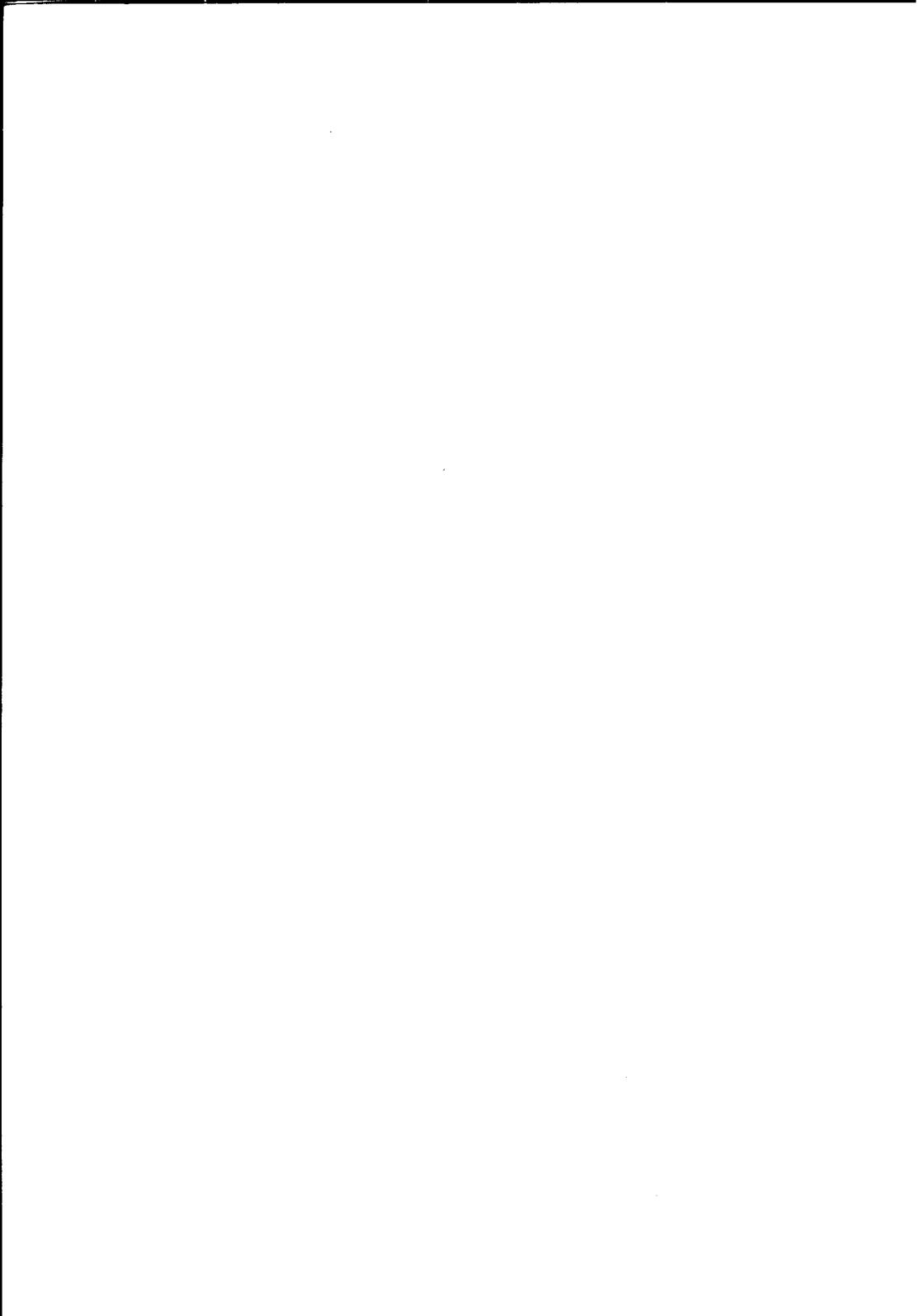
PRESENTACIÓN DEL DIRECTOR DEL IIEC	9
PRESENTACIÓN DE LOS COORDINADORES DEL ESTUDIO	11
I. Introducción y marco de referencia, <i>por Ángel Bassols Batalla</i>	14
II. Uso y deterioro de los recursos y factores físico-geográficos, <i>por Ma. de Lourdes Valdez         Rodríguez</i>	50
III. Economía Política del agua, <i>por Javier Delgadillo         Macías</i>	68
IV. El crecimiento desordenado de la ciudad de México. Algunas notas, <i>por Eulalia Peña Torres</i>	88
V. Crecimiento y distribución territorial de la población en la ZMCM, <i>por Adolfo Sánchez Almanza</i>	103
VI. Crecimiento metropolitano y políticas urbanas, <i>por Carlos Bustamante Lemus</i>	128
VII. Aspectos monográficos de la industria manufacturera, <i>por Raúl Huerta García</i>	154
VIII. Dialéctica contradictoria del transporte, <i>por Bernardo         Navarro Benítez</i>	175
IX. La dinámica habitacional, indicador del nivel de vida urbana, <i>por Alejandro Méndez Rodríguez</i>	192
X. El abasto alimentario en la ZMCM, <i>por Felipe Torres         Torres</i>	218

XI. Aspectos relevantes del sector informal, <i>por Carlos Bustamante Lemus</i>	246
XII. Finanzas públicas y gasto social, <i>por Andrés Blancas Neria</i>	276
XIII. Dinámica de la concentración educativa, <i>por Iris Guevara González</i>	310
XIV. Maquila domiciliaria y estilo de vida, <i>por José Antonio Alonso</i>	324
XV. La Asamblea de Representantes del DF. ¿Una reforma que nadie quería?, <i>por Mario Bassols Ricárdez y Rocío Corona Martínez</i>	339
XVI. ¿Qué hacer con la megalópolis? Participación social en el Valle de México, <i>por Pedro Moctezuma Barragán</i>	373
XVII. El problema ecológico en la Cuenca de México, <i>por Luis Manuel Guerra</i>	392
XVIII. Acerca de la calidad de la vida, <i>por Gloria González Salazar</i>	406
LOS AUTORES	432

## RECONOCIMIENTO

El análisis de la problemática urbana de la ciudad de México constituye actualmente una preocupación central del gobierno capitalino como un conocimiento científico indispensable que respalde la toma de decisiones para mejorar las condiciones de vida del conjunto de la población metropolitana. En tal contexto el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y su director hacen un reconocimiento público a las autoridades del Departamento del Distrito Federal por su desinteresado apoyo a la edición de la presente obra, la cual constituye indudablemente un estudio objetivo de los diversos y complejos problemas de la gran urbe, amén de que contribuya con propuestas para el entendimiento y solución de los mismos en el marco de una mayor participación colectiva.

Ciudad Universitaria  
Marzo de 1993



## PRESENTACIÓN DEL DIRECTOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

En todo el ámbito nacional, así como en muy numerosos centros científicos del extranjero, y por razones y motivos múltiples, se analiza y cuestiona, o se comenta, lo que es la ciudad de México, lo que en ella sucede y lo que le sucederá.

De lo que sucede, los comentarios y los juicios van de lo preocupante a lo terrible. En cuanto a su porvenir, todos son ominosos y concluyen en pronósticos pavorosos. Del gran problema que hoy representa, los comentaristas, casi siempre, señalan culpables sin argumentación suficiente: al Gobierno Federal, a los “chilangos”, o bien a todos ellos coligados. Así, con elementos parciales se endereza una gran crítica a estos presuntos y únicos responsables; pocas veces se reflexiona o diagnostica que al problema actual y al mayor que se puede prever, han contribuido las diferentes entidades y población de todo el país.

Lo anterior no se señala aquí para extender culpabilidades, ni siquiera para distribuir la culpa. Ello no resulta necesario.

Independientemente de que son los habitantes de la Ciudad de México —de su extensa zona metropolitana, que no sólo del Distrito Federal— los generadores de los efectos perniciosos que en ella se dan, el fenómeno urbano que preocupa a todos es producto de un complejo de factores de diferente orden, cuantía y naturaleza: desde la propia y particular geografía del Valle en que tal fenómeno se produce, hasta las diferencias de dotación de recursos naturales que determinan los grandes o tremendos contrastes entre las diversas regiones del extenso territorio nacional. O aún más: desde la insuficiente economía nacional que los habitantes del país no hemos podido superar, hasta la constante concentración de la inversión —que no sólo se decide en la ciudad de México y sus zonas conurbadas— en discordancia con el elevado crecimiento demográfico que se ha dado y da en todo lo ancho y largo del territorio.

Pero también nuestra historia contribuye con sus secuelas y presencias políticas y sociales, así como la propia concentración demográfica que se retroalimenta configurando una de esas causaciones circulares acumulativas —o círculos viciosos llamados llanamente— que son la explicación de los tan frecuentes fenómenos humanos de difícil regulación.

A destacar el origen y la trascendencia nacionales de lo que en el Valle

de México sucede, así como de animar su estudio como un complejo de factores incidentes muy difícilmente separables analíticamente, destina el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México este libro que recoge, ordena y sistematiza una gran cantidad de información reciente, que da una idea clara de la anatomía del problema y buena cuenta del funcionamiento distorsionado de la Zona Metropolitana de la ciudad de México.

El propósito del Instituto no es sólo ayudar a investigadores y maestros con el material acumulado y con los análisis que los autores hacen dentro de sus textos. Persigue también, con un especial interés, dar a conocer a la población, principalmente a la que la habita, qué ha sido, qué es y qué sucede en la Zona Metropolitana del Valle de México: en ese "complejo geográfico, económico, político y social".

BENITO REY ROMAY  
Septiembre de 1992

## PRESENTACIÓN DE LOS COORDINADORES

Existen numerosas obras sobre el tema que aquí presentamos; empero, el texto que ofrecemos no es redundante o repetitivo, dado que nuestra concepción del término "ciudad" incluye obligadamente al medio rural que la circunda, sin el cual no puede explicarse la existencia de la metrópoli, pues la mancha urbana y su espacio vecino integran *juntos* la correspondiente región socioeconómica. Tampoco podemos comprender su papel en el marco de la nación si no ubicamos a la ciudad y a su región media en el seno de las regiones todas que conforman la República. Por otra parte debemos situar al conglomerado urbano inmerso en su base *natural*, analizando, por tanto, su historia geológica, su geomorfología y climas; los suelos y la vegetación del área regional; también resulta obligado seguir su devenir histórico y comprender las actuales estructuras socioeconómicas producto de esa interacción naturaleza-sociedad llevada a cabo en el curso de siglos. Pero en vista de esa más intensa transformación reciente de la capital del país, el estudio histórico debe abarcar por igual el señalamiento de las raíces y los condicionantes más o menos remotos de la aglomeración, así como los factores recientes y los que hoy siguen actuando para normar el curso de su desarrollo.

En este marco, la consideración de los avances y las limitaciones a que se ha enfrentado la planeación urbana, y de los fenómenos sociopolíticos más recientes, tienen una singular importancia que se trata de mostrar en los ensayos correspondientes al igual que la de algunos problemas clave para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), como son, entre otros, el agua, la contaminación, el abasto, el transporte, la vivienda, la educación y la calidad de vida.

En las páginas de este libro procuramos incluir algunos de los caracteres que singularizan a esas condicionantes y factores, destacando lo básico y dejando a un lado lo que puede considerarse secundario. Por razones de espacio, esta obra colectiva de ninguna manera aspira a ser completa ni tiene pretensiones enciclopédicas. Podemos asegurar, en cambio, que se ha hecho un esfuerzo para unir ideas de distintos investigadores (entre ellos economistas, sociólogos y geógrafos de proyección económica), en aras de reunir materiales precisamente fruto de ese deseo de escribir los capítulos del libro con real conocimiento de causa, por especialistas en cada rama, varios de ellos jóvenes. O por ello mismo, para hacerlos partícipes de un

proyecto colectivo, destinado a divulgar entre el gran público mexicano los problemas de la ZMCM.

Se seleccionaron 17 grandes temas, con el propósito de cubrir los principales aspectos que permitan ofrecer un panorama de la cuenca y de la zona metropolitana general, así como su lugar en la regionalización del país y la división interna del espacio urbano y rural. Insistimos en el carácter polifacético de esta obra y en su limitado número de páginas, lo cual ha obligado a redactar capítulos breves, conservando en ellos sólo lo más importante de cada tema. También el número de mapas, gráficas y cuadros se vio inevitablemente constreñido a lo indispensable, sin con ello rebajar la calidad de los escritos.

Entre los autores se destacan varios investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y de otras instituciones de educación superior, entre las cuales se cuentan la Universidad Autónoma Metropolitana en Iztapalapa y Xochimilco. La obra fue dirigida conjuntamente por la maestra Gloria González Salazar y el doctor Ángel Bassols Batalla, coordinador del Área de Desarrollo Regional y Urbano del Instituto de Investigaciones Económicas. A partir de 1989, cuando se concibió la realización del libro, se llevaron a cabo numerosas reuniones con todos los participantes a fin de dar cuerpo a la idea. Se elaboraron tres versiones de cada texto antes de llegar al definitivo. Nos congratulamos de que la difícil tarea haya llegado a feliz término y podamos ofrecer a los estudiosos una nueva obra sobre la complicada problemática de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y su región.

El proyecto quedó enmarcado dentro del programa de actividades del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, y se pudo realizar gracias al apoyo de las autoridades del propio Instituto, en especial su director, el lic. Benito Rey Romay, quien lo promovió y mostró un particular interés porque esta obra se incluyera en el programa de actividades y publicaciones. También recibimos ayuda para recabar información y realizar visitas sobre el terreno, de parte de autoridades en todas las delegaciones políticas de la capital, del Departamento del Distrito Federal, de numerosos municipios —conurbados o no— de la cuenca, así como de la Comisión de Coordinación del Desarrollo Rural (COCODER), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la Dirección de Meteorología y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

La presente obra constituye un esfuerzo más del IIEC en el estudio de la problemática de la economía urbana y regional. En este caso, con referencia especial a la Ciudad de México y su Área Metropolitana que constituye uno de los problemas más graves del México actual.

Asimismo esperamos que este volumen, además de la contribución que representa para el conocimiento de la problemática que aborda, constituya un estímulo para que los estudiosos del tema continúen profundizando en sus distintas vertientes desde el ángulo de sus diversas disciplinas, dado el carácter multidisciplinario de estos fenómenos.

MTRA. GLORIA GONZÁLEZ SALAZAR  
DR. ÁNGEL BASSOLS BATALLA

# I

## INTRODUCCIÓN Y MARCO DE REFERENCIA

ÁNGEL BASSOLS BATALLA\*

### 1. RECUERDOS FANTASMALES Y ANTECEDENTES METODOLÓGICOS

El hecho de haber nacido en una ciudad determinada, en este caso la de México, e incluso el que hayamos vivido en ella por varios decenios, no permite asegurar que la conocemos desde el punto de vista social, aunque nos haya tocado presenciar su reciente proceso de intensa y compleja transformación. Precisamente porque este último ha sido uno de los más vastos y rápidos que se registran en el mundo contemporáneo, entenderlo significa estudiarlo a fondo en el gabinete y proceder al mismo tiempo y a lo largo de muchos años a una incesante investigación de campo. Entonces, alcanzar un cierto grado de conocimiento es fruto del empeño realizado en las dos vertientes: la que corresponde al hecho de *habitar* y moverse en el espacio citadino, y la de índole *profesional*, cuando aquél se lleva a cabo siguiendo rigurosos lineamientos de orden metodológico en aras de cumplir determinados objetivos. Veamos brevemente los dos aspectos, para que el lector juzgue por sí mismo hasta dónde poseemos cierto grado de conocimiento de esas realidades, el cual nos permita tratar más tarde el tema de la actual regionalización socioeconómica en la Cuenca de México.

#### *Apenas fue ayer*

Desde aquellos años iniciales de la niñez y juventud nos interesamos por ir conociendo, en forma gradual, la complicada problemática de la ciudad y su región socioeconómica, movidos entonces por una curiosidad inagotable. ¿Dónde nacimos? ¿Qué cosas son estas calles y plazas, estos bosques y

\* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

campos? Cuando tomamos conciencia de lo que era, la urbe tenía un tamaño medio, pues en 1940 no superaba 1.8 millones de habitantes. Todavía en los años treinta era posible observar los restos de la vasta red de canales que existió en la parte sur, entre ellos los del canal de La Viga que comunicaban las aguas de Xochimilco con el centro comercial. Ningún municipio del estado de México se había conurbado en la mancha urbana y localidades como Villa Obregón (San Ángel), Tacuba, Tlalpan y Contreras llevaban una existencia en buena medida aislada del corazón metropolitano. Y qué decir del fabuloso Teotihuacan, lejanísimo sitio de los dioses rodeado de inmensos magueyales, o del pueblo de Otumba, al cual se llegaba en largo viaje por tren, para recorrer cascos de viejas haciendas en la seca tierra donde los otomíes resistieron 400 años de ruda servidumbre. Aquí y allá se conservaban los restos de primitivas culturas, en Tepexpan, Cuicuilco y Tlapacoya, en tanto los salones del Museo Nacional en la calle de Moneda mostraban lo que pudo salvarse del desastre ocurrido durante la primera mitad del siglo XVI: alfarería, ídolos, el célebre Calendario Azteca. Las maquetas de la cuenca lacustre y de la Gran Tenochtitlan nos intrigaban, haciéndonos pensar en aquellos tiempos idos. ¡Si se hubiese conservado hasta entonces el paisaje de otrora: las lagunas, los canales, la gran isla donde orgullosamente se levantaba la mágica ciudad de los mexicas! Años después vería en países de Oriente y en la propia Europa cómo persisten hasta hoy, unos al lado de otros, los monumentos de culturas diversas, que engloban miles de años. Al menos las excavaciones del Templo Mayor nos han revelado en tiempos recientes algunos destellos de la majestuosidad inherente a esa urbe sin par del antiguo Anáhuac. El de entonces era el México central del maíz de olas fieles, que cantaba Gabriela Mistral, añoranza de algo que fue y que se perdió para siempre. ¡Civilizaciones van y civilizaciones vienen!

La ciudad atraía como un imán y allá íbamos cada fin de semana, a lo que era todavía el muy rústico "México viejo" de Luis González Obregón, aunque ya se inauguraba el Palacio de Bellas Artes y nuevas colonias surgían a partir del centro, uniendo pueblos antiguos, hacia Tacubaya, el Tepeyac, Mixcoac y Culhuacán.

Descubríamos desde entonces "el otro México", el de inmundas vecindades en el centro, el de las sórdidas barriadas que crecían a ojos vistos hacia el este y el norte, mientras en las Lomas de Chapultepec se acomodaba la clase pudiente y la Roma y Narvarte se afianzaban a un lento pero incesante ritmo como reductos de los sectores medios, robustecidos durante el porfiriato y después de la Revolución. En plena guerra mundial la concurrencia a la preparatoria nocturna y nuestro trabajo inicial nos metie-

ron de lleno en la problemática social de la convivencia estudiantil, de la relación humana y del activismo político en lucha contra el fascismo. Fuimos pequeños actores en la vida ciudadana, parte a su vez del drama mundial que entonces nos conmovía. Tianguis y museos, plazas y antros nocturnos: todo tratamos de conocerlo, para tener derecho a llamarnos ciudadanos, sin saber que todo eso nos serviría más tarde en el estudio regional. Profesores y estudiantes, financieros y empleados, tranviarios y obreros, cargadores de mercado y mujerzuelas de callejones oscuros: todo formaba parte de la amalgama humana, que después reuniríamos en cuadros estadísticos y relaciones espaciales.

Y salimos al mundo de la cuenca. Todavía entonces tranvías y camiones recorrían grandes trechos prácticamente deshabitados; ir al Desierto de los Leones representaba larga travesía y las lomas de Tarango, el Cerro del Judío y el Ajusco eran parajes solitarios donde se practicaba el excursionismo para llegar a los grandes bosques y las altas cumbres montañosas.

Numerosas ocasiones subimos a partir de Río Frío las moles del Tláloc y desde Amecameca alcanzamos las nieves —entonces abundantes— del Iztaccíhuatl. Varias veces ascendimos al cráter del Popocatepetl, para contemplar desde ahí el majestuoso espectáculo de la cuenca, el valle de Puebla y más allá la Malinche y al oriente el cono casi perfecto del Citlaltépetl. Nos fuimos compenetrando con la agreste naturaleza del paisaje volcánico, cuando hollamos la casi virgen topografía del Pedregal, del Xitle y la Sierra de Guadalupe. En plan ya de investigación geográfica, los recorridos con biólogos nos acercaron a la fauna, todavía variada y rica, y a la flora que en escalones sucesivos iba, desde los secos pastizales de Chalco y las ciénegas de Texcoco a las zonas boscosas de en medio y hasta los terrenos de tupidas coníferas en lo alto y luego los húmedos de nuestros “páramos”. Allá estaba la ciudad, hundida entre espejos de agua cuando llovía o cubierta por remolinos de polvo a fines del invierno o en plena sequía primavera. ¡Qué bello espectáculo debe haberse ofrecido a los ojos de los españoles cuando bajaron por primera vez a la Gran Tenochtitlan!

Pero todas aquellas vivencias se convirtieron en eso: retrovisión de algo ido, recuerdos fantasmales de un México en buena medida ahora desaparecido y en 1960 envuelto ya en una vorágine de construcción febril, tanto en el seno como fuera de la vieja ciudad, para acabar convirtiéndola 30 años más tarde en algo que resultó casi su antítesis, su otro yo. Los canales al centro desaparecieron; los bosques de la planicie fueron arrasados; las iglesias y las casas señoriales de la Vieja Traza se vieron rodeadas por nuevos edificios y hoy se pierden en las calles de incesante tránsito vehicular o de bullicioso comercio informal. Los pueblos de la cuenca cen-

tral quedaron literalmente engullidos por la mancha urbana y en la periferia surgieron inmensas barriadas pobres o se extendieron selectas colonias de gente privilegiada.

Primero en la historia fue la destrucción de todo símbolo mexica y el entronizamiento del poder colonial precisamente ahí donde era el ombligo de la luna, el centro del universo mexica; luego vino la concentración industrial y de servicios, en simbiosis con la demográfica, todo ello a causa de una centralización política que no ha sido posible superar. Ese proceso contemporáneo es el que nos fue dable contemplar y en el ejercicio profesional tratamos de ir desentrañando.

### *Los pasos previos en el análisis*

Colaboraciones en la prensa nos permitieron escribir desde la década de 1950 algunos artículos sobre la ciudad, entre descriptivos y costumbristas, en *Novedades* primero y en *El Día* después. Hacia 1964 redacté para fallida colección el ensayo "La Ciudad de México y su región económica", mismo que permaneció inédito. En él diferenciaba claramente los conceptos de "Ciudad de México", "Distrito Federal", "Cuenca de México" y "región económica", que parecían todavía confusos. Trataba el ambiente natural de la cuenca, las etapas del proceso histórico y la ciudad como entidad económica y política, al igual que exploraba la estructura interna de la propia aglomeración y de la cuenca-región. Terminaba el escrito con algunas perspectivas que entonces se antojaban viables para la ciudad y la zona vecina.

Por lo que respecta a la estructura interna de la ciudad dividía a ésta en "subregiones" del conjunto urbano: a) la zona central ("el primer cuadro"); b) la zona norte, con áreas industriales dentro y fuera del Distrito Federal; c) el occidente, incluyendo el bosque de Chapultepec y colonias de clase rica; d) el sur residencial, con población de clases "medias", además de áreas comerciales y educativas entonces nacientes, entre las avenidas Universidad e Insurgentes; e) el oriente mixto industrial-residencial y de colonias proletarias, entre las cuales se destacaba el actual Nezahualcóyotl. Ya fuera de la ciudad propiamente dicha: a) las delegaciones Iztacalco, Iztapalapa y norte de Tlalpan, entonces todavía semirurales, con granjas ganaderas, huertas y parcelas cultivadas de cereales; b) señalaba la existencia de antiguas empresas textiles rodeadas por colonias populares en la Magdalena Contreras y Tacubaya (en 1964 Xochimilco y Tláhuac continuaban viviendo "del trabajo agrícola en las chinampas y terrenos que antes formaban parte del lecho lacustre"); c) desde Milpa Alta al Ajusco y

Tlálóc se destacaban tierras agrícolas de altura con cereales, frutales y flores, combinadas con ganadería extensiva.

Las subregiones, localizadas dentro de la región económica de la cuenca y fuera del Distrito Federal eran: 1) las zonas industriales que ya abarcaban buena parte de los municipios conurbados, desde Tlalnepantla y Cuautitlán a Tultitlán y Ecatepec. Estas actividades industriales se complementaban con las ganaderas intensivas y de agricultura cerealera. 2) Entre Zumpango, Texcoco y La Paz se instalaban algunas empresas industriales aisladas, pero el grueso de la población vivía de las ocupaciones agrícolas (algunas tierras cultivadas a base de riego) e incluso pesca en el “modesto lago de Texcoco”. 3) El sureste del estado de México se distinguía del resto de las subregiones de la cuenca tanto por las riquezas forestales en Tlalmanalco y Amecameca (con la gran fábrica de papel San Rafael) como por los productos derivados de la leche que Chalco enviaba a la metrópoli. 4) Por su parte, el norte-noreste —hasta los límites con Hidalgo y Tlaxcala— estaba cubierto con abundantes plantaciones de maguey, además de plantas cementeras en Apaxco y ranchos ganaderos en Otumba, Tecámac y Acolman.

Dos años más tarde, presenté en la Conferencia Regional Latinoamericana de la Unión Geográfica Internacional, celebrada en la propia capital del país, una ponencia sobre “La ciudad de México y su región económica”, en momentos en que todavía se consideraba a la ciudad en forma separada de otras delegaciones que se iban anexando al espacio urbano propiamente dicho.

Porque de todos modos en ese año 1966 ya la invasión de la mancha urbana se producía con mayor rapidez dentro de las delegaciones vecinas y la conurbación, con buena parte de los municipios de Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec de Morelos, Zaragoza, La Paz, Tultitlán, Nezahualcóyotl y otros del estado de México, era a cada instante más evidente. Señalaba entonces que “la mayor parte del Distrito Federal constituye todavía regiones rurales que abarcan la casi totalidad de las delegaciones de Milpa Alta, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac, Magdalena Contreras, Cuajimalpa y espacios muy importantes de Villa Obregón, Iztapalapa, Iztacalco, así como menores en Gustavo A. Madero, Coyoacán y Azcapotzalco”.

Definíamos a la “región económica” especial de la ZCMD como el espacio total del Distrito Federal y los 54 municipios del estado de México entonces considerados, con una estructura de especialización industrial, gran comercio y servicios de corte más o menos moderno. En el complejo desempeñaba un papel decisivo el transporte, enlazando al mayor mercado de consumo de la República con su propio territorio rural inmediato, con otras

regiones del Centro-Este y de todo el país. Se agregaban a esas actividades principales las secundarias, de índole agrícola, ganadera y forestal. Todo ello se explica, decíamos, por el hecho de contar en su seno con la máxima concentración demográfica de la nación, creada como tal a través de la historia.

En ese trabajo analizábamos el carácter de la industria en la ciudad y la región así como sus problemas, entre los que destacaban varios relacionados con la indispensable descentralización económica, que diversos autores de entonces<sup>1</sup> trataban con amplitud. En mi trabajo agregaba los otros factores económicos determinantes en la ya clara concentración productiva de la ZMCM y terminaba con una nueva división interna de la ciudad y su región económica media, coincidente en lo básico con la presentada en 1964. No sin manejar ciertas ilusiones llamábamos a llevar a cabo medidas para “evitar los males que la concentración excesiva acarrea”, todo ello dentro de una evolución planificada, pues de otro modo “los problemas urbanos de la ciudad de México crecerán con el tiempo hasta volverse casi insolubles”. Estos problemas deberían resolverse dentro del marco de las necesidades de todo el país.

Muy poco tiempo después de celebrarse esa memorable conferencia de 1966 estábamos ya adentrados en terrenos de la especialización regional, tratando de afinar una metodología propia para nuestro país.<sup>2</sup> Estudios de otras zonas nos impidieron reanudar el conocimiento de la problemática en la cuenca y la ZMCM; hasta que en 1972 lo hicimos para redactar una ponencia presentada al Congreso de Canadá, en esta ocasión apuntando a los problemas de la contaminación del medio (“The Bassin of Mexico”), que resultaban “del continuo proceso de concentración demográfica e industrial en la región económica del Gran México”. Llamamos entonces a “formular un Plan General de Desarrollo de la cuenca de México que ataque en todos los frentes y modifique los resultados —que hasta hoy en su mayoría han sido negativos— del impacto del hombre sobre la naturaleza, llevado a cabo sin orden ni plan por siglos”.

La oportunidad por volver al campo la ofreció finalmente nuestra participación en este libro colectivo, para lo cual desde 1988 nos embarcamos en estudios de campo por toda la cuenca para comprobar al detalle la expansión de la mancha urbana y la realidad existente en materia socioeco-

<sup>1</sup> Entre ellos Ernesto López Malo, con *Ensayo sobre localización de la industria en México*, México, UNAM, 1960, y Paul Lamartine Yates con *El desarrollo regional de México*.

<sup>2</sup> Véase *La división económica regional de México*, México, UNAM, 1967.

nómica, tanto en la propia aglomeración como fuera de ella.<sup>3</sup> En ese y otros trabajos resumía recientes evaluaciones de los daños causados por los terremotos de 1985, comprobados sobre el terreno, así como los problemas creados por la proliferación de centenares de colonias populares en zonas montañosas de difícil pendiente, incluso en barrancas minadas, al igual que recordaba los fuertes incrementos de la ZMCM en todos los parámetros económicos a partir de 1940. Para 1988 las zonas periféricas de la aglomeración se “inflaban” ya en forma monstruosa a resultas de la formación de nuevas colonias proletarias habitadas por inmigrantes del interior del país y también por miles de personas “expulsadas” del Distrito Federal “debido al incremento en las rentas y por la escandalosa especulación con lotes urbanos”. Entonces, en el apogeo de la crisis, el economista Manuel Aguilar Gómez señalaba que “lejos de ser símbolo de pujanza económica, esta asfixiante aglomeración urbana [la ZMCM] expresa el dramático colonialismo interno en que ha estado inmerso el desarrollo mexicano”. Nuestro propio artículo terminaba, otra vez, demandando “un progresista y efectivo desarrollo regional: todas las regiones crecen y lo están exigiendo. No deseamos dejar a los mexicanos del futuro ‘desiertos de pobreza’ sino alcanzar el equilibrio en ese antiguo ‘paraíso’, como alguna vez llamé a México Alejandro de Humboldt”.

En el curso de 1991, y con el expreso propósito de colaborar en esta obra, procedimos durante varias semanas a recorrer de nuevo toda la cuenca, en especial su zona urbanizada. Espléndida oportunidad ésta para volver a cada una de las delegaciones del Distrito Federal y a todos los municipios conurbados; obtener en ellos información; visitar fábricas, escuelas e instituciones de todo tipo; entrar en hogares para entrevistar a centenares de residentes y, al final de todo, señalar en mapas la localización de objetivos socioeconómicos. Los recorridos se realizaron para clarificar sobre el terreno tanto la expansión de la mancha urbana como la situación de las áreas rurales, el grado de desarrollo agrícola y la subsistencia de ramas económicas como las actividades ganaderas y la explotación forestal. Los problemas ecológicos en la cuenca no se pueden comprender sin llevar a cabo múltiples visitas a todas las zonas, tanto urbanas como rurales y desde los municipios de Apaxco y Hueycoxtila hasta Ozumba e Isidro Fabela.

La regionalización de la cuenca no es un problema matemático ni exclusivamente de incremento demográfico sino que puede lograrse mediante la experiencia directa sobre el terreno, a la cual se agregan cuadros y

<sup>3</sup> Véase “Una supermetrópoli en explosiva expansión”, en *Posición*, núm. 6/7, México, 1988.

elementos cartográficos. La especialización regional es un producto del desarrollo material y por tanto requiere de mucho más que una mera acumulación de números.

Recibimos el apoyo de numerosas instituciones locales para llevar a cabo visitas especiales; en varios municipios del estado de México y delegaciones del Distrito Federal la ayuda permitió incluso realizar recorridos con auxilio de guías. En Chalco, Otumba, Zumpango, Tlalnepantla, Apaxco y la Sierra de Guadalupe llevamos a cabo investigaciones de campo con estudiantes del Colegio de Geografía de la UNAM. Toda la zona alta hoy sujeta a protección ecológica, al sur y norte de la mancha urbana, fue detalladamente estudiada en unión de otros autores de esta obra; en especial resultó valiosa la colaboración de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER). Ya en forma individual, durante muchas semanas, en largas jornadas, volvimos al Centro Histórico para proceder ahora en detalle a hacer la disección casi anatómica de este corazón de la ciudad. Y así lo hicimos de nuevo en la ZMCM y la cuenca toda. Primero fue ese viejo núcleo, desde San Fernando a la nueva Merced, de Rayón a Fray Servando y de la Ciudadela a la avenida del Trabajo.

Un centro polifacético y profundamente contrastado, donde se conservan más de 100 objetivos de primera importancia, desde las ruinas del Templo Mayor hasta palacios y residencias coloniales, de armónicas plazas a maravillosos frescos de los grandes artistas, arquitectura y escultura singulares que reflejan la historia toda del pueblo mexicano. Una Catedral única y un puñado de iglesias impresionantes; antiguos conventos y claustros renacidos. Museos y exhibiciones de múltiples aspectos; la vieja Universidad y el absurdo rascacielos en plena calle de Madero.

Pero en ese núcleo medular de la capital, las expresiones de la vida humana actual reflejan profundas desigualdades y agudos problemas. Si algunas vecindades fueron reconstruidas a raíz de los sismos de 1985, otras muchas —del barrio de Guerrero a la colonia Morelos— continúan albergando deplorablemente a miles de personas. Mercados del comercio regular se desbordan y la economía subterránea invade calles y plazas, impidiendo incluso la circulación vehicular. Casas decadentes por todos lados, edificios semiderruidos; vicios y delincuencia irrumpen a diario, de Garibaldi a Tepito y por toda la zona oriente del Centro Histórico. Ciudad que, como lo ha mostrado Tovar y de Teresa, perdió la mayor parte de sus edificios coloniales, sin hablar ya de prácticamente todos los prehispánicos, sobre los cuales se erigieron palacios y casas del conquistador, a su vez hoy derruidos. Nadie niega que se hacen esfuerzos por conservar lo poco que queda después del arrasador vendaval. Pero ¿no se acabará por perder casi

elementos cartográficos. La especialización regional es un producto del desarrollo material y por tanto requiere de mucho más que una mera acumulación de números.

Recibimos el apoyo de numerosas instituciones locales para llevar a cabo visitas especiales; en varios municipios del estado de México y delegaciones del Distrito Federal la ayuda permitió incluso realizar recorridos con auxilio de guías. En Chalco, Otumba, Zumpango, Tlalnepantla, Apaxco y la Sierra de Guadalupe llevamos a cabo investigaciones de campo con estudiantes del Colegio de Geografía de la UNAM. Toda la zona alta hoy sujeta a protección ecológica, al sur y norte de la mancha urbana, fue detalladamente estudiada en unión de otros autores de esta obra; en especial resultó valiosa la colaboración de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER). Ya en forma individual, durante muchas semanas, en largas jornadas, volvimos al Centro Histórico para proceder ahora en detalle a hacer la disección casi anatómica de este corazón de la ciudad. Y así lo hicimos de nuevo en la ZMCM y la cuenca toda. Primero fue ese viejo núcleo, desde San Fernando a la nueva Merced, de Rayón a Fray Servando y de la Ciudadela a la avenida del Trabajo.

Un centro polifacético y profundamente contrastado, donde se conservan más de 100 objetivos de primera importancia, desde las ruinas del Templo Mayor hasta palacios y residencias coloniales, de armónicas plazas a maravillosos frescos de los grandes artistas, arquitectura y escultura singulares que reflejan la historia toda del pueblo mexicano. Una Catedral única y un puñado de iglesias impresionantes; antiguos conventos y claustros renacidos. Museos y exhibiciones de múltiples aspectos; la vieja Universidad y el absurdo rascacielos en plena calle de Madero.

Pero en ese núcleo medular de la capital, las expresiones de la vida humana actual reflejan profundas desigualdades y agudos problemas. Si algunas vecindades fueron reconstruidas a raíz de los sismos de 1985, otras muchas —del barrio de Guerrero a la colonia Morelos— continúan albergando deplorablemente a miles de personas. Mercados del comercio regular se desbordan y la economía subterránea invade calles y plazas, impidiendo incluso la circulación vehicular. Casas decadentes por todos lados, edificios semiderruidos; vicios y delincuencia irrumpen a diario, de Garibaldi a Tepito y por toda la zona oriente del Centro Histórico. Ciudad que, como lo ha mostrado Tovar y de Teresa, perdió la mayor parte de sus edificios coloniales, sin hablar ya de prácticamente todos los prehispánicos, sobre los cuales se erigieron palacios y casas del conquistador, a su vez hoy derruidos. Nadie niega que se hacen esfuerzos por conservar lo poco que queda después del arrasador vendaval. Pero ¿no se acabará por perder casi

todo el resto, como resultado de una desenfrenada especulación, de una situación de subdesarrollo, cuya crisis es capaz de arrasarlo valores que debieron ser eternos? Y sobre todo ¿cuándo se elevarán esos paupérrimos niveles de vida, de miles y miles de habitantes del Centro, para permitir que se rehagan totalmente sus infames viviendas y conviertan su existencia de un martirio en una gloria: la de habitar el punto neurálgico de una gran ciudad renovada y compartan así la esperanza de un país donde se enaltezca al hombre y se trabaje con celo para no perder las huellas del pasado? El anuncio de que la iniciativa privada cooperará en esa labor de rescate del Centro Histórico es plausible.

Fuerte impresión deja al observador atento esa identificación con la naturaleza, el hombre y la economía de la cuenca de México. Agudos contrastes entre el noreste semiseco de Otumba y los restos de bosques en las alturas del suroeste. Zonas tan auténticamente obreras como las de mediano desarrollo en otras partes del mundo, junto a inmundas concentraciones de casuchas metidas entre bosques y alturas que sobrepasan ya los 2 900 metros sobre el nivel del mar. Restos de profundas culturas, que se desentierran por todos lados y modelos de casas ultramodernas en los nuevos fraccionamientos de la gran burguesía al poniente o al suroeste de la aglomeración. Manchones de agricultura comercial con riego asegurado y míseras parcelas de frágil maíz temporalero. Granjas modernas donde se crían caballos de pura sangre y antiguas zonas ganaderas literalmente engullidas por la mancha urbana. No es solamente la nuestra una ciudad de clases sino que toda la cuenca de México lo es.

## 2. CÓMO SE FUE GESTANDO LA DIVISIÓN INTERNA DEL ESPACIO SOCIAL

### *El principio: ascenso y caída de las ciudades prehispánicas*

Suman ya miles, tal vez centenares de miles, los documentos, folletos y libros donde se habla de la historia de esta en otros tiempos llamada "muy noble y leal Ciudad de México". Para evitar repetir lo señalado en los capítulos de este libro, aquí sólo mencionaremos algunos pasajes relacionados con la división del espacio transformado por el hombre en la cuenca y posteriormente en la ciudad de México, necesarios para entender lo que hoy se observa. 1) El *Atlas histórico de Mesoamérica* (L. Manzanilla y L. López Luján, 1988) es muy gráfico al mostrar la época del esplendor teotihuacano, pues 50-60% de la población en la cuenca se concentraba en esa zona que tenía "el dominio político y económico de toda la región". En ésta existían

10 centros provinciales y se hallaba subdividida en 8 “regiones”, entre ellas varias donde se regaban las tierras. Existía una intensa relación con áreas externas a la cuenca, tropicales o no, de donde se recibía por ejemplo algodón y alimentos indispensables. 2) El Códice Boturini (interpretado en 1975 por la profesora Consuelo Martínez de Cuervo) claramente muestra, dentro de la etapa de las invasiones chichimecas, la peregrinación de los nahuas mexicas o aztecas que, tras arribar a la región de Tula, pasaron a las actuales Atitalaquia y Atotonilco, en el hoy estado de Hidalgo. De ahí en adelante sus movimientos se llevaron a cabo dentro de la cuenca: de Apasco a Zumpango y Xaltocan, de ahí a Ecatepec y Tulpetlac y más tarde a Cuautitlán, el cerro del Chiquihuite y la zona de Azcapotzalco. De Chapultepec fueron expulsados a Tizapán y después también tuvieron que salir de allí, por Mexicalzingo e Iztacalco y Mixintlán, “de donde se fueron introduciendo al lago para construir sobre chinampas la gran ciudad que asombró a los conquistadores españoles”. Desde la salida del mítico Aztlán, en 1091, habían transcurrido 234 años cuando los mexicas, enfrascados en constante y violenta guerra con sus perseguidores asentados con anterioridad en la cuenca, fundan su capital en las islas de los lagos centrales. Conocedores al detalle del medio físico, los aztecas tuvieron que “vivir pescando con redes”, como dice al comenzar la segunda mitad del siglo XVI Fernando Alvarado Tezozómoc y fincaron mucho de su mitología en la relación con la naturaleza: adoraban —dice E. Wolf— al sol “que perecería en medio de los terremotos” del centro de México.

3) Es obvio que ya mucho antes de esas fechas se practicaba la agricultura entre los xochimilcas, chalcas, tepanecas, acolhuas y demás grupos que habían fundado señoríos después del esplendor de Teotihuacan y Tula. Para el momento en que se forma la Triple Alianza (1434), el dominio mexica se va afianzando en la cuenca, pues en su civilización “es claro que palidece la división entre rural y urbano cuando se comprende que lo segundo no puede existir sin lo primero. Toda ciudad —agrega Ignacio Bernal— presupone un “tierra adentro” más o menos rural. Esta combinación forma la “región simbiótica, tan discutida hoy”. Esa agricultura se combinaba entonces con una muy extensa caza de fauna mayor y menor (de la cual vivieron con anterioridad los primitivos pobladores de Tepexpan, Cuicuico, Tlapacoya, Chalco y el Pedregal). Se practicaba la recolección de frutos y el aprovechamiento de materiales para construcción, amén de un intenso comercio, elaboración de tejidos y artesanías, orfebrería de metales y escultura. Los cultivos intensivos de chinampas estaban ya muy extendidos, no sólo en los actuales Xochimilco y Tláhuac sino sobre la laguna de México, para lo cual se debieron erigir albarradones y acueduc-

tos, que según Pedro Carrasco “confirmaron a la Cuenca de México como la región más importante de la Mesa Central”. Texcoco había tenido gran importancia y logró dominar incluso tierras de la cuenca del Papaloapan, como parte de las cinco capitales toltecas: Xaltocan, Azcapotzalco, Culhuacan, Xico y la propia Texcoco.

4) Antes de ser subyugada la población de la Gran Tenochtitlan podría haber llegado hasta 300 000 habitantes y concentraba los principales edificios en el centro ceremonial, mientras la ciudad se dividía en cuatro partes y varios “calpullis” o tierras comunales. Más allá de la zona urbanizada había chinampas y colonias agrícolas localizadas en la tierra firme de la cuenca. Pronto el “reino” de México desplazó al señorío de Culhuacan y dominó la parte sur de la propia cuenca, desde Churubusco a Iztapalapa y Xochimilco; después lo hizo con sectores del norte, hasta Tenayuca y Ecatepec. Pero subsistían otros “reinos” en Texcoco, Tlacopan (Tacuba) y Chalco. La alianza llegó a consolidar su dominio en toda la pequeña región y de ahí los mexicas se expandieron a Toluca, el centro de Oaxaca, toda la costa central de Veracruz y la Huasteca, así como a otras tierras colindando con Michoacán y llegaron hasta el Istmo de Tehuantepec y Guatemala.

Mary W. Helms asevera categóricamente que “El crecimiento y expansión del Estado Mexica fue posible básicamente por la exitosa explotación de los recursos naturales y los productos agrícolas de la Cuenca de México y sus áreas vecinas”.<sup>4</sup> A su vez el escritor F. Benítez transcribe en *Los primeros mexicanos* las afirmaciones de que en el siglo XVI el suelo de la cuenca era “feracísimo y tal que en muchas partes produce cosechas desmedidas”. Comerciabán con los señoríos mayas en Tabasco, Campeche y Chiapas, a través de Acalan y Xicalango. Pero tratar la organización política y las conquistas militares de los mexicas sale más allá de los propósitos de estas líneas. De cualquier manera, no es posible dejar de mencionar el vasto sistema comercial establecido en esa parte de Mesoamérica, el cual permitía el abastecimiento de los mercados en la Gran Tenochtitlán: los “pochtecas” o mercaderes profesionales adquirieron con el tiempo una enorme importancia. Comercio y tributo de los pueblos subyugados se enlazaron íntimamente para consolidar lo que Eulalia Guzmán llamaba “la Confederación Mexica” y al mismo tiempo la debilitaron, pues los españoles supieron ganarse aliados entre los enemigos del poderío azteca y así conquistar con relativa facilidad la sede de los señoríos en la cuenca de México. Lo que resulta incuestionable es la formación original de lazos econó-

<sup>4</sup> Mary W. Helms, *Middle America*, 1975.

micos entre el altiplano y buena parte de la antigua Mesoamérica, lo cual fue aprovechado por los colonialistas para ir forjando el destino de la ciudad de México como árbitro futuro de la suerte política y social.

### *Nuestra Edad Intermedia: 300 años de coloniaje*

En la larga época colonial se fue creando la nueva ciudad de México, que en el siglo XVI contaba con cuatro amplios mercados y áreas internas destinadas a los artesanos, según relataba F. Cervantes de Salazar (1554). A finales del XVII el abastecimiento de agua provenía de Santa Fe y Chapultepec, además del acueducto de Churubusco; la creciente importancia de la ciudad se advertía en el gran volumen de abasto alimentario con el cual se satisfacían las necesidades de sus habitantes. Por otro lado, A. de Vetancourt refería con deleite la existencia de las huertas y jardines que se extendían desde Tlalpan a Coyoacán y Tacubaya, entonces pequeños pueblos.

El principal problema siguió siendo el de las inundaciones, para cuya solución se llevaron a cabo las obras de Nochistongo, primero bajo dirección del europeo (¿alemán?) E. Martínez, que fracasaron al principio y se hubieron de prolongar hasta su terminación en 1789. Miles de indígenas perecieron en su curso, pero eran absolutamente necesarias por la obstinación para engrandecer la capital del Virreinato. Al respecto y en los primeros años del XIX A. de Humboldt señalaba que mejor se hubiese regulado el flujo del agua mediante un sistema de lagos, cuyo funcionamiento por medio de canales habría abaratado el transporte de mercancías desde Tula, Cuautitlán y Chalco. Pero todo esto ni se imaginó hacer porque nunca se trató de conservar la superficie lacustre antes existente ni tampoco se contaba con la necesaria técnica para realizarlo, de haberse intentado. La economía colonial no se basaba ya en la producción de chinampas ni la riqueza venía de la flora o de la fauna sino del interior de las minas. El modelo prehispánico fue sustituido por otro y el medio de la cuenca fue sacrificado para hacer un nuevo tipo de ciudad. A su vez, la urbe creció y se sofisticó: en 1777 Juan de Vieyra hacía notar<sup>5</sup> que en la capital ya existía cierta especialización de vendedores por calles, en tanto proliferaban las iglesias y conventos (había 47 de ellos), entre nuevas plazas y palacios como el de la Inquisición, férreo mecanismo opresor que cumplía con inaudita rudeza su

<sup>5</sup> Véase Salvador Novo, *Seis siglos de la ciudad de México*, México, 1974.

cometido de aplastar a las almas rebeldes. Los cronistas Luis González Obregón y Artemio de Valle Arizpe han descrito con fineza edificios, gente y sucesidos de la antigua ciudad.

### *Los tiempos finales de la Colonia y después*

Fue el propio Humboldt el primer investigador que señaló tanto los factores externos del crecimiento de la urbe colonial como los principales aspectos de su organización interna. “No puede darse espectáculo más rico y variado que el que presenta el valle”, dice asombrado el sabio alemán en el *Ensayo político*, donde con deleite va sacando a luz su descubrimiento de palacios y jardines que adornaban las calles de la ciudad y el interior de la cuenca. Ésta es por entonces una región “media” donde destacan, además de la capital, los poblados de Texcoco, Coyoacán, Tacubaya y Tacuba; John Tutino incluye entre los centros subregionales de interés a Otumba y Acolman.<sup>6</sup> En Texcoco, la antigua “Atenas” de Nezahualcóyotl, se fabricaban telas de algodón, pero ya México producía variados artículos, desde pólvora y vidrio a químicos y coches de pasaje. La explicación de su relativo auge reside en la red de caminos que la enlazan con las redes de minas del centro y norte y más allá hasta el Nuevo México, además con Monterrey, Guadalajara y en especial con Veracruz, puerto a la sazón casi único para el comercio exterior.

En la región central de la Nueva España a punto de levantarse en armas por su independencia, Humboldt incluye 11 intendencias que abarcaban hasta la costa de Acapulco y cuya población llegaba a 1 511 000 personas (de ellas 146 000 en la capital). Por su parte, la Intendencia de México colindaba con las de San Luis Potosí, Veracruz y Puebla: más de dos tercios era ahí país montañoso, con grandes llanos de los valles y la cuenca. Describe el estado de las industrias, señalando para la ciudad de México las fábricas de tabaco, jabón, platería, monedas, etc. La agricultura en la cuenca se desarrollaba a base de cereales, especialmente maíz y trigo, así como abundantes frutales de clima “templado” e incluso olivares, además del maguey en la zona noreste para fabricar el pulque. Apenas se refiere a la ganadería local, pues ésta prosperaba en las zonas oriental y norte, pero su consumo en la ciudad de México era muy alto. El comercio en el interior de la Nueva España central era intenso y ello fue factor determinante del creciente poderío económico de la capital.

<sup>6</sup> John Tutino, *Provinces of Early Mexico*, Los Ángeles, UCLA, 1976.

Esta situación continuó a lo largo de buena parte del siglo XIX, mientras la nación independiente trataba —sin lograrlo— de impulsar el capitalismo industrial. El caos entonces existente favoreció a la ciudad capital en su lento crecimiento demográfico y económico, hasta que llegó la “revolución de los ferrocarriles”, cuyo trazo en las principales líneas se dirigía desde y hacia la metrópoli, a regiones agrícolas comerciales y a los reales de minas del centro y norte, para exportación a Estados Unidos y además a Europa, a través de Veracruz. *La estructura económica y social de México en la época de la Reforma*, de F. López Cámara (1967), *La vida en México* de la señora Calderón de la Barca (1842) y otros libros resumen las causas del estancamiento urbano. Diversos artículos contenidos en el volumen 61 de SEP-INAH *Ciudad de México: Ensayo de construcción de una historia* (1978) muestran otros aspectos de la evolución durante el siglo pasado. Así, después de afirmar que entre 1800 y 1850 “no existe una expansión física de la ciudad... [ni] podemos hablar aún de un proceso de industrialización que [le] impone un nuevo carácter”, A. López Monjardín señala que para mediados de la centuria había 1 167 establecimientos productivos y comerciales, siendo los comercios del primer cuadro menores que los existentes en las cercanías de la urbe y dedicados al comercio local. Por aquel entonces funcionaban algunas fábricas importantes en el paseo de la Viga, en San Ángel, la Magdalena y Tlalpan, de tal manera que dentro del espacio urbano predominaban las empresas artesanales de pocos trabajadores: la concentración de la propiedad era excesiva, motivado ese hecho por el monopolio de las corporaciones religiosas sobre la tierra. Ya a principios del siglo pasado se advertía la existencia de vecindades “baratas y medias (50 a 75%) en la parte norte del centro, integradas por cuartos o corrales de jacales”. Posteriormente la Iglesia empezó a vender sus propiedades y esto se aceleró con la aplicación de las Leyes de Reforma, aunque condujo a una nueva concentración de la propiedad en la ciudad. “La expansión del área urbana encuentra su apoyo fundamental en la introducción de los ferrocarriles internos”, se dice más tarde, con lo cual se incorporan vastas áreas hasta La Villa, Santa Julia y otras colonias; gracias a ello “se extiende considerablemente a principios del siglo XX”.

Durante el llamado porfiriato la expansión urbana es constante, tanto al noreste como al sur y poniente, con las colonias Roma, Tacuba y la calzada de Balbuena. No es nuestro propósito detallar esta fase de un interesante proceso<sup>7</sup> sino sólo señalar que tiene lugar una “recuperación de la

<sup>7</sup> Al respecto véase *Historia económica de México. El porfiriato. Vida económica*, 1965.

primacía de la ciudad como centro político, económico y cultural”, según escribe M.D. Morales. Desde entonces la especulación con terrenos se erige en una constante a la cual se dedican multitud de propietarios ciudadanos. Por otro lado la falta de servicios propicia que colonias como Guerrero y Santa María “acabaran por constituir verdaderos cinturones de miseria” de la zona central. Los ferrocarriles hacia todos lados (y los tranvías en lo interno) explican en buena medida los cambios a partir de 1889: fueron elementos de la Revolución Industrial que crearon situaciones nuevas antes del movimiento armado de 1910. Pero la rapaz política de los propietarios —a quienes no importa conservar las huellas del pasado— tiende a demoler buena parte de las antiguas mansiones en el hoy Centro Histórico, con lo cual se pierde la mayor parte de las construcciones coloniales. M. González Navarro describe vivamente la ciudad de los pobres y la trágica condición de quienes vivían en los “corrales de indios” cerca del Zócalo y de los habitantes de las vecindades que eran “acaso menos miserables que esos corrales y las [viviendas] de ciertos barrios”.<sup>8</sup>

### *Vías férreas y todo lo demás*

A la decisiva influencia de los ferrocarriles se han referido todos los historiadores sociales, en forma especial G. Garza quien considera que el capitalismo industrial “como modo de producción dominante se consolidó a partir de 1876” y entre ese año y 1910 se establecieron los factores definitivos que inclinaron la balanza (para fungir como el centro industrial del país) “en favor de la ciudad de México”.<sup>9</sup> Desde 1880 se desata la “fiebre de los ferrocarriles”, lo cual posibilitó la inversión extranjera, la creación de un mayor mercado interno y la concentración industrial, entre otros aspectos.<sup>10</sup> Por ejemplo, a los constructores de líneas ferroviarias se les otorgaron subsidios y tarifas preferenciales e incluso tierras vecinas a las vías. Además, de acuerdo con el modelo entonces vigente, se concentró también la energía eléctrica, por lo que no es de extrañar el crecimiento industrial alcanzado en la metrópoli, a pesar de que Monterrey había sido el sitio donde arrancara la gran industria siderúrgica de entonces. La centraliza-

<sup>8</sup> M. González Navarro, *La pobreza en México*, México, El Colegio de México, 1985.

<sup>9</sup> Véase *El proceso de industrialización en la ciudad de México, 1821-1970*, México, El Colegio de México, 1985.

<sup>10</sup> Véase Á. Bassols B., “Bosquejo histórico-geográfico del desarrollo de la red de vías férreas en México”, en *Investigación Económica*, núm. 80, 1960.

ción del poder y su política económica elevó significativamente el monto de las inversiones en la capital, tanto públicas como privadas, y en 1910 la ciudad alcanzaba ya una población de casi medio millón de personas.

Aunque la nueva etapa de industrialización, después de la lucha armada revolucionaria, da lento comienzo en la década de 1930, el efecto de los cambios socioeconómicos llevados a cabo durante el régimen del presidente Cárdenas, aunado a la coyuntura favorable de la segunda guerra mundial y a las políticas que la estimularon, permiten comprobar que es a partir de 1940 cuando crecen los exponentes de la industria manufacturera en el país y en su capital. El porcentaje que la ciudad de México absorbía en personal ocupado del total nacional pasó de 24.6 a 46.0 de 1940 a 1960, y el valor de la producción bruta creció de 32.1 a 46.0 en ese mismo periodo. Aunque el número de obreros y empleados industriales disminuyó a 41.9% en 1970, el valor de lo producido se mantuvo hasta cerca del 47% del volumen general de ese año. G. Garza ya preveía que “la participación de la capital en la industria nacional”, se reduciría después de 1970, pero obviamente continuó creciendo hasta la fecha en valor absoluto (con los vaivenes ocasionados por la crisis económica, a partir de 1982). En el capítulo VII se analiza la estructura de la industria metropolitana; aquí sólo deseamos señalar algunas pautas del acomodo espacial ocurrido en el seno de la región, gozando —como indicaba E. Hernández Laos desde 1977— del beneficio de las economías de escala y también de las externas, que son crecientes, entre éstas “el conjunto de obras infraestructurales englobadas bajo el concepto de condiciones generales de la producción”, tales como los medios de producción y los trabajadores, el transporte, la electricidad, etc., aclara G. Garza. Se produce una centralización económica y al mismo tiempo se concentra el capital en el espacio. Hacia la capital fluyen también el petróleo, para refinarse entonces en Azcapotzalco, el gas y la energía eléctrica; se llevan a cabo grandes obras hidráulicas para abastecer tanto a la industria como a los habitantes de la metrópoli, coadyuvando decisivamente a la creación de la gran urbe que es en la actualidad, cuando ya se ha integrado su “complejo” productivo, distributivo, comercial, financiero, de servicios, educativo y cultural.

Como muestra O. Terrazas, el sistema de ciudades prehispánico que existía en la cuenca fue destruido en la época colonial y las otras poblaciones se hicieron cada vez más dependientes de la mancha urbana.<sup>11</sup> J. Delga-

<sup>11</sup> O. Terrazas, *Estructura territorial de la ciudad de México*, México, DDF-Plaza y Janés, 1988.

do<sup>12</sup> sigue el ritmo del crecimiento conurbado a partir de 1930, el cual se acelera después de 1940: la nueva industria se ubica primero en el norte del Distrito Federal y a partir de 1950 en los municipios vecinos del estado de México, principalmente Tlalnepantla y Ecatepec. Operan en forma sincronizada, en el curso mismo de la segunda guerra mundial, tanto las políticas proteccionistas y de sustitución de importaciones, traducidas en la implantación de incentivos fiscales al desarrollo industrial, reforzados con la Ley de 1955. Nacional Financiera mostraba en 1971 las cifras de ese cambio cualitativo operado en todo el país: el Distrito Federal y el estado de México “aportaron alrededor de un tercio de la producción industrial del país en 1950, poco menos de la mitad en 1960 y el 53% en 1965”.<sup>13</sup> Como ya advertimos, pocos años antes E. López Malo<sup>14</sup> y P. Lamartine Yates<sup>15</sup> habían hecho una acerva crítica al hecho de que “la intervención del Estado mexicano ha contribuido a la centralización de industrias en el Distrito Federal” y de que se careciera de un plan de desarrollo industrial o de otro plan económico que hubiese evitado el desequilibrio espacial. El propio López Malo sugería desde 1960 que, “para atacar la desmesurada concentración de población y actividades en el Distrito Federal”, se creara una Comisión del Valle de México, la cual “propondría medidas y soluciones para la descentralización del Distrito Federal en todos sus aspectos”, aunque cometía el error de respaldar que las industrias se desplazaran “al estado de México colindante con el norte del Distrito Federal”.<sup>16</sup> Así estaba ya sucediendo y así continuó en años posteriores, hasta que la cuenca adquirió su actual perfil como metrópoli concentradora de servicios, industria, construcción, finanzas, abasto, educación y todo lo demás.

### 3. LA CUENCA DE MÉXICO EN EL MARCO DE LAS REGIONES

El libro *México. Formación de regiones económicas*<sup>17</sup> permitió aplicar al caso de nuestro país la metodología regional que hemos trabajado a lo lar-

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Nacional Financiera, *La política industrial en el desarrollo económico de México*, México, 1971.

<sup>14</sup> E. López Malo, *Ensayo sobre localización de la industria en México*, México, UNAM, 1960.

<sup>15</sup> *El desarrollo regional de México*, México, Banco de México, 1962.

<sup>16</sup> E. López Malo, *op. cit.*

<sup>17</sup> UNAM, México, 2ª edición, 1983.

igualmente nexos con otros países, o sea con las regiones mundiales. Un estudio completo incluiría el análisis de toda esta vasta problemática, lo cual sale de los marcos de este libro. No obstante, en capítulos diversos se tocan varios elementos de este cuadro general, que en conjunto debe llamarse "complejo socioeconómico de la ZMCM", cuyas partes internas están ligadas entre sí y éstas con otras regiones mexicanas y del exterior.

Más tarde nos referiremos de nuevo a un hecho concreto, señalado desde hace años: la mancha urbana y, desde luego, los espacios rurales dentro de la cuenca pertenecen a dos entidades federativas (y el municipio de Tizayuca, Hidalgo), por lo cual resultaría indispensable contar con autoridades regionales que permitieran coordinar las acciones por realizar en todo el ámbito de esa "Región especial", el Gran México. ¿Por qué es una Región especial? Obviamente porque comprende la mancha urbana, tanto en el seno del Distrito Federal como en municipios del estado de México, y porque deben incluirse en ella todos los otros municipios (primordialmente de carácter rural) que integran esta zona, donde se llevará a cabo la futura e indispensable regulación del espacio metropolitano. A su vez la Región especial se descompone en regiones medias, subregiones, distritos, comarcas, etc., todos de carácter económico, pues no son áreas naturales sino creadas por la historia social (véase más adelante el texto, el mapa y los cuadros correspondientes).

El cuadro 1 muestra el enorme peso que la Gran Región Centro-Este tiene en el conjunto del país. Nos hemos limitado ahí a presentar el resumen de superficie, población (datos preliminares de 1990), personal ocupado que registraron los Censos Económicos de 1989 (sin incluir los sectores primarios) y el producto interno bruto (PIB) en 1985, últimas cifras publicadas hasta la fecha. Dentro de la propia Gran Región Centro-Este destacan el Distrito Federal y el estado de México, donde se ubica la ZMCM. Ahora bien, debe advertirse que los porcentajes correspondientes a esta última son meras aproximaciones (excepto los datos de superficie y población total), pues no se cuenta con las cifras completas referentes a cada municipio.

La interrelación de la ZMCM con el resto del Centro-Este y todas las otras grandes y pequeñas regiones del país es permanente y abarca todos los renglones de la actividad económica, financiera, política, social y cultural. Representa el mayor mercado en escala nacional y por ello el estudio de dichas relaciones constituye un vasto tema de análisis para futuras investigaciones.

CUADRO 1  
LA ZMCM EN EL PAÍS Y EL CENTRO-ESTE  
(Porcentajes)

Región o entidad	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población total <sup>1</sup> 1990	Personal ocupado <sup>2</sup>				Producto interno bruto				
			Total 1988	Manu- facturas <sup>3</sup> 1988	Comercio 1988	Servicios <sup>4</sup> 1988	Total 1985	Agrope- cuaria, silvicultura y pesca 1985	Industria manufac- turera 1985	Comercio, restaurantes y hoteles, comercios y transportes 1985	Otros servi- cios 1985
Total nacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Centro-Este	5.3	33.3	39.1	43.0	36.2	38.6	44.9	15.3	52.8	52.4	46.3
Distrito Federal	0.1	10.1	21.3	19.2	19.2	24.7	27.1	0.5	24.3	38.4	30.6
Estado de México	1.1	12.1	9.6	14.0	8.7	6.8	10.7	5.6	18.7	8.7	8.8
Puebla	1.7	5.1	3.7	4.3	3.8	3.2	3.1	4.2	3.8	2.5	3.4
Morelos	0.2	1.5	1.3	1.2	1.5	1.4	1.0	1.0	1.0	0.9	1.1
Hidalgo	1.1	2.3	1.4	1.5	1.3	1.1	1.3	1.8	1.9	0.8	1.1
Querétaro	0.6	1.3	1.3	1.9	1.1	1.0	1.0	1.2	1.8	0.7	0.8
Tlaxcala	0.2	0.9	0.5	0.9	0.6	0.4	0.7	1.0	1.3	0.4	0.5
ZMCM <sup>5</sup>	0.3	18.6	27.5	30.4	24.8	28.7	34.0	0.8	39.5	44.0	36.3

<sup>1</sup> Datos preliminares.

<sup>2</sup> Censos económicos. Datos preliminares sólo en zonas urbanas. Excluye agricultura, ganadería, caza y silvicultura.

<sup>3</sup> En zonas urbanas y aserraderos.

<sup>4</sup> Excepto financieros.

<sup>5</sup> Conurbación. Datos preliminares. Comprende el Distrito Federal y 23 municipios del estado de México. No confundir con la Región Especial Cuenca de México en su totalidad, cuyos datos aparecen en el Cuadro 2.

Fuentes: INEGI, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1988-1989; Resultados oportunos. Censos económicos 1989 y Anuario de estadísticas estatales, 1987*, México, 1990.

#### 4. REGIONALIZACIÓN DE LA CUENCA Y LA ZMCM

De ninguna manera deseamos ocupar este apartado para repetir numerosas cifras tomadas del cuadro resumen que se presenta a continuación. Por un lado, éste puede consultarse y obtener las necesarias conclusiones; por otro, en los diferentes capítulos que integran el libro se encuentran datos complementarios, con los cuales se perfilan detalles sobre cada aspecto analizado. Sólo debemos hacer hincapié en que el cuadro 2 es producto de un amplísimo análisis, en el cual se tomaron en cuenta 34 variables escogidas entre las más representativas del panorama demográfico, urbano y rural, social, económico y político que en su conjunto definen los aspectos decisivos de la regionalización. En primer lugar, se trata de una división de carácter socioeconómico, no de índole natural. Difiere por tanto del espacio que abarca la cuenca hidrológica llamada también "de México", pero ésta es más extensa y no interesa a nuestros propósitos. La que manejamos es la Cuenca Económica de México, primer eslabón de la cadena de regiones sobre la cual influye la ZMCM y en cuya área central se ubica la mancha urbana; la conurbación se extiende cada día más y agrega así nuevos territorios. Todos los 25 municipios incorporados total o parcialmente pertenecen al estado de México y más allá se extienden otros 31, de los cuales cinco (Chiautla, Chiconcuac, Teoloyucan, Tezoyuca y Zumpango) están en proceso de ser anexados, aunque por ahora en pequeña porción de su superficie. Pero también presentamos dos detallados mapas de uso del suelo en la Cuenca y en su parte central, abarcando precisamente la mancha urbana en su totalidad y los municipios vecinos. El uso del suelo es el punto básico de la relación naturaleza-sociedad y determina la regionalización de la Cuenca de México y de la propia ZMCM.

En segundo lugar, como el tipo de especialización socioeconómica es un proceso histórico y no un mero juego numérico, la historia económica es vital para entender la realidad de hoy, aunque aquí se presente en forma sumamente compendiada. Es necesario tomar en cuenta las condiciones naturales de la cuenca, superficie y población, principalmente el incremento experimentado en los últimos 40 años en que se estructuró la aglomeración. Agregamos algunos indicadores de población analfabeta y de lengua indígena, así como algo que resulta la columna vertebral: la población económicamente activa (ocupada) según el censo de 1990.

En tercer término, resulta indispensable destacar la especialización productiva, tanto la rural (cuando ella existe) como la industrial de transformación, por subsectores según el censo económico de 1989. No existen datos exactos publicados de la producción agropecuaria municipal, pero sí

CUADRO 2

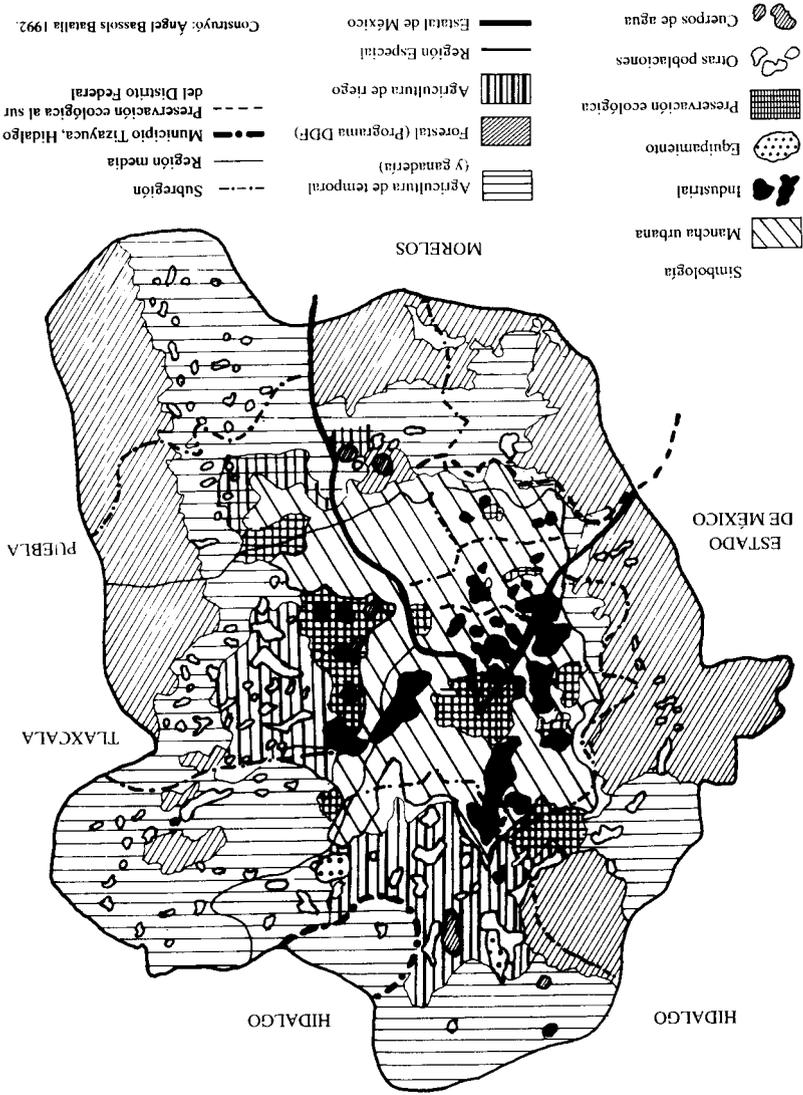
## REGIONALIZACIÓN SOCIOECONÓMICA CUENCA DE MÉXICO, 1992

<i>Rango</i>	<i>Denominación</i>	<i>Ámbito territorial</i>					<i>Total de delegaciones y municipios</i>
		<i>Toda la cuenca</i>	<i>D.F.</i>	<i>Estado de México</i>	<i>Delegaciones</i>	<i>Municipios</i>	
I	E Especial	1	—	—	16	57	73
II	A-B Estatales	2	1	1	16	57	73
III	A1a-a Medias	5	4	—	10	—	10
	A2a-b	—	2	—	6	—	6
	B1a-c	—	—	3	—	27	27
	B2a-c	—	—	3	—	17	17
	B3a-b	—	—	2	—	13	13
IV	Subregiones	14	6	8	16	57	73
V	Comarcas	32	12	20	16	57	73
VI	Distritos	41	6	35	12	47	59

Fuente: Elaboración del autor.

MAPA 2

USO ACTUAL Y POTENCIAL DEL SUELO EN LA REGIÓN ESPECIAL CUENCA DE MÉXICO, 1992



Fuentes: Programa General de Desarrollo Urbano del DF, DDF Atlas de la Ciudad de México, CM-DDF, 1987 y estudio directo de campo.

Construyó: Angel Bassols Baiala 1992.

los correspondientes a las delegaciones del Distrito Federal y las regiones en que se ha dividido el estado de México.

Afortunadamente pudimos disponer de las cifras definitivas incluidas en el censo de población de ambas entidades, a lo cual se agregan las de Tizayuca, Hidalgo, municipio completamente ligado a la vida económica de la cuenca y de la ZMCM. De ahí que aparezcan resúmenes respecto a viviendas dotadas de energía eléctrica y sin drenaje, lo mismo que la subdivisión por ingresos mensuales mínimos y máximos, exponentes de niveles de vida y clases sociales en regiones y subregiones. Hubiéramos deseado agregar en el cuadro los últimos datos sobre ingresos para delegaciones y municipios, número de automóviles registrados y PIB global, por ramas y persona, pero los publicados son parciales, se refieren a mediados de la década de los años ochenta y únicamente permiten obtener estimaciones de hoy.

### *Resumen de la regionalización económica en la Cuenca de México*

La Región Especial (E) abarca la totalidad de la Cuenca Económica, la cual se subdivide en dos Regiones Estatales (Distrito Federal y estado de México, con Tizayuca) y éstas a su vez en dos Regiones Medias en el Distrito Federal y tres en el vecino estado de México. El mapa 4 incluye, además, los límites de 14 subregiones, 32 comarcas y 41 distritos, escalones inferiores de la regionalización.\* Un estudio de mayor detalle conduciría a la separación de ambas intramunicipales, en calidad de microrregiones y áreas: la brevedad de este trabajo y la escala del mapa impidieron señalarlas. El cuadro 2 resume la ardua tarea de regionalizar la Cuenca de México, que por sí sola llevó semanas de trabajo personal.

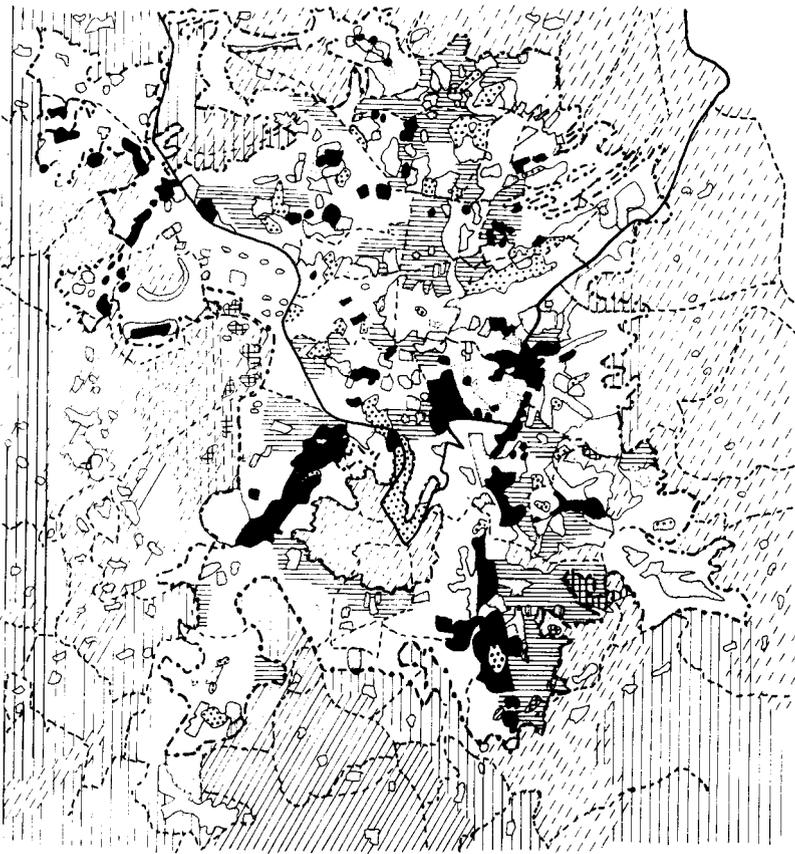
Es la primera vez que en nuestra literatura aparece una regionalización económica completa de la Cuenca de México, apoyada en más de 30 variables, que se suman a datos aportados en cada uno de los capítulos de este libro. Como señalamos, una condición indispensable para que dicha regionalización se pueda utilizar con fines de programación-planificación del espacio en la cuenca es el respeto a la actual división territorial del Distrito Federal y del estado de México (más Tizayuca, Hidalgo).

El cuadro 3 se explica por sí mismo y de él sólo derivamos algunos breves comentarios. Existen en el conurbado espacio económico municipios (y grandes ciudades) con historia y fisonomía propios, que además

\* El mapa de regionalización interna aparece en el capítulo Crecimiento y distribución territorial de la población, p. 108.

USO DE SUELO EN LA MANCHA URBANA Y PARTE CENTRAL DE LA ZCM

MAPA 3



Simbología

	Vaso del ex lago de Texcoco		Agricultura de riego (programa)
	Zonas verdes		Zona habitacional de ingresos altos
	Equipamiento		Zona habitacional de ingresos medios
	Mixto		Zona habitacional popular
	Industria de transformación		Cuerpos de agua
			Agricultura de temporal
			Zonas de protección ecológica y bosque
			Poblaciones
			Límite de la mancha urbana
			Distrito Federal
			Delegaciones y municipios

Fuentes: Atlas de la Ciudad de México: CM-DDE: 1987, "Estructura Territorial de la Ciudad de México: O., Terrazas y E. Precint (coord), DDF, 1988. Mapas INEGI y estudio directo de campo.

poseen una poderosa base industrial y una fuerza obrera. Por ello, resulta un grave error metodológico, que ofende además a los habitantes de los otros centros urbanos, hablar de una sola "ciudad de México" que comprenda sin distinción interna toda la mancha urbana, como si Tlalnepantla, Ecatepec y Naucalpan hubiesen sido borrados del mapa 2. Por contra, en la cuenca hay decenas de municipios (y todo el sur del Distrito Federal) que conservan en su paisaje un carácter rural predominante y una estructura agropecuaria de su economía. De esta manera, pensar en una similitud total del espectro socioeconómico en las entidades de la cuenca es más que un error y perjudica las tareas por realizarse, para alcanzar la añorada armonía campo-ciudad y la preservación ecológica. De esta realidad deriva la exigencia ineludible de conservar no sólo las áreas verdes existentes dentro del espacio ya urbanizado, sino impedir que la expansión de la mancha urbana aniquile cuanto resta de bosques y terrenos agrícola-ganaderos y forestales. Hasta hoy dicha labor (exclusivamente en las delegaciones del Distrito Federal) la realiza con eficiencia la COCODER, pero la magnitud de la empresa es tal que sólo resultará irreversible cuando se convierta en tarea de toda la sociedad mexicana. Por ningún motivo deberá permitirse que permanezcan impunes los crímenes contra la naturaleza de la cuenca. No nos guiamos en ello por motivos románticos, sino porque las condiciones hoy ya precarias empeorarían y sería imposible reestructurar el equilibrio ecológico. El que propicie y permita esa tala de bosques y la venta fraudulenta de terrenos rurales es un vulgar delincuente que propicia el deterioro aún mayor de la relación hombre-naturaleza. Esto último se refiere principalmente a las tierras que aún son de labor en el Distrito Federal y el estado de México, saqueadas por una política especuladora, que permitiría seguir ampliando la mancha urbana. La tan anunciada "conurbación" con ciudades como Toluca, Cuernavaca, Pachuca y Puebla sólo debería entenderse si entre ellas y la ZMCM se conservaran amplísimos territorios boscosos y rurales: los ejemplos del Gran Tokio, de las conurbaciones en Europa y otras zonas de países desarrollados, nos están señalando la pauta correcta.

Claro que esos lineamientos de planeación urbanística deberán tener como meta principal la elevación inmediata de los niveles de vida de la población trabajadora. Lo importante es proporcionar empleo y vivienda para esos dos tercios de la población que subsiste en condiciones de pobreza.

Al mismo tiempo, debemos recordar siempre que el problema ecológico de la ZMCM ha sido catalogado uno de los mayores "desastres" en escala mundial. Nuestro dilema es entre vida sana o muerte masiva, todo ello condicionado por las peculiaridades físico-naturales de la Cuenca de México.

Sus caracteres concretos la hacen distinta a otras regiones. Aunque —por ejemplo— las de Monterrey o Guadalajara empeoren también con el paso del tiempo, el caso de la ZMCM debe atacarse frontal y decisivamente por medio de una política bien concertada que abarque tanto a la gran aglomeración como a la Región Especial, la Centro-Este y a todo el país en su conjunto. Es un problema producto de larga historia, pero las fuerzas sociales que hoy actúan pueden y deben resolverlo. Es punto clave en la llamada “modernización” del país y por la escala de sus repercusiones en la vida de nuestro pueblo quizá sea el mayor reto que se presenta en escala nacional. Afrontémoslo sin hacer concesiones a los intereses creados que se benefician con la subsistencia de la miseria, la mano de obra barata y la contaminación asesina.

### *Geografía y política: el caso de la ZMCM*

A fines de diciembre de 1991 y bajo el rubro general que un periódico tituló: “Anarquía por el explosivo crecimiento urbano del Distrito Federal”, se desató en la Asamblea de Representantes un amplio debate sobre este acuciante tema. Entre otras muchas cosas allí se aludió a la “especulación con el suelo”, “la comercialización y la venta ilícita de terrenos” y el “crecimiento desordenado de las áreas de población”. Se demandó “contener, para siempre, el avance de la mancha urbana” y mayor vigilancia para que se cumplan los planes de desarrollo y las modificaciones sean resultado del consenso “entre los grupos de la zona o región involucrada”. Pero lo que ha faltado, dijo B. Aguilar, es precisamente “una verdadera planificación”, por lo cual urge “una reforma urbana integral que limite el acaparamiento de tierras” y rehacer el Programa Rector con la participación de los propios habitantes del Distrito Federal. O. Ramírez Ayala señaló que “a partir de los años cuarenta se inició el crecimiento anárquico de la ciudad y la destrucción de sus zonas verdes, debido a la complicidad de líderes ejidales, fraccionadores y autoridades”. Todo esto debe terminar, concluyó el orador.

Mientras leíamos las crónicas de ese debate, volvían a nuestra mente diversos aspectos de los estudios que en años previos se hicieron, precisamente cuando aún había tiempo para detener el proceso de tremenda concentración económica, demográfica, comercial y de servicios, financiera, educativa y de otra índole en la ZMCM, mismo que hoy —en 1992—, al haberse roto el equilibrio ecológico, se convirtió en problema no sólo social sino literalmente de vida o muerte para más de 15 millones de personas. Es

poseen una poderosa base industrial y una fuerza obrera. Por ello, resulta un grave error metodológico, que ofende además a los habitantes de los otros centros urbanos, hablar de una sola "ciudad de México" que comprenda sin distinción interna toda la mancha urbana, como si Tlalnepantla, Ecatepec y Naucalpan hubiesen sido borrados del mapa 2. Por contra, en la cuenca hay decenas de municipios (y todo el sur del Distrito Federal) que conservan en su paisaje un carácter rural predominante y una estructura agropecuaria de su economía. De esta manera, pensar en una similitud total del espectro socioeconómico en las entidades de la cuenca es más que un error y perjudica las tareas por realizarse, para alcanzar la añorada armonía campo-ciudad y la preservación ecológica. De esta realidad deriva la exigencia ineludible de conservar no sólo las áreas verdes existentes dentro del espacio ya urbanizado, sino impedir que la expansión de la mancha urbana aniquile cuanto resta de bosques y terrenos agrícola-ganaderos y forestales. Hasta hoy dicha labor (exclusivamente en las delegaciones del Distrito Federal) la realiza con eficiencia la COCODER, pero la magnitud de la empresa es tal que sólo resultará irreversible cuando se convierta en tarea de toda la sociedad mexicana. Por ningún motivo deberá permitirse que permanezcan impunes los crímenes contra la naturaleza de la cuenca. No nos guiamos en ello por motivos románticos, sino porque las condiciones hoy ya precarias empeorarían y sería imposible reestructurar el equilibrio ecológico. El que propicie y permita esa tala de bosques y la venta fraudulenta de terrenos rurales es un vulgar delincuente que propicia el deterioro aún mayor de la relación hombre-naturaleza. Esto último se refiere principalmente a las tierras que aún son de labor en el Distrito Federal y el estado de México, saqueadas por una política especuladora, que permitiría seguir ampliando la mancha urbana. La tan anunciada "conurbación" con ciudades como Toluca, Cuernavaca, Pachuca y Puebla sólo debería entenderse si entre ellas y la ZMCM se conservaran amplísimos territorios boscosos y rurales: los ejemplos del Gran Tokio, de las conurbaciones en Europa y otras zonas de países desarrollados, nos están señalando la pauta correcta.

Claro que esos lineamientos de planeación urbanística deberán tener como meta principal la elevación inmediata de los niveles de vida de la población trabajadora. *Lo importante es proporcionar empleo y vivienda para esos dos tercios de la población que subsiste en condiciones de pobreza.*

Al mismo tiempo, debemos recordar siempre que el problema ecológico de la ZMCM ha sido catalogado uno de los mayores "desastres" en escala mundial. Nuestro dilema es entre vida sana o muerte masiva, todo ello condicionado por las peculiaridades físico-naturales de la Cuenca de México.

Sus caracteres concretos la hacen distinta a otras regiones. Aunque —por ejemplo— las de Monterrey o Guadalajara empeoren también con el paso del tiempo, el caso de la ZMCM debe atacarse frontal y decisivamente por medio de una política bien concertada que abarque tanto a la gran aglomeración como a la Región Especial, la Centro-Este y a todo el país en su conjunto. Es un problema producto de larga historia, pero las fuerzas sociales que hoy actúan pueden y deben resolverlo. Es punto clave en la llamada “modernización” del país y por la escala de sus repercusiones en la vida de nuestro pueblo quizá sea el mayor reto que se presenta en escala nacional. Afrontémoslo sin hacer concesiones a los intereses creados que se benefician con la subsistencia de la miseria, la mano de obra barata y la contaminación asesina.

### *Geografía y política: el caso de la ZMCM*

A fines de diciembre de 1991 y bajo el rubro general que un periódico tituló: “Anarquía por el explosivo crecimiento urbano del Distrito Federal”, se desató en la Asamblea de Representantes un amplio debate sobre este acuciante tema. Entre otras muchas cosas allí se aludió a la “especulación con el suelo”, “la comercialización y la venta ilícita de terrenos” y el “crecimiento desordenado de las áreas de población”. Se demandó “contener, para siempre, el avance de la mancha urbana” y mayor vigilancia para que se cumplan los planes de desarrollo y las modificaciones sean resultado del consenso “entre los grupos de la zona o región involucrada”. Pero lo que ha faltado, dijo B. Aguilar, es precisamente “una verdadera planificación”, por lo cual urge “una reforma urbana integral que limite el acaparamiento de tierras” y rehacer el Programa Rector con la participación de los propios habitantes del Distrito Federal. O. Ramírez Ayala señaló que “a partir de los años cuarenta se inició el crecimiento anárquico de la ciudad y la destrucción de sus zonas verdes, debido a la complicidad de líderes ejidales, fraccionadores y autoridades”. Todo esto debe terminar, concluyó el orador.

Mientras leíamos las crónicas de ese debate, volvían a nuestra mente diversos aspectos de los estudios que en años previos se hicieron, precisamente cuando aún había tiempo para detener el proceso de tremenda concentración económica, demográfica, comercial y de servicios, financiera, educativa y de otra índole en la ZMCM, mismo que hoy —en 1992—, al haberse roto el equilibrio ecológico, se convirtió en problema no sólo social sino literalmente de vida o muerte para más de 15 millones de personas. Es

## REGIONALIZACIÓN SOCIOECONÓMICA. PRINCIPALES INDICADORES DE LA REGIÓN ESPECIAL CUENCA DE MÉXICO, MESORREGIONES ESTATALES, REGIONES MEDIAS Y SUBREGIONES, 1950-1992

Región	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población total						Población % del total o regional (1990)	Densidad de población (hab/km <sup>2</sup> )
		1950	1970	Incremento 1950-1970 (%)	1990	Incremento 1970-1990 (%)	Incremento 1950-1990 (%)		
N Nacional Estados Unidos Mexicanos	1 967 183.0 <sup>15</sup>	25 778 160	48 225 258	86.9	81 140 923	68.2	214.8	100.00	41
E Especial Cuenca de México Estatales	7 622.3 <sup>16</sup>	3 510 084	9 281 187	164.4	15 536 221	67.4	342.6	19.1 100.00	2 038
A Distrito Federal	1 499.1	3 050 442	6 874 165	125.3	8 235 744	19.8	170.0	53.0	5 494
B Estado de México (56 municipios y Tizayuca, Hgo.)	6 123.2	459 642	2 407 122	423.7	7 300 477	203.3	1 488.3	47.0	1 192
Media									
A1 Norte-Centro DF Subregiones	562.7	2 901 239	6 419 211	121.3	6 894 663	7.4	137.6	44.4	12 253
A1-a) Norte DF <sup>1</sup>	126.0	392 697	1 720 661	338.2	1 742 756	1.3	343.8	11.2	13 831
A1-b) Centro-Oeste DF <sup>2</sup>	137.5	2 234 795	2 902 969	29.9	1 930 267	-33.5	-13.6	12.4	14 038
A1-c) Centro-Este DF <sup>3</sup>	146.3	110 566	999 426	803.6	1 938 821	94.0	1 653.5	12.5	13 252
A1-d) Centro-Sur DF <sup>4</sup>	152.9	163 181	796 155	387.8	1 282 819	61.1	686.1	8.3	8 390
A2 Sur-Suroeste-Sureste DF	936.4	149 203	454 954	204.9	1 341 081	194.8	799.0	8.6	1 432
A2-a) Sur-Suroeste DF <sup>5</sup>	444.8	64 398	242 348	276.3	799 576	230.0	1 141.6	5.1	1 798
A2-b) Sureste DF <sup>6</sup>	491.6	84 805	212 606	150.7	541 505	154.6	538.5	3.5	1 101
B1 Norte-Oeste Edomex	2 870.0	246 329	1 415 059	474.5	4 675 016	230.4	1 797.8	30.1	1 629
B1-a) Extremo Norte <sup>7</sup>	1 210.5	77 070	159 044	106.4	416 355	161.8	440.2	2.7	344
B1-b) Noroeste <sup>8</sup>	955.9	68 167	139 496	104.6	461 852	231.1	577.5	3.0	483
B1-c) Centro-Norte <sup>9</sup>	703.6	101 092	1 116 519	1 004.4	3 796 809	240.0	3 656.0	24.4	5 396
B2 Noreste-Centro Este	1 845.2	116 535	815 000	599.6	2 042 169	150.6	1 652.4	13.1	1 107
B2-a) Noreste <sup>10</sup>	702.1	41 421	68 775	66.0	130 196	89.3	214.3	0.8	185
B2-b) Centro-Noreste <sup>11</sup>	946.8	54 687	104 835	91.7	221 453	111.2	304.9	1.4	234
B2-c) Centro-Este <sup>12</sup>	196.3	20 427	641 390	3 039.5	1 690 520	163.6	8 176.0	10.9	8 612
B3 Este-Sureste	1 408.0	96 778	177 063	82.9	583 292	229.4	502.7	3.8	414
B3-a) Este <sup>13</sup>	497.2	35 895	83 168	131.7	428 365	415.0	1 093.4	2.7	861
B3-b) Sureste <sup>14</sup>	910.8	60 883	93 895	54.2	154 927	65.0	154.5	1.1	170

CUADRO 3 (continuación)

Población		Población		Población económicamente activa (ocupada) por sectores 1990					Principal centro urbano 1992
Urbana <sup>17</sup> 1990	Rural 1990	Habla lengua indígena + 5 años 1990	Analfabeta + 15 años 1990	Total	Primarias	Manufacturas	Comercio	Servicios <sup>18</sup>	
57 959 921	232 899 204	5 282 347	6 161 662	23 403 913	5 300 114	4 493 279	3 108 128	5 714 325	México, DF
15 224 223	311 998	214 715	509 167	5 107 472	84 916	1 309 149	866 391	1 655 024	México, DF
8 213 843	21 901	111 552	227 608	2 884 807	19 144	613 685	494 797	1 074 119	México, DF
7 010 380	290 097	103 163	281 559	2 222 665	65 772	695 464	371 594	580 905	Nezahualcóyotl
									Ecatepec
6 894 473	—	90 804	182 088	2 444 005	5 590	534 936	431 191	903 719	Tlalnepantla
1 742 756	—	18 186	46 897	594 004	1 198	156 618	103 542	192 127	México, DF
1 930 267	—	27 860	38 187	747 802	1 290	126 881	136 928	317 778	G.A. Madero
1 938 821	—	27 076	61 125	643 978	1 866	164 273	123 150	198 355	Cuauhtémoc
1 282 629	190	17 682	35 879	458 221	1 236	87 164	67 571	195 459	Iztapalapa
1 319 370	21 711	20 748	45 520	440 802	13 554	78 749	63 606	170 400	Á. Obregón
788 507	11 069	11 165	25 563	271 613	4 212	45 003	36 523	115 545	Tlalpan
530 863	10 642	9 583	19 957	169 189	9 342	33 746	27 083	54 855	Tlalpan
4 520 775	154 241	62 530	166 412 (23)	1 449 552	27 260	480 894	219 336	382 504	Xochimilco
									Ecatepec
355 817	60 638	3 047	21 038 (23)	113 071	11 737	37 460	14 692	23 177	Tlalnepantla
									Zumpango
391 449	70 403	6 553	24 486	138 257	8 432	45 380	15 354	35 100	Tecámac
									Nicolás Romero
3 773 509	23 300	52 930	120 888	1 198 224	7 091	398 054	189 290	324 227	Huixquilucan
									Ecatepec
1 956 923	85 246	31 932	79 136	615 637	18 262	171 451	128 240	164 713	Naucalpan
									Tlalnepantla
90 382	39 814	798	7 258	34 752	7 351	9 322	3 882	6 200	Nezahualcóyotl
183 646	37 807	3 696	8 744	61 244	8 148	18 821	11 138	16 702	Texcoco
1 682 895	7 625	27 438	63 134	519 641	2 763	143 308	113 220	141 811	Texcoco
532 682	50 610	8 701	36 011	157 476	20 250	43 119	24 018	33 688	Nezahualcóyotl
413 279	15 086	8 135	27 350	117 136	7 324	34 864	19 532	26 055	Chalco
119 403	35 524	566	8 661	40 340	12 926	8 255	4 486	7 633	Chalco
									Amecameca

CUADRO 3 (continuación)

Producción agropecuaria y forestal principal 1988			Industrias de transformación Principales sub-sectores económicos por ingresos <sup>22</sup> 1988		Orden principales ramas econó- micas 1990	Población ocupada por rangos de salario mínimo				V i v i e n d a s		
						Hasta 1 sm	De 1 a 2 sm	Hasta 2 sm %	Más de 10 sm	Total	Disponen de energía eléctrica	No dis- ponen de drenaje
deAgrícola <sup>19</sup>	Ganadera <sup>20</sup>	Forestal <sup>21</sup>	1ro.	2do.								
M-H-Fo	B-P-A	M-P-O	35	38	S-It-A	4 616 759	8 489 910	56.0	588 457	16 183 310	14 033 451	5 980 376
M-Fo-H	B-P-A	P-O-M	38	35	S-It-A	932 689	2 132 965	60.0	172 443	3 209 024	3 158 684	330 301
M-H-F	B-P-A-C	P-O-M	38	35	S-It	567 520	1 146 519	59.4	100 556	1 789 171	1 775 845	96 685
M-Fo-	B-P-A	P-M-O	38	35	S-It	365 169	986 446	60.8	71 887	1 419 853	1 382 839	233 616
M	P-B-A	P-O-M	38	35	S-It	472 644	962 006	58.7	83 836	1 517 830	1 508 783	53 552
M	P-B	P-M	38	35	It-S	113 715	247 323	60.8	12 187	366 035	363 828	6 848
—	—	—	38	35	S-It	133 659	259 844	52.6	36 769	486 772	485 844	3 937
—	B	—	38	35	It-S	138 049	283 677	65.3	10 982	388 553	384 315	31 163
—	—	O-M	35	34	S-It	87 221	171 162	56.4	23 898	276 470	274 796	11 604
M-F-H	B-P-A	M-O	39	31	S-It-A	94 876	184 513	63.4	16 720	271 346	266 163	43 233
M-F-H	B-P-A-O	M-O	39	31	S-It-A	54 833	107 958	60.0	13 714	166 811	164 652	20 084
M-H-F	B-P-O-C	M-P	35	36	S-It-A	40 043	76 555	68.9	3 006	104 535	101 511	23 149
M-Fo	B-A-P	P-M	38	35	It-S-A	272 020	601 936	60.3	55 771	926 857	906 117	114 370
M-Fo	B-A	P-M	38	36	It-S-A	23 289	51 352	65.9	2 710	76 062	73 316	23 455
M-Fo	B-A	P-M	31	39	S-It-A	17 045	62 257	57.3	7 170	86 540	83 069	23 820
M-Fo	B-A	M	38	35	It-S	231 686	488 327	60.1	45 891	764 255	749 732	67 095
M-Fo	B-A	P-M	31	35	S-It-A	70 948	302 694	61.0	13 069	382 682	372 935	56 628
M-Fo	B-A	M	31	39	S-It-A	6 434	15 206	62.3	711	24 330	23 301	9 502
M-Fo	B-P-A	M-P	31	32	S-It-A	9 533	25 737	57.6	1 649	48 581	47 150	14 961
M-Fo	B-A	M	31	35	It-S-A	54 981	261 751	60.9	10 710	309 771	302 484	32 165
M-Fo	P-A-B	P-M	31	35	S-It-A	22 201	81 816	66.0	3 047	110 314	103 787	62 618
M-Fo	P-A-B	M	31	35	S-It-A	15 033	63 885	67.4	2 299	81 856	76 554	51 728
M-Fo	P-A-B	P-M	31	39	I-S-It	7 168	17 931	62.2	748	28 458	27 233	10 890

<sup>1</sup> Delegaciones Gustavo A. Madero y Azcapotzalco.

<sup>2</sup> Delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Benito Juárez.

<sup>3</sup> Delegaciones Iztacalco e Iztapalapa.

<sup>4</sup> Delegaciones Álvaro Obregón y Coyoacán.

- <sup>5</sup> Delegaciones Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Tlalpan.
- <sup>6</sup> Delegaciones Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta.
- <sup>7</sup> Municipios Apaxco, Hueyoxtlá, Tequixquiac, Zumpango, Temascalapa, Jaltenco, Nextlalpan, Tecámac, Melchor Ocampo, Tultepec y Tizayuca, Hgo.
- <sup>8</sup> Municipios Huehuetoca, Coyotepec, Teoloyucan, Tepetzotlán, Nicolás Romero, Isidro Fabela, Jilotzingo y Huixquilucan.
- <sup>9</sup> Municipios Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán, Coacalco, Ecatepec, Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla y Naucalpan de Juárez.
- <sup>10</sup> Municipios Nopaltepec, Axapusco, San Martín de las Pirámides, Otumba, Teotihuacan y Acolman.
- <sup>11</sup> Municipios Tepetlaoxtoc, Tezoyuca, Atenco, Chiconcuac, Chiautla, Papalotla y Texcoco.
- <sup>12</sup> Municipios Chicoloapan, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y La Paz.
- <sup>13</sup> Municipios Ixtapaluca, Chalco y Cocotitlán.
- <sup>14</sup> Municipios Tlalmanalco, Temamatla, Amecameca, Tenango del Aire, Ayapango, Juchitepec, Tepetlixpa, Ozumba, Atlautla y Ecatzingo.
- <sup>15</sup> Superficie terrestre, según Conapo, no coincide con otras fuentes.
- <sup>16</sup> Datos de Conapo, 1970-1980, no coincide con "Atlas de la Ciudad de México", DDF-CM, 1987.
- <sup>17</sup> Localidades de más de 2 500 habitantes.
- <sup>18</sup> Incluye servicios financieros, comunales y sociales, profesionales y técnicos, restaurantes y hoteles, personales y de mantenimiento.
- <sup>19</sup> M- maíz y frijol, H- hortalizas, F- flores, Fo- forrajes. No hay datos valor de producción.
- <sup>20</sup> B- bovino, P- porcino, A- aves, C- caprino, O- ovino.
- <sup>21</sup> P- pino, O- oyamel, M- bosques mixtos. No hay datos valor de producción.
- <sup>22</sup> Subsectores 31 Productos alimentarios, bebidas, tabaco. 32 Textiles, prendas de vestir e industria del cuero.  
35 Sustancias químicas, productos derivados del petróleo y del carbón, de hule y plástico.  
36 Productos minerales no metálicos, excepto los derivados del petróleo y del carbón.  
38 Productos metálicos, maquinaria y equipo, incluye instrumentos químicos y de precisión.  
39 Otras industrias manufactureras.
- <sup>23</sup> Incluye estimación de Tizayuca, Hgo.
- Al momento de calcular el cuadro no habían sido publicadas las cifras definitivas de población (1990) a nivel nacional, que son 81 249 645 habitantes.
- Fuentes:
- 1) La población de los municipios de México, 1950-1990, CONAPO, México, 1991.
  - 2) Atlas de la Ciudad de México. DDF-CM, México, 1987.
  - 3) Atlas Nacional UNAM, México, 1991, tomos I y II.
  - 4) Las nuevas periferias de la Cd. de México. Javier Delgado, Centro de Ecodesarrollo, México, 1991.
  - 5) Resultados preliminares. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. INEGI, México, 1990.
  - 5) Estado de México, Resultados definitivos. XI Censo General de Población y Vivienda. INEGI, México, 1991, tomos I-IV.
  - 7) Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos: 1988-1989. INEGI, México, 1990.
  - 8) Atlas ejidal del Distrito Federal. INEGI, México, 1990.
  - 9) Estado de México. Cuaderno de información para la planeación. INEGI, México, 1990.
  - 10) Resultados oportunos del Estado de México. Censos Económicos 1989. INEGI, México, 1991.
  - 11) Resultados oportunos del Distrito Federal: Censos Económicos 1989. INEGI, México, 1991.
  - 12) La Ciudad de México en cifras. DDF, México, 1991.
  - 13) Mercamétrica de 80 ciudades mexicanas, 1991. México, 1991.
  - 14) Actividades económicas del Distrito Federal, 1985. Delegación Cuauhtémoc. Guillermo Ramírez Hernández, AMEP, México, 1991.
  - 15) Distrito Federal. Resultados definitivos. XI Censo General de Población y Vivienda. INEGI, México, 1991.
- El modelo de regionalización fue adaptado de 1) Japan. A Regional Geography of an Island Nation. T. Noh y otros. Teikoku-Shoin, Tokio, 1989 y 2) Geografía económica de México. Ángel Bassols Batalla, Trillas, 1991.

cierto que dicho proceso fue rápido y en menos de 50 años la antigua ciudad amable y seductora se convirtió en ese "gigante casi incontrolable" a que hoy se alude. Pero, al mismo tiempo no debemos olvidar que en el curso de ese medio siglo muchas voces se dejaron oír, señalando las raíces políticas del acelerado crecimiento, los aspectos negativos que la cuenca ofrecía para albergar un conglomerado humano excesivamente numeroso, así como los vicios practicados y la profunda confabulación de intereses que iban permitiendo el incesante crecimiento de la mancha urbana en la cuenca, primero dentro del Distrito Federal y más tarde en el estado de México. A partir de los años cincuenta diversos autores, nacionales y extranjeros, dejaron en letras de imprenta sus ideas, todas ellas coincidentes en un punto crucial: por múltiples razones, a toda costa debe evitarse el explosivo desarrollo de la ciudad de México.

Los visionarios precursores habían sido políticos mexicanos que desde la década de los veinte señalaron los múltiples peligros que representaba el centralismo dentro de un débil sistema federal heredado por la Revolución. Los necesarios cambios no se produjeron en la oportunidad histórica que representó la Constitución de 1917 y ni siquiera se rehizo el mapa político-administrativo del país para adecuarlo a las necesidades del nuevo orden económico entonces en vías de creación. El subdesarrollo general fue seguramente la causa de ese lamentable "congelamiento" de una situación donde las regiones económicas no se compaginaban con la vieja división del mapa en entidades federativas, que se sumaban a un Distrito Federal ya entonces favorecido por las medidas económicas (entre ellas la construcción de la red ferroviaria) tomadas en la época del llamado porfiriato. El centralismo ha sido siempre una expresión del subdesarrollo y en el ámbito urbano conduce al gigantismo, pues aprovechando la ausencia de planificación, ¡incluso meramente indicativa!, del crecimiento, las fuerzas de poder que dominan el espacio social se lanzan en loca carrera para obtener máximas ganancias en mercados inmediatos, en este caso representados por las grandes ciudades. Las leyes del capitalismo "tercermundista" favorecen la formación de economías de escala y las obras públicas de todo tipo permiten que las metrópolis se abastezcan de materias primas, combustibles, electricidad, alimentos, etc. Las aglomeraciones son, por tanto, sitios ideales para concentrar industrias, servicios y comercio, en el marco de una población creciente, con mayores necesidades por satisfacer. En México el periodo de "quiebre" comenzó con la Segunda Guerra Mundial y la política de sustitución de importaciones entonces aplicada. Ésta se continuó en la posguerra mediante mayor inversión extranjera, lo cual con el tiempo tiende a "subordinar la integración del aparato industrial y su forma

de operación a características diferentes de las que impondrá un modelo de 'economía nacional' ", como reconocían Nacional Financiera y la CEPAL en 1971. Para ese año los efectos de la crisis económica se dejaban ya sentir y por ello se recomendaba la adopción de una nueva política contraria a la "excesiva concentración geográfica de la industria": la situación actual se refleja en los cuadros estadísticos anexos.

Lo que sí debemos evocar con énfasis es la aparición (durante el "auge" y después de él) de diversos escritos donde se advertían los peligros que la concentración espacial de la economía y la población acarrearían, especialmente para la Cuenca de México. Ya citamos con anterioridad los libros de Ernesto López Malo y Paul Lamartine Yates. También cabría mencionar los reiterados señalamientos del biólogo Enrique Beltrán sobre la masiva destrucción de recursos naturales y sus efectos en el creciente desequilibrio ecológico. En su tesis de maestría G. Castro Lomelí planteaba ya el "desenlace de penosísimas consecuencias, debido a la alteración del equilibrio hidrológico de la Cuenca" y el "exhaustivo aprovechamiento de sus recursos".<sup>20</sup> En las conclusiones de su trabajo recomendaba "el fomento urbano de la provincia"; "una planificación urbana en escala nacional"; la solución global que "abarque el conjunto geográfico de toda la Región Natural" y la vinculación de la ciudad de México "al medio geográfico que rodea y sustenta la zona metropolitana".

La creación de la Sociedad Mexicana de Planificación (1961) estimuló la discusión de los problemas urbanos en el país, en forma especial los referentes a la ZMCM. Con este propósito se llevaron a cabo numerosas reuniones, entre ellas la de Cuernavaca, donde los miembros fundadores expusimos nuestras ideas sobre la necesidad de adoptar planes de desarrollo regional que permitieran hasta cierto punto limitar la explosiva expansión, ya entonces evidente, de todas las aglomeraciones en el país. El ingeniero A. Becerril Colín presentó en el V Congreso Internacional de Planificación (1964) su interesante "Proyecto preliminar de planificación de la Cuenca del Valle de México", en el cual incluyó láminas de lo que hubiese traído consigo un aprovechamiento más racional de los recursos naturales, incluyendo la conservación de amplias zonas agrícolas entre las "ciudades satélites" a formarse y en el seno de los antiguos lagos ya regenerados. ¡Una visión que resultó utópica!

Por lo que a los geógrafos respecta, también expresamos nuestra opinión en distintos foros, haciendo ver los aspectos negativos de la Cuenca

<sup>20</sup> G. Castro Lomelí, *Ensayo de geografía urbana de la Ciudad de México*, tesis de Maestría, México, CUM, 1962.

de México desde el punto de vista de sus caracteres naturales, entre ellos el que quizá sea mayor: “la ZMCM se encuentra en una cuenca cerrada, pues su forma y especial condición favorecen enormemente la contaminación del aire y la hacen muy peligrosa para millones de seres humanos”, además de estar situada en zona sísmica, lo cual acarrió las trágicas consecuencias resentidas en septiembre de 1985.<sup>21</sup> El problema se creó por razones históricas al asentarse aquí la capital del Virreinato, consolidada y multiplicada después por el centralismo económico y político, así como por una suma casi infinita de intereses creados cuyo alimento han sido el subdesarrollo y la corrupción. Otros especialistas mexicanos estudiaron los cambios climáticos y desde la época de la Conferencia Regional Latinoamericana celebrada en la capital en 1966<sup>22</sup> se han publicado trabajos nacionales y extranjeros de alta calidad que señalan causas socioeconómicas y políticas de la aglomeración.<sup>23</sup>

En la actualidad existen en todo el mundo numerosas investigaciones que muestran el grado de avance alcanzado en la aplicación de políticas de control de las manchas urbanas. Por ejemplo, en 1991 el Instituto Lincoln de Política del Suelo (Lincoln Institute of Land Policy) llevó a cabo una importante reunión en la capital mexicana; ahí se presentaron ponencias sumamente interesantes sobre las medidas que se toman en Estados Unidos para controlar la expansión (Growth Management) en áreas metropolitanas y se insistió en la utilidad de usar sistemas geográficos de información (GIS), a base de imágenes tomadas por satélites, computarización, etc. P.M. Ward, por su parte, adelanta importantes proposiciones de carácter político para enfrentar los retos del crecimiento urbano en nuestra conurbación.<sup>24</sup>

Por otro lado, nosotros nunca fuimos sostenedores de doctrinas “tremendistas”, que aseguraban desde los años sesenta un aumento demográfico constante y a plazo indefinido de la ZMCM. Los datos del Censo de 1990, que aquí se presentan, muestran ya la pérdida de población en las áreas centrales, al mismo tiempo que una continuación del reacomodo demográfico hacia los municipios del estado de México. En su conjunto, el crecimiento de la mancha urbana se sostiene, pero el fenómeno indica modalidades nuevas que —como lo señala G. Garza— deben estudiarse para prever

<sup>21</sup> Á. Bassols, *Recursos naturales de México*, México, Editorial Trillas, 1992.

<sup>22</sup> Consúltese el tomo referente al Simposio sobre el Valle y la Ciudad de México.

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, C. Bataillon y H. Riviere, *La Ciudad de México*, México, Setentas, 1979, p. 27.

<sup>24</sup> P.M. Ward, *México, una Megaciudad*, México, Planeta-CNCA, 1991.

las consecuencias de una posible “Megalopolización” en la Región Centro-Este, la cual a su vez acarrearía nuevos y serios problemas espaciales.

La problemática de la ZMCM y la cuenca de México toda requiere obviamente la profundización de amplios estudios interdisciplinarios, algunos de los cuales se incluyen en el presente libro. Muchos de los ángulos de esa problemática revisten carácter netamente geográfico, pues están ligados a los caracteres de los espacios físico y social: si la Geografía como disciplina hubiese desde hace tiempo recibido el necesario impulso en todo el país habría contribuido también con mayor amplitud —en unión de otras especialidades que analizan la naturaleza, la economía y la sociedad— a evitar la catástrofe ecológica que es ya ominosa realidad. Las soluciones involucran a todos los ciudadanos: son de índole política y pasan por la democratización a fondo de la vida nacional.

las consecuencias de una posible “Megalopolización” en la Región Centro-Este, la cual a su vez acarrearía nuevos y serios problemas espaciales.

La problemática de la ZMCM y la cuenca de México toda requiere obviamente la profundización de amplios estudios interdisciplinarios, algunos de los cuales se incluyen en el presente libro. Muchos de los ángulos de esa problemática revisten carácter netamente geográfico, pues están ligados a los caracteres de los espacios físico y social: si la Geografía como disciplina hubiese desde hace tiempo recibido el necesario impulso en todo el país habría contribuido también con mayor amplitud —en unión de otras especialidades que analizan la naturaleza, la economía y la sociedad— a evitar la catástrofe ecológica que es ya ominosa realidad. Las soluciones involucran a todos los ciudadanos: son de índole política y pasan por la democratización a fondo de la vida nacional.

## II

### USO Y DETERIORO DE LOS RECURSOS Y FACTORES FÍSICO-GEOGRÁFICOS

MARÍA DE LOURDES VALDEZ\*

A través de su larga historia económica, la cuenca de México se ha caracterizado como un importante centro de atracción demográfica. Algunos autores afirman que desde hace 22 000 años ya existían en ella núcleos de población. Estos asentamientos se vieron favorecidos por la existencia de recursos y factores naturales como el relieve, suelos, agua, clima, vegetación, fauna. En algunos casos el hombre los aprovechó tal como la naturaleza se los ofrecía, en otros los transformó de acuerdo con sus necesidades y adelantos técnicos, pero siempre relacionados dialécticamente naturaleza (recursos naturales) y sociedad, y configurando las diversas formas de la economía.

El presente capítulo emprende un análisis de la evolución y dinámica de los recursos y factores físico-geográficos de la cuenca de México, considerando sus orígenes naturales, mismos que la definen como cuenca hidrológica y la hacen diferente de la cuenca económica, la cual se aborda en otros capítulos de este libro.

Para evitar confusiones al respecto, inicialmente se precisarán los conceptos, tales como cuenca hidrológica, cuenca económica, Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Distrito Federal y ciudad de México, haciéndose referencia básicamente al ámbito espacial que cada uno ocupa. Después, se analiza la distribución espacial de los recursos: los geológicos, geomorfológicos, climáticos, hidrológicos, edafológicos, de vegetación, fauna y minerales, haciendo hincapié en el uso que les ha dado la sociedad y cómo los ha explotado.

Por otro lado, se presenta una breve opinión sobre los problemas en el manejo de los recursos naturales en la cuenca hidrológica, considerando el marco de dependencia y crisis por la que México atraviesa, puesto que su explotación irracional y el acelerado crecimiento demográfico pronosti-

\* Becaria del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

can que —si no se instrumentan políticas para una adecuada planeación del medio natural— sobrevendrá un colapso ambiental de consecuencias irreversibles.

#### LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DE LA CUENCA DE MÉXICO

El análisis de los recursos naturales en este capítulo considera a la cuenca desde el punto de vista hidrológico, el cual la caracteriza como una cuenca cerrada, rodeada por zonas montañosas. Se localiza entre los paralelos 19° 01' 18" y 20° 09' 12" de latitud norte y entre los meridianos 98° 31' 58" y 99° 30' 52" de longitud oeste de Greenwich. Su forma alargada la asemeja a una elipse cuyo eje mayor, de noreste a sureste, cubre 110 km y el menor (este-oeste) 80 km. Está conformada por una parte del actual estado de México, el Distrito Federal, con excepción de pequeñas áreas en el extremo sur, una pequeña porción de Tlaxcala y Puebla y el sur del estado de Hidalgo. La superficie total de la cuenca es de 9 560 km<sup>2</sup>, divididos como se muestra en el cuadro 1.

Las características físicas de la cuenca le imprimen peculiaridades propias. Se encuentra rodeada de las siguientes zonas montañosas: al norte por las sierras de Tezontlalpan, Tepotzotlán y Pachuca (con una altitud media de 3 000 m). Mientras al este se localiza la Sierra Nevada, con altitudes de hasta 5 747 y 5 286 m en la cima de los volcanes Popocatepetl e Iztaccíhuatl, al sur los límites de la cuenca son la sierra del Ajusco y Chichinautzin (puntos máximos de 3 800 y 3 900 m, respectivamente) y al poniente yacen las sierras de las Cruces, Monte Alto y Monte Bajo, con altitudes de 3 600 metros.

Si bien estas características la han hecho distintiva, con el tiempo le han creado problemas a sus habitantes, pues por ser una cuenca cerrada la contaminación que actualmente se genera en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) se estanca y concentra en el interior de la misma, impidiendo la salida de los desechos tóxicos.

#### LOCALIZACIÓN DE LA REGIÓN ECONÓMICA ESPECIAL CUENCA DE MÉXICO

Si bien es cierto que los límites entre cuenca natural hidrológica y cuenca económica no coinciden, también lo es que los recursos naturales que proporciona la primera han generado la atracción de población y, de alguna manera, la especialización de actividades económicas en la segunda.

CUADRO 1

## CUENCA DE MÉXICO: SUPERFICIE POR ENTIDAD FEDERATIVA

<i>Entidad</i>	<i>Superficie (km<sup>2</sup>)</i>	<i>%</i>
Estado de México	4 800	50
Hidalgo	2 500	26
Distrito Federal	1 320	14
Tlaxcala	840	9
Puebla	100	1
<i>Total</i>	<i>9 560</i>	<i>100</i>

Fuente: A. Bassols, en *Atlas de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México-DDF, 1986, p. 19.

La favorable situación geográfica de la cuenca, su desarrollo demográfico y la concentración de actividades económicas —principalmente industriales, comerciales y de servicios— han generado una expansión física que trasciende los límites políticos; de ahí que se conforme la Región Económica Cuenca de México.

Los límites de la ZMCM han variado con el tiempo; actualmente se circunscribe a las 16 delegaciones del Distrito Federal y 28 municipios del estado de México.

### 1. Orígenes geológicos

Los procesos volcánicos y tectónicos datan del Eoceno Superior, es decir, de hace 50 millones de años, pues la cuenca ocupa la parte central de la llamada Cordillera Volcánica Transversal que tiene un ancho de 20 a 70 km y atraviesa la República en dirección poniente-oriente, desde el Pacífico hasta el Golfo de México. Este vulcanismo originó el fracturamiento en forma de X de la corteza terrestre bajo la cuenca de México, lo que permitió el ascenso de magma a la superficie.

En la cordillera ocurren también transcurrencias o desplazamientos horizontales a lo largo de fallas que llegan a medir varios kilómetros y suceden con cierta frecuencia. Por tanto, la evolución geológica tiene estrecha relación con la tectónica, sobre todo en zonas volcánicas. La edad geológica de dichas erupciones, asociadas a los fenómenos descritos, nos indica que el vulcanismo presenta siete fases:

La primera data del terciario inferior y sus materiales no afloran en la cuenca de México, pero existen a profundidad. En la segunda fase del oligoceno medio se desarrollaron series volcánicas que incluyen lavas, tobas y depósitos fluviales, mismos que afloran en fosas y pilares al norte de Tepotzotlán y en la parte oriental de esta sierra. La tercera y cuarta fases del vulcanismo datan del oligoceno superior y del mioceno, que involucran rocas ígneas antiguas, las dacíticas, localizadas en las sierras Púlpito del Diablo, Mirador y de Xochitepec. A la cuarta fase del vulcanismo corresponde la sierra de Guadalupe, la cual está constituida por lavas intermedias y ácidas; las de Tepotzotlán, las Pitayas, el Patlachique y el Tepozán son sierras menores que por su corta antigüedad (datan del mioceno), conservan sus formas originales.

La quinta fase del vulcanismo, también de edad miocénica, incluye la formación de las sierras de Las Cruces, Río Frío y la Nevada. El vulcanismo de esta fase continúa hasta el periodo cuaternario. En la sexta fase se forman los cerros de Chimalhuacán, de la Estrella, de los Pinos y el Peñón del Marqués en el sur de la cuenca, y los cerros Chiconautla y Gordo al norte. La séptima y última fase corresponde a la formación de la sierra Chichinautzin, ya durante el cuaternario superior. Ésta obstruyó el drenaje al sur de la cuenca, transformándola de exorreica en endorreica, característica que la define como cuenca y no valle, ya que éste sugiere la depresión formada por la acción erosiva de un río y su salida natural.

Posteriormente a la formación tectónico-volcánica ocurrió un periodo de acarreo y sedimentación de los materiales rocosos. Los deslaves de las sierras fueron acumulándose en el interior de la cuenca, rellenándola en varios cientos de metros con arenas, gravas, limos y cantos rodados. Las cenizas volcánicas, transformadas en arcillas, formaron una capa prácticamente impermeable en la parte plana ocupada por los lagos.

La obstrucción de la salida por el sur y el cierre hacia el norte significó que las aguas de las corrientes, al no encontrar salida, formaran un gran lago, cuyos restos actuales son los lagos casi extintos de Texcoco, Xochimilco, Xaltocan, Zumpango, San Cristóbal y Chalco.

## 2. Geomorfología

El desarrollo moderno de la Cordillera Volcánica Transversal se define por un sistema de estructuras en forma de elevaciones y depresiones, las cuales han sido afectadas por emanaciones volcánicas que hasta cierto punto ocultan el relieve original.

Las planicies bajas son depresiones constituidas por material fluvial lacustre de reciente formación. Entre ellas destacan la depresión de Pachuca en el norte, la depresión de México en la parte central y la de Xochimilco al sur.

La depresión de Pachuca tiene una altitud de 2 400 m y su antigüedad data del holoceno. Está limitada al norte por las sierras de Pachuca, La Ahumada y la Tezontlalpan; al sur por las de Guadalupe y Chiconautla y al poniente por la de Monte Bajo, mientras al oriente sus límites son indefinidos.

La depresión de México con límites al oriente en la sierra de Río Frío y la parte meridional de la Patlachique; al poniente la sierra de las Cruces, al norte la de Guadalupe y al sur los levantamientos recientes de la sierra de Santa Catarina. La constituyen materiales fluvio-lacustres y data del holoceno. Presenta una altitud de 2 240 metros sobre el nivel del mar (msnm) caracterizándose por ser la depresión más hundida en relación con las que la rodean. Su mayor importancia estriba en que en ella se asienta la ciudad de México propiamente dicha y parte de la zona metropolitana.

La depresión de Xochimilco, la más meridional de las tres, tiene como límites septentrionales la sierra de Santa Catarina, al oriente la sierra Nevada, al sur la sierra de Chichinautzin y al suroeste la del Ajusco. Su edad geológica y altitud es la misma que en el caso anterior.

Las planicies elevadas son propiamente llanos que se diferencian de las anteriores por su mayor altitud; los principales son los de Cuautitlán-Pachuca, al noreste de la cuenca, de Teotihuacán (en la parte central de la cuenca), de Apan en la parte oriental, de Tochac en la parte centro-oriental y los de Tecocomulco. La edad geológica de todos ellos data del pleistoceno superior y el holoceno, con altitudes que varían entre los 2 450 y los 2 550 msnm.

Existe una zona denominada talud transicional que se caracteriza por tener un escalón bajo y otro alto. El primero con una altitud de 2 500 m y el segundo con 2 800 m, mismos que datan del cuaternario, y del pleistoceno superior-holoceno, respectivamente. El escalón bajo tiene un relieve acumulativo aluvial, mientras el segundo es erosivo. Los taludes principales son el de la sierra oriental y el de la occidental.

Las estructuras tectovolcánicas son grandes elevaciones que determinan la frontera natural de la cuenca; destacan cuatro de ellas, con características morfológicas diferentes:

—La Sierra de Pachuca, con 3 200 m de altitud, al norte y al noreste. En ella se identifican tres pilares: Actopan al occidente, Pachuca al centro y Real del Monte al oriente.

—La sierra de las Cruces y Tepetzotlán al occidente, con altitud de hasta 4 000 m; data del mioceno.

—La sierra del Ajusco y Chichinautzin, representa el límite al sur de la cuenca y su edad geológica es reciente, del pleistoceno superior-holoceno. Se caracteriza por su gran actividad volcánica, ya que cuenta con numerosos aparatos de este tipo.

—La sierra Nevada, con las de Río Frío, Atlachique y Calpulalpan se localizan al oriente de la cuenca. Datan del plioceno, cuaternario y pleistoceno superior. Presentan las mayores altitudes, alcanzando, como se mencionó, hasta 5 700 m.

### 3. *Climas*

La situación geográfica de la cuenca, su altitud y el relieve que la circunda le imprimen ciertas particularidades climáticas. El clima predominante se denomina subtropical de altura, templado, semiseco y sin estación invernal bien definida.

De acuerdo con la clasificación de W. Köeppen, la cuenca se divide en tres segmentos climáticos: 1) Zona baja del Distrito Federal, oriente y norte de México a base de un clima templado moderado lluvioso, con lluvia periódica e invierno seco (Cw). 2) En la parte nororiental del estado de México e Hidalgo, seco estepario (BS). 3) En las zonas montañosas, templado lluvioso con lluvia periódica e invierno seco, temperaturas muy bajas. Enriqueta García\* hace hincapié en los elementos más particulares de la cuenca, tales como circulación atmosférica, vientos predominantes, temperatura y precipitación (cuadro 2), que explican el comportamiento de dichos climas.

En cuanto a la circulación atmosférica, los vientos predominantes son los alisios con dirección NE y SE. Durante el verano son muy intensos por influencia del anticiclón de las Bermudas, que al atravesar el espacio sobre el Golfo de México se cargan de humedad y chocan con la Sierra Madre Oriental, trayendo humedad a la ciudad de México. También durante el verano, y parte del otoño, se producen lluvias por influencia de los ciclones tropicales. El periodo normal de lluvias comprende de mayo a octubre.

En el invierno predominan los vientos del oeste, que por la altitud de la cuenca se tornan secos y debido a variaciones atmosféricas la temperatura desciende propiciando caída ocasional de nieve en las partes más altas

\* Enriqueta García, *et al.*, *Nuevo Atlas Porrúa de la República Mexicana*, México, Porrúa, 6ª ed., 1984.

CUADRO 2

## CUENCA DE MÉXICO: CARACTERES CLIMATOLÓGICOS, 1985

Estaciones	Temperatura (°C)			Precipitación total (mm)	Viento dominante	Días de heladas
	Media	Máxima extrema	Mínima extrema			
Pachuca	14.60	27.30	-0.80	370.0	N	0
Tacubaya	15.80	28.30	1.80	864.3	NNW	15
Milpa Alta	16.04	27.50	0.50	608.3	N	14
Tlalnepantla	16.08	30.00	0.00	722.8	N	6
Texcoco	16.25	31.50	-0.50	627.1	SE	15
Dinamo 4 (Contreras)	15.24	30.00	1.00	881.2	C	3
Desierto de los Leones	10.89	25.00	-1.50	1 380.0	E	71
Amecameca	13.70	28.00	-1.00	837.4	S	50

Fuente: Servicio Meteorológico Nacional, SARH, 1985.

de las zonas montañosas. Provenientes del sur de Canadá, llegan masas de aire frío y seco (los llamados "nortes" en el Golfo de México), que en la cuenca originan descensos en la temperatura y precipitaciones.

En lo que toca a la temperatura, el análisis de los datos del periodo 1921-1980 nos muestra que la media anual de la cuenca ha tenido un incremento de 1.4 °C (cuadro 3), causado por las grandes urbes, pues presentan las siguientes condiciones: 1) los materiales de la ciudad (piedra, concreto, pavimento, etc.) tienen una mayor capacidad para almacenar el calor del sol; 2) Los vehículos y las fábricas, así como las grandes aglomeraciones humanas, son fuentes importantes de calor dentro del área urbana; 3) las calles del centro franqueadas por grandes edificios irradian el calor entre sí, en vez de hacerlo hacia arriba. Todos estos factores, junto con la nube de *smog*, hacen que el aire de la ciudad se mantenga más tibio que el del campo vecino.

En general, los factores que influyen en el aumento térmico son: la paulatina desaparición de los lagos y la tala inmoderada de los bosques que han propiciado el desequilibrio hidrológico y generado variaciones en los climas que en la ZMCM se tornan extremosos.

Al mismo tiempo, la zona metropolitana se ve afectada por la crecien-

CUADRO 3

CUENCA DE MÉXICO: TEMPERATURAS MEDIAS DECENALES, 1921-1980

<i>Periodo</i>	<i>Temperatura media anual (°C)</i>	<i>Aumento (°C)</i>
1921 - 1930	14.7	
1931 - 1940	14.7	
1941 - 1950	15.4	0.7
1951 - 1960	15.5	0.1
1961 - 1970	15.8	0.3
1971 - 1980	16.1	0.3

Fuente: Alberto Llerena Villalpando, "Aspectos Generales de la Cuenca del Valle de México", en *Aguas residuales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, DDF-Fundación Friedrich Ebert, 1989, p. 17.

te contaminación atmosférica propiciada por las fuentes de emisiones industriales y móviles, "las cuales contribuyen con el 25% del total de emisiones continuas y las segundas con el 75% restante".<sup>1</sup> Dos fenómenos atmosféricos favorecen la creciente contaminación: el de la inversión térmica, y el del domo de polvo. El primero consiste en la presencia de una capa de aire frío cercana al suelo, atrapada por otra de mayor temperatura que le impide su ascenso. La capa fría al retener los contaminantes de la noche anterior y las emisiones vehiculares e industriales de la mañana, acentúa la concentración de contaminantes y los niveles de toxicidad, afectando la salud de los habitantes. El domo de polvo se origina por las tolvaneras provenientes de las áreas erosionadas de la cuenca, principalmente del ex lago de Texcoco.

En cuanto a las precipitaciones, éstas son más intensas en las zonas montañosas del sur y oeste, y se advierte un aumento de las lluvias en dirección noreste-suroeste.

En el Distrito Federal, el agua de las lluvias de escasa duración no se aprovecha al máximo y "así durante una sola tormenta es posible que se precipite entre el 7 y el 10% de la lluvia media anual; de este volumen más del 50% se precipita en tan sólo 30 minutos".<sup>2</sup> Cuando esto sucede, la ciudad se enfrenta a una paradoja: por un lado al problema de posibles inunda-

<sup>1</sup> Esteban Soms García, *La hiperurbanización en el Valle de México*, México, UAM-Azcapotzalco, 1986, p. 93.

<sup>2</sup> DGCOR, *El sistema hidráulico del D.F. Un sistema público en transición*, México, 1982.

ciones y al desalojo de estas aguas y, por otro, a la dificultad para controlar estos escurrimientos, que serían útiles por la escasez del vital líquido.

#### 4. *Hidrología*

Como ya señalamos, varios siglos antes de la era cristiana, el funcionamiento hidrológico de la cuenca de México se caracterizaba por una serie de ríos y lagos de grandes dimensiones: Texcoco, México, Chalco, Xochimilco, Xaltocan, Apan, Tochac, Tecocomulco y Zumpango. En conjunto ocupaban entre 800 y 1 000 km<sup>2</sup> de superficie, espejo de agua que en época de lluvias aumentaba a 2 000 km<sup>2</sup>.

El lago de Texcoco ocupaba el centro y era el más extenso y de más bajo nivel (2 230 m) por lo que las aguas de los demás lagos confluían en él. La albarrada de Nezahualcóyotl lo dividió, quedando Texcoco al oriente y México al occidente. El agua de Texcoco contenía grandes cantidades de sales, depositadas por los ríos que desaguaban en él. De menor salinidad eran los lagos de Xaltocan y Zumpango, localizados al norte de la cuenca; se alimentaban de las aguas del río Cuautitlán y de otros ríos intermitentes.

Al sur, se encontraban los lagos de Chalco y Xochimilco, con un nivel más alto que el de Texcoco, en el cual vertían sus aguas. En comparación con los otros, su agua era dulce ya que los alimentaban los ríos que bajaban de la sierra Nevada. Casi todo el año estaban cubiertos por vegetación flotante, la cual los protegía de los rayos del sol, mateniéndolos estables, sin grandes pérdidas por evaporación.

En ese momento histórico, los lagos se encontraban en la senectud, razón por la cual eran poco profundos. Los depósitos subterráneos, llenos a su capacidad, mantenían el flujo de varios manantiales, y el ciclo hidrológico y la abundante vegetación propiciaban un clima sin grandes variaciones.

Los aztecas o mexicas, aunque vivían en equilibrio con su medio, se tuvieron que enfrentar al problema que les provocaba vivir en una cuenca lacustre: las inundaciones. En época de lluvias y después de varios años, el nivel del lago de Texcoco aumentaba; al no encontrar una salida natural, se desbordaba.

Las acciones para enfrentar dicho problema desde entonces, y aún en la actualidad, consisten en construir salidas artificiales, lo cual ha traído como consecuencia la desecación paulatina del antiguo lago.

Otro problema fue el de abastecimiento de agua, que, desde la época prehispánica se traía de Chapultepec; empero, el crecimiento poblacional la hizo escasear y ya desde finales del siglo XIX se obtenía de pozos someros. La extracción del agua propició el asentamiento del suelo, provocando

el hundimiento en la ciudad de México, por lo que “las nivelaciones realizadas de 1891 a 1895 registraron un descenso de 5 cm por año”.<sup>3</sup> Originalmente, el lago de Texcoco ocupaba el nivel más bajo de la cuenca; en la actualidad, algunos puntos en la ciudad de México se encuentran a alturas menores que éste. “En 1970, el Lago de Texcoco ya se encontraba a 5.50 m por encima del centro de la ciudad.”<sup>4</sup> El hundimiento de la ciudad se relaciona con las características del subsuelo, el cual está conformado por estratos de arenas, limos y arcillas que al ceder agua sufren asentamientos y hacen descender las presiones en el acuífero profundo a causa del bombeo. En este subsuelo descansan los cimientos de las construcciones de la ciudad de México. Sus cualidades lo definen como un suelo muy frágil, no apto para construcciones de gran peso y muy sensible a los movimientos telúricos. Esto explica los graves daños causados por los sismos de 1985. Las cifras indican que se perdieron casi 400 edificios y perecieron más de 10 000 seres humanos.<sup>5</sup> Las ondas sísmicas que se propagaron durante el fenómeno no fueron iguales a las que se resintieron en las lomas o zonas rocosas, pues —según Lomnitz— son “ondas superficiales prógradas de corta longitud. Lo típico de estas ondas es que afectan solamente la superficie; el fondo del lago está en calma absoluta.”<sup>6</sup> Dichas ondas, al llegar a cierta profundidad, mueven y debilitan los edificios más recientes; los más antiguos no sufrieron alteraciones graves por el asentamiento logrado durante varios siglos.

En relación con la demanda de agua potable, ésta se ha acentuado debido al desmesurado crecimiento de la población, principalmente en la ZMCM. Las industrias que más consumen este líquido eran, hasta 1990, la de refinación de petróleo, celulosa y papel, elaboración de alimentos y siderurgia. La mayor concentración industrial del agua se sitúa en las delegaciones Miguel Hidalgo y Azcapotzalco.<sup>7</sup>

#### • Situación hidrológica actual de la Cuenca

La población de la cuenca se ha establecido en lugares donde originalmente había lagos y ríos. En la actualidad aún subsisten varios de éstos. El lago de Texcoco, en su mayor parte desecado, llega a almacenar 255 millo-

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Cinna Lomnitz, “Los sismos en el Valle de México”, *Nexos*, p. 71.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *El Sistema Hidráulico...*, *op. cit.*, p. 23.

nes de  $m^3$  en una superficie de 16 000 hectáreas, lo cual equivale a 8% de la que tenía originalmente.

La desecación del lago dejó como huella un suelo salitroso y seco que, por la acción de los vientos alisios, provocaba grandes tolvaneras o tormentas de polvo que afectaban la parte central, norte y oriente de la ciudad de México. Eran más frecuentes durante los meses de febrero, marzo y abril, incidiendo en enfermedades respiratorias de la población citadina.

Como una respuesta a esta problemática, se emprendió el "Proyecto Texcoco", cuyos objetivos son los siguientes:

1) Restaurar el entorno degradado; conservar aguas y suelos, dotar de cobertura vegetal a las áreas desnudas, recargar acuíferos y abatir la contaminación de suelos, agua y aire en toda la región.

2) Aprovechar racionalmente los recursos de agua, suelos y bosques de la zona, con proyectos congruentes con el mejoramiento del medio.

3) Contribuir al abastecimiento de agua de la zona metropolitana, mediante el tratamiento y reuso de las aguas residuales que actualmente contaminan y los excedentes pluviales que se desperdician.<sup>8</sup>

Entre las acciones más importantes para cumplir los objetivos descritos se encuentran: la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales para utilizarlas en riego e industria; la pastización y reforestación de las áreas desnudas del ex lago, y levantamiento de cortinas de árboles para contrarrestar las tolvaneras. Asimismo, se han construido terrazas para evitar la erosión y los asolves y recuperar suelos; se han creado viveros y se adecuaron ecosistemas para que sirvan de refugio a la flora y fauna silvestres nativas y migratorias. En 1986 se habían terminado cinco de los siete lagos proyectados, el más importante de los cuales es el Nabor Carrillo.

El lago de Xochimilco está constituido por una serie de canales que rodean a las chinampas, los terrenos de cultivo y el área urbana. Los canales ocupan 199 hectáreas, equivalentes a 10.39% del área total, las chinampas 764 hectáreas, o sea 43.62%, y el restante 6% lo ocupa la superficie urbana.<sup>9</sup>

La laguna de Zumpango presenta una capacidad de almacenamiento de 27 millones de  $m^3$ , en tanto que las lagunas de Apan y Tecocomulco

<sup>8</sup> Gerardo Cruickshank García, "Acciones realizadas por el Proyecto Lago de Texcoco, para el mejoramiento del medio ambiente del Valle de México", en *Proyección Ecológica de los sismos de 19-20 de septiembre de 1985*, México, IMRNR, p. 22.

<sup>9</sup> DDF, *Memoria de las obras del Sistema de Drenaje Profundo del D.F.*, tomo 1, México, 1975, p. 58.

abarcan un área de 5.5 y 20 km<sup>2</sup>, respectivamente.<sup>10</sup> En resumen, se puede decir que 99% de la superficie de los lagos originales ha desaparecido.<sup>11</sup>

## 5. Suelos

La relación que existe entre los diferentes recursos y los factores físicos es muy estrecha; así, el clima y el agua tienen una destacada influencia no sólo en la formación del suelo y de la vegetación, sino también en las actividades económicas, como la agricultura. Ésta, a su vez —sea de temporal o de riego— suministra alimentos a la sociedad y materias primas a las industrias ligeras.

En la cuenca existe gran diversidad de suelos; los castaños o Chesnut predominan en clima templado, principalmente en las zonas bajas del Distrito Federal y noreste del estado de México; en ellos se cultiva básicamente maíz y forrajes. La deforestación ha contribuido a la erosión de este tipo edáfico. Rodeando a los suelos Chesnut se localizan los podzólicos de montaña, que se encuentran protegidos por la cubierta vegetal (bosque de coníferas). Los suelos de estepa, que han estado sometidos a la erosión, presentan un color rojizo-amarillento y se pueden encontrar en Lomas de Cuajimalma, Tacubaya, Becerra y Santa Fe. Los suelos negros o Chernozem son ricos en materia orgánica, pero en la cuenca se han degradado; se localizan en Tlaxcala, Puebla y Morelos. En la ZMCM predominan los suelos de origen lacustre, en terrenos ocupados por los antiguos lagos de Texcoco, Zumpango, Chalco, Xaltocan y Xochimilco; este suelo es muy frágil y susceptible a los hundimientos. Al sur de la cuenca son característicos los suelos de origen volcánico en el Pedregal de San Ángel.

## 6. Vegetación

Aunque la vegetación es resultado de la acción de diversos factores físicos, como la situación geográfica, la altitud, el suelo y el clima, ahora su desarrollo presenta una creciente influencia de carácter social.

La vegetación original de la cuenca ha sufrido cambios notables debido principalmente a la “deseccación generalizada como consecuencia de un

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> Alberto Llerena, *op. cit.*, p. 13. Véase “Hidrología”.

cambio climático después de la última glaciación.<sup>12</sup> Por otro lado, la acción antrópica existente desde la época prehispánica la ha modificado notablemente debido a la alteración de los lagos, la deforestación, la erosión de los suelos, los cambios del clima y al crecimiento de la mancha urbana, principalmente en la ZMCM. Hace siglos predominaban los bosques de coníferas y mixtos; en la actualidad han sido sustituidos por matorrales, cactáceas y pastos.

Las comunidades vegetales que aún subsisten se agrupan de la siguiente manera, a partir de las zonas de menor altura en las montañas que limitan la cuenca:

1) Bosques de oyameles (*Abies Religiosa*). Se desarrolla entre los 2 700 y 3 200 m de altitud, en un clima templado húmedo, con precipitaciones medias anuales que varían de 900 a 1 500 mm. Aún predominan los oyameles en las sierras de Pachuca, Nevada, Chichinautzin y Las Cruces, alcanzando alturas hasta de 40 m. Su distribución no es homogénea, pues se mezclan con el encino (*Quercus Mexicana*), el aile (*Almnus Firmifolia*) y el ciprés (*Cupressus Lindley*). Los estratos medios de esa zona los ocupan árboles de hojas y arbustos que varían de altura, con promedio de cinco metros (géneros *Senecio*, *Arctostaphylos*, *Arbutus* y *Salix*). El estrato más bajo está constituido por pastizales, *Baccharis*, *Salvia*, *Eupatorium* y *Senecio*, entre otros.

2) Bosques de pinos (*Pinus Hartwegii*). Esta comunidad vegetal es característica de clima polar de alta montaña (EB); las temperaturas son en general bajas (promedio de 8°C) con heladas nocturnas y una precipitación de 1 200 mm anuales. La altitud varía de los 3 300 a los 4 100 m, por lo cual es común encontrar estas especies en las cumbres de los volcanes Popocatepetl, Iztaccíhuatl, Ajusco, Papayo y Telapón en menor proporción.<sup>13</sup>

3) Otras pináceas. Se localizan en clima templado con humedad, con precipitaciones superiores a 900 mm y altitudes que van de 2 700 a 2 800 m, condiciones que les permiten alcanzar alturas entre 8 y 15 m. La distribución de las pináceas no es homogénea, encontrándose especies de *Pinus Rudis*, *Pinus Leiophylla*, *Pinus Montezumae* y *Pinus Teocote*; el estrato arbustivo lo constituyen las especies de *Eupatorium*, *Senecio*, *Arctostaphylos*, *Baccharis*, *Stevia* y *Buddleia*. Estas asociaciones han sido frecuentemente perturbadas, encontrándose algunas de ellas en las sierras

<sup>12</sup> Ángel Bassols Batalla, *Recursos Naturales de México*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1986, pp. 306-307.

<sup>13</sup> Carlos Melo *et al.*, "Vegetación", en *Atlas de la Ciudad de México*, *op. cit.*, p. 34.

de Patlachique, Tepozán, Chichicauatla, Pachuca, Monte Bajo y Sierra Nevada.

4) Bosque de enebros. Está formado por coníferas que tienen alturas de aproximadamente 5 m. Se desarrolla en altitudes que varían de 2 500 a 2 700 m. y en lugares de poca humedad, siendo la precipitación anual de 700 a 800 mm con temperaturas medias de 14°C. Los arbustos mezclados en este tipo de bosques son diversos, pero predominan las especies de *Quercus*, *Zaluzania*, *Symphoricarpos*, *Bouhardia* y *Brickellia*. En el estrato bajo son abundantes los pastizales. Los bosques de enebros se localizan en las partes bajas de las sierras de Pachuca, Chichicauatla, Tepozán y Patlachique.

5) Bosque mixto de latifoliadas y coníferas. Se encuentran cinturones de este bosque en las zonas montañosas de la Sierra Nevada y de Las Cruces, Monte Alto, Tepotzotlán, Pachuca, Patlachique, Pitos, Cerro Gordo y Tepozán. La tala de estos bosques ha sido intensa, convirtiéndose su antigua superficie en campos de cultivo.

6) Vegetación de páramo de altura. Se le denomina zacatonal y ocupa una pequeña porción en los volcanes Popocatepetl e Iztaccíhuatl, a altitudes que varían de 3 800 a 4 800 m, siendo menor en los volcanes Ajusco, Tláloc y Telapón. Este tipo de vegetación se adapta a condiciones muy bajas de temperatura (5°C), alternadas con heladas. Destacan las especies de *Fetuca Tolucensis* y *Calamagrostis Tolucensis*.

7) Matorral de encino. Su distribución es más bien homogénea y llega a tener alturas de 40 y 60 cm. Este tipo de matorral ha sustituido zonas antaño cubiertas por encinares. Es común encontrarlo en la Sierra de Pitos, Patlachique y Cerro Gordo.

8) Matorral de palo loco. Es característico de zonas que alguna vez fueron testigos de actividad volcánica: tal es el caso del Pedregal de San Ángel. Se desarrolla a una altitud de 2 250 y 2 700 m, a temperaturas entre 14° y 15° C, con precipitaciones variables, de 700 a 950 mm.

9) El matorral de hechtia, característico de climas templados y subhúmedo con temperaturas medias de 18°C, generalmente no se le encuentra aislado.

10) Las agrupaciones halófilas son típicas de suelos con alto contenido de sales, muy propias de los antiguos lagos; las principales especies son zacahuiste y romerillo.

Por otro lado, la vegetación acuática es muy abundante en los antiguos lagos; en el de Xochimilco aún subsisten las especies *Polygonum*, *Cyperus*, *Juncus*, *Echinochloa*, *Hidrocotyle*.

La vegetación de la cuenca se ha aprovechado desde los primeros

asentamientos humanos, aunque no de manera racional, ya que no se ha reemplazado en la misma escala. En la actualidad “casi las tres cuartas partes de sus aproximadamente 2 000 km<sup>2</sup> de bosques de coníferas y encinos que tenía a principios de la conquista han desaparecido”.<sup>14</sup> La pérdida de la cubierta vegetal trae consigo el proceso de desertización y las cifras indican que 70% de suelos no urbanizados están erosionados. Ante esta problemática, diversas instituciones —entre ellas la Comisión Coordinadora del Desarrollo Rural (COCODER)—<sup>15</sup> ha emprendido ciertas acciones, entre ellas: a) identificación y formulación de programas que generen actividades agropecuarias a fin de frenar el crecimiento de la mancha urbana; b) mejorar el ambiente, buscando el equilibrio ecológico y conservar las áreas rurales del Distrito Federal. Los daños en la cuenca han producido cambios del uso del suelo, pues “en los últimos 24 años, las áreas urbanas se han incrementado en un 237%, los matorrales mermado en un 55%; las chinampas han disminuido en un 32%, los bosques disminuido en un 15% y los pastizales aumentado en un 14%”.<sup>16</sup> La vegetación constituye un recurso de vital importancia para los seres vivos, principalmente en las grandes metrópolis como la ZMCM, donde es necesario contrarrestar los altos índices de contaminación.

### 7. Recursos de fauna

En sus orígenes, la Cuenca poseía abundantes recursos de fauna de diverso tipo: acuática, aves, mamíferos, reptiles, etc. Las modificaciones que ha sufrido la cuenca han afectado la fauna y provocado la paulatina extinción de algunas especies. Varios factores influyeron en ello: la desecación de los lagos, la acción antrópica, bien por caza indiscriminada o por crecimiento demográfico, que produce cambios drásticos del medio natural (básicamente por deforestación). Hace algún tiempo subsistían especies propensas a desaparecer no sólo de la cuenca, sino de todo el país, como el tlacoyote (*Taxidea Taxus*), el águila real (*Aguila Chrysaetos*), el lince (*Lynx Rufus*), el puma (*Felis Concolor*) y el venado cola blanca (*Odocoileus Virginianus*). De visita llegan aves migratorias a los escasos lagos (actualmente al Nabor

<sup>14</sup> Gerardo Cruickshank García, *Proyecto Texcoco*, XI Congreso Nacional de Geografía, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México, 1987, en *Aguas Residuales de la ZMCM*, op. cit., p. 33.

<sup>15</sup> Institución dependiente del DDF.

<sup>16</sup> Jesús Vázquez Soto, “Las áreas verdes del Distrito Federal”, en IMRNR, *Proyección Ecológica...*, op. cit., p. 127.

Carrillo), patos tepalcate (*Oxyura Jamaicensis*), los chichicuilotes (*Charadriiformes*). Predomina gran diversidad de aves, insectos y pequeños reptiles.

CUADRO 5

CUENCA DE MÉXICO: SUPERFICIE Y ESTADO ACTUAL  
DE LOS GRUPOS VEGETALES, 1987

	Superficie (ha)	Estado actual	% respecto de la superficie de la Cuenca
<i>Estrato arbóreo</i>			
Bosque de <i>Pinus Hartwegii</i>	48 572	Semiperturbado	5.10
Bosque de oyameles	80 752	Conservado	8.48
Asociación de pináceas	32 400	Perturbado	3.40
Bosque de enebros	11 204	Perturbado	1.18
Bosque mixto	43 870	Perturbado	4.61
<i>Subtotal</i>			22.77
<i>Estrato arbustivo y herbáceo</i>			
Vegetación de páramo de altura	4 408	Conservado	0.46
Matorral de encino	23 072	Degradado	2.42
Matorral de palo loco	1 171	Semiperturbado	0.12
Matorral de <i>Hechtia</i>			
Matorral de <i>Opuntia</i> zaluzania y mimosa	40 472	Degradado	2.42
Agrupación halófito	19 408	Degradado	2.04
<i>Subtotal</i>	88 531		9.29
<i>Comunidades</i>			
Plantaciones exóticas	2 120	Semiperturbado	0.22
Cultivos agrícolas	541 623		59.90
<i>Subtotal de la vegetación</i>	849 072		89.18
Superficie total de cuerpos de agua	5 956		0.63
Nieves perpetuas	260		0.03
Superficie total de asentamientos humanos	96 712		10.16
Superficie total de la cuenca de México	952 000		100.00

Fuente: *Atlas de la Ciudad de México, op. cit.*, p. 35.

## 8. Recursos minerales

A diferencia de otras regiones del país, la cuenca de México no se caracteriza por su abundancia de recursos. En la actualidad la gran mayoría de ellos han sufrido alteraciones y la carencia de recursos se ha compensado con una gran concentración de actividades económicas, principalmente industriales. Su instalación se ha facilitado dada la existencia de importantes acumulaciones de materiales de construcción, sales para fabricar sosa (al norte de la cuenca), cal para la elaboración de cemento o yeso, localizados en Apaxco, Atotonilco y Tolteca,<sup>17</sup> en el estado de Hidalgo. La zona Pachuca-Real del Monte, región minera desde épocas coloniales, productora de plata, oro, cobre, plomo y zinc, se encuentra actualmente en decadencia.

En los municipios de Tlalnepantla y Tultitlán (estado de México) existen zonas con minerales no metálicos para producir ladrillos. Otros materiales como la arena y la grava se localizan en las barrancas al oeste del Distrito Federal. La piedra volcánica y para construcción en general se explota al sur, en el Pedregal de San Ángel, y en los cerros diseminados por toda la cuenca.

Hemos expuesto un panorama general del uso y deterioro de los recursos naturales de la cuenca de México. Consideramos indispensable que se lleve a la práctica una planeación adecuada para el uso presente y futuro de dichos recursos; se requieren políticas para la recuperación y preservación ecológica.

### ALGUNAS CONCLUSIONES

El marco general en que se desenvuelve México ha traído como consecuencia una profunda crisis que se traduce, entre otros aspectos, en el creciente deterioro de sus recursos naturales.

Particularmente, como ya se ha dicho aquí, la cuenca de México ha sido escenario de profundas alteraciones ecológicas. Ha desaparecido 99% del área lacustre, continúa la sobreexplotación de los mantos acuíferos y, por consiguiente, el hundimiento paulatino de la ciudad de México, el cual se incrementa desde 5 cm/año hasta 30 cm/año, según la zona. El abastecimiento de agua se torna insuficiente debido al acelerado crecimiento de-

<sup>17</sup> Enriqueta García, *et al.*, *Nuevo Atlas Porrúa de la República Mexicana*, México, Porrúa, 6ª. ed., 1984, p. 23.

mográfico. Las tres cuartas partes de los bosques originales han desaparecido y continúan desforestándose más de 1 000 ha de bosques anualmente, lo cual trae como consecuencia la continua desertización de suelos no urbanizados. La desecación de los lagos, la desaparición de los bosques y la erosión de los suelos trae consigo la generación de tolvaneras y enfermedades y una continua modificación del clima.

La contaminación atmosférica, producto de la actividad concentrada y de las características propias de la cuenca ya señaladas, ha alcanzado altos índices de toxicidad para los habitantes de la ZMCM. Resulta vital para el futuro de la cuenca, y particularmente de la ZMCM, poner en marcha programas y acciones para el manejo del medio natural; frenar el crecimiento de la mancha urbana; neutralizar la contaminación atmosférica; preservar y promover la reforestación de las áreas denudadas y continuar la recarga de los mantos acuíferos.

Para ello es incuestionable rehabilitar el campo en escala nacional, pues así se combatiría la emigración masiva, que contribuye en forma importante al deterioro del ambiente. En este aspecto son importantes las acciones de algunas instituciones como la COCODER que genera actividades agropecuarias integradas al medio, para intentar frenar el crecimiento de la mancha urbana y evitar la aparición de asentamientos irregulares para preservar las áreas ecológicas. El Proyecto Texcoco ha alcanzado avances visibles que están permitiendo recuperar un ecosistema que se consideraba perdido.

Es indispensable crear y promover también entre la población una conciencia ecológica y en torno al uso adecuado de los recursos naturales. De continuar la inadecuada acción sobre ellos se propiciará una degradación más severa de la cuenca y la tornará inhóspita.

### III

## ECONOMÍA POLÍTICA DEL AGUA

JAVIER DELGADILLO MACÍAS\*

#### I. ANTECEDENTES DE LA PROBLEMÁTICA HIDRÁULICA

El problema del agua potable ha adquirido proporciones críticas. Ante esto debemos recordar que civilizaciones enteras han declinado o desaparecido al presentarse insuficiencias y agotamiento del recurso, independientemente del nivel social y el adelanto tecnológico alcanzado cuando tal manifestación se presentó. Muchas ciudades se ven envueltas en la carrera desigual que significa la oferta y demanda del vital líquido, lo que origina ventajas cada vez mayores para la lógica del consumo por encima de una oferta que tiende a ser "racionalizada".

El panorama anterior no aparece tan lejano, viendo hacia el futuro, en el caso de México. En algunas estimaciones se considera que la población total del país rebasará los 130 millones de habitantes en el año 2010; de éstos, aproximadamente 80% vivirá en zonas urbanas. Esta población demandará más de 35 000 millones de metros cúbicos de agua anuales, o sea el triple del consumo actual; una comparación ilustrativa de este dato significaría que requeriremos de tres veces el lago de Chapala al año para cubrir esa demanda.

Es evidente que el agua debe conservarse ya sea induciendo a los usuarios a consumir menos, volver a usarla, reducir la cantidad que se pierde por las fugas o por no contabilizarse, o creando sistemas que funcionen en forma más eficiente; sin embargo, esta tarea no es fácil de alcanzar por diversos obstáculos con los que se tropieza, como la falta de políticas coherentes en la materia, tecnología, recursos financieros e instituciones eficientes; problema extra es la actitud poco consciente hacia este problema.

En la actualidad, y como un ejemplo en escala nacional, sólo 70% de la

\* Investigador del Área de Estudios de Desarrollo Regional y Urbano del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

población tiene acceso directo al agua y 40% al drenaje; 70% de los centros urbanos del país se ubican en regiones que únicamente cuentan con el 20% del agua nacional, y hay 150 ciudades de tamaño grande y medio donde la magnitud de la demanda exige fuentes de captación cada vez más lejanas. En estas ciudades sólo se cobra 16% del costo real del agua y se desperdicia 40% de la dotación del agua.

Por tanto, las medidas para enfrentar este problema nacional deberán ser de carácter integral, situando a las cuencas hidrológicas y sus aguas superficiales y subterráneas en condiciones de autosuficiencia regional y de complementariedad entre áreas geográficas con superávit y las que ya presentan déficit del recurso; esto implica acelerar los cambios en las formas tradicionales de uso e incorporar la utilización real de aguas residuales de manera intensiva.

En el caso específico de la ciudad de México, la dimensión del problema rebasa cualquier diagnóstico que se hubiera planteado apenas 50 años atrás. Sin embargo, resultaría muy atrevido suponer hoy la posible desaparición de esta ciudad como concentración urbana debido a la insuficiencia del preciado líquido; ello aún está lejos de presentarse, entre otras razones, por la tradición existente y por la importancia económica y política que tiene la primera ciudad del país, situación de privilegio que le asegura el abastecimiento, aun a costa de "arrebatar" recursos acuíferos a zonas del interior del país. Y esto incluso sin que medie en ello un proceso real de reflexión para saber si aún existen posibilidades "desde adentro" que permitan resolver problemas tales como el hundimiento de la ciudad, el agotamiento de los mantos freáticos y los déficit de la demanda, en relación con la disponibilidad de recursos que aún presenta el entorno natural de su cuenca.

El área metropolitana de la ciudad de México comprende, como se ha mencionado, 16 delegaciones políticas (1 479 km<sup>2</sup>), 27 municipios conurbados del estado de México (3 149 km<sup>2</sup>) y uno del de Hidalgo (92.5 km<sup>2</sup>).<sup>1</sup> En conjunto esto da una extensión político-administrativa de 4 720.5 km<sup>2</sup> (poco más de la mitad de la cuenca del valle de México). En sentido estricto, la mancha urbana continua abarca sólo 1 350 km<sup>2</sup> que representan 16.7% del total de dicha región.

La cuenca hidrológica de México se localiza en una depresión lacustre a 2 240 m de altura en promedio y se extiende más allá del área urbana de

<sup>1</sup> El número de municipios conurbados varía según los investigadores. Aquí se consideran las áreas de expansión continua de la mancha urbana para 1991.

la ciudad en una extensión aproximada de 9 600 km<sup>2</sup>.<sup>2</sup> El límite natural se conforma por un sistema montañoso de alturas considerables que condiciona su naturaleza climática e hidrológica, como puede verse en el capítulo correspondiente de este libro.

Por lo que se refiere a la hidrología, los registros muestran que en sus orígenes ríos importantes drenaban las aguas al sistema de lagos y que en conjunto conformaban un peculiar paisaje hoy casi extinto. La concentración urbana anárquica de la ciudad y la acción humana no sólo sepultaron en buena medida, y en breve periodo histórico, los antiguos lechos lacustres, sino que se encuentra en proceso un desbordado proceso de denudación de las laderas montañosas, últimas reservas ecológicas de la ciudad.

La cuenca natural, conocida como Cuenca del Valle de México, fue en sus orígenes un sistema hidrológico integrado, con abundantes manantiales y corrientes superficiales y subterráneas que alimentaban a los antiguos depósitos lacustres. La presencia de grandes elevaciones montañosas que rodeaban al sistema de valles o subcuencas permitía y determinaba las condiciones climatológicas locales, un ambiente natural proclive a la diversidad biogenética en la que el agua representaba el elemento esencial para el equilibrio en esa diversidad ecológica de la gran región. Existía una integración hidrológica radial de extensas partes planas y lagos ricos en sedimentos de rellenamiento acarreados de las alturas, que los antiguos pobladores utilizaron en sus prácticas ancestrales de cultivo.<sup>3</sup> Gran parte de la actual ciudad de México se levanta en terrenos del gran lago desaparecido y algunas prominencias que actualmente son cerros en ese tiempo fueron islotes: el de la Estrella, el Peñón de los Baños, el Peñón del Marqués, etc.<sup>4</sup> Actualmente la cuenca tiene 53.5% de terrenos planos y la superficie restante es de terrenos cerriles con más de 15% de pendiente.

Esta condición fisiográfica que también cambió por fenómenos naturales, se modificó aún más conforme la población en constante aumento de

<sup>2</sup> El barón Alejandro de Humboldt, en su importante obra consideraba una extensión de 8 100 km<sup>2</sup> para el conjunto de la cuenca natural. *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*, México, Porrúa, 1982.

<sup>3</sup> La cuenca natural que hoy conocemos tenía conexión con los valles del sur (Morelos, Guerrero y Puebla) hasta que una intensa actividad volcánica formó la sierra de Chichinautzin que obstruyó el entonces cauce natural del desagüe del sistema de valles de la ciudad de México. Mosser, *Informe sobre la geología de la Cuenca del Valle de México y zonas colindantes*, México, SRH, 1961.

<sup>4</sup> Gerardo Cruickshank García, "Hacia una gestión integral de la Cuenca del Valle de México", en *Aguas residuales de la zona metropolitana de la Ciudad de México: Impactos y perspectivas*, Gabriel Quadri de la Torre (compilador), México, DDF-Fundación Friedrich Ebert, 1989, p. 133.

la gran cuenca utilizaron de manera paulatina los recursos existentes para su beneficio. Los más importantes fueron las obras que texcocanos y mexicas construyeron con fines diversos. Más tarde se construyeron las obras que modificarían definitivamente el sistema hidrológico de lo que fue la gran cuenca cerrada propiciadora del gran lago. En 1607 se inició la construcción del túnel de Nochistongo que a causa de los derrumbes tuvo que convertirse en uno a tajo abierto. Esta obra, concluida sólo 160 años después, tuvo la finalidad de dessecar la laguna de México a través del río Cuauhtlan y drenar el agua de inundación hacia la laguna de Zumpango (ésta fue la primera salida artificial que se le construyó a la cuenca). En 1747 se trazó el desagüe de Huahuatoca<sup>5</sup> y muchos años más tarde, en la época porfirista, se llevaron a cabo las grandes obras de desagüe con la apertura del denominado túnel de Tequixquiac (el primero de los dos que existen y segunda salida artificial de la cuenca) y el Gran Canal del Desagüe; también se inició la explotación de los acuíferos. Ya a mediados del presente siglo se construye el segundo túnel de Tequixquiac (tercera salida artificial), en tanto que de 1960 a 1961 se realiza la obra del Interceptor y Emisor del Puente que se conecta con el tajo de Nochistongo. Durante el gobierno de Luis Echeverría destacan las importantes obras —aun en proceso— del Drenaje Profundo (cuarta salida artificial).

Estas obras han influido en la problemática hidráulica del Distrito Federal y de toda la cuenca. Además de que en la actualidad permiten desaljar los excedentes, inciden en el agotamiento de los lagos y contribuyen a la deshidratación y abatimiento de los acuíferos.<sup>6</sup>

### *Regionalizaciones hidráulicas y caudales fluviales*

Con los 9 600 km<sup>2</sup> de la cuenca del valle de México (de noreste a sureste mide 110 km de longitud y de oriente a poniente 80 km), el ingeniero Mossler hace una división fisiográfica de tres zonas: la meridional (con dos subzonas, la del sur y la México-Tezcoco), la septentrional y la nororiental o de los Llanos de Apan. Mossler hace una explicación de las características, extensión y límites de las tres zonas, en función de sus componentes naturales,

<sup>5</sup> Resulta de interés revisar el libro *México y su Valle en 1748*, de Joseph F. de Cuevas, Aguirre y Espinosa, donde se presenta un extracto de los "autos de diligencia" y decretos de esos tiempos sobre los ríos, lagunas, vertientes y desagües. Destacan las propuestas para almenar las inundaciones.

<sup>6</sup> Gerardo Crueckshank García, "Hacia una gestión integral de la Cuenca del Valle de México", *op. cit.*, p. 134.

dentro de los cuales podemos encuadrar la regionalización hidrológica de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH),<sup>7</sup> dependencia que divide a la cuenca en 11 zonas específicas. Su descripción detallada se hace en el importante libro *El sistema hidráulico del Distrito Federal: un servicio público en transición*,<sup>8</sup> de donde extraemos una síntesis para nuestros propósitos más generales:

*Zona I.* Cuencas de los ríos que descienden de la sierra del Chichinautzin, la cual presenta formaciones basálticas de gran permeabilidad. El caudal medio de los ríos San Gregorio, San Lucas, Santiago y San Buenaventura, situados en esta zona, es únicamente de 3.8 m<sup>3</sup>/s; sin embargo, durante tormentas excepcionales ocurren avenidas importantes, especialmente en el río San Buenaventura, donde se han presentado caudales cercanos a los 100 m<sup>3</sup>/s.

*Zonas II y III.* Incluyen el área urbanizada de la ciudad de México y los ríos que bajan hacia ella desde el poniente del valle. Estas corrientes son intermitentes, salvo los ríos Magdalena, Mixcoac, Tacubaya, Hondo y Tlalnepantla, que tienen escurrimientos perennes.

*Zona IV.* Cuencas desde los ríos Tepetzotlán y Cuautitlán, que se originan en el noroeste de la cuenca de México.

*Zonas V y VI.* Cuencas de los ríos de las Avenidas de Pachuca y San Juan Teotihuacan, respectivamente.

*Zona VII.* Ríos que desembocan en el lago de Texcoco por el oriente.

*Zona VIII.* Localizada también en el oriente, comprende los ríos que se sitúan entre el San Francisco y el Milpa Alta; en esta zona se genera un caudal medio de 0.6 m<sup>3</sup>/s.

*Zonas IX, X y XI.* Se extienden desde la cuenca del río Tizar hasta las corrientes alimentadoras del río Tecocomulco y todas ellas generan 1.6 m<sup>3</sup>/s; en un principio estas zonas no formaban parte de la Cuenca del Valle de México, pero se incorporaron a ella en forma artificial.

Respecto a la hidrografía, en 1961<sup>9</sup> la misma SARH evaluó las particularidades intrarregionales de los ríos de la cuenca de México y estableció seis conjuntos, dada la diversidad que presentaron no obstante tener la característica común de torrencialidad e intermitencia. Éstos son los conjuntos hidrográficos del sur, poniente, norte, noreste, oriente, sureste.

El conjunto montañoso que delimita a la cuenca, con elevaciones de hasta 5 462 m sobre el nivel del mar (msnm) y al sur y el oriente de la

<sup>7</sup> Comisión de Aguas del Valle de México, SARH, 1987.

<sup>8</sup> Publicada por el Departamento del Distrito Federal en 1982.

<sup>9</sup> Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México.

ciudad, impone con su topografía el destino de las aguas que corren de esas alturas hacia la planicie interior de la cuenca, mediante corrientes fluviales. Algunas de las más importantes son los ríos de Coyoacán y el de Mixcoac, provenientes del sur y suroeste; el de Guadalupe por el poniente y el Cuautitlán por el norponiente; del lado oriental encontramos el Teotihuacán, el Papalotla, el Texcoco y el Coatepec.

A los ríos señalados se suma un conjunto de afluentes y arroyos menores que conforman el sistema de valles interiores de la cuenca de México.

## 2. LA CUENCA Y LA EVOLUCIÓN DE SU CONTRIBUCIÓN HIDROLÓGICA A LA CIUDAD DE MÉXICO

El problema de la disponibilidad y abastecimiento intrazonal de agua hacia la ciudad de México se ha complicado, no por ausencia de propuestas técnicas o de planeación, sino por la imposición, desde los años cuarenta, de un "modelo" de acarreamiento externo de recursos hidrológicos que menosprecia la potencialidad de la zona.

Es poco conocido que la cuenca de México aporta por sí sola 74% de los requerimientos de consumo de la mancha urbana; sin embargo, desde 1950 se han sobreexplotado algunos acuíferos, con lo que se está limitando el grado de autosuficiencia, en la medida en que se agotan paulatinamente los mantos subterráneos, presionados por la aglomeración y el escaso interés por reactivarlos o por invertir en obras que involucren al conjunto de la población de la zona que tiene, quizá, la última oportunidad de ser autosuficiente.

La pérdida de autosuficiencia hidráulica de la ciudad de México tiene un antecedente histórico más o menos reciente. Desde mediados del siglo pasado la ciudad satisfacía sus crecientes necesidades de agua con la perforación de pozos, método que pronto fue muy extendido y provocó el señalado abatimiento de algunos acuíferos y la desaparición de manantiales.<sup>10</sup> Se dice que en 1884 había en la ciudad 483 pozos artesianos; mientras este sistema se multiplicaba, el gobierno central y el ayuntamiento buscaban abastecer la ciudad desde fuentes superficiales cercanas. En 1878 el gobierno de Porfirio Díaz hizo que el ayuntamiento procediera a utilizar todas las aguas del Desierto de los Leones y aunque la cañería no se inauguró

<sup>10</sup> Manuel Perló, *Historia de las obras, planes y problemas hidráulicos en el Distrito Federal: 1880-1981*, México, IS-UNAM, 1989.

hasta 1883, esta medida no fue suficiente para resolver el déficit que ya se presentaba.

En 1891 había unos 1 100 pozos artesianos, lo cual mermó el caudal de los manantiales de Chapultepec y obligó a construir una estación de bombeo movida por vapor para elevar el agua, pues ya no era posible conducirla por gravedad debido a que el nivel natural había descendido.<sup>11</sup> De cualquier manera, dos años antes se había recurrido al aprovechamiento de las aguas de los manantiales de Xochimilco; estas obras se concluyeron en 1913 y así se dio inicio a lo que podríamos llamar primeras manifestaciones de desperdicio irracional, ya que el consumo de agua per cápita aumentó sorprendentemente de 160 litros por día que se registraba en 1912, a 210 en 1913.

La posibilidad de traer agua externa fue motivo de discusión permanente y durante mucho tiempo entre los tomadores de decisiones. Mientras la discusión no se resolvía, continuaba la perforación de pozos profundos, ya que el déficit se hacía más evidente. Ello ocasionó que se acelerara el hundimiento de la ciudad. No es sino hasta 1937 cuando toma fuerza la idea de traer agua de los manantiales del valle de Lerma. No obstante, los esfuerzos en obra hidráulica se concentraban en terminar la estación de bombeo de Xotepingo y ampliar las redes de abastecimiento hacia las poblaciones rurales del Distrito Federal. Las obras del Lerma debieron esperar hasta el siguiente sexenio, lo cual significó cierta asociación entre las necesidades de abastecimiento y los requerimientos de inversión, no ausentes de contenido político.

En 1940 la ciudad de México contaba con una provisión de 4.3 m<sup>3</sup>/seg. El consumo promedio por habitante era de 238 litros, que representaban un descenso en los niveles de satisfacción observados después de 1920. Esto justificó que en 1942 se iniciaran las obras del Plan Lerma, las cuales, ante las dificultades técnicas y financieras, sólo permitieron que el proyecto avanzara una tercera parte durante el gobierno de Ávila Camacho.

Debido al impulso que registraba el conjunto de la economía, pero más particularmente por el crecimiento industrial concentrado en la ciudad de México, la obra hidráulica para la ciudad recibió gran apoyo en el sexenio siguiente; en 1951 se logró concluir el proyecto del Plan Lerma. La justificación de la obra y su elección entre otras alternativas es un punto de máximo interés para entender la lógica de las políticas hidráulicas que se siguieron en esos años y que tanto efecto tuvieron sobre el modelo de política hidráulica futura.

<sup>11</sup> *Ibid.*

Al seleccionarse el Proyecto Lerma como solución al problema del abastecimiento de agua, se dejaron de lado otras alternativas que hoy continúan presentes, en espera de que se dé un uso integral a los recursos de la cuenca de México. Con aquél se dio inicio a un proceso de degradación sistemático de las subcuencas que antes eran las beneficiarias naturales del caudal del río Lerma; ejemplos de esta problemática fueron la desaparición de las lagunas de la zona del alto Lerma y del abatimiento de los niveles de agua en la cuenca de la laguna de Chapala, así como el rompimiento del equilibrio ecológico en áreas que hoy tienden a convertirse en desiertos. La fundamentación para escoger la alternativa del Plan Lerma fue que los pozos artesianos, principal fuente de abastecimiento de agua de la ciudad, estaban causando problemas de estabilidad en el subsuelo de ésta, y que no debía esperarse un mayor volumen de aportación de dichos pozos. En otro sentido, se señalaba que, fuera de los manantiales que formaban el nacimiento del río Tlalnepantla, que sólo podía proporcionar un volumen máximo de 1 000 litros cúbicos por segundo, no existía ninguna otra fuente de abastecimiento que pudiera satisfacer las necesidades de ese momento y del futuro. Sin embargo, las fuentes de agua existentes en la cuenca de México tenían una capacidad mucho más elevada de la que se les atribuía cuando se optó por el Proyecto Lerma.

Este proyecto aumentó considerablemente el nivel de abastecimiento de la ciudad, haciéndolo pasar de 3.5 m<sup>3</sup>/seg. en 1953 a 4.0 m<sup>3</sup>/seg., lo cual permitió elevar el promedio de consumo por persona a 372 litros.

A partir de esta fecha, la "importación" de agua de cuencas externas a la de México cobra más importancia como fuente de abastecimiento para la ciudad, aunque la perforación de pozos en distintas zonas aún continúa, lo que contradice las afirmaciones anteriores de que dentro del conjunto de valles internos ya no existían fuentes importantes. Tan fue así que entre 1947 y 1952 se perforaron 99 pozos artesianos, con lo que el abastecimiento aumentó hasta un caudal de 5 m<sup>3</sup>/seg. Como parte de estos trabajos de captación y conducción se construyó el sistema de bombeo de Xotepingo, consistente de 33 pozos artesianos capaces de aportar 2 m<sup>3</sup>/seg. (esto representa por sí solo la mitad de lo que se captaba del río Lerma). No obstante la subestimación y contradicción referidas, debemos reconocer que fue la sobreexplotación de los mantos freáticos, junto al fenómeno de la urbanización, los que provocaron los niveles de hundimiento críticos en distintas zonas de la ciudad (Xochimilco, Tláhuac, zona centro, Nezahualcóyotl, Ecatepec y Chalco) y que ameritó crear en 1954 el Plan General para resolver los problemas del hundimiento, las inundaciones y el abastecimiento de agua potable de la ciudad de México.

En el plan se proponían dos tipos de medidas. Unas de carácter emergente: construir nuevas plantas de bombeo, ampliar las capacidades de bombeo en el Gran Canal, instalar tanques, detectar fugas y reparar tuberías del sistema de agua potable y rehabilitar pozos y plantas de bombeo. Las otras eran medidas definitivas, e incluían lo siguiente: construir colectores y atarjeas en zonas que carecían de este servicio; construir presas para regular avenidas, controlar el azolve y las nuevas captaciones para aumentar el abastecimiento de agua potable y evitar pozos en la subcuenca de México.

El hundimiento registrado entre 1898 y 1954 en el sector antiguo de la ciudad fue de 4.60 m en promedio, aunque en algunas zonas el hundimiento alcanzaba los 50 cm por año. El fenómeno fue de tal magnitud que el lago de Texcoco llegó a asentarse 2.05 m por debajo del centro de la ciudad en el año de 1900; en 1982 dicho nivel promedio era ya de 5.50 m por arriba del nivel del actual Centro Histórico de la Ciudad de México. Era evidente que el origen de los hundimientos estaba asociado a la extracción excesiva de agua de los acuíferos.

El abastecimiento de agua remota ha seguido hasta ahora como modelo dominante. En el sexenio de José López Portillo se iniciaron las obras del Sistema Cutzamala. Su ejecución fue por etapas de caudal: 4, 7 y 8 m<sup>3</sup>/seg.; la primera etapa entró en operación en mayo de 1982, aportando 4 m<sup>3</sup>/seg., procedentes de la presa Villa Victoria; aunque también se rehabilitaron 275 pozos y se perforaron 16 más. Así, para 1982 se logró disponer en total de 40 m<sup>3</sup>/seg., lo que permitió que la ciudad de México contara con 97% de tomas domiciliarias, colocándose en primer lugar en este sentido en escala nacional. A partir de 1991 en que entró en operación la tercera etapa del Sistema Cutzamala, se incorpora 1 m<sup>3</sup>/seg. más que se elevan a 9 m<sup>3</sup>/seg. en 1995 y, cuando se concluya la cuarta etapa, en 1998, se finalizará con un caudal de 5 m<sup>3</sup>/seg.<sup>12</sup> Debe considerarse, sin embargo, que el agua que proviene del Sistema Cutzamala hay que elevarla a más de 1 200 m de altura. A través de un túnel cavado bajo el histórico Monte de las Cruces, se conduce el agua (en el poblado de Tarasquillo, estado de México) para, posteriormente y por gravedad, abastecer a la ciudad de México mediante otros túneles que atraviesan parte de las sierras interiores y descargan el agua en el municipio de Atizapán de Zaragoza, al norponiente del Distrito Federal. El costo del traslado del líquido de esta cuenca a la ciudad representa más de 200 000 millones de pesos por m<sup>3</sup> y de requerirse sumar agua de otra cuenca, la del Tecolutla, deberá considerarse un costo similar.

<sup>12</sup> DDF, Programa de Uso Eficiente del Agua.

CUADRO 1

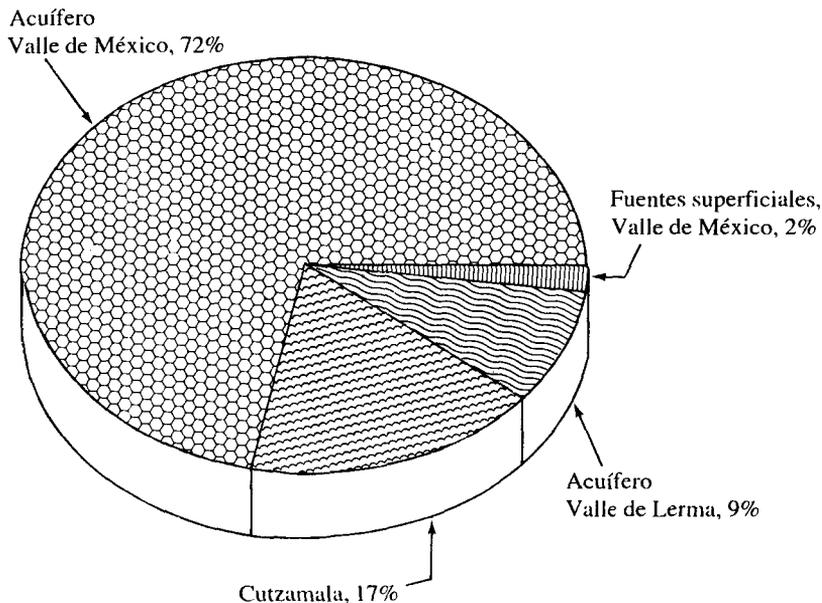
CIUDAD DE MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DE AGUA POTABLE POR FUENTES DE SUMINISTRO, 1990  
(metros cúbicos por segundo)

<i>Entidad</i>	<i>Valle de México</i>					<i>Externas</i>		<i>Total</i> (m <sup>3</sup> /s)
	<i>Superficiales</i>		<i>Subterráneas</i>			<i>Lerma</i> (m <sup>3</sup> /s)	<i>Cutzamala</i> (m <sup>3</sup> /s)	
	<i>Propia</i> (m <sup>3</sup> /s)	<i>GAVM</i> (m <sup>3</sup> /s)	<i>Propia</i> (m <sup>3</sup> /s)	<i>GAVM</i> (m <sup>3</sup> /s)	<i>Pozo</i> (m <sup>3</sup> /s)			
Distrito Federal	0.7	0.0	14.3	7.7	1.0	4.1	6.8	34.6
Estado de México	0.0	0.5	9.5	6.4	2.5	1	3.1	23
<i>Suma</i>	0.7	0.5	23.8	14.1	3.5	5.1	9.9	57.6
<i>Total</i>	1.2			41.4		5.1	9.9	57.6

Fuente: DDF, *Agua 2000. Estrategia para la Ciudad de México*, 1991.

GRÁFICA 1

## DISTRIBUCIÓN DE AGUA POTABLE POR FUENTES DE SUMINISTRO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 1990



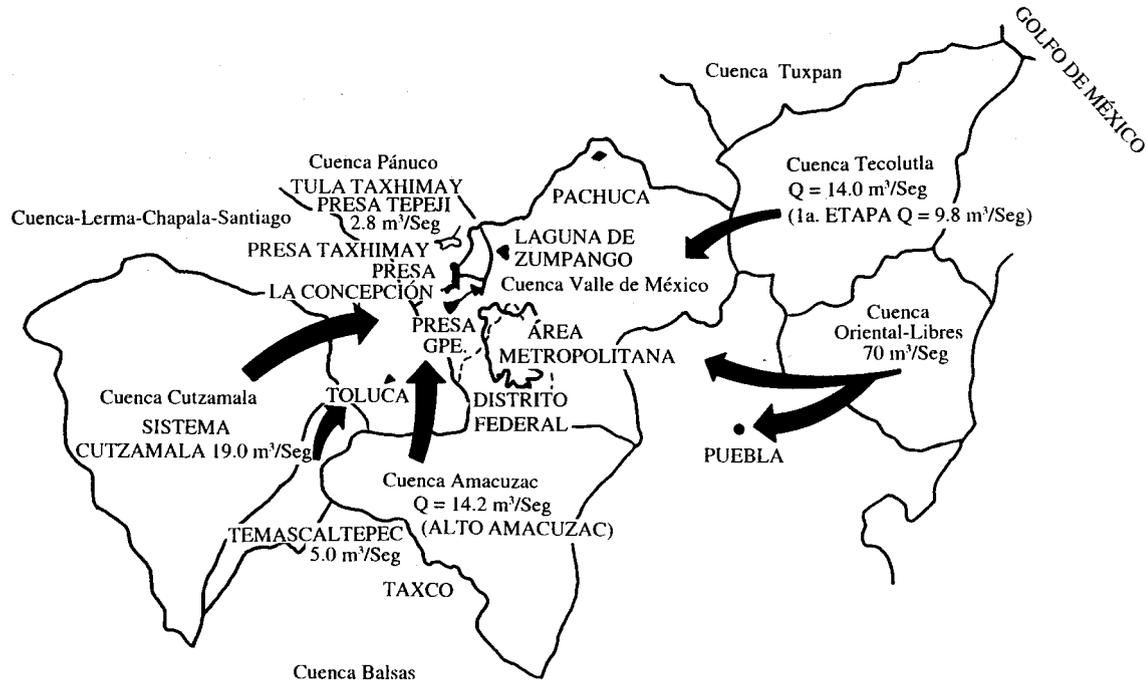
Fuente: DDF, *Agua 2000. Estrategias para la Ciudad de México*, 1991.

### 3. DISTRIBUCIÓN INTRAZONAL Y DÉFICIT DE ABASTECIMIENTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El actual déficit de agua en la ciudad de México se debe a dos factores: uno es de tipo administrativo en la explotación y distribución del líquido; el otro es el crecimiento anárquico de la población y su localización, que presionan tanto sobre el uso del agua, como hacia el agotamiento de la potencialidad natural de la cuenca. Sin embargo, existen soluciones, las cuales estarían dadas por la conjunción de las características de la cuenca, de naturaleza "semicerrada", y la posibilidad de emplear la tecnología para su adecuada explotación, siempre y cuando exista el interés gubernamental para su aprovechamiento.

MAPA 1

ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE DE CUENCAS EXTERNAS  
(M<sup>3</sup>/SEG)



Por diversos documentos del Departamento del Distrito Federal y de organismos del gobierno del estado de México se sabe que existe un diagnóstico sobre la problemática hidráulica de la cuenca del valle de México.<sup>13</sup> Ciertos datos conocidos caracterizan el diagnóstico: el Distrito Federal dispone (1991) de una dotación promedio de 332 litros de agua por persona para todos los usos. Ésta se obtiene de 1 366 pozos y 60 manantiales localizados en el surponiente de la ciudad. Éstos aportan en conjunto 74% del volumen total y los ríos Lerma y Cutzamala, 17 y 9%, respectivamente, del volumen recibido. Del caudal total que se abastece a la ciudad de México, 22.5 m<sup>3</sup>/seg. son para uso doméstico, 4.4 se destina a la industria, 1.0 al comercio y 3.3 a los servicios; los 5.6 m<sup>3</sup>/seg. restantes se utilizan para servicios públicos, como escuelas, hospitales y mercados. El déficit de agua potable es de 1.4 m<sup>3</sup>/seg. que se agrava durante la época de estiaje. De los poco más de 8 millones de personas que de acuerdo con el último censo de población habitan en el Distrito Federal, 72.4% dispone de agua potable dentro de la vivienda; 18.8% dispone de este servicio fuera de ella; 5.3% la obtiene de hidrantes públicos; 0.4% se sirve de pipas o pozos no declarados y del 3% restante no se conoce específicamente su destino. Sin embargo, el desperdicio se calcula en 25% del total.

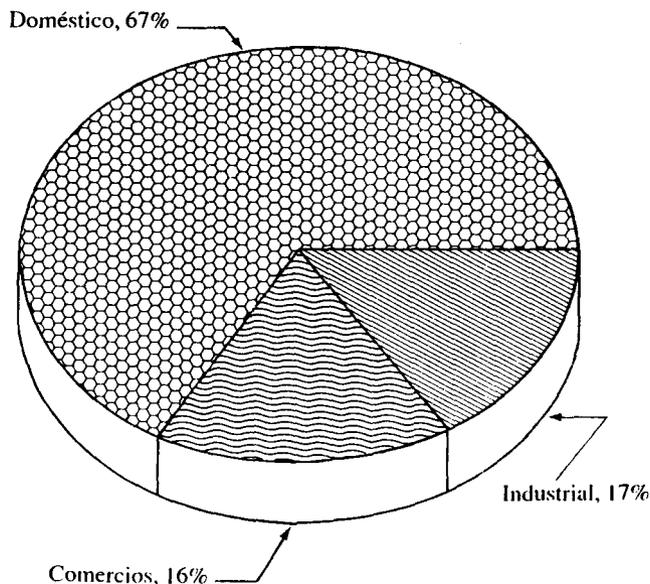
Si en las zonas más expuestas a inundaciones (Iztapalapa, Tlalpan, Tláhuac, Xochimilco, Chalco y Chimalhuacán) viven seis millones de personas, la disyuntiva estriba entonces en racionalizar la captura y el uso: reconsiderar la potencialidad de la cuenca o continuar con los aportes cada vez más remotos de agua.

Ante cualquiera de esas propuestas, debe tenerse presente que los mantos acuíferos de la cuenca de México se enfrentan a un régimen de sobre-explotación de 140%. Para contrarrestar esta situación, que tiene repercusiones directas en el entorno ecológico y que enfrenta a la supervivencia de los ecosistemas con las necesidades de la población, se requiere, de acuerdo con la versión oficial, reducir el consumo diario por habitante de 332 a 290 litros; ello implica, además de la aplicación de medidas técnicas simples, como reducir a 6 litros el volumen de agua en la caja de los inodoros, incidir en otros desperdicios e intensificar los procedimientos de reciclaje actuales. Es necesario fomentar la educación de la sociedad a fin de desarrollar la conciencia de los consumidores para que emprendan por sí mis-

<sup>13</sup> Plan Director del Agua, 1986-1987; El Sistema del Drenaje Profundo de la Ciudad de México, 1987 y 1991; Estrategia Metropolitana para el Sistema Hidráulico del Valle de México, 1989; Programa de Uso Eficiente del Agua, 1989; Descripción del Sistema Hidráulico del Distrito Federal, 1989; Agua 2 000, 1991.

GRÁFICA 2

## DISTRIBUCIÓN DE LOS USOS DE AGUA EN LA CIUDAD DE MÉXICO



Fuente: DDF, *Agua 2000. Estrategias para la Ciudad de México*, 1991.

mos el uso racional del líquido. En 1989, sólo con el programa de inodoros economizadores de agua emprendido cinco años atrás, la ciudad había ahorrado 3 000 millones de litros.

Las medidas de política hidráulica deben considerar acciones equilibradas de abastecimiento que concilien las necesidades reales del consumo con la tarea impostergable de recargar los mantos acuíferos a fin de contrarrestar la tendencia al hundimiento de la ciudad y así evitar, además, posibles desastres. Una medida de corto plazo sería sustituir o reducir, con medidas de ahorro y reciclaje, el bombeo de pozos, para que así puedan "reposar" los mantos actualmente en uso. Así, por medio de los escurrimientos pluviales, se lograría incrementar los niveles freáticos actuales. De esta

CUADRO 2

CIUDAD DE MÉXICO: USO DEL AGUA PRONÓSTICO OFERTA-DEMANDA 1900-2000  
SI SE EXTRAPOLAN LAS CONDICIONES ACTUALES

	1991	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Población (miles)	14 987.1	15 332.8	15 665.9	16 016.9	16 375.6	16 742.5	17 117.5	17 500.9	17 892.9	18 293.8	18 703.5
<i>Demanda</i>											
En condiciones actuales (332/l/har/d)	57.6	58.9	60.2	61.5	62.9	64.3	65.8	67.2	68.8	70.3	71.9
<i>Oferta</i>											
Acuífero valle de México	41.4	41.4	41.4	41.4	41.4	41.4	41.4	41.4	41.4	41.4	41.4
Valle de Lerma	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1
Manantiales	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Cutzamala, etapas 1 y 2	9.4	9.4	9.4	9.4	9.4	9.4	9.4	9.4	9.4	9.4	9.4
Cutzamala, 3a. etapa		1.0	3.0	5.0	7.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0
Cutzamala, 4a. etapa							2.0	4.0	5.0	5.0	5.0
Total	9.4	10.4	12.4	14.4	16.4	18.4	20.4	22.4	23.4	23.4	23.4
Reuso en el Distrito Federal	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Reuso en el estado de México	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Total	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
Total oferta	58.4	59.4	61.4	63.4	65.4	67.4	69.4	71.4	72.4	72.4	72.4

Fuente: DDF, *Agua 2000. Estrategia para la Ciudad de México*, 1991.

manera la cuenca del valle de México podría convertirse en autoabastecedora del consumo humano e industrial de su entorno urbano.<sup>14</sup>

Así pues, las soluciones no deben buscarse con una política que no involucre a la población en el rescate de la naturaleza. Si bien esto también requiere de inversiones financieras significativas, no implica, sin embargo, un gasto suntuario, excesivo, o mal invertido. El rescate del equilibrio ecológico no se logra con buenos aires de romanticismo, ya que sólo se trata de incorporar conscientemente a los ecosistemas como "socios" de la inversión hidráulica. Es una inversión recuperable en todos sentidos: a mediano plazo puede limitar el desarrollo de obras costosas para traer agua de fuera de la cuenca (en 1991 representan alrededor de 200 000 millones de pesos por m<sup>3</sup> de agua por segundo); se lograría equilibrar los niveles de extracción local, causa principal del hundimiento (54 000 litros por segundo de extracción contra una recarga de sólo 27 000 litros por segundo). Además se recuperaría parte de los deteriorados ecosistemas (99% de pérdidas en el área lacustre y de 73% en los bosques; deforestación anual de 1 000 ha; pérdida de 700 ha de tierras agropecuarias, y degradación en 71% de los suelos). Finalmente, se abatiría el déficit de abastecimiento de agua (1.4 m<sup>3</sup>/seg.).

Ejemplos recientes demuestran la viabilidad de incorporar a la naturaleza como "socio" sin una inversión económicamente mal realizada. Son los casos de la regeneración de canales y chinampas de Tláhuac, Mixquic y Xochimilco; la expropiación de terrenos para crear zonas verdes de recarga acuífera en el Ajusco, Xochimilco, el Cerro de la Estrella y las sierras de Guadalupe y Santa Catarina; el Plan Lago de Texcoco que comprende el manejo y desarrollo integral de una cuenca tributaria del ex lago con una extensión de 1 600 km<sup>2</sup>, de los cuales el lago Nabor Carrillo, con una superficie de 1 000 ha y capacidad de almacenamiento de 36 millones de metros cúbicos, neutralizará parte de la sobreexplotación hidrológica del subsuelo capitalino, y, mediante el sembrado de pastos en más de 5 000 ha se evitarán las tolvaneras que tradicionalmente se abatían sobre la ciudad.

Por otra parte, la política de equidad entre la naturaleza, la sociedad y la administración, debe llevar implícita la decisión de evitar la distribución injusta del líquido. En la actualidad el Distrito Federal y 18 de los 27 municipios mexiquenses cuentan con un suministro de 312 litros diarios por ha-

<sup>14</sup> Se encuentra en proceso de incorporación el caudal de la tercera etapa del sistema Cutzamala y en proyecto para el año 2000 la cuarta etapa. Asimismo, el gobierno del Distrito Federal cuenta con estudios técnicos, de factibilidad y costos para incorporar recursos hídricos de las cuencas de los ríos Tecolutla y Temascaltepec.

bitante. Las colonias del poniente de la ciudad disponen de más de 600 litros, cuando en el oriente hay colonias cuya dotación apenas es de 20 litros por persona al día. Las colonias con mayor caudal son al mismo tiempo las que más desperdician; ello obliga también a considerar la reactualización de tarifas, adecuadas a las condiciones que a la fecha presenta la sociedad capitalina.<sup>15</sup>

Las bajas tarifas prevalecientes propician el desperdicio y limitan la capacidad para ampliar y mejorar los sistemas, pues con aquéllas no se cubren ni los costos de operación; aunado a ello, se observa que los sistemas de cobros son deficientes, pues apenas y se logra captar entre 25 y 30% del ingreso potencial. Un procedimiento selectivo en la fijación de tarifas, acompañado además de sistemas de vigilancia de las tomas domiciliarias, ayudaría a incorporar a la población usuaria como un “socio” potencial más para el logro de la multicitada necesidad de la autosuficiencia hidráulica de la cuenca. El usuario actual normalmente paga una quinta parte del valor real del líquido.<sup>16</sup>

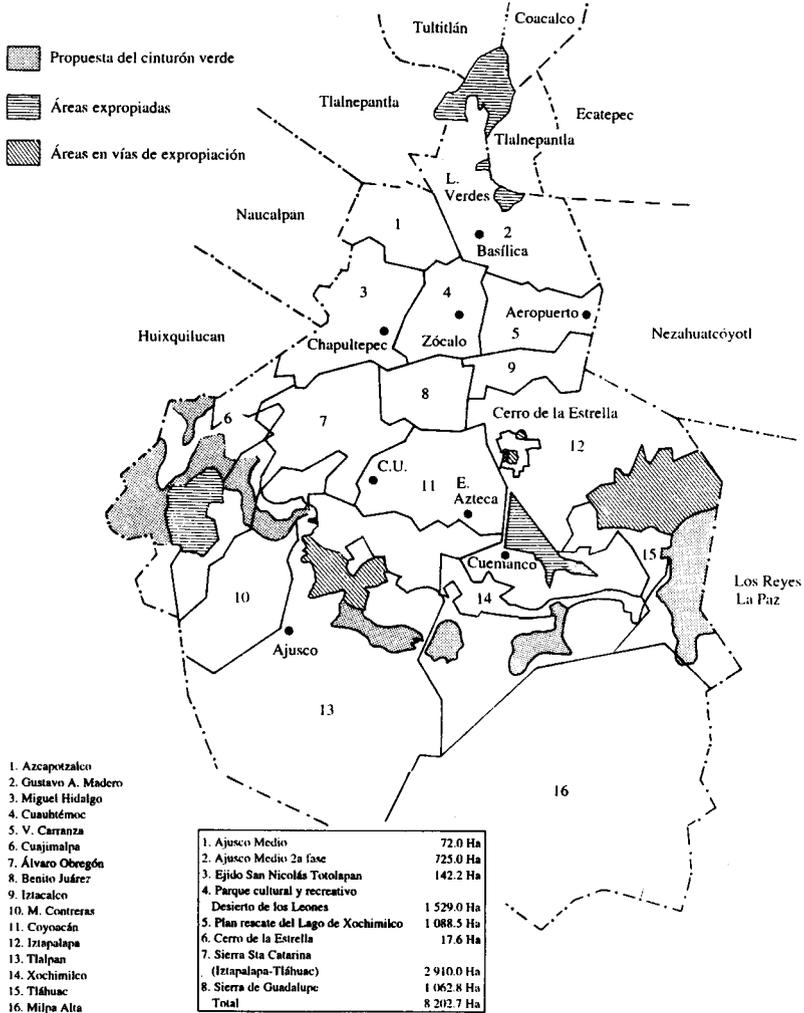
Una parte muy importante corresponde a la administración y de ello las autoridades comienzan a tener mayor participación: el regente capitalino declaró a principios de 1991: “tenemos que decidir si continuamos exclusivamente en la estrategia de desaguar el agua de la ciudad, como se ha venido haciendo, o si volvemos al viejo principio de convivencia con el agua como ocurrió cuando se fundó la Gran Tenochtitlán. Creemos que vamos a hacer las dos cosas —señalaba—, vamos a proseguir con las obras de infraestructura que se necesitan para desalojar los excedentes, pero al mismo tiempo restableceremos el principio de conservación de la mayor parte del agua”. En relación con la propuesta que venimos señalando, enfatizó: “se tiene que conservar el agua en algunos casos en lagunas reguladas con obras hidráulicas parecidas a las que tienen en Holanda, lo cual

<sup>15</sup> En el Condado de Colorado, Estados Unidos, las familias que consumen menos de 57 000 litros por mes pagan alrededor de 0.25 dólares por litro, mientras que las que consumen más de 76 000 litros se les cobra 1 dólar el litro.

<sup>16</sup> Hay una discusión sobre costos y conservación del agua. Muchos expertos insisten en que ésta sólo se logrará si se aumentan las tarifas, pero los políticos sostienen por lo común que el agua debe ser barata en consideración con los pobres. Al respecto el Banco Mundial señala que no es el sector pobre de la población el que se beneficia debido a que sus comunidades generalmente carecen de agua corriente, por lo cual los residentes deben comprarla y pagar a los vendedores hasta 10 veces más por litro que el que la recibe con sólo abrir la llave en su casa. Los beneficiados son, por tanto, los grupos de ingresos más altos, y como el agua es barata, siguen malgastándola. En estas condiciones los pobres subsidian inadvertidamente a los ricos, pues los fondos que se necesitan para cubrir los déficit del suministro de agua se restan a otros programas sociales como educación y salud.

## MAPA 2

### PROPUESTA DE ZONAS VERDES EN EL DISTRITO FEDERAL



Fuente: DDF, *Agua 2000. Estrategias para la Ciudad de México*, México, 1991.

nos va a permitir al mismo tiempo no tener que desalojar tanta agua y a la vez lograr otra serie de beneficios como la protección de manantiales y de la ecología; ya tenemos el proyecto que cuenta con el consenso de los ingenieros hidráulicos del país, quienes son de los mejores del mundo. Ya están los recursos previstos para esas inversiones”.

Dentro de esta perspectiva las autoridades correspondientes se encuentran desarrollando un conjunto de importantes medidas tendientes a contrarrestar la problemática señalada. Se construye la segunda etapa del acueducto perimetral en sus ramales sur y norte (con la participación de la Comisión Nacional del Agua), que llegará a las inmediaciones del volcán Teuhtli en Milpa Alta; se continúa de manera activa con el programa de instalación de muebles sanitarios y diversos accesorios para lograr consumos bajos del vital líquido (en hogares, escuelas, fábricas, oficinas, etc.), con lo que se pretende llegar al año 1999 con 2 millones de muebles instalados, lo cual permitiría un ahorro de 4.3 m<sup>3</sup>/s, dato que traducido en términos de agua servida a la población, representaría una reducción de 290 litros en promedio con respecto al consumo actual. Además, dentro del Programa Maestro de Tratamiento y Reuso de Agua Residual, se construyen diez plantas de tratamiento secundario en Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac, al tiempo que se promueve el desarrollo de tratamientos terciarios del líquido; en la zona de rescate ecológico de Xochimilco y en el municipio de Chalco se construyen lagunas de regulación para beneficiar la infiltración al subsuelo y la recarga de los mantos. No obstante, quizá la tarea más importante que se realiza en la actualidad para contrarrestar los abatimientos de los mantos freáticos sea el programa de reforestación de las sierras del Ajusco, Las Cruces, Guadalupe y Santa Catarina que año con año realiza la COCODER, precisamente en las zonas de recarga natural de los acuíferos de la ciudad de México.

Finalmente, para que las consideraciones señaladas se conviertan en verdaderas acciones radicales, es imprescindible incluir al conjunto de los componentes sociales en la búsqueda de soluciones a un problema que compete a toda la población ciudadana dentro de un marco posible. En esta perspectiva, para darle un tratamiento integral al problema del agua en la gran zona metropolitana sería adecuado contar con una instancia regional para el conjunto de la cuenca del valle de México no supeditada a limitaciones burocráticas a causa de los intereses de las entidades federales metropolitanas, con funciones técnicas, administrativas, financieras y comerciales, que actuara sobre el control, la regulación y la ejecución de los programas hidráulicos de la ciudad de México.

#### 4. PROPUESTAS: PROBLEMÁTICA HIDRÁULICA

Desde una perspectiva integral en el abastecimiento, distribución y uso de los recursos hidrológicos para la cuenca de México, a continuación se enuncian algunas propuestas factibles de aplicarse.

##### 1. A partir de la estructura económica y social:

- a) Controlar el crecimiento urbano de la ZMCM.
- b) Atender las necesidades sociales y de los pobladores con equidad respecto de sus consumos y peso demográfico.
- c) Orientar los recursos económicos con propósito redistributivo en la ciudad de México, comprometiendo a la sociedad civil en el resguardo del patrimonio natural del entorno urbano.

##### 2. En lo referente al problema del agua:

- a) Concientizar a la sociedad respecto al consumo racional del recurso.
- b) Establecer la obligatoriedad de que los industriales introduzcan mecanismos tecnológicos más eficientes para reciclar el agua y disminuir los componentes contaminantes de ella.
- c) Adecuar tarifas selectivas y diferenciales respecto al consumo del agua, de acuerdo con zonas urbanas y actividades económicas.
- d) Imponer controles restrictivos y eficientes respecto al uso del agua del subsuelo.
- e) Promover temporalmente el uso de agua proveniente de fuentes externas hasta lograr un equilibrio entre la explotación de acuíferos y la recarga natural e inducida.
- f) Construir la infraestructura hidráulica suficiente para el logro de las metas anteriores, especialmente de sitios adecuados para captar y regular el agua de lluvia.
- g) Hacer obligatorio el tratamiento de las aguas residuales y la protección de los mantos acuíferos.
- h) Regularizar la operación de pozos clandestinos.
- i) Eliminar el uso de agua del subsuelo con fines de riego agrícola en las áreas rurales de la periferia que puedan emplear agua de segundo y tercer reuso.
- j) Acelerar el proceso general de sustitución de los depósitos de agua de los inodoros y apoyar iniciativas ecológicas de reciclaje doméstico de agua.

#### IV

### EL CRECIMIENTO DESORDENADO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. ALGUNAS NOTAS

EULALIA PEÑA TORRES\*

Seis siglos y medio de vida e historia tiene el asentamiento humano de la hoy ciudad de México. Sus orígenes datan quizás del año 1325 en un islote situado en medio de los lagos del gran Valle de México, en el altiplano central y a 2 200 m, aproximadamente, sobre el nivel del mar. México-Tenochtitlán hizo florecer, hasta 1521, con creciente esplendor el legado, casi dos veces milenario, de las civilizaciones mesoamericanas; entre ellas lo que hoy se reconoce como original sentido urbanístico de Teotihuacán, “la Ciudad de los Dioses”, y de grandes centros toltecas como Tula que dejaron huella en la cuenca de México.

Cuando México-Tenochtitlán fue conquistada por los hispanos vinieron a injertarse sobre sus ruinas nuevas influencias y caracteres distintos. Durante los tres siglos del virreinato la capital volvió a florecer hasta convertirse en el centro más importante no sólo de Nueva España sino también del continente americano.

Consumada la independencia en 1821, tres años más tarde se estableció la República y la ciudad fue sede de los poderes federales. Muchos han sido los acontecimientos, las grandes realizaciones que han tenido lugar en la ciudad de México desde que comenzó a ser cabeza y corazón de un pueblo ya libre en lo político. Todos estos cambios van generando en la segunda mitad del siglo XX una expansión acelerada de la metrópoli, hasta convertirse en la actualidad en aguda problemática urbana.

\* Técnica académica en el Área de Economía de Desarrollo Regional y Urbano del IIEC-UNAM y profesora de la Facultad de Ingeniería de la UNAM.

## 1. EL PASADO DEL VALLE DE MÉXICO

Una gran depresión plana, rodeada de montañas que decrecen en altura hacia el interior, constituyen el llamado Valle de México (en realidad una cuenca endorreica). En el pasado, corrían en su interior numerosos ríos pequeños, las montañas estaban cubiertas por espesos bosques de pinos, encinos y robles. La mayor parte de la superficie plana estaba ocupada por un gran lago que con el tiempo se subdividió. Fracturas, hundimientos, fallas, relle-namientos y erupciones volcánicas generaron, como ya se dijo, la depresión rodeada de sierras que obstruyeron la salida de las aguas internas y las provenientes de esas cordilleras.

Con el paso del tiempo, las alteraciones de la temperatura fueron cambiando el régimen pluviométrico y disminuyó el caudal proveniente del subsuelo; aparecieron así algunas islas y penínsulas que junto con el azolvamiento contribuyeron a fraccionar el lago en seis: Zumpango, Xaltocan y San Cristóbal al norte, el de Texcoco en el centro y los de Xochimilco y Chalco al sur. Estos dos últimos quedaron separados del central por la pequeña sierra volcánica de Santa Catarina y se comunicaban por un canal entre Coyoacán y el cerro de la Estrella. Los del norte quedaron aislados por la serranía de la Villa y la comunicación hacia el de Texcoco se producía a través de esteros profundos. La humedad ambiental propiciaba la abundante vegetación: había gran variedad de tules, espadañas y huejotes en el nivel inferior, encinos y mantos de pasto en las laderas, y coníferas en las partes más altas. Fue a la orilla de los lagos, entre pantanos y tulares, donde el antiguo mexicano se estableció.

## 2. CIUDAD DE TENOCHTITLÁN: SURGIMIENTO Y DESAPARICIÓN

En el siglo XIII llegaron al Valle de México los aztecas, después de una larga peregrinación desde Aztlán hasta su establecimiento en la isla de Tenochtitlán. Después de haber vagado por muchos años en los alrededores de Tula llegaron a Zumpango y de ahí pasaron a Xaltocan, que era una isla, más tarde a Ecatepec y finalmente se establecieron cerca de Azcapotzalco.

Veinte años más tarde los habitantes de Azcapotzalco, Xaltocan y Culhuacán se unieron para expulsarlos, arrojándolos a los pantanos del lago de Texcoco, donde encontraron el lugar señalado por su dios para que fuera su asiento definitivo. Así, en un islote del lago de Texcoco, nació la ciudad de Tenochtitlán en el año 1325 (o 1323). Aquella isla que quedaba en los

términos de Azcapotzalco, Culhuacán y Texcoco, reunía condiciones especiales de seguridad, por lo que construyeron el primer templo, un jacal hecho de barro y céspedes que constituyó el centro de toda la futura ciudad; a su alrededor se distribuyeron los *calpullis*. De estas decisiones originarias empezaron a construir su ciudad y a engrandecerla; a edificar templos y palacios cada vez más suntuosos, llegando a dominar el valle y a ser dueños de todo lo que producía la tierra.

El problema principal al que se enfrentaron los tenochcas en lo inmediato en ese medio poco propicio fue la carencia de espacio para construir sus habitaciones y de medios de subsistencia. Para resolverlo desecaron con fuego varias porciones y construyeron las primeras chinampas.

En 1417, durante el reinado de Chimalpopoca, ampliaron su territorio al incorporarle los pequeños islotes alrededor de la isla mayor.

Cumplida esa primera etapa de ensanchamiento del espacio vital, se continuó con la división del área urbana en cuatro secciones. La base eran dos grandes canales que se cruzaban en dirección norte-sur y este-oeste a lo largo de la metrópoli. De ello los sectores resultantes fueron los cuatro *campan*<sup>1</sup> de Tenochtitlán: Cuepopan, Moyotlan, Zoquiapan y Atzacualco.

Posteriormente, Izcoatl (1427) logró formar una unión político-militar entre Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan (la llamada "triple alianza"). Con esto los mexicas no sólo obtuvieron independencia política, sino que ganaron nuevas tierras y poderío, base de sus futuros dominios. Después de independizar a su nación, Izcoatl reorganizó el gobierno, estableció una diferencia social entre nobles y plebeyos basada en la posesión de la tierra y en las funciones que cada uno debía desempeñar. Ensanchó la ciudad y la hermozó con suntuosos edificios y modernos templos y palacios de piedra que sustituían a las construcciones de materiales perecederos.

A Moctezuma I (1440 a 1469), toca continuar la obra constructiva de Izcoatl. También emprender una serie de conquistas hacia el sur, empezando por el valle de Morelos hasta el actual Guerrero, luego a las regiones de Puebla, Oaxaca y el sur de Veracruz. Así se incrementaron el poderío de la ciudad y los medios de su engrandecimiento. Se construyeron nuevos edificios públicos y tres grandes calzadas para unir a la ciudad con la tierra firme: las de Iztapalapa, Tepeyacac y Tlacopan, además de un acueducto (1466) que conducía las aguas de Chapultepec al centro de la ciudad, y de

<sup>1</sup> Nombre que le dieron sus habitantes. Véase García Quintana J, "México Tenochtitlán y su problemática lacustre", Instituto de Investigaciones Históricas, *Cuaderno, serie histórica, número 21*, UNAM, México, 1978, p. 60.

spe-  
acal  
ciu-  
igi-  
em-  
ser

una albarrada para proteger a Tenochtitlán contra las inundaciones. Con 12 000 metros de largo y 20 de ancho, la albarrada corría desde Atzacualco en el norte hasta Iztapalapa en el sur. Consistía de un muro de piedras y arcilla, revestido en ambos lados con una hilera de empalizadas.

ne-  
uir  
on  
io

La estructura general urbanística de Tenochtitlán consistía en una sucesión de calles, flanqueadas por casas y canales, salvados por numerosos puentes, mientras que en las orillas de la ciudad se extendían chinampas de cultivo. De esta manera el territorio estaba dividido en "manzanas". Las realizaciones materiales tuvieron como objetivo esencial el aprovechar el agua y controlar los lagos, pero nunca a costa de su existencia. Por ello causa admiración el que nunca haya estado en la mente de los constructores la intención de deteriorar el medio para sobrevivir, sino más bien la de conservarlo, enriquecerlo y embellecerlo, para convivir con él.

l,  
e  
e-  
s  
y

Axayácatl, que subió al trono en 1469, emprendió la conquista de importantes ciudades del valle de Toluca (Calixtlahuaca y Malinalco), hasta la frontera del reino tarasco. Más tarde Ahuizotl (1486), ensanchó aún más las fronteras al penetrar por el sur a Juchitán y Tehuantepec y hasta Guatemala, después de apoderarse del Soconusco (hoy en Chiapas). Así, el llamado imperio Mexica llegó a extenderse hasta el río Pánuco abarcando casi todo el actual estado de Veracruz y Puebla al oriente. Por el centro comprendía parte de Hidalgo, México y Morelos, y al sur gran parte de Guerrero, Oaxaca y la costa de Chiapas, hasta la frontera con Guatemala. Aunque Tenochtitlán seguía siendo una isla, se podía llegar a ella desde cualquier dirección, excepto por el oriente.

La ciudad estaba dividida en los siguientes barrios: al norte Tlatelolco, de importancia principal por su gran actividad comercial; al oeste, en la parte central, estaba el de Cuecopan y, al este, también en el centro, el de Atzacualco. Al suroeste se situaba Moyotlan y al sureste Zoquipan.

En 1502, finalmente sube al poder Moctezuma II y con él se inicia, como sabemos, una nueva etapa. Aparecen síntomas de rebelión de los pueblos oprimidos al mismo tiempo que llegan los españoles con sus atributos míticos de enviados de Quetzalcoatl para recobrar su reino.

### 3. LA CIUDAD VIRREINAL

Cuando los españoles descendieron de la Sierra Nevada se dirigieron a Ayotzingo; esto sucedió el 6 de noviembre de 1519. Ya en Tenochtitlán, desde el templo de Tlatelolco contemplaron la gran ciudad de México, la extensión lacustre; las poblaciones asentadas en la orilla de los lagos; las

calzadas, la multitud de canoas, las calles de tierra y agua. Todo lo vieron y el corazón se les colmó de gozo... Año y medio más tarde los mismos hombres de Castilla, expulsados de Tenochtitlán, regresaron y un día, el 13 de agosto del año 1521, la sitiaron, conquistaron y arrasaron. Ahí y entonces pereció por completo la ciudad de los tenochcas.<sup>2</sup> Así termina el ciclo histórico de la cultura indígena para dar lugar a una nueva época.

Cortés comisionó a Alonso García Bravo para hacer la traza de la ciudad española. Éste tuvo que sujetarse a varios elementos que quedaban de la anterior ciudad, entre ellos las cuatro calzadas que la unían con la tierra firme y que le sirvieron como ejes para el trazo. En las cuatro secciones quedaron ubicados los barrios indígenas: San Sebastián Atzacualco, San Pablo Zoquiapan, San Juan Moyotlan y Santa María Cuecopan.

Durante la época colonial, la ciudad de México, capital de la Nueva España, se extendía sobre la superficie que antes ocupara la Gran Tenochtitlán de los aztecas. Desde antes existían ya pueblos próximos a ella: Tlatelolco, Tacuba, Azcapotzalco, Tacubaya, Mixcoac, Coyoacán, Mexicaltzingo, Iztapalapa, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. En general, la ciudad llegó a tener la apariencia de las españolas del Medievo, por sus construcciones.

Desde los inicios de la colonización de la llamada Nueva España, se tuvo empeño en crear algunas empresas de manufactura artesanal y en proteger a los artesanos que de la metrópoli inmigraron. Se establecieron en distintos lugares de México fábricas de loza y de vidrio, manufacturas de cigarros, jabón, pólvora, curtido de pieles, todo gracias a la abundancia de materias primas locales.

#### 4. EL SIGLO XIX: TRANSFORMACIÓN DE LA CIUDAD EN EL MARCO DE LA INDEPENDENCIA

Dos años después de la última inundación catastrófica del Valle de México, se desploma el virreinato.

En la Constitución General de la República, de octubre de 1824, no se previó cuál sería el asiento de los poderes federales. Sin embargo, el 18 de noviembre del propio año se decretó que el lugar de residencia de los Supremos Poderes de la Federación sería la ciudad de México, y que su Dis-

<sup>2</sup> Seminario de Etnohistoria del Valle de México, del Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1967.

trito quedaría comprendido en un círculo con centro en la Plaza Mayor de la propia ciudad y con un radio de dos leguas.

La hegemonía comercial, cultural y política ejercida por la ciudad de México sobre el resto del país sufrió alteraciones significativas al lograrse la independencia. Los acontecimientos del siglo XIX obligaron a numerosos artesanos y pequeños comerciantes a migrar a las ciudades. Como resultado, la población de la ciudad de México pasó de 150 000 habitantes en 1827 a 170 000 en 1852.

Al iniciarse el porfiriato, una expansión del mercado exterior interactuó con la creciente explotación minera y con un decidido desarrollo de los puertos y los ferrocarriles para dar cabida, dentro de un aumento del flujo al exterior, al surgimiento de mercados regionales en los centros urbanos en el norte y el interior del país. A partir de 1880 la ciudad de México adquirió el impulso demográfico que la mantendría como la más importante ciudad del país. Su población pasó de 230 000 habitantes en 1869 a 400 000 en 1910.

CUADRO 1

## CRECIMIENTO POBLACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

<i>Años</i>	<i>Habitantes</i>
1742	101 000
1786	120 000
1803	138 000
1827	150 000
1852	170 000
1869	230 000
1884	300 000
1900	345 000
1910	400 000
1930	1 000 000
1970	8 000 000

Fuente: *Actas del XXXIX Congreso Internacional de Americanistas*, Lima, 1972, p. 176.

## 5. LA ACTUAL CIUDAD DE MÉXICO

Hasta principios del siglo XX la ciudad crece modestamente: según la coyuntura política se estanca o conoce una prosperidad más o menos durable, pero nunca un gran crecimiento sostenido. Durante los siete primeros decenios de este siglo el conglomerado urbano toma una amplitud sin paralelo: alcanza el millón de habitantes en 1930 y rebasa los ocho millones hacia 1970. Aquí intervienen condiciones nuevas: bajo la sombra de un poder cada vez más consolidado, se construye un poderoso aparato económico que concentra en particular una parte excepcionalmente elevada de la industria mexicana, acelerándose paralelamente el ritmo de crecimiento demográfico.

El rápido incremento demográfico de la capital mexicana a partir de la década de 1930 provocó una mayor expansión física entre 1940 y 1950. Hacia 1940 la ciudad tenía aún ciertas características compactas, con un centro comercial único, pero a partir de esa época, por efecto de su industrialización, comenzó la expansión principalmente hacia el norte, donde se establecieron nuevas zonas industriales, pero también hacia el sur y el sureste, con la creación de áreas preferentemente utilizadas para vivienda. Ya hacia 1930 se habían formado algunos barrios residenciales internos para las clases alta y media, como la colonia Juárez, una de las subdivisiones más antiguas; las de Chapultepec-Morales, Hipódromo y Tacuba, entre otras.

La ciudad ha devorado espacios que han sido proporcionales al carácter social y de clase de su población: más holgados por habitante en los barrios ricos, hacinamiento en las colonias modestas y proletarias, esto especialmente en los viejos barrios centrales invadidos por la vivienda popular. Esta expansión trascendió los límites políticos del Distrito Federal desde antes de 1960 y se intensificó a partir de ese momento: en 1970 la zona metropolitana, que delimitaba administrativamente el conglomerado total, incluyó numerosos municipios del estado de México, entre ellos Tlalneptla, Ecatepec, Naucalpan y Cuautitlán.

Hasta 1940, lo esencial del crecimiento urbano se orientó primeramente hacia el oeste y el noroeste, a lo largo del eje del Paseo de la Reforma y en dirección de Tacuba o Tacubaya, y después se enfila hacia el sur, siguiendo el eje de la avenida Insurgentes. Los fraccionamientos de casas habitación lujosas surgen hacia el oeste, en las Lomas de Chapultepec y, en otros lugares, áreas destinadas a las clases medias cuyo número comienza a crecer. No obstante, las dimensiones de la ciudad seguían siendo en esa época bastante modestas, de tal forma que toda la actividad del comercio y

de los servicios continuaba agrupada en el corazón de lo que fuera la ciudad colonial.

Más tarde, el antiguo centro de la ciudad de México, construido durante el periodo colonial, pierde parte de su valor comercial y residencial como consecuencia del congestionamiento del tráfico, la excesiva densidad, los usos mezclados y los servicios deficitarios, especialmente los educacionales, recreativos y de salud. Estas condiciones determinan la formación de subcentros urbanos que acelerarían el proceso de ensanchamiento.

Entre 1940 y 1960 la inmensa ciudad ovoidal cobró amplitud, alcanzando, en semicírculo, hacia el norte la Villa de Guadalupe, Azcapotzalco y Tacuba y penetrando por el sur a lo largo de los ejes de Insurgentes Sur y la calzada de Tlalpan; hacia Iztacalco e Iztapalapa al este; Tacubaya y San Ángel al suroeste, Coyoacán al sur. Los fraccionamientos de clase media se modernizan, mientras los más antiguos barrios modestos se degradan, convirtiéndose en zonas de tugurios. Los pueblos incorporados a la aglomeración se proletarizan en la proximidad de las colonias industriales (norte y este) o, al contrario, transforman sus quintas aristocráticas para convertirlas en viviendas de lujo. Los nuevos centros comerciales, los barrios de comercio y negocios se instalan por el Paseo de la Reforma hasta Chapultepec e invaden la avenida Insurgentes hacia el sur.

Poco antes de 1960, la expansión de la ciudad de México fuera del Distrito Federal va creando un conjunto de nuevos suburbios especializados. En lugar de una trama demasiado fina de barrios, a menudo menores de un kilómetro cuadrado, se afirman entonces vastos conjuntos dependientes de la calidad y situación de los terrenos en relación con los ejes de comunicación. El fenómeno comenzó por las colonias industriales del norte, para las cuales los ejes complementan las vías del ferrocarril, hacia Ecatepec al noreste y hacia el noroeste en Naucalpan y Tlanepantla. Los barrios ricos penetran en Tlalpan al sur, o aparecen como fenómenos nuevos (Ciudad Satélite al noroeste). A partir de entonces cobra también auge el crecimiento de Ciudad Nezahualcóyotl, localizada entre la carretera de Puebla y el lago de Texcoco y en la cual surge ese inmenso fraccionamiento pobre, llamado originalmente colonia proletaria del Vaso de Texcoco. Al mismo tiempo nacen los primeros conjuntos de inmuebles habitacionales construidos verticalmente, en terrenos medios del centro, como Nonoalco-Tlatelolco. También las áreas de negocios y comercio se expanden: por un lado la conformación definitiva de un eje en la avenida Insurgentes (de Nonoalco a San Ángel) y por otro la recuperación, en el viejo centro y su periferia, de terrenos cuyas vetustas construcciones fueron demolidas para sustituirlas por inmuebles para oficinas.

En fin, constantemente adquiere mayores dimensiones la ciudad, pero también la especialización cada vez más grande de los barrios centrales y la nueva periferia aumentan la intensidad del tránsito, ameritando la construcción de autopistas urbanas y suburbanas para intentar resolver, desde entonces, los problemas de congestión.

## 6. ENSANCHAMIENTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

A causa de su rápido crecimiento, pero también del funcionamiento de los sistemas administrativos, el conglomerado de la ciudad de México rebasa los límites originales e incluso los del Distrito Federal. En resumen: la zona metropolitana devoró inicialmente una primera corona de circunscripciones suburbanas (delegaciones) en el Distrito Federal. Desde 1950, como se ha dicho, la conurbación incluye el municipio industrial de Tlalnepantla. En 1960 los dos ejes de crecimiento, al norte y al oriente, permitían abarcar cuatro nuevos municipios del estado de México y tres delegaciones del sur del Distrito Federal. Al fin, en 1970, todo el Distrito Federal formaba parte de la zona metropolitana (salvo la delegación de Milpa Alta), y a él se agregaban cinco nuevos municipios del estado de México, situados principalmente al norte del conglomerado.

Sin embargo, hay algo más que decir sobre las consecuencias del fenómeno: el proceso de desaparición de los antiguos cuerpos de agua efectuado a la rápida velocidad señalada permitió que la mancha urbana invadiera en forma paulatina el lecho de los propios lagos y que se desbordase hacia las zonas montañosas adyacentes. También se van incorporando a la mancha otras áreas con buena tierra agrícola y terrenos boscosos, que representan las últimas reservas ecológicas de la cuenca. Así, el crecimiento urbano sin límites lacustres e intrépido ante la montaña ha sido tan intenso que los ecosistemas también han sido afectados profundamente. En esto no sólo cuenta la urbanización destructora de la naturaleza, sino la exagerada densidad demográfica.

El crecimiento urbano, desordenado, mal planeado o mal atendido, e incluso cuando lo ha sido bien, permitió en muchos casos la urbanización de pedregales o barrancas, con los consiguientes graves problemas para dotarlos de servicios, principalmente los de agua, drenaje y transporte. Es el caso, por ejemplo, de la Sierra de Guadalupe, hacia el norte del Distrito Federal, donde la deforestación ha sido y es por estas razones intensa, actualmente se encuentra muy erosionada. Hacia el oeste la mancha urbana comprende ya las estribaciones de la Sierra de las Cruces, invade barran-

cos y cañadas, afectando en muchos casos las reservas de vegetación natural. Hacia el sur-suroeste el crecimiento urbano avanza sobre la Sierra del Ajusco-Chichinautzin, en tanto que hacia el sureste la mancha urbana tiende y amenaza extenderse por las zonas agrícolas de Xochimilco y Tláhuac.

El potencial económico más importante de la región Centro-Este se localiza en los valles y depresiones en que se desarrollan tanto la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) como las ciudades que, por su interdependencia, constituyen un sistema económico y social. Este sistema urbano continuará creciendo y por ello, con vistas al futuro, habría que ir más allá de la previsión de áreas de reserva territorial contiguas al espacio urbano actual, y tratar de conducir el desarrollo urbano. Asimismo, hay que definir la localización de las fuentes de empleo, utilizando los apoyos de infraestructura y reservas territoriales en las áreas más apropiadas. En resumen, se requiere de un plan regional que partiendo de la realidad sea imaginativo, es decir, un plan que visualice una perspectiva integral a largo plazo, tomando en cuenta los recursos disponibles y el potencial que exista para la mayoría de la población.

Las soluciones a la problemática metropolitana se han estado buscando recientemente en el seno del Consejo del Área Metropolitana (CAM), que inició sus tareas como resultado del acuerdo de coordinación firmado en octubre de 1988 entre el Departamento del Distrito Federal, el gobierno del estado de México y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Sin embargo, un balance objetivo de los resultados específicos de la planeación global, regional y urbana, aplicados en el Distrito Federal, en el conjunto de la ZMCM y en la región Centro-Este del país, llevaría a concluir que se enfrentan, sin éxito para alguna, dos tendencias generales: el alto grado de centralismo político y la gran concentración territorial de la economía y la población en la ciudad de México.

La ciudad ha llegado al límite en que todavía es posible dar soluciones a sus problemas fundamentales. La crisis del desarrollo metropolitano no es un simple problema de gestión, y aunque la creación de un verdadero gobierno metropolitano con amplias facultades ejecutivas constituiría un buen avance y un reflejo de la voluntad política para actuar sobre los problemas, quedarían sobre las mismas cuestiones vitales que entrañan factores fuera de su dominio.

Es obvio que resulta necesaria una política nacional de descentralización y redistribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional, así como plantearse y emprender lo que puede llamarse cualitativamente "urbanización del medio rural": llevar a las zonas rurales mejores condiciones de vida. Pero una nueva distribución descentralizada

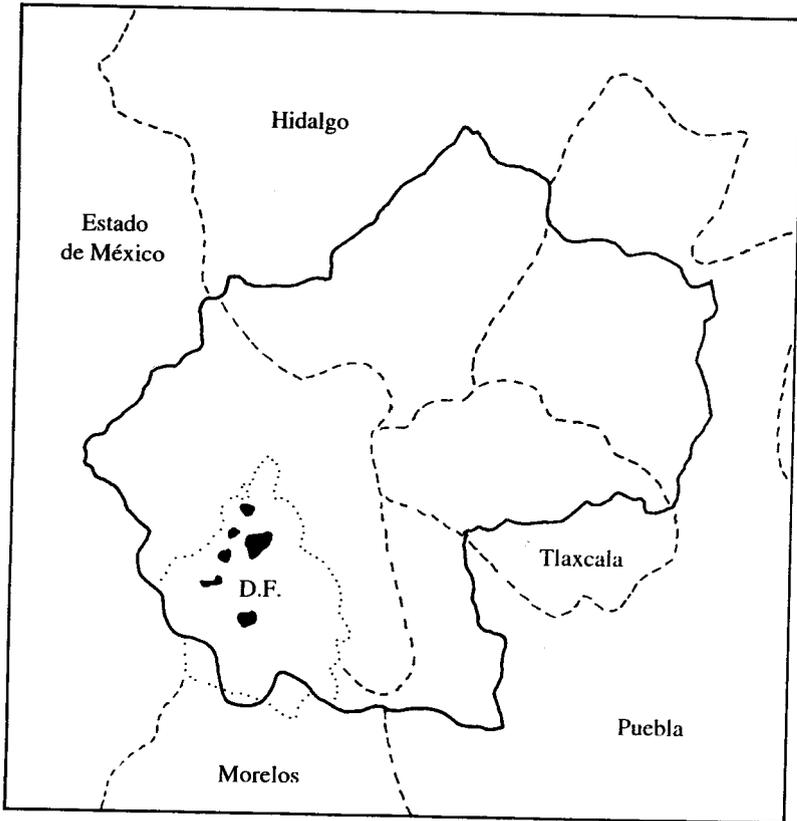
de la población y de las actividades económicas en el territorio, cuyo propósito general principal consistiría en lograr un desarrollo regional y nacional mejor equilibrado, implica desconcentrar las congestionadas ciudades y, al mismo tiempo, concentrar a las microcomunidades dispersas, fortaleciendo además a las ciudades medias.<sup>3</sup>

Para ello será necesario tomar siempre en cuenta que la ciudad de México no sólo no constituye una unidad aislada sino que está vinculada y también atada en múltiples formas al resto del territorio nacional. Por lo tanto, la planeación debe plantearse desde una perspectiva nacional-regional, que considere y pondere los factores locacionales de cada región, entre éstos los recursos naturales, el grado de desarrollo de la infraestructura y de las ramas productivas, la población económicamente activa y las condiciones de vida de la población.

<sup>3</sup> Emilio Pradilla Cobos (comp.), *Democracia y desarrollo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, tomo I, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1990.

CRECIMIENTO DE LA ZMCM, 1524-1800

a) 1524



----- División por estado

..... Distrito Federal

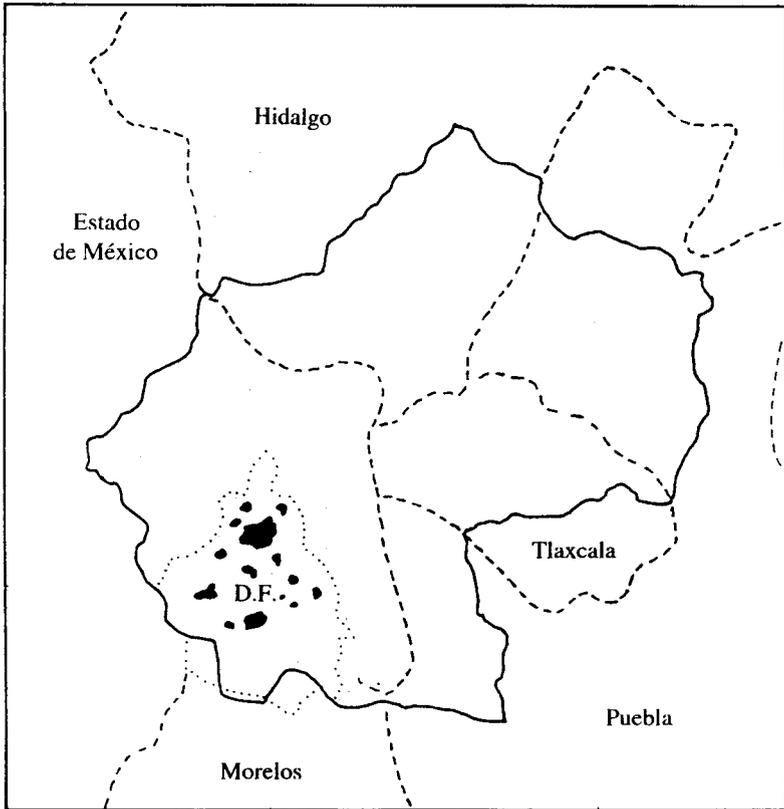
———— Cuenca del Valle de México

Superficie: 2 700 km<sup>2</sup>

Población aproximada: 30 000 habitantes

CRECIMIENTO DE LA ZMCM, 1940-1990

b) 1800



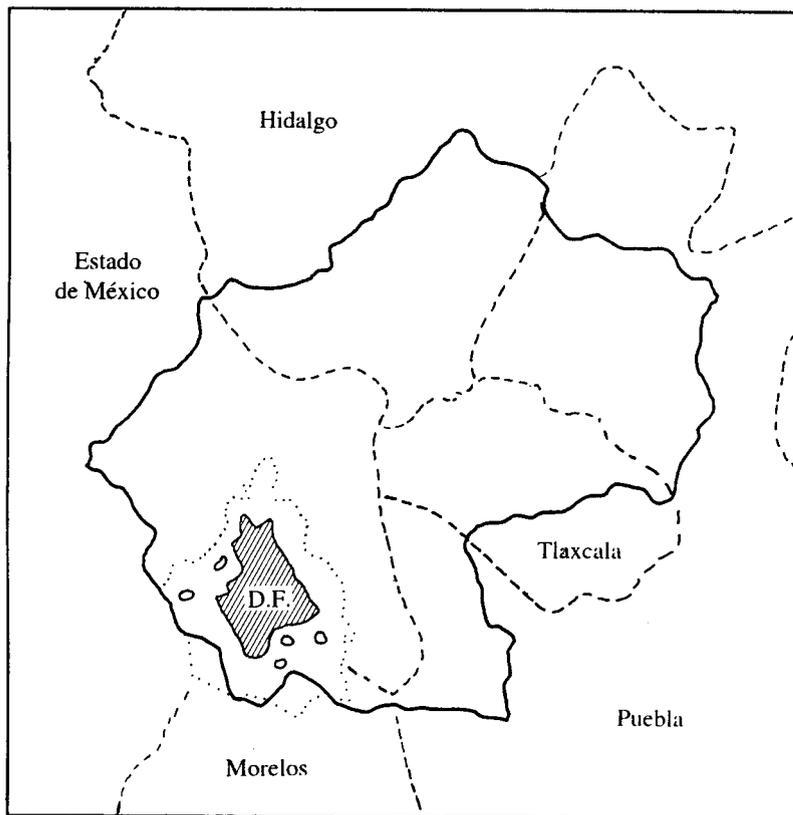
- División por estado
- ..... Distrito Federal
- Cuenca del Valle de México

Superficie: 10 762 km<sup>2</sup>

Población aproximada: 137 000 habitantes

CRECIMIENTO DE LA ZMCM, 1940-1990

c] 1940



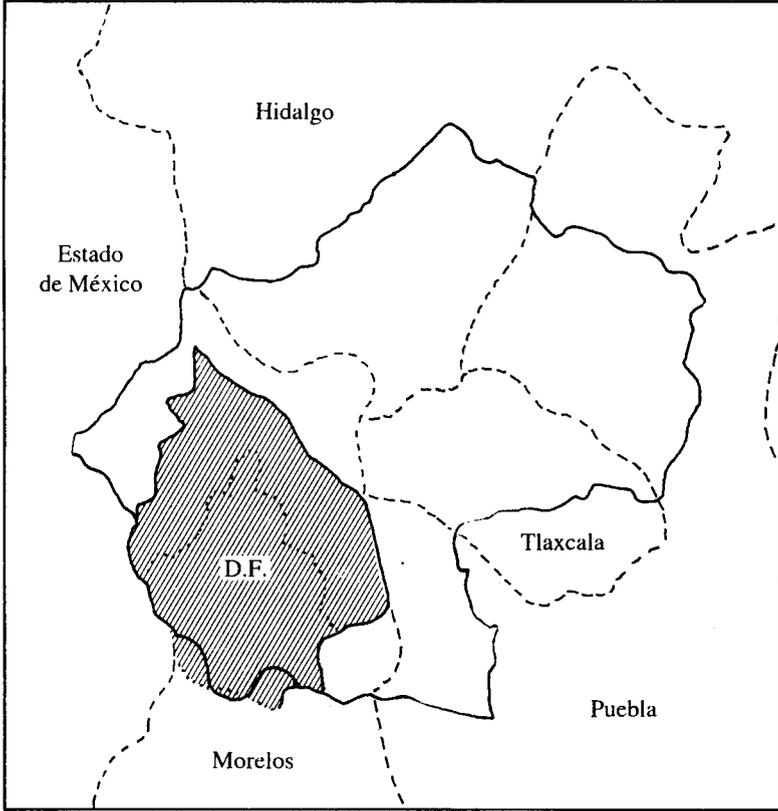
- División por estado
- ..... Distrito Federal
- Cuenca del Valle de México

Superficie: 117 538 km<sup>2</sup>

Población aproximada: 1 760 000 habitantes

CRECIMIENTO DE LA ZMCM, 1524-1800

dj 1990



- División por estado
- ..... Distrito Federal
- Cuenca del Valle de México

Superficie: 1 500 km<sup>2</sup>

Población aproximada: 14 573 741 habitantes

I  
F  
a  
c  
r  
a  
F  
c  
a  
  
P  
e  
c  
d  
n  
c  
  
i  
n  
t  
e  
  
n  
e  
la  
in

## V

# CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

ADOLFO SÁNCHEZ ALMANZA\*

### INTRODUCCIÓN

El crecimiento demográfico y urbano evoluciona estrechamente asociado al modelo económico vigente en cada etapa histórica. La distribución espacial de la población se manifiesta, generalmente, en un patrón urbano polarizado que tiene, en un extremo, a una ciudad de alta primacía que articula a las otras ciudades de menor jerarquía y, en el otro, a un gran número de pequeñas localidades dispersas en los espacios rurales. Estas estructuras desequilibradas, a su vez, estimulan intensos procesos migratorios del campo a la ciudad o de ciudades pequeñas a grandes aglomeraciones.

El crecimiento de la población urbana en la época moderna responde, principalmente, a la dinámica y a la ubicación territorial de las actividades económicas. Éstas requieren, en su proceso de producción, distribución y consumo, de una concentración espacial en algunas áreas urbanas, en donde generan empleos e ingresos, los cuales, a su vez, producen un efecto multiplicador que retroalimenta a la ciudad, aumentando su fuerza de atracción sobre la población de su área de influencia.

En el caso de la alta primacía de la ciudad de México, las diversas e importantes funciones que ha cumplido históricamente en el ámbito nacional, así como los muy visibles y graves efectos de su explosivo crecimiento, han obligado y obligan a realizar estudios con diferentes enfoques para explicar su comportamiento y sugerir las alternativas necesarias para su

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas. Se agradecen las observaciones del doctor Ángel Bassols Batalla las cuales contribuyeron a mejorar este trabajo. También la colaboración de Leticia Caballero y Margarita Erives en la captura y procesamiento de la información estadística y de Mónica Hernández en la realización de los mapas.

funcionamiento más racional, de manera que no afecte negativamente a su región de influencia directa y al resto del país.

En este capítulo se exponen la dinámica del crecimiento y la distribución de la población de la ciudad de México y de sus cambios, que la transforman en zona metropolitana y, recientemente, en un conglomerado urbano que se consolida rápidamente como megalópolis en el marco de su envolvente geográfica: la Cuenca del Valle de México. En este trabajo se resaltan los aspectos demográficos, aunque también se apuntan algunos otros de los elementos más importantes que explican su desarrollo.

### 1. ETAPAS RECIENTES DEL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El crecimiento de la población de la ciudad de México, durante la última década del siglo pasado y del presente, ha evolucionado en grandes etapas. Una breve descripción de ellas es la siguiente.

*Primera etapa (1890-1930).* Durante este periodo el núcleo central que coincidía con el espacio denominado ciudad de México (el integrado actualmente por las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) tuvo un rápido crecimiento demográfico que permitió su consolidación. En este lapso se produjeron tasas anuales de crecimiento relativamente altas en comparación con las que la ciudad registró después. Sin embargo, 98% de la población que residía en el área urbana en 1930<sup>1</sup> se encontraba dentro de los límites de la ciudad de México, y el restante 2% en las delegaciones de Coyoacán y Azcapotzalco.

*Segunda etapa (1930-1950).* El crecimiento demográfico se combinó, como se ha dicho, con el inicio de la expansión urbana hacia la periferia. El aceleramiento de la industrialización del país se manifestó en un dinámico proceso de urbanización que estimuló el crecimiento demográfico en la antigua ciudad de México, con tasas promedio más altas que en la etapa anterior. La mancha urbana se expandió hacia la periferia de la ciudad cen-

<sup>1</sup> El área urbana se entiende como la ciudad central más el espacio construido, habitado, urbanizado y contiguo, con usos del suelo no agrícola y que, partiendo de un núcleo central, se expande en todas direcciones hasta ser interrumpido en forma notoria por terrenos de uso no urbano como bosques, sembradíos o cuerpos de agua. Los contornos de este conglomerado humano y físico generalmente no coinciden con el límite político-administrativo de la ciudad, de ahí que se le denomine con frecuencia "mancha urbana". Cf. Boris Graizbord y Héctor Salazar, "Expansión física de la ciudad de México", en *Atlas de la Ciudad de México*, DDF-El Colegio de México, 1988.

tral, la cual redujo su población a 78% respecto del total urbano. Aunque las delegaciones vecinas crecieron hacia el final del periodo, el Distrito Federal mantuvo la mayor parte de su población dentro de sus límites.

*Tercera etapa (1950-1980).* Durante este periodo se produjo un acelerado crecimiento demográfico combinado con un gran dinamismo en el proceso de metropolización. La fuerza de atracción de la ciudad de México, derivada del incremento de sus actividades industriales y de servicios, contribuyó a su expansión territorial hacia los municipios suburbanos del estado de México.

Las actividades industriales orientaron el señalado avance físico hacia los municipios de Naucalpan, Ecatepec y Tlalnepantla, y las necesidades habitacionales indujeron el crecimiento de otros municipios como Cuautitlán, Nezahualcóyotl, Tultitlán, Coacalco, Chimalhuacán, Huixquilucan y La Paz.<sup>2</sup>

Durante este periodo el Distrito Federal mantuvo tasas anuales de crecimiento demográfico todavía altas en relación con el promedio nacional, aunque ya por debajo de las correspondientes a los municipios conurbados.

En los años setenta se observó una incipiente diversificación en los destinos de los migrantes rurales, que comenzaron a reorientar sus rutas hacia ciudades medias además de la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM),<sup>3</sup> aunque el mayor volumen de esos flujos migratorios siguió teniendo como destino preferente los municipios conurbados<sup>4</sup> de esta última.

El crecimiento urbano metropolitano continuó su expansión sobre los municipios del estado de México, tanto por la inmigración originada en lugares lejanos, como por el proceso de desconcentración que motivó a la población del Distrito Federal a trasladarse a ellos. Por tal proceso, alrededor de 1980 se integraron a la zona metropolitana los municipios de Chalco,

<sup>2</sup> Luis Unikel, *et al.*, *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México, 1978, y, del mismo autor, "La dinámica del crecimiento de la ciudad de México", en *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*, México, SEP-Setentas, 1974.

<sup>3</sup> Es pertinente recordar que la zona metropolitana es la extensión territorial que incluye a la ciudad central y las unidades político-administrativas completas y contiguas a ésta, así como a otras unidades con características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, que mantienen una interrelación socioeconómica directa, diaria e intensa con la ciudad central.

<sup>4</sup> La conurbación consiste en el fenómeno de expansión de un área urbana que absorbe física y funcionalmente localidades relativamente próximas a ella. También se refiere a la unión de dos o más áreas urbanas pertenecientes a distintas jurisdicciones político-administrativas.

Chiautla, Chicoloapan, Chinconcuac, Ixtapaluca, Nicolás Romero, Tecámac y Texcoco.

## 2. LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN SU ETAPA ACTUAL

### *Crecimiento y distribución de la población*

La ZMCM, considerada como unidad, se caracteriza en la actualidad por un cambio en su ritmo tradicional de crecimiento demográfico, en la distribución de la población en su espacio y en las relaciones que establece con las ciudades próximas a su región de influencia directa.

En lo que se puede considerar como su cuarta etapa de desarrollo (1980-1990), la ZMCM presenta una mayor reducción del ritmo de crecimiento demográfico en el Distrito Federal, combinada con tasas todavía altas en varios de los municipios conurbados del estado de México, mismos que presentan una acelerada expansión urbana y que impulsan una tendencia hacia la megalopolización,<sup>5</sup> la cual se manifiesta principalmente en la integración funcional del municipio de Huixquilucan tanto a la ZMCM como a la de Toluca. La expansión urbana periférica de ambas zonas metropolitanas ha llevado a la fusión, más que de sus espacios construidos que todavía es débil, de su estructura y organización funcionales.

Si bien la actual ZMCM se delimita como ya se ha referido, con las 16 delegaciones del Distrito Federal más 30 municipios del estado de México (incluyendo a Huixquilucan) conurbados o integrados funcionalmente al núcleo central, los municipios presentan sin embargo un distinto grado de integración a la mancha urbana y algunos se encuentran en un momento de transición. No obstante, como conjunto ya se pueden considerar funcionalmente integrados a la zona metropolitana por una extensa red de carreteras, transportes, comunicaciones, energía y abasto, así como por la interdependencia establecida entre sus territorios, manifestada en el ele-

<sup>5</sup> La megalopolización es un proceso de unión territorial de zonas metropolitanas en expansión física y demográfica. Los sistemas urbanos megalopolitanos constituyen espacios cuya organización funcional es predominantemente polinuclear, que pueden no mostrar una continuidad física de su área construida, ni una determinada densidad de población, pero generalmente incluyen una población de varios millones de habitantes. Cf. Graizbord, *op. cit.*, y Gustavo Garza, "El carácter metropolitano de la urbanización en México, 1900-1988", ponencia presentada en el Primer Seminario de Teoría y Práctica del Desarrollo Regional y la Regionalización Socioeconómica, Instituto de Investigaciones Económicas, México, UNAM, 1989.

vado intercambio directo y cotidiano de flujos de personas, bienes, servicios y mensajes (mapa 1).

La ZMCM así definida se localiza, como se ha dicho, dentro de la envolvente de la cuenca de México la que, a su vez, conforma una región geográfica especial. Pero esta delimitación natural se combina con otra de tipo socioeconómico que considera la magnitud y la especialización de las actividades productivas, así como la atracción que éstas ejercen sobre la población nacional, conformando una región especial geoeconómica.<sup>6</sup>

Esta región geoeconómica especial (cuenca de México) se subdivide para su análisis de acuerdo con los criterios siguientes: a) especialización productiva, b) continuidad espacial, c) densidad de población, d) carácter urbano-rural, e) tamaño de cabeceras municipales, f) redes de comunicación, g) sentido de crecimiento de la mancha urbana, y h) disparidades internas. De acuerdo con los criterios mencionados, la Región Especial Cuenca de México se subdivide en: a) 5 regiones medias, b) 14 subregiones, y c) 16 delegaciones del Distrito Federal, 56 municipios del estado de México y uno del estado de Hidalgo (consúltese capítulo correspondiente de este libro).

De la superficie total de la región, 20.9% corresponde al Distrito Federal, 77.8% a los municipios del estado de México, y el restante 1.3% al municipio de Tizayuca, perteneciente al estado de Hidalgo.

En el caso de la población de la ZMCM, tal como se le define actualmente, habría concentrado 3 363 000 personas en 1950, aumentando su población para llegar hasta 15 089 000 habitantes en 1990. Este crecimiento constante se reflejó en su densidad de población, que de 730 hab/km<sup>2</sup> en 1950, llegó a 3 276 hab/km<sup>2</sup> 40 años después, es decir, creció tres veces y media.

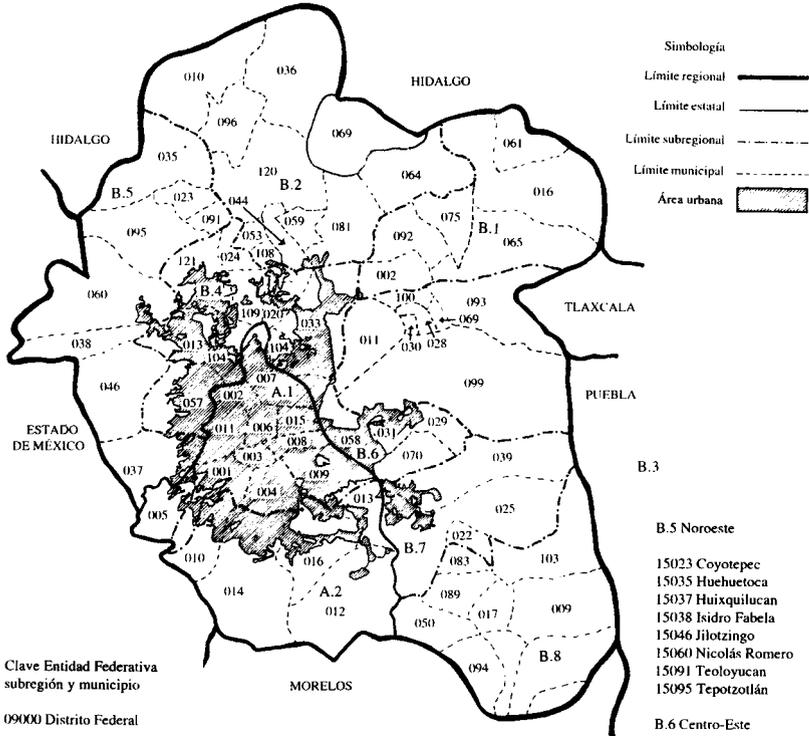
Respecto al promedio nacional, esta densidad de la zona metropolitana era 55 veces mayor en 1950, y la distancia entre ambas creció hasta 79 veces en 1990, lo cual reveló una ampliación en la brecha entre ambos niveles (cuadro 1).

El territorio de la ZMCM delimitada en éste estudio representa apenas 0.23% de la superficie nacional, en donde residía 13% de la población total del país en 1950, misma que aumentó constantemente, con tasas de crecimiento superiores a la media nacional, hasta alcanzar a concentrar 21% en 1980. Esta tendencia se modificó durante el decenio de los ochenta, en que

<sup>6</sup> Cf. Ángel Bassols Batalla, *México. Formación de regiones económicas*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1987.

MAPA 1

REGIÓN ESPECIAL CUENCA DE MÉXICO  
 ÁREA URBANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 1990



Simbología

Límite regional —————

Límite estatal —————

Límite subregional - - - - -

Límite municipal - - - - -

Área urbana [shaded box]

Clave Entidad Federativa subregión y municipio

09000 Distrito Federal  
 A.1 Norte-Centro

- 09001 Álvaro Obregón
- 09002 Azcapotzalco
- 09003 Benito Juárez
- 09004 Coyoacán
- 09006 Cuauhtémoc
- 09007 Gustavo A. Madero
- 09008 Iztacalco
- 09009 Iztapalapa
- 09011 Miguel Hidalgo
- 09015 Venustiano Carranza

A.2 Sur-Sudoeste

- 09005 Cuajimalpa
- 09010 Magdalena Contreras
- 09012 Milpa Alta
- 09013 Tláhuac
- 09014 Tlalpan
- 09016 Xochimilco

15000 Estado de México

B.1 Noreste

- 15002 Acolman
- 15016 Axapusco
- 15061 Nopaltepec
- 15005 Otumba
- 15075 San Martín de la Pirámides
- 15092 Teotihuacán

B.2 Norte

- 15010 Apaxco
- 15036 Hueyopoxtla
- 15044 Jaltenco
- 15053 Melchor Ocampo
- 15059 Nextlalpan
- 15081 Tecámac
- 15084 Temascalapa
- 15096 Tequisquiác
- 15108 Tultepec
- 15120 Zumpango
- 13069 Tizayuca (estado de Hidalgo)

B.3 Noreste-Centro

- 15011 Atenco
- 15028 Chiautla
- 15030 Chiconcuac
- 15069 Papalotla
- 15093 Tepetlaoxtoc
- 15099 Texcoco
- 15100 Tezoyuca

B.4 Centro-Norte

- 15013 Atizapán de Zaragoza
- 15020 Coacalco
- 15024 Cuautitlán
- 15033 Ecatepec
- 15057 Naucalpan de Juárez
- 15104 Tlalneantla
- 15109 Tultitlán
- 15121 Cuatitlán Izcalli

B.5

B.5 Noroeste

- 15023 Coyotepec
- 15035 Huehuetoca
- 15037 Huixquilucan
- 15038 Isidro Fabela
- 15046 Jilotzingo
- 15060 Nicolás Romero
- 15091 Teoloyucan
- 15095 Tepotzotlán

B.6 Centro-Este

- 15029 Chicoloapan
- 15031 Chimalhuacán
- 15058 Nezahualcóyotl
- 15070 Paz, La

B.7 Este

- 15022 Cocotitlán
- 15025 Chalco
- 15039 Ixtapaluca

B.8 Sudeste

- 15009 Amecameca
- 15015 Atlautla
- 15017 Ayapango
- 15034 Ecatingo
- 15050 Juchitepec
- 15068 Ozumba
- 15083 Temamatla
- 15089 Tenango del Aire
- 15094 Tepetlaxpa
- 15103 Talmancalco

su crecimiento se redujo rápidamente, para llegar a representar 18.2% de la población nacional (cuadro 2).

La ZMCM presenta una tendencia a decrecer demográficamente en términos relativos debido al descenso de la migración neta y de la fecundidad. Esto indica una transición significativa en el comportamiento histórico de esta gran ciudad que, de atraer población a ritmos intensos, pasó a derivar corrientes migratorias hacia otros destinos y aun a expulsar población de la metrópoli.

La reducción en la velocidad del crecimiento de la ZMCM implica la conjunción de varios fenómenos que reflejan causas estructurales de atracción o rechazo que motivan a un alto número de migrantes a escoger como destino preferente los municipios suburbanos u otras regiones y ciudades medias.

Entre los factores de atracción de esa nueva tendencia migratoria se pueden citar algunos tradicionales, como el acceso a suelo urbano y vivienda "baratos" y la búsqueda de empleo e ingresos mayores. Por otra parte, entre las fuerzas de rechazo operan otras, como el deterioro en la calidad de la vida y en el ambiente, que adquieren creciente importancia entre los motivos para emigrar de los nativos o inmigrantes recientes a la metrópoli y que inhiben las intenciones de algunos inmigrantes potenciales.

A manera de ejemplo, el ecosistema de la cuenca de México presenta niveles peligrosos de contaminación en algunos aspectos, los cuales funcionan como fuerzas de rechazo. En el caso específico del aire, mientras que en 1988 se superaron las normas de calidad (con lecturas del índice metropolitano de calidad del aire, Imeca, mayores a los 200 puntos) en 17% de los días del año, en 1991 sucedió en el 52%, sobre todo por ozono. Alrededor de 75% de esa contaminación fue resultado principalmente de la combustión de las gasolinas y diesel utilizados por los vehículos automotores. Solamente durante 1991 estos últimos crecieron en 300 000 unidades, lo cual contribuyó a que las concentraciones de monóxido de carbono rebasaran en 81 días del año las normas permisibles de la calidad del aire.

En vista de tal situación, el Movimiento Ecologista Mexicano realizó estudios de verificación pulmonar con espirometría computarizada entre una muestra de 5 000 personas residentes en la zona metropolitana; el resultado fue que 82% de esos habitantes padecen algún tipo de mal producto de la contaminación (diversos grados de cefaleas, náuseas, faringitis, insomnios, pérdida de memoria y aun hemorragias nasales).

Por otra parte, en lo que parece una contradicción, se observa que en los últimos 20 años el crecimiento físico del área conurbada ha sido más rápido que el de la población. Este fenómeno, a su vez, se corresponde con

CUADRO 1

## ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO: POBLACIÓN, SUPERFICIE Y DENSIDAD, 1950, 1970 Y 1990

Clave	Estado y municipio o delegación	Población censal			Superficie <sup>1</sup>		Densidad (hab/km <sup>2</sup> )		
		1950	1970	1990	km <sup>2</sup>	%	1950	1970	1990
	<i>República Mexicana</i>	25 778 160	48 225 238	81 140 923	1 967 183.0		13	25	41
	ZMCD	3 363 261	9 034 698	15 089 044	4 605.4	100.0	730	1962	3 276
09000	<i>Distrito Federal</i>	3 050 442	6 874 165	8 235 744	1 499.1	32.6	2 035	4 586	5 494
09001	Álvaro Obregón	93 176	456 709	642 753	93.7	2.0	994	4 874	6 860
09002	Azcapotzalco	187 864	534 554	474 688	34.5	0.7	5 445	15 494	13 759
09003	Benito Juárez	356 923	605 962	407 811	28.0	0.6	12 747	21 642	14 565
09004	Coyoacán	70 005	339 446	640 066	59.2	1.3	1 183	5 734	10 812
09005	Cuajimalpa	9 676	36 200	119 669	72.9	1.6	133	497	1 642
09006	Cuauhtémoc	1 053 722	927 242	595 960	32.0	0.7	32 929	28 976	18 624
09007	Gustavo A. Madero	204 833	1 186 107	1 268 068	91.5	2.0	2 239	12 963	13 859
09008	Iztacalco	33 945	477 331	448 322	21.8	0.5	1 557	21 896	20 565
09009	Iztapalapa	76 621	522 095	1 490 499	124.5	2.7	615	4 194	11 972
09010	Magdalena Contreras	21 955	75 429	195 041	62.2	1.4	353	1 213	3 136
09011	Miguel Hidalgo	454 868	648 236	406 868	46.8	1.0	9 719	13 851	8 694
09012	Milpa Alta	18 212	33 694	63 654	268.6	5.8	68	125	237
09013	Tláhuac	19 511	62 419	206 700	88.4	1.9	221	706	2 338
09014	Tlalpan	32 767	130 719	484 866	309.7	6.7	106	422	1 566
09015	Venustiano Carranza	369 282	721 529	519 628	30.7	0.7	12 029	23 503	16 926
09016	Xochimilco	47 082	116 493	271 151	134.6	2.9	350	865	2 014
15000	<i>Estado de México</i> (30 municipios)	312 819	2 160 533	6 853 300	3 106.3	67.4	101	696	2 206
15002	Acolman	9 422	20 964	43 276	52.5	1.1	179	399	824
15011	Atenco*	5 424	10 616	21 219	139.7	3.0	39	76	152

CUADRO 2 (continuación)

Clave	Estado y municipio o delegación	Población relativa (%)			Tasa media de crecimiento anual <sup>1</sup>	
		1950	1970	1990	1950-1970	1970-1990
15033	Ecatepec	0.5	2.4	8.1	14.19	9.02
15037	Huixquilucan	0.4	0.4	0.9	4.66	7.09
15039	Ixtapaluca	0.3	0.4	0.9	6.32	6.82
15044	Jaltenco*	0.1	0.1	0.2	2.73	8.17
15053	Melchor Ocampo*	0.1	0.1	0.2	4.02	4.51
15057	Naucalpan	0.9	4.2	5.2	13.59	3.67
15058	Nezahualcóyotl	0.0	6.4	8.3		3.94
15059	Nextlalpan*	0.1	0.0	0.1	2.60	4.66
15060	Nicolás Romero	0.7	0.5	1.2	3.62	7.01
15070	Paz, La	0.1	0.4	0.9	10.74	7.41
15081	Tecamac	0.3	0.2	0.8	4.24	9.28
15091	Teoloyucan*	0.2	0.2	0.3	3.73	5.11
15095	Tepotztlán	0.3	0.2	0.3	3.65	3.01
15099	Texcoco	1.0	0.7	0.9	3.61	3.87
15100	Tezoyuca	0.1	0.1	0.1	3.22	4.90
15104	Tlalnepantla	0.9	4.1	4.7	13.53	3.30
15108	Tultepec*	0.2	0.1	0.3	3.73	7.34
15109	Tultitlán	0.3	0.6	1.6	9.06	8.06
15120	Zumpango*	0.5	0.4	0.5	3.69	3.47
15121	Cuautitlán Izcalli			2.2		

<sup>1</sup> Calculada con periodos de 20 años exactos.

\* Municipio próximo a la mancha urbana en transición a su integración física.

Fuentes: Cálculos propios con base en las cifras del cuadro 1.

una tendencia manifiesta a la desconcentración demográfica del centro a la periferia. Como ejemplo de esto se puede señalar que mientras en 1950 7 de cada 10 habitantes del Distrito Federal vivían en las cuatro delegaciones centrales, hacia 1990 ya solamente viven ahí 2 de cada 10 residentes; igualmente, el número de ocupantes por vivienda en el Distrito Federal se ha reducido de 5.6 a 4.6 de 1970 a 1990, en tanto que, en los mismos años, en las delegaciones Benito Juárez y Cuauhtémoc fue de 3.5 y 3.7, respectivamente.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Distrito Federal. Resultados definitivos*, México, 1991.

La demanda de espacio urbano, generada principalmente por las actividades terciarias, la ha cubierto el núcleo central. Sólo en la delegación Cuauhtémoc se perdieron 2 260 viviendas de 1970 a 1987, al tiempo que su área de comercio se incrementó 1 005 ha, lo que ejemplifica el desdoblamiento por sustitución.<sup>8</sup> De manera complementaria, la demanda de suelo, principalmente para vivienda, se ha cubierto con terrenos ejidales de la periferia de la metrópoli, por lo que alrededor de 70% de las tierras de cultivo de 17 municipios conurbados fueron absorbidos por la mancha urbana.

Sin embargo, la anterior dinámica se ilustra con mayor claridad en las delegaciones centrales del Distrito Federal, especialmente en la Cuauhtémoc, cuya densidad de población se redujo de 32 929 a 18 624 hab/km<sup>2</sup>, de 1950 a 1990, mientras que en Nezahualcóyotl creció de 9 362 a 20 260 hab/km<sup>2</sup> en 1970-1990. Ambos casos presentan, como se ve, un comportamiento inverso: el primero de expulsión y el segundo de atracción demográfica, aunque se observa que el ritmo de crecimiento de Nezahualcóyotl es cada vez menor, lo que indica una tendencia a su estabilización.

El mayor crecimiento de población durante el periodo 1970-1990, se dio principalmente en los municipios suburbanos, como Chimalhuacán, Coacalco, Atizapán de Zaragoza y Chalco, los cuales presentan tasas de crecimiento muy altas, superiores a 10% promedio anual. En un nivel inferior, pero también en el rango muy alto, se encuentran las delegaciones del Distrito Federal que habían mantenido baja densidad de población: Tlalpan, Tláhuac y Cuajimalpa, las cuales han sufrido una reciente afluencia a su territorio.

En el otro extremo se ubican las delegaciones con crecimiento negativo: son los casos de Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza, Azcapotzalco e Iztacalco, las cuales expulsan población de manera creciente debido, principalmente, a la gran competencia por suelo urbano que ha privilegiado las actividades terciarias respecto del uso habitacional.

Desde otro enfoque del análisis, entre las causas materiales que explican el poder de atracción demográfica de la ZMCM, se encuentra el comportamiento de las actividades económicas en términos de producto generado, y sus consecuencias en la oferta de empleo. En este aspecto, debe empezarse por señalar que la metrópoli contribuyó con 34.3% del producto interno

<sup>8</sup> Javier Delgado, *Las nuevas periferias de la ciudad de México*, México, COCODES, 1991 (inédito).

bruto (PIB) nacional en 1980. De este total, el Distrito Federal participó con 74.6% y los 30 municipios conurbados del estado de México con 25.4 por ciento.

De acuerdo con el PIB per cápita (PIB/PC), en 1980 ocho delegaciones: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Coyoacán y Tlalpan, en ese orden, reportaron cifras superiores al promedio de la ZMCM. En conjunto, generaron 47% del PIB metropolitano, no obstante que su territorio representa 14.4% de la zona y a pesar de que amplias extensiones —particularmente de Tlalpan, la más grande— son todavía rurales y forestales.

La distribución territorial del PIB y los niveles del PIB/PC, manifiestan causas económicas estructurales que favorecen los movimientos demográficos en la vida cotidiana y en el lugar de residencia. En el caso de los municipios conurbados que reportaron un bajo PIB/PC, generalmente cuentan con excedentes de población que acude a ocuparse en áreas de alta concentración de negocios tanto registrados como de actividades informales (en el Distrito Federal el número de vendedores ambulantes se cuadruplicó durante el decenio de los ochenta), donde se produce riqueza y se ofrece empleo. A este respecto, debe tomarse nota de que durante las dos últimas décadas se produjo un extraordinario aumento de 42% en el número de establecimientos económicos solamente en el Distrito Federal.

También la especialización económica resulta muy importante como dato explicativo. En 1980 la ZMCM generaba 30.1% de su PIB total en actividades industriales, 24.9% en comercio y 22% en los servicios, mientras que en agricultura y explotación alcanzaba a generar sólo 0.4 y 0.6%, respectivamente. Esta composición le otorga a la metrópoli una especialización industrial, comercial y de servicios que condiciona la estructura del empleo y explica el tipo de movimientos, temporales o definitivos, de la población (cuadro 3).

#### a) *El Distrito Federal*

La población del Distrito Federal se redujo durante el decenio de los ochenta, en términos absolutos y relativos, debido al mencionado proceso de desconcentración demográfica hacia la periferia y ciudades más lejanas. Pero, aunque esta tendencia ya se manifestaba desde los decenios anteriores, se aceleró rápidamente durante el de los ochenta.

Este fenómeno se puede considerar como una etapa normal en el proceso de desarrollo de las grandes urbes, al producirse, después de llegar a su madurez, fuerzas de rechazo en las zonas centrales que se terciarizan y

CUADRO 3

ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO: GRUPOS DE MUNICIPIOS Y DELEGACIONES SEGÚN PIB  
POR HABITANTE Y PARTICIPACIÓN RELATIVA POR RAMA DE ACTIVIDAD, 1980

Clave	Estado y municipio o delegación	PIB (%)	Índice del PIB/PC	Participación relativa en el PIB				Total
				Industria	Comercio	Servicios	Otros	
A) PIB per cápita alto								
09001	Álvaro Obregón	8.1	177.1	1.2	2.6	2.9	1.4	8.1
09002	Azcapotzalco	7.3	171.4	1.8	1.8	2.3	1.4	7.3
09003	Benito Juárez	5.5	141.7	1.8	0.9	1.7	1.0	5.5
09011	Miguel Hidalgo	5.3	136.0	1.3	1.0	1.9	1.1	5.3
09006	Cuauhtémoc	7.9	135.4	2.5	2.1	1.8	1.5	7.9
09015	Venustiano Carranza	6.1	123.2	1.4	2.0	1.3	1.3	6.1
09000	Distrito Federal	74.6	118.7	19.8	18.8	19.1	16.9	74.6
09004	Coyoacán	4.7	110.0	1.5	0.8	1.3	1.1	4.7
09014	Tlalpan	2.6	100.2	0.8	0.5	0.7	0.6	2.6
B) PIB per cápita promedio								
	ZMCM	100.0	100.0	30.1	24.9	22.0	23.0	100.0
09008	Iztacalco	4.0	98.5	1.2	1.1	0.7	1.1	4.0
09007	Gustavo A. Madero	10.5	97.4	2.9	2.6	1.9	3.1	10.5
09010	Magdalena Contreras	1.2	97.1	0.3	0.2	0.3	0.3	1.2
09016	Xochimilco	1.5	94.6	0.4	0.4	0.4	0.3	1.5
09009	Iztapalapa	8.4	93.7	2.2	2.3	1.6	2.3	8.4
09005	Cuajimalpa	0.6	92.5	0.1	0.1	0.1	0.2	0.6
09013	Tláhuac	0.8	76.4	0.2	0.2	0.1	0.3	0.8
15057	Naucalpan de Juárez	3.8	73.8	1.5	0.8	0.7	0.9	3.8
15104	Tlalnepantla	4.1	73.5	1.8	0.9	0.5	0.9	4.1
15013	Atizapán de Zaragoza	1.0	71.6	0.4	0.2	0.2	0.3	1.0
15058	Nezahualcóyotl	6.7	70.2	2.5	2.1	0.7	1.4	6.7

15020	Coacalco	0.5	70.0	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5
15033	Ecatepec	3.8	68.6	1.7	0.9	0.4	0.8	0.1	0.1	3.8
C) PIB per cápita bajo										
15000	Estado de México (30 municipios)	25.4	68.2	10.4	6.1	3.0	5.9	25.4		
15024	Cuautitlán	0.2	66.9	0.1	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	
15121	Cuautitlán Izcalli	0.8	66.4	0.4	0.1	0.1	0.2	0.8	0.8	
15070	La Paz	0.5	64.8	0.2	0.1	0.0	0.1	0.5	0.5	
15109	Tultitlán	0.6	64.5	0.3	0.1	0.1	0.1	0.6	0.6	
15030	Chiconuac	0.1	63.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	
09012	Milpa Alta	0.2	63.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.2	0.2	
15031	Chimalhuacán	0.3	61.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.3	0.3	
15081	Tecámac	0.4	60.8	0.1	0.1	0.0	0.1	0.4	0.4	
15029	Chicoloapan	0.1	59.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	
15060	Nicolás Romero	0.5	58.2	0.2	0.1	0.0	0.1	0.5	0.5	
15037	Huixquilucan	0.3	56.5	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	
15100	Tezoyuca	0.0	56.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
15039	Ixtapaluca	0.3	56.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.3	0.3	
15091	Teoloyucan	0.1	55.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	
15059	Nextlalpan	0.0	54.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
15108	Tultepec	0.1	54.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	
15002	Acolman	0.1	52.5	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	
15095	Tepotzotlán	0.1	52.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	
15053	Melchor Ocampo	0.1	51.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	
15120	Zumpango	0.2	49.8	0.1	0.0	0.0	0.1	0.2	0.2	
15028	Chiaula	0.0	49.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
15099	Texcoco	0.4	48.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.4	
15011	Atenco	0.1	47.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	
15044	Jaltenco	0.0	44.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
15025	Chalco	0.2	43.4	0.1	0.1	0.0	0.1	0.2	0.2	

Fuentes: Conapo. *La población de los municipios de México, 1950-1990*. México, 1992, y estimaciones propias de PIB por municipio y delegación.

propician la sustitución del uso del suelo, mientras que en la periferia van creciendo las fuerzas de atracción.

Entre las causas que explican la reducción de la población en el Distrito Federal se pueden mencionar las siguientes: a) la saturación del espacio físico; b) el aumento en los precios del suelo urbano, combinado con el estancamiento de la construcción de viviendas; c) el cambio del uso del suelo, de habitacional a comercial y de servicios, principalmente en las cuatro delegaciones centrales; d) el incremento de los precios y tarifas de los servicios públicos como agua, predial y energía eléctrica y su efecto en los costos; e) la competencia aguda por la mano de obra cuya oferta es mayor en los municipios del estado de México; f) la consecuente reubicación de muchas familias en la periferia o en ciudades más alejadas que se han fortalecido en los últimos años, adquiriendo un mayor dominio funcional de sus respectivas áreas de influencia; g) el deterioro general de las condiciones de vida, incluyendo el ambiente y la salud, y h) últimamente, ya en el presente decenio, el sentimiento de inseguridad y el destrozo de los terremotos de 1985. En fin, por la aparición de deseconomías y la reducción de la calidad ambiental.

Este conjunto de fenómenos se manifestó en el descenso relativo de la población del Distrito Federal dentro de la ZMCM que de concentrar 90.7% del total de habitantes de la zona metropolitana en 1950, redujo su participación hasta 54.6% en 1990.

Derivado de ese comportamiento, el Distrito Federal presentó tasas de crecimiento a la baja, al pasar de 4.15% en 1950-1970 a 0.91% en promedio anual durante el periodo 1970-1990, e incluso llegar a un crecimiento negativo de -0.68% de 1980 a 1990.

Es importante señalar que 24.2% de los habitantes del Distrito Federal nació en otras entidades federativas, en su mayoría de la franja central del país.

Los estados que más población aportaron fueron: el de México (12.7%), Puebla (10.9%), Michoacán (10.6%), Oaxaca (9.4%), Hidalgo (9.2%), Veracruz (8.6%) y Guanajuato (8.3%). Estos siete estados contribuyeron con 69.7% del total de inmigrantes.<sup>9</sup>

El balance neto migratorio entre el Distrito Federal y el estado de México fue de 468 069 personas que incrementaron la población del segundo,

<sup>9</sup> Consejo Nacional de Población, *Características principales de la migración en las grandes ciudades del país. Resultados preliminares de la Encuesta Nacional de Migración en Áreas Urbanas (ENMAU)*, México, 1987.

durante el periodo 1985-1990.<sup>10</sup> Tal cifra da una parte de la magnitud del proceso de despoblamiento en el núcleo urbano central, pero también de la consecuente conurbación de las periferias, ya que la mayor parte del cambio de residencia se dio hacia éstas. Pero también es interesante e importante que el anterior fenómeno fue acompañado de un incremento de la proporción de viviendas propias en el estado de México: de 37 a 65% de 1970 a 1990, lo cual otorga una mayor seguridad a la población pero también un mayor arraigo, aunque eleva el precio del suelo en el mercado. Asimismo, el número de viviendas habitadas creció 47%, mejorando sensiblemente su nivel de servicios; 97% de ellas cuenta con agua entubada, con drenaje 94% y con energía eléctrica 99 por ciento.

### b) *El estado de México*

Los municipios del estado de México conurbados a la ZMCM elevaron rápidamente y constantemente su población. Así, pasaron de concentrar 9.3% del total de habitantes de lo que es la actual zona metropolitana en 1950, a 45.4% en 1990. Este explosivo crecimiento demográfico se manifestó en tasas muy altas de hasta 10.1% en promedio de 1950 a 1970 y aunque se redujo a 5.94% en 1970-1990, todavía se encuentra en un nivel superior a la media nacional y al conjunto de la ZMCM que fue de 2.6% en este último periodo.

Por otra parte, desde la consideración del propio estado de México como unidad político-administrativa se evidenció la débil integración de sus espacios y las limitantes de su proceso de planeación territorial, lo que ha impedido una ocupación más racional y ordenada del suelo así como una atención más eficiente de las demandas de sus habitantes.

Adicionalmente, del total de la población de esa entidad en 1990, 40.5% se concentraba en cuatro de los municipios que integran la ZMCM. Asimismo, sus municipios conurbados a la metrópoli presentaron una tasa de 3.3% de crecimiento promedio anual durante la década de los ochenta, mientras que la del resto de la entidad fue de apenas 1.5%. Tal comportamiento favorece la subordinación socioeconómica y política del estado de México a la dinámica de crecimiento de la ZMCM, creando una realidad diferente de la que supone la actual división político-administrativa.

La emigración de habitantes del Distrito Federal y la instalación de nuevos establecimientos industriales y comerciales en la periferia han im-

<sup>10</sup> INEGI, *XI Censo general de población y vivienda, 1990. Estado de México y Distrito Federal. Resultados definitivos*, México, 1991.

pulsado un cambio en el patrón urbano. De un modelo altamente centralizado se ha pasado a otro multifocal, policéntrico o polinuclear —fenómeno característico de los procesos de megalopolización—, aunque muy integrado funcionalmente si se considera el ámbito regional más amplio de la cuenca de México.

En el territorio que cubre esta región especial se manifiesta una alta densidad de población, ocupada principalmente en actividades industriales y de servicios, que radica en áreas urbanas o semiurbanas y diversificadas, principalmente en municipios del estado de México, que interrumpen su continuidad física por tierras agrícolas y forestales, cuya extensión es cada vez más reducida.

El fenómeno expansivo del centro a la periferia de la zona metropolitana de la ciudad de México se extiende no sólo sobre municipios suburbanos, sino generalmente sobre sus propiedades ejidales que se fraccionan de manera ilegal, dando lugar a una ocupación irregular y anárquica del suelo urbano y generando impulsos para la migración intrametropolitana, como ha sucedido y sucede con la población que abandona su residencia en el municipio de Nezahualcóyotl para establecerla en el de Chalco.

Conforme a esa realidad observable, es previsible que las áreas ejidales y comunales localizadas en los límites de la mancha urbana entren rápidamente al mercado urbano. Hay otras razones para prever esto, como las modificaciones al artículo 27 constitucional, ya que el valor del suelo en esas zonas se elevará, haciendo atractiva su venta a los dueños actuales, que ya fraccionan sus terrenos.

Este fenómeno se da en el marco de un espacio regional articulado por múltiples centros de población próximos que establecen interacciones de todo tipo, por medio, principalmente, de la infraestructura de comunicaciones y transportes que comparten y que van modificando su funcionamiento a fin de adaptarse a las nuevas condiciones que impone la lógica económica, sobre todo respecto a la localización de la oferta y la demanda de empleo, bienes y servicios.

La megalópolis se está generando a partir de la unión o el traslape que ya se observa entre las zonas metropolitanas de las ciudades de México y Toluca. Aunque la conurbación física entre ambas todavía es débil, ya existen evidencias de una integración funcional muy intensa entre sus municipios. A ello contribuye, entre otros aspectos, la mayor accesibilidad y la reducción del tiempo de transporte y de las distancias gracias a la supercarretera que une a las dos ciudades y que, al favorecer los flujos de personas, bienes y servicios, facilita la integración de los asentamientos dispersos a las dinámicas metropolitanas.

### c) *La inmigración*

La población inmigrante, considerada como aquella que no nació en una ciudad determinada, ha sido muy importante para el crecimiento demográfico de la ZMCM, pues hacia 1986 representó 24.6% de la población total residente. Es decir, uno de cada cuatro habitantes de la zona metropolitana no nació en ella.

Entre las características de estos inmigrantes destaca que existen 85 hombres por cada 100 mujeres que llegan a la metrópoli. Esto se explica, en parte, por la demanda de mano de obra femenina para realizar actividades domésticas. El rango de edad de los 20 y 50 años alcanzan a cubrir 61% del total. Esto significa que la mayor parte de la inmigración corresponde a individuos jóvenes y adultos, en edad productiva y que forman familias con pocos hijos.

Respecto al nivel educativo, se observa que los inmigrantes tienen un menor nivel de escolaridad que los nativos, ya que los analfabetos (individuos de 15 años y más que no saben leer ni escribir) representan 9.8% del total y los que no rebasaron la primaria (al menos un año aprobado) alcanzan 51.9%. Esto significa que 65 de cada 100 inmigrantes tienen un bajo nivel de escolaridad, son analfabetos absolutos o funcionales, lo cual reduce sus posibilidades de inserción en el aparato productivo y favorece su participación en actividades terciarias, principalmente en la denominada economía subterránea e informal.

El mayor volumen de inmigrantes, sin embargo, corresponde a los de origen rural que tienen en promedio un nivel educativo más elevado que las personas que han permanecido en su lugar de origen. Esta situación implica la extracción de los individuos más aptos de las regiones más atrasadas, con lo que se mantiene el círculo de la pobreza, al combinarse la escasez de capital y de personas jóvenes con posibilidades emprendedoras. Aunque el principal motivo para emigrar es la búsqueda de empleo, entre los inmigrantes de mayor nivel escolar resulta, sin embargo, muy importante la localización de la infraestructura educativa.

La ZMCM recibe población, prácticamente, de todo el país y del extranjero. Sin embargo, el mayor volumen de sus inmigrantes proviene de entidades federativas próximas. Los municipios del estado de México, no conurbados a la zona metropolitana, aportaron 13.4% del total de las personas que llegaron a la metrópoli; Michoacán y Puebla contribuyeron con 9.8% cada uno al total; les siguieron Guanajuato (9.5%), Oaxaca (9.2%), Hidalgo (9.1%), Veracruz (7.8%) y Guerrero (4.6%). Estas ocho entidades generaron 73.2% del total de la inmigración a la ZMCM.

Los radios de procedencia de los inmigrantes a la ZMCM se encuentran, sobre todo, en distancias que van desde 50 hasta 750 kilómetros, concentrándose la mayor frecuencia en el rango de 100 a 200 kilómetros. Además, 78.6% del total de los inmigrantes provino de localidades rurales con menos de 15 000 habitantes y el 21.4% restante provino de centros urbanos. Este comportamiento revela un alto componente de población rural originaria de entidades cercanas a la zona metropolitana que caen dentro de su área de influencia más directa e inmediata. Esta población integra flujos primarios de migración, en los cuales la tradición de movilizarse, temporal o definitivamente, responde a lazos de parentesco o amistad que facilitan su cambio de residencia.<sup>11</sup>

Un caso sobresaliente fue el del municipio de Nezahualcóyotl, que tuvo su mayor ritmo de crecimiento durante el decenio de los setenta como resultado de una fuerte inmigración con las características generales mencionadas. En esa época, el principal motivo de los migrantes para instalarse ahí fue que la tierra era barata y, adicionalmente, 58% de la PEA del municipio acudía a trabajar al Distrito Federal. Esto significó que la atracción de población tenía como razones fundamentales el acceso al suelo, la vivienda y al empleo. Ciertamente, las condiciones han cambiado en este municipio en particular y en la ZMCM en su conjunto; sin embargo, persisten algunas de las tendencias generales mencionadas, aunque el ritmo de crecimiento sea menor.

### 3. LA REGIÓN ESPECIAL CUENCA DE MÉXICO

La población total de la Región Especial aumentó constantemente. Durante 1950-1960 lo hizo a una tasa de 4.90% en promedio anual, para aumentar a 5.03% en el decenio siguiente, ambas por arriba del dato nacional. En 1970-1980 la región redujo su ritmo de crecimiento demográfico a 4.53%, todavía superior al promedio nacional de 3.32%. La dinámica de crecimiento observada hasta entonces en la población regional sufrió un cambio radical durante el periodo 1980-1990, ya que su tasa global de crecimiento fue de 0.74% en promedio anual, es decir, 1.22% por debajo de la cifra promedio del país.

Este cambio se manifiesta en la participación de la población total de la región en el total nacional, la cual fue creciendo de 13.64% en 1950,

<sup>11</sup> Consejo Nacional de Población, *Características principales de la migración... op. cit.*

hasta llegar a representar 21.60% en 1980. La tendencia se revirtió en 1990, año en que se redujo a 19.15% del total del país, porcentaje similar al reportado 20 años antes. Este comportamiento relativo, sin embargo, no significó una reducción en términos absolutos ya que la población continuó aumentando, aunque a un ritmo menor. De hecho, la densidad de población ha crecido constantemente, para pasar de 490 hab/km<sup>2</sup> en 1950, hasta 2 165 en 1990, lo que significa que la concentración poblacional en la cuenca de México era 37 veces superior a la media nacional en el primer año y de 52 veces en el segundo.

Si bien la Región Especial tiene sus propias características, la mayor parte de su población se encuentra en la ZMCM y, por tanto, su dinámica global está marcada por lo que sucede en esta zona. Es evidente que dentro del territorio de la región también se presentan variaciones en la distribución poblacional: entre subregiones, municipios o delegaciones del Distrito Federal y aun dentro de estos espacios.

Por ejemplo, la región media A.1 Norte-Centro del Distrito Federal presenta la más alta densidad demográfica de la cuenca, con un promedio de 12 255 hab/km<sup>2</sup>, es decir, 298 veces superior a la media nacional. A pesar de esa evolución, su ritmo de crecimiento poblacional ha ido a la baja, desde 4.77% promedio anual durante 1950-1960, hasta -1.20% de 1980-1990. Además, la participación de su población se redujo dramáticamente, ya que de concentrar 82.53% del total regional en 1950, pasó a 53.01% en 1990.

La mayoría de las delegaciones que integran esta subregión ya presentaban, como se ha advertido, una clara tendencia a desconcentrarse desde los años setenta, principalmente en los casos de Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez, todas ellas localizadas en la denominada ciudad central original, antes ciudad de México. La expulsión de población en estas delegaciones se tradujo en tasas de crecimiento negativas muy altas durante la década de 1980-1990, que van de -2.84% a -3.08% como promedio anual.

Por otra parte, si se consideran solamente las ocho subregiones del estado de México que pertenecen a la Cuenca del Valle de México, se advierte una distribución espacial de la población altamente polarizada, ya que solamente 13.1% de ésta radica en localidades menores de 10 000 habitantes, misma que se puede considerar rural y semirural; mientras que en el otro extremo, 83.1% de la población conforma localidades mayores de 50 000 habitantes.

La mayor parte de la población de este último grupo está integrada a la ZMCM, aunque también se encuentra en algunos subcentros urbanos, cuyas

actividades económicas se orientan principalmente a la agricultura y con un área de influencia directa que se mantiene físicamente "lejana" a la gran metrópoli.

La subregión más importante por su especialización básicamente industrial es la B.1.c Centro-Norte (Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla, Tultitlán y Cuautitlán-Izcalli), en la cual se localizan municipios saturados con actividades industriales y con asentamientos humanos de alta densidad. La PEA de esta subregión tuvo una tasa de crecimiento de 6.4% de 1980 a 1990; en este último año concentró 54% del total de la PEA de los municipios del estado de México pertenecientes a la Región Especial, 56% de la rama de la industria manufacturera, 51% del comercio y 56% de los servicios manuales.<sup>12</sup>

Con respecto a la subregión B.2.c Centro-Este (Chicoloapan, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl y La Paz), es la segunda en importancia en cuanto a su densidad de población. Tuvo un crecimiento explosivo y pasó desde 104 hasta 8 617 hab/km<sup>2</sup> de 1950 a 1990, respectivamente. Los municipios de Nezahualcóyotl y Chimalhuacán presentan altas densidades de 20 260 y 7 190 hab/km<sup>2</sup>, es decir, nueve y tres veces por arriba del promedio de la Región Especial en esos años. Sin embargo, el ritmo de la expansión en ambos municipios fue distinto: el primero llegó ya a su capacidad límite para absorber población, mientras que el segundo continúa creciendo con tasas fuera de lo normal, como 14.60% durante el periodo 1980-1990.

Las subregiones Centro-Norte y Centro-Este concentran 52.2 y 23.2%, respectivamente, del total de la población de las ocho subregiones integradas con municipios del estado de México. En los casos anteriores, como recientemente en el municipio de Chalco (perteneciente a la subregión B.3.a Este) o en los municipios periféricos como Nextlalpan, Jaltenco, Zumpango o Tecámac (ubicados en la subregión B.1.a Extremo Norte) y que se encuentran en proceso de integración a la mancha urbana, los costos para proporcionarles servicios son onerosos, ya que los programas de desarrollo urbano son rebasados por una población que ocupa velozmente los espacios suburbanos de manera desordenada e irregular.

Esta situación se complica debido al fraccionamiento y venta ilegal de los terrenos, a la fuerte especulación y al acaparamiento de los mismos, en su mayoría de origen ejidal, y que generalmente carecen de la infraestructura básica de servicios urbanos: agua, drenaje, electricidad y otros más,

<sup>12</sup> INEGI, *op. cit.*

cuya instalación se dificulta debido a la irregularidad de la tenencia y a la topografía. En estos municipios rurales y pobres se produce una intensa competencia por los recursos presupuestales, siempre escasos entre los nativos y los nuevos inmigrantes avecindados, portadores de una cultura diferente, lo que dificulta su integración social al grupo original.

El avance de la mancha urbana a causa de la fuerte presión que ejerce sobre el territorio una población en aumento, genera conflictos sociales que, a su vez, se traducen en problemas políticos. Las demandas de la población, nativa o inmigrante, necesariamente tiene cauces y en muchas ocasiones son abanderadas por partidos y grupos políticos que se convierten en la voz de los marginados de los beneficios del desarrollo. En este sentido, la participación social en la solución de los problemas metropolitanos resulta un prerequisite de la planeación urbana.

#### 4. COMENTARIOS FINALES

La problemática de la ZMCM y, por extensión, de la cuenca de México, es muy compleja y difícil de enfrentar. Se deben modificar radicalmente comportamientos que llevan consigo vicios e inercias de largo plazo, pero la supervivencia de sus habitantes demanda cambios urgentes, responsables e impostergables. En este sentido, entre las principales ideas que se pueden resumir se encuentran las siguientes.

a) El cambio de la tendencia histórica del crecimiento demográfico de la cuenca de México en el último decenio muestra la conjugación de varios fenómenos que explican su debilitamiento como región de atracción y el desarrollo de fuerzas de rechazo y expulsión que la llevan, en primer instancia, hacia su indispensable equilibrio.

b) La cuenca de México, y en consecuencia la ZMCM, está rebasando al límite socioeconómico y ecológico de su capacidad de sustentación demográfica. Esto puede observarse en la disminución de oportunidades y ventajas comparativas en cuanto a empleo e ingreso —especialmente para los grupos de inmigrantes tradicionales—, en las diseconomías de escala, la saturación de los espacios urbanizados, el aumento creciente de los costos generales de vida, la reducción de los recursos físicos disponibles y el deterioro ambiental. En este último aspecto la tesis que propone conciliar el desarrollo económico con el respeto al ecosistema no sólo es posible, sino que resulta inevitable para esta metrópoli actualmente en camino hacia el desastre.

c) Entre los fenómenos más notables sobresale la irrupción del fenó-

meno de redespiegue territorial de la población, traducido en el despoblamiento y la desconcentración demográficas del centro de la ciudad original de México. Esta tendencia se complementa con la reubicación de habitantes que residían en el núcleo urbano central y que se traslada a la periferia metropolitana.

Este proceso de "difusión demográfica" manifiesta una redistribución intrametropolitana de los habitantes que es reflejo directo de la muy intensa competencia por el suelo, la cual van ganando las actividades terciarias, y comerciales en particular, por lo que los antiguos pobladores del centro se han visto obligados a cambiar de residencia, trasladándose a los espacios suburbanos formados por municipios del estado de México en proceso acelerado de integración a la mancha urbana.

d) La ZMCM es una unidad geográfica, socioeconómica y cultural, con una lógica global de organización y funcionamiento que impone la necesidad de planificar su desarrollo bajo tal realidad. La división de funciones y atribuciones político-administrativas sobre su espacio entre el Departamento del Distrito Federal, el gobierno del estado de México y aun el de Hidalgo, limita la solución integral de su problemática. Los procesos de migración, reubicación de industrias y servicios, el traslado cotidiano de los habitantes, la dotación de servicios y otros fenómenos que se producen dentro de la metrópoli requieren una visión unitaria del ecosistema de la cuenca de México.

e) Ante el inevitable crecimiento de la ZMCM, tanto por su reproducción natural como por la previsible y continua inmigración, resulta elemental la aplicación efectiva de un macroplan de desarrollo urbano-regional para la cuenca de México, con amplia participación social, que tenga un horizonte en el siglo XXI y que considere, especialmente, áreas con usos de suelo específicos: habitacional, industrial, servicios, ecológico, etc., que orienten la ocupación del territorio de manera eficaz por funcional. En este contexto, sería conveniente analizar si este planificar la expansión urbana debe ser de acuerdo con la tendencia en el crecimiento de los subcentros, mismos que cuentan con subregiones de influencia próxima para inducir una futura estructura polinuclear de la Cuenca.

f) Resulta indispensable también controlar el crecimiento irregular de grandes áreas periféricas receptoras de población, sobre todo de escasos recursos; se necesita una política preventiva con una perspectiva de interés social. Para aplicar estas medidas se debe incorporar a los grupos demandantes de suelo y vivienda, mediante formas operativas, en la formulación y ejecución de programas de ocupación del territorio. Lo anterior se podría combinar, por ejemplo, con el desplazamiento programado de industrias

altamente contaminantes y la localización planificada de nuevas inversiones en actividades económicas que reduzcan el transporte cotidiano de grandes masas de trabajadores a largas distancias.

Para todo lo anterior se debe comprender lo que es obvio: la mayor parte de los problemas de la ZMCM se originan en la alta concentración en ella de actividades económicas, sociales, políticas y culturales, que se traduce en la gran fuerza de atracción que influye en la población de todo el territorio nacional. En este sentido, la solución de fondo necesariamente tiene que pasar por la participación de todos los sectores de la sociedad y, especialmente, la de los responsables de la formación del espacio, en donde se encuentran con un creciente poder de decisión los inversionistas privados. También ha de pasar por un desarrollo urbano regional más equilibrado, con una repartición más justa de los recursos del país, así como por la verdadera descentralización y la desconcentración del poder en todas sus expresiones.

## VI

### CRECIMIENTO METROPOLITANO Y POLÍTICAS URBANAS, 1970-1992

CARLOS BUSTAMANTE LEMUS\*

México, al igual que otros países en desarrollo, mostró un rápido crecimiento económico y demográfico en los últimos cuatro decenios. Bien sabemos que su capital —la ciudad de México— es ahora una de las más grandes del mundo en términos de población y extensión de la mancha urbana; pero también que es una de las más contaminadas y con los mayores problemas de tránsito, de seguridad pública, insalubridad, de asentamientos humanos caóticos, irregularidad en la tenencia de la tierra, insuficiencia de servicios públicos y equipamiento urbano insuficiente y obsoleto, que provocan una gran cantidad de protestas y demandas de sus habitantes. Sin embargo, no cabe duda de que, por lo menos, durante el siguiente medio siglo seguirá constituyendo el núcleo demográfico, económico y político más importante del país.

#### 1. MARCO GENERAL, CRECIMIENTO Y CONCENTRACIÓN URBANA

Como ya lo han explicado ampliamente varios autores, el estallido de la segunda guerra mundial presentó a la economía mexicana unas condiciones favorables para acrecentar su participación en el mercado mundial como proveedor de materias primas y algunos artículos manufacturados a los países beligerantes. A fin de aprovechar tales condiciones para la industrialización del país, el Estado aplicó una fórmula consistente en mantener bajas las tasas de crecimiento de sueldos y salarios; una alta protección contra las importaciones, a fin de estimular la sustitución de productos manufacturados; y bajos niveles impositivos y aceleradas depreciaciones a las empresas.<sup>1</sup>

\* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

<sup>1</sup> La sustitución de importaciones industriales significaba, en resumen, políticas protec-

Al fin de la guerra se dio una rápida recuperación del "Primer Mundo" y la guerra de Corea, en los primeros años cincuenta, dio un nuevo impulso a la demanda mundial, y por tanto a la de productos de México. Perduraron así las condiciones favorables para la industrialización del país.

### A) *El crecimiento económico*

En el periodo 1934-1973 el producto nacional bruto (PNB) de México creció a una tasa media anual de 6% y el PNB per cápita lo hizo a 3.3% medio anual,<sup>2</sup> a pesar de que la tasa demográfica registró también un rápido crecimiento, la cual se duplicó: de 1.7% anual en 1934, a 3.4% en 1975.<sup>3</sup>

Este rápido crecimiento económico se logró no sólo por la coyuntura externa favorable sino también por la política económica que además de subsidios y bajos impuestos continuó otorgando a los industriales ayuda financiera y precios especiales y estables de los energéticos. Adicionalmente, se mantuvieron los gastos crecientes del Estado en educación, salud, seguridad social, transporte y comunicaciones en los centros de producción. De esta manera se pudo mantener, en buena medida, el bajo costo de la mano de obra y se hizo descender las tasas de mortalidad y aumentar los promedios de vida. También permanecieron los bajos costos de producción para los inversionistas, las elevadas tasas de utilidad, las mayores inversiones privadas y el rápido crecimiento de la población en las áreas de producción.

### B) *El crecimiento urbano*

La demanda creciente de la fuerza de trabajo requerida por la dinámica económica y demográfica registrada desde los años cuarenta, así como la creciente inversión del Estado para expandir y mejorar la infraestructura, fueron los factores que permitieron la amplia movilidad de esa fuerza de trabajo de las áreas rurales a las urbanas, para una población total que creció de 19.6 millones en 1940 a 39.4 millones en 1960 y a 48.4 millones en

---

cionistas para el desarrollo de los industriales nacionales, al aislarlos de la competencia extranjera por medio de una serie de medidas fiscales impuestas por el Estado. B. Groffits (1972), citado por M. Ortiz (1975).

<sup>2</sup> Anuario estadístico, Dirección General de Estadística, 1974.

<sup>3</sup> Dirección General de Estadística (DGE), 1960-1970-1980.

1970. El movimiento neto de la población rural a las ciudades mexicanas,<sup>4</sup> de acuerdo con L. Unikel, fue de 1.65 millones de 1940 a 1950; de 1.76 millones en los siguientes diez años, y de 2.75 millones durante 1960-1970.<sup>5</sup> La población que emigró a las urbes estables, se componía de las masas de buscadores de empleo y sus familias en busca de mejores condiciones de trabajo.

### C) *Crisis de la economía mexicana y aparición del "problema" de la concentración urbana*

La concentración urbana en México empezó a considerarse un "problema" desde finales de los sesenta, cuando la tasa de empleo perdió dinamismo frente a las de la producción y del crecimiento demográfico. De 1950 a 1970 el producto interno bruto (PIB) creció a una tasa anual de 6%, mientras que la tasa de empleo lo hizo a sólo 2% al año y la población a 3.5%.<sup>6</sup> Adicionalmente, la contracción de la economía estadounidense a finales de los años sesenta desalentó severamente las exportaciones mexicanas de materias primas y bienes manufacturados y, consecuentemente, el ritmo de la inversión en actividades productivas se redujo.

Con crecientes gastos gubernamentales se tuvo que contrarrestar esos efectos críticos; se impulsó la construcción de obras de bienestar social y de proyectos de infraestructura de largo plazo. Se aplicaron políticas regionales por medio de las comisiones de las cuencas hidrológicas, las industrias rurales, y de los Programas de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER). Pero también desde los últimos años sesenta, el Estado mexicano impuso políticas económicas que incidieron severamente en la población del país, especialmente entre la no ocupada en trabajos de tiempo completo, ya fuera en áreas urbanas o rurales.

Finalmente, la falta de habilidad del Estado frente a los efectos de la crisis habrían de colocar a la nación en el punto de una crisis social, política y económica en 1976.

<sup>4</sup> Como uno de los más importantes propósitos de este capítulo es mostrar el impacto migratorio en las áreas urbanas de México, no se consideran los importantes flujos de emigrantes (legales e ilegales) a Estados Unidos, los cuales atrajeron, y todavía atraen, a millones de trabajadores mexicanos a los centros de empleo en ese país. No obstante, los lectores interesados en el tema, pueden recurrir a: Manuel Gamio (1962); Mercedes Carreras (1974); A.F. Corwin (1978); y Jorge A. Bustamante (1979), entre otros.

<sup>5</sup> L. Unikel (1976).

<sup>6</sup> STPS, *op. cit.*, por G. Argüello (1980), p. 28.

## 2. VISIÓN DEL GOBIERNO ANTE LA CONCENTRACIÓN URBANA

La crítica situación descrita llevó al Estado a una estrategia respaldada en la justificación ideológica de mirar la concentración de la población en la ciudad de México como sólo un problema de crecimiento, y a las desigualdades del país como un mero desequilibrio geodemográfico.

Analistas y funcionarios del gobierno han estado mostrando una visión según la cual el desigual crecimiento regional del país se debe a que la ciudad de México se ha “sobreconcentrado” por su creciente y hasta mayoritaria participación en las actividades económicas (especialmente en el sector industrial), así como por la constante mejoría de los servicios que la administración pública provee. En resumen, conforme a esta óptica, los problemas de la ciudad de México son resultado de la “sobreconcentración” de la población, la industria y otras actividades, todo lo cual inhibe un mayor crecimiento económico para el país en su conjunto. Así, los problemas internos de la ciudad de México fueron apareciendo sólo como producto de la “sobrepoblación” de un área limitada.

Esta concepción definitivamente no consideraba la falta de oportunidades de empleo y la muy deficiente distribución del ingreso en la mayor parte del país, lo que seguramente es más determinante. En el nivel gubernamental la solución se postula por el lado de los servicios públicos: se incrementan sus precios en la medida en que la población crece. Como contrapartida, se postula un sistema de ciudades más pequeñas con el fin de reducir el costo del aprovisionamiento de dichos servicios. Sin embargo, hasta ahora no se han llevado a cabo estudios serios sobre los costos de la ciudad de México o de otras ciudades en el país que puedan probar tal hipótesis; por ello no hay bases para afirmar que tales ciudades pequeñas sean menos costosas para sus habitantes que para los de la capital.

Pero detrás de los fenómenos de crecimiento económico y de desarrollo urbano hay otro más, éste de carácter sociopolítico; investigadores de diversas corrientes dan cuerpo a esto. John Friedmann, por ejemplo, ha argumentado que la existencia de una “periferia” inhibe la realización del máximo crecimiento y que también las desigualdades económicas generan tensiones políticas; esto es, las presiones de la “periferia” para tener acceso a los beneficios y al poder del “centro”, obligan a éste a descentralizar ciertos beneficios y poder a la “periferia”, dando lugar a nuevas “regiones centrales”.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> John Friedmann (1972).

Manuel Castells y Alain Lipietz argumentan que debido al conflicto social que se da en el espacio urbano entre clases opuestas durante el desarrollo capitalista, los grupos sociales dominados se organizan políticamente entre ellos y presionan a la clase dominante para ganar acceso a los medios de consumo necesarios para su reproducción y subsistencia.<sup>8</sup>

Estas ideas parecen embonar con algunas de las percepciones del gobierno mexicano para usar las políticas de crecimiento y de reordenamiento territorial como un argumento político. El siguiente párrafo nos permite visualizar un problema de esa índole:

A pesar de la utilidad del proceso centralizador para integrar y transformar el país [el sistema político federal], su impulso incontrolado conduce a negar el propósito inicial del federalismo mexicano. Por lo tanto, es necesario intensificar correcciones para equilibrar el todo. No detengamos el progreso donde esto ocurre, ni retrasemos la modernización donde se ha logrado. Mejor usemos la fuerza que hemos alcanzado; redistribuyamos el ingreso y reforcemos todas las partes con el fin de conseguir un desarrollo más equilibrado.<sup>9</sup>

Históricamente analizado, resulta claro que el sistema mexicano en su conjunto y no sólo el gobierno han estimulado la concentración de las actividades económicas y políticas principalmente en el área de la ciudad de México, pero las condiciones de crisis los obligan a emprender políticas de redistribución.

### *Enfoque socioeconómico*

Es importante también destacar la falacia que se presenta en las políticas de crecimiento económico nacional cuando el gobierno hace referencia al desarrollo regional y urbano. La falacia está detrás de la argumentación sobre la disminución de las desigualdades regionales relacionando los cambios en el PIB con los que se registran en la población. Se dice que hay una posible disminución en las desigualdades entre regiones cuando hay incrementos en el producto regional bruto PRB o directamente en la población, ya que así el PRB se eleva.<sup>10</sup>

De acuerdo con esto, cuando el gobierno estimula inversiones en re-

<sup>8</sup> M. Castells (1980) y A. Lipietz (1979).

<sup>9</sup> J. López Portillo, 1976, en SPP, 1980, p. 168.

<sup>10</sup> Luis Unikel, *op. cit.*

giones relativamente atrasadas para elevar de modo considerable el PRB, mientras en otras mantiene sólo la tendencia en términos de población y PRB, entonces el PRB per cápita en las primeras tiende a aumentar más en relación con las últimas. Así van disminuyendo estadísticamente en el mediano plazo las desigualdades regionales.

Desde el surgimiento de esta argumentación, los intereses del gobierno se han centrado principalmente en la idea de “descentralizar concentrando”, esto es, haciendo disminuir la participación proporcional de la ciudad de México en el PIB per cápita mediante la concentración de importantes gastos públicos e inversiones en ciertos “polos de crecimiento” del país a fin de que se incremente relativamente el PRB per cápita y así “se reduzcan las desigualdades sociales regionales”.

Tal concepto es, sin embargo, bastante simplista, ya que se basa en una simple correlación entre la población absoluta y la producción, pues según ésta entre mayor es la población, menor es el PRB per cápita, lo cual a final de cuentas no dice nada ni en términos de la distribución del ingreso real por jefe de familia, ni de explotación de los recursos en el territorio.

Podemos decir, por tanto, que la visión del gobierno mexicano de las desigualdades regionales per cápita resulta sólo una ilusión estadística que omite el problema real del insuficiente aprovisionamiento de empleo y servicios públicos y distribución del ingreso a los jefes de familia.

### 3. ETAPA PLANIFICADORA Y DE REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Prácticamente muchos de los ordenamientos de la Ley General sobre Asentamientos Humanos LGAH, aprobada a mediados de 1976, se basaron en los logros institucionales de los gobiernos anteriores. Algunos ejemplos: el Programa de Parques Industriales, creado en los años cincuenta; el Programa de Industrialización de la Frontera, en 1965; el Programa Integrado de Desarrollo Rural PIDER, a principios de los setenta; los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados COPREDES, en 1974-1975, y finalmente, la LGAH, que también sirvió para preparar la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas SAHOP, la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (la que formuló el Plan Nacional de Desarrollo Urbano) y la Comisión de Conurbación del Centro.

De acuerdo con la percepción que el Estado mexicano ha tenido sobre el fenómeno de la concentración urbana en la ciudad de México y de las necesidades del país, se han establecido diversas políticas formuladas por los gobiernos federal, estatal y local para el Distrito Federal.

*Políticas de carácter local-metropolitano*

Son las de carácter municipal, estatal o institucional federal que han tendido a desincentivar el crecimiento de la ciudad de México. En su mayoría no están fundamentados en algún plan o programa específico, sino que son acuerdos, medidas o acciones derivadas del discurso político de los representantes del Estado, quienes, basados en la justificación ideológica de la Ley General de Asentamientos Humanos y de los planes derivados de ella, responsabilizan a la población y a los empresarios, comerciantes y prestadores de servicios establecidos en la ciudad de México, de los graves problemas socioeconómicos nacionales.

Se argumenta que toda la población "beneficiada" por estar viviendo dentro del área debe pagar los costos reales de los servicios públicos.<sup>11</sup> Se han expedido otras políticas de control para evitar el establecimiento de nuevas industrias en la zona.

La política para desalentar y controlar el crecimiento de la ZMCM fue seguida de inmediato por diversas dependencias públicas relacionadas con tales asuntos, como las secretarías de Hacienda, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio y Programación y Presupuesto; el Departamento del Distrito Federal, los municipios conurbados del estado de México y algunas empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Caminos y Puentes Federales de Ingresos, etc. Cada una de ellas cuenta con medidas particulares similares con la línea general de hacer pagar a los habitantes "beneficiarios" de la urbanización en la ZMCM los costos del uso y usufructo del suelo y los servicios públicos.

Medidas como el impuesto al valor agregado IVA y otras cargas fiscales estuvieron acompañadas de una serie de aumentos diferenciales en los precios y tarifas de los productos y servicios públicos, como petróleo, gas, gasolinas, electricidad, alumbrado público y agua potable. Todo lo anterior, tuvo en la ZMCM un doble efecto: a) La inhibición del desarrollo urbano de la ciudad de México; b) El considerable aumento de los ingresos del gobierno federal para solventar parte de la deuda pública, a costa de los habitantes de la ZMCM.

<sup>11</sup> SAHOP (1980), p. 14.

*Políticas de control y reordenamiento urbano en el interior de la capital*

Éstas se vieron reflejadas en casi todo el decenio de los setenta, con el establecimiento de un marco jurídico de control y reordenación territorial de la vida urbana en la metrópoli. Desde fines de 1970, con las reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se descentralizó el poder de esta dependencia, creándose las 16 delegaciones políticas y la Dirección General de Planificación, con facultades para vigilar, mediante las licencias de fraccionamiento y construcciones, el cumplimiento del Plan de Desarrollo Territorial. Asimismo, en 1976 se elaboró la Ley de Desarrollo Urbano del DDF y el primer Plan de Desarrollo Urbano.

El Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal de 1976 planteó la problemática metropolitana y estableció la zonificación del uso de la tierra; el control de la densidad de construcción y la densidad de población; la altura de los edificios; la compatibilidad de usos para ofrecer seguridad y confort; las áreas libres para garantizar luz y aire, y la protección del medio ecológico. El plan estableció el balance y dosificación de las zonas de vivienda, áreas de trabajo, medios de servicio, espacios libres y transporte para integrar la estructura urbana. El establecimiento de políticas y programas para el Distrito Federal contribuyeron a promover el ordenamiento urbano del país y, entre otras medidas, la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, que se aprobó el 26 de junio de 1976.<sup>12</sup>

Desgraciadamente los municipios conurbados del estado de México, no complementaron de inmediato todas estas medidas del plan, lo cual provocó una gran especulación por parte de las agencias inmobiliarias que, coludidas con autoridades municipales y ejidales, transfirieron suelo rural hacia las actividades industriales y habitacionales de la vida urbana de la metrópoli; estas áreas no estaban sujetas a tanto control y presentaban la ventaja de su mayor cercanía geográfica al mercado más grande del país. De igual manera, grupos sociales marginales y líderes políticos aprovecharon la misma coyuntura para ocupar ilegalmente algunas zonas dentro del Distrito Federal y en la periferia de la ZMCM para fines habitacionales y hasta industriales. Con todo ello se produjo una mayor expansión territorial de la ciudad de México hacia el norte (Tlalnepantla, Ecatepec, Coacalco), el poniente (Atizapán, Naucalpan, la Sierra de las Cruces), y el oriente (Iztapalapa y Nezahualcóyotl).

<sup>12</sup> Enrique Cervantes Sánchez, 1990, pp. 64-65.

Fue tal la falta de correspondencia de las autoridades del estado de México con los objetivos reguladores del gobierno federal para controlar el crecimiento de la ciudad de México, que el entonces gobernador de aquella entidad (Carlos Hank González) subdividió el municipio de Cuautitlán, al noroeste del Distrito Federal, para crear una pequeña ciudad periférica, el municipio de Cuautitlán Izcalli, proporcionándole todo el apoyo al desarrollo industrial y habitacional y el soporte necesario para transportar a la población allí asentada hacia la ciudad de México.<sup>13</sup>

Con algunos años de retraso, aunque todavía en la década de los setenta, algunos municipios conurbados como Atizapán, Cuautitlán, Naucalpan, Netzahualcóyotl y Tlalnepantla, también elaboraron sus planos reguladores; sin embargo, éstos se han aplicado todavía con menor rigor que en el Distrito Federal, ya por falta de voluntad política, ya por el predominio de intereses económicos y políticos de los funcionarios locales, quienes participan en los intereses empresariales de inmobiliarias, constructoras y proveedoras de servicios públicos para los gobiernos federal y locales.

En cuanto al aprovisionamiento de infraestructura y servicios urbanos, durante la segunda mitad del decenio se continuaron con cierto vigor las obras del drenaje profundo, de introducción de energía eléctrica, agua potable y drenaje a las colonias que iban regularizando su situación jurídica.

Por lo que se refiere a vialidad y transporte, el gobierno capitalino decidió en 1971 suspender las obras del proyecto de sistema de transporte colectivo subterráneo ("Metro") y sustituirlo por una red de transporte a base de autobuses. Para ello hubo que emprender a los pocos años una política para el fortalecimiento de la infraestructura vial que respondiera a los congestionamientos de tránsito vehicular en ciertas zonas de la capital.

El DDF aprobó un esquema vial de anillos concéntricos y diagonales en forma de telaraña y se construyeron las vías rápidas del Circuito Interior y el sistema de vías radiales.<sup>14</sup>

En 1977 se reinició la ampliación del "metro". Sin embargo, y a pesar de las obras emprendidas, la ciudad sufrió un considerable retraso en la atención de una de sus más importantes necesidades: la transportación de la fuerza de trabajo a sus lugares de empleo, que a la fecha sigue reper-

<sup>13</sup> Para entender mejor el fenómeno del comportamiento capitalino en la política urbana, cabe recordar la abierta participación empresarial de Hank González en la red de transporte de carga y pasajeros no sólo en el estado de México, de donde emergió su poder, sino en casi todo el país.

<sup>14</sup> E. Cervantes Sánchez, 1990, *op. cit.*, p. 66.

cutiendo en grandes pérdidas de hora/hombre y en los índices de productividad.

En 1978 dio comienzo el programa de construcción de ejes viales. Aunque no son vías rápidas, facilitaron la circulación vehicular en la ciudad. En algunos de ellos se dio acceso preferencial a los transportes públicos de pasajeros, como autobuses y trolebuses. Cabe mencionar que para finales del sexenio, éstos estaban ya totalmente en manos del gobierno del Distrito Federal DDF, al haberse establecido su municipalización en septiembre de 1981. Se exceptuó de la medida a los taxis y autobuses suburbanos. Como resultado, se creó el sistema de autotransporte urbano de pasajeros "Ruta 100", propiedad del Departamento del Distrito Federal.

Al finalizar el sexenio, el Distrito Federal contaba con 270 km de ejes viales, de los cuales más de 110 eran vías de acceso controlado. Su construcción significó:

...Grandes cambios en la fisonomía de la ciudad y alteraciones en la vida de muchos de sus habitantes. Por lo pronto, se vieron afectadas 7 678 familias, 1 834 predios y 7 166 viviendas y se erogaron por concepto de indemnizaciones 1 433 millones de pesos —17% del costo total. Esto supuso, igualmente, la desaparición de diversas glorietas y numerosos camellones y, con ello, de viejos árboles y motivos ornamentales. Y en suma, la sustitución de la variedad de áreas fisonómicas urbanas [...] por la monotonía de anchas cintas asfálticas...<sup>15</sup>

Por otro lado, se hizo evidente que no existía la necesaria correspondencia en el aprovisionamiento de estos servicios por parte de los gobiernos estatal y municipales del estado de México, que en esos años no consideraron la continuación de las redes viales y de transporte hacia el territorio mexiquense. Dichas autoridades más bien alimentaron la expansión de la red de transporte urbano y suburbano con vehículos en su mayoría desgastados, pero cuyas tarifas, eso sí, duplicaban o triplicaban a las vigentes en el Distrito Federal. Además, prácticamente no se reforzó la red vial interna y la que se interconecta con el Distrito Federal, lo cual acentuó más los cuellos de botella en las horas "pico" de traslado de la población hacia sus lugares de destino. Algunas de las vialidades más importantes que se construyeron en los municipios conurbados fueron: la Vía Morelos, las avenidas Gustavo Baz, López Portillo, Santa Mónica y la Circunvalación Poniente. En su mayoría éstas carecen de un entronque adecuado a las vialidades del Distrito Federal.

<sup>15</sup> G. González Salazar, 1990, p. 101.

#### 4. CRISIS EN LOS AÑOS OCHENTA Y SU EFECTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Los años ochenta estuvieron marcados por el comienzo de la crisis más general y ayuda que el país haya sufrido.

La caída de la economía en 1981 y 1982 obligó a los gobiernos federal y capitalino a abandonar el Plan Director del Distrito Federal de 1980. En su lugar se formularon diversos ordenamientos: como la reformada Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal (el cual se dice es un plan general integrado por 16 planes parciales, correspondientes a cada una de las delegaciones políticas), los programas de barrio, el Sistema de Normas de Planificación Urbana del Distrito Federal los instrumentos para el Desarrollo Urbano y el Sistema de Información y Evaluación para el Desarrollo Urbano.<sup>16</sup> También se aprobaron, la primera Ley Federal de la Vivienda; los lineamientos del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro; el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 y el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal.

Casi en forma simultánea el gobierno del estado de México intentó responder a los retos de la urbanización en esa entidad.

En 1981 se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado de México; en 1983 se aprobó la Ley de Desarrollo Urbano del Estado y en diciembre del mismo año, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, que considera por primera vez en forma conjunta el ordenamiento de la zona conurbada de la metrópolis. A fines de 1983, el Congreso del Estado aprobó los programas de desarrollo urbano de los municipios conurbados y en 1986 la actualización de los mismos.<sup>17</sup>

En efecto, en octubre de 1983 el Ejecutivo Federal aprobó el Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México que incluyó a 16 delegaciones del DDF, 53 municipios del estado de México y uno del estado de Hidalgo, y la región centro del país, formada por el Distrito Federal y los estados de México, Hidalgo, Querétaro, Puebla, Tlaxcala y Morelos. Este programa revistió gran relevancia, ya que intentaba responder al proceso de megalopolización de la ciudad de México, y en él se subrayaba la necesidad de instrumentar medidas para controlar el fenómeno de la superconcentración en la cuenca del Valle de México en el marco del subsistema de ciudades que forman la Región Centro.

<sup>16</sup> DDF, 1982.

<sup>17</sup> E. Cervantes Sánchez, *op. cit.*, p. 66.

En este documento se aborda de nuevo la planeación territorial en los niveles regional, local e interno de las ciudades. Se propone principalmente disminuir la concentración industrial y propiciar la descentralización de actividades administrativas, así como limitar el tamaño de las manchas urbanas y transformar el patrón de crecimiento horizontal mediante la densificación de áreas y la ocupación de terrenos baldíos.

Casi un año después, en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, citado anteriormente, se reafirmó que la descentralización era una política fundamental para transformar el padrón de ocupación del territorio, e impulsar y consolidar un nuevo desarrollo urbano basado en un sistema de ciudades medias (ya previsto desde el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978) que aliviaría en parte el congestionamiento de las grandes ciudades y la dispersión de un gran número de pequeñas localidades.

Por su parte, el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal (1985) establecía los lineamientos generales para controlar el crecimiento de la ciudad de México y los ya graves problemas del deterioro ecológico y de la contaminación ambiental de la gran metrópolis.

Sin embargo, como se apuntó anteriormente, la normatividad y la reglamentación establecidas en la ZMCM, sobre todo en lo relativo al uso del suelo, construcciones e introducción de servicios públicos, sirvió, más que para regular y reordenar el crecimiento urbano, para dificultarlo con trámites más complicados, encarecer el suelo y la construcción (por la especulación correspondiente) y elevar el costo de los servicios. Como consecuencia de lo anterior y de la elevación del costo de la vida en el país y los altos índices de desempleo comenzaron a resurgir con mayor violencia y velocidad los problemas de ocupación ilegal de inmuebles, así como las invasiones de la reserva territorial del DDF, de los municipios conurbados y de terrenos baldíos o suburbanos. También comenzó a incrementarse a gran velocidad el fenómeno del comercio ambulante y de los prestadores de servicios diversos en la vía pública, así como el del transporte colectivo a cargo de líneas concesionadas a particulares primero en las rutas que los autobuses de la línea Ruta 100 (del DDF) no podían atender y después aun en los mismos recorridos o derroteros de la línea del gobierno ciudadano.

## 5. TERREMOTOS Y REORDENAMIENTO

En este contexto de crisis económica y urbana ocurrió el lamentable desastre producido por los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 que sacu-

dieron principalmente a la ciudad de México y a otros centros urbanos de la región Centro-Oeste del país. En la ciudad de México los fenómenos telúricos afectaron o derrumbaron 90 000 viviendas; alrededor de 500 edificios del sector salud; 450 planteles escolares; 125 edificios ocupados por la administración pública que alojaban a aproximadamente 117 000 empleados y 80 hoteles. También se dañó una parte considerable de las redes de infraestructura hidráulica, telefónica y eléctrica.<sup>18</sup>

La coyuntura de los sismos de 1985 fue de gran importancia para la vida urbana de la gran ciudad, pero al mismo tiempo de desilusión para todos los que esperaban cambios profundos en la conformación de la gran ZMCM.

Cuando los medios de comunicación informaron al exterior sobre el desastre en la ciudad de México, en este país de ejemplar tradición para América Latina y que en ese tiempo se encontraba económicamente débil, la respuesta de muchos países para asistirlo en su desgracia fue muy importante: se recibió ayuda técnica, material y financiera (préstamos, condonación de adeudos, prórrogas de cobranzas por las instituciones y gobiernos acreedores, así como donativos). Pero, como se dijo, desgraciadamente el desastre ocurrió en medio de una situación de crisis, no sólo económica sino moral y de voluntades. La que pudo haber sido una gran oportunidad para desconcentrar y descentralizar, así como para reordenar espacios y estructuras, se circunscribió fundamentalmente a reconstruir sobre todo los edificios públicos de los sectores salud y educación; a reacomodar en inmuebles habitacionales a numerosas oficinas gubernamentales en diversos puntos de la ciudad, a pesar de que muchos de ellos no estaban destinados a la prestación de servicios, ni mucho menos contaban con la infraestructura necesaria para recibir repentinamente números importantes de empleados, usuarios y vehículos, con todas las necesidades de consumo que éstos demandan.

Otra medida importante, aunque de alcances limitados, fue el proceso expropiatorio de más de 4 300 predios con vecindades y edificios antiguos<sup>19</sup> del centro de la ciudad, los cuales, por su alto grado de deterioro y abandono, sufrieron graves daños y por ello ponían en riesgo la vida de sus moradores. Con la expropiación se facilitó el proceso de atención a 44 000 viviendas populares mediante el Programa de Renovación Habitacional Popular, el cual resultó de gran significación pues fue posible rescatar una

<sup>18</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Daños ocasionados por los sismos*, México, octubre de 1985.

<sup>19</sup> D.O. 21 de octubre de 1985.

superficie de más de 2 millones de metros cuadrados, en la cual se aplicaron programas de rehabilitación y reconstrucción de vivienda popular. Con su diseño, de gran aceptación por parte de los moradores, se rescata en buena medida la imagen urbana de las zonas antiguas de la capital.

En cuanto a las acciones de descentralización de la ciudad de México, éstas se realizaron con muchas limitaciones, sobre todo porque aparentemente el Estado carecía de recursos para apoyar a los centros de recepción y a las instituciones susceptibles de desplazarse desde el centro. En los meses siguientes a los sismos hubo múltiples pronunciamientos políticos que señalaban la necesidad de descentralizar actividades y funciones de la capital. También los hubo de gobernantes y empresarios del interior del país, pero para expresar la imposibilidad de alojar nuevas poblaciones y actividades por falta de recursos. Algunas dependencias gubernamentales sí se desconcentraron: la Secretaría de la Reforma Agraria, Caminos y Puentes Federales de Ingresos, Tabamex, Fertimex, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, algunas oficinas del ISSSTE, de las secretarías de Pesca y Agricultura y Recursos Hidráulicos entre las más importantes.

Más importante que todo lo señalado a raíz de los sismos fue sin embargo, el resurgimiento de la organización popular como una fuerza real dentro del llamado "sector social", que al aparecer en escena momentos después del primer terremoto en los trabajos de rescate y ayuda a los damnificados. Sin necesidad del aparato gubernamental o empresarial, mostró ser una entidad informal, pero genuina, de protección y ayuda a la sociedad civil, una entidad que acaparó el respeto y la credibilidad generales frente a todas las organizaciones gubernamentales —civiles y militares— anquilosadas, que mostraron gran rigidez institucional y una gran falta de respeto tanto por la vida humana como por el desastre sufrido por los intereses populares.

A partir de esta lamentable experiencia, las autoridades del DDF, con el apoyo de la SEDUE, se abocaron a la actualización del Plan de Ordenamiento del Distrito Federal de 1982 y se elaboró el Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987.

En él se consideró reducir las densidades de construcción y la altura de los edificios, excepto en los llamados "corredores urbanos" donde se permitieron las edificaciones altas. Para el Centro Histórico se estableció una altura máxima de cuatro pisos.

Sin embargo, este programa "...eliminó la zona de amortiguamiento establecida en el plan de 1982, que mantenía ambiguo el uso del suelo, y propició la invasión de tierra en la parte baja de la sierra de Chichinautzin

al sur de la metrópoli".<sup>20</sup> Se incrementaron los asentamientos humanos clandestinos y obviamente sin casi ningún servicio de infraestructura o equipamiento urbano, en terrenos del Distrito Federal, que se había tratado de conservar como reserva territorial o ecológica; tal es el caso de la zona del Ajusco, Contreras y Tlalpan, al sur de la ciudad; Cuajimalpa y las barrancas de Santa Fe, en el poniente; Iztapalapa y Meyehualco en el oriente, así como las áreas situadas en diversos municipios del estado de México al noroeste, norte, noreste y oriente del Distrito Federal. Entre los escasos servicios públicos con que contaban esas zonas estaba el de transporte público particular a base de taxis colectivos de 10 a 12 plazas y de autobuses suburbanos del estado de México que interconectaban a la ciudad de México en la periferia. No obstante, todos esos asentamientos se establecieron de manera casi espontánea, de acuerdo con las necesidades del momento, sin ninguna planeación del gobierno en el trazo de sus recorridos, ni tampoco una coordinación entre las autoridades del Distrito Federal y del estado de México en cuanto a recorridos, tarifas, horarios, etcétera.

Ante la situación de crisis descrita, en la que el sector popular poco tenía de culpa, pero sí mucho que sufrir por sus efectos, la población tuvo una respuesta de clases en el proceso electoral de 1988 para elegir presidente de la República, diputados federales y senadores. De esa manera, se mostró una actitud de abierto rechazo a las políticas y acciones que el Estado, por medio de sus gobiernos, había estado poniendo en práctica en el país y en las ciudades. De todos fue sabido que el partido del gobierno sufrió un repudio, sobre todo en el Distrito Federal y algunos de los municipios conurbados, al perder las elecciones. Tal vez no se debió tanto al arraigo de los partidos de oposición, sino a la actitud de rechazo hacia las formas de gobierno tradicionales que habían conducido al país a la situación en donde se encontraba.

Ante los resultados electorales, el nuevo gobierno federal, el capitalino y algunos gobiernos locales iniciaron su gestión político-administrativa en posición de relativa desventaja o descrédito y, por lo tanto, con una avidez de rescatar su popularidad, de legitimarse ante la base y ante algunos sectores empresariales y comerciales tradicionalmente resistentes al poder gubernamental.

Es precisamente en esas circunstancias políticas y sociales en las que debe enmarcarse el análisis de la política económica regional y la urbana del gobierno actual, desde 1989 hasta la fecha.

<sup>20</sup> E. Cervantes, *op. cit.*, p. 67.

## 6. LAS POLÍTICAS URBANAS EN EL SEXENIO 1988-1994

En el contexto de la crisis económica y política descrita, que se ha manifestado entre otras formas en una "crisis de centralidad" o "crisis metropolitana", no han dejado de estar presentes los esfuerzos de algunos planificadores territoriales, científicos y técnicos especialistas, dentro del aparato gubernamental o desde los centros académicos de enseñanza superior e investigación, con aportes importantes que intentan aconsejar y advertir para contrarrestar las tendencias del crecimiento metropolitano desmedido, del abandono del medio rural y del creciente deterioro de las condiciones de vida de los habitantes ciudadanos y del campo.

A la luz de esos esfuerzos, se han creado y establecido sistemas de planeación territorial a diferentes niveles, así como medidas de desconcentración industrial y administrativa y diversos elementos normativos para un reordenamiento y regeneración urbanos y de protección del ambiente. Ejemplos de ellos son: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal, el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro (1988), el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el de cada una de sus 16 delegaciones políticas, así como la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, entre los más importantes.

No obstante toda esta normatividad, pocos avances de consideración se han observado para modificar la tendencia concentradora y de deterioro social en la ZMCM y en las otras zonas metropolitanas y ciudades medias del país. El gobierno federal y el del Distrito Federal, en lo que respecta a la ciudad de México, han tenido que ofrecer algunas alternativas políticas y sociales en diferentes vertientes, como: contaminación ambiental, uso del suelo, tenencia de la tierra, vivienda, vialidad y transporte, seguridad ciudadana y agua y drenaje.

En 1989, por ejemplo, en el Presupuesto de Egresos de la Federación al renglón de desarrollo urbano y ecológica se destinaron 293 000 millones de pesos, 497 000 millones en 1990 y en 1991 la suma era ya de 699 000 millones. El gobierno capitalino, por su parte, ha incrementado considerablemente su presupuesto de egresos. Mientras que al inicio del sexenio de Miguel de la Madrid (1983), ascendía a 341 000 millones de pesos y en 1988 era ya de poco más de 4 billones de pesos, para 1989, ya en el sexenio de Carlos Salinas y con la jefatura de Manuel Camacho Solís en el DDF, se elevó hasta 5 billones 829 000 millones, y se anuncia que en 1992 será por

más de 13 billones de pesos, lo que representa un incremento de 20% con respecto a los recursos asignados en 1990 (de 7 billones 586 000 millones).<sup>21</sup> Todo esto, con el fin de ofrecer algunas alternativas socioeconómicas a cada uno de los agudos problemas que día tras día deterioran las condiciones de vida en la ZMCM.

## 7. ACCIONES RECIENTES EN MATERIA DE USO DEL SUELO Y TENENCIA DE LA TIERRA

El crecimiento del área urbana de la ciudad de México es producto de un proceso no controlado de incorporación gradual de suelos agrícolas, zonas de conservación ecológica, barrancas y cerros no aptos para usos urbanos, proceso que responde fundamentalmente a la forma en que opera el mercado del suelo en el sistema capitalista.

A finales de los ochenta se estimaba que sólo en el Distrito Federal los usos del suelo en el área urbanizada se distribuían en la siguiente proporción: uso habitacional, 55%; industrial, 5%; comercial y de servicios, 7%; áreas verdes y espacios abiertos, 5%, y vialidad, 28%. El área no urbanizada del Distrito Federal se compone principalmente de suelos agrícolas erosionados y áreas boscosas, clasificadas como reservas de conservación ecológica o de recarga acuífera, no aptas para el desarrollo urbano. La problemática fundamental que se presenta en términos de usos del suelo estriba en la gran presión de los diferentes actores sociales para ocuparlo por las vías legal o ilegal y en las acciones gubernamentales para controlar, reorientar o administrar dicho fenómeno. De esta manera, los grupos sociales de bajos ingresos, por ejemplo, algunos de ellos recién inmigrados a la metrópolis y otros con mayor arraigo, aunque sin una estabilidad laboral, organizados por líderes políticos de partido, presionan constantemente la ocupación de lotes baldíos dentro del área urbana, o la de terrenos del área de conservación ecológica para darles uso habitacional. Como dicha presión se enfrenta a las políticas de control del crecimiento y expansión de la ciudad en el territorio del Distrito Federal (que es el más demandado por su cercanía a los centros de empleo y de consumo), a las restricciones que el sistema crediticio ha impuesto a la construcción de vivienda popular, entonces las vías más accesibles para los sectores organizados de bajos ingresos son las de invasión ilegal de predios baldíos o edificios públicos y privados para ocuparlos como viviendas. Se estima que en 1991 los asen-

<sup>21</sup> Véanse los Presupuestos de Egresos del DDF respectivos en la *Gaceta Oficial del DDF*.

tamientos irregulares en la ZMCM ocupan una superficie de 16 500 ha, de las cuales 36% corresponden al Distrito Federal y el restante 64% a los municipios conurbados del estado de México.

Es precisamente este problema de los asentamientos humanos irregulares el que ocupa uno de los renglones más importantes en el quehacer del actual gobierno. En 1989 se inició un programa federal de regularización de predios y regeneración urbana en Chalco, con la colaboración tripartita del gobierno del estado de México, de la propia comunidad, y del Pronasol. De manera análoga, el DDF realiza, desde 1990, un proceso de regularización de la tenencia de la tierra para 30 000 familias en las zonas más conflictivas que se ubican en la delegación Ixtapalapa, al sureste de la capital, en donde se estima que existe 50% de la irregularidad registrada en todo el Distrito Federal.

Para llevar a cabo esta tarea, el DDF elaboró el Programa de Regularización de Suelo y Servicios (Progrese) para proporcionar seguridad jurídica a los poseedores de lotes y, a partir de ello, crear las bases para la introducción de los servicios públicos básicos mediante mecanismos de cooperación que permitan establecer una relación sociopolítica más continua entre colonos y gobierno.<sup>22</sup>

Otro fenómeno que forma parte de la problemática del uso del suelo es la gran presión de los inversionistas de los sectores comercial y de servicios para que se modifiquen los usos del suelo en las zonas citadinas tradicionalmente residencial-habitacionales, como en los años sesenta y setenta, cuando se consolidó la llamada "Zona Rosa" en las colonias Juárez y Cuauhtémoc, o a lo largo de la avenida Insurgentes Sur en las colonias Nápoles, Del Valle, Guadalupe Inn y San Ángel. Desde los años ochenta, le ha tocado a la parte centro-occidente del Distrito Federal, en donde se ha intensificado dicha presión en las áreas de Anzures (tres colonias), Polanco (diez colonias) y Lomas de Chapultepec, así como en áreas residenciales vecinas del estado de México como Tecamachalco y La Herradura.

A pesar de la regulación establecida en los programas parciales de desarrollo en cada una de las delegaciones políticas capitalinas, que determinan claramente y en forma específica los usos y destinos del suelo para cada lote, aquéllos sirven de elemento básico para negociar las autorizaciones para construir, aun modificando los usos permitidos, con base en las leyes del mercado. En este sentido, es válido afirmar que dichos planes o programas parciales son más bien inventarios de usos que elementos nor-

<sup>22</sup> M. Aguilera Gómez, (1990). "Nuevos enfoques al problema de la crisis", ponencia en el Cuarto Seminario de Economía Urbana, México, IIEC, UNAM.

mativos y propositivos para regular y controlar los usos del suelo con un sentido planificador que, en una visión de conjunto, haga cumplir la reglamentación con base en las aptitudes o vocaciones del espacio territorial, en lugar de utilizarlo sólo como base para la especulación y la negociación, maniobras en las que se llevan la mejor parte son los inversionistas y los funcionarios del aparato gubernamental responsable de tal regulación (Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal —CGRUPE— y las delegaciones políticas respectivas) y los perdedores son los habitantes de la ciudad, testigos del deterioro gradual de sus barrios o colonias.

Algunos subsectores de la industria, como el manufacturero, las maquiladoras y algunas áreas administrativas de éstos, que son los que aún tienen permitido instalarse en el Distrito Federal, también presionan fuertemente sobre el uso del suelo residencial de la capital, especialmente las edificaciones antiguas del Centro Histórico o las áreas periféricas de la ciudad.

Por lo anterior, las autoridades planificadoras del gobierno capitalino han decidido utilizar tres criterios:

1) Realizar importantes inversiones en las áreas populares de menores ingresos de Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco, partes altas de Tlalpan y Contreras, pedregales de Coyoacán, barrancas de Álvaro Obregón, Cuajimalpa y Gustavo A. Madero. Su objetivo es regularizar la tenencia de la tierra como ya se mencionó y la introducción de servicios públicos y equipamiento urbano.

2) Contener el crecimiento de las zonas más críticas mediante la declaratoria de la zona de conservación ecológica y de la expropiación de terrenos privados en diversas zonas de la capital, los cuales se encuentran sujetos a presión y en situación inminente de invasión o de reorganización urbana. En lo que va del actual sexenio, se han expropiado 2 665 ha, las que se distribuyen como sigue: 727 en el Ajusco medio, 1 038 en Xochimilco, 684 en la sierra de Guadalupe, 143 en el cerro de la Estrella y 73 en San Lorenzo Tezonco.<sup>23</sup>

3) Optimizar el área urbanizada existente, conduciendo el crecimiento urbano a las zonas ya consolidadas o incluso a las deterioradas que, por su tradición histórica, deben rehabilitarse. Para lograr lo anterior se han revisado los programas parciales y las zonas especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), acodándose nuevas disposiciones de uso del suelo. Se ha de-

<sup>23</sup> DDF-CGRUPE, 1991.

cretado el cambio de uso del suelo en seis zonas y están en proceso en otras diez: la barranca de Tarango, Polanco, colonia La Florida, Lomas de Chapultepec, Alameda Central, Centro Histórico, Cuajimalpa, Zentlapatl, Loma del Padre, colonias Roma-Condesa y Nápoles. Hay, asimismo, proyectos de desarrollo inmobiliario para el gran capital como el de Santa Fe, en donde se ha creado en desarrollo en ha de las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa, en las que hasta hace muy poco había minas de arena, cuevas habitadas por familias de "paracaidistas" y tiraderos de basura. Con este proyecto se está absorbiendo la demanda de grandes empresas comerciales y de servicios como Televisa y la Universidad Iberoamericana.<sup>24</sup>

Pese a lo anteriormente citado, grandes espacios de la ciudad que apenas hace 15 años se consideraban parte de la reserva de áreas verdes en Xochimilco, partes altas de Tlalpan, Contreras y Álvaro Obregón, en el sur y suroeste; así como en el oriente y el norte de la capital, cuyas áreas arboladas fueron considerablemente depredadas para dar paso a las actividades agropecuarias y, en el peor de los casos, a las viviendas de familias con niveles de ingreso medio y alto. Todo ello se ha hecho con la complacencia de las autoridades centrales y locales que se sienten obligadas a "concertar", "negociar" o autorizar los nuevos usos que demandan mayores servicios, sin que exista una contrapartida *directa* de beneficio para la ciudad. Las multas o infracciones, cuando llega a haberlas, difícilmente se enteran en su totalidad y de manera formal al propio gobierno, con lo cual apenas algunos de los impuestos y derechos pagados llegan a ingresar a la Tesorería del Distrito Federal.

En los municipios conurbados de los estados de México e Hidalgo el fenómeno es más agudo aún que en el Distrito Federal debido a la falta de una reglamentación clara para restringir el asentamiento de industrias, comercios, servicios y vivienda o a la relativa mayor facilidad para violar las disposiciones establecidas en los planes y programas de ordenamiento territorial estatales y locales. Por lo anterior resulta más comprensible el aumento más que proporcional que en las últimas dos décadas han registrado la población y las actividades económicas en dichos municipios conurbados.

### *Vivienda*

El problema de la vivienda se asocia directamente a los fenómenos de rápido crecimiento poblacional en el AMCM y a la descrita problemática de los

<sup>24</sup> DDF, *ibid.*, 1991.

usos del suelo y la tenencia de la tierra, así como a la legislación vigente, tanto federal como locales, en la materia. El problema habitacional se manifiesta en dos vertientes: la primera se refiere a la necesidad de atender una demanda estimada en 1 200 000 viviendas nuevas y la ocupación de 250 km<sup>2</sup> de suelo urbano; la segunda se encauza a corregir las condiciones de deterioro, hacinamiento e insuficiencia de los servicios en las viviendas de colonias populares de la zona urbana consolidada.<sup>25</sup>

En este sentido es que las políticas recientes en materia de vivienda se orientan, por un lado, a responder a las nuevas demandas con programas de urbanización progresiva, autoconstrucción de vivienda popular y construcción de vivienda de interés social. Por otra parte, para atender los déficit de vivienda digna y segura, se han establecido programas de mejoramiento y conservación de viviendas deterioradas y se proporciona apoyo y financiamiento para que los inquilinos adquieran en propiedad los edificios y vecindades hasta ahora con rentas "congeladas".

Para todas estas acciones se ha seguido principalmente la política de alentar y propiciar la organización vecinal, con la participación directa de los sectores social y privado, que permiten un mayor acceso a los apoyos financieros, técnicos y administrativos que presta el sector público.

Se ha señalado que la demanda de vivienda popular no puede ser atendida sola y exclusivamente por el Estado y que la legislación vigente no sólo limita, sino que inhibe la inversión del sector privado en la construcción de vivienda en renta, ya que no se ha autorizado descongelar las rentas (establecidas desde los años cuarenta) ni se respalda al arrendatario frente a los inquilinos, con lo que se ha ocasionado un grave deterioro de la oferta existente por la falta de alicientes para su mantenimiento o introducción de servicios y, más aún, para incrementar esa oferta.

Por otro lado, todos los organismos dedicados a la creación o mejoramiento de vivienda operan con recursos limitados para la creciente demanda y además poseen sus propias políticas y requerimientos.

Los fondos y fideicomisos públicos como el FIVIDESU, el FICAPRO, el FANHAPO, el FOVISSSTE y el INFONAVIT podrían unir esfuerzos y evitar la dispersión en diferentes canales. De esta forma no sólo se podría organizar y hacer participar a la ciudadanía para que adquiera, construyera o mejorara su vivienda, sino también aglutinarla como causa política.

Esto último, de hecho se ha estado haciendo siempre, pero sobre todo a partir de los sismos de 1985 se ha incrementado, para convertirse en la

<sup>25</sup> Programa de Desarrollo de la ZMCM y la Región Centro, México, 1988.

práctica en una bandera política para aglutinar fuerzas de apoyo para los partidos políticos y agrupaciones sociales populares de carácter autónomo, con predominio de los grupos afines al partido en el poder. Cada una de estas agrupaciones, sin embargo, carece de un proyecto global acorde con las necesidades del desarrollo urbano de la ciudad y las vocaciones o aptitudes del suelo, con todo lo cual se incide en nuevos asentamientos humanos caóticos y carentes de los servicios públicos indispensables.

### *Transporte y vialidad*

Se estima que en la ciudad de México se realizan 23.5 millones de viajes persona-día, 63% de los cuales lo atiende el servicio público concesionado y el resto el gobierno capitalino mediante el sistema Metro, los autobuses Ruta-100, el tren ligero y los trolebuses. Lo anterior, sin contar los millones de viajes-día que realizan el millón y medio de camiones de carga terrestre, la transportación ferroviaria y la aérea; todo lo cual, en conjunto aglutina 60% del transporte para todo el país. De aquí la gran necesidad de abordar en forma conjunta la tarea de facilitar los movimientos de la población, las mercancías y los servicios desde y hacia la propia ZMCM y dentro de ella misma, mediante el mejoramiento gradual de las condiciones prevalecientes en los sistemas de transporte y la infraestructura vial con el propósito de lograr una mayor eficiencia en el proceso productivo-distributivo y elevar las condiciones generales de vida, en términos de reducir tiempos y costos en los traslados, así como disminuir la contaminación ambiental.

Se calcula que el Distrito Federal posee alrededor de 45 000 calles pavimentadas, que equivalen a 97% de la red vial total de la capital. La estructura vial primaria tiene un trazo concéntrico con los anillos interior y periférico, combinado con un planteamiento reticular de calles, apoyada por el sistema de 25 ejes viales que cruzan la ciudad de norte a sur y de oriente a poniente. De estos 25 ejes viales, 15 se construyeron dentro del perímetro del circuito interior, con una longitud aproximada de 140 km y cubren una superficie aproximada de 93 km<sup>2</sup>.

Por otro lado, en la parte conurbada del estado de México la red vial no está bien definida ni desarrollada para continuarse de manera integrada a la del Distrito Federal. Más bien, los ejes carreteros de la capital que se ramifican en todas direcciones (México a Querétaro, Pachuca, Texcoco, Puebla, Cuautla, Cuernavaca, Toluca y Morelia) son las que han ido conformando de manera espontánea los asentamientos humanos y sirven como

alimentadores a las actividades urbanas que allí se desarrollan, como la industria en Naucalpan, Tlalnepantla, Lechería, Cuautitlán, Tultitlán, Xalostoc, Ecatepec y Los Reyes, la cual es una continuación de la originalmente asentada en toda la zona norte del Distrito Federal.

Todas esas vías carreteras que conectan a la zona metropolitana con la capital, se congestionan a diario en horas críticas en que se conjugan los movimientos de carga y pasajeros. Los gobiernos estatal y municipales mexiquenses, ofrecen muy pocas opciones para el transporte por vías alternativas.

Resulta un poco extraño comprobar que estos municipios conurbados, que albergan a la zona industrial más grande del país con altas aportaciones al PIB, no reviertan casi nada hacia el mejoramiento, la ampliación o al menos el mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento que les da vida (tal como las venas y la sangre al cuerpo humano) a esos municipios.

Es muy notoria la discontinuidad de las vialidades primarias para interconectar al Distrito Federal con los municipios circunvecinos; las amplias avenidas de seis u ocho carriles del Distrito Federal se encuentran, al llegar al límite con el estado de México, con muros o "cuellos de botella" de uno o dos carriles; ahí también comienza la falta total de mantenimiento a la carpeta asfáltica, al balizamiento horizontal y a la señalización vial y nomenclatura en calles, lo cual dificulta la fluidez y accesibilidad intermetropolitana.

Si a lo anterior se agrega la falta de aplicación generalizada del reglamento para realizar en horarios nocturnos el servicio de carga y descarga de mercancías en zonas comerciales y de servicios, es entendible entonces el problema del estacionamiento en doble y hasta en triple fila en las calles de dichas zonas, muchas de las cuales permanecen bloqueadas la mayor parte del día.

Otros factores que recientemente han incidido de manera importante en el congestionamiento del tránsito vehicular y peatonal son: el explosivo crecimiento del comercio ambulante en toda la ciudad; el establecimiento indiscriminado en la vía pública de sitios y paraderos de taxis particulares, minibuses y combis del transporte colectivo concesionado y la proliferación de topes o vibradores sobre el arroyo de calles. Esto último es muy frecuente en el Distrito Federal, a pesar de que existe una normatividad para la ciudad de México que prohíbe construir esos obstáculos en vías primarias, los cuales es mucho más frecuente encontrar en las avenidas y calles de los municipios conurbados del estado de México.

Con relación a la vialidad, debe reconocerse que se está dando un impulso a los proyectos que por muchos años quedaron en la mesa como me-

ras propuestas. En mayo de 1991 el gobierno capitalino anunció su programa de reconstrucción de 40 km de la carpeta asfáltica de las vías principales, entre ellas la autopista México-Querétaro, en el tramo Toreo-Arboledas (en coordinación con el estado de México); la construcción del entronque Reforma-Constituyentes, como parte del proyecto de penetración carretera Toluca-México; la reestructuración del sistema vial para evitar el tránsito transmetropolitano a través del centro histórico; la ampliación de la terminal de carga del Valle de México; la expropiación de terrenos en el sureste de la capital, a fin de avanzar en la adquisición de derecho de vía para completar el anillo periférico y el circuito interior; adecuaciones geométricas en los cruces conflictivos de las avenidas: Universidad-Miguel Ángel de Quevedo, Periférico-Paseo del Pedregal, Periférico-Palmas, Municipio Libre-Tlalpan y Emiliano Zapata-Tlalpan.

Otro proyecto que destaca por su magnitud, efecto económico-social e imagen urbana, es el anunciado desde 1990 y que se promete para 1992: el de modificar el paso del ferrocarril de Cuernavaca en el tramo desde Marina Nacional hasta el sur, por el lado poniente y sustituirlo por otra vía alterna que circundará el lado oriente del Distrito Federal, para salir hacia Cuautla. Con este proyecto se espera solucionar en buena parte los congestionamientos de tránsito y evitar los graves y frecuentes accidentes en los cruces de San Bernabé, Santa Fe-Mixcoac, Chapultepec-Reforma, Palmas, Ejército Nacional, San Joaquín, Mariano Escobedo y Marina Nacional, principalmente.

## CONCLUSIÓN

A manera de corolario, puede decirse que las políticas de desarrollo económico con las que el Estado mexicano ha conducido al país han generado un crecimiento urbano atrofiado, el cual ha manifestado sus problemas de diversas formas.

La coyuntura de la crisis de los años ochenta y su impacto en las condiciones de vida de la población, pero muy especialmente en la de la ciudad de México, provocaron la reacción sociopolítica de los grupos más castigados con la crisis, la cual tuvo su mayor expresión a partir de la desgracia sufrida en esa urbe por los sismos de 1985 y durante el proceso electoral de 1988. Lo anterior colocó al Estado en una posición de relativa desventaja y debilidad política que lo obligaron a imponer nuevas modalidades a su política de desarrollo con bienestar social y mayor participación formal de los grupos populares organizados.

La población ha ganado, por tanto, una mayor participación en la vida política y ciudadana en esta gran metrópoli. El Consejo Consultivo de la Ciudad de México, instalado en abril de 1989, el cual está estructurado sobre la base de la organización vecinal, y la Primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal, son ejemplos de las transformaciones sociopolíticas que se presentan como una alternativa a la presión de no contar en la capital del país con un congreso local para discutir y enfrentar los problemas de esta gran metrópoli. Sin embargo, estos órganos y su base popular deberán trabajar más con conocimiento global de los problemas que con el carácter inmediatista y de proselitismo con el que se han mostrado. Solamente así las acciones podrán realizarse para un beneficio real y eficaz de la sociedad capitalina.

Otros grupos sociales tradicionales con participación política creciente. También orientan de manera importante las políticas urbanas y definen en mucho la imagen desordenada y deteriorada de la ciudad. Se trata de las agrupaciones privadas de transportistas y de comerciantes establecidos en la calle (de los que se habla en otro capítulo), quienes están siempre identificados con líderes de partidos políticos, funcionarios y policía judicial, actores todos ellos de la política y la administración gubernamentales, ante quienes los gobiernos capitalino y municipales de la zona conurbada, debilitados por el afán de legitimación, han tenido que ceder en sus acciones de control y reordenamiento para proporcionar un servicio efectivo a la población.

Posiblemente, a partir de los resultados de las elecciones del 18 de agosto de 1991 para gobernadores y, en el caso del Distrito Federal, para diputados, senadores y asambleístas, en las que el Partido Revolucionario Institucional obtuvo un triunfo rotundo en casi todas las plazas del territorio nacional, haya en los años restantes del sexenio un giro en las acciones de política urbana, para las cuales tanto los partidos de oposición como las organizaciones populares autónomas deberán mostrar nuevas formas de participación y lucha para lograr mejores niveles de bienestar y desarrollo económico y social.

## Bibliografía

- Manuel Aguilera Gómez (1990), "Nuevos enfoques al problema de la crisis y políticas urbanas", ponencia presentada en el *Cuarto Seminario de Economía Urbana*, IIEC, UNAM, México.
- Gilberto Argüelles (1980), *Desarrollo industrial: el caso de México*, México, Cole-

- gio de Bachilleres, Centro de Actualización y formación de Profesores.
- Jorge A. Bustamante (1979), *Indocumentados. Mitos y realidades*, México, El Colegio de México.
- Mercedes Carreras (1974), *Los mexicanos que devolvió la crisis 1929-1932*, México, SRE, Colección del Archivo Histórico Diplomático.
- Manuel Castillo (1980), *City, Class and Power*, Londres, The Mac Millan Press.
- Enrique Cervantes Sánchez (1990), "La Zona Metropolitana de la ciudad de México", en *Cuadernos de Urbanismo*, núm. 1, primer semestre de 1990, México.
- Arthur F. Corwin (1978), *Inmigrants and immigrants. Perspectives on Mexican Labour Migration to the USA*, Westpoint, Greenwood Press.
- Departamento del Distrito Federal (1982), *Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, México, DDF, 17 de mayo y 1o. de junio.
- Departamento del Distrito Federal (1991), "Palabras del director general de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, Jorge Gamboa de Buen, ante la Comisión de Vivienda de la Asamblea de Representantes del D.F.", *Excelsior*, México, 4 de octubre.
- John Friedmann (1972), "A generalized theory of polarized development", en Niles M. Hansen, *Growth centres in regional economic development*, Nueva York, The Free Press.
- Manuel Gamio (1962), *Mexican immigration to the United States*, Nueva York, Arno Press and the New York Time.
- Gloria González Salazar (1990), *El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación*, México, IIEC, UNAM.
- Alan Lipietz (1979), *El capital y su espacio*, México, Siglo XXI.
- José López Portillo (1980), "Decreto que aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982", en *Diario Oficial*, México.
- F. Ortiz Monasterio (1975), "The development of underdevelopment in Mexico", Trabajo para diplomado en el DPU, Londres, University College.
- Programa de Desarrollo de la ZMCM y la Región Centro*, México, 1988.
- SAHOP (1980), *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*, México.
- Luis Unikel (1976), *El desarrollo urbano de México*, México, El Colegio de México.

## VII

### ASPECTOS MONOGRÁFICOS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

RAÚL HUERTA GARCÍA\*

En el curso de los últimos años México ha transitado de la confirmación del proteccionismo industrial a la apertura acelerada en todos los órdenes de la economía y de la sociedad, sobre todo en el sexenio de Carlos Salinas.

El proceso de ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) comenzó en los setenta con el rechazo a que se firmara el Protocolo de Adhesión. La polémica sobre el tema se reinició durante el mandato presidencial de Miguel de la Madrid y culminó con la firma del Protocolo en agosto de 1988.

No obstante que las medidas de liberalización económica se llevan a cabo a lo largo del sexenio 1982-1988, éstas adquieren mayor relevancia en el actual gobierno de Carlos Salinas de Gortari, trasladándose la discusión hacia la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México.

De esta manera, la sociedad mexicana ha conocido, o por lo menos tratado de comprender, un discurso no sólo oficial, sino de los más altos niveles empresariales, que de reivindicar al proteccionismo como opción para salir de la crisis económica del país, pasó al convencimiento de que la modernización económica vía la apertura externa es la mejor alternativa para colocar a México fuera de los alcances de la crisis y en los umbrales del primer mundo.

La discusión aún es compleja y dista mucho de ser nítida; en particular, se ha llegado a la demarcación general proteccionista-aperturistas, avanzándose poco en la dirección particular de prever y proponer políticas que en realidad solucionen los efectos adversos de la apertura externa en las diversas partes de la actividad económica nacional y sus repercusiones en las ya deterioradas condiciones de vida de una porción amplia de la población mexicana.

\* Técnico académico del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

En la actualidad el país está —se dice— ante la evidencia del fracaso o agotamiento de un modelo de desarrollo que privilegió el proteccionismo y derivó en una acentuada polarización económica y social. Pero, al mismo tiempo, presencia y une la instrumentación de una alternativa económica teóricamente distinta, cuyo resultado, sin embargo, aún se manifiesta en la persistencia de la crisis y de los antiguos y acentuados desequilibrios del país.

Abordar con estas referencias el problema de la industrialización nacional sólo parece tener sentido si del análisis se pueden desprender formulaciones de políticas específicas orientadas al logro de un proceso de desarrollo que, sin evadir la internacionalización productiva, elimine los muy apretados lazos de dependencia externa que han caracterizado el desenvolvimiento histórico mexicano.

Ubicar las características actuales de la industria manufacturera localizada en la ciudad de México y su Zona Metropolitana, propósito del presente capítulo, es un paso proporcionalmente muy grande en la tarea de analizar el conjunto de dificultades de la industrialización del país.

## 1. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA NACIONAL

### A) *Principales indicadores económicos del último decenio*

El comportamiento del producto interno bruto (PIB) del país en el periodo 1980-1990 manifestó un inestable crecimiento —decrecimiento—, sintomático de la persistencia de la crisis económica nacional.

Al final del decenio el resultado fue magro: la tasa de crecimiento promedio anual del PIB fue de 1.6%, en tanto que la industria manufacturera lo hizo en 1.9% anual, ambas variables ubicadas por debajo del aumento demográfico nacional de aproximadamente 2.4% al año. Sin embargo, es importante señalar que de 1989 a 1991 el crecimiento productivo nacional total y de las manufacturas se reactiva por encima incluso del crecimiento demográfico, pero sin mantener una permanente orientación al alza, esto es, los años de repunte, alternados con otros de contracción productiva, siguen siendo una característica de la evolución económica mexicana (véanse los cuadros 1 y 2).

Sin embargo, en el mismo panorama económico nacional, se presentan otros indicadores que complican la posibilidad de lograr un desarrollo estable y de largo plazo. Destacan dos que interactúan:

—El proceso inflacionario es aún alto, no obstante los logros obtenidos desde 1988 para reducir inflación a 51.7% (después de haber llegado un año antes a 159.2%) y a 29.9% en 1990, estimándose una tasa de 18.8% para 1991. Esto es, se lucha todavía por colocar los precios en un dígito, magnitud perdida hace mucho para el país y que registran hoy sus principales socios comerciales.

—La relativa recuperación económica reciente sigue basada, al parecer sin remedio, en el decremento real de los salarios que deriva en un mercado interno limitado y selectivo que no puede soportar la expansión de la capacidad productiva a menos de que ésta se plantee en términos de incremento de exportaciones subsidiadas mediante devaluaciones. En 1988 la reducción del salario real fue de 12.7% y se prevé que en 1991 disminuya a sólo 4.5%. En otros términos, como resultado de la política de contención salarial, hacia 1991 el salario mínimo general de los trabajadores mexicanos representa sólo 53% del percibido en 1978, debido a 12 años de contracción ininterrumpida.

El anterior complejo —crecimiento económico lento e inestable precios relativos altos, contracción salarial y falta de alicientes a la inversión— ha determinado el alza de los niveles de desempleo abierto y del subempleo en las áreas rurales y urbanas del país. Las cifras oficiales ubican dentro de esas dos categorías a más de 50% de la fuerza de trabajo mexicana.

Desde el punto de vista regional, la crisis económica ha retroalimentado la concentración y la centralización de la actividad productiva y social en las áreas que tradicionalmente han mostrado mayor dinamismo económico: la Ciudad de México y su Zona Metropolitana, lo mismo que en las de Guadalajara, Monterrey y Puebla. En el resto del país, la concentración económico-social también se da y recae por lo general en las capitales de los estados, en algunos puntos localizados de la frontera norte y los principales centros de importación-exportación marítimo-portuarios.

### B) *Comportamiento de la industria manufacturera*

El sector industrial mexicano es de vital importancia en el desarrollo de la economía: en 1990 contribuyó con casi 29% del PIB total y las manufacturas, en particular, aportaron en el mismo año 22.8% de la producción total nacional.

Además, la industria en su conjunto, y en especial las manufacturas, son puntos estratégicos en tanto ámbitos para una amplia producción, reproducción e interacción de capitales; por su capacidad de generación de

CUADRO 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y DE LAS MANUFACTURAS, 1980-1990  
(Miles de millones de pesos de 1980)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*	1990*	<i>Tasas de crecimiento promedio anual</i>			
												1990/80	1980/85	1985/90	1989/90
PIB total	4 470.1	4 862.2	4 831.9	4 628.9	4 796.1	4 920.4	4 735.7	4 817.7	4 884.2	5 037.8	5 234.3	101.6	101.9	101.8	101.9
Industria manufacturera	988.9	1 052.7	1 023.8	943.5	990.9	1 051.1	995.8	1 026.1	1 059.0	1 133.6	1 194.8	101.9	101.2	103.8	102.7
Alimentos, bebidas y tabacos	243.1	253.5	265.0	261.6	265.4	275.4	273.9	276.5	277.0	297.8	318.6	102.7	102.5	103.7	103.4
Textiles, prendas de vestir	136.1	143.9	137.0	129.5	130.7	134.1	127.7	121.5	122.5	126.0	124.5	99.1	99.7	99.0	99.4
Industria de la madera	42.2	41.9	41.4	38.4	39.7	41.1	39.9	41.3	40.3	39.9	42.6	100.1	99.5	101.4	103.3
Papel imprenta y editoriales	54.1	56.9	57.3	53.1	56.0	60.9	59.0	59.9	62.3	66.7	69.5	102.5	102.4	104.4	102.1
Química, caucho y plásticos	147.3	161.4	165.4	162.8	174.0	184.1	178.0	187.6	191.4	208.9	221.9	104.2	104.6	105.0	103.1
Minerales no metálicos	69.1	71.3	69.4	64.1	67.7	72.9	68.1	74.5	73.3	76.8	82.4	101.8	101.1	104.0	103.6
Industrias metálicas básicas	60.8	63.8	57.9	54.3	60.6	61.2	57.1	63.4	66.7	68.3	72.7	101.8	100.1	103.7	103.2
Productos metálicos															
maquinaria y equipo	210.6	231.0	202.5	157.2	171.6	194.2	167.3	177.2	200.2	222.4	243.5	101.5	98.4	107.2	104.6
Otras manufacturas	25.6	28.9	27.8	22.6	25.2	27.3	24.9	24.1	25.1	26.9	28.2	101.0	101.3	102.3	102.4

\* Datos estimados.

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, *Segundo Informe de Gobierno. Anexo estadístico*, Secretaría de la Presidencia, México, 1990.

empleos e ingresos; por sus efectos dinamizadores e innovadores en la totalidad del aparato productivo nacional y, lo que es más significativo, por su posibilidad inminente de ser base para la instrumentación de una política de desarrollo endógeno a la vez que correctiva del sector externo.

Sin embargo, en términos del PIB, valuado a precios constantes de 1980, el crecimiento manufacturero en el decenio estudiado fue en promedio de sólo 1.9%, aunque en el quinquenio 1985-1990 su tasa promedio de expansión anual se elevó a 3.8%, mayor que el aumento del producto nacional y de la población.

Sorprende y contrasta con ese ambiente general de lentitud e inestabilidad productiva el dinamismo de la porción manufacturera destinada a la exportación. Ésta creció en el periodo considerado a una tasa promedio anual de 16.7%, cifra que llegó a ser superior en el quinquenio 1985-1990, años en los que se registró una tasa anual de expansión de 18.3 por ciento.

La orientación hacia el mercado externo de una parte importante de la industria manufacturera nacional se demuestra con el hecho de que seis de sus nueve divisiones industriales presentan datos de explotación que superan con mucho a los volúmenes de producción destinada al mercado nacional (véase el cuadro 3).

La situación descrita conduce a otra serie de dificultades que la economía y la sociedad mexicanas distan mucho de poder resolver. En la actualidad la combinación de mercado interno deprimido y la orientación productiva hacia el mercado internacional parece no sólo contradictorias sino que reafirma el efecto pernicioso de la política de topes salariales que abate los niveles de vida y aumenta el desempleo ya que numerosos establecimientos no exportadores salen del mercado.

## 2. CARACTERÍSTICAS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA EN LA ZMCM, 1988

### A) *Panorama general*

La concentración económica y social que presenta la Ciudad de México y su Zona Metropolitana actual tiene un peso considerable en la economía y la sociedad. En 1988, según estimaciones del INEGI, el Distrito Federal y el estado de México concentraron 38.2% del PIB nacional (27.5 y 10.7%, respectivamente).

Este peso y la trascendencia de la actividad económica diversificada del Distrito Federal y su Zona Metropolitana lo ilustra con claridad el hecho de que, entre las 500 empresas más importantes del país en 1990, el

CUADRO 2

ÍNDICE DE VOLUMEN DE LA PRODUCCIÓN MANUFACTURERA POR DIVISIÓN, 1980-1990  
(Base 1980 = 100)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Índice general	107.0	103.7	95.9	101.0	108.1	104.4	108.5	111.7	119.0	125.4
Alimentos, bebidas y tabaco	105.0	108.4	107.4	109.3	114.9	117.0	117.8	117.4	124.3	133.0
Textiles y prendas de vestir	102.8	96.8	90.7	93.1	98.0	92.1	91.6	95.6	97.0	95.8
Industria de la madera	106.0	108.8	101.0	105.7	111.6	108.4	105.5	104.4	107.6	114.8
Papel, imprenta y editoriales	100.2	101.8	101.3	108.9	117.0	114.7	113.9	114.1	122.2	127.4
Química, caucho y plásticos	105.7	109.2	108.2	112.9	118.8	116.4	121.0	123.2	132.3	140.5
Minerales no metálicos	108.2	106.3	91.8	96.5	105.7	92.4	102.9	97.2	102.6	110.1
Metálicas básicas	105.4	93.5	87.1	99.7	97.3	87.1	102.3	107.5	112.6	119.8
Productos metálicos y maquinaria	114.2	100.6	80.7	88.4	101.2	94.4	102.9	113.5	124.6	136.4
Otras manufacturas	111.5	102.1	79.9	89.5	101.4	102.5	108.0	117.7	135.7	142.5
Maquila de exportación	108.7	118.3	154.6	186.8	201.8	266.5	323.2	371.0	430.0	466.7

Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos*, México, mayo de 1991.

CUADRO 3

VOLUMENES DE PRODUCCIÓN DE SEIS DIVISIONES INDUSTRIALES, 1981-1990  
(Base 1980 = 100)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total de la rama	105.0	108.4	107.4	109.3	114.9	117.0	117.8	117.4	124.3	133.0
Maquila para exportación	138.0	114.9	144.1	156.7	172.4	193.3	223.0	255.6	496.9	557.1
<i>Textiles y prendas de vestir</i>										
Total de la rama	102.8	96.8	90.7	93.1	98.0	92.1	91.6	95.6	97.0	95.8
Maquila para exportación	95.4	90.1	112.7	135.1	146.1	166.2	198.5	215.1	278.6	259.1
<i>Industria de la madera</i>										
Total de la rama	106.0	108.8	101.0	105.7	111.6	108.4	105.5	104.4	107.6	114.8
Maquila para exportación	127.6	72.9	0.0	282.1	159.3	484.8	1 000.9	1 498.3	2 395.9	5 829.0
<i>Industria química, caucho y plásticos</i>										
Total de la rama	105.7	109.2	108.2	112.9	118.8	116.4	121.0	123.2	132.3	140.5
Maquila para exportación	101.0	118.1	227.3	253.2	244.1	362.2	507.6	701.0	777.4	913.3
<i>Productos metálicos y maquinaria</i>										
Total de la rama	114.2	100.6	80.7	88.4	101.2	94.4	102.9	113.5	124.6	136.4
Maquila para exportación	114.2	126.7	163.8	196.5	210.0	271.2	320.4	362.1	400.2	437.3
<i>Otras industrias manufactureras</i>										
Total de la rama	111.5	102.1	79.9	89.5	101.4	102.5	108.0	117.7	142.5	142.5
Maquila para exportación	111.5	102.0	130.4	176.0	191.4	355.9	471.1	558.2	776.3	776.3

Fuente: Banco de México, *Estadísticas Económicas, México, mayo de 1991*

CUADRO 3  
VOLÚMENES DE PRODUCCIÓN DE SEIS DIVISIONES INDUSTRIALES, 1981-1990  
(Base 1980 = 100)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Total de la rama</b>	105.0	108.4	107.4	109.3	114.9	117.0	117.8	117.4	124.3	133.0
<b>Maquila para exportación</b>	138.0	114.9	144.1	156.7	172.4	193.3	223.0	255.6	496.9	557.1
<i>Textiles y prendas de vestir</i>										
<b>Total de la rama</b>	102.8	96.8	90.7	93.1	98.0	98.1	91.6	95.6	97.0	95.8
<b>Maquila para exportación</b>	95.4	90.1	112.7	135.1	146.1	166.2	198.5	215.1	278.6	259.1
<i>Industria de la madera</i>										
<b>Total de la rama</b>	106.0	108.8	101.0	105.7	111.6	108.4	105.5	104.4	107.6	114.8
<b>Maquila para exportación</b>	127.6	72.9	0.0	282.1	159.3	484.8	1 000.9	1 498.3	2 395.9	5 829.0
<i>Industria química, caucho y plásticos</i>										
<b>Total de la rama</b>	105.7	109.2	108.2	112.9	118.8	116.4	121.0	123.2	132.3	140.5
<b>Maquila para exportación</b>	101.0	118.1	227.3	253.2	244.1	362.2	507.6	701.0	777.4	913.3
<i>Productos metálicos y maquinaria</i>										
<b>Total de la rama</b>	114.2	100.6	80.7	88.4	101.2	94.4	102.9	113.5	124.6	136.4
<b>Maquila para exportación</b>	114.2	126.7	163.8	196.5	210.0	271.2	320.4	362.1	400.2	437.3
<i>Otras industrias manufactureras</i>										
<b>Total de la rama</b>	111.5	102.1	79.9	89.5	101.4	102.5	108.0	117.7	135.7	142.5
<b>Maquila para exportación</b>	88.8	102.0	130.4	176.0	215.8	355.9	471.1	558.8	729.8	776.3

Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos*, México, mayo de 1991.

Distrito Federal y municipios conurbados del estado de México, concentraron 48% de los establecimientos incluidos en la muestra y éstos absorben 83% de las nuevas inversiones;<sup>1</sup> en los rubros de empleo, ventas y activos fijos, su aportación va de 65 a 69%. Igualmente, en el Distrito Federal y los municipios conurbados del estado de México, se localiza 49% del capital foráneo invertido en las 500 más importantes empresas del país.

La estructura productiva de las dos entidades, por otra parte, es la clásica de una evolución hacia la preponderancia de los sectores servicios e industria: en el Distrito Federal, 75% de su PIB lo genera el sector servicios y 21% lo aporta la industria manufacturera; en el estado de México los aportes respectivos al PIB estatal son de 74 y 41 por ciento.

### B) Características actuales de la industria manufacturera

El análisis de las características de la industria manufacturera en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) que aquí se expone se realizó a partir de los *Resultados Oportunos de los Censos Económicos de 1988*, publicados por el INEGI entre mediados y fines de 1991. Se utilizó esta información para contar con los datos más recientes y ubicarlos fácilmente en el ámbito de los cambios reseñados en páginas anteriores para el país, en términos de su producción total, industrial y manufacturera.

El propósito aquí no es, por tanto, la comparación de la evolución histórica, sino el de presentar el peso específico de los subsectores manufactureros, sus principales características, lo mismo que su localización territorial, elementos básicos que si bien permitirán profundizar en los aspectos de política industrial, en este capítulo no se intentan.

La delimitación de la zona de estudio se contrae este capítulo para los fines de la industria a que comprende sólo las 16 delegaciones del Distrito Federal y cuatro de los principales municipios del estado de México, conurbados a la ciudad de México (Ecatepec, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla). Con este acotamiento no se trató de discriminar a los demás municipios del área metropolitana, sino que deriva de las limitaciones establecidas por los datos utilizados. Sin embargo, los componentes son los más relevantes de la industria y muy representativos: en ellos se localiza 51.5, 57.3 y 56.6% de los establecimientos, personal ocupado e ingresos totales de las manufacturas mexiquenses, respectivamente (véanse los cuadros 4 y 5).

<sup>1</sup> Revista *Expansión*, agosto de 1991.

## CUADRO 4

ESTADO DE MÉXICO: SECTOR MANUFACTURERO DE LOS  
PRINCIPALES MUNICIPIOS CONURBADOS, 1988  
(Jerarquía por establecimientos)

	Estableci- mientos	Personal ocupado total	Ingresos totales <sup>1</sup>	Ingresos totales por		Personal ocupado por esta- blecimiento
				Estable- cimiento <sup>2</sup>	Personal ocupado <sup>2</sup>	
Netzahualcóyotl	1 886	7 524	246.6	130.8	32.8	4.0
Ecatepec	1 547	41 702	3 940.6	2 547.3	94.5	27.0
Naucalpan de Juárez	1 429	75 347	4 665.3	3 264.7	61.9	52.7
Tlalnepantla	1 264	74 012	6 872.6	5 437.2	92.9	58.6
Municipios conurbados	6 126	198 585	15 725.0	2 566.9	79.2	32.4
Resto del estado	5 775	147 928	12 082.0	2 092.2	81.7	25.6
<i>Total</i>	11 901	346 513	27 807.0	2 336.6	80.2	29.1

<sup>1</sup> Miles de millones de pesos.

<sup>2</sup> Millones de pesos.

Fuente: INEGI, *Resultados oportunos del estado de México*, Aguascalientes, 1991.

• *Los principales subsectores manufactureros*

El peso fundamental de la industria manufacturera en la ZMCM, medido por su aportación a los ingresos totales, recae en cinco subsectores: industria química; productos metálicos, maquinaria y equipo; alimentos, bebidas y tabaco; industria textil y del cuero, e industria del papel, imprenta y editoriales. Estos subsectores contribuyen con 87.3% del total de ingresos de la región de estudio (véase el cuadro 5).

i) *Subsectores de las industrias química y productos metálicos, maquinaria y equipo.* Los subsectores de la industria química y de productos metálicos aportan casi 50% de los ingresos totales, con 30% de los establecimientos y más de 45% del personal ocupado total de la región. Estas industrias presentaron un ingreso promedio en sus establecimientos de 6.1 y 2.1 miles de millones de pesos de 1988, situación que las ubica en general dentro de los rangos de la mediana y gran industria.

Es importante destacar que los dos subsectores mencionados han mos-

CUADRO 5

## SECTOR MANUFACTURERO DEL DISTRITO FEDERAL Y ZONA METROPOLITANA: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS SUBSECTORES INDUSTRIALES, 1988

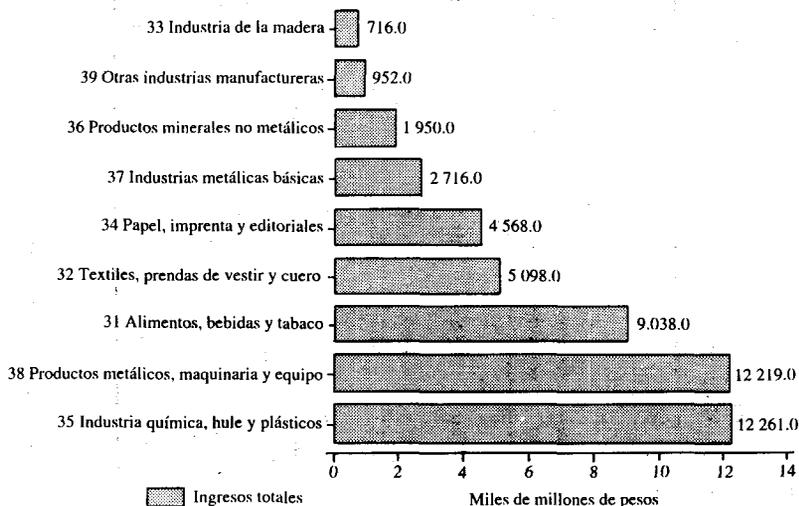
	Jerarquía por ingresos totales					Estructura porcentual			
	Estableci- mientos	Personal ocupado total	Ingresos totales <sup>1</sup>	Estableci- miento <sup>2</sup>	Personal ocupado <sup>2</sup>	Personal ocupado por estable- cimiento	Estableci- mientos	Personal ocupado total	Ingresos totales
35 Industria, química, hule y plásticos	2 011	124 133	12 261.0	6 097.0	98.8	61.7	7.2	18.2	24.8
38 Productos metálicos, maquinaria y equipo	5 791	185 432	12 219.0	2 110.0	65.9	32.0	20.7	27.1	24.7
31 Alimentos, bebidas y tabaco	9 173	106 055	9 038.0	985.3	85.2	11.6	32.8	15.5	18.3
32 Textiles, prendas de vestir y cuero	4 160	115 873	5 098.0	1 225.5	44.0	27.9	14.9	17.0	10.3
34 Papel, imprenta y editoriales	3 116	64 398	4 568.0	1 466.0	70.9	20.7	11.1	9.4	9.2
37 Industrias metálicas básicas	338	22 633	2 716.0	8 035.5	120.0	67.0	1.2	3.3	5.5
36 Productos minerales no metálicos	776	26 422	1 950.0	2 512.9	73.8	34.0	2.8	3.9	3.9
39 Otras industrias manufactureras	546	15 606	952.0	1 743.6	61.0	28.6	2.0	2.3	1.9
33 Industria de la madera	2 039	22 440	716.0	351.2	31.9	11.0	7.3	3.3	1.4
<i>Total</i>	27 950	682 992	49 518.0	1 771.7	72.5	24.4	100.0	100.0	100.0

<sup>1</sup> Miles de millones de pesos.<sup>2</sup> Millones de pesos.Fuente: INEGI, *Resultados oportunos del Distrito Federal y del estado de México*, Aguascalientes, 1991.

GRÁFICA 1

DISTRITO FEDERAL Y ZONA METROPOLITANA:  
SUBSECTORES INDUSTRIALES, 1988

(Ingresos totales = 49 518 MMP)

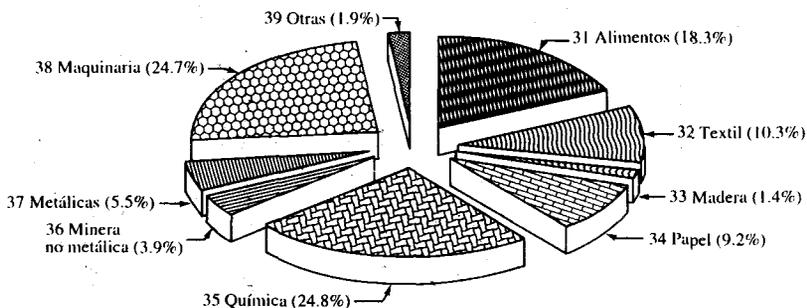


Fuente: Cuadro 5.

GRÁFICA 2

DISTRITO FEDERAL Y ZONA METROPOLITANA:  
SUBSECTORES INDUSTRIALES, 1988

(Ingresos totales = 49 518 MMP)



Fuente: Cuadro 5.

trado un significativo dinamismo en las exportaciones de la industria manufacturera mexicana.

En términos de su localización geográfica, la porción nodal de la industria química, 73.2% de los ingresos totales, la aportan las delegaciones y municipios de Azcapotzalco, Tlalnepantla, Ecatepec, Coyoacán, Naucalpan y Miguel Hidalgo.

En los establecimientos de los municipios mencionados, los ingresos totales se encuentran en un rango de 6.7 a 14.3 miles de millones de pesos, que permite considerarlos como gran industria. El personal ocupado por establecimiento fue de entre 66 y 173 personas.

Geográficamente la parte más considerable en cuanto a generación de ingresos totales del subsector productos metálicos, maquinaria y equipo, se localiza en los municipios y delegaciones de Miguel Hidalgo, Tlalnepantla, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Naucalpan e Iztapalapa, los cuales condensan 78.3% del total (véase el cuadro 7).

El rango de ingresos anuales en los establecimientos de los principales municipios de este subsector se encuentra entre 1.1 y 9.3 miles de millones de pesos, situación que los coloca en los rangos de la pequeña, mediana y gran empresa industrial, en tanto que el personal ocupado promedio por establecimiento es de casi 27 personas en Iztapalapa y hasta 76 en el municipio de Naucalpan.

Es significativo considerar que el subsector 38 ha tenido en la maquila de manufacturas para exportación la parte más dinámica de sus industrias.

ii) *Subsector de alimentos, bebidas y tabaco.* Este subsector contribuyó con 18.3% de los ingresos totales del sector manufacturero de la ZMCM en 1988; el conjunto de sus establecimientos recibió un ingreso promedio de 985 000 millones de pesos, lo que permite ubicarlos en los límites de la pequeña industria, con un promedio de 85 trabajadores por empresa.

La parte sustancial de los ingresos totales generados por el subsector, 75.9%, se localiza geográficamente en los municipios de Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Tlalnepantla, Cuauhtémoc, Ecatepec, Naucalpan. Los ingresos por establecimiento varían entre 858 000 millones de pesos en Ecatepec y 6 600 millones en Azcapotzalco, situación que ubica a los principales municipios de este subsector en los rangos de la pequeña, mediana y gran empresa. La ocupación promedio por establecimiento fluctúa entre 9 y 46 personas.

El subsector industrial 31 ha logrado también dinamizar la parte de su producción destinada al mercado internacional por medio de la maquila de productos.

CUADRO 6

SUBSECTOR 35. INDUSTRIA QUÍMICA, HULE Y PLÁSTICOS, EN EL DISTRITO FEDERAL Y SU ZONA METROPOLITANA, 1988

	<i>Jerarquía por ingresos totales</i>						<i>Estructura porcentual</i>		
	<i>Estableci- mientos</i>	<i>Personal ocupado total</i>	<i>Ingresos totales<sup>1</sup></i>	<i>Estableci- miento<sup>2</sup></i>	<i>Personal ocupado<sup>2</sup></i>	<i>Personal ocupado por estable- cimiento</i>	<i>Estableci- mientos</i>	<i>Personal ocupado total</i>	<i>Ingresos totales</i>
Azcapotzalco	189	17 514	2 696.5	14 267.2	154.0	92.7	9.4	14.1	22.0
Tlalnepantla	155	11 669	1 445.7	9 327.1	123.9	75.3	7.7	9.4	11.8
Ecatepec	118	8 805	1 378.3	11 680.5	156.5	74.6	5.9	7.1	11.2
Coyoacán	65	11 272	1 241.5	19 100.0	110.1	173.4	3.2	9.1	10.1
Naucalpan de Juárez	171	15 225	1 152.0	6 736.8	75.7	89.0	8.5	12.3	9.4
Miguel Hidalgo	139	9 176	1 062.7	7 645.3	115.8	66.0	6.9	7.4	8.7
Iztapalapa	271	13 706	723.8	2 670.8	52.8	50.6	13.5	11.0	5.9
Benito Juárez	159	10 001	684.0	4 301.9	68.4	62.9	7.9	8.1	5.6
Gustavo A. Madero	160	5 324	497.2	3 107.5	93.4	33.3	8.0	4.3	4.1
Álvaro Obregón	70	4 230	346.3	4 947.1	81.9	60.4	3.5	3.4	2.8
Iztacalco	111	4 625	255.3	2 300.0	55.2	41.7	5.5	3.7	2.1
Cuauhtémoc	172	4 300	237.2	1 379.1	55.2	25.0	8.6	3.5	1.9
Xochimilco	29	2 554	223.5	7 706.9	87.5	88.1	1.4	2.1	1.8
Tlalpan	33	2 306	132.7	4 021.2	57.5	69.9	1.6	1.9	1.1
Venustiano Carranza	97	1 785	91.3	941.2	51.1	18.4	4.8	1.4	0.7
Tláhuac	27	1 163	59.0	2 185.2	50.7	43.1	1.3	0.9	0.5
Netzahualcóyotl	45	478	33.6	746.7	70.3	10.6	2.2	0.4	0.3
Milpa Alta	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Magdalena Contreras	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Cuajimalpa de Morelos	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Estado de México, principales municipios	436	38 644	3 873	8 882.6	100.2	88.6	21.7	31.1	31.6
Distrito Federal	1 575	85 489	8 388	5 325.6	98.1	54.3	78.3	68.9	68.4
<i>Total regional</i>	2 011	124 133	12 261	6 096.8	98.8	61.7	100.0	100.0	100.0

<sup>1</sup> Miles de millones de pesos.<sup>2</sup> Millones de pesos.Fuente: INEGI, *Resultados oportunos del Distrito Federal y estado de México*, Aguascalientes, 1991.

CUADRO 7

SUBSECTOR 38: PRODUCTOS METÁLICOS MAQUINARIA Y EQUIPO, EN EL DISTRITO FEDERAL Y SU ZONA METROPOLITANA, 1988

	<i>Jerarquía por ingresos totales</i>						<i>Estructura porcentual</i>		
	<i>Establecimientos</i>	<i>Personal ocupado total</i>	<i>Ingresos totales<sup>1</sup></i>	<i>Establecimiento<sup>2</sup></i>	<i>Personal ocupado<sup>2</sup></i>	<i>Personal ocupado por establecimiento</i>	<i>Establecimientos</i>	<i>Personal ocupado total</i>	<i>Ingresos totales</i>
Miguel Hidalgo	240	12 038	2 217.3	9 238.8	184.2	50.2	4.1	6.5	18.1
Tlalnepantla	375	26 052	1 971.0	5 256.0	75.7	69.5	6.5	14.0	16.1
Azcapotzalco	514	25 085	1 763.1	3 430.2	70.3	48.8	8.9	13.5	14.4
Gustavo A. Madero	650	19 019	1 343.6	2 067.1	70.6	29.3	11.2	10.3	11.0
Naucalpan de Juárez	331	25 348	1 305.8	3 945.0	51.5	76.6	5.7	13.7	10.7
Iztapalapa	851	22 894	977.7	1 148.9	42.7	26.9	14.7	12.3	8.0
Ecatepec	378	11 643	617.7	1 634.1	53.1	30.8	6.5	6.3	5.1
Iztacalco	314	10 106	527.3	1 679.3	52.2	32.2	5.4	5.4	4.3
Cuauhtémoc	535	8 227	452.9	846.5	55.1	15.4	9.2	4.4	3.7
Venustiano Carranza	280	5 580	267.6	955.7	48.0	19.9	4.8	3.0	2.2
Benito Juárez	261	5 082	239.9	919.2	47.2	19.5	4.5	2.7	2.0
Álvaro Obregón	165	5 117	177.2	1 073.9	34.6	31.0	2.8	2.8	1.5
Coyoacán	133	2 492	130.3	979.7	52.3	18.7	2.3	1.3	1.1
Tláhuac	135	2 339	97.9	725.2	41.9	17.3	2.3	1.3	0.8
Cuajimalpa de Morelos	32	605	45.9	1 434.4	75.9	18.9	0.6	0.3	0.4
Tlalpan	94	1 203	33.6	357.4	27.9	12.8	1.6	0.6	0.3
Netzahualcóyotl	376	1 516	29.9	79.5	19.7	4.0	6.5	0.8	0.2
Xochimilco	86	1 016	19.1	222.1	18.8	11.8	1.5	0.5	0.2
Milpa Alta	23	36	0.5	21.7	13.9	1.6	0.4	0.0	0.0
Magdalena Contreras	18	34	0.5	27.8	14.7	1.9	0.3	0.0	0.0
Estado de México, principales municipios	1 732	71 935	4 650	2 684.9	64.6	41.5	29.9	38.8	38.1
Distrito Federal	4 059	113 497	7 569	1 864.6	66.7	28.0	70.1	61.2	61.9
<i>Total regional</i>	5 791	185 432	12 219	2 110.0	65.9	32.0	100.0	100.0	100.0

<sup>1</sup> Miles de millones de pesos.

<sup>2</sup> Millones de pesos.

CUADRO 8

SUBSECTOR 31: ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO, EN EL DISTRITO FEDERAL Y SU ZONA METROPOLITANA, 1988

	<i>Jerarquía por ingresos totales</i>						<i>Estructura porcentual</i>		
	<i>Establecimientos</i>	<i>Personal ocupado total</i>	<i>Ingresos totales<sup>1</sup></i>	<i>Establecimiento<sup>2</sup></i>	<i>Personal ocupado<sup>2</sup></i>	<i>Personal ocupado por establecimiento</i>	<i>Establecimientos</i>	<i>Personal ocupado total</i>	<i>Ingresos totales</i>
Azcapotzalco	441	20 194	2 934.2	6 653.5	145.3	45.8	4.8	19.0	32.5
Miguel Hidalgo	351	11 333	1 028.8	2 931.1	90.8	32.3	3.8	10.7	11.4
Tlalnepantla	376	6 030	991.5	2 637.0	164.4	16.0	4.1	5.7	11.0
Cuauhtémoc	647	10 602	746.3	1 153.5	70.4	16.4	7.1	10.0	8.3
Ecatepec	699	6 102	599.9	858.2	98.3	8.7	7.6	5.8	6.6
Naucalpan de Juárez	454	5 863	551.8	1 215.4	94.1	12.9	4.9	5.5	6.1
Gustavo A. Madero	1 155	8 109	422.4	365.7	52.1	7.0	12.6	7.6	4.7
Venustiano Carranza	545	5 459	350.5	643.1	64.2	10.0	5.9	5.1	3.9
Iztapalapa	1 105	7 349	344.6	311.9	46.9	6.7	12.0	6.9	3.8
Coyoacán	328	6 430	274.0	835.4	42.6	19.6	3.6	6.1	3.0
Iztacalco	383	5 252	244.4	638.1	46.5	13.7	4.2	5.0	2.7
Benito Juárez	357	3 235	152.5	427.2	47.1	9.1	3.9	3.1	1.7
Netzahualcóyotl	1 032	3 290	140.2	135.9	42.6	3.2	11.3	3.1	1.6
Álvaro Obregón	389	2 106	82.1	211.1	39.0	5.4	4.2	2.0	0.9
Xochimilco	201	1 080	51.3	255.2	47.5	5.4	2.2	1.0	0.6
Tlalpan	222	1 505	50.9	229.3	33.8	6.8	2.4	1.4	0.6
Tláhuac	182	692	27.4	150.5	39.6	3.8	2.0	0.7	0.3
Cuajimalpa de Morelos	102	691	26.5	259.8	38.4	6.8	1.1	0.7	0.3
Magdalena Contreras	115	387	10.7	93.0	27.6	3.4	1.3	0.4	0.1
Milpa Alta	89	346	8.3	93.3	24.0	3.9	1.0	0.3	0.1
Estado de México, principales municipios	1 879	28 729	2 402	1 278.6	83.6	15.3	20.5	27.1	26.6
Distrito Federal	7 294	77 326	6 636	909.8	85.8	10.6	79.5	72.9	73.4
<i>Total regional</i>	9 173	106 055	9 038	985.3	85.2	11.6	100.0	100.0	100.0

<sup>1</sup> Miles de millones de pesos.

<sup>2</sup> Millones de pesos.

Fuente: INEGI, *Resultados oportunos del Distrito Federal y estado de México*, Aguascalientes, 1991.

iii) *Subsector textiles, prendas de vestir y cuero.* Este subsector proporcionó 10.3% de los ingresos totales del sector manufacturero de la ZMCM en 1988, con 14.9% de los establecimientos industriales y 17% del personal ocupado total.

El nivel promedio de ingresos por establecimiento se ubica en 1 200 millones de pesos, lo que permite considerarlos en el rango global de la pequeña empresa, con un promedio de personal ocupado por establecimiento de casi 28 personas.

De los ingresos totales aportados por el subsector, 66.5% se generó en Naucalpan, Cuauhtémoc, Tlalpan, Iztacalco, Azcapotzalco y Miguel Hidalgo.

Este subsector industrial guarda una cierta homogeneidad en los referente a los ingresos totales y personal ocupado por establecimiento en la mayor parte de los municipios; las excepciones son la delegación de Tlalpan, cuyos establecimientos se ubican en general en el rango de la gran empresa, y los municipios de Netzahualcóyotl, Magdalena Contreras y Milpa Alta, con empresas del rango de la denominada microempresa.

El subsector 32 se ha mantenido en el transcurso de 1980-1990 en una situación de evidente retroceso productivo, en la parte correspondiente al mercado interno; sin embargo, la maquila de manufacturas del subsector destinadas al mercado internacional ha observado un crecimiento sostenido y dinámico en el decenio mencionado.

iv) *Subsector papel, imprenta y editoriales.* En 1988 el subsector de referencia aportó 9.2% de los ingresos totales del sector manufacturero en la ZMCM, con 11.1% de los establecimientos y 9.4% del personal ocupado total de la región de estudio. En términos globales, los establecimientos del subsector pueden considerarse en el rango de la pequeña industria, dado que el ingreso promedio por empresa fue de 1 200 millones de pesos.

De los ingresos totales del subsector, 66% lo proporcionaron las delegaciones y municipios de Cuauhtémoc, Ecatepec, Tlalnepantla, Naucalpan, Azcapotzalco e Iztapalapa; sin embargo, buena parte de los municipios muestran ingresos por establecimiento que permiten ubicarlos en las jerarquías de pequeña, mediana y gran empresa. Sólo en Netzahualcóyotl, Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Milpa Alta, los establecimientos pueden situarse en la categoría de la microempresa.

CUADRO 9

## SUBSECTOR 32 TEXTILES, PRENDAS DE VESTIR Y CUERO EN EL DISTRITO FEDERAL Y SU ZONA METROPOLITANA, 1988

	<i>Jerarquía por ingresos totales</i>					<i>Estructura porcentual</i>			
	<i>Estableci- mientos</i>	<i>Personal ocupado total</i>	<i>Ingresos totales<sup>1</sup></i>	<i>Estableci- miento<sup>2</sup></i>	<i>Personal ocupado<sup>2</sup></i>	<i>Personal ocupado por estable- cimiento</i>	<i>Estableci- mientos</i>	<i>Personal ocupado total</i>	<i>Ingresos totales</i>
Naucalpan de Juárez	250	18 613	998.4	3 993.6	53.6	74.5	6.0	16.1	19.6
Cuauhtémoc	1 341	17 102	649.1	484.0	38.0	12.8	32.2	14.8	12.7
Tlalpan	39	10 044	604.8	15 507.7	60.2	257.5	0.9	8.7	11.9
Iztacalco	264	11 401	428.8	1 624.2	37.6	43.2	6.3	9.8	8.4
Azcapotzalco	151	8 074	367.2	2 431.8	45.5	53.5	3.6	7.0	7.2
Miguel Hidalgo	239	6 566	343.3	1 436.4	52.3	27.5	5.7	5.7	6.7
Venustiano Carranza	419	7 463	275.3	657.0	36.9	17.8	10.1	6.4	5.4
Benito Juárez	383	8 087	265.3	692.7	32.8	21.1	9.2	7.0	5.2
Iztapalapa	223	6 541	261.3	1 171.7	39.9	29.3	5.4	5.6	5.1
Tlalnepantla	109	6 721	245.5	2 252.3	36.5	61.7	2.6	5.8	4.8
Gustavo A. Madero	276	5 025	213.4	773.2	42.5	18.2	6.6	4.3	4.2
Ecatepec	82	3 491	167.0	2 036.6	47.8	42.6	2.0	3.0	3.3
Álvaro Obregón	76	1 856	137.7	1 811.8	74.2	24.4	1.8	1.6	2.7
Coyoacán	102	2 346	64.0	627.5	27.3	23.0	2.5	2.0	1.3
Xochimilco	26	854	34.6	1 330.8	40.5	32.8	0.6	0.7	0.7
Tláhuac	20	523	20.5	1 025.0	39.2	26.2	0.5	0.5	0.4
Cuajimalpa de Morelos	9	227	14.2	1 577.8	62.6	25.2	0.2	0.2	0.3
Netzahualcóyotl	137	882	6.7	48.9	7.6	6.4	3.3	0.8	0.1
Magdalena Contreras	8	40	0.8	100.0	20.0	5.0	0.2	0.0	0.0
Miipa Alta	6	17	0.1	16.7	5.9	2.8	0.1	0.0	0.0
Estado de México, principales municipios	1 765	36 804	1 459	826.8	39.7	20.9	42.4	31.8	28.6
Distrito Federal	2 395	79 069	3 639	1 519.3	46.0	33.0	57.6	68.2	71.4
<i>Total regional</i>	4 160	115 873	5 098	1 225.5	44.0	27.9	100.0	100.0	100.0

<sup>1</sup> Miles de millones de pesos.<sup>2</sup> Millones de pesos.Fuente: INEGI, *Resultados oportunos del Distrito Federal y estado de México, Aguascalientes, 1991.*

- *Concentración de la industria manufacturera en los municipios y delegaciones de las ZMCM*

Azcapotzalco, Tlalnepantla, Miguel Hidalgo, Naucalpan, Ecatepec, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Cuauhtémoc generaron 79.4% de los ingresos totales manufactureros de la ZMCM en 1988. En esa misma demarcación se concentró 63% de los establecimientos y 73% del personal ocupado total.

En términos generales es factible señalar que los establecimientos de los municipios y delegaciones mencionados, pese a la heterogeneidad de su aparato industrial, se ubican en las categorías de la pequeña, mediana y gran industria, dado su nivel de ingreso total por establecimiento.

Un acercamiento más preciso nos indica que en los municipios y en las delegaciones de Azcapotzalco, Tlalnepantla y Miguel Hidalgo se generó 43.8% de los ingresos totales manufactureros de la ZMCM, constituyéndose ésta en la subregión industrial de mayor peso en la región estudiada. El ingreso total manufacturero se produjo con 15.3% de los establecimientos y 30.3% del personal ocupado industrial de la ZMCM.

En la delegación de Azcapotzalco, el peso esencial de la industria manufacturera recae en los subsectores de las industrias química; alimentos; productos metálicos, maquinaria y equipo, e industrias metálicas básicas. Los establecimientos de estos subsectores industriales pueden situarse en la categoría de la mediana y gran empresa.

En el municipio de Tlalnepantla, el ingreso total de 1988 se concentró en los subsectores de productos metálicos, maquinaria y equipo; industria química, hule y plásticos, y en industria de alimentos, bebidas y tabaco. Salvo este último subsector en el que los establecimientos pueden considerarse de la pequeña industria, las empresas de los restantes subsectores no mencionados se clasifican como gran empresa.

En la delegación Miguel Hidalgo, la porción sustancial de los ingresos totales industriales se generó en los subsectores de productos metálicos, maquinaria y equipo; industria química, hule y caucho; y la industria de alimentos, bebidas y tabaco. Los establecimientos de los dos últimos subsectores industriales pueden considerarse en el rango de la pequeña empresa, en tanto que el subsector de productos metálicos se ubica en general entre los establecimientos de la gran empresa.

Este rápido recorrido por las principales características que presenta el sector manufacturero de la ZMCM permite acotar que sus principales industrias y su localización geográfica forman parte de las áreas más dinámicas de la industria nacional, aspecto que nos conduce a la necesidad de precisar

las repercusiones específicas y concentradas geográficamente de la apertura externa en ellas, con objeto de establecer los marcos de una política industrial que sienta las bases de un crecimiento económico sostenido y de largo plazo y, al mismo tiempo, desconcentrado.

CUADRO 10

SUBSECTOR 34: PAPEL, IMPRENTA Y EDITORIALES, EN EL DISTRITO FEDERAL Y SU ZONA METROPOLITANA, 1988

	<i>Jerarquía por ingresos totales</i>					<i>Estructura porcentual</i>			
	<i>Estableci- mientos</i>	<i>Personal ocupado total</i>	<i>Ingresos totales<sup>1</sup></i>	<i>Estableci- miento<sup>2</sup></i>	<i>Personal ocupado<sup>2</sup></i>	<i>Personal ocupado por estable- cimiento</i>	<i>Estableci- mientos</i>	<i>Personal ocupado total</i>	<i>Ingresos totales</i>
Cuauhtémoc	1 063	13 541	711.3	669.1	52.5	12.7	34.1	21.0	15.6
Ecatepec	61	4 053	531.1	8 706.6	131.0	66.4	2.0	6.3	11.6
Tlalnepantla	70	2 980	469.6	6 708.6	157.6	42.6	2.2	4.6	10.3
Naucalpan de Juárez	82	4 898	455.5	5 554.9	93.0	59.7	2.6	7.6	10.0
Azcapotzalco	148	4 906	452.2	3 055.4	92.2	33.1	4.7	7.6	9.9
Iztapalapa	234	8 769	396.8	1 695.7	45.3	37.5	7.5	13.6	8.7
Benito Juárez	415	6 409	300.7	724.6	46.9	15.4	13.3	10.0	6.6
Tlalpan	23	1 025	219.6	9 547.8	214.2	44.6	0.7	1.6	4.8
Álvaro Obregón	67	1 345	216.4	3 229.9	160.9	20.1	2.2	2.1	4.7
Miguel Hidalgo	212	4 884	215.6	1 017.0	44.1	23.0	6.8	7.6	4.7
Iztacalco	140	3 176	202.4	1 445.7	63.7	22.7	4.5	4.9	4.4
Gustavo A. Madero	234	3 102	139.4	595.7	44.9	13.3	7.5	4.8	3.1
Venustiano Carranza	181	2 251	136.3	753.0	60.6	12.4	5.8	3.5	3.0
Coyoacán	83	1 926	97.3	1 172.3	50.5	23.2	2.7	3.0	2.1
Tláhuac	23	406	11.1	482.6	27.3	17.7	0.7	0.6	0.2
Xochimilco	7	440	8.4	1 200.0	19.1	62.9	0.2	0.7	0.2
Netzahualcóyotl	60	225	2.7	45.0	12.0	3.8	1.9	0.3	0.1
Cuajimalpa de Morelos	6	46	1.2	200.0	26.1	7.7	0.2	0.1	0.0
Magdalena Contreras	7	16	0.5	71.4	31.3	2.3	0.2	0.0	0.0
Milpa Alta	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Estado de México, principales municipios	351	14 082	1 442	4 106.8	102.4	40.1	11.3	21.9	31.6
Distrito Federal	2 765	50 316	3 127	1 130.8	62.1	18.2	88.7	78.1	68.4
<i>Total regional</i>	3 116	64 398	4 568	1 466.0	70.9	20.7	100.0	100.0	100.0

<sup>1</sup> Miles de millones de pesos.<sup>2</sup> Millones de pesos.Fuente: INEGI, *Resultados oportunos del Distrito Federal y estado de México*, Aguascalientes, 1991.

CUADRO 11

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR MANUFACTURERO EN EL DISTRITO FEDERAL Y SU ZONA METROPOLITANA, 1988

	<i>Jerarquía por ingresos totales</i>					<i>Estructura porcentual</i>			
	<i>Estableci- mientos</i>	<i>Personal ocupado total</i>	<i>Ingresos totales<sup>1</sup></i>	<i>Estableci- miento<sup>2</sup></i>	<i>Personal ocupado<sup>2</sup></i>	<i>Personal ocupado por estable- cimiento</i>	<i>Estableci- mientos</i>	<i>Personal ocupado total</i>	<i>Ingresos totales</i>
Azcapotzalco	1 656	84 795	9 734.4	5 878.3	114.8	51.2	5.9	12.4	19.7
Tlalnepantla	1 264	74 012	6 872.6	5 437.2	92.9	58.6	4.5	10.8	13.9
Miguel Hidalgo	1 368	48 480	5 070.4	3 706.4	104.6	35.4	4.9	7.1	10.2
Naucalpan de Juárez	1 429	75 347	4 665.3	3 264.7	61.9	52.7	5.1	11.0	9.4
Ecatepec	1 547	41 702	3 940.6	2 547.3	94.5	27.0	5.5	6.1	8.0
Gustavo A. Madero	2 809	49 256	3 115.9	1 109.3	63.3	17.5	10.1	7.2	6.3
Iztapalapa	3 149	67 623	3 013.0	956.8	44.6	21.5	11.3	9.9	6.1
Cuauhtémoc	4 383	58 264	2 896.6	660.9	49.7	13.3	15.7	8.5	5.8
Coyoacán	798	25 828	1 868.3	2 341.2	72.3	32.4	2.9	3.8	3.8
Iztacalco	1 419	39 964	1 859.6	1 310.5	46.5	28.2	5.1	5.9	3.8
Benito Juárez	1 764	34 540	1 687.5	956.6	48.9	19.6	6.3	5.1	3.4
Tlalpan	489	16 969	1 430.4	2 925.2	84.3	34.7	1.7	2.5	2.9
Venustiano Carranza	1 749	25 008	1 209.6	691.6	48.4	14.3	6.3	3.7	2.4
Álvaro Obregón	920	17 924	1 106.0	1 202.2	61.7	19.5	3.3	2.6	2.2
Xochimilco	401	7 188	443.7	1 106.5	61.7	17.9	1.4	1.1	0.9
Tláhuac	458	5 823	247.7	540.8	42.5	12.7	1.6	0.9	0.5
Netzahualcóyotl	1 886	7 524	246.6	130.8	32.8	4.0	6.7	1.1	0.5
Cuajimalpa de Morelos	171	1 719	90.3	528.1	52.5	10.1	0.6	0.3	0.2
Magdalena Contreras	167	611	13.4	80.2	21.9	3.7	0.6	0.1	0.0
Milpa Alta	123	415	9.0	73.2	21.7	3.4	0.4	0.1	0.0
Estado de México, principales municipios	6 126	198 585	15 725.1	2 566.9	79.2	32.4	21.9	29.1	31.8
Distrito Federal	21 824	484 407	33 795.9	1 548.6	59.8	22.2	78.1	70.9	68.2
<i>Total regional</i>	27 950	682 992	49 521.0	1 771.8	72.5	24.4	100.0	100.0	100.0

<sup>1</sup> Miles de millones de pesos.<sup>2</sup> Millones de pesos.Fuente: INEGI, *Resultados oportunos del Distrito Federal y estado de México*, Aguascalientes, 1991.

## VIII

### DIALÉCTICA CONTRADICTORIA DEL TRANSPORTE

BERNARDO NAVARRO BENÍTEZ\*

#### UN RESUMEN EVOLUTIVO

El transporte es uno de los principales retos de los grandes asentamientos humanos en las diversas regiones de México. En particular, los habitantes del Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) lo consideran el principal problema al que se enfrentan, junto con la contaminación ambiental y la inseguridad.

La transportación de personas en la cuenca de México es realmente enorme: tomando en cuenta solamente los desplazamientos intraurbanos, éstos sobrepasan los 30 millones de viajes cotidianos. Los energéticos destinados a esta actividad son los segundos en importancia después de los empleados para generación de energía eléctrica, pues tan sólo el AMCM absorbe 22.2% del total de gasolinas consumidas en el país. Las necesidades financieras son, igualmente, las de mayor magnitud para la economía urbana del área metropolitana y, en particular, para los fiscos de los gobiernos locales.

Más allá del reto técnico, financiero y organizacional de un sistema eficiente se encuentra también la urgencia de cubrir las ingentes necesidades de transporte en concordancia con adecuadas condiciones ambientales. En la actualidad es imposible separar ambas cuestiones al igual que las dos caras de una misma moneda. La tropósfera de la cuenca de México recibe anualmente más de 5 millones de toneladas de contaminantes; de ellas, las fuentes móviles aportan 4 millones. Es decir, los cerca de 3 millones de vehículos son responsables de 80% del total de la contaminación atmosférica, principalmente por la emisión de óxidos de nitrógeno, monóxido de carbono, hidrocarburos, bióxidos de azufre y partículas.<sup>1</sup>

El transporte ha sido tratado mayoritariamente por los responsables de

\* Miembro del Sistema Nacional de Investigadores e investigador titular de la UAM-Xochimilco.

<sup>1</sup> SEDUE, *Los trabajadores y el medio ambiente*, México, noviembre de 1991.

la toma de decisiones como un problema técnico, en tanto que los agentes transportistas dominantes lo han considerado exclusivamente como una lucrativa actividad. La comunidad usuaria a su vez no ha desarrollado opiniones y propuestas propias; ha sido, en los hechos, la gran ausente en la formulación de políticas y acciones, a no ser por su presencia como cliente obligado. También a nivel gubernamental ha prevalecido el criterio de rentabilidad *clientelar* en términos políticos de los distintos agentes involucrados en la prestación del servicio, particularmente de los choferes-propietarios y de sus *cooperativas* así como de sus organizaciones.

El transporte requiere, al igual que otras actividades indispensables para el desarrollo territorial y social, abordarse en escala regional con criterios globalizadores e integrales para su diagnóstico y la formulación de la toma de decisiones. Evidentemente su problemática también se debe abordar, para entenderla en sus distintos niveles y aristas. El transporte es expresión condensada de las relaciones sociales que en torno a él se estructuran: sectores de clase, agentes sociales y grandes grupos de usuarios entrecruzan sus intereses que buscan en el Estado un interlocutor y resolutor de conflictos. Las intervenciones estatales en el transporte tienden a incidir en sus principales contradicciones, viabilizando su carácter de condición general de la producción y reproducción. La canalización o resolución momentánea de las contradicciones genera un equilibrio inestable en la actividad que no hace sino posponerlas y las eleva a un nivel superior exigiendo nuevas intervenciones gubernamentales.

#### LOS PRIMEROS ASENTAMIENTOS Y EL TRANSPORTE

El paso de los primeros contingentes nómadas por la cuenca de México se calcula sucedió 25 000 años a.C.; sin embargo, el poblamiento formal de la misma se remonta a cerca de 5 000 años a.C. Los pobladores iniciales arraigaron sus asentamientos gracias a la actividad agrícola y al aprovechamiento de la flora y fauna del sistema lacustre. "Los avances en la domesticación de cultivos agrícolas, la tecnología de las chinampas, la experiencia de construcción de las pequeñas pirámides iniciales, etc., dan paso a la formación de los grandes centros urbanos destacados en la Cuenca: Cuicuilco, 1100-100 a.C., con una población estimada entre 5 000 y 10 000 habitantes; Tenochtitlán, con una superficie entre 10 y 15 kilómetros cuadrados".<sup>2</sup> Como

<sup>2</sup> Jorge González Aragón, *La Región Mesoamericana y la Cuenca del Valle de México*, publicación del Colegio de Arquitectos de Chile, Santiago de Chile, 1991.

puede derivarse de esta cita, el sistema lacustre desempeñaba un papel crucial en la vida de los primeros asentamientos de la cuenca así como en la comunicación de los mismos; las vías fluviales y los múltiples caminos terrestres tuvieron una gran relevancia, al posibilitar el transporte de personas y productos.

Los pocos documentos y testimonios disponibles indican que ya en la etapa de consolidación de Tenochtitlán existía una concepción de urbanismo *indígena* que se plasmaba en la traza y organización de la ciudad; dentro de ésta las comunicaciones tenían un lugar privilegiado; así, el sistema de canales permitía la circulación de canoas. En tanto la ciudad presentaba

...un sistema de caminos con diversa jerarquía y disposición en la ciudad... se tienen caminos que comunican esta parte de la ciudad con la tierra firme (como el caso de la calzada Tepeyacac) que se han llamado ahora caminos interurbanos; caminos principales, que estructuraban y comunicaban la ciudad de un lado a otro y se integran con los caminos secundarios localizados únicamente al poniente de la calzada Tepeyacac y caminos vecinales de comunicación exclusiva entre lotes y de corta distancia.<sup>3</sup>

De lo referido puede derivarse que en la cuenca de México ya existía una compleja red de comunicaciones interurbana, intraurbana y regional previamente a la llegada de los españoles. Una red de comunicaciones y transportes que por su complejidad y eficiencia sorprendería aún en la actualidad, a pesar del enorme desarrollo de las fuerzas productivas que ha tenido lugar desde entonces.

El proceso de conquista y transformación del hábitat construido fue particularmente profundo (como es conocido) en la cuenca de México. Por lo que a nuestro tema corresponde, el modelo urbanístico español fundamentado en el ideal renacentista se anteponía contundentemente a la organización urbana indígena en lo que a infraestructura urbana de transporte se refería. El caballo como medio de locomoción principal, desconocido por los indígenas hasta antes de la llegada de los españoles, determinaba otra modalidad de organización del espacio; los caminos para peatones dejaron a su paso, en esa primera conquista, a las vías para equinos y carretas. La traza ortogonal según el modelo renacentista de Damero transformó radicalmente la relación hombre-naturaleza, con otra concepción de vialidades, espacios comunes y lotes; en esta transforma-

<sup>3</sup> *Ibidem.*

ción las nuevas alternativas de comunicaciones y transportes tuvieron un papel crucial, subordinando y desplazando la transportación peatonal y fluvial.

A lo largo de las centurias que abarcan el periodo colonial y hasta finales del siglo XIX, la expansión de los poblados de la cuenca de México se realiza por el desarrollo de las comunicaciones y los medios de transporte. A los ya existentes se suman las lanchas, trajineras y lanchones que transitan por las vías acuáticas; a los transportes terrestres se agregaron las poderosas locomotoras de vapor, las carretas y carretones, mientras que en la ciudad de México se incorporaban los tranvías de mulas urbanos y suburbanos.

El inicio del siglo, por lo que al transporte y configuración urbanas se refiere, significó un hito con la aparición del tranvía eléctrico; éste se asoció a otras modificaciones en los servicios e infraestructura urbanas, entre las que destacaron la presencia de vialidades libres, rectas y bien trazadas y, también, el alumbrado público eléctrico asociado a ellas.<sup>4</sup> Los servicios de transporte y alumbrado público lo suministraban capitales de origen anglo-canadiense. Años más tarde la revocación de las concesiones para la prestación de estos servicios urbanos se consideraría como un hito histórico y una reivindicación nacional crucial. Estas transformaciones en los servicios significaron una auténtica revolución en la organización urbana prevalemente desde los siglos de dominación colonial.

El resultado fue que a finales del segundo decenio del siglo XX la ciudad de México se encontraba muy bien comunicada en el casco consolidado de la urbe y disponía de transportes suburbanos e interurbanos que comunicaban a los asentamientos humanos de la cuenca de México con una eficiencia que en la actualidad envidiaríamos. Así, por ejemplo, algunas poblaciones como Texcoco contaban con una eficaz comunicación con el centro de la ciudad por medio del ferrocarril en lapsos que actualmente, más de medio siglo después, son difíciles de igualar en horario y días hábiles.

Las diversas "modernidades" acaecidas a lo largo del siglo XX han tenido importantes efectos en las opciones tecnológicas adoptadas para los traslados. Así, los camiones irrumpen en el transporte público, acompañando sus agentes sociales a los emergentes regímenes posrevolucionarios;<sup>5</sup> el

<sup>4</sup> Bernardo Navarro, "El transporte de personas en el Valle de México", en Guillermo Boils (coord.), *México, problemas urbano regionales*, México, Editorial Plaza y Valdés, 1987.

<sup>5</sup> Manuel Perló, "Política y Vivienda en México, 1910-1950", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1979.

resultado es el paulatino desplazamiento de los tranvías por los autotransportes y la modificación de la faz de la ciudad.<sup>6</sup> En el decenio de los treinta el desarrollo y la consolidación de los autotransportistas se ve acompañado de la descentralización de la ciudad y de la expansión de ésta hacia las periferias urbanas. Los transportes emergentes son, nuevamente, los “vehículos” privilegiados de la expansión y transformación ciudadinas.

Los decenios siguientes son testigos de la ampliación y consolidación de este “modelo” de transporte y expansión urbana; sin embargo, ya en los años cincuenta los automóviles adquieren una gran relevancia en las principales urbes del país. En particular la adquisición de uno o más vehículos acompaña la descentralización de las familias de clase media hacia los nuevos fraccionamientos de la entonces ciudad de México en proceso de metropolización.<sup>7</sup>

El inicio de los años sesenta, por lo que a transporte se refiere, se caracteriza por el predominio absoluto de los autotransportistas, tanto en la locomoción colectiva como en la individual;<sup>8</sup> además en contraste con otros servicios públicos las formas mayoritariamente dominantes de propiedad eran y son privadas. Ya a mediados del decenio las autoridades diagnosticaban una situación de crisis por la virtual parálisis de zonas completas de la ciudad y de algunos de sus principales corredores de circulación; asimismo comienza a señalarse, a fines de los setenta, la aparición del problema ambiental vinculado al transporte. En este contexto se decide dar inicio al proyecto de tren metropolitano urbano (Metro) que significaría, sin duda otro hito en la transportación intraurbana.<sup>9</sup>

Los datos presentados en el cuadro y la gráfica permiten comprender algunas de las principales características de la evolución del transporte de personas desde mediados de los años sesenta a la actualidad. Entre otros rasgos principales llama sensiblemente la atención, como característica sobresaliente, el notable aumento en la importancia de los vehículos de baja capacidad (es decir, taxis, autos particulares y taxis colectivos) en el trasla-

<sup>6</sup> Bernardo Navarro, “El Metro de la Ciudad de México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVI, núm. 4, octubre-diciembre de 1984.

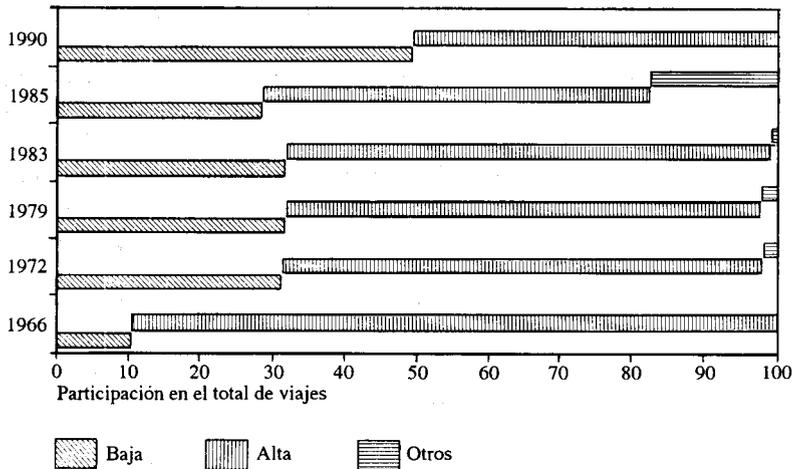
<sup>7</sup> Jesús Rodríguez López, “Transporte obrero”, en Pablo González Casanova (coord.), *El obrero mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1985.

<sup>8</sup> O. González y Bernardo Navarro, *Metro, metrópoli, México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco e Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1989.

<sup>9</sup> *Ciudad de México: El Metro y sus usuarios*, de próxima publicación por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, el Departamento de Doctorado de la Facultad de Economía de la UNAM y la Secretaría General de Desarrollo Social del Departamento del Distrito Federal.

GRÁFICA 1

CIUDAD DE MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LOS MEDIOS DE TRANSPORTE EN LA DISTRIBUCIÓN MODAL POR CAPACIDAD DE VEHÍCULO, 1966-1990



CUADRO 1

CAPACIDAD VEHICULAR Y PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE VIAJES EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Capacidad del vehículo	Participación en el total de viajes					
	1966	1972	1979	1983	1985	1990
Baja <sup>1</sup>	10.7	31.5	32.2	32.1	29.0	49.97
Alta <sup>2</sup>	89.3*	66.6	65.5	67.2	54.0	51.06
Otros <sup>3</sup>	—	1.9	2.3	0.7	17.0	n.d.

\* Este año aún no se contaba con Metro.

<sup>1</sup> Incluye automóviles particulares y taxis y taxis colectivos de ruta fija.

<sup>2</sup> Sólo incluye autobuses de Ruta-100 y los otros medios propiedad del gobierno del Distrito Federal: Metro, trolebuses y tranvías.

<sup>3</sup> Incluye taxis sin itinerario fijo y autobuses suburbanos en su gran mayoría operados por el sector privado.

Fuente: Coordinación General de Transporte, DDF., 1987, y Bernardo Navarro, *Ciudad de México: el metro como sistema de transporte de la fuerza de trabajo*, tesis doctoral en Economía, México, 1991.

do de los habitantes de los principales asentamientos de la cuenca de México. Así, esta clase de transporte pasa de representar sólo 10.7% de los desplazamientos en 1966 a prácticamente la mitad de los mismos para 1990; esto a pesar de las propuestas de política de transporte y, sobre todo, de las explícitas proposiciones de planeación del transporte urbano a fin de desalentar el uso del automóvil.<sup>10</sup> El hecho contundente es el crecimiento continuo del parque vehicular de baja capacidad, con el crecimiento absoluto y constante de los automóviles particulares y la expansión sin precedentes de los taxis colectivos a partir del estallido abierto de la crisis económica de los años ochenta.

Las consecuencias de lo anterior son amplias y profundas no sólo para el funcionamiento del sector transporte sino también para el crecimiento de los asentamientos humanos de la cuenca y, en particular, para la expansión del fenómeno megalopolitano que en ella tiene lugar. De esta forma, la difusión de los medios de traslado de baja capacidad ha fomentado la congestión urbana y del sistema de comunicaciones interurbano de la cuenca. Si bien en el AMCM esta congestión es sévera y particularmente aguda en sus principales corredores viales, el problema no es menor en su significancia para los "pequeños" asentamientos aledaños a la gran metrópoli cuyos accesos y zonas céntricas se ven también seriamente congestionados, pero con el agravante de que no cuentan con los recursos infraestructurales, económicos y humanos para paliar el problema. Adicionalmente este patrón de traslados en vehículos de baja capacidad ha favorecido la expansión horizontal de los asentamientos de la cuenca por dos vías: la ocupación de las periferias urbanas y el "acercamiento" de los poblados aledaños al área metropolitana.<sup>11</sup> De esta forma mediante los taxis colectivos y minibuses cotidianamente miles de pasajeros recorren distancias superiores a los 60 km hasta la ciudad de México. No sólo Chalco o Chimalhuacán han quedado incorporados espacial y funcionalmente a la metrópoli; también Texcoco, San Juan de las Pirámides o, en la Delegación Álvaro Obregón, Santa Rosa y San Mateo, por no mencionar más que algunos poblados ubicados en diferentes puntos de la cuenca, expanden sus asentamientos y sirven de

<sup>10</sup> ISTME, *Anteproyecto de Programa de Vialidad y Transporte Urbano*, México, DDF, 1979.

<sup>11</sup> Jorge Legorreta, intervención en el Coloquio "La Ciudad que queremos", auspiciado por la UNAM, la UAM y diversas organizaciones civiles y no gubernamentales, Ciudad de México, 1990. Bernardo Navarro, "Transporte y expansión metropolitana", en D. Hiernaux (comp.), *Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades: el caso de la ciudad de México*, México, Departamento de Teoría y Análisis de Ciencias y Artes para el Diseño, UAM-Xochimilco.

dormitorio a miles de habitantes que desarrollan sus actividades cotidianas en la ciudad de México. Mención especial merece el sensible impacto ambiental provocado por la difusión de estos medios de baja capacidad, al que nos referiremos más adelante.

#### PLANEACIÓN Y TRANSPORTE: UNA DIALÉCTICA CONTRADICTORIA

A comienzos del decenio de los sesenta y a pesar de la relevancia preocupante que ya había adquirido el transporte en la cuenca de México, no se contaba con propuestas de planeación al respecto; ni siquiera con datos sistemáticos para la toma de decisiones en el área metropolitana de la ciudad de México.<sup>12</sup>

Sin embargo, las opciones tecnológicas de alta capacidad para el traslado de personas exigen un mínimo de planeación para su implantación; esto se evidenció con el desarrollo de la alternativa de Metro para la ciudad de México. Más allá de los objetivos particulares que sugerían alcanzar los impulsores del proyecto del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), éste planteaba dos intenciones generales de importancia: reestructurar el transporte de superficie en el Centro Histórico y en los corredores viales en que se implantara, y desalentar el uso del automóvil. Esto último no sucedió durante los años setenta. Sin embargo, sí permitió desestructurar el patrón predominante de transporte basado en los autobuses privados (concesionados y permissionados), cuando menos en los corredores donde pasaba el Metro.

Después de seis años de detención de nuevas ampliaciones del STC y de la aplicación de paliativos al transporte de superficie: reestructuración ventajosa de rutas con el Metro, cambio a motores diesel, etc., se aprobó un ambicioso proyecto de vialidad y transporte para la ciudad. Éste se sustentó en el primer anteproyecto de programa de vialidad y transporte elaborado por el consorcio que también había construido el Metro; el Grupo ICA, por medio de su filial ISTME se encargó de la tarea. La "racionalidad" del gran capital se tradujo en un amplio proyecto de construcción de aproximadamente 10 km de Metro por año y de ejes viales con carriles exclusivos para el transporte colectivo asociados a una amplia red de rutas de trolebuses sobre esos ejes. Lo efectivamente realizado fue la obra del Metro y buena parte de los ejes viales, es decir, la parte del proyecto que representaba

<sup>12</sup> O. González y Bernardo Navarro, "Metro...", primera parte, *op. cit.*

grandes volúmenes de obra y, por tanto, de negocios para el capital constructor. En cambio, la propuesta central de transporte eléctrico por medio de trolebuses fue francamente reducida a su mínima expresión; de esta forma, en los años ochenta, cuando ya el problema de la polución ambiental era severo, se eliminó la planeada introducción del transporte eléctrico no contaminante en la capital de la República. Los ejes viales se convirtieron en potente infraestructura que fomentó la motorización individual, en tanto que el Metro expandió su clientela en porcentajes menores que en el decenio precedente y aun inferiores al incremento de sus ampliaciones, probablemente debido al inadecuado trazo de las nuevas líneas (líneas 5 y 6) y a la ampliación de la mancha urbana, más acelerada que la del Metro.

#### *A. Los colectivos: ¿solución al problema de transporte?*

El dato más llamativo del transporte urbano a lo largo del decenio de los ochenta es la impresionante expansión de los taxis colectivos, inicialmente en su versión de sedanes "tolerados", posteriormente de sedanes y combis legalizados y, finalmente, de minibuses. Lo cierto es que los colectivos constituyen una realidad que surgió en las principales ciudades de América Latina conforme la crisis económica se fue agudizando y con ella la penuria fiscal. Así, este medio de transporte se presentó como una "solución transitoria" que se volvió permanente dado el hueco que generó la retracción de la inversión gubernamental en el sector, y como una alternativa de autoocupación para un importante sector de población sin posibilidades de empleo en otras actividades. Así, en el presente se calcula que cerca de un millón de personas dependen directa e indirectamente de los taxis y colectivos. Como puede inferirse de los cuadros anteriores, los colectivos más que duplican, sorprendentemente, el número de viajes efectuados entre 1979 y 1989 y constituyen en números absolutos el medio de transporte que mayor porción de viajes cubre en la actualidad en el AMCM.

Las consecuencias de esta expansión son varias y de gran importancia no sólo para el transporte en la cuenca de México sino también, como hemos dicho, para el desarrollo de los asentamientos humanos en la misma y en el deterioro del ambiente metropolitano. Además de lo señalado, la expansión de los colectivos ha generado, fundamentalmente, la pérdida de eficiencia general del sistema de transporte y la desarticulación de las políticas sectoriales, ya que ha provocado:

—Que se desvirtúe el subsidio al transporte público capitalino, al trasladar parte de sus beneficios a los concesionarios y permisionarios priva-

dos que con elevadas tarifas ventajosamente se “eslabonan” con el servicio de transporte del gobierno de la ciudad.<sup>13</sup>

—El rezago del “sistema” global de transporte colectivo debido a la utilización de opciones atrasadas tecnológicamente, impropias en su diseño y operación así como inadecuadas para el tensionado medio ambiente metropolitano. Todo esto, independientemente del desperdicio que implica el uso irracional de las unidades compitiendo entre sí, sin un arrendamiento centralizado del flujo según horarios de intensidades de demanda en cada ruta.

—La exacerbación de tensiones en el tránsito urbano, suburbano e interurbano de la cuenca de México, ya que estas unidades son de baja capacidad, se usan de manera intensiva y sus operadores, en no pocas ocasiones, infringen las reglas de tránsito y de trato a los usuarios y a otros conductores de unidades de transporte, lo que genera serios problemas de seguridad.

Probablemente en la base de las problemáticas provocadas por la desproporcionada expansión de los colectivos y de la ausencia de medidas para su efectivo control se encuentre el pacto clientelar político prevaliente entre importantes organizaciones de taxistas y el partido oficial. En este sentido estamos convencidos de que la descorporativización de estos prestadores de servicio público, la democratización real de sus organizaciones, sindicatos, uniones y cooperativas, unida a la planeación y control públicos de su actividad redundarían en una verdadera modernización, organización y eficiencia del transporte colectivo en la cuenca de México.

### B. Doce años después: el problema se agudiza

Después de 12 años de grandes obras viales, de la construcción de sistemas carreteros y de decenas de kilómetros adicionales de Metro, al finalizar el decenio de los ochenta la comunidad de la metrópoli subraya al transporte como el principal problema de la ciudad. En el Programa Integral de Transporte, dado a conocer en enero de 1990, las mismas autoridades diagnosticaban los siguientes aspectos principales:<sup>14</sup>

—La ciudad de México se encuentra actualmente en una situación muy

<sup>13</sup> Eliseo Álvarez Jurado, *El subsidio al Metro de la Ciudad de México*, tesis de licenciatura en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1991.

<sup>14</sup> Coordinación General del Transporte y COTREM, *Programa Integral de Transporte*, México, 1990.

difícil. Su futuro depende de la modificación de muchas tendencias. Además de resolver su propia problemática, la política de transporte puede apoyar o entorpecer muchas de las grandes decisiones sobre el futuro del medio ambiente y el ordenamiento del crecimiento. En el programa se señala, asimismo, que la continuidad del crecimiento del Área Metropolitana de la Ciudad de México registrará una tasa cercana a 5% anual.

De los habitantes de la metrópoli, 6 de cada 10 residen en el Distrito Federal y el resto en más de 20 municipios conurbados del estado de México. En esta zona, que abarca poco más de 2 000 km<sup>2</sup>, enclavada en una cuenca cerrada a 2 240 metros sobre el nivel del mar, se realizan 29.45 millones de viajes/persona al día. La mitad de la población actual son niños y jóvenes que al incorporarse a la población económicamente activa provocan crecimientos de la demanda de empleo, vivienda, educación, salud, vialidad y transporte.

—La propia infraestructura de transporte, expresa el Programa Integral mencionado, presenta serias tensiones. La capacidad de servicio de las vialidades principales quedó superada por el exceso de vehículos, de tal manera que en las horas de mayor demanda, sobre todo en las mañanas, la velocidad se reduce drásticamente, llegando en promedio a 7 km por hora... El sistema de vialidades está constituido por no más de 30 arterias principales, todas ellas dirigidas hacia la Zona Central.

—Las necesidades de traslado de la población tienden a concentrarse en el espacio y en el tiempo. En el periodo de máxima demanda, entre las 6 y las 9 horas, siete de cada diez viajes son para dirigirse al trabajo o a la escuela; asimismo, existe otro tramo de aguda demanda entre las 16 y las 19 horas.

—De los viajes que se generan en el lapso matutino, poco más de la tercera parte corresponde a las delegaciones Gustavo A. Madero, Iztapalapa y a los municipios de Ecatepec y Nezahualcóyotl. Asimismo, 44% de los viajes tiene como destino las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez. De los 29.45 millones de viajes que se realizan en la Zona Metropolitana en días laborales, tres de cada cuatro se movilizan en el Distrito Federal.

—Con relación al medio de transporte en que se realizan los 29.45 millones de viajes-persona-días, 85% de los usuarios emplea los 139 282 vehículos del servicio público y el restante 15% se moviliza en 2.37 millones de vehículos particulares.

—Día con día los autos privados, las combis y los minibuses han ido ganando terreno. Su crecimiento incide directamente en los niveles de contaminación y provoca congestionamientos por la saturación de los espacios

viales, ya que en el transporte existe una relación inversa entre la eficiencia del sistema y la capacidad de la unidad.

—Es común encontrar rutas que son servidas por varios modos de transporte, duplicidad que contrasta con zonas no atendidas, todas ellas con población de bajos ingresos. En Iztapalapa, Álvaro Obregón, Milpa Alta y el norte de Gustavo A. Madero predomina el transporte concesionado, los usuarios son de escasos recursos y pagan el transporte más caro de la ciudad.

Las particulares condiciones geográficas de la cuenca del Valle de México, ampliamente expuestas en los capítulos anteriores, aunadas a la creciente afluencia vehicular y a la demanda de transporte ocasionada por el crecimiento demográfico y económico de la ciudad, agudizan la contaminación del ambiente: 100% de las emisiones de plomo (Pb) y alrededor de 82% de las de monóxido de carbono (CO) se deben a la circulación de vehículos de gasolina. En cuanto a la generación de ozono, los automóviles, los cargueros, los minibuses y las combis resultan ser las unidades que más contribuyen a contaminar. Los autobuses y camiones que utilizan diesel también aportan su cuota de contaminantes: humos, azufre y óxidos de nitrógeno.

—La contaminación atmosférica tiene cuatro de sus seis causas más graves en el transporte. La altura de la ciudad de México y las bajas velocidades reducen la eficiencia de los motores de combustión interna. Asimismo, y aunque los distintos modos de transporte contaminan de manera diferente, los mayores volúmenes provienen de los automóviles particulares, tanto en la generación por viaje/persona como en volumen total.<sup>15</sup>

Como puede concluirse de los párrafos anteriores, las autoridades del ramo del transporte del Área Metropolitana, han tomado conciencia, al inicio del actual régimen, de la gravedad del problema y de varias de sus principales manifestaciones. De ese diagnóstico derivan también diversas propuestas de planeación y programación del transporte metropolitano que en esencia plantean:

—Dar atención prioritaria a la transportación popular mediante las unidades propiedad del gobierno capitalino. Así, se propone que la Ruta-100 atienda las zonas de más bajos ingresos que carecen del servicio, en tanto que el Metro se planea que actúe como vínculo entre las áreas populares y el resto de la ciudad.

—Se propone el reordenamiento complementario de los otros modos de transporte y de los traslados según los siguientes criterios: 1) buscar la

<sup>15</sup> *Ibidem*, partes I y II.

coordinación metropolitana, especialmente en la atención a los municipios conurbados, donde se presentan los mayores ritmos de crecimiento del Valle de México; 2) fortalecer el transporte colectivo y, dentro del Circuito Interior, particularmente, impulsar el transporte colectivo eléctrico; 3) en las zonas intermedias de clases media y alta, introducir rutas concesionadas de autobuses que alimenten las estaciones del Metro y permitan los viajes locales. En los principales corredores utilizados por autos en el poniente de la ciudad, se estudia la posibilidad de concesionar sistemas de transporte colectivo de carril confinado que sustituyan al automóvil privado.<sup>16</sup> En cuanto a los colectivos, se planea convertirlos gradualmente en sistemas complementarios de alimentación de las líneas de la Ruta-100, de los autobuses y del Metro.

—Complementariamente se propone el inicio de un sistema de trenes radiales que conecten la ciudad de México con otras ciudades situadas en cuencas externas al Valle de México.

—En tanto “...la política de vialidad apoyará a la de transporte, evitando la ampliación de la infraestructura que sólo apoya a los automóviles a través de una selección cuidadosa de proyectos bajo el objetivo de ir balanceando y complementando la estructura vial a través de la terminación de los proyectos inconclusos de las grandes obras como el anillo periférico, circuito interior y los ejes viales. Los estacionamientos se irán organizando para desalentar el uso del automóvil en las zonas centrales congestionadas mediante tarifas escalonadas. Se estimulará la construcción de estacionamientos en los lugares adecuados y se utilizarán parquímetros con la misma estructura de precios y una estancia de duración limitada para ordenar el estacionamiento en la vía pública y propiciar el uso de los edificios de estacionamiento”.<sup>17</sup>

Como puede derivarse de lo anterior las propuestas de planeación incorporan un enfoque metropolitano, a pesar de ser incompleto, y, por primera vez incluye propuestas de transporte que impactarán directamente un radio considerable dentro de la cuenca de México.

### *C. Evaluación de la planeación*

En primer lugar, resulta crucial destacar el giro en la concepción de la planeación del transporte que representa el Programa Integral de Transpor-

<sup>16</sup> *Ibidem.*

<sup>17</sup> *Ibidem.*

te del presente régimen. En su formulación se ha pasado de la perspectiva predominantemente técnica ingenieril a la que privilegia los factores de orden político y social. Subyace en él una mayor consideración de los aspectos políticos de la intervención estatal en el transporte ciudadano. La atención prioritaria e inmediata de las zonas de la metrópoli habitadas por población de menores ingresos, particularmente en las que el partido oficial obtuvo baja votación en 1988, son indicativas de esta situación. Obviamente esta intencionalidad política no se riñe, necesariamente, con los objetivos de la atención social. También llaman sensiblemente la atención las condiciones de políticas en la elaboración del programa.

En segundo lugar, es notable el viraje que se dio a los aspectos pragmáticos en la formulación del plan. Junto a sus virtudes, el Programa Integral de Transporte (PIT) tiene, también limitaciones, entre las que destacan las siguientes.

—El pragmatismo, por ejemplo, limita y prácticamente elimina las posibilidades de la pretendida integralidad que en él se enuncia. De esta forma, se ha dado prioridad y se han concentrado recursos en políticas de transporte de gran envergadura en ciertas zonas específicas de la metrópoli, como el Metro férreo que corre sobre la calzada Zaragoza, sin prever los efectos colaterales en la organización de los otros modos de transporte y en la expansión urbana.

Su supuesta “integralidad” se contrapone de manera flagrante con los objetivos de otros programas también supuestamente integrales. En efecto, mientras el PIT propone, por ejemplo, disminuir la motorización individual en toda la cuenca de México, con el programa anticontaminante “Hoy no Circula” y el paquete de créditos blandos para la adquisición de taxis y colectivos, en los hechos han fomentado la multiplicación de estos vehículos de baja capacidad y la adquisición del segundo o tercer automóviles por parte de las familias. Estas contradicciones hacen emerger los limitantes fundamentales de ambos programas: la ausencia de una perspectiva verdaderamente integral hace de las medidas parciales meros “remiendos” que exigen de inmediato nuevas intervenciones públicas para paliar con nuevos remiendos la exacerbación de los problemas y sus contradicciones. Ejemplo significativo de lo anterior es la ampliación a dos días del programa “Hoy no Circula” en caso de contingencia ambiental, cuando el índice metropolitano de calidad del aire (IMECA), rebasa las 350 unidades.

Como puede inferirse de lo expuesto, el PIT está lejos de constituir una auténtica propuesta integral para el sector, además de que se contrapone a otras propuestas paralelas y que no derivan de una perspectiva global.

## EL TRANSPORTE HOY

El transporte metropolitano en la actualidad presenta dos facetas principales: en una de ellas aparecen las políticas de transporte público de la ciudad, que constituyen el esfuerzo más permanente, sistemático y consistente de los últimos 14 años en metrópoli alguna de América Latina. Éstas son, estamos convencidos, la batería de políticas y acciones más ambiciosas y continuas aplicadas en cualquiera de las grandes urbes de esa región.

A este respecto destacan: la tarifa única y el abono multimodal para el transporte eléctrico y de autobuses de la ciudad; el funcionamiento de organismos públicos integrados para la operación del servicio de autobuses del Distrito Federal, de los trolebuses, el tren ligero y el Metro; la presencia de la Coordinación General del Transporte que da coherencia a la gestión y planeación del transporte ciudadano; el Programa Integral de Transporte y Vialidad, que posibilita contar con lineamientos prácticos y políticos para la toma de decisiones en esta materia; la red del Metro cuyos 158 kilómetros superan la suma total de los metros en operación existentes en América Latina.<sup>18</sup>

Paralela y adicionalmente al PIT, también se difunde un Programa de Recuperación Ambiental cuyas propuestas comenzaron a aplicarse de inmediato. Son medidas de emergencia que afectan la transportación metropolitana: el programa "Hoy no Circula", la total renovación del parque vehicular de la Ruta-100, el cambio de camionetas combis por minibuses, el programa de apoyo oficial para la modernización de la flota de taxis que dan servicio en la ciudad. Este conjunto de medidas recientes, ágil y rápidamente implantadas destacan aún más por su amplitud y concepción técnico-ambiental subyacentes.

Sin embargo, es importante destacar que ambos programas, pretendiéndose integrales, se contradicen entre sí y presentan importantes faltas de congruencia. Así, mientras el PIT propone desalentar el uso del automóvil, el programa ecológico "Hoy no Circula", junto con otras circunstancias, ha provocado como se señaló la adquisición de autos adicionales. Igualmente el papel subsidiario y complementario que en el programa de transporte se asigna a los taxis colectivos se ve cuestionado por los apoyos gubernamentales para renovar la flota vehicular de este servicio concesionado.

El resultado es que la otra faceta del transporte metropolitano nos mues-

<sup>18</sup> González y Navarro, "Metro...", *op. cit.*

tra el *mantenimiento de la primacía de la motorización individual*, la cual en los últimos años incluso se ha incrementado, a pesar de las propuestas de planeación. Así, los autos particulares con más de 94% de participación en los vehículos, apenas cubren 14.94% de los viajes/persona/día del área metropolitana; en tanto 85% de los pasajeros se trasladan en 5.66% de las unidades de transporte.

Como puede derivarse de lo expuesto, la principal incongruencia de la planeación, programación y realidad actual del transporte en la cuenca de México *radica en la ausencia de una verdadera alternativa de transporte colectivo que coloque a los medios de transporte no contaminantes de elevada y mediana capacidades vertebrando al conjunto de los traslados*.

Para revertir la realidad descrita se debe partir de una concepción verdaderamente integral de todos los medios y global en la dimensión de la cuenca. Por el destacado lugar que la cuenca de México, ocupa en escala nacional se le debe asignar parte relevante dentro del Plan Nacional de Desarrollo, considerando su relación y efectos intersectoriales y su lugar privilegiado en el ámbito regional del país.

En segundo lugar, las propuestas de transporte no pueden desligarse de las referentes al desarrollo urbano-territorial, con una perspectiva de mediano y largo plazos que guíe, efectivamente, las decisiones al respecto.

De igual manera, debería formularse una propuesta de financiamiento viable que considere la función social de la actividad y las realidades territoriales y que permita abandonar el simplista modelo financiero dicotómico gobierno "subsidiador"/usuarios que pagan hasta ahora prevaleciente. Opcionalmente los costos de las alternativas de transporte de las mayorías debe ser responsabilidad de los distintos agentes involucrados y que de él se benefician: la industria automovilística, los empleadores, los agentes inmobiliarios, las instancias comunitarias, etcétera.

La visión integral y global a la que se hace referencia no puede, de ninguna manera, soslayar los efectos ambientales; incluso se debe asegurar que éstos adquieran una ponderación principal insoslayable que determine la calidad y características del servicio y, por supuesto, sus costos.

Sin embargo, cualquier política de transporte para la cuenca de México encontrará severas limitaciones si no se logra una efectiva "modernización" de la actividad que para empezar rompa el control político corporativo del sector prestador del servicio concesionado y permissionado el cual es, sin duda, el principal obstáculo (por los intereses creados interdependientes) al que se enfrentarán las posibles políticas de transporte imaginativas y de gran envergadura.

De manera complementaria, no puede aspirarse a una auténtica y per-

durable solución de la problemática del transporte en la cuenca de México si se soslaya la participación comunitaria en aquellos aspectos que le competen; fundamentalmente de la comunidad organizada. Esta presencia, sistemática propositiva, coadyuvaría al planteamiento de alternativas eficaces para el sector en la misma.

## IX

### LA DINÁMICA HABITACIONAL COMO INDICADOR DEL NIVEL DE VIDA URBANO

ALEJANDRO MÉNDEZ RODRÍGUEZ\*

Delinear los rasgos socioeconómicos de un problema habitacional implica, por una parte, analizar las principales características de la dinámica de la construcción de viviendas y, por otro, estudiar los arquetipos que ha adoptado el funcionamiento del mercado inmobiliario habitacional en la circulación de las viviendas.

Lo primero comprende el estudio del ritmo de construcción, tanto de viviendas propias como para alquiler, señalándose los matices o diferencias que adquieren por unidad administrativa es decir por delegación política o municipio en el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

De acuerdo con lo anterior, en la primera parte del presente capítulo se examina la información estadística sobre la producción de bienes inmuebles para uso habitacional, haciendo hincapié en el diagnóstico por municipio y delegación.

En cuanto a lo segundo, lo correspondiente a los patrones del mercado inmobiliario, se significan los distintos rasgos de la oferta de habitaciones, en particular los precios de las viviendas y de los terrenos, así como de la ubicación espacial de la oferta habitacional. Todo esto es objeto de la segunda parte del trabajo.

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Este trabajo forma parte del proyecto "La producción de bienes y servicios básicos", que se lleva a cabo bajo el auspicio del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. El autor agradece a la licenciada Sofía Ake Farfán su dedicación en el procesamiento electrónico de datos. Asimismo a la becaria Hilda Caballero Aguilar por su apoyo en la recopilación de datos.

## 1. CAMBIOS EN LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL EN LA ZMCM

En términos agregados, de 1970 a 1980 la ZMCM registró un aumento de 762 000 viviendas: 721 000 propias y 41 000 utilizadas por no propietarios.

### A. Vivienda propia y arrendada

Al comparar la información estadística de los censos generales de población y vivienda de 1970 a 1980 con la de los anteriores (1940, 1950 y 1960) es claramente notorio que a partir de 1970 se acentúa el cambio en la composición del inventario habitacional de la ZMCM en cuanto a la relación entre vivienda propia y arrendada.

Un rasgo sobresaliente de este cambio es la disminución de alrededor de 43 000 viviendas en la esfera del arrendamiento en la zona central del Distrito Federal durante el decenio de los setenta. De igual manera, en otras delegaciones políticas se observa un descenso en el número de viviendas habitadas por inquilinos o, en otros términos, por no propietarios; tal es el caso de Azcapotzalco que perdió 6 000 viviendas; Gustavo A. Madero, 2 000; Iztacalco, 6 000; Milpa Alta, 580 y Cuautitlán (éste perteneciente al estado de México), 589.

Por lo contrario, otro rasgo relevante de los cambios registrados en el sector habitacional son los incrementos significativos de viviendas para arrendamiento en algunas localidades como Iztapalapa, donde aumentaron en cerca de 11 000, pero más importante aún es que los aumentos más importantes se dieron en los municipios del estado de México pertenecientes a la zona metropolitana: Ecatepec cerca de 16 000 viviendas; Naucalpan, alrededor de 15 000; Netzahualcóyotl, 21 000 y Tlalnepantla, 12 000.

Así, mientras que en el Distrito Federal hubo 32 000 viviendas menos para arrendamiento, las ocupadas por sus propietarios se incrementaron en cerca de 356 000. Naturalmente, a simple vista esta situación significa una mejoría en la tenencia de la vivienda; sin embargo, también implica el agravamiento de las condiciones habitacionales de un gran porcentaje de la población citadina, ya que la parálisis en la construcción de vivienda para renta repercute directamente en el funcionamiento del mercado habitacional de arrendamiento.

El papel que han desempeñado los municipios conurbados en los últimos dos decenios ha sido impresionante, ya que el ensanchamiento habitacional de la zona metropolitana ha descansado en los municipios adyacen-

tes al Distrito Federal. Éstos incrementaron su oferta en alrededor de 74 000 viviendas para renta y en 3 400 en el rubro de vivienda en propiedad.

En términos generales, la nueva oferta de vivienda en renta se ha ubicado en los municipios conurbados de la zona norte y oriente del Distrito Federal: Ecatepec, Naucalpan, Netzahualcóyotl y Tlalnepantla. Cabe señalar que esto ha sido resultado, principalmente, de procesos de autoconstrucción desde los años cincuenta. Desde el punto de vista habitacional, este fenómeno consiste en el surgimiento y desarrollo del arrendamiento periférico. Esta modalidad ha implicado, entre otras cosas, la reformulación teórica y práctica del concepto de inquilinato, ya que el agente social-propietario del inmueble no es el gran propietario, sino el autoconstructor de bajos ingresos.<sup>1</sup>

### *B. Población urbana y tipos de tenencia*

Otro elemento básico para comprender y evaluar el proceso de cambio en la forma y el tipo de utilización de la vivienda es el número de ocupantes por tipo de tenencia. Durante los setenta disminuyó el número de personas por vivienda rentada. En la zona central, es decir, en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo, disminuyó en 529 000 personas; en la Álvaro Obregón, 37 000; en la Azcapotzalco, 82 000; en Coyoacán, 25 000; en Gustavo A. Madero, 103 000; en Iztacalco, 70 000 y en Milpa Alta, 3 000. Por el contrario, en los municipios conurbados este coeficiente aumentó significativamente; por ejemplo, en Ecatepec alcanzó 81 000 personas, Netzahualcóyotl 104 000 y Tlalnepantla 33 000. La disminución del número de personas que habitaban una vivienda no propia en el Distrito Federal da cuenta de un proceso de transformación de inmuebles asociado a un fenómeno de expulsión de inquilinos, ya que éstos en su mayoría han tenido que trasladarse a lugares más distantes del centro de la ciudad y de las zonas de trabajo, o sea a los municipios del estado de México.

De acuerdo con el cuadro 1, en promedio, de cada diez viviendas que se construyeron 9.5 se destinaron al uso de su propietario. De tal forma, la parálisis en la edificación de vivienda para rentar es muy notoria. Es más, puede afirmarse que esta actividad está materialmente congelada en el Distrito Federal. No obstante, como se dijo, en otro tipo, como la vivienda

<sup>1</sup> René Coulumb, "La vivienda de alquiler en las áreas de reciente urbanización", *Revista A, UAM-Azcapotzalco*, vol. VI, núm. 15, mayo-agosto de 1985.

periférica, se han registrado aumentos. Las localidades cuyo número relativo de inmuebles para arrendamiento se incrementó en proporciones elevadas son las siguientes: en Cuajimalpa de 100% de aumento, 23.9% se ubicó en la vivienda en renta; en Magdalena Contreras, 27%; en Naucalpan 26%, y Netzahualcóyotl 22 por ciento.

Con base en el mismo cuadro, se encontraron cambios en la distribución en el rubro de los ocupantes. La redistribución de la población existente en 1970 se relacionó con el proceso de metropolización de la ciudad de México. En varias delegaciones y municipios fue mayor el número de ocupantes que se sumaron al concepto de ocupantes propietarios de la vivienda que el incremento total registrado en la localidad. Es decir, en ciertos municipios se llevó a cabo una redistribución de la población, que se caracterizó por la transformación de inquilinos a propietarios.

Aunque parece contradictorio, de la población que se incrementó en toda la ZMCM, se aprecia un descenso de 15.5% de los ocupantes no propietarios y un aumento del 115.5% de los propietarios. Cabe aclarar que para comprender mejor los cambios en el número de personas, es necesario matizar dicha cifra. Ya a nivel desagregado, en este caso municipal, se observa que del 100% del incremento poblacional, 85% correspondió al concepto de propietarios y 15% a los no propietarios.

Ahora bien, el ritmo de construcción de viviendas revela un modelo de poblamiento de la ZMCM en el que de nuevo la participación de los municipios conurbados ha sido clave. En 1970, la ZMCM estaba integrada por los 12 cuarteles y 12 delegaciones del Distrito Federal, y 12 municipios del Estado de México. Esta ZMCM contaba con 1 506 894 viviendas, de las cuales sólo 19% se ubicaba en los municipios del estado de México. En 1980, la ZMCM se había extendido a 20 municipios, con 2 308 109 viviendas; de las que 32% se asentaba en el estado de México.

En ocasiones hacer análisis comparativos con base en información estadística oficial resulta complejo, ya que por lo general los conceptos y las agrupaciones de los datos cambian. Por tal motivo, con la finalidad de hacer algunas comparaciones de las características habitacionales de la ZMCM para el periodo 1970-1980, se optó por ampliar el número de municipios conurbados, reconocidos en diversos documentos oficiales y académicos para 1980. Cabe destacar que esta estrategia no modifica significativamente las cifras resultantes si sólo se considera el número de municipios integrantes de la ZMCM en 1970.

En el cuadro 2 se observa la transformación de los municipios y delegaciones de la ZMCM. En la zona central de la ciudad de México se ubicaban 36% de los inmuebles en 1970, cifra que en 1980 descendió a 23.5%.

CUADRO I

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL INCREMENTO DE VIVIENDAS Y OCUPANTES EN LA ZMCM  
POR LOCALIDAD Y TIPO DE TENENCIA, 1970-1980

<i>Localidad</i>	<i>Viviendas</i>			<i>Ocupantes</i>		
	<i>Total</i>	<i>Propia</i>	<i>Rentada</i>	<i>Total</i>	<i>Propia</i>	<i>Rentada</i>
ZMCM, 1970	100.00	94.51	5.49	100.00	116.67	-16.67
ZMCM, 1980	100.00	94.58	5.42	100.00	115.57	-15.57
Distrito Federal	100.00	109.37	-9.37	100.00	191.00	-91.00
Delegaciones	100.00	97.02	2.98	100.00	118.92	-18.92
Ciudad de México	100.00	-129.96	229.96	100.00	1.87	98.13
Álvaro Obregón	100.00	92.15	7.85	100.00	142.67	-42.67
Azcapotzalco	100.00	151.23	-51.23	100.00	-1 707.18	1 807.18
Coyoacán	100.00	98.75	1.25	100.00	112.88	-12.88
Cuajimalpa	100.00	76.06	23.94	100.00	82.22	17.78
Gustavo A. Madero	100.00	104.04	-4.04	100.00	164.78	-64.78
Iztacalco	100.00	151.03	-51.03	100.00	350.23	-250.23
Iztapalapa	100.00	90.56	9.44	100.00	96.97	3.03
Magdalena Contreras	100.00	72.95	27.05	100.00	80.00	20.00
Milpa Alta	100.00	124.73	-24.73	100.00	123.63	-23.63
Tláhuac	100.00	94.67	5.33	100.00	97.71	2.29
Tlalpan	100.00	90.49	9.51	100.00	96.93	3.07
Xochimilco	100.00	87.37	12.63	100.00	112.90	-12.90
Municipios conurbados, 1980	100.00	82.13	17.87	100.00	87.04	12.96
Municipios conurbados, 1970	100.00	80.70	19.30	100.00	85.71	14.29
Atizapán de Zaragoza	100.00	88.81	11.19	100.00	90.97	9.03

Coacalco	100.00	84.39	15.61	100.00	85.88	14.12
Cuautitlán	100.00	-65.45	165.45	100.00	11.47	89.53
Chimalhuacán	100.00	96.61	3.39	100.00	97.98	2.02
Ecatepec	100.00	80.87	19.13	100.00	83.54	16.46
Huixquilucan	100.00	83.90	16.10	100.00	87.03	12.97
Naucalpan	100.00	73.86	26.14	100.00	82.84	17.16
Netzahualcóyotl	100.00	77.47	22.53	100.00	82.23	17.77
La Paz	100.00	86.04	13.96	100.00	91.01	8.99
Tlalnepantla	100.00	82.01	17.99	100.00	89.97	10.03
Tultitlán	100.00	88.24	11.76	100.00	92.34	7.66
Atenco	100.00	107.34	-7.34	100.00	108.41	-8.41
Chalco	100.00	98.84	1.16	100.00	103.51	-3.51
Chiautla	100.00	145.74	-45.74	100.00	132.36	-32.36
Chicoloapan	100.00	105.73	-5.73	100.00	108.78	-8.78
Chiconcuac	100.00	104.89	-4.89	100.00	108.68	-8.68
Ixtapaluca	100.00	100.26	-0.26	100.00	105.58	-5.58
Nicolás Romero	100.00	96.51	3.49	100.00	98.88	1.12
Tecámac	100.00	91.77	8.23	100.00	93.61	6.39
Texcoco	100.00	85.93	14.07	100.00	97.77	2.23

Fuente: IX Censo General de Población y Vivienda, Distrito Federal, cuadro 32, p. 219; Estado de México, cuadro 32, pp. 637-639. X Censo General de Población y Vivienda, cuadro 21, p. 85; Estado de México, cuadro 21, pp. 462-467.

En las delegaciones en 1970 se asentaba 42 y 44% en 1980. Así, sólo el Distrito Federal en 1970 albergaba 78.9% de la viviendas de la ZMCM; en 1980, en cambio, a 67.9%. En sentido contrario, los municipios conurbados aumentaron su participación, pues de ubicarse ahí 21% de las viviendas en 1970, diez años más tarde el porcentaje se elevó a 32. En el decenio de los setenta, el ritmo de construcción en los municipios conurbados ha sido imprecionante, tanto por la condiciones de edificación como por el número de viviendas levantadas. Merece resaltar el hecho de que en Tlalnepantla, Netzahualcóyotl, Ecatepec y Naucalpan se ubicaba 23.8% del total de viviendas de la ZMCM en 1980.

Ahora bien, al desagregar el total de viviendas en propiedad y rentadas, se observan ciertos cambios. En la zona central del Distrito Federal, en el primer caso, se registró un descenso de 21 a 11% de 1970 a 1980. En las delegaciones hubo un ligero aumento, de 47.7 a 48.6%. Por lo que toca al Distrito Federal, su participación con relación al total de la ZMCM descendió de 68.7 a 60.5%. En contrapartida, aumentó, por supuesto, la participación de los municipios, de 31.3% en 1970 a 39.5% en 1980. De igual manera, al examinar el rubro de vivienda rentada se halló que las delegaciones centrales disminuyeron su participación de 48 a 41% en 1970-1980. Por su parte, en las otras delegaciones descendió muy poco, de 38.4 a 37.8%. Lo cual en promedio se expresó en el Distrito Federal en una reducción de 86.6 a 79.2%. Los municipios aumentaron su participación de 13.4 a 20.8 por ciento.

Desde el punto de vista de los ocupantes, la zona central albergó 32% del total en 1970 y 19.5% en 1980. Este cambio obedeció, principalmente, a los cambios del uso del suelo y del inmueble en las cuatro delegaciones centrales; las otras mantuvieron su participación en 1970 y 1980. En conjunto, mientras en 1970 el Distrito Federal alojó a 77.2% de la población, en 1980 ese porcentaje disminuyó notablemente, a 64. Por su parte, los municipios incrementaron el número relativo de población de 22.8 a 36 por ciento.

Finalmente, el número de ocupantes no propietarios o inquilinos sufrió algunas transformaciones en cuanto a su distribución en el espacio de la ZMCM: en 1970, 45% tenía su domicilio en la zona central; en 1980 sólo 37%. En el primero de esos años 40% de los habitantes de la ZMCM habitaban vivienda en las otras delegaciones, proporción que en 1980 descendió a 38.9%. Esto significó que el Distrito Federal en 1970 albergara a 85.7% de los inquilinos y en 1980 sólo 76.7%. En cambio, en los municipios conurbados aumentaron de 14.3 a 23.2 por ciento.

CUADRO 2

DISTRIBUCIÓN DE LAS VIVIENDAS Y OCUPANTES EN LA ZMCM SEGÚN EL TIPO DE TENENCIA Y POR LOCALIDAD, 1970-1980

	<i>Viviendas en 1980</i>			<i>Ocupantes en 1980</i>			<i>Viviendas en 1970</i>			<i>Ocupantes en 1970</i>		
	<i>Total</i>	<i>Propia</i>	<i>Rentada</i>									
Delegaciones	44.32	48.61	37.87	44.53	47.46	38.93	42.41	47.71	38.40	44.60	49.06	40.53
Ciudad de México	23.61	11.86	41.29	19.53	9.93	37.86	36.48	21.01	48.19	32.60	18.81	45.29
Municipios conurbados, 1980	32.07	39.53	20.84	35.94	42.60	23.21	21.11	31.28	13.41	22.80	32.13	14.27

Fuente: IX Censo General de Población y Vivienda, Distrito Federal, cuadro 32, p. 219; Estado de México, cuadro 32, p. 637-639; X Censo de Población y Vivienda, Distrito Federal, cuadro 21, p. 85; Estado de México, cuadro 21, pp. 462-467.

### *C. Dinámica de la construcción de viviendas*

Las tasas de construcción por municipio han sido elevadas en ciertas localidades del estado de México, lo cual ha significado un mayor rezago de los servicios públicos, especialmente en los municipios que no cuentan con ingresos suficientes para financiar el crecimiento urbano de sus localidades. El municipio que creció más en cuanto al número de viviendas fue Coacalco, que de 1970 a 1980 sextuplicó su inventario habitacional; le siguen Tecámac, que creció 290%, Atizapán de Zaragoza, 349%; Chimalhuacán, 241%; Ecatepec, 239% y Chicoloapan, 99%. Siguiendo con la clasificación, respecto del incremento de viviendas en el Distrito Federal, se registró un incremento de 28% en el centro de la ciudad, y 56% en las delegaciones (véase el cuadro 3).

En el periodo 1970-1980 se registraron diversos cambios en la composición de la vivienda según el tipo de tenencia; destaca la mayor importancia de la propiedad. Así, en la zona central 24.8% de las viviendas de las delegaciones las ocupaban sus propietarios en 1970; en cambio, en 1980 la cifra ascendió a 30.2%. Las otras delegaciones registraron un aumento en las viviendas en propiedad de 48 a 65.9% en esos años. En promedio, en el Distrito Federal, 37.5% eran viviendas propias y diez años después llegaron a representar 53.5%. Por su parte, en los municipios conurbados se incrementó de 63 a 74%. Con relación a los ocupantes, en la zona central pasó de 27.5 a 33% y en las otras delegaciones de 52.5 a 69.9%. En los municipios se incrementó de 67 a 77.8 por ciento.

Desde otro punto de vista, la vivienda arrendada por localidad ha disminuido significativamente en todas las delegaciones con relación al total de viviendas existentes en la localidad respectiva. En las delegaciones centrales se alteró de 75 a 69%; en las demás, de 51 a 34%, y en los municipios de 36 a 25.9%. Si se parte del número de ocupantes, se encuentra que en las cuatro delegaciones centrales descendió de 72 a 66%, mientras que en las otras pasó de 47.5 a 30%, y en los municipios de 32 a 22 por ciento.

De acuerdo con la distribución porcentual de las viviendas y ocupantes por tipo de tenencia, por delegación y municipio, se pueden integrar tres grupos: a) con alto número de viviendas en renta, b) con número medio de viviendas, y c) con bajo número. En el primer caso están todas las localidades con más de 40% de vivienda en renta, como las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco. El grupo medio abarca las localidades que presentan entre 15 y 40% de vivienda en renta, las cuales suman 19 localidades. Finalmente, las localidades de bajo arrendamiento, únicamente 10.

En 1980, en conjunto, 41% de la población del Distrito Federal habitaba una vivienda que no era de su propiedad, y 22% en el estado de México.

## 2. LA OFERTA DE VIVIENDA EN LA ZMCM A PRINCIPIOS DE LOS NOVENTA

Con objeto de conocer algunas características de la oferta de vivienda se elaboró un sistema de procesamiento de datos sobre las rentas de los diversos inmuebles, como cuartos, departamentos y casas unifamiliares, así como de los valores de las inmuebles y terrenos en la ZMCM. Esta información se procesó por colonias (la fuente principal fueron los periódicos y revistas). Se crearon diversos archivos de bases de datos en el paquete DBASE IV, se utilizó el paquete SPSS/PC versión 3 para los cálculos estadísticos. Para la presentación de los resultados se recurrió al programa EXCEL y al LOTUS 1-2-3 para el manejo de cuadros y gráficas. Finalmente se usó el Paintbrush para los diagramas, y el Wordstar 5 para la edición.

Con objeto de analizar y mostrar gráficamente la ubicación de la oferta de vivienda, el Área Metropolitana de la Ciudad de México se dividió con sus más de 2 000 colonias en 27 zonas urbanas rectangulares. Cabe aclarar que esta modalidad de fragmentar el espacio urbano no se basa en todos los criterios de definición de zonas homogéneas, sino en el hecho de agrupar geográficamente un conjunto de colonias con el fin de mostrar la distribución espacial de algunas características del mercado inmobiliario.

### A. *El mercado de la tierra urbana*

El primer indicador del ritmo del mercado inmobiliario es la compraventa de terrenos. La ciudad de México se ha caracterizado por la expansión horizontal, es decir, por la incorporación de grandes extensiones de tierra, provenientes del régimen ejidal y comunal, al uso urbano. A pesar de las reiteradas políticas de densificación urbana promovidas desde principios de los años treinta, este modelo de crecimiento de la ciudad ha implicado la estructuración de un tipo de ciudad "chaparra". Así, el mercado inmobiliario ha fincado parte de su dinámica en la tierra urbana.

Con base en la información recabada acerca de la compra-venta de terrenos, se elaboró el diagrama 1 para el año 1991. En él se observa que la mayor cantidad de suelo en venta se encuentra en la periferia de la ciudad, correspondiente a las zonas Z 1, 3, 4, 21, 25 y 27.

Cabe señalar que en el norte de la urbe se ubican los porcentajes altos de comercialización de terrenos; alrededor de 22% de la oferta se ubica

CUADRO 3

ZMCM: INCREMENTO PORCENTUAL DE VIVIENDAS Y OCUPANTES, 1970-1980

<i>Localidad</i>	<i>Viviendas</i>			<i>Ocupantes</i>		
	<i>Total</i>	<i>Propia</i>	<i>Rentada</i>	<i>Total</i>	<i>Propia</i>	<i>Rentada</i>
ZMCM, 1970	48.03	107.27	4.57	34.45	85.62	-10.82
ZMCM, 1980	49.32	108.27	4.70	35.89	86.92	-10.69
Distrito Federal	28.58	83.27	-4.29	12.76	58.08	-20.00
Delegaciones	56.05	112.18	3.24	35.68	80.82	-14.21
Ciudad de México	-3.36	17.62	-10.29	-18.60	-1.26	-25.19
Álvaro Obregón	41.21	78.20	6.29	19.14	52.76	-16.93
Azcapotzalco	12.96	56.94	-10.12	-0.85	39.01	-24.66
Coyoacán	85.68	142.27	2.65	58.78	105.71	-20.33
Cuajimalpa	143.57	179.74	87.59	114.85	147.13	57.00
Gustavo A. Madero	27.17	62.08	-2.01	13.47	43.72	-17.72
Iztacalco	16.56	59.68	-14.54	5.90	44.41	-27.64
Iztapalapa	138.70	240.12	27.45	115.65	198.35	8.07
Magdalena Contreras	135.77	160.35	96.07	102.94	127.30	58.30
Milpa Alta	39.75	62.29	-48.21	40.16	61.83	-48.15
Tláhuac	131.65	155.74	35.14	112.25	134.82	13.77
Tlalpan	176.52	243.73	48.72	143.18	211.64	12.76
Xochimilco	85.86	111.38	33.22	-40.48	-66.23	16.84
Municipios conurbados, 1980	126.86	163.20	62.70	114.24	147.83	45.23
Municipios conurbados, 1970	130.56	168.31	67.36	118.11	152.94	49.93
Atizapán de Zaragoza	349.49	445.54	128.91	313.15	398.32	99.31

Coacalco	689.22	739.24	504.66	598.16	645.83	412.81
Cuautitlán	-5.63	6.53	-21.37	-16.13	-3.07	-35.95
Chimalhuacán	241.65	293.27	40.17	177.54	212.27	19.91
Ecatepec	239.06	287.79	139.32	227.68	269.46	127.42
Huixquilucan	131.80	135.58	115.08	110.27	114.39	88.79
Naucalpan	86.46	112.50	52.26	72.76	99.88	31.49
Netzahualcóyotl	105.50	123.18	70.64	101.66	118.73	61.05
La Paz	178.24	251.96	63.59	169.61	239.27	42.98
Tlalnepantla	107.18	156.85	43.86	90.88	139.08	22.12
Tultitlán	169.68	199.67	79.78	139.43	169.11	44.78
Atenco	47.16	56.12	-35.33	41.20	48.93	-39.83
Chalco	81.12	103.38	4.18	69.66	90.67	-11.94
Chiautla	22.93	41.18	-55.66	30.11	48.40	-55.23
Chicoloapan	199.54	406.46	-23.77	157.02	299.56	-32.07
Chiconcuac	29.54	33.20	-21.62	21.41	24.56	-35.29
Ixtapaluca	86.13	152.84	-0.51	80.68	148.23	-10.58
Nicolás Romero	121.15	146.84	20.75	112.09	136.81	6.59
Tecámac	290.38	360.70	91.48	265.99	325.96	71.99
Texcoco	48.39	58.19	23.86	36.76	48.73	3.13

Fuente: *IX Censo General de Población y Vivienda, Distrito Federal*, cuadro 32, p. 219; *Estado de México*, cuadro 32, pp. 637-639; *X Censo General de Población y Vivienda*, cuadro 21, p. 85, *Estado de México*, cuadro 21, pp. 462-467.

ahí; en cambio, al sur sólo se presenta 2% de la oferta. Comparando la parte oriente con la poniente, se observa que 29.1% de las acciones inmobiliarias se realizan en el oriente, y 25.3% en el poniente.

Con respecto a las zonas centrales Z 9, 10, 11, 13, 14 y 15, las transacciones inmobiliarias de tierra urbana han llegado a sus límites. El porcentaje de participación en el conjunto de la venta de terrenos es mínimo (1, 2.4, 2.4, 2.6, 2.4 y 1.1%, respectivamente). En conjunto estas zonas ofrecen 11.8 por ciento.

Merece especial mención la franja comprendida en las zonas Z 17 a Z 24, que se define como un área intermedia del sur de la ciudad. En ella se localiza cerca de 38% de la oferta de terrenos.

La franja incluida en Z 1, 2 y 3, que corresponde al norte de la ciudad, registra el nivel inferior de los precios del terreno por metro cuadrado, asimismo, la oferta de terrenos en las zonas Z 16, 21, 27, y 25 que forman parte de la periferia de la ciudad, se caracterizan por comercializar terrenos del nivel inferior de precios. Por el contrario, los valores más altos del precio por metro cuadrado se localizan en las zonas centrales (Z 13 y 15).

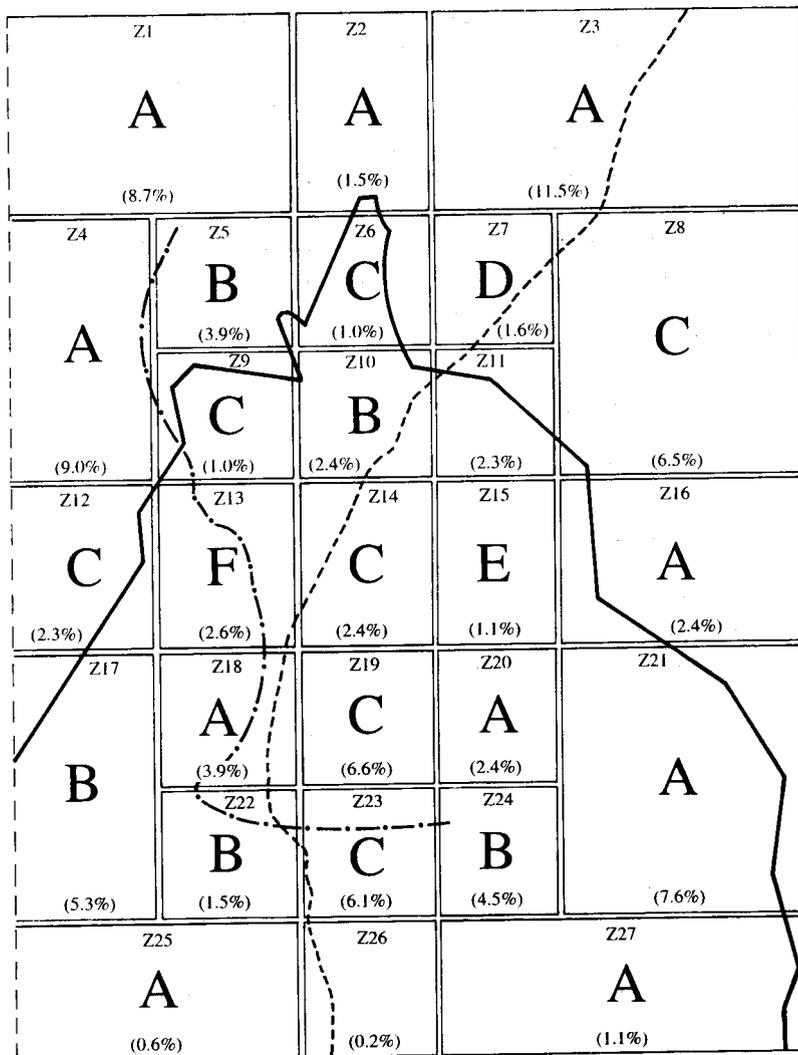
En síntesis, se observa que la franja oriente es más dinámica que la poniente en la venta de terrenos. De igual forma, la norte supera a la sur. Sin embargo, la franja intermedia sur es la de mayor dinamismo de la ciudad de México. Finalmente, en las zonas centrales es mínimo el ritmo de venta de terrenos.

### *B. La oferta de inmuebles en arrendamiento*

Uno de los obstáculos fundamentales en la investigación urbana en México ha sido la falta de información estadística sobre los aspectos medulares del crecimiento urbano. En el caso del arrendamiento, el sector público no considera la sistematización de la información estadística al respecto. Por otro lado, el sector privado está interesado en otras cuestiones del arrendamiento, como las legales, constructivas y administrativas. En general, se ha discutido jurídica, social y económicamente sobre la problemática inquilinaria, sin contar con información de primera mano. Por esta razón en el presente apartado se pretende delinear la estructura de rentas en la ciudad de México con base en métodos estadísticos y en la información de las secciones de avisos de la prensa. Sin embargo, cabe aclarar que los datos se limitan a un tipo de vivienda y deja de lado un amplio sector de la vivienda en renta, por ejemplo, en las colonias populares.

FIGURA 1

PRECIOS Y UBICACIÓN DE LA OFERTA DE TERRENOS EN EL AMCM, 1991



— Límites del Distrito Federal  
 - - - Av. Insurgentes  
 - · - · - Periférico  
 ( . %) Porcentaje de la oferta con respecto al total

Rangos de precios por metro cuadrado  
 (precios corrientes)  
 A = Menos de 100 mil    C = de 201 a 301 mil  
 B = de 100 a 200 mil    D = de 301 a 400 mil

El muestreo consistió en recabar información sobre las características de los inmuebles de 1970 a 1989, en especial en el periodo 1980-1989. Se procuró obtener el monto de la renta, la colonia en donde se ubica la vivienda, el número de recámaras y el teléfono donde informan. Con los datos de los precios de la renta se realizó una serie estadística a fin de conocer con certeza el comportamiento de los precios y su relación con los salarios de la población. El dato de la colonia tiene el objeto de comprobar cuáles son las principales colonias en donde se ubican los inmuebles y su correspondencia con el proceso de urbanización. El número de recámaras se empleó para inferir el tamaño del inmueble.

Toda la información recuperada se procesó mediante un programa de computación elaborado expresamente para tal fin. Se llegó a procesar cerca de 10 000 datos y los resultados se utilizan como parte fundamental en este apartado.

#### i) *Diagnóstico general de los inmuebles en arrendamiento*

Recientemente algunos centros de investigación y organismos públicos y privados han realizado diagnósticos de la vivienda en renta con diversos métodos y técnicas. Los resultados de sus trabajos han aportado información útil para la comprensión del problema inquilinario. En este apartado se incorporan algunas de sus tesis y conclusiones.<sup>2</sup> Por otro lado, se presentan los resultados de un muestreo realizado para conocer los principales rasgos de las viviendas rentadas en la ZMCM.

Así, como puede apreciarse en el cuadro 4, la renta promedio fue de 6 529.00 pesos en 1980. En cambio, a principios de 1984 ascendió a 37 423.00 pesos, lo que significa que las rentas aumentaron 4.7 veces. En este periodo se observan incrementos constantes debido principalmente al proceso inflacionario, así como al libre juego de la oferta y la demanda de viviendas en arrendamiento.

Comparando la renta promedio con el número de días de salario mínimo necesarios para cubrirla, se observa que la renta promedio de 1980 equivalía a 38.4 días de salario mínimo (d.s.m.). En cambio diez años antes dicho promedio era de 35.7 d.s.m. Es decir que entre 1971 y 1980 las rentas

<sup>2</sup> Álvaro Portillo, *El arrendamiento de vivienda en la Ciudad de México*, UAM-Iztapalapa, 1985, núm. 5, 110 p.; Cuauhtémoc Carrasco, "El problema de la vivienda de alquiler en la Ciudad de México: estudio exploratorio de la oferta en el periodo 1980-1986", en *Contaduría y Administración*, septiembre-octubre de 1987, pp. 49-50; Martha Schteingart, "El sector inmobiliario y la vivienda en crisis", en *Comercio Exterior*, vol. 34, núm. 8, agosto de 1984.

registraron aumentos ligeramente superiores a los de los salarios mínimos. Empero, durante los siguientes cinco años, para cubrir las rentas promedio, el inquilino debía destinar mayor número de salarios mínimos. Así se tiene que entre 1980 y 1984 los días de trabajo necesarios para solventar los gastos de renta se incrementaron de 38.4 a 55.1 d.s.m. De este modo, el inquilino debe trabajar 43% más para cubrir el importe del alquiler.

El encarecimiento de la vivienda ha repercutido abiertamente en el escenario urbano, acentuando el proceso segregacionista de las fuerzas del mercado inmobiliario y empeorando las siempre deterioradas condiciones de habitación de la población metropolitana.

Por supuesto que estos aumentos de renta afectan primordialmente a los sectores de la población cuyos salarios no rebasan el mínimo —que en la ZMCM representan 43.7% de la población económicamente activa en 1980—, ya que deben destinar mayor porcentaje de su ingreso al pago de la renta —que en condiciones normales debe ser alrededor de 20% del total

## CUADRO 4

RENTAS PROMEDIO DE LOS DEPARTAMENTOS EN EL DISTRITO FEDERAL  
(A precios corrientes)

Año	Renta (pesos)	Equivalencia en días de salario mínimo
1971	1 142.80	35.7
1976	2 277.55	26.9
1977	2 843.36	26.7
1978	3 486.75	29.1
1979	4 773.38	34.6
1980	6 529.20	38.4
1981	8 530.87	40.6
1982	13 233.88	50.9
1983	24 519.08	53.9
1984	37 423.02	55.1
1985	61 742.31	58.2
1986	138 078.34	66.8
1987	328 500.00	73.0
1988	695 520.00	86.4
1989	851 904.00	98.6

Fuente: Muestreo, "Las rentas en el Distrito Federal", elaboración propia.

de las percepciones de la familia—, reduciendo, por tanto, gastos en el consumo familiar de alimentos, vestido, salud, recreación y otros.

De igual forma, al comparar la evolución de los montos de las rentas bajas con las más altas registradas en el muestreo, se observan incrementos parecidos cada año, en ocasiones diferentes, pero compensatorios con los subsiguientes años (véase el cuadro 5). Sin embargo, cabe señalar que el porcentaje de viviendas económicas ha disminuido en la oferta de inmuebles; en cambio, los departamentos más caros presentan una tendencia a incrementar su número.

De acuerdo con los datos obtenidos en los periódicos *Excélsior* y *El Universal*, las colonias en donde se ofrecen departamentos económicos son, entre otras: Moderna, Moctezuma, Viaducto Piedad, Anáhuac, Portales, Guerrero, San Pedro de los Pinos, Prohogar, Poptla y Clavería. Cabe señalar que en este tipo de departamentos de renta mínima se registraron aumentos por debajo de las tasas de inflación reportadas por el Banco de México; la de 1984, por ejemplo, se estimó en 64% respecto de 1983, y por su lado, las rentas mínimas aumentaron 60.5%. Sin embargo, a partir de 1984 el porcentaje de incremento ha sido sumamente alto en comparación con las tasas de interés bancario y el índice de precios.

CUADRO 5

RENTAS MÍNIMAS Y MÁXIMAS EN EL DISTRITO FEDERAL  
SEGÚN LOS PERIÓDICOS *EXCÉLSIOR* Y *EL UNIVERSAL*  
(pesos corrientes)

Año	Renta mínima	Incremento	Renta máxima	Incremento
1980	2 600		18 500	
1981	3 300	26.9	24 000	29.7
1982	4 550	37.9	42 000	75.0
1983	7 850	72.5	87 500	108.3
1984	12 600	60.5	165 000	88.6
1985	25 000	98.4	350 000	112.1
1986	45 000	80.0	600 000	71.4
1987	75 000	66.7	950 000	58.3
1988	140 000	86.6	1 700 000	78.9
1989	250 000	78.6	3 000 000	76.5

Fuente: Muestreo, *ibidem*.

Con respecto a los departamentos más caros, cuya renta en 1989 superaba los 1 000 dólares, se ubican en colonias como Polanco, San Ángel, Del Valle, Tecamachalco y Lomas de Virreyes. En estos inmuebles las rentas se cotizan en dólares, a pesar de que la legislación mexicana obliga a los arrendatarios a fijarlas en moneda nacional.

Con la finalidad de conocer en forma más detallada el complejo problema de la vivienda en renta, es necesario clasificar, de manera general, los distintos inmuebles con base en el monto de alquiler, la ubicación, la situación frente al régimen jurídico y en ocasiones por el agente constructor. Así, en forma por demás esquemática, se distinguen siete grupos:

1) Vivienda con renta congelada. Comprende los inmuebles que están bajo el régimen de los decretos presidenciales de 1942, 1944 y 1948, con que se estableció el congelamiento de las rentas de las viviendas que en ese último año fueran inferiores a 300 pesos. Así, aproximadamente 2% de estos inmuebles pagan rentas de entre 60 y 300 pesos mensuales; se ubican especialmente en las vecindades de la zona central de la ciudad.

El cuadro 6 se elaboró con base en un estudio de la vivienda de renta congelada; en él se indica el monto promedio de las rentas.<sup>3</sup>

En su gran mayoría estos inmuebles están muy deteriorados, por ser de antigua construcción y tener un pésimo mantenimiento. Los inquilinos generalmente son de ingresos bajos.<sup>4</sup> Cabe señalar que a raíz de los sismos de 1985 el régimen de renta congelada en algunos casos ha cambiado de situación debido a la intervención del organismo Renovación Habitacional Popular. Los antiguos inquilinos de viviendas con renta congelada se han transformado en condominios.

2) La vivienda estatal con renta formal. Se trata de los inmuebles que algunas instituciones públicas edificaron en los años cincuenta para sus trabajadores, como las unidades habitacionales financiadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Este último financió la construcción de 13 unidades habitacionales con 6 915 viviendas que beneficiaron a cerca de 38 000 personas.<sup>5</sup> Cabe destacar la presencia e importancia del IMSS que por su participación en la producción y promoción de

<sup>3</sup> Héctor Manuel Romero, *Descongelando las rentas congeladas*, Cuaderno de la Ciudad de México, Delegación Cuauhtémoc, DDF, 1982, p. 37.

<sup>4</sup> Óscar Lewis, "Las posesiones de los pobres", en *La ciudad, su origen, crecimiento e impacto en el hombre*, Madrid, Blume Ediciones, 1979, p. 279.

<sup>5</sup> Gustavo Garza y Martha Scheitingart, *La acción habitacional del Estado de México*, El Colegio de México, 1979.

CUADRO 6

MONTO DE LAS RENTAS CONGELADAS POR COLONIA  
EN EL DISTRITO FEDERAL

<i>Colonia</i>	<i>Renta (pesos)</i>
Tepito	20 - 90
Morelos	25 - 80
Doctores	30 - 100
Santa María la Ribera	100 - 135
Anáhuac	45 - 90
Merced	20 - 200
San Rafael	75 - 120
Peralvillo	10 - 30
Guerrero	12 - 40
Roma	80 - 180
Juárez	20 - 150
Romita	10 - 35
Obrera	75 - 100
Azcapotzalco	8 - 50
Tacuba	10 - 45
Tacubaya	12 - 48
Anzures	50 - 270
Polanco	80 - 180

Fuente: Héctor Manuel Romero, *Descongelando las rentas congeladas*, Cuaderno de la Ciudad de México, Delegación Cuauhtémoc, DDF, 1982, p. 37.

vivienda en arrendamiento, constituye la primera promotora oficial de esta clase de inmuebles. El IMSS inició sus actividades en 1944; además de la atención médica, entre sus funciones estaba promover un programa de inversiones con el fin de edificar bienes inmuebles de tipo médico, administrativo y social, así como de unidades habitacionales. Desde su inicio hasta 1962, el IMSS invirtió una cantidad considerable de sus reservas en la construcción de viviendas en el Distrito Federal.

Estas unidades habitacionales constituyen una experiencia útil en la promoción de vivienda con fines de arrendamiento. En general, ésta representó la única política urbana del Estado mexicano encaminada a incidir directamente en el comportamiento del mercado en renta. La determinación de los montos de los alquileres y las condiciones de contrato fueron parte clave de esta intervención estatal. Sin embargo, en los años ochenta

esta política ha sido seriamente criticada por el costo económico y por los subsidios financieros.

Es necesario señalar algunas características de las unidades habitacionales del IMSS. Con la construcción estatal se buscaba que los precios de las rentas guardaran relación con el costo de los edificios y las posibilidades económicas de los inquilinos. De esta manera, el concepto de la casa barata había sido desechado por no responder a su verdadera función social, ya que generalmente las casas eran de poca durabilidad y su sostenimiento era caro por la mala calidad de los materiales.

El IMSS estableció los criterios para fijar la renta con base en el decreto del 2 de agosto de 1956. Así, de la renta fijada con un criterio comercial medio se deducía una cantidad cuya proporción se establecía teniendo en cuenta el plazo de amortización del inmueble, no inferior a 50 años, un porcentaje correspondiente a gastos de mantenimiento y una tasa de rendimiento de 5%. Así, la renta no pasaría del 50% de las rentas medias de tipo comercial o privado.

Lamentablemente esta política se enfrentó a diversos obstáculos financieros y a partir de los años sesenta se suspendieron todas las actividades de promoción habitacional programadas por esta institución.

Hasta mediados de los ochenta las rentas en las unidades habitacionales del IMSS oscilaban entre 1 000 y 10 000 pesos. En algunos casos, el monto del alquiler cubre tanto el derecho de uso del inmueble como el importe de los servicios de mantenimiento. A partir de 1984 el IMSS ha pretendido vender los inmuebles a los inquilinos-ocupantes debido a que, según la relación de gastos e ingresos, existe un déficit en el manejo de estos edificios.

3) La vivienda estatal con renta informal. Comprende los inmuebles financiados por organismos públicos y cuyos beneficiarios dan en arrendamiento, a pesar de que ello está prohibido por disposiciones legales. Por ejemplo el Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) establece en las reglas para el uso de la vivienda financiada por él, lo siguiente: "las viviendas no podrán ser objeto de cesión de derechos, enajenación, arrendamiento o transmisión de posesión o cualquier otro derecho real sobre el inmueble, salvo cuando se otorgue la conformidad del Infonavit por escrito o cuando se trate de la sucesión, o bien cuando sea liquidado el crédito otorgado para la adquisición de vivienda."<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Infonavit, "Reglas para el uso de viviendas financiadas por el Infonavit", *Diario Oficial*, 1 de julio de 1982.

No obstante las medidas instrumentadas por los organismos públicos, existen muchas viviendas bajo el régimen de arrendamiento. En una encuesta realizada por el Infonavit para detectar el nivel de irregularidad en la ocupación se encontró que el porcentaje correspondiente a arrendamiento es bajo. Sin embargo, cabe aclarar que un gran número de los encuestados respondió en forma sesgada porque saben que como resultado de tal irregularidad se les puede rescindir el contrato de adjudicación.

4) La vivienda precarista. Es la que se ubica en colonias populares de la periferia de la ciudad, por ejemplo, en los municipios conurbados del estado de México —Ecatepec, Netzahualcóyotl, Chimalhuacán, Chalco y otros—, y en algunas colonias populares como Santo Domingo, Mixcoac, Guadalupe Tepeyac, etcétera.

Según René Coulumb,<sup>7</sup> el arrendamiento periférico o precarista surgió desde los años sesenta al retraerse la construcción de vivienda de alquiler por parte del capital privado. Durante 1970-1980 se lograron producir cerca de 300 000 viviendas de este tipo. Esta modalidad significa un ingreso adicional para el arrendatario; además existen por lo general relaciones familiares entre el arrendatario y el inquilino, y finalmente, las rentas resultan altas debido a lo precario de la vivienda rentada. Cabe aclarar que en su gran mayoría estos inmuebles periféricos son el resultado de procesos de autoconstrucción de la población de escasos recursos. En ocasiones se ha denominado a este tipo como inquilinato posesionario.<sup>8</sup>

Como se señaló este tipo habitacional representa para los autoconstructores-propietarios una fuente de ingresos extras. El monto de las rentas oscilaba entre 150 y 300 000 pesos en 1989. Al respecto cabe mencionar que en los próximos años la forma predominante de solución habitacional para las familias de bajos recursos ya no será la casa autoconstruida, sino la densificación de las colonias populares, en función de la existencia de vivienda colectiva de alquiler. Es necesario subrayar que las nuevas vecindades periféricas presentan peores condiciones en comparación con otros tipos habitacionales, ya que combinan el hacinamiento de las vecindades centrales con la construcción precaria de la periferia.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Periódico *Punto*, 16 de julio de 1984.

<sup>8</sup> Casa y Ciudad A.C., *La ciudad: de monumento histórico a laberinto social*, 1986, pp. 99-104.

<sup>9</sup> Priscila Connolly, "Evaluación del problema habitacional en la Ciudad de México", en *La vivienda popular en la Ciudad de México*, Instituto de Geografía, UNAM, México, 1985, p. 26.

5) La vivienda de interés social. Es la que cuenta con todos los servicios públicos y se ubica en colonias antiguas y deterioradas como Peralvillo, San Rafael, Portales y otras. La renta está comprendida entre 300 000 y 600 000 pesos.

6) La vivienda media. Se ubica en colonias como Roma, Narvarte, Lindavista, Moderna y Álamos. Son inmuebles construidos en el primer tercio del siglo, expresamente para arrendamiento; sin embargo, en la actualidad la mayoría se están trasladando al régimen de condominio. Las rentas oscilan entre 500 000 y 900 000 pesos.

7) La vivienda de lujo tipo "A". Se ubica en colonias como Anzures, Coyoacán, Del Valle y Nápoles. Son inmuebles adaptados y remodelados con acabados de lujo y sus rentas están comprendidas entre 800 000 y 1.5 millones de pesos.

8) Finalmente la vivienda de lujo tipo "B" es la edificación moderna que se localiza en Bosques de las Lomas, Polanco, Satélite, Tecamachalco, Jardines del Pedregal y otras. Las rentas varían entre 900 000 y 3 millones de pesos.

## ii) *La oferta de vivienda en renta en 1991*

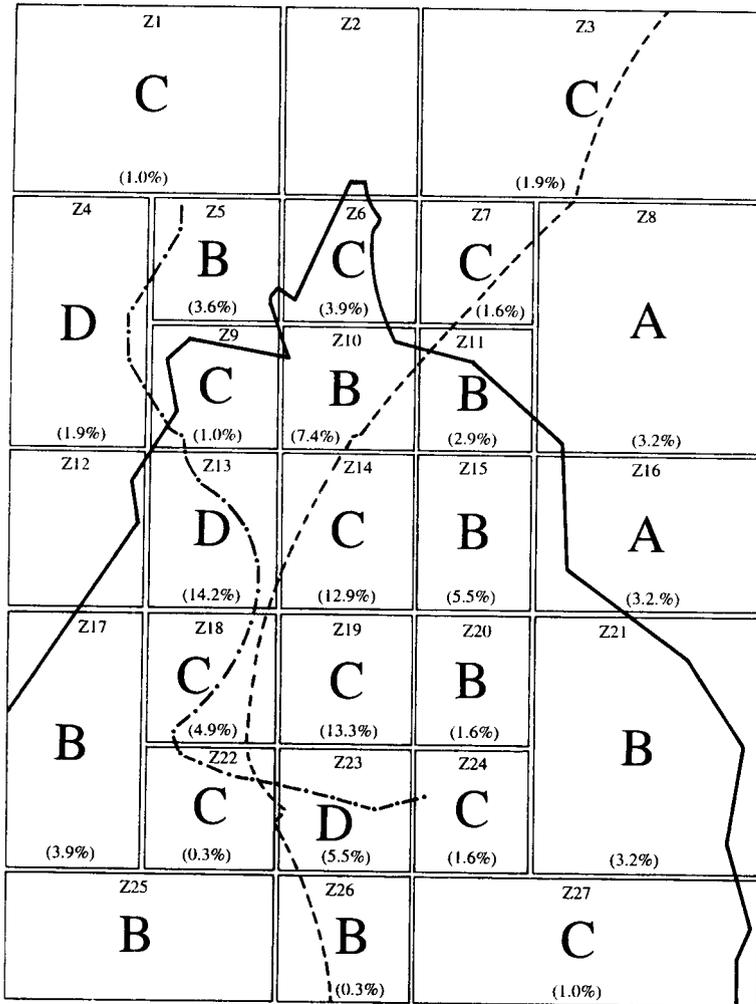
El mercado inmobiliario de bienes bajo el régimen de arrendamiento presenta tres modalidades: cuartos, departamentos y viviendas unifamiliares. A mediados de 1991, el promedio de la renta de los cuartos alcanza la cifra de 358 369.00 pesos, es decir, el equivalente a un mes del salario mínimo vigente en el AMCM. Los precios de renta oscilan entre 100 000 y 900 000 pesos.

Respecto de la renta promedio de departamentos es de 1 318,636 pesos mensualmente, o sea, alrededor de 110.8 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Tal como se observa en el diagrama 2. En la zona central, que comprende Z (9, 10, 11, 13, 14 y 15), se ubica cerca del 44% de la oferta de departamentos en renta. En cambio, la periferia concentra 20% de la oferta. La franja intermedia sur, comprendida entre Z (17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24), alberga 31% de la oferta de departamentos. Las rentas mensuales más altas se localizan en las zonas centrales y en la franja intermedia sur. Por el contrario, las rentas bajas se localizan en la periferia oriente Z (8 y 16).

Finalmente, el promedio de rentas de casas unifamiliares, a mediados de 1991, fue de 2 299 317 pesos. Cabe resaltar que la renta máxima en este periodo fue de 9 millones y la baja fue de 275 000 pesos. El diagrama 3 revela que en las zonas centrales Z (9, 10, 11, 13, 14 y 15), se ubica 16% de

FIGURA 2

PRECIOS Y LOCALIZACIÓN DE LA OFERTA DE DEPARTAMENTOS EN ALQUILER EN LA ZMCM, 1991



———— Límites del Distrito Federal

- - - - - Av. Insurgentes

- · - · - Periférico

( . %) Porcentaje de la oferta con respecto al total

Rangos de los promedios de renta mensual (precios corrientes)

A = Menos de 500 000

B = de 501 000 a 1 000 000

C = de 1 000 001 a 2 000 000

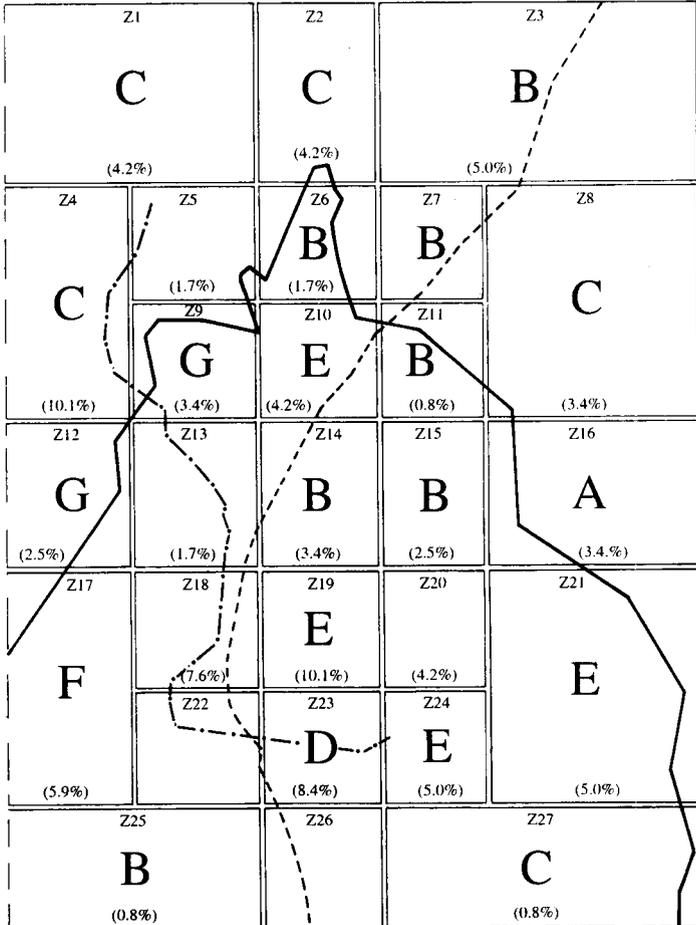
D = de 2 000 001 a 3 000 000

E = de 3 000 001 a 4 000 000

F = de 4 000 001 a 5 000 000

FIGURA 3

PRECIOS Y LOCALIZACIÓN DE LA OFERTA DE CASAS EN RENTA EN LA ZMCM, 1991



— Límites del Distrito Federal  
 - - - - - Av. Insurgentes  
 - · - · - Periférico

Rangos de los promedios de renta mensual (precios corrientes)  
 A = Menos de 500 000  
 B = de 500 001 a 1 000 000  
 C = de 1 000 001 a 2 000 000  
 D = de 2 000 001 a 3 000 000  
 E = de 3 000 001 a 4 000 000  
 F = de 4 000 001 a 5 000 000  
 G = más de 5 000 000

( . %) Porcentaje de la oferta con respecto al total

la oferta. En la zona norte Z (1, 2 y 3) se concentra 13.4%. La franja intermedia sur Z (17 a 24) contiene 46% de la oferta. Comparando el poniente con el oriente, se encuentra que el primero alberga 22.9% y el oriente 17.6 por ciento.

## CONCLUSIONES

El mercado inmobiliario habitacional ha rebasado constantemente las reglas jurídicas que han pretendido controlar su funcionamiento. Ni la legislación concerniente a los usos del suelo, ni el Código Civil han limitado las acciones de dicho mercado. Así, a finales del siglo XX la población urbana de la ZMCM todavía se enfrenta a un mercado habitacional sumamente deformado y especulativo, que se caracteriza por la insuficiente construcción de viviendas para la población de bajos ingresos; por la carencia de inmuebles en arrendamiento; por los elevados precios de las rentas en relación con los ingresos de la población; por los altos costos de los terrenos que cuentan con servicios urbanos y por la escasez de suelo urbanizado para los procesos de autoconstrucción. En conjunto, el funcionamiento del mercado inmobiliario ha impedido el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de bajos ingresos.

La relación estrecha entre las condiciones habitacionales de la población metropolitana y la estratificación social vigente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se caracteriza por la coexistencia de dos extremos muy polarizados. En la ciudad de México existen zonas habitacionales que cuentan con viviendas de grandes extensiones, con servicios urbanos adecuados y suficientes, así como zonas de viviendas sumamente pequeñas, que carecen de la infraestructura urbana mínima.

La población urbana que habita una morada inadecuada, tanto por su ubicación como por sus rasgos constructivos, debe cubrir una serie de costos sociales que disminuyen notablemente su nivel de vida. Así, el gasto en vivienda llega a representar más de 50% de los ingresos de las familias de bajos ingresos; el gasto en transportación se eleva significativamente, dada la lejanía entre las zonas habitacionales populares y los centros de trabajo; y los problemas de salud se incrementan por la carencia de infraestructura urbana adecuada.

El acceso a una vivienda digna ha estado determinado por los mecanismos económicos del funcionamiento del mercado. Por su parte, las políticas habitacionales han incidido mínimamente en él. Ante esto, la población urbana ha instrumentado diversas formas sociales y constructivas para

contar con una vivienda, que en la mayoría de los casos no reúne los criterios básicos: tamaño, ubicación, servicios y elementos constructivos.

De continuar la tendencia del mercado habitacional, la perspectiva a corto plazo para satisfacer las necesidades de habitación por parte de la mayoría de los habitantes se encontrará materialmente en un callejón sin salida.

## X

### EL ABASTO ALIMENTARIO EN LA ZMCM. LA EFICIENCIA COMERCIAL DE LA IRRACIONALIDAD SOCIAL

FELIPE TORRES TORRES\*

#### 1. ORÍGENES Y ESTRUCTURACIÓN DEL ABASTO

El mercado, espacio mediante el cual se abastece de víveres a la población, tiene una importancia primordial en los asentamientos urbanos de cierta magnitud; de hecho representa la base necesaria para el desarrollo de toda ciudad, y aunque en algún momento se ramifica dentro de la estructura de la ciudad es porque debe adaptarse a la funcionalidad que ésta requiere. Tal premisa se cumple desde las más viejas ciudades europeas y orientales hasta los núcleos de expansión anárquica reciente ubicados en Latinoamérica y el resto de países del Tercer Mundo.

Antes de consolidarse como espacio vital para la supervivencia urbana, el mercado alimentario, como categoría histórica, atravesó por una serie de etapas que le permitieron adaptarse a la estructura de servicios de las ciudades y si bien este proceso está muy lejos de haber concluido, hoy lo más importante por rescatar hasta su conformación actual se encuentra comprendido en tres etapas,<sup>1</sup> diferenciadas por las formas de acceso a los alimentos, mas no por la posibilidad de que en algún momento se pueda prescindir de esta actividad. Dichas formas de organización no se superponen de manera mecánica; en algunas ciudades interactúan juntas las tres modalidades conocidas, aunque sea una la que predomine.

Una primera etapa en la historia del abasto corresponde al proceso

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. El presente trabajo deriva del proyecto Estructura Regional del Abasto Alimentario en México, que con apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM y el Conacyt se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Fernando Rello y Demetrio Sodi, *Abasto y distribución de alimentos en las grandes metrópolis, El caso de la Ciudad de México*, México, Nueva Imagen, 1989.

incipiente de urbanización de las ciudades; la distribución de alimentos hacia los principales asentamientos fue cubierta por grupos familiares que eran a la vez mayoristas; aparece el comerciante profesional establecido, pero una buena parte del movimiento de mercancías permanecía en manos de los propios productores agrícolas que ofrecían sus productos directamente en los pueblos. Pero ante el crecimiento de las ciudades y la imposibilidad del productor directo para abastecerlos de todos los artículos en cualquier época del año, aparecen el intermediario, figura protagónica que conecta a productores y consumidores, y la infraestructura física del mercado como aparato de distribución. Proliferan los mercados móviles que dan vida a las ferias regionales, aunque paralelamente aparecen las tiendas especializadas.

La segunda etapa evolutiva del mercado de productos alimentarios se asocia a crecimientos urbanos acelerados que empujan hacia la concentración del ingreso, lo cual ejerce mayor influencia en las zonas de abastecimiento. Las áreas productoras se adaptan a las necesidades urbanas y el comercio se expande y diversifica, convirtiendo al mercado en un hecho urbano que transforma las ciudades. Con la urbanización mejora la infraestructura de comunicaciones y transporte y, por ende, el abasto resulta más eficiente y funcional. Al contar con sistemas nacionales de carreteras que comunican las zonas rurales antes marginadas o pobremente articuladas, el área de abastecimiento urbano es el país entero, que aumenta la capacidad de arrastre por carretera y ferrocarril. Paralelamente cobran auge los mercados centrales; de hecho surge un nuevo "orden" en el comercio alimentario al separarse mayoreo y menudeo en distintos canales de abastecimiento, y al surgir un sistema de contratos de venta a futuro de productos agrícolas, los precios de bienes alimentarios quedan, cada vez más, determinados por el mercado urbano. La participación del Estado en el abasto cobra carácter político y se intensifica al construir diversos mercados públicos y al intervenir, en muchos casos, en los precios.

La tercera etapa se origina en países capitalistas desarrollados, cuyo sistema comercial sufrió cambios muy importantes a partir de los años cuarenta de este siglo. La empresa familiar característica de la primera etapa se sustituye, prácticamente, ahora por organizaciones comerciales complejas, cuyo centro es la actividad financiera.

En Estados Unidos aparecen dos innovaciones comerciales: las cadenas de tiendas y los supermercados, que generan las economías de escala para abatir y capturar costos de intermediación y disminuir precios al consumidor. La integración vertical desde el productor hasta el consumidor es otra estrategia; se unen de nuevo mayoreo y menudeo pero ahora desde la

ciudad, generalizándose el sistema de contratos. La zona de abastecimiento urbano se desborda por igual a otros países mediante el mercado alimentario internacional que a su vez determina los precios internos. El ambiente comercial se torna más competitivo y se forman nuevas empresas mayoristas que a su vez constituyen varias familias de supermercados, cuya distribución expresa las características de una sociedad urbanizada y con heterogeneidad en su nivel de ingreso.

Sin embargo, no todas las ciudades del mundo han resuelto históricamente sus problemas de abasto de la misma forma. En las ciudades prehispánicas de América el “sistema de trueque” o intercambio de mercancías fue la modalidad predominante con que se satisfacían las necesidades alimentarias y no alimentarias de la población; esta modalidad desapareció al imponer los españoles un sistema de abasto mercantil propiamente dicho. De acuerdo con el ordenamiento urbano seguido por las principales ciudades coloniales, el mercado, como espacio de transacciones, se ubicaba en el centro de las mismas, junto con la iglesia, el palacio de gobierno y otros edificios principales, ya que así lo exigía la concurrencia cotidiana de la población que facilitaba su acceso a los alimentos y además no aceptaba ninguna diferenciación social. Sin embargo, lo último dependía también de la cercanía del mercado respecto de las principales vías de comunicación hacia la ciudad, dada la interdependencia con las regiones proveedoras. Bajo tal modelo comenzó la hegemonía de la ZMCM como centro “succionador” de la producción agrícola de su región inmediata y de otras más alejadas. La demanda metropolitana crecía en función de su concentración demográfica, la magnitud económica expresada en diversas actividades y la capacidad político-militar para subordinar la producción de víveres a las “necesidades de su estómago”.

## 2. CONFIGURACIÓN DE LA ZMCM COMO CENTRO HEGEMÓNICO NACIONAL DEL ABASTO

### *A. Antecedentes del sistema de abasto metropolitano*

En el caso del abasto alimentario en la ZMCM, dos elementos definen la jerarquía territorial de la zona sobre el resto de las regiones y ciudades del país; uno es de carácter histórico, el otro de tipo económico-demográfico.

El factor histórico se refiere a la capacidad concentradora que caracterizó a la metrópoli desde la época prehispánica. Ello le otorgó el poder político y económico suficiente para determinar, según sus requerimien-

tos, la producción agrícola de amplias regiones del centro del país y definir así las áreas de influencia para su abastecimiento, comenzando bajo la modalidad de tributo. Mediante el uso eficiente del sistema de transporte que logró gracias a su posición privilegiada en el centro del valle lacustre, complementada con el uso de cargadores (tamemes), le fue posible a la Gran Tenochtitlán disponer de pescado fresco del Golfo de México, de frutas y verduras tropicales de la tierra caliente y de todos los granos del centro. Estos productos eran indispensables para alimentar a una población de aproximadamente 200 000 habitantes que no producían más allá de 5% de su consumo diario, con todo y las bondades ecológicas del valle y el alto rendimiento del cultivo en chinampas.

La ZMCM mantiene a lo largo del tiempo ese marcado predominio sobre el resto de las ciudades del país en cuanto a flujo de productos alimentarios. Se estima que en la actualidad tal predominio llega a ser seis veces mayor que el de Guadalajara, la ciudad inmediata en jerarquía.<sup>2</sup> A pesar de que dicho flujo tiende a decrecer comparativamente a medida que la población capitalina se dispersa hacia otros centros urbanos emergentes del país, en algunos productos, como frutas y hortalizas la ZMCM absorbe más de 30% de la producción nacional, así como una proporción similar de las importaciones.

Un punto de partida obligado para entender el proceso que ha llevado a la hegemonía de la ZMCM en el abasto alimentario estriba en saber dónde se origina históricamente, y no sólo eso, sino las repercusiones que derivan del control urbano de los alimentos.

En el estudio y análisis del abasto alimentario se parte de la premisa de que ninguna ciudad es totalmente autosuficiente y menos aún llega a satisfacer las necesidades disímbolas del consumidor urbano; por tanto, se ve obligada a traspasar su espacio geográfico natural hasta conformar una región agrícola que la abastezca. Sin embargo, las necesidades de la ciudad pueden rebasar algunas veces la frontera de la región inmediata y absorben la producción de varias regiones e incluso del país entero.<sup>3</sup>

Los elementos anteriores están presentes en las estrategias que históricamente ha seguido la ZMCM para conformar su dominio sobre el resto del país y, entre otras cosas, abastecerse de alimentos. Esta hegemonía se ini-

<sup>2</sup> Gustavo Garza, "El carácter metropolitano de la Ciudad de México", en Bassols, Delgadillo y Torres (comps.), *Teoría y práctica del desarrollo regional y la regionalización socioeconómica*, México. IIE, UNAM, 1991.

<sup>3</sup> Ross Hassig, *Comercio, tributo y transporte. La economía política del Valle de México en el siglo XVI*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.

cia, como se dijo, en la época prehispánica; se acrecienta en la colonia y logra consolidarse durante el México independiente. De esta manera se estructuró para la metrópoli un modelo de abastecimiento único y funcional que, si bien irracional en cuanto a las necesidades del resto del país, nunca ha registrado carencias significativas de los principales productos básicos.

La importancia actual de la ZMCM en el abasto alimentario deviene, como todas las ciudades mesoamericanas, de una tradición histórica a partir de la cual delinearon su zona de abastecimiento.

Sin embargo el radio de influencia de la Gran Tenochtitlán estuvo supeditado al avance tecnológico de la época, particularmente en cuanto al transporte, básico en cualquier modelo de abastecimiento. Aunque los primeros pobladores no dejaron de emplear aquellos medios que tenían a su alcance para extender las áreas de aprovisionamiento alimentario, entre ellos la profesionalización de cargadores y el mantenimiento de caminos, la falta de avance tecnológico que la rueda y el tiro animal significan, el radio de influencia de la ciudad se supeditó a la eficiencia relativa del sistema de transporte apoyado en los tamemes. Las zonas de abasto se limitaban a un radio de entre 21 y 28 kilómetros para artículos voluminosos.<sup>4</sup>

Aunque los mexicas construyeron chinampas sobre el lago adyacente a la ciudad para extender sus propias zonas productivas no lograron cubrir más de 5% de los requerimientos del consumo. Sin embargo, Tenochtitlán recogía los beneficios que resultaban de su posición central de isla. Las rutas comerciales provenientes de Morelos llegaban a la región de Chalco, el área de Azcapotzalco-Tlacopan recibía el comercio del Valle de Toluca y Texcoco el de Puebla. En el centro del flujo comercial se encontraba la gran ciudad consumidora.

Tenochtitlán-Tlatelolco era sin duda el mercado predominante del valle y la competencia que pudiera tener era poco significativa. Aunque nominalmente poseía gran importancia política y económica, Azcapotzalco, capital del antiguo Imperio Tepaneca, no era competidor serio; tampoco Tlacopan, ciudad de la Triple Alianza, ni los grandes centros agrícolas de Xochimilco o de Chalco-Atenco. Texcoco era el segundo mercado en importancia del valle. La estructura prehispánica del abasto tenía un mecanismo simple y consistía en: sujeto-cabecera regional-mercado regional-capital "imperial".

Tras la conquista las relaciones de abasto entre la capital y sus zonas

<sup>4</sup> *Ibidem.*

de influencia se modificaron. La estructura prehispánica de abasto se transformó porque con la incorporación de España la ciudad de México ya no dominó en el sistema de mercado, sino que los alimentos generados por las zonas productivas se trasladaron, gracias a la apertura de caminos, de estas zonas a los grandes centros mineros y puertos marítimos, reflejando el interés colonial en las exportaciones, por encima de la producción para el consumo local.

Durante el periodo colonial las pautas de producción se modificaron considerablemente, sobre todo a lo largo del siglo XVI, debido a cambios en la demanda y al sistema de transporte de los productos a los principales mercados. Las formas indígenas de transporte de alimentos se complementaron con las españolas, conformadas por carretas y bestias de tiro. Al paso del tiempo los tamemes fueron sustituidos por arrieros que se dedicaban al transporte de mercancías, principalmente a los puertos de salida hacia España; es la época de auge de las carretas.

El tránsito más importante de carretas llevaba a las zonas urbanas, principalmente hacia la ciudad de México, lo cual muestra la jeraquía indiscutible que seguía ejerciendo en el abasto alimentario. Las zonas aledañas que producían alimentos para consumirse en la ciudad de México quedaron cada vez más unidas al mercado urbano por las carretas y la creciente red de caminos: Atitalaquia, Atotonilco y Tlamanca en la provincia de Tula, por el norte, Toluca y el Valle de Matlalzingo.

La regionalización del tributo fue el sistema que el gobierno virreinal ejerció para garantizar el control político de la economía de la Nueva España. Otra vía fue regular la distribución del producto agrícola con el objetivo de perpetuar la tranquila operación de mercados mientras se garantizara el abasto adecuado de la ciudad de México.

La capital del país logró satisfacer su abasto durante el virreinato mediante la combinación de varios elementos: la regulación del flujo de la producción agrícola de las regiones circundantes, con una menor prevalencia de población en el Valle de México; aumento de la productividad per cápita; introducción de la ganadería y mayor eficiencia de los sistemas españoles de transporte. Esto último le permitió abastecerse de regiones situadas mucho más allá de su límite inmediato de influencia. Por ejemplo, si bien el abasto no tributario de maíz a Tenochtitlán procedía exclusivamente del Valle de México, para finales del siglo XVI incluía los valles de Toluca, Atlixco y Puebla. Las zonas productoras en torno a las ciudades prehispánicas quedaron determinadas por la distancia que existía con respecto al centro.

Otras ciudades cuyas zonas de influencia habían sido distintas entra-

ron a competir con la ciudad de México por la producción de sus áreas. Aunque su población y su capacidad de ingreso fueran menores que los de la ciudad de México, obtenían una relativa ventaja porque se encontraban muy próximas a la zona de producción, con lo que se abarataban los costos de transporte y disminuían los precios. Para superar esta competencia, la capital aplicó su poderío político, primero para alterar el sistema tributario y luego reestructurar los mercados en competencia; posteriormente instituyó el pósito y la alhóndiga para controlar el abasto de granos. Éstas no sólo fueron medidas económicas, sino también estrategias políticas para permitir a la ciudad de México apropiarse de alimentos de zonas más distantes. A finales del siglo XVI la capital había completado el número de zonas abastecedoras.

Así, a finales del siglo el Valle de México abastecía a la capital del grueso de maíz; del Valle de Cuautitlán era proveedor de trigo, mientras que de otras zonas al norte del valle de México se introducía carne. Los Valles de Atlixco, Puebla y Tlaxcala también fueron importantes abastecedores de trigo, al igual que Tacuba y el Valle de Toluca al oeste; Guanajuato y Querétaro al norte, si bien esta última porción territorial se dedicaba básicamente a la ganadería. Tal sistema de abastecimiento era importante para la ciudad y se había vuelto crucial en cuanto al bienestar económico de las zonas productoras.

Al triunfo de la guerra de independencia las haciendas se convierten en la unidad económica fundamental y fuente de aprovisionamiento para la ciudad de México. De hecho eran las haciendas las que controlaban el abasto, pero lo hicieron respetando la jerarquía que ya había adquirido la otrora Gran Tenochtitlán, en tanto mercado cautivo de alimentos que había crecido considerablemente; esto fue posible gracias al auge que trajo el tendido ferroviario hacia la capital a partir de 1880. El sistema carretero permitía igualmente el abastecimiento ágil y masivo hacia la metrópoli.

Al triunfo de la revolución, las haciendas siguieron controlando los alimentos, hasta que el Estado emanado del movimiento armado comenzó a regular los productos por la vía del control de precios. Así, a partir del auge industrializador del siglo XX, el Estado mexicano funda diversas instituciones, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), entre ellas, que le permiten monopolizar parte del abasto. Este modelo sufre un desgaste posterior ante las presiones constantes del sector privado. El sistema de precios y el flujo de productos favorece abiertamente a la metrópoli bajo la protección estatal.

### B. Crecimiento urbano, expansión demográfica y formas de abastecimiento intrametropolitano

Resulta común que los estudiosos del fenómeno intrametropolitano resalten las consecuencias negativas que la aglomeración genera (basura, contaminación, ruido, etc.), principalmente en la calidad de vida. Esta situación no se refleja de la misma manera en el abasto alimentario, el cual presenta una gran funcionalidad y cobertura, y gracias a una compleja red de distribución el acceso a la comida no presenta más límites que la capacidad de ingreso de sus habitantes. Es más, existe tanta diversidad, calidad y volumen de productos, así como un nivel de modernización tal del sistema, que seguramente se encuentra entre los más eficientes del mundo aunque tecnológicamente no sea muy avanzado.

La concentración económico-demográfica, medida en términos de la densidad de población y el nivel de ingreso que presenta la gran metrópoli, ha significado, en cualquier etapa de su desarrollo, una ventaja irresistible para la atracción de productos agroalimentarios. Ello define las actuales dimensiones de su capacidad comercial y de consumo que, al combinarse con errores de planeación en la distribución nacional de alimentos, contribuyen al desabasto de amplias capas de la población en el resto del país.

La funcionalidad del sistema de abasto hacia la capital del país ocurre, pues, a costa del sacrificio de las regiones restantes y la elevada eficiencia que lo caracteriza parte de toda una acumulación de infraestructura, experiencia y orientación de los grupos del poder comercial que se ubican en el centro.

Si bien es cierto que el mercado de Tlaltelolco, de amplio esplendor durante el periodo prehispánico, pierde hegemonía a la llegada de los españoles y el sistema de abasto sufre un resquebrajamiento relativo, los "nuevos comerciantes" se establecen rápidamente en la plaza mayor y posteriormente en El Parián que se convirtió en el centro comercial de la Nueva España; éste, junto con los mercados de Santa Catarina, Santa Ana y otros que daban servicio al norte; el de San Juan al sur; el de La Merced y San Lucas al oriente, y el Dos de Abril y el San Cosme al poniente, conformaron el sistema de abastecimiento de la Ciudad Virreinal.<sup>5</sup>

En 1893 se construyó el mercado de La Merced, convirtiéndose en el núcleo comercial más importante del país. La Merced fue algo más que un

<sup>5</sup> Central de Abasto de la Ciudad de México, *Directorio de la Central de Abasto de la Ciudad de México*, 1991.

mercado para el abasto de la gran ciudad; a partir de ahí se definieron los mecanismos de control de las regiones productoras mediante la implantación de sistemas de precios y financiamientos. Se generan asimismo procesos de reexpedición de productos hacia sus lugares de origen, como resultado de la elevada concentración que se alcanzó. Su funcionamiento reflejó también la capacidad de concentración que había alcanzado la capital del país y la fuerza de los grupos de poder que desde este punto dominaban el comercio de alimentos. Finalmente, La Merced presentó un nivel de sobresaturación y congestión urbano tal que hubo que cerrarla como mercado mayorista; ahora funciona casi exclusivamente como mercado público minorista. Durante el gobierno de José López Portillo se inician los proyectos del nuevo mercado mayorista al oriente de la ciudad, en el perímetro de la Delegación Iztapalapa. No sin grandes resistencias de los comerciantes mayoristas, en 1982 inicia sus operaciones la Central de Abasto de la Ciudad de México (CEDA).

### 3. DIMENSIÓN DEL ABASTO EN LA ZMCM. LÓGICA INTERREGIONAL Y DINÁMICA INTRAMETROPOLITANA

#### A. *La dimensión intrametropolitana*

Estimaciones recientes señalan que diariamente ingresan a la CEDA de la ciudad de México 25 000 toneladas de alimentos. Este volumen alcanzaría para dar de comer por un día a toda la población junta de Costa Rica, Belice y El Salvador; o bien de Copenhague, Berlín, Madrid, Roma, Atenas y Budapest.

La proporción de alimentos que llega a la ZMCM para sostener a la ciudad central y su zona conurbada de ninguna manera resulta exagerada; refleja la magnitud de la población capitalina y la del consumo. Sin embargo, tal proporción (aproximadamente la tercera parte del consumo nacional) se encuentra a contralógica de una distribución regionalmente equilibrada de los alimentos en el país. Esta capacidad de absorción metropolitana expresa más bien la magnitud de la concentración demográfica, combinada con el nivel de compra promedio de su población que succiona los productos agrícolas de sus regiones y pone en movimiento hacia el centro a la mayoría de los agentes comerciales. Paralelamente genera otros efectos sólo explicados por la lógica del mercado, debido al elevado porcentaje de alimentos (13% con respecto al ingreso diario global) que desde la CEDA se reexpiden hacia otras ciudades del interior, con el sobreprecio consecuente

que resulta del cargo adicional de ganancia en cada etapa de intermediación.

Parece evidente que al construir la CEDA fuera del centro de la ciudad se obtuvieron beneficios notorios en cuanto a funcionalidad, sistema de precios, acceso vehicular y peatonal, descongestionamiento urbano, entre otros, con respecto al viejo mercado de La Merced. Pero a la larga la nueva central mayorista está presentando otro tipo de problemas colaterales al entorno urbano, como la generación cotidiana de 1 800 toneladas de basura que su planta de tratamiento no absorbe por completo o los gases contaminantes de las 55 000 unidades de transporte que llegan a descargar mercancía. Además, casi toda el área adyacente comienza a ser invadida con nuevas bodegas,<sup>6</sup> construidas por los mayoristas hegemónicos para enfrentar mejor la competencia, invariablemente presente en todo sistema comercial. El problema de saturación del perímetro de la CEDA en Iztapalapa supera ya la capacidad de manejo de los propios comerciantes; tanto que sus anteriores reticencias a que se les trasladara de La Merced al nuevo mercado mayorista han desaparecido y han surgido propuestas entre ellos para que se construya una nueva central de carga más al oriente de la ciudad.

Con lo anterior se redefinen los grupos de poder comercial tradicionales y emergentes en el abasto de la ciudad de México y de paso se pretende resolver, mediante una nueva irracionalidad espacial, el viejo problema de la ubicación del mercado central mayorista.

Sin embargo, más allá de analizar las dimensiones físicas y las estructuras de poder que se presentan en torno a la CEDA, vale más para nuestro propósito resaltar las formas mediante las que ésta permea la estructura del abasto en la ZMCM.

La CEDA es el centro de la red de abastecimiento de la zona metropolitana; se conforma por centros de acopio, almacenamiento, distribución, exhibición y venta de toda clase de alimentos, entre los que sobresalen frutas, hortalizas, legumbres, abarrotes y víveres en general. Cuenta con avanzados sistemas de información sobre producción, precios, mercado y especialización productiva de las regiones por ciclo que facilitan el manejo a los mayoristas; además, conecta a estos últimos con medio-mayoristas y menudistas que a su vez se encargan de llevar los alimentos a la mesa del consumidor capitalino.

La CEDA se compone de cuatro grandes conjuntos:<sup>7</sup> a) bodegas para almacenamiento, exposición y venta de productos hortofrutícolas y abarro-

<sup>6</sup> Ma. del Rocío Castrezana, *El impacto socioespacial de la nueva Central de Abasto*, tesis de licenciatura, México, Colegio de Geografía, UNAM, 1989.

<sup>7</sup> CEDA, *Directorio...*, *op. cit.*

tes; b) crujías para la comercialización mayorista; c) servicios complementarios integrados por andenes para subasta y mercado de productores, almacenes y frigoríficos centrales, y d) instalaciones administrativas y de seguridad, estacionamientos, circulación y vías de reserva.

La CEDA está controlada directamente por el Departamento del Distrito Federal (DDF), cuenta con una organización interna independiente, aunque mantiene cierta relación administrativa con la Coordinación General de Abasto y Distribución del DDF (Coabasto), que también aglutina el Complejo Industrial de Abasto (Ferrería), la cadena de tiendas del DDF y, junto con las delegaciones políticas, el control de mercados públicos (fijos y móviles).

Por su parte, el objetivo central que dio origen a Coabasto fue "establecer sistemas y mecanismos eficientes de abasto y comercialización de alimentos en la Ciudad de México, con miras a corregir tendencias erráticas del mercado y superar las deficiencias localizadas".<sup>8</sup>

En la práctica la influencia de Coabasto en la regulación del abasto es mínima en escala intraurbana y en el conjunto de la zona metropolitana; más bien son los grandes mayoristas quienes definen los flujos de productos alimenticios y el sistema de precios, influyendo en la organización interna del abasto. La injerencia del Estado en la lógica del abasto se ha restringido aún más al disminuir su participación en la regulación al reducir a sólo dos (pertenecientes al programa Conasupo-Solidaridad) las 123 tiendas Conasupo que operaban en el Distrito Federal. Actualmente el abasto de tipo popular se ha trasladado al Programa de Abasto de Zonas Populares Urbanas (PAZPU) a cargo de la Distribuidora Conasupo Metropolitana, pero éste no deja de tener un carácter coyuntural, y de ser socialmente selectivo; su efecto en la estructura de precios es escaso y muestra la tendencia a la desintegración gradual de la responsabilidad gubernamental en el abasto. Además su estructura interna está muy concentrada, en la medida en que más de la mitad de las 398 tiendas existentes actualmente se localizan en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Tlapan (véase cuadro 1).

El comercio de alimentos en México ha mantenido siempre una estructura dual (coexistencia de sistemas modernos con tradicionales), que se remarca sin embargo en la ZMCM. La presencia de dos subsistemas de abasto no es más que el resultado de la desigual distribución del ingreso entre la población, a lo que se añan los diversos defectos que presentan la distribución mayorista y menudista de alimentos.

<sup>8</sup> *Ibidem.*

## CUADRO 1

DISTRIBUCIÓN DE TIENDAS DEL PROGRAMA DE ABASTO  
A ZONAS POPULARES URBANAS (PAZPU) DE LA CIUDAD DE MÉXICO

<i>Delegación</i>	<i>Tiendas</i>
Álvaro Obregón	29
Azcapotzalco	26
Benito Juárez	2
Coyoacán	8
Cuajimalpa	8
Cuauhtémoc	10
Gustavo A. Madero	70
Iztacalco	17
Iztapalapa	108
Magdalena Contreras	7
Milpa Alta	10
Miguel Hidalgo	8
Tlalpan	30
Tláhuac	29
Venustiano Carranza	15
Xochimilco	21
<i>Total</i>	<i>298</i>

Fuente: *Directorio de Tiendas PAZPU-DICAMESA*, México, 1991.

Entre las fases de mayoreo y menudeo existe un alto grado de intermediarismo que genera desventajas que afectan tanto al productor como al consumidor.

El subsistema tradicional de abasto en la ZMCM lo conforman diversos tipos de mercados públicos y tiendas de barrio (misceláneas, verdulerías y abarrotes), donde surte su despensa mayoritariamente la población de bajos ingresos; sus formas de operación están condicionadas por los hábitos de compra de su clientela. Las compras por medio de este canal se realizan diariamente debido al escaso monto y a la irregularidad del ingreso de las familias que acuden.<sup>9</sup> Los establecimientos más concurridos son los mercados públicos, donde la población pobre adquiere 84% de su consumo diario de frutas y hortalizas, 61% de carnes y derivados, 81% de pescado,

<sup>9</sup> Cámara Nacional de Comercio de la ciudad de México, *Abasto de alimentos a la Ciudad de México*, México, 1991.

casi la mitad de huevo y grasas, una tercera parte de leche y derivados lácteos y 65% de granos y legumbres. Los establecimientos especializados abastecen sólo pan, tortillas y carne (principalmente de res, pollo y cerdo).

A pesar de que el comercio tradicional se orienta hacia los estratos socioeconómicos más bajos y tiende a declinar, su presencia en la zona metropolitana es significativa. Actualmente representa 36.9% de la venta total de productos alimenticios en la ZMCM; el mercado público participa con 22.5%, mientras que la tienda de barrio absorbe el 14.4%. Ésta cumple funciones indispensables para el abasto diario de muchas familias. Mientras el mercado público es uno de los canales más importantes en la compra de perecederos y despensa, las tiendas de barrio se concentran en el expendio de faltantes ocasionales y en la venta de artículos de compra rápida; por ello satisfacen el 63.6% de ese rubro y 46.3% de las ventas de leche, pan, huevo y refrescos. El mercado público abastece 34.8% de las necesidades metropolitanas globales de frutas y verduras, casi 30% de las de carne y más de 25% de las de despensa.<sup>10</sup>

A pesar de su disminución real en el abasto global de la ZMCM, en ella el comercio tradicional siempre cumplirá una función básica en la satisfacción de las necesidades diarias. El comercio moderno de los grandes supermercados en ningún momento podría absorber la totalidad de los consumidores, ya que las preferencias de la clientela también están determinadas por la distancia que se tiene que recorrer hacia el lugar de venta. En barrios marginados y suburbanos, donde la población no cuenta con medio individual de transporte, el acceso al canal moderno resulta restringido y por lo tanto un solo canal nunca podrá cubrir toda el área. Esto provoca que en la distribución de alimentos en México existan mercados segmentados debido a factores asociados de ingreso y hábitos de compra, que a su vez son determinados por la estructuración habitacional del espacio urbano.<sup>11</sup>

Las familias pobres se desplazan en un radio de compra no mayor de diez cuadras, donde existe un conjunto de pequeños comercios tradicionales capaces de garantizarles la mayor parte de sus alimentos. Ello presenta varias ventajas para estas familias; en primer lugar que puede llegarse a pie, con el consecuente ahorro de costo de transporte y tiempo cuando las compras se realizan cotidianamente, sobre todo porque el reducido salario de esas familias no les permite adquirir altos volúmenes. La elección

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> Felipe Torres y Javier Delgadillo, "Competencia y desigualdad. El nuevo modelo de abasto alimentario en México", en *Problemas del Desarrollo*, núm. 85, México, IIE, UNAM, 1991.

está determinada por el tiempo y ello les impide acudir a tiendas con mejores precios.<sup>12</sup> Es evidente que en las pequeñas tiendas los precios son más elevados (pese a que sólo tienen un margen de operación promedio de 15%); a pesar de ello, el costo de la canasta básica no varía sensiblemente de una zona a otra (10%, aunque cambia según el producto), pues el ahorro que significaría comprar en los supermercados lo contrarresta el gasto en transporte y en tiempo empleado para movilizarse. Ésta es una razón por la cual el comercio tradicional se expande más que el moderno en los municipios conurbados del Distrito Federal.<sup>13</sup>

De cualquier manera el comercio tradicional es el que presenta mayores irregularidades de funcionamiento, particularmente en cuanto al ocultamiento de productos, condicionamiento de la venta, uso de básculas fraudulentas y violación de precios oficiales; también expenden los productos de menor calidad. Sin embargo, presentan la ventaja de ofrecer a la población pobre el servicio de alacenas y ventas fraccionadas, diversas calidades del mismo producto en el ramo hortofrutícola, y en algunos casos venden a crédito, aunque su función básica es acercar los alimentos al consumidor con dificultades para desplazarse.

Otro subsistema de distribución minorista en la ZMCM está formado por las tiendas de autoservicio y los supermercados que generalmente se identifican como el sector comercial moderno. Aunque no tienen sistemas formales que discriminen a los consumidores según su nivel de ingreso, por lo general atienden a la población metropolitana de ingresos medios y altos que dispone de automóvil y capacidad para almacenar cantidades importantes de alimentos, por lo cual puede realizar compras de fines de semana o al menos no compran diariamente todo lo que consumen. Debido a los altos volúmenes de mercancía que se manejan por este canal, los establecimientos que lo conforman consiguen establecer economías de escala, al igual que competir ventajosamente en precios y condiciones de venta, sobre todo los expendios aledaños a unidades habitacionales recientes, cuya población cautiva depende de supermercados que expenden productos de preparación rápida.

El mayor porcentaje de estas tiendas son de carácter privado y se ubican a lo largo de las principales avenidas para captar el máximo número de clientes; otra modalidad es que se integren a grandes concentraciones co-

<sup>12</sup> Fernando Rello, "Los aparatos de distribución de alimentos en la Ciudad de México", en *Ensayos*, vol. VI, núm. 12, México, Facultad de Economía, UNAM, 1990.

<sup>13</sup> Carol Meyers, *Pequeño comercio de alimentos en las colonias populares de Ciudad Nezahualcoyotl*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1990.

merciales ubicadas en zonas con alta densidad demográfica y estabilidad en el ingreso.

La aparición del comercio moderno es relativamente reciente en México; al finalizar la segunda guerra mundial se establece Sumesa en la ciudad de México y a partir de entonces empieza a proliferar, aunque lentamente, este sistema: hasta 1975 existían 110 autoservicios privados (sin contar Oxxo, Supersiete y pequeños autoservicios independientes). Entre los establecimientos integrados en cadenas comerciales destacan: Aurrerá, Gigante y Comercial Mexicana. Por su parte Sumesa cuenta con 23 supermercados y Superama con 22; esta última observa, sin embargo, un crecimiento más dinámico sobre todo hacia zonas de clase media ubicadas en los espacios urbanos que señalamos. El sector social participaba con 204 establecimientos que se han reducido sensiblemente por la desaparición de los Conasuper. El cuadro se complementa en 147 autoservicios privados que no pertenecen a cadenas privadas o públicas.

El desarrollo del comercio moderno está aparejado con el de la agroindustria, que gracias al avance tecnológico para la conservación de productos perecederos puede realizar ventas masivas mediante el sistema de autoservicio en los supermercados.

Los comercios modernos asentados en el AMZM son empresas con gran intensidad de capital que utilizan el autoservicio y la integración vertical como métodos para vender en gran escala; sus radios de influencia abarcan más de dos kilómetros. También cuentan con tecnología comercial desarrollada que les permite exhibir sus productos de manera más adecuada a su clientela.

## CUADRO 2

### AUTOSERVICIOS PRIVADOS EN EL DISTRITO FEDERAL

Comercial Mexicana	27
Almacenes Aurrerá	25
Bodegas Aurrerá	22
Gigante	23
Superama	29
Sumesa	4
El Sardinero	2
<i>Total</i>	132

Fuente: Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio, México, 1991.

CUADRO 3  
AUTOSERVICIOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL

Compañía Nacional de Subsistencias Populares	2
Departamento del Distrito Federal	24
Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado	22
Instituto Mexicano del Seguro Social	5
Secretaría de la Defensa Nacional	6
Universidad Nacional Autónoma de México	3
Secretaría de Educación Pública	2
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1
Secretaría de Salud	1
Suprema Corte de Justicia de la Nación	1
<i>Total</i>	<i>67</i>

Fuente: *Directorio Telefónico*, Ciudad de México, 1991.

El comercio moderno realiza 45% de las ventas totales en el área metropolitana, aunque se estima que en la ciudad de México abarca ya 60%. Sin embargo, tal porcentaje varía por estrato social; mientras el de ingresos más altos realiza el 68% de sus compras alimentarias en este canal, el de más bajos sólo participa con 12 por ciento.<sup>14</sup>

De cualquier manera, los niveles de compra que se realizan en el subsistema moderno varían por tipo de producto. El consumidor metropolitano adquiere en los supermercados la mayor parte de los productos procesados, como carnes frías (67.8%) y artículos de despensa en general (59.9%). Al contrario, presentan menor preferencia por productos frescos como frutas y verduras (35.8%); carne (39.9%); leche, pan, huevo y refrescos (35.6%), y faltantes ocasionales (24.1%), los cuales compran en mercados públicos, misceláneas y establecimientos especializados. Sin embargo, la concentración de la población demandante del autoservicio tiende a presentar una gran heterogeneidad a lo largo del entorno metropolitano (véase el cuadro 4). Igualmente una gran proporción de familias concurre al autoservicio privado tanto en municipios conurbados como en delegaciones políticas tradicionalmente consideradas de ingresos altos.

<sup>14</sup> Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, *op. cit.*

CUADRO 4

## AMCM: DISTRIBUCIÓN DEL COMERCIO MODERNO POR DELEGACIÓN Y POR MUNICIPIO

<i>Delegación o municipio</i>	<i>% del gasto en autoservicio<sup>1</sup></i>	<i>Ingreso familiar promedio (miles de pesos)</i>	<i>Miles de familias</i>	<i>Área de autoservicio (m<sup>2</sup>)</i>
<i>Ingresos altos</i>				
Miguel Hidalgo	60.3	4 168	597	47.0
Huixquilucan*	57.8	3 514	154	6.0
Benito Juárez	58.6	3 369	589	62.0
Coyoacán	56.0	3 290	791	30.0
Álvaro Obregón	55.9	3 172	786	18.0
<i>Ingresos medio-altos</i>				
Cuajimalpa	53.4	3 947	160	6.0
Magdalena Contreras	54.1	2 854	302	7.5
Cuauhtémoc	53.6	2 722	876	44.5
Naucalpan*	54.4	2 618	1 321	57.5
Tlalpan	52.4	2 595	735	21.5
<i>Ingresos medios</i>				
Milpa Alta	44.7	1 849	80.0	—
Atizapán*	43.5	1 782	568	7.5
Cuautitlán*	43.2	1 738	95	5.0
Tlalnepantla*	41.9	1 604	1 493	35.5
C. Izcalli*	37.8	1 539	326	10.0
Iztacalco	36.3	1 503	623	7.5
Gustavo A. Madero	37.0	1 486	1 702	30.5
Venustiano Carranza	37.1	1 482	752	17.0
Xochimilco	40.7	1 468	353	—
Azcapotzalco	36.5	1 376	658	29.0
<i>Ingresos bajos</i>				
Iztapalapa	34.7	1 331	1 738	36.0
Nezahualcóyotl	32.7	1 206	2 458	6.0
Tláhuac*	34.1	1 129	263	—
Tultitlán*	32.4	1 116	212	—
Coacalco	31.0	1 041	427	11.0
Ecatepec*	30.3	990	1 924	6.5
La Paz*	27.2	845	240	6.0
Chimalhuacán*	14.0	502	155	6.0

<sup>1</sup> Léase: "De cada 100 pesos gastados en alimentos en la Delegación Miguel Hidalgo, el 60.3% se realiza en autoservicios. En Chimalhuacán, de cada 100 pesos gastados en alimentos, sólo el 14% se gasta en autoservicios".

\* Municipios del estado de México.

Fuente: Cámara Nacional de Comercio de la ciudad de México, 1991.

Independientemente de las relaciones que establecen los establecimientos comerciales con la CEDA, el entretejido de la distribución de alimentos en la ZMCM se conforma de distintos espacios de venta que satisfacen en diversas escalas las necesidades del consumidor. Una clasificación más pormenorizada para el Distrito Federal presenta las características siguientes:

1) *Mercados públicos*. Se conforman de pequeños puestos atendidos por locatarios que en alto porcentaje son también dueños de los mismos; resultan especialmente importantes en la venta de productos hortofrutícolas; carne (res, cerdo y pollo); pescado; granos y semillas; abarrotes; embutidos y lácteos. Actualmente existen en la ciudad de México 318 de este tipo, con 68 494 locatarios. El mayor número de estos expendios se localizan en las delegaciones Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, coincidentemente los más cercanos a la parte antigua de la ciudad, por lo cual cuentan con una clientela cautiva de ingresos medios y estables.

2) *Mercados fijos*. También se les denomina concentraciones, que a diferencia de los mercados públicos presentan una estructura menos compleja; generalmente están contruidos a base de lámina de asbesto, cartón u otros materiales flexibles. Se ubican principalmente en asentamientos recientes, sin un ordenamiento definido y carentes de servicios públicos. Actualmente existen 156 establecimientos de este tipo en el Distrito Federal, con 12 412 locatarios. Los productos que mayoritariamente expenden corresponden al rubro hortofrutícola, y en menor medida carnes, pescado, embutidos y lácteos debido a que prácticamente no disponen de sistema de refrigeración. Un alto porcentaje de este tipo de expendios se localiza en las zonas de mayor expansión demográfica reciente, como la delegación Iztapalapa que tiene 90 de ellos, o bien zonas de alta concentración inmobiliaria, por ejemplo la delegación Cuauhtémoc que ya no cuenta con espacio para edificar estructuras rígidas como mercados públicos y supermercados.

3) *Mercados móviles*. Es el canal de distribución más dinámico en cuanto a número y ritmo de expansión; opera con rutas itinerantes. Se clasifican en dos tipos: tianguis y mercados sobre ruedas, aunque los primeros llevan la delantera abrumadoramente. Este tipo de expendios surgió como una alternativa de abasto popular ante la imposibilidad de construir la infraestructura comercial del tipo de mercado fijo al ritmo que exigía la demanda en el Distrito Federal. En la actualidad este tipo de establecimientos se ha extendido ya prácticamente hacia todos los municipios conurbados y representan un canal práctico de abasto para la población de casi todos los niveles de ingreso, sustituyendo al "día de plaza" de los pueblos más viejos

que quedaron conurbados. En el Distrito Federal operan 198 tianguis y sólo 15 mercados sobre ruedas. El mayor número de tianguis se concentra en las delegaciones de Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tlalpan y Álvaro Obregón, mientras que más de 50% de los mercados sobre ruedas se localizan en Álvaro Obregón. Las delegaciones menos atendidas por este canal son Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Xochimilco e Iztacalco.

Los mercados distribuyen en conjunto 70% de los productos hortofrutícolas que ingresan a la CEDA y sin duda son el principal canal de distribución. Participan también de manera importante en la distribución de las carnes y pescados consumidos en el Distrito Federal.

4) *Tiendas de autoservicio y supermercados.* La expansión generalizada de este tipo de expendios en el Distrito Federal comienza en el decenio de los sesenta. Su operación se basa en el sistema estadounidense de tiendas de departamentos. De acuerdo con el tipo de propiedad se clasifican en públicos (estatales o sindicales) y privados. Por lo general venden todo tipo de productos hortofrutícolas y abarrotes, pero son especialmente importantes en la venta de alimentos industrializados, embutidos, productos lácteos, carnes y pescados. El mayor porcentaje de este tipo de establecimientos corresponde a las delegaciones Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Coyoacán y Álvaro Obregón, aunque también es significativa su presencia en municipios conurbados que incluyen fraccionamientos residenciales como Huixquilucan y Naucalpan. En el Distrito Federal existen alrededor de 461 autoservicios de todos tamaños.

5) *Establecimientos especializados.* Sobresalen las panaderías y tortillerías que satisfacen el consumo de prácticamente la totalidad de estos dos productos básicos, aunque se han estado integrando como un servicio más de los supermercados. También son importantes las carnicerías y pollerías que se encuentran diseminadas a lo largo de la ZMCM. Se calcula que el Distrito Federal cuenta con 3 598 pollerías y carnicerías, 6 000 tortillerías y 1 200 panaderías.

6) *Pequeños comercios.* Son pequeños negocios familiares que presentan una gran heterogeneidad en el tipo de establecimiento. Las misceláneas expenden productos con alta rotación y escaso volumen (refrescos embotellados, dulces, pan industrializado y abarrotes específicos) y las tiendas de abarrotes propiamente dichos expenden un surtido más amplio de productos y cuentan con refrigeradores para embutidos y derivados lácteos. Se localizan fundamentalmente en zonas de ingresos medios y bajos y en algunos casos representan la única alternativa de abasto. Se calcula que existen alrededor de 15 000 abarrotes y misceláneas independientes.

CUADRO 5

DISTRITO FEDERAL: TIPO DE CANALES DE ABASTECIMIENTO  
POR DELEGACIÓN POLÍTICA

Delegación	Establecimiento				Total
	Mercados públicos	Mercados fijos	Tianguis	Mercados sobre ruedas	
Álvaro Obregón	15	9	73	8	105
Azcapotzalco	19	3	49	—	71
Benito Juárez	16	—	64	3	83
Coyoacán	22	7	97	—	126
Cuajimalpa	4	4	11	1	20
Cuauhtémoc	39	—	53	—	92
Gustavo A. Madero	53	15	165	—	233
Iztacalco	16	8	31	—	55
Iztapalapa	20	90	198	—	308
Magdalena Contreras	5	—	6	2	13
Miguel Hidalgo	17	1	34	—	52
Milpa Alta	6	—	—	—	6
Tláhuac	18	—	10	1	29
Tlalpan	21	9	74	—	104
Venustiano Carranza	38	—	32	—	70
Xochimilco	9	10	30	—	49
<i>Total</i>	318	156	927	15	1 416

Fuente: Coabasto DDF, México, 1991.

*B. La dimensión interregional*

Como observamos en el apartado anterior, la distribución de alimentos al menudeo en la ZMCM se realiza por diversos canales que obedecen a la distribución intraurbana de la población y a sus niveles de ingreso. Los comerciantes al detalle concurren a la CEDA para surtirse y ésta a su vez mantiene diversas formas de interrelación con las regiones proveedoras, conformando así todo el entramado del abasto metropolitano.

La ZMCM satisface sus requerimientos con los alimentos provenientes de prácticamente todas las regiones del país, y aun del extranjero. Aunque

algunas regiones tienen una mayor participación que otras, en términos de volumen, en la práctica hay más bien una complementariedad entre ellas, pues al momento en que termina un ciclo de cosecha en una región y por tanto no puede abastecer a la ciudad, por ejemplo de frutas y hortalizas, inmediatamente comienza la producción de otra que abastecerá el faltante de la metrópoli. Gracias a esta mecánica la capital no queda desabastecida en ninguna época del año. Además, el poder de atracción del mercado, la capacidad en infraestructura y transporte, acompañada de cierta eficiencia comercial, permiten también mayor capacidad de abastecimiento.

Algunos autores han planteado que la capital del país se abastece de sus regiones mediante dos mecanismos alternados:<sup>15</sup> el traslado directo de alimentos desde las zonas productoras hasta la CEDA para su posterior distribución al menudeo; y la concentración de productos en un centro regional de acopio para redistribuirlos no solamente a la CEDA de la ciudad de México, sino también a otras capitales importantes del país. En ambos casos el intermediario desempeña un papel fundamental porque provee al mayorista, extendiéndose de ahí la cadena hacia el medio mayorista y posteriormente al detallista.

Los mayoristas de la CEDA por lo general se especializan en una sola línea comercial, por ejemplo abarrotes y hortalizas, pero muy difícilmente en un solo producto a lo largo del año; es decir, pueden comercializar principalmente un producto, como mango, para cambiar de acuerdo con la temporada a la venta de manzana o pera; por ello, los mayoristas manejan diversa información tecnoagrícola de sus regiones y un conjunto de proveedores casi cautivos, estableciendo así su poder comercial. Algunos de ellos cuentan a la vez con un equipo de intermediarios contratados que se encargan de las labores de acopio de mercancías, los cuales resultan indispensables en las temporadas en que un producto escasea.

Los flujos más importantes de productos que ingresan a la CEDA provienen de los estados del centro y el sur del país. Entre las entidades más importantes se encuentran Morelos y Veracruz, que aportan 50% del volumen; éste se complementa con Chiapas, Guerrero, México y Michoacán, aportando los dos primeros 75% del abasto total. Los estados del norte y noreste también son importantes abastecedores de algunos granos, pero su presencia está supeditada al sistema de precios, el costo del transporte y las deficiencias de infraestructura para el traslado adecuado de productos. De cualquier manera, en las épocas que escasea la producción del centro y sur

<sup>15</sup> Fernando Rello, "El abasto de frutas y legumbres en México", en *Comercio Exterior*, vol. 39, 1989.

no existe impedimento para trasladar productos así sea de las zonas más alejadas, por ejemplo; el jitomate de Sinaloa, la uva de Baja California, la manzana de Chihuahua, el frijol de Nayarit, la naranja de Nuevo León, etcétera.

Además de la CEDA que se especializa en abarrotes, frutas, hortalizas y flores, el sistema de abasto al mayoreo de la ciudad se complementa con el mercado de La Viga que expide pescado y mariscos, IDA (Ferrería), que junto con otros rastros ubicados en Iztapalapa y Topilejo aporta la dotación de carne; existe también una complementariedad con la Central de Abastos del municipio de Ecatepec y de Atizapán de Zaragoza que surten una parte importante de la zona conurbada. Otros canales como la Conasupo, por medio de Diconsa, participan de manera importante en el abastecimiento de granos para su industrialización, por ejemplo maíz y harina de trigo, así como aceites y grasas.

Para abastecer una población que demanda 200 toneladas diarias de pescados y mariscos, 13 000 toneladas de frutas y legumbres, 3 000 de abarrotes, 2 600 cabezas de ganado bovino, 7 000 cerdos, 2 400 ovicaprinos y más de 300 000 aves, se requiere poner en movimiento una gran cantidad de regiones que, de acuerdo con las condiciones generales que presenta el país, sólo el mayorista es capaz de cubrir. Esto provoca altos grados de control en la medida en que el abasto presenta fases riesgosas que no cualquier agente es capaz de remontar, ni aun el Estado. Así, actualmente cuatro mayoristas controlan 72% del volumen de ingreso de chile verde; tres el 43% del de cebolla; otros el 47% del de plátano, lo mismo que de limón (53%) y naranja (25%). Se considera también que no más de diez familias, por lo general de origen español, cuyo poder comercial data de la época colonial, controla el grueso de la comercialización de abarrotes.

Asimismo, en el caso de los productos perecederos, el abasto está sujeto a las dificultades de manejo y traslado que se presentan desde las fases de recolección y acopio. Estos factores son superados por los grandes mayoristas ante la expectativa de la ganancia y para ello utilizan diversas estrategias, como el financiamiento de cosechas y las compras anticipadas, entre otras.

Además, en el sistema de abasto prácticamente no existe regulación jurídica que garantice la veracidad de un trato porque es un renglón que prácticamente opera sin dinero para la compra; esto desde luego presenta mayores ventajas para el mayorista de la CEDA, en tanto asume el carácter de comprador, que se convierte en crédito forzado para el productor y proveedor que indistintamente asumen el riesgo, aunque este papel se invierte cuando el mayorista debe vender su mercancía. El intermediario asume, pues,

un papel nodal no porque abata el impacto final de precios (al contrario, en las etapas sucesivas de intermediación encarece los productos) sino porque realiza el acopio en una multitud de puntos atomizados, localizados en regiones poco accesibles. Es importante hacer notar que no todos los mayoristas de la cadena asumen los mismos riesgos ni obtienen la misma ganancia.

Los grandes mayoristas establecidos son quienes obtienen los mayores beneficios del sistema comercial alimentario orientado hacia la ZMCM. En primer lugar porque no concurren directamente a las regiones para obtener los productos ya que los abastecen los intermediarios que intervienen en el acopio, o bien son productores que utilizan la bodega como expendio para aumentar su ingreso, a pesar de que la gran mayoría de bodegueros no reconocen un margen de ganancia bruta mayor a 15%. Tampoco participan en actividades promocionales ni ofrecen su mercancía de tal manera que les represente mayores gastos; parten de la idea de que todo locatario que desee vender se verá obligado a concurrir a la CEDA y recorrer cada giro para obtener mejores precios.

Sin embargo los precios que ofrece cada mayorista en realidad varían poco; expenden más bien diversas calidades, de las que cada medio mayorista elige. Éste, según las exigencias de calidad de su clientela y las condiciones de compra pactadas, puede obtener cierto margen adicional de ganancia al vender al detalle.

Los precios en la CEDA se determinan por el reflujo de la complementariedad entre la oferta y la demanda. Desde luego que en el caso de la CEDA esta ley adquiere una connotación "mágica e imperceptible" porque en realidad los precios se cotizan casi a diario y a veces con una variabilidad de horas. En ello interviene la información de una serie de corredores, aunque también influyen los datos de siembra y la transmisión de "secretos" sobre las existencias en bodega de cada mayorista. Sólo los grandes mayoristas integran todos estos elementos y manejan volúmenes tales que les permiten especular a futuro con el precio.

Un mayorista puede manejar su abasto con créditos hasta por más de 15 días forzando a sus proveedores, pero casi no proporciona crédito a sus clientes; cuando en casos excepcionales lo otorga, lo hace en plazos que no exceden de tres días, salvo a las grandes cadenas de autoservicios, donde el margen puede llegar hasta un mes.

Otra fase riesgosa que asume el mayorista son las mermas, que ocurren en todo el canal de distribución.<sup>16</sup> El mayorista contrata a un precio

<sup>16</sup> Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, *op. cit.*

determinado en parcela pero en el trayecto a la CEDA, dependiendo del producto, sufre mermas significativas que se complican si éste no se vende el mismo día de ingreso porque a partir de aquí el mayorista baja el precio hasta conseguir la venta. Es muy común que un mayorista pierda en bodega todo el acopio de jitomate porque la plaza "no tiene precio", o que un productor-bodeguero de chile serrano deje sin cosechar una amplia superficie debido a que sería más alto el pago de mano de obra por la recolección que el precio existente en el mercado.

Las mermas en la recolección se estiman en 10%;<sup>17</sup> en el acopio se pierde 5% y otro tanto por deficiencias en el empaque; en el transporte entre 3 y 5%; y de 3 a 10% en almacenamiento. Por lo tanto, al consumidor sólo llega el 39.3% del potencial productivo del campo, pero paga por todas las deficiencias del sistema de abasto.

Existen una variabilidad relativa respecto de las formas en que la CEDA interrelaciona con sus zonas de abastecimiento. Aquella se establece a partir del producto que maneja; esto se refleja claramente en frutas y hortalizas, particularmente en el caso de la zanahoria.

Guanajuato, México y Puebla aportan alrededor de 70% de la producción nacional de zanahoria y cerca de 90% del abasto al Distrito Federal.<sup>18</sup> Guanajuato tiene la mayor participación del mercado mayorista de la CEDA de febrero a junio; Puebla de julio a septiembre y el estado de México de octubre a enero. En Guanajuato y México son comunes la venta directa de parcelas sin cosechar a intermediarios, la comercialización de la producción propia y la venta a comisión. En Puebla solamente existe la venta de parcelas. En el caso de la venta de parcelas sin cosechar, los productores fijan el precio y los compradores absorben los gastos de cosecha, transporte, lavado, selección y empaque. En el segundo caso los productores comercializan su producto en sus bodegas de la CEDA y otros centros de venta al mayoreo del país; en el tercer caso el producto se entrega a un bodeguero en el centro mayorista, a quien se le paga 10% por la venta.

Un porcentaje de la producción de zanahoria de Guanajuato y México se destina a Guadalajara y Monterrey, además del Distrito Federal, en tanto que Puebla provee además a Yucatán, Tabasco, Chiapas y Veracruz. El ingreso anual a la CEDA se estima en 52 000 toneladas que representan 35% de la producción nacional; 38% proviene de Guanajuato, 30% del estado

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Coordinación de Abasto y Distribución del Distrito Federal *et al.*, *Sistema productivo* (varias monografías), México, 1990.

de México, 10% de Puebla y 6% de otras entidades menos importantes (Morelos, Querétaro, Veracruz, Hidalgo, Michoacán). De lo que llega a la capital, 50% se canaliza directamente a la zona de bodegas y 50% se suabasta, para reexpedir gran parte a otras regiones y ciudades.

El agente predominante en la comercialización al mayoreo de zanahoria es el que, además de bodeguero, es productor pero principalmente acopiador y recibe la producción de otros productores o acopiadores por una comisión. Ocho grandes mayoristas, los cuales disponen de las diez bodegas más grandes, comercializan 74% del volumen que ingresa a la CEDA. En esta etapa participan agentes que aunque son productores, acopian la mayor parte de la zanahoria en las zonas productoras y la comercializan en sus bodegas. La tasa de ganancia para los mayoristas es de 56% durante noviembre y de 75% en marzo. El porcentaje lo determinan la estacionalidad de la producción y el comportamiento variable de la demanda. De octubre a mayo las cotizaciones son bajas por la abundante oferta de Guanajuato y México. Los precios altos ocurren de junio a septiembre, al declinar aquéllos y ser Puebla el oferente mayoritario.

Del total de zanahoria que ingresa a la CEDA, 22% egresa sin mezclas de otros productos y 78% con frutas y hortalizas varias. De la que sale sin mezclar, 84% se destina a los mercados al detalle del Distrito Federal; 42% a los mercados públicos; 10% a los mercados sobre ruedas y tiendas de autoservicio públicos y privados, y el 16% restante se reexpide al interior del país. La mayor parte de los canales adquieren el producto todos los días o cada tres; poco más de 70% de las tiendas de autoservicio venden más de 50 kg diarios, en tanto que el resto comercializa menos. En el traslado de la CEDA para la venta al detalle predomina el uso de vehículos de baja capacidad de carga. Los canales que ofrecen el producto más caro son las tiendas de autoservicio y los mercados públicos, seguidos de los tianguis, mientras que los mercados sobre ruedas lo venden más barato. El mayor porcentaje se comercializa en los canales más caros porque los mercados públicos absorben el mayor margen de la producción.

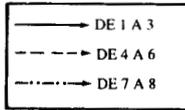
La capital del país no tiene un punto fijo de abasto porque de hecho su zona de influencia es el país entero; lo que posee son zonas productoras complementarias de donde satisface sus requerimientos. Por ejemplo, el huevo para plato proviene indistintamente de Puebla, Jalisco, Sonora o el estado de México; los pescados y mariscos llegan de Veracruz, Campeche, Baja California, Sonora, Oaxaca y Chiapas; las frutas y hortalizas, de Veracruz, Guerrero, Guanajuato, o Puebla; la carne, de Tabasco, Chiapas, Veracruz y Guerrero; la leche, de Querétaro y Durango, entre otros.

Tal lógica de comercialización opera en casi todos los productos que

MAPA 1

FLUJO DE PRODUCTOS ALIMENTARIOS HACIA LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 1991

ESCALA GRÁFICA,  
TIPO DE PRODUCTOS:



Fuente: Servicio Nacional de Información de Mercados, 1991.

	AGS	B.C.	B.C.S.	CAMP.	COAH.	COL.	CHIS.	CHIH.	D.F.	DOG.	GTO.	GRO.	HGO.	JAL.	MÉX.	MICH.	MOR.	NAY.	N.L.	OAX.	PLE.	QUE.	Q.ROO.	SLP.	SIN.	SON.	TAB.	TAMP.	TLAX.	VER.	YUC.	ZAC.	MPORT			
MAÍZ																																				
FRÍJOL.																																				
ARROZ																																				
TRIGO																																				
AZÚCAR																																				
HORTALIZAS																																				
FRUTAS																																				
PESCADOS Y MAR.																																				
HUEVO																																				
CARNE DE RES																																				
PIERCO																																				
POLLO																																				

ingresan a la CEDA; las formas de interrelación de la capital del país con sus regiones proveedoras varían sólo en términos de la especialización productiva de cada una y de su importancia en el calendario de abastecimiento. De lo que no hay duda es que todo el entramado regional de la producción alimentaria trabajará con base en la demanda de la capital del país.

Por último, especial relevancia tiene el abasto de trigo y maíz por lo que representa en el consumo metropolitano. El maíz, por ejemplo, aporta 60% de los requerimientos energéticos de los capitalinos; la ZMCM demanda aproximadamente tres millones de toneladas anuales de maíz, los cuales satisfacen por diversas vías; una de ellas es la Conasupo que surte a los molineros y a las tortillerías; otra son los intermediarios privados que utilizan la vía del mercado libre para abastecer también los faltantes de molinos, tortillerías y empresas agroindustriales; por último, la CEDA cubre las ventas al menudeo, por ejemplo de maíz palomero y pozolero, así como del que requieren los elaboradores individuales de tortillas para distribución casera. El maíz procede principalmente del estado de México, Chiapas, Jalisco, Veracruz y Tamaulipas. Sin embargo, el más alto porcentaje proviene de importaciones de Estados Unidos. En cuanto al trigo, la capital se abastece de la producción harinera de Puebla, estado de México, Sonora, Sinaloa y Michoacán; en este último caso las panaderías, principales demandantes de harina, establecen contratos directos con los molinos, aunque también recurren de manera importante a las bodegas de la CEDA.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Culebro, Javier, *El abasto alimentario como instrumento de desarrollo municipal*, Estudios Municipales, núm. 7, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1986.
- Fox, Jonathan, "La participación popular y el acceso a la alimentación: Los Consejos Comunitarios de Abasto, 1976-1986", en *Investigación Económica*, vol. XLIX, núm. 191, México, Facultad de Economía, UNAM, 1990.
- Guy, Christopher, *El Estado y la comercialización de alimentos básicos, elementos para una síntesis*, Panamá, Programa de Formación de Seguridad Alimentaria, 1990.
- Graizbord, Boris, y Carlos Garrocho, *Sistema de Ciudades, fundamentos teóricos y operativos*, Cuadernos de Trabajo 2, México, El Colegio Mexiquense, A.C., 1987.
- López Rosado, Diego, *El abasto de productos alimentarios en la Ciudad de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

- Muldoon, Juan, y Daniel Servitje, *El comercio de alimentos en México, presente y futuro*, México, Editorial Trillas, 1984.
- Niembro, Laura, *La producción de frutas y hortalizas y la función del intermediario en el abasto interno*, Segundo Foro sobre Docencia, Investigación y Servicios en el Medio Rural, Guadalajara, México, 1990 (inédito).
- Oswald, Úrsula (comp.), *Dimensiones del mercado bajo el capitalismo*, México, Centro de Investigaciones Superiores del INAH, Nueva Imagen, 1979.
- Padilla, Cristina, *El consumo de alimentos en la Zona Metropolitana de Guadalajara*, cuadernos 11 y 12, Guadalajara, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Guadalajara, 1990.
- Rojas, José Luis, "El control del granero del imperio y la consolidación del imperio Mexica", en Gil Maummert (coord.), *Almacenamiento de productos agropecuarios en México*, México, El Colegio de Michoacán, ANDSA, 1987.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior*, México, 1990.
- Tyrakowsky, Konrad, "El papel de las localidades con mercado semanal en la urbanización del espacio rural. El ejemplo del estado de Puebla", *Geografía y Desarrollo*, vol. 2, núm. 4, México, Instituto de Geografía, UNAM, 1989.
- Vidali, Carlos, "La importancia de la demanda en el proceso de planeación agropecuaria", en *Efectos de los mercados mayoristas en las estructuras agrícolas y comerciales*, XV Congreso de la Unión Mundial de Mercados Mayoristas, México, 1986.

## XI

### ASPECTOS RELEVANTES DEL SECTOR INFORMAL

CARLOS BUSTAMANTE LEMUS\*

#### INTRODUCCIÓN

Uno de los fenómenos más notables en la fisonomía de la ciudad de México, sobre todo en los últimos diez años, es el de la gran masa de desocupados y subocupados que se han instalado en múltiples calles de la capital, parques, estaciones de trenes, autobuses y minibuses de pasajeros. En fin, se les encuentra en casi todos los espacios públicos abiertos para tránsito o recreación, donde ofrecen al peatón o al automovilista servicios diversos y una infinidad de productos de consumo no básico. De la misma forma, en las calles y avenidas principales se advierten por doquier puestos fijos y semifijos de comerciantes. Con todo esto se ha creado una imagen urbana que hace apenas 15 o 20 años hubiésemos imaginado sólo en países de África y el Lejano Oriente.

No se requiere ser especialista en la problemática de esta ciudad capital para conocer e incluso ser partícipe de los graves conflictos que ese tipo de ocupaciones "callejeras" está ocasionando, en términos de seguridad, higiene, contaminación del ambiente (por basura, ruido, desechos orgánicos e inorgánicos al aire libre y al drenaje, etc.) y deterioro en general de la imagen urbana. Y ello, sin considerar otros tipos de problemas sociopolíticos y económicos en donde estos sectores son actores importantes en la vida diaria.

Una vez que alguien se adentra en la actividad económico-social de la gran urbe va descubriendo rápidamente la diversidad de ocupaciones, paralelas o complementarias de las de carácter formal de la población. Los especialistas contemporáneos han enmarcado todas estas actividades dentro del llamado "sector informal" de la economía o bien de la llamada "economía marginal" o "economía subterránea".

\* Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Cualquiera que sea el concepto más adecuado o aceptado, lo más importante sería tratar de responder a preguntas relativas al origen o las causas de su surgimiento y expansión; a su dimensión; al porqué de su aparente fortaleza e inmunidad; así como a las ventajas e inconvenientes para la economía de la ciudad de México, su futuro y perspectivas. He aquí los propósitos de este trabajo.

Se revisaron una serie de estudios elaborados en los últimos años sobre este tipo de economía; de igual manera se convivió con la población y los comerciantes, establecidos o ambulantes. Al mismo tiempo se entrevistó a políticos y funcionarios de los gobiernos de la ciudad de México para entender lo mejor posible el fenómeno e interpretarlo de la manera más objetiva posible, con el firme propósito de sugerir algunas propuestas para mejorar la calidad de vida urbana de la gran capital ya tan deteriorada por las atrofias de su desmedido crecimiento.

## 1. MARCO CONCEPTUAL

### A. Sectores formal e informal

La mayoría de los estudios realizados hasta la fecha muestran problemas de definición y de adecuación a la nomenclatura de lo formal e informal. En general son descriptivos y se centran en una cuantificación del tamaño del sector y en la caracterización de su mano de obra. No permiten, sin embargo, despejar las incógnitas que envuelven a su problemática.

Dagmar Raczynski, por ejemplo, señala que:

La distinción entre un sector formal y otro informal en las economías urbanas de los países en vías de desarrollo ha jugado un papel importante al poner de relieve y despertar preocupación acerca de: (i) la inadecuación de los supuestos en que descansa la teoría económica tradicional, especialmente con respecto al funcionamiento del mercado laboral; (ii) las escasas posibilidades del sector moderno de absorber los incrementos de mano de obra en el corto, mediano y largo plazo; (iii) el importante rol económico y potencial de crecimiento de una parte del sector informal; (iv) la necesidad de incluir dentro de la estrategia económica global, políticas específicas en favor de las actividades que lo conforman, de manera de avanzar hacia una superación de la pobreza y de las desigualdades sociales.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dagmar Raczynski, "Sector informal urbano: algunos problemas conceptuales", en Vitor

## B. *¿Qué significa el sector informal?*

En el lenguaje económico es común hablar de sectores al caracterizar el conjunto o partes del proceso o actividad económica de cualquier formación social determinada. En esos casos generalmente se acepta hablar de los tres sectores tradicionales: primario, secundario y terciario.

En el primario están consideradas las actividades agropecuarias y extractivas y en el secundario todas las manufactureras e industriales transformadoras de los bienes primarios. En el terciario se incluyen todas las actividades comerciales, de distribución y servicios al consumidor.

Según Raczynski existen tres perspectivas principales de aproximación a la problemática: a) por medio del aparato productivo; b) de los mercados laborales, y c) del ingreso y bienestar social.

Para la primera perspectiva, la preocupación básica es el potencial productivo y de crecimiento de las actividades. El sector informal se define como un conjunto de unidades o de empresas que exhiben determinadas características, las cuales se relacionan con la unidad productiva propiamente dicha (tamaño, organización), con algunos de sus insumos, o con la forma en que se insertan dentro del sistema económico global, incluyendo su relación con el Estado. El interés de esta perspectiva recae en los factores que limitan o estimulan su crecimiento y su contribución al producto nacional. Dentro de las perspectivas de los mercados laborales, el interés reside en la problemática del empleo, la absorción de mano de obra, la distribución de oportunidades ocupacionales y la adecuación, junto a los factores que la condicionan, entre la oferta y la demanda de trabajo. En este caso, el sector informal tiende a considerarse como un subconjunto de la población económica activa o de sus ocupaciones. En la perspectiva del ingreso y bienestar social, el sector informal se define como "aquel segmento de la población que se encuentra por debajo de cierto nivel, considerado imprescindible, en materia de bienestar social".<sup>2</sup>

Los autores que abordan el tema con base en cada uno de los enfoques mencionados coinciden en la dificultad de homogeneizar los criterios o características que ellos muestran en cada caso, así como de definir los límites de la formalidad o informalidad. De igual manera hay coincidencia en la estrecha relación que existe entre las tres perspectivas.

---

E. Tokman y E. Klein (comps.), *El subempleo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO y El Cid Editor, 1979, pp. 38-39.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 13.

Es frecuente encontrar casos en donde se mezclan el primero y el segundo, el segundo con el tercero, el tercero con el primero. El caso es, pues, que las actividades informales comprenden una gama amplia, que va desde las de pequeña escala hasta las grandes empresas.

Es precisamente por lo anterior que resulta importante discernir sobre las características y dimensiones que adquieren en la práctica cada uno de los casos y, de allí, pasar a reflexionar sobre sus alcances o perspectivas dentro de los escenarios en que se pudiera desenvolver en el futuro el sector informal en la ciudad de México.

Algunos especialistas que abordan el tema a partir de los censos de población definen el sector informal como constituido por los trabajadores por cuenta propia no profesionales, los ocupados en servicios domésticos y algunos otros servicios personales; los que trabajan para la familia sin remuneración, o quienes se ocupan en actividades insuficientemente específicas. Sin embargo, este tipo de definiciones adolecen de limitaciones en tanto excluyen a quienes trabajan en unidades productivas (agropecuarias o industriales) de pequeña escala y también en cuanto a que definen a personas y no a las actividades propiamente dichas. Es decir, la definición a partir de la clasificación censal registra la ocupación o actividad principal de la población económicamente activa (PEA), pero no las ocupaciones o actividades secundarias. Sin embargo, estas últimas se han convertido en los últimos años, al parecer de manera creciente en las de mayor importancia por sus efectos en toda la estructura formal y en la imagen visual de la ciudad.

Para intentar una respuesta a la pregunta inicial de ¿qué significa el sector informal?, podríamos tratar de dar una definición operativa. Con ello eludimos, por el momento, profundizar en la discusión de otros enfoques o caracterizaciones socioeconómicas.<sup>3</sup> El "sector informal" no se inscribe solamente en un área o sector específico de la economía, sino que puede formar parte de cada uno de ellos o de más de una vez. Ahora bien, la informalidad del sector estriba, a nuestro juicio, en el carácter de lo no formal, no legalmente definido, constituido ni reglamentado por la estruc-

<sup>3</sup> Este trabajo trata, sin desconocerlo, de no entrar en la discusión conceptual de autores que hablan de un sector precapitalista, marginal; de ocupación disfrazada, economía subterránea o clandestina, etc. Véanse, entre otros trabajos, los de Keith Hart, *Employment, Incomes and Equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1972; Hernando de Soto, *El otro sendero: la revolución informal*, Lima, Oveja Negra, 1987; Gerardo Torres Salcido, et al., "Informalidad, marginalidad y pobreza: una perspectiva global", en *¿Sociedad Informal?*, *Acta Sociológica*, vol. VI, núm. 1, México, UNAM, enero-abril de 1991.

tura gubernamental, para efectos censales, de fiscalización por las autoridades hacendarias federales, estatales o locales; fuera de cualquier registro oficial catastral, industrial, mercantil, laboral, sanitario o de seguridad y previsión social en general.

Con el apoyo de la clasificación de los enfoques para abordar el sector informal de la economía de Raczynski y de Alderman y Kozel,<sup>4</sup> se elaboró un cuadro de resumen que intenta caracterizar y dar algunos ejemplos de la tipología de actividades informales en la ciudad de México (cuadro 1), la que, como puede observarse, es casi infinita.

### *C. Origen y factores de la informalidad*

El origen de las actividades informales en México es casi tan antiguo como el de las organizaciones sociales con sistemas productivos distributivos y fiscales avanzados, como los de los aztecas y mayas en la etapa prehispánica. En las crónicas y relatos de la época se identifica una variedad de actividades que al no estar sujetas al control hacendario o administrativo podrían considerarse informales. Sin embargo, en la etapa del México colonial y luego, ya consumada la independencia del imperio español, proliferaron las actividades informales. Como resultado de gobiernos en conflicto continuo, de saqueos al erario federal, estatal y local y de un sobreproteccionismo en materia de comercio exterior, aparecieron las actividades de contrabando y la venta de mercancías y servicios ambulantes (los pregoneros, carretoneros, tamemes, etc.). Pero no es sino hasta la época contemporánea, a partir de la segunda guerra mundial, con el auge de la economía nacional y sus profundas transformaciones políticas y sociales, cuando comienzan a sentarse las bases de la actual problemática del sector informal.

En lo político, por ejemplo, una vez fundado en los cuarenta el partido oficial, el de la Revolución Mexicana, ahora Revolucionario Institucional (PRI), se crea, en la misma década, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), filial del partido oficial que aglutina y coopta a sectores de las clases medias (organizaciones profesionales, de comerciantes y otros grupos gremiales) a cambio del apoyo político y estímulo para el fomento de sus actividades. Este fenómeno se sigue fortaleciendo y alentando durante todo el periodo de auge de la economía mexicana, en el cual

<sup>4</sup> Raczynski, *op. cit.*, y Harold Alderman y Valeria Kozel, *Formal and Informal Sector*, The World Bank, working paper 65, 36 pp., 1989.

se registró el fenómeno de crecimiento acelerado y expansión de las ciudades en el país, especialmente la ciudad de México.

El periodo 1968-1976 marca, según algunos autores,<sup>5</sup> la etapa en la cual resurge la llamada sociedad civil fuera del control oficial (movimiento estudiantil, sindicatos autónomos, movimientos urbano-populares), así como una respuesta gubernamental con gran contenido populista, con un fuerte respaldo tecnocrático-planificador, aunque con presupuestos federales, estatales y locales austeros (debido al periodo recesivo de la economía) y fuertes incrementos en las tasas impositivas; lo que parece marcar el surgimiento de la economía informal de nuestros días.

La descapitalización del sector rural y la expulsión de la población del campo y de las ciudades pequeñas y medianas como efectos de la recesión, impulsaron la creciente migración del campo a las grandes ciudades, entre ellas la de México. Al mismo tiempo, las crecientes tasas de desempleo en las actividades agropecuarias e industriales, así como los bajos niveles de salarios (véase el cuadro 2) y los elevados controles fiscales, sin excluir el control cada vez mayor de los sindicatos y asociaciones gremiales, generan y aún generan, tasas crecientes de ocupación informal entre los medianos y pequeños empresarios y trabajadores asalariados para buscar mayores ingresos fuera de cualquier control y lograr así sobrevivir.

De manera similar al ejemplo de la vivienda, donde los sectores de menos ingresos tienen que crear o descubrir sus propias soluciones para proveerse de techo y vivir fuera de los mercados inmobiliarios formales o de arrendamiento, así también crece y se reproduce el fenómeno del empleo en el sector informal. Éste ha servido en los últimos 30 años (aunque con mayor rapidez en los últimos diez) como válvula de escape para intentar solucionar la sobreoferta de trabajo ante una demanda cada vez más especializada, pero proporcionalmente menos remunerada en el mercado de trabajo formal.

Durante el decenio de los setenta la principal característica de la economía mexicana fue el estancamiento con inflación. Esta situación se reflejó principalmente en menor crecimiento económico, rápidos incrementos de los precios de los productos de consumo no duradero, déficit crecientes en la balanza de pagos y en el presupuesto del sector público, así como en un desmesurado endeudamiento externo e interno. En el ámbito de la ciudad de México, el gobierno federal y el del Departamento del Distrito Federal emprendieron en 1970, como una de las respuestas a las demandas de

<sup>5</sup> J. Manuel Ramírez Sáiz, *Actores sociales y proyecto de ciudad*, México, Plaza y Valdés, 1989, 138 pp.

productores agrícolas explotados por el intermediarismo y de los consumidores con bajo poder adquisitivo, el programa de los "mercados sobre ruedas", por conducto de la entonces Secretaría de Industria y Comercio, ahora de Comercio y Fomento Industrial, Secofi. En él se rescataba la tradición de los tianguis prehispánicos y se favorecía la venta directa en las calles capitalinas de productos perecederos de consumo básico a los mismos precios de la Central de Abasto de La Merced.<sup>6</sup> Dicho programa, al paso del tiempo, comenzó a deformarse al permitirse el ingreso a los propios introductores, bodegueros y mayoristas de productos de consumo básico, los que a final de cuentas y hasta la fecha controlan precios y locales en los tianguis capitalinos.

Durante los años ochenta, y sobre todo a partir de 1982, como resultado de la caída de los precios mundiales del petróleo, el Estado mexicano impuso una política de austeridad dirigida a disminuir la deuda pública mediante reducciones sistemáticas del gasto público, restricciones al crédito, aumentos en las tarifas de los bienes y servicios públicos, devaluaciones, aumentos a los precios de los artículos de consumo, contención de los salarios y frecuentes renegociaciones de la deuda externa, incluyendo la reconversión industrial.

El costo social de estas medidas ha sido muy grave para la población y sus niveles de vida. Según algunos estudios, tan sólo en dos años (1982-1984) la tasa de desempleo aumentó de aproximadamente 5% a casi 15% de la fuerza de trabajo (o sea, más de 3.5 millones de personas); en 1985 el poder adquisitivo de un trabajador asalariado se había deteriorado 35% con relación a 1982. Con la crisis de 1982, perdieron su empleo 300 000 trabajadores en todo el país. El sector servicios funcionó como válvula de escape, al generar en el mismo año 120 000 empleos.

En 1983 la pérdida de puestos de trabajo fue todavía mayor al caer el producto interno bruto del país en -5.3%. El sector más afectado fue el industrial, pues su producción bajó de -1.6% en 1982 a -8.1% en 1983, lo cual se reflejó inmediatamente en los niveles de ocupación, los cuales descendieron en poco más de 500 000 trabajadores. La cifra de desempleados y "ocupados no remunerados" rebasó en ese año el millón de personas, elevando la cifra nacional a casi 5 millones de personas.<sup>7</sup>

Al agudizarse la crisis de la economía comenzó el despliegue de inmigrantes desocupados a la ciudad y de los trabajadores urbanos expul-

<sup>6</sup> Secretaría de Industria y Comercio, *Mercados sobre Ruedas*, México, abril de 1970.

<sup>7</sup> Georgina Naufal, "Una estimación del desempleo en México", en *Momento Económico*, núm. 32, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, diciembre de 1987.

CUADRO 1

## CARACTERÍSTICAS Y TIPOS DE ACTIVIDAD INFORMAL SEGÚN LA PERSPECTIVA DE SU ESTUDIO

<i>Perspectiva</i>	<i>Características</i>	<i>Algunos tipos de actividades informales</i>
<b>I. Aparato productivo</b>		
— Tamaño de la organización o unidad de producción	— Las unidades productivas, distributivas o de servicios pueden ser de origen tradicional o moderno; son principalmente de tamaño pequeño, generalmente de tipo familiar o con nexos de parentesco o amistad; de escaso o limitado capital inicial; de origen familiar.	— Talleres maquiladores para las industrias del calzado, del vestido, de artículos deportivos. — Fabricantes de fuegos artificiales. — Elaboradores de pan de muerto o dulces tradicionales y regionales. — Fabricantes de piñatas y "judas". — Floristas.
— Tecnología	— Con escasa o limitada tecnología aunque también puede utilizarse tecnología avanzada, pero no de forma manifiesta.	— Productores de otros artículos de temporada. — Despachos de profesionistas sin registro.
— Giro Tipo de mercancía o actividad		
— Insumos (origen y destino):	Extraído, cultivado, elaborado o comprado.	
<b>II. Mercados laborales</b>		
Problemática de empleo (modo de empleo)	Generalmente es autoempleo, con reclutamiento por nexos de parentesco o amistad; no siempre la remuneración a los reclutados es asalariada. Puede haber la modalidad de pagos en dinero o en especie, por jornales o destajos, pero sin existir un compromiso formal de trabajo o contrato laboral; sus operaciones mercantiles para adquirir insumos o vender bienes y servicios no están amparados por documento o factura alguna; tradicionalmen-	— Compra-venta de ropa usada. — Zapateros remendones. — Afiladores, electricistas, plomeros, albañiles, marmoleros y otros oficios a domicilio. — Comerciantes ambulantes y tianguistas. — Operadores de juegos mecánicos y ferias. — Limpiaparabrisas en las calles. — Introdutores y distribuidores de mercancía de contrabando.
Oferta/demanda		
Educación-capacitación		
Ubicación		

te hay una escasa o mediana capacitación por el autoempleado y sus colaboradores, aunque también pueden existir actividades profesionales con alta capacitación pero igualmente regidos por un inexistente contrato laboral o mercantil.

Con domicilio social clandestino fijo o semifijo; también operan en la calle, de manera ambulante, semifija o fija.

- Profesionistas que ejercen sin domicilio registrado.
- Comerciantes-empleados en oficinas y a domicilio.

### *Ingreso y bienestar social*

#### Nivel y tipo de ingresos

— Los ingresos varían según el tamaño de la producción o del trabajo y de su extensión o cobertura; no son fijos, ni constantes; no existe seguridad ni previsión social institucional.

### III. *Relación gubernamental*

— Inscripción ante las autoridades hacendarias

— Carencia absoluta de registro ante las autoridades hacendarias federales, estatales o locales y fuera de cualquier registro oficial catastral, industrial, mercantil, laboral, sanitario o de seguridad social.

— Establecimientos subsidiarios de casas matrices, sin registro.

— Registro de autorización de las autoridades

- Catastrales
- Mercantiles
- Laborales
- Sanitarias
- Sociales

— Talleres maquiladores de empresas industriales establecidas, sin registro oficial.

— Servicios de transporte y distribución no registrados.

— Retribución al Estado en forma de derechos.

No existe retribución formal u oficial alguna hacia el Estado, como derechos o aprovechamientos por concepto de lo que se les provee para su actividad.

— Todo el comercio ambulante en la calle, oficinas y a domicilio.

— Diversas actividades gubernamentales o de servicio público remuneradas y no registradas ante las dependencias respectivas.

Elaboración del autor.

CUADRO 2  
NIVELES DE SALARIOS

<i>República Mexicana</i>				<i>Ciudad de México</i>			
<i>Niveles según salario mínimo*</i>	<i>PEA que recibe ingresos</i>	<i>%</i>	<i>% acumulado</i>	<i>Niveles según salario mínimo*</i>	<i>PEA que recibe ingresos</i>	<i>%</i>	<i>% acumulado</i>
No recibe	1 334 588	10.30	10.30	No recibe	91 444	3.32	3.32
Hasta 0.5	5 199 096	40.13	50.43	Hasta 0.5	435 280	15.79	19.11
De 0.6-1.1	3 134 301	24.19	74.63	De 0.6-1.1	867 064	31.45	50.56
De 1.2-1.6	1 473 323	11.37	86.00	De 1.2-1.6	602 578	21.86	72.42
De 1.7-2.7	951 003	7.34	93.34	De 1.7-2.7	385 640	13.99	86.41
De 2.8-5.4	555 368	4.29	97.63	De 2.8-5.4	235 615	8.55	94.96
De 5.5-10.8	200 092	1.54	99.17	De 5.5-10.8	95 780	3.47	98.43
De 10.9 y más	107 286	0.83	100.00	De 10.9 y más	43 295	1.57	100.00
<i>Suma</i>	12 955 057			<i>Suma</i>	2 756 696		
<i>Total PEA</i>	12 955 057			<i>Total PEA</i>	2 756 696		
<b>1980</b>							
No recibe	4 344 008	23.61	23.61	No recibe	394 136	9.12	9.12
Hasta 0.6	4 052 271	22.03	45.64	Hasta 0.6	518 155	11.99	21.11
De 0.7-1.1	3 863 904	21.00	66.64	De 0.7-1.1	998 062	23.10	44.21
De 1.2-1.4	2 232 185	12.13	78.77	De 1.2-1.4	827 596	19.15	63.36
De 1.5-2.0	1 421 198	7.72	86.50	De 1.5-2.0	541 891	12.54	75.90
De 2.1-2.6	1 154 455	6.28	92.77				

CUADRO 3 (continuación)

<i>República Mexicana</i>				<i>Ciudad de México</i>			
<i>Niveles según salario mínimo*</i>	<i>PEA que recibe ingresos</i>	<i>%</i>	<i>% acumulado</i>	<i>Niveles según salario mínimo*</i>	<i>PEA que recibe ingresos</i>	<i>%</i>	<i>% acumulado</i>
De 2.7-3.6	514 679	2.80	95.57	De 2.1-2.6	443 187	10.26	85.15
De 2.7-4.8	363 718	1.98	97.55	De 2.7-3.6	214 714	4.97	91.12
De 1.9-6.6	245 970	1.34	98.88	De 3.7-4.8	160 851	3.72	94.84
De 6.7 y más	205 247	1.12	100.00	De 4.9-6.6	116 201	2.69	97.53
Suma	18 397 635			De 6.7 y más	106 699	2.47	100.00
No especificados	3 668 449	16.62"	Suma'	4 321 492			
				No especificados	580 730	11.85"	
<i>Total PEA</i>	<i>22 066 084</i>			<i>Total PEA</i>	<i>4 902 222</i>		

Fuente: INEGI, *Censos de Población y Vivienda 1970 y 1980*.

sados de sus empleos en la búsqueda por la sobrevivencia dentro de la economía informal. El Estado, por su parte, sabedor del problema, e imposibilitado para ofrecer opciones "formales" a los trabajadores, consintió el crecimiento tolerado de los empleos informales.

Incluso la idea original de suprimir el mercado de abasto (establecido y ambulante) de La Merced y calles aledañas del centro de la ciudad, al construirse la nueva Central de Abasto en el sureste de la ciudad a principios de los años ochenta, no pudo llevarse hasta sus últimas consecuencias en noviembre de 1982, debido tanto a la tradición histórica comercial de esa zona, como a la gran fuente de trabajo que constituye para abarroteros, vendedores de bisutería, de ropa y alimentos preparados, cargadores, etc., quienes sobreviven a expensas de La antigua Merced. Éstos difícilmente hubieran podido emplearse en otra zona de la ciudad y mucho menos en actividades diferentes a las que por generaciones aprendieron a desarrollar.

Pocos años después, en 1985, con los terremotos de septiembre y la devastación de una buena parte de la infraestructura urbana, más de 200 000 trabajadores perdieron su empleo, con lo que la cifra de desocupados se elevó a casi 6 millones de personas. En un entorno de crisis económica, política y de confianza, hubo de fortalecerse el carácter autosuficiente de la sociedad civil al margen del apoyo y de respuestas de un aparato estatal con legitimación decadente y que, a falta de recursos y opciones para ofrecer a sus gobernados una forma de vida y empleo decorosos, solamente le quedó publicitar en los medios masivos de comunicación *slogans* como: "¡Empléate a fondo... empléate a ti mismo!", "tenemos ingenio, tenemos talento..."; "mexicano: tú puedes", etcétera.

#### LA INFORMALIDAD EN LA INDUSTRIA DEL VESTIDO

Los terremotos de 1985 sacaron a la luz pública una infinidad de talleres clandestinos de fabricación y maquila de ropa, los cuales eran promovidos por los grandes empresarios de la industria del ramo, quienes explotaban (y lo continúan haciendo) a numerosas costureras en condiciones infrahumanas. Esta rama industrial se encuentra controlada por un pequeño grupo de grandes industriales que acuerda y decide sobre costos de producción, tarifas por la realización de cada uno de los procesos intermedios y de acabado de las prendas elaboradas y sobre los precios a los consumidores mayoristas y hasta minoristas. La organización de esta rama es muy intrincada y compleja, sobre todo por la gran parcelización de su proceso productivo

y la ubicación física de cada uno de ellos. Existe desde la gran empresa formalmente registrada hasta los pequeños talleres de confección y los microtalleres en casas familiares de colonias populares.

En trabajos de investigación de esta rama industrial en la ciudad de México se describe de manera muy clara la complejidad y crudeza de esta problemática.<sup>8</sup>

Grandes establecimientos comerciales de servicio en la ciudad de México, como los almacenes Liverpool, El Palacio de Hierro, Suburbia, Sears, Blanco, Comercial Mexicana, etc., utilizan el trabajo de maquila de los distintos talleres medianos y pequeños establecidos principalmente en locales del Centro Histórico de la ciudad, los cuales ofrecen diseños, cortes, ensamblados, entrega a los domicilios sociales y cambio de mercancías no realizadas. El precio al que reciben estos productos terminados los grandes almacenes citados es generalmente dos o tres veces menor al de venta al público, además de que los plazos de pago varían desde uno hasta seis meses. Estos talleres medianos y pequeños utilizan su propia maquinaria industrial y el trabajo asalariado, a destajo y familiar no siempre remunerado. En su mayoría carecen de relación contractual y desde luego de seguro o previsión social.

Debido a los volúmenes de producción requeridos, dichos talleres recurren a la empresa familiar, la cual está representada en su mayoría por talleres más pequeños ubicados en casas particulares, a cargo principalmente de las amas de casa o de las hijas de familia, quienes reciben la maquila para realizar con sus propias máquinas de coser diversos procesos intermedios: elaboración de moldes y plantillas, cortes, cosido, *overlock*, deshilado, terminado y planchado.

Los talleres medianos que contratan el trabajo de los pequeños talleres familiares domiciliarios siguen un patrón de pagos similares con sus maquiladoras: el monto se determina por tipo de proceso y por pieza, pero siempre cuatro o cinco veces más bajo que lo pactado con los grandes almacenes; no media en la operación ningún documento formal, sino más bien se acuerda con base en la confianza; los pagos tampoco son a la entrega de la mercancía, sino cada fin de semana o cada 15 días.

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Ana Luisa González Arévalo, *et al.*, "De entre la destrucción emerge la reconstrucción de las conciencias", en *Crisis económica, terremotos y política económica*, revista *Problemas del Desarrollo*, núm. 62/63, México, UNAM, IIEC, mayo-octubre de 1985, pp. 203-225, y José A. Alonso, "Crisis, sismos y microindustria doméstica del vestido: estudio de caso en Nezahualcóyotl", serie *Documentos de Investigación*, núm. 1, México, El Colegio de México, 1988, pp. 29-30.

Las zonas de la ciudad de México en donde se ubica la mayor parte de estos talleres son las del Centro Histórico, y de allí gradualmente se han ido extendiendo hacia el oriente y el norte, en las delegaciones Venustiano Carranza, Iztacalco, Gustavo A. Madero y los municipios de Nezahualcóyotl, Los Reyes y Ecatepec, principalmente.

En 1985, por ejemplo, y como resultado de los sismos, se señalaba que en el municipio de Nezahualcóyotl aproximadamente 25 000 mujeres trabajaban en talleres de costura y del vestido de manera clandestina. También se descubrieron cientos de talleres de costura clandestinos que según diversos testimonios eran lugares para el trabajo en condiciones de verdadera explotación y sin ninguna prestación social.<sup>9</sup> A partir de esa circunstancia coyuntural, miles de costureras iniciaron una lucha gremial por mejores condiciones de trabajo y reconocimiento sindical. Sin embargo, puede afirmarse que poco se ha avanzado en ese aspecto hasta ahora.

Las razones que han frenado ese proceso organizativo gremial para lograr mejores condiciones de trabajo son diversas: desde los empresarios que se resisten a disminuir sus niveles de utilidad y a involucrarse con organizaciones sindicales, estructuras fiscales y de previsión social, hasta las presiones de todo tipo que los propios empresarios ejercen sobre la burocracia gubernamental, los medianos y grandes talleres abastecedores de mercancía acabada y, de éstos hacia los pequeños talleres familiares, en quienes recae, a final de cuentas, la responsabilidad de tener que rechazar cualquier intento gubernamental o sindical para ser protegidos laboralmente, por el temor a perder su trabajo y dejar de percibir un ingreso indispensable para su gasto familiar que frecuentemente es el único.

En sentido opuesto a las propuestas de algunos investigadores respecto de la sindicalización en sí misma, o de apoyar a las microindustrias con programas de crédito, o de ampliar la seguridad social oficial, se deberían encontrar más bien mecanismos por medio de los cuales se aplicara su protección legalmente; mínimos de bienestar y protección social, sin que aparezca en contrapartida algún tipo de gravamen fiscal o cooptación por parte de sindicatos blancos o partidos políticos. La desconfianza hacia el gobierno y los sindicatos no sólo es un temor de las industrias o grandes establecimientos comerciales que los contratan, sino también de los propios trabajadores domiciliarios que no desean compartir con nadie más, fuera de su núcleo familiar o laboral, sus exiguos ingresos.

<sup>9</sup> Ana Luisa González Arévalo, *op. cit.*, José A. Alonso, *op. cit.*

## EL COMERCIO INFORMAL AL CONSUMIDOR

En el marco del crecimiento urbano reciente en México y sus periodos de crisis, el fenómeno del comercio informal se ha multiplicado al proliferar y extenderse en calles, banquetas, parques, estaciones del "Metro", de autobuses y oficinas, ocasionando serios problemas en materia de vialidad, salud pública, seguridad, daños al erario, a la ciudadanía y a la economía en su conjunto.

Según estudios de la Cámara Nacional de Comercio de la ciudad de México (Canaco) se calcula que en 1989 existían en esta metrópoli más de 112 000 negocios informales en la vía pública.<sup>10</sup>

Dos años antes, la misma Canaco registraba en otro estudio un total de 45 363 comercios no asociados a las cámaras, los cuales representaban cerca de 40% del total de comercios de la ciudad de México (117 000), lo cual da una idea de su posible incremento en sólo dos años.<sup>11</sup> Este trabajo de la Canaco describe cuatro formas representativas de comercio ambulante:

- 1) Concentraciones de ambulantes
- 2) Mercados sobre ruedas
- 3) Tianguis-bazar
- 4) Puestos fijos en la vía pública.

Cabe aclarar que el término "ambulante" es derivado de "deambular" o "ambular", que significa caminar o vagar por las calles sin rumbo fijo. Y es que muchos sabemos que tradicionalmente en las ciudades mexicanas los trabajadores de la calle —vendedores a domicilio, aboneros, limpia-ventanas, afiladores, dulceros, paletteros y neveros, taqueros, vendedores de pepitas, "melcochas", "correosas", pepitorias y otros dulces, etc.— así desarrollaban su actividad: caminando sin rumbo fijo o en rutas determinadas, para vender sus productos o servicios a los transeúntes o vecinos. Ahora, con el crecimiento del desempleo y el desarrollo de todas estas actividades informales, el comercio en la calle y otros espacios públicos ya no solamente es eso; ha adquirido diversas modalidades e incluso algunas de las más importantes, por su magnitud, formas de organización y control y hasta alta rentabilidad. Ya no son "ambulantes", como todavía se acostumbra decirles.

1. *Las concentraciones de ambulantes* se caracterizan por el elevado

<sup>10</sup> Canaco, de la ciudad de México, *Mesas redondas sobre el comercio ambulante de la Ciudad de México*, serie *Economía Informal*, 4a. ed., México, 1990, p. 36.

<sup>11</sup> Canaco, de la ciudad de México, *El comercio ambulante en la Ciudad de México*, México, 1987, p. 16.

número de vendedores que establecen sus puestos, provisionales o fácilmente desmontables, en zonas con gran afluencia de consumidores, como el centro de la ciudad, La Merced, Tepito y las calles de Correo Mayor, Tacuba, Tacubaya, San Cosme, Puente de Alvarado, Coruña, etc. Cada una de estas concentraciones tiene su propia organización surgida por el liderazgo de una persona o un pequeño grupo, con cierta habilidad para establecer los contactos indispensables entre los funcionarios representantes de la autoridad local que expeden los “permisos” correspondientes para que desarrollen tal actividad comercial.

Las redes de liderazgo forman parte de un sistema de control orientado a asegurar que los agremiados brinden su apoyo incondicional y obligatorio a las autoridades y a los procesos electorales o su apoyo político para algún partido, en especial al oficial (PRI). Así, el líder de la organización casi siempre está ligado —directa o indirectamente— con alguna alta autoridad gubernamental, política, administrativa, judicial, policiaca y militar. Este tipo de ambulantes opera determinadas horas del día, por lo que mediante un equipo móvil traslada su puesto y mercancía. En muchos casos, las casas, vecindades, edificios y oficinas aledañas sirven para guardar durante la noche todo el puesto.

Para que un comerciante adquiera un lugar en las calles seleccionadas y así pueda ingresar a la concentración, se requiere una inversión inicial a manera de “cesión o traspaso” informal del pedazo de vía pública, el que por cierto no es concesionable, que deberá ocupar. Se sabe que dichos “traspasos” se cotizan según el lugar de ubicación y el tipo de mercancía que se venda; así, resulta que actualmente un metro cuadrado en el Centro Histórico se cotiza entre 7 y 10 millones de pesos en las calles de Corregidora, Venustiano Carranza y Moneda; en Venezuela, Colombia y Emiliano Zapata, entre 5 y 7 millones; en cambio, en Las Cruces, es de 3 millones de pesos.

Además de la inversión inicial, cada puesto debe pagar una cuota semanal a los líderes con el objeto de “asegurar” su instalación y operación permanentes. Cada calle tiene un coordinador (delegado del líder), quien recauda y mantiene informado a su jefe sobre quiénes pagan o no y quiénes no apoyan en los actos políticos a los que se convocan cada vez que se requiere.

Según cálculos de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) y de la Canaco, el comercio ambulante evade impuestos por aproximadamente un billón y medio de pesos anuales, pues no realiza ningún registro oficial sobre su establecimiento y operación, ni por sus ventas y compras. Se calcula que más de 90% de la mercancía de consumo duradero

que se ofrece en las calles del centro se adquiere ilegalmente y que gran parte de ella se introduce al país de contrabando. Mientras un comerciante establecido debe realizar 28 trámites diferentes ante las autoridades para poder funcionar, los puesteros realizan uno sólo ante las autoridades locales por intermedio de sus líderes que los representan en cualquier gestión o trámite. Éstos ganan, sólo por concepto de cuotas de sus agremiados, entre 40 y 140 millones de pesos diarios, sumas de las que no declaran un solo peso a las autoridades hacendarias. ¿En dónde queda tal cantidad de dinero?

Se estima que sólo en el Centro Histórico se da un férreo control de las concentraciones de ambulantes por parte de una docena de líderes, entre los que destacan Guillermina Rico y Alejandra Barrios, con 7 000 y 1 960 afiliados, respectivamente.

De 1989 a fines de 1991 el número de ambulantes en el Distrito Federal se ha duplicado, al pasar de 250 000 a medio millón, en tanto que la evasión fiscal se ha triplicado, de unos 500 000 millones de pesos en 1989 hasta el billón y medio de pesos en la actualidad, como ya se mencionó.<sup>12</sup>

En las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal y en los centros tradicionales de los municipios conurbados del estado de México ha proliferado velozmente el comercio ambulante. Los casos más agudos son las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Miguel Hidalgo.

2. *Los mercados sobre ruedas*, como se mencionó, surgieron inicialmente en 1970, como respuesta al excesivo intermediarismo entre los productores del campo y los consumidores finales de la ciudad. Al iniciar dicho programa, la Secretaría de Industria y Comercio (ahora Secofi) estableció los lugares y los diferentes días de la semana en que los productores se concentrarían en tramos de calle previamente definidos para vender sus mercancías a un precio no mayor al ofrecido en la Central de Abasto ese mismo día, el cual los inspectores de la dependencia informarían en lugares visibles para vendedores y compradores. Originalmente se ofrecían en estos mercados alimentos perecederos, abarrotes, calzado, ropa y bisutería de origen nacional; con el paso del tiempo, los productores han sido desplazados por los introductores y mayoristas que antes estaban en La Merced y ahora en la Central de Abasto de Iztapalapa. De expender sólo artículos de consumo básico, ahora se puede encontrar también bisutería y artículos para el hogar, electrónicos y no electrónicos, de producción nacional y ex-

<sup>12</sup> Estimaciones atribuidas a la Secretaría General de Gobierno, del DDF, en *El Heraldo de México*, México, 25 de noviembre de 1991.

tranjera. Actualmente (1991) la Secofi tiene registrada 70 ubicaciones de mercados sobre ruedas, los cuales concentran 1 734 oferentes (puestos) en el área metropolitana. De aquéllos, 53 están en el Distrito Federal y 17 en los municipios conurbados del estado de México y ocupan a 4 335 comerciantes con los que se permiten cubrir lugares de mercadeo toda la semana por medio de 10 rutas (cuadro 3).

La adquisición de un puesto en el mercado cuesta entre 200 000 y un millón de pesos, según el tamaño y el giro. Una vez instalado, el vendedor entrega al representante de la Secofi una cuota semanal que oscila entre los 10 000 y 50 000 pesos, para gastos de mantenimiento de las zonas en donde se instalan.

3. *La característica fundamental de los tianguis-bazar*, es que originalmente se ubicaban sobre todo en terrenos baldíos privados o públicos, levantados con material portátil para funcionar sábados y domingos y, en ocasiones, un día entre semana. Ahora ya también se establecen en la vía pública.

La autoridad responsable de otorgar los permisos y registros a los tianguistas es el Departamento del Distrito Federal, por medio de la Comisión de Abasto (Coabasto), la cual en algunos casos se apoya en las delegaciones políticas para efectos de seguridad, tránsito, vialidad y limpieza.

Actualmente los tianguis-bazar más importantes en la AMCM<sup>13</sup> agrupan en conjunto unos 30 mil puestos. En cada puesto se cuenta con un promedio de tres empleados, con lo que el número de trabajadores es de aproximadamente 90 000.

La inversión inicial por comerciante para la adquisición de un lugar en el tianguis oscila entre los 5 y 10 millones de pesos, además de la cuota semanal que debe pagar el "propietario" del puesto por el derecho de piso, y que se entrega a los representantes de la organización, quienes se encargan de administrar el tianguis, así como de servir de gestores ante la administración pública para obtener los "permisos" para el desarrollo de su actividad comercial.

Actualmente (1991) se tienen registrados 1 045 tianguis en total,<sup>14</sup> los

<sup>13</sup> En el Distrito Federal: San Felipe, Cárcel de Mujeres, Lagunilla, Pericoapa, Balbuena, Zaragoza, Aerotanguis, Perisur, Chopo, Lindavista, Bazar Universitario, Águilas, Chapultepec, San Ángel, Sullivan. En el área conurbada del estado de México: Texcoco, Lomas Verdes, Perinorte, tianguis Norte. Éste dejó de funcionar en 1990 y estaba ubicado en el municipio de Tlalnepantla, en el autocinema Satélite.

<sup>14</sup> Que agrupan a aproximadamente 100 000 tianguistas en 120 gremios o asociaciones civiles; el 40% de ellos se concentran en las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa (véase registros de 1988 y 1989 en el cuadro 4).

## CUADRO 3

RUTAS DE MERCADOS SOBRE RUEDAS EN EL DF., Y ESTADO DE MEXICO  
DICIEMBRE DE 1991-FINES DE ENERO DE 1992

<i>Martes</i> 19 de noviembre		<i>Miércoles</i> 27 de noviembre		<i>Jueves</i> 5 de diciembre		<i>Viernes</i> 13 de diciembre			
Ruta	Ubicación	Ruta	Ubicación	Ruta	Ubicación	Ruta	Ubicación		
01	Av. México, entre Calle 1 y Calle 2. Col. Pantitlán, Delegación Iztacalco, DF.	01	Tepeyautla, entre Escuinapa y Coyomel, Sto. Domingo, Coyoacán.	01	Av. De Enmedio, Esq. Av. Juárez, Unidad Ex-Hacienda de Enmedio. Tlalnepantla.	01	Victoria, entre Agua Marina, Coral, y Villante, Col. Estrella, Gustavo A. Madero.	R 0	
03	Ezequiel, entre Calle Martha y Elsa, Col. Gpe., Tepeyac, Gustavo A. Madero.	02	Plaza del Ruiseñor y Av. de las Golondrinas Las Alamedas, Méx.	02	Estacionamiento del Parque Ecológico Las Águilas, Av. Las Águilas y Av. Romualdo O'Farril, Á. Obregón.	02	Av. Seguro Social, entre Vía Gustavo Baz y Prol. Vallejo, Tequesquahuac, Edo. Méx.	01	
04	Av. Transmisiones, Esq. Av. Toluca, Villa Obregón, Col. Torres de Potrero, Álvaro Obregón.	03	Av. Manuel González y Eje Central Lázaro Cárdenas, estacionamiento de la Conasupo. Col. Ex Hipódromo de Peralvillo, Cuauhtémoc.	03	Hoctum, entre Carr. al Ajusco y Calle Contoy, Col. Torres de Piedra, Tlalpan.	03	Sevilla, entre Municipio Libre y Emperadores, Col. Portales, Benito Juárez.	02	
05	Presa Salinillas, entre Valsequillo y Anillo Periférico, Col. Lomas de Sotelo, Miguel Hidalgo.	Mini Ruta: Morelia esq. Álvaro Obregón, Col. Roma, Cuauhtémoc.	04	Limantitla, esq. Insurgentes Sur, Col. Santa Úrsula Xitla, Tlalpan.	04	Nubia, entre Ernesto Elorduy y San Lucas, Col. El Recreo, Azcapotzalco.	04	Yucatán, entre Blvd. López Mateos y Monterrey, Col. Tizapán, A. Obregón.	04
06	Rosenblueth th entre Av. Plateros Col. Mixcoac, a espaldas de la Prepa 8, Álvaro Obregón.	05	Av. Alta Tensión entre Av. del Rosal y Rosa Chica, Olivar del Conde, A. Obregón.	05	Poniente 126, entre Norte 19-A y Norte 15, Col. Nueva Vallejo, Gustavo A. Madero.	05	Av. 2 y Av. 4, Col. Santa Cruz Meychualco, Iztapalapa.	05	
07	Playa Erizo, entre Playa Román y Rosalito, Col. Reforma Iztacihuatl, Iztacalco.	06	Calle A. Gutiérrez y Xocotitla, Col. El Molinito, Cuajimalpa.	06	Calz. de la Virgen, entre Canal de Miramontes, Av. Santa Ana y Retorno 44, Col. Avante, Coyoacán.	06	Lago Xochimilco, entre Lago Del Carmen y Lago Catemaco, Col. Anáhuac, M. Hidalgo.	06	
08	Pachuca, entre Juan Escutia y Veracruz, Col. Condesa, Cuauhtémoc.	07	Zacani, entre el Fuerte y Rosa, Col. San Lorenzo Chicoténcali, Iztapalapa.	07	Av. Centenario, entre Dr. Miranda, Cascada y Edifs. H y G, Lomas de Plateros, A. Obregón.	07	Coahuila, entre Manuel Castrejón y Morelia, Col. Gpe., Magdalena Contreras.	07	
09	Carretera a Cuautitlán, Fraccionamiento La Quebrada, Cuautitlán, Méx.	08	Mafz, entre Ganaderos y Callejón de Manzana, Col. Valle del Sur, Iztapalapa.	08	Velazco Cerón, en las Canchas de la U. Santa Fe, Á. Obregón.	08	Satélite, entre Campos Hermanos y Plásticos, Col. Vista Hermosa, Tlalnepantla.	08	
10	Av. Oriente, entre Av. Prados Norte y Prados Sur, Unidad Prados Ecatepec, Cuautitlán, Méx.	09	Blvd. Ojo de Agua, entre Huerta y Capilla, Ex-Hacienda Ojo de Agua.	09	Explanada la Joya, entre San Ildefonso y Carr. Villa Nicolás Romero, Edo. Méx.	09	Cía. del Ébano y Combates de Celaya, U. Vicente Guerrero, Iztapalapa.	09	
		10	Gustavo A. Madero, junto al Mercado San Juan Tlhuaca, El Rosario, Azcapotzalco.			10	Sección Prados, entre Dr. Jiménez Cantú y Quetzalcóatl, Cuautitlán.	10	

Fuentes: Secofi, Subsecretaría de Comercio Interior.

<i>Sábado 21 de diciembre</i>		<i>Domingo 29 de diciembre</i>		<i>Lunes 6 de enero</i>	
Ruta	Ubicación	Ruta	Ubicación	Ruta	Ubicación
01	Presas Salinillas, entre Ing. Militares y Tepostepec, Col. Lomas de Sotelo, M. Hidalgo.	01	Coras y Nezahualcóyotl, Col. Ajusco, Coyoacán.	01	Calle 1 y 3 entre 2 y 6. Col. Lomas de Tetelpan, A. Obregón.
02	Sur 144 y Poniente 75, entre Observatorio y Av. Constituyentes, Col. 16 de Sep., M. Hidalgo.	02	Av. Ermita Iztapalapa, Junto a la Penitenciaría, Col. Santa Martha Acatitla, Iztapalapa.	02	Av. Hidalgo, entre Vía Gustavo Baz y Mina, U. López Mateos, Tlalnepantla.
03	Calle 507 entre 509 y 510 San Juan de Aragón, Gustavo A. Madero.	03	Calle Nueva entre Calle del Parque y Zaragoza, Col. Tlalpan, Tlalpan.	04	Av. P. Elías Calles, entre Fernández del Castillo y Luis G. Inclán, Col. Nativitas, B. Juárez.
04	David A. Siqueiros, entre José Ma. Velasco y Juan O'Gorman, U. Hab. ISSSTE, Chapingo.	04	Calz. del Hueso, Esq. Cafetales, Ex-Hacienda de Coapa, Tlalpan.	05	Av. Villas de la Hacienda, Col. V. de la Hda., Atizapán de Zaragoza.
05	Ruiz Cortines entre Palmas y Av. Tulyehualco, Col. Los Olivos, Tláhuac.	05	General Merino, entre General Leyva y Crisóstomo Bonilla, Col. Juan Escutia, Iztapalapa.	06	U. Hab. Infonavit, San Francisco Culhuacán, entre Calle 2 y Calle 3, Coyoacán.
06	M. Sabino Crespo, entre Norte 72-A y Norte 74-A, Col. Salvador Díaz Mirón, Gustavo A. Madero.	06-A	Sullivan en el Estacionamiento, entre Gabino Barrera y Rosas Moreno, Col. San Rafael.	07	Josefa O. de Domínguez, entre Av. Santa Rosa y Calle 36-A, Col. Santa Rosa, Tlalnepantla.
07	Av. Margarita Maza de Juárez y Av. de los 100 Metros, U. Patera, Gustavo A. Madero.	06-B	Pensylvania, entre Cda. 08 Arizona y Filadelfia, Col. Nápoles, B. Juárez.	08	Iglesias Calderón frente a Campo Deportivo, Jardín Balbuena, V. Carranza.
08	F. 10 Sur y Copal, Col. Pedregal de Santo Domingo, Coyoacán.	07	Francisco Macin, entre Av. Centenario y Calle 25, U. CTM, El Risco, Gustavo A. Madero.	09	Calle 29 entre 23 y 26. Col. Progreso Nacional, Gustavo A. Madero.
09	Blvd. de Temoluc, Andadores 19 y 16 Vía del F.C., Acueducto de Gpe., Gustavo A. Madero.	08-A	Oriente 257, entre Sur 16 y Sur 12-C, Col. Agrícola Oriental, Iztacalco.	10	Av. Gustavo Baz, Estacionamiento de Banamex, Cuautitlán Izcalli.
10	Violeta, entre Av. San Jerónimo y Clavel, Col. Del Toro, M. Contreras.	08-B	Dr. Erazo y Calle Niños Heróes, Col. Doctores, Cuauhtémoc.		
		09	Jacarandas, entre Amapolas y Blvd. de las Rosas, Fracc. V. de las Flores, Cuacalco.		
		10	Zacatecas, entre Lincoln y Tepic, Fracc. Valle Ceylán, Tlalnepantla, Méx.		

que funcionan durante toda la semana en diferentes zonas del Distrito Federal. Además de ofrecer el mismo tipo de artículos que los mercados sobre ruedas, también venden prendas de vestir usadas y artículos de importación al parecer ilegal.

4. *Los puestos fijos en la vía pública* que expenden alimentos preparados en la calle han constituido en los últimos años un serio problema para los comerciantes establecidos, para la población residente en el lugar en donde se asientan y en general, para los consumidores, debido a las condiciones de insalubridad e inseguridad con que operan.

La Canaco detectó a finales de 1988 la existencia de más de 14 000 puestos metálicos en el Distrito Federal, y se estima que en los últimos dos años esa cifra se ha incrementado alrededor de 40%. A pesar de que están establecidos en un lugar fijo, con puestos metálicos soldados al piso, no cuentan con agua corriente, ni lavabos o cuartos sanitarios; tampoco con sistemas de refrigeración para mantener frescos los alimentos que expenden; utilizan tanques de gas para sus estufas, los cuales colocan dentro o fuera del puesto sin la menor precaución para los propios vendedores y mucho menos para el público que transita o los residentes de la zona.

El procedimiento que se sigue para instalar un puesto fijo en la vía pública es similar al de los puestos móviles, es decir, los comerciantes convienen con un líder afiliado a alguna organización política, que sirve de gestor ante las autoridades locales y mediante una inversión inicial no menor a los 10 millones de pesos y cuotas semanales que oscilan entre los 100 000 y 500 000 pesos, aquellos se mantienen casi "libres de molestias", pues hay problemas esporádicos con los cuerpos policiacos o los inspectores delegacionales y de salubridad.

*Puestos aislados.* Existen también los puestos aislados que constituyen el comercio de subsistencia, ya que son atendidos en su mayoría por una sola persona y no presentan un volumen alto de mercancías. Estos vendedores se ubican en lugares de gran afluencia de personas (cines, teatros, mercados públicos, paradas del Metro, autobuses, trolebuses, tranvías o bases de taxis colectivos); casi siempre con un lugar fijo u ocasionalmente dos lugares diferentes el mismo día, según la cantidad vendida. Muchos de ellos no dependen de líderes o no están afiliados a alguna organización que los proteja; sus permisos para operar los obtienen directamente de los inspectores y funcionarios de Vía Pública de las delegaciones políticas mediante cuotas variables, según el lugar donde se localicen y su volumen de ventas. En los municipios conurbados del estado de México se establecen de manera análoga y con procedimientos de control e "inspección" similares, en donde intervienen funcionarios de los municipios respectivos. A

CUADRO 4

## DISTRIBUCIÓN DE TIANGUIS (MERCADOS MÓVILES) EN EL DISTRITO FEDERAL, 1988-1989

<i>Delegación</i>	<i>Número de ubicación</i>	<i>Número de oferentes</i>		<i>Incremento</i>	<i>%</i>
		<i>1988</i>	<i>1989</i>		
Azcapotzalco	45	2 800	4 000	1 200	43
Álvaro Obregón	67	3 400	4 500	1 100	32
Benito Juárez	59	3 300	4 500	1 200	36
Cuajimalpa	11	857	700	157	18
Cuauhtémoc	49	3 200	4 500	1 300	41
Coyoacán	97	4 000	9 000	5 000	125
Miguel Hidalgo	36	2 300	3 500	1 200	52
Iztacalco	33	3 100	4 000	900	29
Milpa Alta	1	230	200	30	13
Magdalena Contreras	21	950	1 600	650	68
Gustavo A. Madero	162	12 100	15 000	2 900	24
Tlalpan	69	3 400	4 500	1 100	32
Tláhuac	6	650	500	150	23
Venustiano Carranza	32	3 100	4 300	1 200	39
Xochimilco	23	600	1 000	400	67
<i>Total</i>	<i>877</i>	<i>55 237</i>	<i>81 800</i>	<i>26 563</i>	<i>49</i>

Fuente: Coordinación General de Abasto.

finales de 1990 se estiman en el Distrito Federal alrededor de 25 000 puestos aislados y unos 30 000 en el área conurbada del estado de México.

Los datos que arroja la investigación de la Canaco<sup>15</sup> en diciembre de 1988 (cuadro 5), son indicadores muy importantes para cuantificar el comercio en vía pública en el Distrito Federal; sin embargo, algunos datos deben tomarse sólo como referencia, ya que por alguna razón se repite el mismo número de puestos en varias delegaciones políticas, lo cual difícilmente podría considerarse como una coincidencia, sobre todo porque no existe una normatividad para establecer un determinado número de puestos en la vía pública (excepto en vialidades primarias como San Cosme, Camarones, México-Tacuba y laterales de vías rápidas), la cual, sin embargo, también se viola por el Acuerdo publicado el 11 de octubre de 1967, que declara la prohibición de ejercer el comercio ambulante o el que se practica por medio de puestos fijos o semifijos en las vías públicas siguientes: a) primer cuadro de la ciudad; b) zonas comprendidas dentro de un perímetro radial de 200 metros de los mercados públicos, y c) avenidas y calzadas de primer orden. Todo lo cual sabemos que en la actualidad no se cumple ni se respeta. Por otra parte, el comercio en las calles se incrementa notablemente durante las celebraciones patrias de septiembre y las fiestas decembrinas y de principio de año.

Tampoco deben omitirse los miles de vendedores que en las esquinas de las principales calles y avenidas ofrecen sus artículos a los automovilistas ni los que abordan los vehículos de transporte colectivo, tales como autobuses, Metro, trolebús y tren ligero (tranvía). De igual manera, están los llamados "toreros", quienes portan prendidos a sus vestiduras (sacos, chamarras y gabardinas) los artículos de venta y deambulan en donde se concentran los comerciantes semifijos como los del Centro Histórico; de esta manera eluden la vigilancia de autoridades y líderes por su imposibilidad para cubrir las "cuotas" respectivas.

Las estimaciones del trabajo realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 1991,<sup>16</sup> reveló 53 zonas geográficas para el Distrito Federal, con un total de 41 700 puntos de venta en las calles. Entre las más importantes están el Centro Histórico con 12 160; Tepito, con 6 288; La Merced, 2 865; Chapultepec, 1 911; La Villa, 1 307; Xochimilco, 1 102. Los restantes 16 067 se distribuyen en las 16 delega-

<sup>15</sup> Canaco, *Economía informal. El comercio ambulante en la Ciudad de México*, 2a. ed. actualizada a diciembre de 1988.

<sup>16</sup> Martha Senties Arzamendi, *Cuantificación y tipificación del comercio en vía pública en el Distrito Federal*, México, INEGI, febrero de 1991.

CUADRO 5

## NÚMERO DE PUESTOS AMBULANTES POR DELEGACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL

<i>Delegación</i>	<i>Puestos en mercados sobre ruedas</i>	<i>Puestos metálicos en la vía pública</i>	<i>Puestos aislados</i>
Álvaro Obregón	1 426	496	293
Azcapotzalco	2 473	744	590
Benito Juárez	2 473	1 116	841
Coyoacán	5 529	2 108	781
Cuajimalpa	3 492	—	71
Cauhtémoc	3 492	1 364	1 156
Gustavo A. Madero	6 693	1 500	1 682
Iztacalco	2 037	1 488	3 097
Iztapalapa	2 473	—	160
Magdalena Contreras	2 473	—	18
Miguel Hidalgo	1 339	3 250	842
Milpa Alta	2 473	—	19
Tláhuac	2 473	—	15
Tlalpan	2 473	372	215
Venustiano Carranza	1 630	1 240	1 095
Xochimilco	786	330	178
<i>Total</i>	43 735	14 008	11 056

Fuente: Canaco, *Economía informal, El comercio ambulante en la Ciudad de México*, 2a. ed. actualizada a diciembre de 1988.

ciones políticas, de los cuales 45% son puestos semifijos; 33.4% improvisados; 7.5% fijos; 10.5% rodantes; 3.4% sin instalación, y 0.2% son otros no especificados. Su clasificación según el tipo de mercancías que se ofrecen: 21% ropa y zapatos, 20% alimentos preparados, 10% bisutería y perfumes, 8% juguetes en general, 7% aparatos eléctricos, 6% papelería y artículos escolares, 5% casetes, discos y películas grabadas, 4% alimentos sin preparar, 3% herramientas y accesorios, 16% de otras mercancías.

*Algunos intereses económicos y políticos en el ambulante.* Se dice que son más de 500 kilómetros de banquetas y hasta calles enteras las que están en juego, en remate y en venta al "mejor postor", con precio por metro cúbico, por la vía de puestos callejeros de todo tipo: se venden, arriendan o subarriendan según superficie, altura, sitio y giro. Solamente el Centro Histórico tiene 33 líderes que se reparten más de 3 000 espacios, en donde las cuotas van desde 5 000 pesos a una "María" (indígena mazahua) hasta 50 000 a "fayuqueros".

Bajo el control del gobierno del DF por medio de los delegados y éstos mediante sus jefes de área, los grupos de vendedores callejeros llegan a rebasar toda autoridad control y orden y caen como cotos de poder de caciques urbanos.

Éstos se valen de policía propia, pandillas, hampones o golpeadores que, como "delegados"—como llaman a encargados de golpear a quien no pague la cuota acordada para otorgarle un espacio— imponen su "ley" y desoyen a la del gobierno civil y hasta le disputan atribuciones, pero más los beneficios.

Los "caciques" y sus cobradores son como intermediarios que pagan con regularidad y que, de fallar, tendrían a su vez a otros grupos que incluyen a los inspectores de cada delegación.

Las áreas apropiadas en calles, avenidas, banquetas o plazas y alamedas, son trozos de ciudad conseguidos por vendedores como parcelas urbanas, mediante la "invasión" para luego ser tolerados a cambio de apoyo a grupos políticos. Esto es, que a cambio de tolerancia, de paz, pagan con una población cautiva dispuesta a formar el sostén de partidos políticos, sea el que está en el poder o sus opositores.<sup>17</sup>

Los modos de operar de algunos líderes son como sigue: a las boletas que el gobierno del Distrito Federal envía a los vendedores para requerirles su pago personal por "derecho de piso" (forma R-1), el líder les saca fotocopia y entrega entre 50 y 100 cobros más. Esta cuota es periódica, pero además está la que los comerciantes deben pagar a la agrupación.

<sup>17</sup> Breve extracto de los artículos del periodista Joaquín Herrera, aparecidos en el diario *Excélsior*, México, 1 y 2 de julio de 1991.

Comerciantes establecidos en el Centro Histórico en una organización que se denomina Procenthico han estimado que solamente en la delegación Cuauhtémoc, donde existen 35 000 vendedores ambulantes, se logran “recolectar” hasta 600 millones de pesos diarios en cuotas. Sin contar que para la temporada navideña se han solicitado cerca de 3 000 permisos provisionales más.

A continuación se presenta una lista de los principales líderes dentro del Centro Histórico de la ciudad y su zona de control. No deberá extrañar a nadie que no pocos de ellos “destaquen” a mediano plazo como candidatos a diputados federales o representantes ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por sus “méritos en campaña”:

1. Isabel Castilla: estación “Candelaria” del metro.
2. Fernando Sánchez Ramírez (Confederación de Comerciantes y Organizaciones Populares de la República Mexicana): ambulantes de la Nave Mayor de La Merced.
3. Hipólito Negrete Flores (Coalición de Comerciantes en Pequeño Fijos y Semifijos): calles de Santa Escuela y Corella.
4. Rogelio Juárez López: costado del Mercado de Flores, anexo a La Merced.
5. Sofía Quintero (Alianza de Solidaridad de Comerciantes y Locatarios del Banquetón): Avenida Circunvalación, frente a La Merced.
6. Froylán Limón Chamorro (Asociación Civil de Comerciantes en Pequeño): calle de San Pablo.
7. Cliserio Romo (Asociación de Comerciantes Independientes) y Candelaria González: calles de Santa Escuela, E. Zapata y una docena más.
8. Candelaria Sánchez: Los Pequeños de Cabañas, A.C.
9. Francisco Garduño Martínez: Organización de Comerciantes Fijos y Semifijos no Asalariados Plan Ranchero, A.C.
10. Rubén Mendoza Fuentes: Unión Independiente de Comerciantes que opera en Adolfo Gurrión.

11. Manuel Duarte Ocampo: organización "Manuel Buendía" Santa Escuela, A.C.
12. Zenaida Hernández Torres: calle de Carretones.
13. Florentina Santiago Ruiz: Fraternidad Revolucionaria, A.C.
14. Fortino Gaona Cordero: calle de Lorenzo Boturini.
15. Consuelo González Martínez: calle de Corregidora.
16. Lourdes Hernández Fuentes: calle de Rosario.
17. Juan Mateo Espinoza: Asociación Nacional de Comerciantes de los Mercados, A.C.
18. Guillermina Rico: considerada como una de las más poderosas, como representante de Comerciantes de la Antigua Merced.
19. Alejandra Barrios: otra de las más fuertes, con la Asociación Legítima Cívica Comercial.
20. Miguel Ángel Huerta: Asociación de Invidentes.

El investigador Jorge Castañares P.<sup>18</sup> señalaba en 1989 que para algunos la economía subterránea en su conjunto representaba en todo el país hasta 40% del producto interno bruto (PIB) y para otros sólo el 22%; la población que labora en ella podría ascender a 7 millones de personas aproximadamente. Lo anterior, sin considerar otras estimaciones de fuentes diversas que calculan que en los últimos dos años (1989-1991) el incremento de ocupados en ese sector informal oscila entre 25 y 35%. Adicionalmente, se ha estimado que las pérdidas que esa actividad implica para los ingresos tributarios del gobierno federal y del DDF se colocan entre 14 y 26%, lo cual resulta muy grave para una economía en recuperación como la de México.

En la citada investigación de la Canaco se deduce que tan sólo en lo

<sup>18</sup> Jorge Castañares P., "El auge de la economía subterránea", artículo del que se presenta un extracto en el periódico *El Nacional*, México, 28 de noviembre de 1989.

referente a impuestos sobre la renta y al valor agregado, durante 1989 el comercio ambulante de la ciudad de México incurrió en una evasión fiscal cercana a los 500 000 millones de pesos (esto, sin considerar otros impuestos, como al activo de las empresas, a la importación de artículos de procedencia extranjera y el 2% sobre nóminas, las cuotas al IMSS y al Infonavit, y los derechos por consumo de agua y electricidad).

Cuando la autoridad se da cuenta que esta actividad tiene un impacto negativo en las finanzas públicas es cuando reconoce que el problema no sólo lesiona al comercio establecido, sino que también está afectando al erario, y es por eso que a últimas fechas está considerando la necesidad de incorporar, aun cuando en una forma muy tibia, al padrón fiscal a estos contribuyentes potenciales.<sup>19</sup>

Lo anterior es verdad. Sin embargo, también es cierto que dentro de la estructura gubernamental hay intereses encontrados. Cuando recientemente los comerciantes establecidos y organizados en Procentrónico intentaron presionar más al gobierno para que aceptara a los ambulantes, una de las principales respuestas del aparato estatal fue emprender una campaña intensiva de auditorías fiscales a los comerciantes establecidos para aparentemente "detectar la cantidad de mercancía introducida y vendida de contrabando".

#### PERSPECTIVAS

Resulta comprensible que el Estado haya estado consintiendo la proliferación del sector informal, y sobre todo del comercio en la vía pública, por la situación crítica de la economía mexicana, particularmente desde 1981, su debilidad política en 1985 y por el rechazo casi total del proceso electoral de 1988. Ante tal panorama, el Estado tuvo que emprender una campaña sociopolítica-económica para volver a legitimarse ganando adeptos por la vía de las concesiones y dádivas, en el caso del aparato comercial, y ante todos los sectores sociales que se interesaron en vincularse de alguna manera al comercio informal. Esto último trajo como resultado para el gobierno mexicano, y principalmente para el de la ciudad de México y entidades circunvecinas, un triunfo político en el reciente proceso electoral para di-

<sup>19</sup> Roberto Casas Hernández y Marcos Sánchez, "El ambulante y su impacto en la recaudación fiscal", en *Mesas Redondas sobre el comercio ambulante de la Ciudad de México*, 4a. ed., México, Canaco, mayo de 1990, p. 58.

putados y senadores. El PRI obtuvo todas las diputaciones y la senaduría del Distrito Federal, así como 97% de las diputaciones en los estados de México, Hidalgo, Querétaro y Morelos.

No obstante lo anterior, las presiones sociales, económicas y políticas para la ciudad de México y sus gobernantes y gobernados ha estado acumulándose demasiado en esta "bomba de tiempo" que es el sector informal y particularmente el comercio en la vía pública. Tal vez por estas circunstancias, más las condiciones políticas favorables del PRI-gobierno para actuar con menos debilidad y mayor seguridad, puedan abrir nuevas perspectivas para el tratamiento más controlado y redistributivo de esta actividad.

Otro factor que puede inducir a los gobiernos federal y capitalino para aplicar una política de mayor control al sector informal y en especial al comercio en la vía pública es que éstos tienden a fortalecerse como un importante grupo de poder que amenazaría con romper los marcos de control y "docilidad" producto de la llamada "concertación política". Hay experiencias en 1990 y 1991 que demuestran algunas manifestaciones de fuerza local que va más allá de los intereses de gobierno de las autoridades de toda la ZMCM; pero también hay múltiples experiencias que demuestran que el gobierno sabe "ejercer poder", dotando y retirando protección a líderes y grupos cuando percibe que su poder está resultando excesivo o no deseable. Ejemplos de ellos son los ex líderes del magisterio y de los trabajadores de Pemex, Carlos Jongitud Barrios y Joaquín Hernández Galicia ("La Quina"), respectivamente.

Lo cierto es que resulta difícil pensar en una erradicación del comercio en la vía pública, sobre todo en una etapa como la actual, en la que se está conteniendo con dificultad la inflación, pero a costa de sacrificar sustancialmente el salario y las remuneraciones de los trabajadores y del encarecimiento de los servicios públicos y su calidad de vida en general.

Los criterios actuales de aplicación de la política económica en escala nacional no garantizan que se logrará una sólida recuperación. Lo más que se podría esperar es que se intente regular el mayor crecimiento del sector informal mediante un mayor control fiscal y administrativo, combinado con una redistribución de las cuotas de poder entre los líderes de las agrupaciones y asignaciones concretas y planeadas para reubicar a los ambulantes semifijos y fijos en áreas que no afecten mucho al comercio formal. Ya hay proyectos y programas en varias delegaciones políticas como la Venustiano Carranza (para 5 776 ambulantes), Iztapalapa (5 000) y Gustavo A. Madero (1 595 comerciantes).

En el tratamiento que se dé al sector informal deberá hacerse una clara distinción entre los negocios de "alta rentabilidad" —que son los que están

afectando a la economía formal y al erario con sus concentraciones de riqueza y poder sin control fiscal— y los de “baja rentabilidad”, de subsistencia o supervivencia, a los cuales sería condenable exigirles un tratamiento fiscalizador o regulador represivo cuando el propio sistema no ha sabido ofrecerles alternativas decorosas. Para estos últimos la política deberá ser de ordenamiento y reglamentación clara para no hacerlos víctimas de malvivientes ni afectar a los otros sectores de la sociedad, a fin de cumplir la función de servicio y seguridad para la población de la ciudad de México.

## XII

### FINANZAS PÚBLICAS Y GASTO SOCIAL

ANDRÉS BLANCAS NERIA\*

#### INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza y reflexiona sobre la problemática fiscal de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Se pone especial atención en el gasto público destinado a fomentar el desarrollo social y su financiamiento en los diferentes niveles de gobierno que la integran.

Se plantea la hipótesis de beneficio fiscal para las entidades federativas del país, que indica que en términos fiscales la ZMCM, y en general las entidades federativas de mayor importancia económica, son las que generan recursos fiscales por encima de los que reciben, en beneficio de los estados que tienen un menor dinamismo económico.

La centralización de la actividad económica, sobre todo la industrial y de servicios, en la ZMCM, ha constituido un fenómeno característico del desarrollo económico mexicano y, también, ha determinado la distribución de la actividad fiscal en el país.

Si se considera que los ingresos públicos dependen, en términos generales, de la actividad económica, de la tasa impositiva y del número de contribuyentes, y que el gasto público se orienta hacia las regiones de mayor dinamismo —pues sólo de esta manera se puede mantener y desarrollar la infraestructura y servicios públicos que requiere ese nivel concentrado de actividad económica— resulta evidente que la mayor parte de los ingresos públicos de todo el país se obtenga de esa zona y, asimismo, que la mayor proporción del gasto público (sin considerar el gasto en deuda externa) se destine a ella.

Sin embargo, los problemas sociales que genera la ZMCM, una de las más pobladas del mundo, en materia de vivienda, salud, educación, trans-

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y profesor de la Facultad de Economía, UNAM.

porte público y previsión social, simplemente han superado cualquier presupuesto público tanto para mantener la infraestructura económica y de servicios existentes, como para enfrentar el crecimiento de las necesidades sociales que genera el aumento y concentración de la población.

Obviamente, la problemática socioeconómica de la ZMCM no se refleja de la misma manera en las delegaciones y municipios que la integran; son los lugares más poblados y de menores recursos los que presentan los mayores conflictos, como es el caso de las delegaciones de Iztapalapa y Gustavo A. Madero, y el municipio de Nezahualcóyotl, entre otros.

Lo anterior permite plantear cuestiones como éstas: ¿qué mecanismos determinan el nivel y destino del gasto público?, ¿cuál ha sido el comportamiento del gasto público social en los municipios y delegaciones de mayor población?, y ¿cómo se da el proceso de recaudación fiscal y qué incidencia tiene en el gobierno y los habitantes de la ZMCM?

El presente trabajo está estructurado en tres partes: en la primera se exponen algunas de las características más importantes de la ZMCM en relación con la actividad económica, población y problemas sociales; en la segunda se analiza la relación que existe, en términos fiscales, entre las entidades de gobierno que componen la ZMCM y se definen algunos conceptos sobre gasto social; en la tercera sección se analiza el gasto social en los diferentes niveles de gobierno de la ZMCM y finalmente se puntualizan algunas conclusiones sobre el tema.

## 1. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA ZMCM

La zona metropolitana de la ciudad de México, que según la Secretaría de Programación y Presupuesto, comprende el Distrito Federal, 53 municipios del estado de México y uno de Hidalgo,<sup>1</sup> se caracteriza, entre otras cosas, por su alta densidad demográfica y una fuerte concentración de la actividad económica.<sup>2</sup>

Las actividades que predominan en el Distrito Federal y el estado de

<sup>1</sup> En realidad no existe una delimitación precisa de la ZMCM. Así por ejemplo, en la Cuenta Pública del DDF de 1988 se consideran sólo 17 municipios del estado de México y el Distrito Federal. Con el propósito de facilitar la investigación, en el presente trabajo la ZMCM incluye al DF y 12 municipios del estado de México.

<sup>2</sup> Según datos del último Censo de Población. La ZMCM concentra 18.5% de la población nacional. De acuerdo con estimaciones del INEGI, entre 1970 y 1988 el Distrito Federal generaba 27.3% del PIB total, mientras que el estado de México, 10.4 por ciento.

México son la industria y los servicios,<sup>3</sup> aunque en realidad, se concentran en un número reducido de delegaciones y municipios. En el estado de México destacan Toluca, Tlalnepantla, Naucalpan y Ecatepec; excepto el primero, el resto de los municipios se ubica en la ZMCM.

Atendiendo al número de establecimientos y personal ocupado, la industria manufacturera se encuentra principalmente en el norte, centro y oriente de la ciudad, en sólo ocho delegaciones de las 16 que la integran: Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza, Iztacalco e Iztapalapa.<sup>4</sup>

Del personal total ocupado en la ZMCM, la mayoría son trabajadores de la industria, prestadores de servicios, comerciantes y personal administrativo, y se concentran en actividades que corresponden a la industria de la transformación, el comercio y las comunicaciones. De 1984 a 1988, 77.4% del personal ocupado eran asalariados y sólo 3.1% patrones.

La ZMCM presenta también niveles elevados de desempleo abierto, sobre todo en la población entre 15 y 19 años (13.1% en 1987) y entre 20 y 24 años (8.1%) y la mayor parte correspondía a desocupación por dos meses o más.

El hecho de que la actividad industrial y de servicios sea la que predomine y se concentre en la ZMCM, que asimismo, sea la más poblada del país, que la mayoría de los empleados sean asalariados y que también presente un elevado índice de desempleados, en su mayoría jóvenes, le imprime un sello característico a la estructura fiscal mexicana. A saber: que la estructura fiscal se centraliza también en la ZMCM, tanto en el ámbito del ingreso como del gasto.

La alta concentración de los niveles de ingreso privado y empleo en esta zona aumentan la recaudación fiscal. Pero la alta concentración de población y desempleados también aumentan a niveles desproporcionados las demandas sociales en relación con la capacidad y oferta existente para cubrir las satisfactoriamente; tal es el caso de los servicios de salud y asistencia pública, vivienda popular, educación y transporte urbano;<sup>5</sup> lo cual hace que el gasto público tienda a concentrarse en la ZMCM.

<sup>3</sup> De 1980 a 1985, 95% del PIB del Distrito Federal correspondió a la industria manufacturera y servicios mientras que para el estado de México la relación fue 87%. *Segundo Informe de Gobierno*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1990.

<sup>4</sup> INEGI. *Anuario Estadístico del Distrito Federal y el Estado de México*, México, 1989.

<sup>5</sup> El análisis de algunos de los problemas socioeconómicos de la ZMCM se encuentra en: S.G. González, *El D.F. Algunos de sus problemas y su planeación*, IIEC, UNAM, 1983; M.I. Álvarez, "La vivienda en México una necesidad insatisfecha", en *Problemas del Desarrollo*, núm. 73,

Cabe señalar que la concentración y distribución de la recaudación fiscal y del gasto público en la ZMCM están determinadas, también, por la interrelación de intereses económicos y políticos de los distintos agentes económico-sociales que intervienen en este proceso.

De esta forma, la política fiscal, en particular la de gasto público social, formulada para la ZMCM, está determinada y en cierta forma sigue los lineamientos establecidos por la política fiscal del gobierno federal, la que a su vez depende de un proceso de correlación de fuerzas que finalmente se expresan y combinan con las decisiones concentradas en el poder ejecutivo.

Así, el margen de acción de los gobiernos locales de la ZMCM en materia presupuestaria se circunscribe, en principio, a los lineamientos generales de política que establece el gobierno federal en el Programa Nacional de Desarrollo; y la asignación específica de su presupuesto atiende a las necesidades de los agentes económicos que se concentran en ella y a las necesidades sociales de la mayoría de la población que se asocian a los intereses políticos de procesos electorales.

## 2. EL GASTO SOCIAL Y LA INTERRELACIÓN FISCAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA ZMCM

### *Aspectos generales*

Oficialmente se plantea que el modelo de desarrollo adoptado por México ha propiciado la centralización económica, social y política en la ZMCM, que "se ha transformado en las últimas décadas en un proceso generador de desequilibrios regionales y desigualdades sociales".<sup>6</sup>

Los objetivos que se han planteado los distintos niveles de gobierno en materia social para el país en su conjunto y para la ZMCM en particular se pueden sintetizar en lo siguiente: aumentar y mejorar el nivel de vida de la población, sobre todo la de menores recursos, en lo que respecta a educación, salud, vivienda, servicios básicos, protección del ambiente, mejoramiento de la vida urbana y seguridad pública.<sup>7</sup>

IIEC, UNAM, 1989; B. Navarro, *La urbanización popular de la Ciudad de México*, IIEC, UNAM, 1990, y R.A. Corona, "La economía de la ZMCM", en *Investigación Económica*, núm. 193, UNAM, 1990.

<sup>6</sup> SPP, *Descentralización*, Cuadernos de Renovación Nacional, México, 1988, pp. 16-17.

<sup>7</sup> SPP, "Plan Global de Desarrollo 1980-1982", en *Legislación y Documentos Básicos 1976-1982*, t. II, México, 1982, p. 45, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

El principal instrumento directo con que cuenta el gobierno, en sus distintos niveles, para realizar su objetivo social es el gasto público y en particular el "gasto público social".

Con fines analíticos, el gasto público social se define aquí como aquella erogación que realiza el gobierno para aumentar o mejorar la calidad o el nivel de vida de la población.

El gasto público social incluye renglones que afectan de manera distinta a los diferentes estratos de la población, dependiendo de su posición social, económica y política. De esta forma, se puede considerar que existen tres tipos de gasto público social: directo, indirecto y amplificado.

El gasto social directo es el que toca fundamentalmente el cuidado personal de los estratos de la población de ingresos medios y bajos y de escasos recursos; tal es el caso del gasto público en vivienda popular, o en la construcción y mantenimiento de centros de salud y de rehabilitación infantil (vivienda, salud y asistencia social, respectivamente).

El gasto social indirecto es el que también se dirige principalmente a los estratos de la población de ingresos medios y bajos y de recursos escasos; sin embargo, su propósito central es más bien facilitar el acceso de estas personas al mercado de trabajo. Es el caso del gasto público en educación, transporte y protección del trabajador.

Finalmente, el gasto social amplificado tiene su efecto no sólo en los estratos de la población de ingresos medios y bajos y de recursos escasos, sino también en los de altos ingresos y se asocia directamente ya sea con el cuidado personal, el mercado de trabajo, o bien con la actividad económica. Éste es el caso del gasto público en agua potable, drenaje y tratamiento de aguas negras, abasto y comercialización, ecología y recreación. En este tipo de gasto social es donde se manifiesta más nítidamente la correlación de fuerzas, pues quienes tienen mayor poder económico y político mayor beneficio obtienen.

### *Gasto social del gobierno federal*

Si se analiza la política de gasto público del gobierno federal en el periodo reciente se observa que se ha caracterizado, en términos generales, por privilegiar el pago del servicio de la deuda, afectando negativamente los renglones prioritarios del desarrollo social (cuadro 1).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> C. Pérez Morales y A. Blancas Neria, "Finanzas públicas y bienestar social", en *El Economista Mexicano*, núm. 3/4, México, Colegio Nacional de Economistas, 1987.

No se puede hablar de que el gobierno federal haya cumplido con los objetivos del gasto social cuando la mayor parte del gasto público total se ha destinado al pago del servicio de la deuda durante casi un decenio. Este llegar a representar casi dos terceras partes del gasto público total en 1989. Los fuertes movimientos del servicio de la deuda pueden apreciarse en el cuadro 1.

En otras palabras, lo que se ha presentado es una inadecuada asignación e incumplimiento del gasto público presupuestario en deterioro del "nivel de vida" de la mayoría de la población.<sup>9</sup>

El Presupuesto de Egresos de la Federación para 1990 indica que del total del gasto público neto, 33.5% se destinó al pago del servicio de la deuda pública, sin considerar las amortizaciones, mientras que los conceptos de gasto social sólo alcanzan 24.5% del total. Evidentemente, el proyecto de gasto resulta insuficiente ante una demanda social cada vez mayor.

#### *Formas de financiamiento e interrelación fiscal de las entidades federnativas de la ZCM*

Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales se establecen por medio de transferencias, subsidios, créditos y participaciones.<sup>10</sup> Estas últimas se basan en cuatro capítulos de la coordinación fiscal vigente: a) las participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal en los ingresos federales; b) el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; c) la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación, y d) los organismos en materia de coordinación fiscal. Centremos la atención en los dos primeros.

Los estados que están adheridos a la Federación por medio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, obtienen recursos financieros al compartir la recaudación de los impuestos federales y otros ingresos públicos con base en los siguientes fondos: a) Fondo General de Participaciones,

<sup>9</sup> A. Blancas Neria, "¿Financiamiento u obstrucción del desarrollo?", en *Política económica y subdesarrollo en México*, México, UNAM, Porrta, 1987, y "La problemática de las divisas en México", en *Investigación Económica*, núm. 187, Facultad de Economía, UNAM, 1989.

<sup>10</sup> Un análisis más amplio del sistema federal mexicano se encuentra en Martínez Almazán, *Las finanzas del sistema federal mexicano*, México, INAF, 1988.

## CUADRO 1

GASTO PÚBLICO TOTAL, 1979-1989  
(Miles de millones de pesos de 1980)

Año	Gasto público presupuestal ejercido	Educación pública	Salubridad y asistencia	Aportación a seguridad social	Trabajo y previsión social	Desarrollo urbano y ecología	Desarrollo regional	Comunicación y transporte	Servicio de deuda
1979	1 470	133	21	—	1	26	—	21	402
1980	1 712	140	20	—	3	36	—	40	445
1981	2 099	175	23	—	6	49	—	52	526
1982	2 422	182	22	17	4	32	30	53	995
1983	2 174	126	16	10	2	8	22	60	922
1984	2 173	135	17	13	2	11	37	66	860
1985	2 090	138	18	14	2	8	33	60	850
1986	2 433	126	18	14	2	9	36	50	1 284
1987	2 628	125	18	21	2	7	32	49	1 522
1988	6 240	124	19	23	2	5	22	29	1 585
1989	2 711	135	19	25	2	4	22	26	1 653

Fuente: Primer Informe de Gobierno, 1989.

b) Fondo Financiero Complementario de Participaciones, y c) Fondo de Fomento Municipal.<sup>11</sup>

Para recibir las participaciones federales de los distintos fondos, los estados deben formar parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante convenio con la SHCP. El estado de México está incorporado a tal sistema por convenio, pero el Distrito Federal está incorporado por ley, y participa sólo en los dos primeros.

Los municipios del estado de México que forman parte de la ZMCM perciben anualmente una cierta proporción del 20% que el gobierno del estado obtiene por el Fondo General de Participaciones. La cantidad que corresponde a cada uno de ellos se calcula con base en 50% de la recaudación efectiva de los impuestos federales coordinados realizada en el municipio, 25% en proporción directa a la población del municipio y 25% en función de las características socioeconómicas de cada municipio de acuerdo con el Plan de Desarrollo Estatal.

Reciben también una parte de 20% del Fondo Financiero Complementario (ahora Reserva de Contingencia), que se determina como sigue: 30% se distribuye en partes iguales a todos los municipios del estado y 70% en razón proporcionalmente inversa a la distribución del Fondo General.

Por último, obtienen una proporción del Fondo de Fomento Municipal, la cual se establece de la siguiente forma: 10% se distribuye en partes iguales entre todos los municipios del estado y el 90% restante en razón proporcionalmente inversa a la distribución del Fondo General.

Además de las participaciones en impuestos federales, los distintos niveles de gobierno de la ZMCM reciben recursos federales en forma separada a sus ingresos efectivos ordinarios, para financiar necesidades básicas por medio de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD); para cubrir pérdidas o déficit de operación (subsidios); para cubrir gastos no generados directamente por las propias actividades de las entidades y municipios, sino por terceros (transferencias); para la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de las obras públicas (inversión pública) y por concepto de préstamos para el cumplimiento de sus funciones (crédito).<sup>12</sup>

El Distrito Federal y el estado de México son las dos entidades que

<sup>11</sup> Estos fondos se crearon con la ley de Coordinación Fiscal de 1980, y los porcentajes de participaciones, así como sus fuentes, se han modificado constantemente. M. Astudillo Moya, "Las participaciones a los estados: clave de la coordinación fiscal en México", en *Investigación Económica*, núm. 192, Facultad de Economía, UNAM, 1990, pp. 213-133.

<sup>12</sup> A.R. Martínez, *op. cit.*, pp. 89-116 y 171-194.

absorben la mayor parte de los recursos federales por concepto de participaciones, inversión federal, subsidios, CUD y crédito. En 1985, por ejemplo, el DF recibió más de 50% del crédito y de los subsidios otorgados por el gobierno federal al total de las entidades federativas, y, junto con el estado de México (EM) Jalisco, Nuevo León, Tabasco, Veracruz y Michoacán, obtuvieron más de 50% de las participaciones e inversiones federales.<sup>13</sup>

Información de la Dirección General de Planeación Hacendaria indica que, en 1989, 22.4% de las participaciones federales correspondió al DF y 9.3% al EM, mientras que a Oaxaca, Campeche y Chiapas sólo se les asignó 1.6, 1.1 y 3.7%, respectivamente, situación que ha permanecido casi invariable al compararse con 1980.

En 1987, del total de inversión pública federal, el DF absorbió 28.2%, el EM 2.7%, Oaxaca, Campeche y Chiapas 2.8, 8 y 1.2% del total, respectivamente.<sup>14</sup>

Aquí cabe aclarar la idea que se plantea, de que "es el país entero el que sostiene a la capital en detrimento del desarrollo regional".<sup>15</sup>

Si bien la ZMCM es la que recibe la mayor parte de los recursos que el gobierno federal destina a las entidades federativas, también es la que mayores recursos genera para el gobierno federal. De la recaudación bruta total de éste en 1980-1984, en el DF se recaudó, en promedio, 68.9%; mientras que 5.1% procedió del EM es decir, que sólo entre estas dos entidades se generaron casi tres cuartas partes de la recaudación total del gobierno federal.

Por otra parte, en Oaxaca, Campeche y Chiapas se recaudó tan sólo 0.2, 0.1 y 0.3% de la captación federal total, respectivamente.<sup>16</sup>

Si se consideran las participaciones transferencias del gobierno federal, endeudamiento e inversión pública federal realizada en el DF, resulta que por cada 100 pesos que éste recaudó para la federación en 1982, recibió tan sólo 31 pesos por los conceptos enunciados. En 1984 la relación es de 100 a 28 pesos y se estima que en 1987 fue de 100 a 22 pesos.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 315.

<sup>14</sup> Sexto Informe de Gobierno, 1988 Anexo Estadístico.

<sup>15</sup> Esta idea la anunció el secretario de Comercio y Fomento Industrial en turno y es compartida por Casa y Ciudad, *Las finanzas en el D.F.*, p. 228, *s/f*.

<sup>16</sup> SHCP, *Indicadores Tributarios*, varios años.

<sup>17</sup> Debido a que de 1985 en adelante se dejaron de publicar los *Indicadores Tributarios*, la recaudación bruta del gobierno federal en el DF (TDF), se estimó en función del PIB total, ponderado por la participación del PIB del DF (YDF), resultando la siguiente ecuación:  $\ln TDF = -19.77 + 2.53 \ln YDF$ ;  $R^2 = 0.89$ .

Si se toman en cuenta sólo las participaciones, se puede decir que durante todo el decenio de los ochenta, e incluso en 1990, de cada 100 pesos que recaudaba la federación en el DF éste sólo recibió 5 pesos.

Durante el periodo 1980-1984 esta relación se mantiene para el DF, mientras que para otros estados ocurre lo siguiente: de cada 100 pesos que recaudó la federación en el EM, éste recibió 36 pesos, Nuevo León 19 y Jalisco 43. Por su parte, Chiapas recibió 268 pesos por cada 100 que recaudó Campeche y Nayarit también obtuvieron más de lo que recaudaron: 170 y 166 pesos, respectivamente. Oaxaca es un caso especial, pues de 1980 a 1982 recibió menos de lo que recaudó, pero a partir de 1983 esta situación se invirtió.

Todo esto corrobora la idea de que la captación fiscal regional depende del nivel del ingreso y de la distribución espacial de la actividad económica, y que la mayor parte de los recursos generados se destinan a los lugares más desarrollados, sin considerar el servicio de la deuda pública.

Pero además se deduce la siguiente hipótesis: que son los centros urbanos más desarrollados los que generan, en términos netos, los recursos fiscales que se distribuyen en beneficio de las regiones o entidades menos desarrolladas, por medio del sistema de coordinación fiscal, y que si estos recursos son insuficientes para fomentar el desarrollo de las entidades y zonas marginadas se debe, en gran parte, al uso improductivo de los mismos, sobre todo por la fuerte proporción que se destina al pago del servicio de la deuda pública.

Por último, cabe destacar que las fuentes más importantes de ingreso de los distintos niveles de gobierno de la ZMCM son precisamente los que provienen de las relaciones fiscales y financieras que mantienen con el gobierno federal. Esta situación se ha acentuado a partir de la ley de coordinación fiscal de 1980, sobre todo para el EM y el DF.

Para el caso de la capital sus principales fuentes de ingreso han sido las participaciones, las transferencias y el endeudamiento, aunque este último ha tendido a disminuir a partir de 1987, hasta no representar nada en el presupuesto de 1990. Estos tres conceptos representaron casi 80% de los ingresos totales del sector central del DF en promedio durante los años ochenta, aunque cabe destacar el aumento de la captación por concepto de "productos" e "impuestos" a partir de 1987 y 1988, respectivamente (cuadro 2). El aumento en "productos" se debe al crecimiento de la recaudación de "intereses de valores, créditos y bonos" propiedad del DDF, por la elevada actividad financiera que se concentra y desarrolla en este lugar. Mientras que el aumento de "impuestos" se explica por el establecimiento del "impuesto sobre nóminas".

El EM, por su parte, obtuvo casi 80% en promedio de sus ingresos brutos por concepto de endeudamiento y participaciones entre 1980 y 1986 (cuadro 3).

Los municipios conurbados de la ZMCM presentan una característica peculiar durante el mismo periodo. La mayoría de ellos obtuvieron, en promedio, más de 50% de sus ingresos ordinarios por concepto de participaciones; sin embargo, a partir de 1982 y 1983 éstas empiezan a reducirse (cuadro 4). Los ingresos propios derivados de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos aumentan su participación de manera importante como producto de las adecuaciones fiscales en esos años.

Aunque los gobiernos del EM y el DF han implantado también una serie de medidas fiscales de carácter regresivo,<sup>18</sup> que permitieron aumentar efectivamente los ingresos propios, y a pesar de que se han reducido de modo significativo las proporciones de endeudamiento y transferencias (cuadro 2), las participaciones del último año del periodo siguen siendo mayores que las del inicial (1980; véanse cuadros 2 y 3), situación opuesta a la de los municipios conurbados de la ZMCM (cuadro 4).

Esto se explica a partir de la mencionada estructura de interrelación fiscal y financiera del gobierno federal y los distintos niveles de gobierno de la ZMCM, la cual ha determinado también el comportamiento, la composición y el destino del gasto público en esa región del país, y en particular del gasto público social. Asimismo, ha determinado una estructura de ingresos que ha resultado inadecuada e insuficiente para atender las crecientes necesidades sociales de la ZMCM.

### 3. EL GASTO SOCIAL EN LA ZMCM

El análisis del gasto público en la ZMCM se puede ubicar en tres periodos importantes que tienen características distintivas, determinadas por el comportamiento de la actividad económica y por la política económica del gobierno federal: 1980-1981, 1982-1987 y 1988-1990.

El periodo 1980-1981 se caracterizó por una elevada actividad económica, sustentada en el auge petrolero y en una política de creciente endeudamiento público, entre otros aspectos. El de 1982-1987 por una crisis económica generalizada y una política de austeridad a ultranza de ti-

<sup>18</sup> Casa y Ciudad, *op. cit.*, p. 231.

CUADRO 2  
 INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, 1980-1990  
 (Millones de pesos de 1980)

Año	Total	Impuestos	Derechos	Pro- ductos	Aprovecha- mientos	Partici- paciones	Endeuda- miento	Trans- ferencias	Contri- bución de mejorías	Contri- buciones no com- prendidas	Acce- sorios
1980	68 238	3 417	791	63	320	1 319	723	—	—	—	—
1981	88 755	4 785	1 136	117	246	1 788	919	—	—	—	—
1982	128 079	5 767	1 923	206	318	2 619	1 343	—	—	—	—
1983	229 087	6 655	2 102	1 884	129	6 363	1 711	—	5	4	4
1984	416 818	10 928	4 682	1 667	296	10 168	3 191	369	6	1	6
1985	646 952	17 192	5 893	1 421	152	14 556	6 137	538	6	2	2
1986	868 762	27 491	14 746	4 892	388	20 605	3 008	1 928	7	2	9
1987	2 018 933	45 351	27 497	23 534	648	53 938	3 509	4 388	10	1	79
1988	4 139 976	229 364	49 727	73 207	2 290	140 286	1 366	1 040	15	1	145
1989	5 108 654	337 196	70 161	157 003	3 983	147 173	351	192	13	8	150
1990	7 585 636	464 078	235 551	122 696	3 581	195 292	—	6 188	27	8	190

Fuente: 1980-1989, Cuenta Pública del DDF; 1990, Ley de Ingresos del DDF.

## CUADRO 3

INGRESOS BRUTOS DEL ESTADO DE MÉXICO, 1980-1986  
(Participación porcentual)

Total	Impuestos	Participaciones	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Endeudamiento
1980	9.34	0.41	1.92	0.44	5.81	25.88
1981	7.92	41.05	1.28	0.31	5.32	42.28
1982	9.88	48.50	2.92	1.75	5.42	31.51
1983	10.49	63.52	1.25	2.46	5.79	16.49
1984	3.52	63.85	2.83	3.50	5.75	20.55
1985	4.31	60.45	1.90	7.10	8.30	17.94
1986	4.29	60.83	3.26	4.25	1.41	25.96

Fuente: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales 1976-1986*, México, 1990.

CUADRO 4

PARTICIPACIONES/INGRESOS PÚBLICOS POR MUNICIPIOS DE LA ZMCM, 1981-1989  
(Porcentajes)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Municipios ZMCM	62.2	62.5	72.0	45.4	33.4	33.5	31.2	32.5	29.2
Atizapán de Zaragoza	70.5	71.2	64.7	29.7	19.8	19.3	20.0	24.7	19.7
Coacalco	66.5	58.8	75.1	20.6	15.4	15.5	12.0	13.3	16.7
Cuautitlán	59.3	54.5	65.9	51.2	41.7	40.9	39.3	50.0	45.1
Cuautitlán Izcalli	74.9	70.2	67.0	37.2	31.8	27.6	17.7	21.6	—
Chalco	64.6	67.4	75.2	58.4	23.7	24.9	33.0	41.6	39.5
Chimalhuacán	69.3	58.5	68.5	61.4	39.6	28.5	42.5	35.2	16.7
Ecatepec de Morelos	81.7	68.4	67.0	50.8	35.9	39.1	37.7	32.0	36.7
Huixquilucan	—	80.4	85.5	26.9	12.5	11.5	9.6	11.4	9.9
La Paz	66.6	62.3	76.7	55.5	54.6	46.6	40.4	48.8	42.3
Naucalpan de Juárez	86.4	4.3	64.4	43.6	34.9	40.7	36.4	35.3	32.7
Nezahualcóyotl	94.3	85.3	86.3	62.3	45.2	44.1	35.0	23.1	21.6
Tlalnepantla	0.3	60.4	65.0	53.7	48.1	53.2	43.4	55.6	50.7
Tultitlán	73.7	70.9	75.3	38.6	30.4	43.0	38.3	30.4	48.2
Toluca	59.0	70.1	74.0	53.4	31.9	31.7	34.1	48.2	41.7

Fuente: Ignacio Pichardo Pagaza, *Primer Informe de Gobierno*, Apéndice estadístico, enero de 1990.

po hayekiana,<sup>19</sup> que privilegia el pago del servicio de la deuda pública. En el lapso 1988-1990 por una ligera recuperación de la actividad económica, un relativo control de la inflación con políticas heterodoxas de ingreso y control fiscal y monetario,<sup>20</sup> y una relativa situación externa favorable de reestructuración de la deuda externa, de aumentos importantes en la inversión extranjera y en los precios externos del petróleo, y de apertura comercial.

### *El gasto social en el Distrito Federal*

Para el periodo 1980-1981 el gobierno capitalino planteaba el siguiente diagnóstico de la problemática socioeconómica en la ZMCM: en ella se concentraba 20% de la población del país, 40% de la urbana, 40% de la industrial, casi 35% de las fuentes de trabajo y 50% de los centros educativos del país. Asimismo, la tasa de desempleo abierto era de 7.2%, cerca de 2 millones de habitantes carecían de servicios primarios de agua y alcantarillado; no se contaba con un sistema vial integrado, lo que ocasionaba la pérdida de 1.5 millones de horas-hombre al día, el transporte público era lento, con un promedio de 12 km por hora, y se carecía de instrumentos reguladores del uso y destino del suelo urbano.

El objetivo era, entonces, reducir la concentración económica en la ZMCM, regular su crecimiento, definir sus límites físicos, promover un desarrollo urbano más equilibrado y mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía.

El gobierno de la ciudad de México se proponía, asimismo, elevar los niveles de salud e higiene de la población, así como proteger y atender médicamente a los grupos social y económicamente más débiles.

Con relación a la vivienda, el gobierno se proponía promover la habitación popular. En educación, elevar ésta a niveles "óptimos" mediante la construcción y mantenimiento de instalaciones y escuelas para educación básica preescolar, primaria, secundaria general y educación media técnica.

En cuanto a transporte urbano, se planteaba lograr la operación eficiente y oportuna de un sistema integral de transportación masiva, ampliar su cobertura, reducir los tiempos de recorrido, mejorar los márgenes de

<sup>19</sup> R.H. Guillén, "De la crisis financiera a la austeridad Hayekiana en México" (mimeo.).

<sup>20</sup> R. Dornbusch y H.M. Simonzen, "Estabilización de la inflación con el apoyo de una política de ingresos", en *El Trimestre Económico*, núm. 214, abril-junio de 1987, pp. 225-278.

seguridad y estimular el uso intensivo de transporte no contaminante. En recreación, promover y realizar espectáculos para aumentar el nivel cultural y los valores cívicos de la población, así como fomentar las actividades deportivas.

El análisis del ejercicio del gasto público del DDF en este periodo indica que tuvo un nivel relativamente alto, pues, desde 1982 hasta 1989, e incluso el presupuestado para 1990, no ha logrado alcanzar los niveles de gasto, en términos reales, de 1980-1981 (cuadro 5).

Esta situación contrasta con el gasto público total de la federación (cuadro 1), cuyos niveles en 1982-1990 superan los del periodo 1980-1981, lo cual podría significar que la política de austeridad del gobierno federal ha tenido su mayor efecto en el ámbito social de las entidades federativas y municipios de la ZMCM.

En general, a partir de 1982 todos los componentes del gasto público del DF se reducen y sólo unos cuantos conceptos han logrado superar los niveles de 1980 y 1981; es el caso del gasto en servicio de la deuda (1982), vivienda (1988), recreación (1990), ecología (1990) y protección al trabajo (1984) (cuadro 5).

En términos reales, el monto de gasto social más alto de todo el periodo analizado se logró en 1980-1981, con una tendencia descendente y ligeras recuperaciones en 1984, 1987 y 1988.

El volumen de gasto social del periodo 1980-1981 se puede explicar por el auge de la actividad económica, basado en el "boom petrolero". Sin embargo, tal volumen fue insuficiente (como lo muestra el diagnóstico del gobierno capitalino para 1982) y se distribuyó inadecuadamente, dada la magnitud de los problemas sociales del DF.

Del gasto público total del DF, sólo un tercio correspondió en promedio al gasto social y lo demás se destinó a gastos administrativos y de capital (véase "otros gastos", en el cuadro 5) y al servicio de la deuda. A este último se destinó en promedio casi 13% del gasto, producto de los altos montos de endeudamiento para ese periodo: 41% de los ingresos totales del sector central del DF en 1980-1981 (cuadro 2). La política seguida por el gobierno de la capital en este sentido era clara: "los crecientes problemas de la ciudad originan que los recursos necesarios para cumplir con los programas trazados crezcan en forma tal que impiden que el gasto sea cubierto con ingresos propios, por lo cual es necesario recurrir al endeudamiento".<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Toda la información socioeconómica referente al Distrito Federal proviene de la Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal de los años respectivos.

CUADRO 5

GASTO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL, 1980-1990  
(Millones de pesos de 1980)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<i>Total del DF</i>	77 049	50 505	53 364	36 931	42 817	41 264	27 808	25 605	35 387	34 384	34 685
Gasto deuda	11 337	5 610	17 593	1 263	3 354	8 819	2 845	1 719	1 473	373	469
Gasto social	22 444	25 283	23 531	23 115	24 656	21 144	15 099	16 019	23 169	20 950	20 570
A. Vivienda	155	689	242	444	651	625	459	415	976	601	596
B. Salud	1 282	776	526	636	881	810	544	656	834	854	1 226
C. Educación	1 585	699	367	413	851	740	370	453	549	1 183	1 427
D. Recreación	1 066	571	576	543	998	—	—	—	—	—	1 092
E. Transporte	4 480	19 293	16 468	14 459	15 065	11 835	8 570	7 368	11 314	9 012	6 592
F. Agua potable	3 177	3 052	1 370	1 352	1 878	1 193	1 176	834	1 030	1 763	2 556
G. Drenaje	3 255	645	1 000	988	1 361	1 091	1 268	1 044	1 132	1 202	1 748
H. Abasto	2 693	1 061	603	1 483	470	765	559	585	2 103	1 226	256
I. Ecología	1 216	465	354	815	1 133	747	606	747	1 206	1 127	1 489
J. Seguridad y asistencia	3 431	1 032	1 172	1 049	774	1 900	1 551	1 240	1 955	2 151	1 169
K. Protección al trabajo	104	76	53	53	127	—	—	—	—	—	—
Otros gastos	43 268	19 612	12 240	12 553	14 807	11 801	9 563	7 867	10 755	13 061	13 646

Fuente: 1980-1989, Cuenta Pública del DDF. 1990, Presupuesto de Egresos del DDF.

Cabe destacar que este factor de endeudamiento, antes y después de 1982, constituye una de las causas de la crisis de las finanzas del gobierno de la capital, de la austeridad presupuestaria subsecuente, y del castigo al gasto social.

El comportamiento del gasto social para 1980-1981, que contrasta con la reducción del total, se debió al aumento espectacular del gasto social indirecto en transporte urbano (el Metro) (cuadro 5). Otro rubro que creció de manera importante, aunque su proporción fue más bien marginal, es el gasto en vivienda. Todos los demás tipos de gasto social se redujeron de manera importante.

Las obras del Metro tuvieron un alto costo social, al destinarse menores recursos a áreas tanto o más importantes que el transporte urbano (salud, educación, agua potable, seguridad y asistencia, abasto y ecología) y al aumentar la fragilidad financiera del gobierno de la ciudad por los altos niveles de endeudamiento utilizados principalmente para ampliar las obras del Metro.

Para 1982 el gobierno del DF hacía el siguiente diagnóstico, el cual resulta más dramático que el del periodo anterior: la ciudad de México ha experimentado en los últimos 40 años un proceso anárquico y desordenado de crecimiento, que ha incidido negativamente en el nivel de vida de su población y ha dado origen a una enorme mancha urbana que trasciende los límites del DF hacia los municipios conurbados del EM.

Ante esto, se han presentado una ineficiencia en los mecanismos de distribución del producto social y una inequidad estructural en los sistemas de acceso al bienestar. Aproximadamente 20% de la población se encontraba en condiciones precarias de subsistencia; el índice de hacinamiento era de seis personas por habitación, uno de los más altos del mundo.

Existía un grave deterioro ecológico y ambiental; escasez manifiesta en las fuentes de recursos naturales; especulación y anarquía en el intercambio de bienes urbanos y ausencia de planificación en la creación de espacios vitales, inadecuado uso y destino del suelo, y una permanente problemática financiera, producto de una baja generación de recursos propios y alta demanda por bienes y servicios públicos.

La crisis económica generalizada sacó a relucir todos los defectos del modelo económico adoptado por el país a mediados de los setenta.

En 1987 la situación parecía no haber cambiado lo suficiente como para asegurar que las medidas aplicadas hubiesen resuelto los principales problemas de la ZMCM.

En general, entre 1982 y 1987 la problemática social de la ciudad de México presentaba las siguientes características: en materia de vivienda se

estimaba que en 1982 el déficit acumulado rebasaba las 700 000 unidades; en 1984 llegó a 800 000 y se incrementó posteriormente, por los efectos de los sismos de 1985. Durante este periodo se habían construido únicamente 1 647 viviendas. Además, en esos años creció considerablemente el número de ciudades perdidas, viviendas insalubres y hacinamientos carentes de los servicios urbanos básicos. En 1984 se estimaba que 70% de la vivienda total era de carácter popular; 65% de las viviendas estaban edificadas de manera provisional, sin las condiciones mínimas exigidas para una vivienda de interés social.

En salud, la ciudad de México ha concentrado las principales unidades hospitalarias del país; sin embargo, la infraestructura médica (hospitales, clínicas y unidades móviles) ha cubierto sólo una parte reducida de la demanda. En 1982 se atendía únicamente 16% de ésta; los servicios médicos asistenciales alcanzaban a cubrir a poco más de la mitad de la población; en 1987 se atendió sólo a 2.1 millones de personas en el sistema hospitalario. Los servicios se concentraban en unas cuantas delegaciones: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Coyoacán, Atzacapotzalco, y Gustavo A. Madero, las cuales contaban con 72% del equipamiento para la salud.

La ciudad de México no ha desarrollado un adecuado vínculo entre la educación (técnica, media y superior) y los requerimientos de la industria y los servicios. Se ha dado también una alta concentración de niveles y alumnos: en 1982, 10% de la educación primaria, 20% de la secundaria, 20% de la media y 40% de la superior se impartían en la capital. En 1983 se localizaban también 21% de los alumnos del sistema educativo nacional y más de 40% de los niveles medio y superior.

Aunque el DF tenía, en 1984, el índice más bajo de población analfabeta del país y a pesar de que se atendía la demanda de educación primaria, media y superior no sólo del DF sino de la zona conurbada del EM, los índices de deserción eran muy altos.

Con relación a los centros recreativos y culturales, a pesar de que se contaba con la mayor parte de la infraestructura adecuada, la mayoría de la población tenía pocas posibilidades de acceso a los mismos. Existía también desigualdad interna en cuanto a su ubicación; las delegaciones políticas con mayor densidad de población como la Gustavo A. Madero e Iztapalapa, no contaban con el número suficiente de instalaciones.

En 1982 se afirmaba que existía un sistema de transporte descoordinado y disperso y una red no estructurada e insuficiente. El rezago en la cantidad y calidad de este servicio era la causa principal de pérdidas elevadas de horas-hombre en la transportación (en promedio 3 horas diarias de recorrido entre el hogar y el trabajo).

Para el gobierno capitalino este servicio ha tenido un carácter estratégico en el fomento del desarrollo y se ha centrado principalmente en la ampliación del Sistema de Transporte Colectivo (Metro). En 1982 existían 78 km de línea y 131.5 km en 1987; los autobuses de la Ruta 100 pasaron de 3 800 unidades en 1983 a 7 433 en 1987; los trolebuses también se duplicaron, y se introdujo el tren ligero (tranvía).

En 1982 el caudal de agua potable que recibía el DF era de 33 m<sup>3</sup> por segundo y se atendía a 100% de la población, mientras que el sistema de alcantarillado satisfacía 70% de la demanda de la población. En 1987 se recibían 37 m<sup>3</sup> de agua potable por segundo, cubriéndose 100% de los requerimientos y se atendía 74% de la demanda total en el sistema de alcantarillado. Sin embargo, al igual que en transporte público, resulta cada vez más difícil seguir satisfaciendo la demanda de agua potable al total de la población, así como cubrir plenamente los requerimientos de alcantarillado.

Por otra parte, durante este periodo la situación financiera del gobierno capitalino mostraba ya “un grave deterioro”: “un elevado endeudamiento y estrangulamiento económico del gobierno de la ciudad de México, en detrimento de la prestación de los servicios que demandaban sus habitantes”. Es así como a partir de 1982 se establecen medidas de “racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal”, siguiendo la política planteada por el ejecutivo federal, para sanear las finanzas públicas del DDF.

Ante esta problemática, el gasto público total de la capital disminuyó en más de la mitad, en términos reales, de 1982 a 1987; con una tasa de crecimiento negativa y promedio anual de -26.7% (cuadro 5). De esta manera, las causas del deterioro de las “condiciones del nivel de vida” de la población de la ZMCM no sólo se explican por la creciente demanda de satisfactores sociales, sino también por la reducción real, en términos generales, de los recursos financieros y monetarios destinados a ese propósito.

Esta reducción del gasto se debe en principio a la “política de austeridad fiscal” implantada por el gobierno federal para disminuir la inflación, lo cual se reflejó en una reducción de los más importantes rubros del gasto total: el servicio de la deuda, el transporte y otros gastos.

El comportamiento particular del gasto para servir la deuda pública del DF se explica a partir del “Convenio de Rehabilitación Financiera” con el gobierno federal en 1986, en el cual éste asumió 418.3 miles de millones de pesos de la deuda pública del DDF (96% del total) y en el que también éste se comprometió a no contratar créditos adicionales a los protocolos destinados a la adquisición de insumos para el metro.

Ésta es la razón de que tanto el gasto para la deuda como el ingreso por endeudamiento se hayan reducido tan significativamente a partir de ese año

(cuadros 2 y 5). Con esto lo único que se hizo fue trasladar el problema a las ya de por sí deterioradas finanzas del gobierno federal.

El menor gasto de deuda no sólo influyó de manera importante en la disminución del gasto total, sino que también hizo aumentar la proporción relativa de algunos rubros de gasto social, aunque esto último no significó que se incrementara en términos reales y mucho menos que se cubrieran las necesidades respectivas de la población. Tal es el caso del gasto social directo en vivienda, salud y seguridad, y asistencia social, que a pesar de su aumento de 1982 a 1987, no logró alcanzar los niveles anteriores a la crisis (cuadro 5).

Por su parte, el gasto social amplificado destinado a agua potable y abasto también se redujo en términos reales de 1982 a 1987. El gasto público en drenaje y ecología aumentó ligeramente en el mismo periodo; sin embargo, no fue ni la mitad de lo que era en 1980.

La explicación de la reducción global del gasto social durante el periodo 1982-1987 se encuentra, finalmente, en la política de austeridad aplicada por el gobierno federal y seguida por el capitalino para reducir la inflación. Como se sabe, el resultado no fue el esperado, pues el crecimiento de los precios pasó de 99% en 1982 a 159% en 1987; en cambio, sí se deterioró aún más el nivel de vida de la población capitalina, principalmente la de ingresos medios y bajos y de recursos escasos, como se puede observar en el comportamiento del gasto social y en el diagnóstico de la problemática social en la ciudad de México. Además, debe considerarse que toda situación inflacionaria propicia un proceso de reconcentración del ingreso en favor de quienes determinan los precios.

Con el establecimiento del Pacto de Solidaridad Económica, ahora Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, se aprecia un cambio en la política económica del gobierno para abatir la inflación. Sin embargo, en materia fiscal la estrategia continúa siendo la "racionalidad, austeridad y disciplina fiscal" para reducir el déficit público, pero ahora vinculada con una "política de ingresos" dentro del marco del enfoque "heterodoxo" de las políticas de estabilización. Con ello se logró efectivamente disminuir la inflación y reactivar la economía tras casi un sexenio de estancamiento inflacionario y políticas fallidas.

En 1988 la inflación se había reducido a más de la mitad y había llegado a 20% en 1989; sin embargo, ante la liberación de precios que implica este tipo de políticas, en los últimos meses de 1990 se rebasan las expectativas y la inflación alcanzó 29.9% al finalizar el año. Ante esto, cabe preguntarse cuál ha sido el costo en términos de gasto social y del nivel de vida de la población de la capital del país.

Durante este periodo, el diagnóstico del gobierno capitalino muestra una situación crítica de la problemática social y de la prestación de servicios públicos: “La Ciudad de México ha concentrado una serie de problemas y rezagos en la prestación de servicios públicos”; “los efectos de la aglomeración urbana... los retrasos acumulados en la dotación de servicios generaban (y siguen generando) irritación”.

En materia de salud, a pesar de que se construyeron más unidades de atención médica (Hospital Central de Urgencias, General de Milpa Alta en 1988 y General de Iztapalapa en 1989) y de la alta concentración de la infraestructura hospitalaria del país en la ciudad de México, existe, sin embargo, una proporción significativa de la población, especialmente la de bajos ingresos, que sólo puede recurrir a los servicios médicos del DDF y de Salubridad y Asistencia. En 1988 se dio atención médica únicamente a 2.2 millones de personas, pues aunque “El DDF cuenta con instalaciones adecuadas y personal calificado, la creciente demanda de este servicio impedía (e impide) atenderla en su totalidad”.

La problemática de vivienda en el DF está relacionada con el nivel de ingreso de la población, el costo de aquélla y las características del financiamiento existente, por lo que un importante número de familias no tiene acceso a una vivienda digna. Así pues, a pesar de que en 1988 se construyeron 4 386 viviendas más, la demanda aún no se satisface plenamente, entre otras cosas por los precios y requisitos que en su mayoría son inaccesibles para las familias que más la necesitan.

Aunque en 1988 se construyeron 94 planteles educativos, uno de los principales problemas en esta materia ha sido “la inadecuada distribución geográfica de los planteles, los cuales están concentrados en su mayoría en la zona centro de la ciudad, mientras que en las delegaciones periféricas existe una población infantil creciente que demanda el servicio”.

De acuerdo con el gobierno capitalino, otro de los problemas fundamentales de la ciudad es el del transporte urbano debido a la creciente demanda tanto del interior como de los municipios conurbados y zonas de difícil acceso.

Aunque en 1988 el Sistema de Transporte Colectivo (Metro) contaba con un total de 141 km y 256 trenes, el transporte eléctrico una red de 509 km, en la que operan 350 trolebuses, y 12.5 km de tren ligero, el tiempo promedio que requirieron los usuarios para trasladarse a sus centros de trabajo aún es considerable, con la consiguiente pérdida de millones de horas-hombre diarias.

En 1989 se decía “no existían recursos suficientes para operar los sistemas de transporte colectivo, y que tanto Ruta-100 como trolebuses pre-

sentaban ya a principios de año un déficit en la cantidad de unidades en operación, agudizado por su situación financiera”.

En relación con el agua potable y alcantarillado, se dice que en 1988 se cubrió prácticamente toda la demanda de agua de la población, con 36.5 m<sup>3</sup> por segundo (0.5 m<sup>3</sup> menos que en 1987), se atendió 74% de los requerimientos de drenaje y se amplió el drenaje profundo a 93 km. Sin embargo, el problema de la creciente demanda y algunos métodos obsoletos de operación del sistema generaron situaciones difíciles: “En 1989, la Ciudad de México llegó a una situación límite; había riesgos de que se agotaran las fuentes de abastecimiento del agua.

”La excesiva explotación de los mantos acuíferos ha ocasionado el agotamiento gradual de las fuentes propias de agua potable y ha generado consecuentemente la necesidad de traer el líquido de cuencas lejanas al Valle de México, a elevados costos.” Los altos costos no sólo representan un mayor gasto para el gobierno; también tienen un efecto económico y social negativo para los habitantes de las zonas de donde se extrae el agua. Éste es un aspecto que contrarresta, pero no invalida, la hipótesis del menor beneficio fiscal para la capital del país, planteada anteriormente.

En cuanto al abasto y comercialización de bienes básicos, se destaca que el DF ha sido tradicionalmente el área geográfica donde llega la mayor proporción de bienes perecederos, lo que genera problemas de distribución y consumo por la “insuficiente e inadecuada ubicación de la infraestructura de acopio y distribución”.

Aquí cabe destacar, también, que con los precios de los productos agrícolas y de las materias primas que llegan a la ciudad de México procedentes del interior del país, se beneficia a aquélla en deterioro de éste. Es otro factor que también contrarresta la hipótesis de menor beneficio fiscal para la capital del país. Algunos problemas adicionales, que en los últimos años han aumentado a niveles dramáticos, son el de la inseguridad pública y la contaminación ambiental.

Ante la problemática social de la ciudad de México, el gasto público total del DDF aumentó 12% en términos reales de 1988 a 1990, con una ligera reducción en 1989. Sin embargo, tales niveles de gasto no son ni la mitad del de 1980 (cuadro 5). La explicación del comportamiento del gasto público se encuentra en la sensible reducción del gasto por servicio de la deuda del DDF y un relativo aumento tanto del gasto social como de otros tipos (que incluye básicamente gastos administrativos, de justicia, seguridad pública y planeación).

Al igual que en los periodos anteriores, el desempeño de los componentes del gasto social no fue homogéneo: mientras que unos se comporta-

ron como el gasto social total (transporte, abasto, seguridad y asistencia social y vivienda) otros cambiaron en sentido opuesto (salud, educación, recreación, agua potable, drenaje y ecología). Esto indica que el concepto que sigue determinando el comportamiento del gasto social total del DDF es el transporte urbano, lo cual se puede observar tanto en su elevada proporción dentro del total, como en las tasas de crecimiento de este concepto (cuadro 5).

En 1988 el gasto social total creció a una tasa de 45%, la más alta en todo el periodo analizado, disminuyendo ligeramente en los dos años siguientes. El aumento de 1988 se puede relacionar, también, con la sucesión presidencial en diciembre del mismo año, y a la necesidad del gobierno de lograr un mayor consenso social ante el fortalecimiento de la oposición. Es así como se crea el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) con el objetivo de "combatir la pobreza extrema de los mexicanos", a través de la atención del bienestar social y el impulso a las actividades productivas y su infraestructura de apoyo.

Los recursos del Pronasol para el DF provienen de las transferencias del gobierno federal al DDF (cuadro 2), que de entrada son insuficientes para atender las crecientes necesidades de las zonas marginadas de la ciudad de México y de la población de escasos recursos. Para 1989, de los 21.6 miles de millones de pesos que recibió el DDF por transferencias, sólo 48% correspondió al Pronasol.

Por último, durante este periodo el gasto social indirecto siguió, como en periodos anteriores, representando el principal concepto de gasto social. Destaca obviamente el gasto en transporte; le sigue en importancia el gasto amplificado y, finalmente, con una participación limitada dentro del gasto público total, se encuentra el gasto social directo. Esto indica que la política de gasto social del gobierno capitalino ha estado dirigida no a cubrir las necesidades sociales de las mayorías de la población, sino, principalmente, a atender una demanda que se vincula a los procesos productivos de la economía del Distrito Federal y a los intereses económicos y políticos de los agentes sociopolíticos más importantes establecidos en la capital del país.

### *El gasto social en la zona conurbada de la ciudad de México*

La problemática social de los 13 municipios del estado de México, que se consideran como parte de la ZCM, es semejante a la del DF, e incluso en algunos de ellos la situación es tan o más deplorable que en el caso de dele-

gaciones como la Gustavo A. Madero e Iztapalapa. Por ejemplo, Nezahualcóyotl y Chimalhuacán, sólo para mencionar dos de los municipios prototipo, constituyen localidades donde se manifiesta, en toda su magnitud, la marginación social y las condiciones precarias de vida de la población que conforma los denominados "cinturones de miseria" de los centros urbanos, característicos de los países subdesarrollados.

En realidad la zona conurbada de la ciudad de México, lo mismo que el DF, constituye un mosaico de grandes contrastes socioeconómicos que se da no sólo entre los propios municipios, sino dentro de cada uno de ellos.

La población analfabeta en estos 13 municipios representaba en promedio 9.4% de su población total. Se contaba con 14 maestros por escuela; un médico para 3 542 habitantes en promedio y 5.5 habitantes en promedio por vivienda.

Huixquilucan, Chimalhuacán y La Paz constituyen los municipios con más de 10% de su población analfabeta, y el resto con menos de 9% (cuadro 6).<sup>22</sup>

Entre los municipios con más de 16 maestros por escuela se encontraban: Cuautitlán, Naucalpan, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla; en el resto se contaba con menos de 14. Los municipios con mayor atención médica se caracterizan por su gran actividad industrial. Tal es el caso de Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec, La Paz y Cuautitlán que contaban con un médico para casi 1 500 habitantes; mientras que Nezahualcóyotl, Atizapán de Zaragoza, Huixquilucan, Chimalhuacán y Tultitlán disponían de un médico para 2 600 habitantes y en casos dramáticos, como el de Tultitlán, había más de 13 000 habitantes por cada doctor.

En materia de vivienda, no es mucho el margen de diferencia en el número de habitantes por vivienda entre la mayoría de los distintos municipios; sin embargo, mientras que en Chalco el número de habitantes era de 3.2 en promedio, en Nezahualcóyotl eran 6.2.

Es importante destacar que estos indicadores no dicen nada sobre la calidad ni la eficiencia de los servicios médicos, educativos, etc., ni de las condiciones de la vivienda. Por ello la información disponible no permite cuantificar ni tener una visión más objetiva de la verdadera problemática social de la población que se ubica en los cinturones de miseria, donde se

<sup>22</sup> De acuerdo con el Censo de 1990; mientras que en Coacalco la tasa de analfabetismo es menor de 5%, hay 17 municipios del estado de México en donde la tasa es superior a 35% y tres en que es superior a 40% (*Excelsior* 9 de noviembre de 1990).

CUADRO 6

## INDICADORES SOCIALES POR MUNICIPIO DE LA ZMCM

	<i>Población</i> <sup>1</sup>	<i>Población analfabeta</i> <sup>2</sup>	<i>Maestros por escuela</i> <sup>3</sup>	<i>Habitantes por médico</i> <sup>4</sup>	<i>Habitantes por vivienda</i> <sup>5</sup>
Atizapán de Zaragoza	574 347	8	14	2 682	5.5
Coacalco	250 509	3	11	1 806	5.5
Cuautitlán	73 215	9	13	477	5.7
Cuautitlán Izcalli	464 697	6	17	1 863	5.4
Chalco	259 898	16	10	1 734	3.2
Chimalhuacán	243 724	13	13	7 957	5.7
Ecatepec de Morelos	1 771 931	8	14	1 404	6.0
Huixquilucan	146 356	14	14	6 731	6.0
La Paz	231 191	11	14	1 341	5.8
Naucalpan de Juárez	1 137 864	8	17	1 246	5.4
Nezahualcóyotl	2 088 808	9	18	2 902	6.2
Tlalnepantla	1 238 766	8	16	1 137	5.6
Tultitlán	292 000	8	11	13 059	5.7
Toluca	566 636	13	22	22	5.7

<sup>1</sup> Al 30 de junio de 1989.

<sup>2</sup> De 15 años y más datos de 1980 en porcentajes.

<sup>3</sup> Fin de cursos del periodo 1987-1988.

<sup>4</sup> Datos de 1987.

<sup>5</sup> Datos de 1988.

Fuente: Ignacio Pichardo Pagaza, *Primer Informe de Gobierno*, Apéndice estadístico, enero de 1990.

habita en casas de cartón, y sin ningún servicio público a orillas del ex lago de Texcoco, en tiraderos de basura o bien en zonas áridas, casi desérticas, en las cuales el servicio de agua potable se suple con las "pipas" y con el servicio de los llamados "burreros", y el drenaje con fosas sépticas o espacios improvisados al aire libre; la luz eléctrica se obtiene con los llamados "diablitos". Escuelas prácticamente no existen y las pocas que hay las han improvisado los propios habitantes en condiciones inadecuadas para una buena educación. Los hospitales no se conocen más que en el DF o en los municipios más industrializados.

Es evidente el contraste entre los municipios más poblados y con mayores problemas sociales, por un lado, y la capital del estado de México, por otro. Así, mientras que en Toluca vive sólo 4.3% de la población del estado, el promedio de su población analfabeta es inferior a la media de los municipios considerados; hay 22 maestros por escuela, 8 por encima del promedio muestral; un médico por cada 457 personas, 3 085 personas menos que el promedio muestral. Todo esto parece indicar que los servicios sociales, y por ende el gasto público social, se concentran en la capital del estado y en los municipios de mayor importancia económica.

El comportamiento del gasto público de todos los municipios del EM no escapó a la influencia de la crisis económica generalizada, ni a la política de austeridad fiscal iniciada en 1982, con cierta recuperación a finales del decenio (cuadro 7).

Excepto para 1983, 1984 y 1987, el gasto público municipal del EM, y a diferencia del gasto público del DDF y del gobierno federal, tiene el mismo comportamiento de la actividad económica en su conjunto, medida por la variación real del PIB. Esto indica que la caída de la actividad económica por la crisis de 1982 y la recuperación a partir de 1988 tuvieron efectos más inmediatos y en el mismo sentido sobre el gasto público municipal del EM que para el DDF y el gobierno federal, donde dichos efectos se manifiestan con cierto rezago.

El comportamiento del gasto público de los municipios mexiquenses de la ZMCM está determinado por el de los municipios de mayor importancia económica, atendiendo a la proporción y a la variación del gasto público municipal. Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec de Morelos representan 39% del gasto público total de los municipios mexiquenses, y 61% del gasto de la muestra considerada.

Si se incluye a la capital del estado resulta que sólo cuatro de los 121 municipios concentraron casi la mitad (47%) del gasto público total, lo que también corrobora el planteamiento inicial sobre la concentración del gasto público en las zonas de mayor actividad económica. Cabe destacar

## CUADRO 7

GASTO PÚBLICO POR MUNICIPIO DE LA ZMCM  
(Millones de pesos de 1980)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<i>Total</i>	2 118	1 778	1 952	1 813	2 547	2 138	1 841	1 920	3 240
Municipios ZMCM	1 193	1 230	1 267	1 216	1 612	1 374	1 205	1 223	1 976
Atizapán de Zaragoza	19	75	69	86	106	93	77	86	100
Coacalco	39	22	24	20	43	32	40	30	52
Cuautitlán	33	18	17	14	26	19	18	18	31
Cuautitlán Izcalli	20	88	40	72	97	84	90	70	189
Chalco	13	9	10	7	14	13	15	19	31
Chimalhuacán	10	6	10	14	13	6	6	15	35
Ecatepec de Morelos	222	167	176	167	215	259	173	187	277
Huixquilucan	21	34	22	27	60	46	46	47	60
La Paz	48	28	28	30	25	18	17	23	28
Naucalpan de Juárez	82	336	239	308	477	330	270	236	476
Nezahualcóyotl	84	155	184	154	179	135	125	219	299
Tlalnepantla	528	248	313	280	291	286	282	217	330
Tultitlán	75	42	46	38	66	52	46	57	67
Toluca	348	152	152	131	212	143	113	79	101

Fuente: Ignacio Pichardo Pagaza, *Primer Informe de Gobierno*, Apéndice estadístico, enero de 1990.

los casos de Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli y Nezahualcóyotl, pues entre los tres concentraron en promedio casi 16% del gasto público municipal del estado en 1981-1989. Ello se debió, entre otras cosas, al aumento del gasto en inversión, sobre todo para los dos últimos municipios (cuadro 8).

La distribución del gasto público municipal, empero, ha variado durante el periodo de análisis. En principio se observa un notable descenso del gasto público de los municipios de mayor importancia económica, incluso Toluca, en el total del gasto municipal del estado, lo cual muestra que la política de austeridad fiscal afectó más a este tipo de municipios. Tal reducción se puede entender a partir de la menor participación en los impuestos federales de cada uno de ellos (cuadro 4).

En relación con la composición y el destino del gasto, los datos disponibles no permiten apreciar realmente el efecto de la disminución del gasto total en el gasto social, ni siquiera como se presentan para el caso del DDF. Sin embargo, cabe suponer que el gasto social, como se definió anteriormente, también disminuyó; en qué monto y en qué rubros no es posible responderlo con la información oficial. Se puede tener una idea de la distribución del gasto en el ámbito social si se toma como indicador la distribución del gasto en inversión por municipio.

Para 1989, el rubro "otros" representa en promedio más de la mitad del gasto en inversión por municipio (cuadro 8). Los principales conceptos que componen este rubro de inversión son: "vías de comunicación", "pavimentación y adoquinado" y "otras", lo cual podría sugerir que el gasto social municipal de la ZMCM tiene cierto paralelismo con el gasto social en transporte del DDF.

Después del de "otros", los principales rubros en gasto de inversión son el de agua potable y aulas y escuelas. Asimismo, destaca que la mayor proporción del gasto en inversión social corresponde a los municipios de menores recursos o de un nivel de vida más bajo; tal es el caso del gasto de inversión en agua potable en Chalco, de drenaje en Chimalhuacán, y de aulas y escuelas e instalaciones deportivas en La Paz. Esto, obviamente, no indica que en tales municipios se haya cubierto satisfactoriamente la demanda de tales servicios sociales.

Además, no hay que olvidar que durante este año, en el estado de México se preparaban las elecciones municipales de 1990, además de la aplicación del Pronasol derivado de las elecciones presidenciales en 1988, lo cual introduce un sesgo en la tendencia de la distribución del gasto público social.

Por otra parte, los municipios que concentran la mayor proporción del

## CUADRO 8

## INVERSIÓN POR MUNICIPIO DE LA ZCM, 1989

(Participación porcentual)

Municipio	Agua potable	Agua potable drenaje	Escuelas y instalaciones deportivas	Otros	Total
Municipios ZCM	18.6	13.9	10.3	2.7	54.5
Atzacán de Zaragoza	—	9.5	1.3	1.2	88.0
Cacalco	16.9	16.7	5.0	0.5	60.9
Cuautitlán	12.7	11.2	2.7	6.0	67.3
Cuautitlán Izcalli	24.3	19.0	11.5	0.2	45.0
Chalco	36.0	—	39.3	0.4	24.3
Chimalhuacán	—	21.2	12.3	—	66.5
Ecatepec de Morelos	29.4	19.9	3.6	11.8	35.2
Huixquilucan	26.6	10.6	2.2	—	60.7
La Paz	—	—	56.1	15.4	28.5
Naucalpan de Juárez	10.3	0.9	4.8	0.5	83.6
Nezahualcóyotl	10.4	—	13.8	1.8	73.9
Tlalnepantla	0.1	9.5	6.3	5.3	78.8
Tultitlán	27.6	6.1	12.0	0.9	53.4
Toluca	15.2	24.7	7.4	—	52.7
<b>Total</b>	<b>15.9</b>	<b>12.1</b>	<b>13.0</b>	<b>3.9</b>	<b>55.1</b>

Se refiere a vías de comunicación, pavimentación o adoquines, etcétera.

Fuente: Ignacio Ricardo Pagaza, *Primer Informe de Gobierno*, Apéndice estadístico, enero de 1989.

gasto público del EM, la cual se ha reducido de 1982 a 1989, son también los más endeudados y, como ha sucedido con el DIF, sus gastos de deuda también se han reducido, excepto en el caso de Naucalpan, que fue el municipio que más recursos destinó al pago del servicio de su deuda entre 1981 y 1989 (cuadro 9).

Lo anterior lleva a plantear la hipótesis de que el mayor crecimiento económico de la ZCM ha sido posible, en buena medida, por el crecimiento de la intermediación financiera, que se ha reflejado en un mayor endeudamiento público local, y que al no establecer cambios fundamentales en la política de subsidios y de ingresos propios ha llevado a las finanzas locales a una fuerte fragilidad financiera, y a depender cada vez más de los recursos y del apoyo del gobierno federal, que tarde o temprano se transforman en obstáculos para el desarrollo del país.

## CUADRO 9

GASTO DE DEUDA PÚBLICA POR MUNICIPIO DE LA ZMCM, 1981-1989  
(Millones de pesos de 1980)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<i>Total</i>	193.04	68.4	114.95	99.53	143.23	93.30	72.88	92.4	126.11
Municipios ZMCM	51.79	52.75	90.48	83.21	95.15	51.70	31.78	68.82	93.50
Atizapán de Zaragoza	0.09	3.72	16.37	10.02	0.43	0.65	0.45	1.77	2.40
Coacalco	—	—	—	—	5.55	0.67	1.95	2.11	1.99
Cuautitlán	0.93	0.23	0.25	0.15	0.05	0.02	—	0.03	0.03
Cuautitlán Izcalli	0.05	2.56	2.26	2.09	4.89	0.07	0.11	1.75	4.30
Chalco	0.14	0.05	0.03	0.02	0.03	—	0.86	0.08	0.10
Chimalhuacán	—	—	—	—	0.33	0.28	—	—	—
Ecatepec de Morelos	19.03	5.35	5.46	4.39	9.01	0.42	0.12	0.65	1.00
Huixquilucan	1.86	0.12	2.03	0.46	1.85	0.02	—	5.81	1.05
La Paz	0.46	2.79	2.03	0.54	1.52	1.11	0.76	1.09	0.87
Naucalpan de Juárez	—	19.54	38.82	29.30	65.52	36.90	16.25	13.73	55.92
Nezahualcóyotl	1.39	3.96	1.14	11.95	0.19	0.12	0.04	33.04	17.16
Tlalnepantla	25.52	13.73	15.99	18.58	3.13	6.40	9.85	6.81	5.98
Tultitlán	2.32	0.70	6.09	5.40	2.66	5.04	1.38	1.95	2.71
Toluca	117.4	3.26	7.87	5.01	19.59	3.77	19.73	8.89	2.98

Fuente: Ignacio Pichardo Pagaza, *Primer Informe de Gobierno*, Apéndice estadístico, enero de 1989.

Por último, de todo lo expuesto se pueden puntualizar algunos aspectos relevantes:

1. Los problemas sociales de la ZMCM no son, en principio, sólo “problemas de exceso de demanda”, derivados de la alta concentración poblacional, ni resultado del comportamiento de las finanzas públicas. En realidad constituyen algo más complejo; son producto de un modelo de industrialización excluyente, de un capitalismo subdesarrollado.

2. El alto nivel de actividad económica que se genera y concentra en la ZMCM permite explicar que de ahí provenga la mayor parte de los ingresos que recaudan los distintos niveles de gobierno, y que hacia ella se destine la mayor proporción de los recursos, sin considerar los gastos en servicio de deuda externa. Sin embargo, y a pesar de lo que comúnmente se cree, la ZMCM genera, en términos fiscales, más recursos de los que recibe por la interrelación fiscal y financiera con la federación, ya que de 1982 a 1987 de cada 100 pesos que se recaudaron en el DF para la federación, únicamente recibió 27 pesos por concepto de participaciones, transferencias del gobierno federal, endeudamiento e inversión pública federal. En cambio, estados como Chiapas, Oaxaca y Campeche, entre otros, recibieron más de lo que generaron.

3. Lo anterior permite plantear la siguiente hipótesis: los centros urbanos más desarrollados son los que generan, en términos netos, los recursos fiscales que se distribuyen en beneficio de las regiones o entidades menos desarrolladas, por medio del sistema de coordinación fiscal. Sin embargo, existen otros factores que contrarrestan esta hipótesis de beneficio fiscal; tal es el caso de la transferencia de recursos o excedentes económicos ubicados o generados en las zonas menos desarrolladas hacia los centros urbanos, como el mecanismo de precios y de abastecimiento de algunos recursos naturales. Sin embargo, esto no invalida la hipótesis planteada.

4. En materia de gasto público, el decenio de los ochenta fue un periodo que, en términos generales, se caracterizó por el incumplimiento de los objetivos de los distintos planes y programas de gobierno para resolver la problemática socioeconómica de la ZMCM.

5. El comportamiento del gasto público, tanto total como social, se ha reducido en términos reales para todos los niveles de gobierno de la ZMCM como producto de una política de gasto público restrictiva, que ha privilegiado el pago del servicio de la deuda pública por encima de la plena satisfacción de las necesidades sociales de la población, y en detrimento del nivel de vida de la mayoría de los habitantes de la ZMCM.

6. La concentración fiscal, tanto en términos de ingresos como de gastos, no sólo se da en la ZMCM con relación al resto del país, sino que se

presenta también dentro de ella misma. Esta situación tiende a favorecer a los grupos económicos y políticos más poderosos de la región. De ahí que el gasto público social se ha dirigido principalmente hacia las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc y Atzacapotzalco, y hacia municipios como Naucalpan, Ecatepec, Tlalnepantla y Toluca.

7. El punto anterior lleva al problema de las decisiones sobre el destino del gasto público. Éstas se rigen por la interdependencia de los gobiernos del DDF, los municipios mexiquenses de la ZMCM y del estado de México con el gobierno federal y que finalmente reflejan la correlación de fuerzas sociopolíticas, así como los intereses económicos y políticos de los grupos y agentes económicos más poderosos.

Los aumentos del gasto público en materia social, sobre todo a partir de 1988 en municipios como Nezahualcóyotl, Chalco, Chimalhuacán, Atizapán de Zaragoza y Cuautitlán Izcalli, así como el establecimiento del Pronasol, se asocian al ciclo político del Estado mexicano en materia electoral y de la búsqueda u obtención del consenso social, ante una crisis económica generalizada y el auge de la oposición política.

8. Otro aspecto que tiene que ver con las decisiones de gasto público es la interrelación directa de la economía subterránea y la corrupción, las cuales coexisten en la mayoría de los servicios públicos. Por su frecuencia destacan, entre otras, las llamadas “mordidas” o la “cooperación para el refresco” por la prestación de servicios administrativos, de agua potable, alcantarillado, vialidad, comunicaciones y contaminación ambiental, así como las “cuotas para la cooperativa” en las escuelas de gobierno por falta de recursos asignados por éste.

Todos éstos son recursos que no se registran oficialmente ni como ingresos ni como gastos, pero que representan un soborno o bien una contrapartida por la prestación de un servicio público.

La corrupción y malversación de los recursos públicos se asocian directamente con el incumplimiento de los objetivos sociales del Estado. En palabras del ex presidente José López Portillo:

En suma, en los últimos decenios la magnitud de las carencias sociales y de las demandas de infraestructura, ligadas al fuerte ritmo de crecimiento demográfico, implicaron en ocasiones un crecimiento excesivo y desordenado del gasto, así como desequilibrios sectoriales y regionales en su aplicación.

Además, en algunos renglones el ejercicio del gasto público se ha enfrentado a problemas administrativos para lograr una eficiencia y eficacia en su aplicación y romper la inercia propia de prácticas prevalecientes por largo tiempo. Asimismo, hay que reconocer un elemento adicional que limita la eficiencia, la

eficacia y la equidad del gasto; éste lo constituye la corrupción, que si bien se presenta en el sector público, no es privilegio de éste, pues a ella contribuyen los particulares.<sup>23</sup>

9. Por último, cabe decir que ante la desmedida concentración económica, social y política en la ZMCM es sensato creer que ningún presupuesto público, por muy alto que sea y mucho menos en condiciones de sobreendeudamiento, logrará satisfacer adecuadamente las necesidades de la población en materia social. Cualquier solución al respecto impone como única alternativa viable la de llevar a cabo, hasta sus últimas consecuencias, la descentralización económica y el desarrollo regional del interior del país, generando o trasladando las unidades productivas y la infraestructura básicas para el desarrollo regional, así como fortalecer y regular la coordinación fiscal para proveer los recursos necesarios a los estados y municipios que carecen de ellos.

<sup>23</sup> spp, *Legislación...*, *op. cit.*, p. 71.

### XIII

## DINÁMICA DE LA CONCENTRACIÓN EDUCATIVA

ROSA IRIS GUEVARA GONZALEZ\*

El presente ensayo pretende mostrar algunas de las características de la educación en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), cuyo título obedece a la peculiaridad más evidente de la educación en esta región: su alto grado de concentración. Ésta responde a factores históricos, culturales y socioeconómicos, por lo cual en la ZMCM se encuentra no sólo la mayor cantidad de escuelas, sino también los centros educativos y de investigación de más alto nivel en escala nacional.

### 1. CONCENTRACIÓN ESPACIAL Y EDUCATIVA EN MÉXICO

La concentración económico-urbana no es privativa de México, sino característica del modo de producción capitalista.<sup>1</sup> Sin embargo, en las formaciones económico-sociales latinoamericanas se presenta de manera particularmente aguda. Por ejemplo, en el aspecto productivo, siete estados y provincias de Argentina, Brasil y México (Buenos Aires, Santa Fe, Guanabara, Río de Janeiro, Sao Paulo, México, D.F. y Nuevo León) acumulan por sí solos 75% del producto industrial latinoamericano.<sup>2</sup>

En el México contemporáneo la ocupación del territorio es resultado de un largo proceso histórico determinado en buena medida por las condiciones objetivas de la reproducción del capital, así como por decisiones administrativas y políticas. Esta ocupación territorial se singulariza por una situación contradictoria, ya que por un lado existe una notable concentración de la población y de las actividades económicas en unas cuantas ciu-

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

<sup>1</sup> Gustavo Garza, "Modo de producción y urbanización", sobretiro de *Demografía y Economía*, México, El Colegio de México, vol. xiv, 1980, pp. 74-81.

<sup>2</sup> Osvaldo Sunkel, *Excelsior*, 1 de agosto de 1987, p. 27, sección A.

dades y metrópolis (entre las cuales la de México constituye, con mucho, la concentración urbana más notable del país) y por otro se presenta una notable dispersión poblacional en millares de localidades rurales. En sólo tres decenios (de 1940 a 1970) la población urbana se incrementó 560% y pasó a representar casi 45% de la población total nacional. En 1980 ya alcanzaba 52.2%, pues de un total de 66 847 000 habitantes, 37 584 000 vivían en las ciudades.<sup>3</sup>

Como señala la maestra Gloria González, la concentración económica en la ciudad de México y área metropolitana.

...implica que ésta haya llegado a participar, en fecha reciente, con aproximadamente el 42% del PIB no agrícola nacional; que absorba el 48% de los ingresos brutos totales de la industria de la transformación, el 52% en la rama de servicios, el 45.5% en el comercio, y el 60% del sector transporte. Al igual que ha llegado a concentrar el 68.3% del total del capital exhibido bancario; a otorgar el 77.3% de los préstamos hipotecarios a realizar el 72% de las inversiones en acciones, bonos y valores.<sup>4</sup>

Por su parte, el desarrollo del sistema escolar responde a una serie de variables que guardan estrecha relación con el crecimiento urbano. Entre ellas destacan: el efecto del crecimiento industrial, el avance científico-tecnológico, el surgimiento de nuevos ramos productivos y de servicios, el cambio en los patrones de consumo, la ampliación, diversificación y reciente contracción del intervencionismo estatal y las transformaciones culturales e ideológicas. Tales son los motivos por los que a partir de los años cincuenta se expande la educación en México, fenómeno que corre al parejo del desarrollo acelerado del capitalismo.<sup>5</sup>

El crecimiento del sistema escolar nacional ha sido particularmente acelerado a partir de 1959. Por ejemplo, mientras de 1910 a 1958 las matrículas de las escuelas primarias del país aumentaron en 3.3 millones de niños, de 1959 a 1970 subieron 5.2 millones y en el ciclo escolar 1985-1986 la escuela primaria contaba con 15 124 160 alumnos. Precisamente en estos años la población se constituye en mayoritariamente urbana. La inscripción en las escuelas secundarias aumentó de 110 000 alumnos en 1910-

<sup>3</sup> Gustavo Garza, "Metropolización en México", *Ciudades*, núm. 6, México, UNAM-Xochimilco, p. 7.

<sup>4</sup> Gloria González Salazar, *El Distrito Federal: algunos problemas para su planeación*, México, UNAM, 1983, p. 42.

<sup>5</sup> Véase Iris Guevara González, *Política educativa y reproducción de la fuerza de trabajo en México, 1970-1988* (en prensa).

1958 a 900 000 en 1959-1970, un incremento 8.2 veces superior; y a 4 179 466 en el ciclo escolar 1985-1986. El número de estudiantes en escuelas superiores subió de 5 000 en 1907 a 64 000 en 1958 y a 253 000 en 1970. En el ciclo escolar 1985-1986 se encontraban inscritos en educación superior 1 072 764 estudiantes.<sup>6</sup>

Finalmente, en el curso 1989-1990 la matrícula total nominal fue de 25 210 400 estudiantes, distribuidos de la siguiente manera:

Preescolar	2 662 600
Primaria	14 493 800
Capacitación para el trabajo	573 300
Secundaria	4 267 200
Educación técnica	413 500
Bachillerato	1 765 400
Normal	118 500
Educación superior	1 185 300
Posgrado	45 900 <sup>7</sup>

## 2. LA EXPANSIÓN EDUCATIVA

A raíz del movimiento estudiantil de 1968 el Estado tuvo que hacer un esfuerzo suplementario para dar respuesta a las demandas de la creciente población estudiantil.

De 1970 a 1976 el sistema educativo nacional experimentó una expansión sin precedentes: 37.8% en preescolar, 35.7% en primaria, 75.7% en media básica, 13% en media superior, 113.2% en normal y 106.1% en la superior.<sup>8</sup>

La mayor parte de este crecimiento se concentró en la ciudad de México, sobre todo en ciertos niveles, como el preescolar. La demanda de este servicio obedece a diversos factores pero se relaciona estrechamente con la incorporación de la mujer al empleo remunerado y con el incremento de requisitos formales para que los niños ingresen a la educación elemental.

<sup>6</sup> La información hasta 1970 se tomó de Fernando Carmona, "El capitalismo del subdesarrollo y la apertura educativa", en *Reforma Educativa y apertura democrática*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1a. ed., 1972, p. 26. Los datos más recientes proceden de Miguel de la Madrid, *Cuarto Informe de Gobierno*.

<sup>7</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Primer Informe de Gobierno*, México, 1990, p. 341.

<sup>8</sup> Pablo Latapí, *Análisis de un sexenio de educación en México*, México, Ed. Nueva Imagen, 1980, p. 80.

Asimismo, la educación superior se concentra fundamentalmente en las ciudades, y en especial en la capital.

En las distintas fases del desarrollo del proceso de concentración económico-urbana se han llevado a cabo decisiones de política educativa consecuentes con y retroalimentadoras de dicha concentración. Así, por ejemplo, en los años setenta, en que la ciudad de México consolidaba su carácter metropolitano y se agudizaba por tanto la centralización de todo tipo de actividades, en ella se tomó la decisión, a nivel de educación media y superior, de crear los Colegios de Ciencias y Humanidades (CCH) de la UNAM, los Colegios de Bachilleres, las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP) de la UNAM y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Los planteles de estas instituciones se ubicaron en las zonas entonces periféricas de la ciudad de México.

Con esto se intentó responder a una demanda de la ZMCM: descongestionar la concentración poblacional de los planteles de educación media y superior de la UNAM y descentralizarla política y administrativamente. Sin embargo, en los hechos estas medidas coadyuvaron a facilitar el crecimiento de la periferia de la ciudad de México y por tanto potenciaron su capacidad concentradora al facilitar el acceso de la población a los centros educativos.

Los primeros planteles de los CCH se establecieron en Atzacapotzalco, Vallejo y Naucalpan con la finalidad de servir a la población desplazada hacia esas áreas de la ciudad, ya que desde esa época se planteaban serios problemas de vialidad, pérdida de tiempo en transporte y desgaste físico por los largos traslados.

Las ENEP también fueron ubicadas en la periferia, Zaragoza, Cuautitlán y Acatlán, y la UAM estableció sus planteles en Atzacapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco. Todos estos centros educativos se encontraban en puntos extremos de la ciudad.

En el caso de las escuelas de la UNAM se pretendía que los estudiantes estuvieran ubicados lo más cerca posible de su domicilio, aunque en muchos de los casos y por diversos motivos no fue posible lograrlo.

Conviene recordar que en la historia reciente de la ciudad de México sólo de 1983 a 1988 se hacen planteamientos serios para intentar descentralizar la actividad productiva y la educativa. Durante este periodo se pretendió realizar uno de los planteamientos de la Revolución Educativa, o sea "Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal, así como la educación superior, la cultura y la investigación".<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Jesús Reyes Heróles, *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, 1984-1988*, México, SEP, 1984, p. 13.

En este periodo de México se agudizaban en la ciudad los problemas de gestión y sin embargo los avances en la desconcentración educativa fueron escasos. Las oficinas de los Colegios Nacionales de Educación Profesional Técnica (Conalep) se reubicaron en Toluca, aunque conviene recordar que esta acción obedeció más a los efectos del sismo de 1985 que a la necesidad misma de desconcentrar. Se desintegró la Escuela Normal Superior y se crearon escuelas normales regionales, denominadas Unidad de Servicio Educativo a Distancia (USED). Se descentralizaron algunas de las funciones administrativas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) enviándolas a los estados, más con fines políticos —tratar de evitar las manifestaciones de maestros en la ciudad de México—, que con fines realmente desconcentradores.

Si bien las políticas de descentralización educativa no permitieron desconcentrar realmente la educación de la ZMCM, la crisis sí consiguió disminuir la matrícula en ciertos niveles. De esta manera, en la segunda mitad de la década de los ochenta llega a su fin el *boom* de la educación.

En los tres últimos años del gobierno de Miguel de la Madrid la población escolar no aumentó al ritmo de la población de 6 a 24 años. El crecimiento educativo acumulado apenas sobrepasó 1%. En 1989, por ejemplo, había 750 000 niños menos en primaria que en 1983, en educación superior el primer ingreso aumentó sólo 4% de 1984 a 1988.

Esta situación se resintió en la ZMCM, y se reflejó claramente en los índices de atención de la demanda. Así por ejemplo en el ciclo escolar 1985-1986 en el Distrito Federal se atendió 59.1% de la demanda en preescolar, 98% en primaria, 108.6% en secundaria, 88.1% en media superior y 102% en superior.<sup>10</sup> Es decir, se cubrió casi el total de los requerimientos educativos en el Distrito Federal y en algunos casos más, con excepción del preescolar y de la educación media superior.

### 3. ESTRUCTURA DE LA EDUCACIÓN

En 1990 la ZMCM tenía, como se ha señalado, una población de 15 556 135 habitantes, de ésta 8 236 000 personas se asentaban en las 16 delegaciones del Distrito Federal, 7 289 131 en 56 municipios del estado de México y 30 044 en un municipio de Hidalgo (Tizayuca). Como puede apreciarse,

<sup>10</sup> Edilberto Cervantes, "Servicios educativos en el Distrito Federal", en *El Atlas de la Ciudad de México*, México, DDF y El Colegio de México, 1987, p. 212.

el número de personas que habitaban en el Distrito Federal era superior en sólo 947 829 a las que vivían en la zona metropolitana del estado de México.

Como es sabido el proceso de conurbación de la ciudad de México hacia el estado de México comenzó desde finales de los cincuenta. En algunas de las regiones del estado de México que colindan con el Distrito Federal creó importantes zonas industriales, en otras, asentamientos de habitación popular o residencial; algunos municipios adquirieron importancia tanto por su actividad industrial como por su desarrollo de vivienda popular.

Conviene recordar que el estado de México es uno de los que adquirió mayor desarrollo y diversificación económica gracias a que los municipios cercanos a la capital se vieron beneficiados por la demanda de la gran ciudad.

En materia de educación, se puede observar una elevada concentración de alumnos y servicios escolares en los municipios más poblados como Netzahualcóyotl, Naucalpan de Juárez, Ecatepec y Tlalnepantla. En éstos se encuentran 25% de las escuelas primarias del estado de México y 39% de los alumnos de este grado. "En otros niveles escolares como el bachillerato, la capacitación para el trabajo y la educación normal, se observa una concentración mayor, ya que los municipios mencionados anteriormente junto con Toluca suman el 39, 62 y 39 por ciento de las escuelas de este nivel escolar, respectivamente".<sup>11</sup>

Como se señaló, hay una estrecha vinculación entre los procesos de industrialización y el incremento de los servicios educativos, así como entre la urbanización y el nivel escolar. Es bien sabido que los municipios económicamente más diversificados, con predominio de las actividades industriales y de servicios, son: Toluca, Texcoco, Naucalpan, Cuautitlán Izcalli y Ecatepec.<sup>12</sup>

A su vez, los más industrializados y que poseen un porcentaje de PEA en el sector manufacturero superior a la media estatal (para mediados de los ochenta ésta era de 21% frente al 12% nacional) son, en orden de importancia: Cuautitlán Izcalli (32%), Ecatepec (30%), Tlalnepantla (29%), Naucalpan (25%), Atizapán de Zaragoza (24.4%) y Netzahualcóyotl (24%).<sup>13</sup>

Como se puede apreciar, las necesidades de educación formal van apa-

<sup>11</sup> INEGI, *Cuadernos de Información para la Planeación del Estado de México*, México, 1990, p. 59.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 229.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 228.

rejadas a las del desarrollo capitalista, pues los trabajadores que la industria y los servicios demandan deben tener un cierto nivel de conocimientos y de escolaridad como requisito para incorporarse al trabajo productivo, requisito que se agudiza para los técnicos, profesionistas y cuadros directivos.

Esta misma situación se manifiesta con respecto a los índices de analfabetismo de la población del estado de México de 10 años y más que en 1985 era de 12%, es decir, inferior a la nacional de 15 por ciento.

Asimismo, el porcentaje de la población mayor de 15 años que no tenía instrucción y con primaria incompleta eran inferiores a los promedios nacionales: 10.5 y 25, respectivamente, frente a 14 y 27 de la media nacional.

En el estado de México se concentra 49% de los planteles de educación primaria y reúnen a 48% del personal docente y 63% de los alumnos. En educación secundaria había 1 514 escuelas que representaban 15% del total, con 23 000 maestros, 23% del global, con una matrícula de 477 000 alumnos, 18% del total.

La educación básica abarcaba en el año 63% de las escuelas, 71% del personal docente y 81% del estudiantado.

En cuanto al número de estudiantes por maestro que es un indicador de la atención que reciben los educandos de sus maestros, alcanzaba su mayor nivel en la primaria, con 36 alumnos por maestro, mientras en los niveles medio y medio superior la relación era de 11 y 16, respectivamente.<sup>14</sup>

El citado proceso de concentración que se da en la ciudad de México es diferencial de acuerdo con el nivel escolar. Así, en tanto que en el estado de México todos los municipios tienen escuela primaria y sólo 7 carecen de secundarias, la educación media y superior se localiza en los 5 municipios citados, de los cuales todos menos Toluca pertenecen al área metropolitana de la ciudad de México. De las instituciones de educación superior del estado de México ubicadas en la ZMCM, la mayor parte son planteles de la UNAM.

En el Distrito Federal hay escuelas públicas y privadas en todas las delegaciones, incluyendo desde el nivel preescolar hasta bachillerato general. Las secundarias técnicas agropecuarias (2) se limitan a la delegación de Tláhuac. Por otro lado, el bachillerato de arte existe sólo en tres delegaciones: Coyoacán, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo.

La educación superior pública posee planteles en las siguientes dele-

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 57-58.

gaciones: Coyoacán (UNAM y UAM), Tlalpan (ENA y El Colegio de México), Iztapalapa (UAM), Atzacapotzalco (UAM), Gustavo A. Madero, Instituto Politécnico Nacional (IPN), Álvaro Obregón (escuelas de Artes y Normal), Miguel Hidalgo (IPN, Conservatorio Nacional de Música, Normal de Preescolar), Cuauhtémoc (Instituto Nacional de Bellas Artes, UNAM). Las universidades públicas y privadas en la ZMCM suman 32.

Esta dispersión de escuelas superiores en el Distrito Federal no garantiza su accesibilidad en términos de distancia a toda la población de la ciudad que la demanda, pero sí lo facilita un poco.

Antes de 1970 la educación superior pública se concentraba en pocos lugares: la Ciudad Universitaria en Coyoacán y el IPN en Zacatenco y el Casco de Santo Tomás. Las escuelas de arte se han situado tradicionalmente en el centro y en la delegación Miguel Hidalgo. En la actualidad hay una dispersión mucho mayor de escuelas superiores, no solamente en el Distrito Federal sino en ciertos puntos del estado de México.

Si analizamos la ubicación de los centros de educación superior, podemos ver que a partir de los setenta, la UNAM es la que más ha diversificado su ubicación, aunque la UAM fue localizada (como se señaló) en puntos extremos de la ciudad de México.

La UNAM cuenta con las siguientes instituciones en la zona conurbada del estado de México:

- 1) *Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán*, km. 3.5 carretera Cuautitlán-Teoloyucan, col. San Sebastián Xala, Cuautitlán de Romero Rubio.
- 2) *Centro Nacional para la Enseñanza, Investigación y Extensión de la Zootecnia*, "Rancho Cuatro Milpas", UNAM-Tepozotlán.
- 3) *Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán*, UNAM, Av. Alcanfores y San Juan Costoltepec, Naucalpan de Juárez.
- 4) *Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Aragón"*, Ciudad Netzahualcóyotl.
- 5) *Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Iztacala"*, Tlalnepantla.

El IPN no sólo no ha crecido, sino que en distintas etapas del desarrollo reciente del país ha decrecido; sin embargo, las nuevas unidades se asientan en puntos aislados de la ciudad.

Además de las mencionadas instituciones ubicadas en la capital y en el

área conurbada del estado de México, existe en la ciudad de México una gran cantidad de centros e institutos de investigación científica y tecnológica que dependen de instituciones públicas y privadas.

De acuerdo con un trabajo realizado en 1985, en este año "la infraestructura de investigación científica y tecnológica se concentraba en un 70% en el Valle de México, y muchas áreas del conocimiento sólo existen en una universidad: la UNAM".<sup>15</sup> Así, la concentración de la educación e investigación superior no sólo se da entre la ZMCM y el resto del país, sino entre instituciones.

En 1989 la UNAM concentraba 9.9% de la matrícula nacional de educación superior y posgrado. A ella se destinaba 29% del total del gasto federal ejercido en educación superior, lo cual representaba 47.6% de este tipo de erogaciones si sólo tomamos en cuenta a las universidades.<sup>16</sup>

En el Distrito Federal, por ejemplo, se ubican todos los institutos de investigación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que junto con sus direcciones (donde también se hace investigación), suman 20 dependencias, las cuales realizan buena parte de la investigación referente a salud en el país (véase anexo 1).

En cuanto a los centros de educación superior del sector privado sólo tres de los más grandes se ubican fuera del Distrito Federal:

- 1) El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, con sede en esta ciudad y 15 unidades en diversos estados, incluido el Distrito Federal.
- 2) El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, con sede en Guadalajara, Jalisco.
- 3) La Universidad de las Américas, ubicada en Puebla. De los servicios de Información e Instrumentación Científica uno se encuentra en Nuevo León, y los demás están ubicados en la capital del país.

Después de advertir la coincidencia entre los niveles más altos de educación y la máxima concentración urbana del país, lo que nos llevó a planear primero la educación y la investigación superior, veamos ahora algunos aspectos referentes a otros niveles educativos.

<sup>15</sup> *Cuadernos Educativos*, núm. 2, México, Aguirre y Beltrán Editores, 1986, p. 7.

<sup>16</sup> Cálculos basados en los datos presentados en Carlos Salinas de Gortari, *Segundo Informe de Gobierno*, Anexo estadístico, México, 1990.

De acuerdo con la información de la rama educativa, presentada en el *Atlas de la Ciudad de México*,<sup>17</sup> de 1970 a 1985 hubo una reducción en el número de alumnos en el Distrito Federal con relación al total nacional.

“En lo relativo a los alumnos se observa lo siguiente: mientras que en 1970 los alumnos de preescolar representaban 29.2% del total nacional, para 1985 esa proporción se había reducido a 11.8%; en primaria se pasó del 14.7% en el primer año a 8.6% en el último; en secundaria se redujo de 28.3 a 15.3 por ciento. En el caso del bachillerato, el descenso fue de 45.3% en 1970 a 20.7% en 1985, y en el nivel superior la disminución es igualmente significativa, de 50.9 a 24.4 por ciento”.<sup>18</sup> El proceso continuó en años posteriores y al iniciarse los cursos 1987-1988 el porcentaje de alumnos inscritos en el Distrito Federal con respecto al nacional era, en los distintos niveles educativos, el siguiente:

Preescolar	10.88
Primaria	11.62
Secundaria	14.41
Capacitación para el trabajo	24.67
Profesional media	15.99
Bachillerato	21.03
Normal Licenciatura	5.73
Superior	24.67
Posgrado	45.8 <sup>19</sup>

La caída en la proporción de alumnos en el Distrito Federal con respecto al nacional tiene diversas explicaciones, pero probablemente la más importante es que parte de los estudiantes que antes se encontraban en esa área actualmente se han desplazado hacia las zonas conurbadas del estado de México. Si, por lo contrario, tomamos el número de estudiantes que se ubican en el Distrito Federal y el de la ZMCM correspondiente al estado de México la proporción del total es mucho mayor.

Esta relación resulta más significativa en ciertos niveles, como por ejemplo la educación superior, pues como se ha señalado buena parte de los estudiantes de estos niveles se ubican en los planteles que la UNAM ha establecido en municipios del estado de México, dentro de la ZMCM.

<sup>17</sup> DDF y El Colegio de México, *Atlas de la Ciudad de México*, México, 1987.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 213.

<sup>19</sup> Porcentajes calculados con base en datos de Miguel de la Madrid, *Sexto Informe de Gobierno*, Anexo estadístico, México, 1988.

Si restamos los alumnos de la Universidad del estado de México, ubicada en Toluca, los estudiantes de educación superior de la ZMCM representan 31.16%, es decir 6.5% más que los estudiantes del Distrito Federal.

El anexo II muestra las cinco entidades federativas que tienen el mayor número de alumnos inscritos en el ciclo escolar 1987-1988 en los distintos niveles educativos.

Como se puede apreciar, el Distrito Federal y el estado de México ocupan los dos primeros lugares en educación preescolar, primaria, secundaria, educación media, educación superior, y posgrado. En capacitación para el trabajo el primero cuenta con el mayor número de alumnos y el segundo no figura entre los primeros cinco lugares. Solamente en educación normal el Distrito Federal se ubicó en el cuarto sitio y el estado de México no aparece en los primeros. Cabe recordar que la caída en el número de normalistas obedeció a la profesionalización de los estudios, pues se convirtió en licenciatura, y probablemente a que los bajos salarios que perciben los profesores han motivado una mayor deserción.

El Distrito Federal cuenta con los más altos niveles de eficiencia terminal del país. En primaria, por ejemplo, la generación 1981-1982/1986-1987 tuvo 80% de egresados, mientras que en Chiapas (que tuvo el índice más bajo) solamente egresaron 29% de los inscritos en la misma generación.

Hay otros indicadores para analizar la infraestructura educativa, que sin embargo no manejaré por lo relativo que resulta su cuantificación; tal es el caso de número de escuelas. Algunos estados cuentan con un mayor número de primarias, pero éstas no siempre son completas. Conviene resaltar que en el Distrito Federal la mayor parte de las primarias cuenta con todos los grados y en muchos casos funcionan varios turnos; lo mismo sucede con las secundarias y otros niveles educativos.

De acuerdo con el Censo de Población de 1990 en la ZMCM existían 509 167 analfabetas, de los cuales 227 608 correspondían al Distrito Federal y 281 559 al estado de México y al municipio de Tizayuca.

Buena parte del analfabetismo de la ZMCM se relaciona estrechamente con la inmigración continua del campo hacia la ciudad, sobre todo de personas originarias de las zonas más pobres del país.

En suma, podemos señalar, la ZMCM alcanza un grado sensible de concentración de los servicios educativos en relación con el resto del país, sobre todo en capacitación para el trabajo, bachillerato, educación superior, posgrado e investigación.

Sin embargo, en escala intrametropolitana la capital de la República presenta una distribución desigual de la oferta educativa. Algunas delega-

ciones, como la Miguel Hidalgo, la Cuauhtémoc y Coyoacán tienen sobreoferta de algunos servicios educativos, y otras como Tláhuac, Magdalena Contreras y Milpa Alta padecen importantes déficits. Así, aunque en conjunto la ZMCM tiene buena dotación de servicios educativos, en contraste con el resto del país, su gran extensión y sensible segregación socioespacial generan situaciones excluyentes, incluso para los habitantes de la propia ZMCM.

## ANEXO I

DIRECCIONES E INSTITUTOS DE LA SECRETARÍA DE SALUD  
Y ASISTENCIA UBICADOS EN EL DISTRITO FEDERAL

- 1) Dirección General de Epidemiología.
- 2) Dirección General de Investigación sobre Efectos del Ambiente en la Salud.
- 3) Dirección General de Normas de Atención Médica y Asistencia.
- 4) Dirección General de Planeación Familiar.
- 5) Dirección General de Rehabilitación.
- 6) Dirección General de Salud Materno-Infantil.
- 7) Dirección General de Salud Mental.
- 8) Escuela de Salud Pública de México.
- 9) Hospital General "Dr. Gea González".
- 10) Hospital Infantil de México "Dr. Federico Gómez".
- 11) Instituto Mexicano de Psiquiatría.
- 12) Instituto Nacional de Cancerología.
- 13) Instituto Nacional de la Comunicación Humana.
- 14) Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias.
- 15) Instituto Nacional de Medicina de Rehabilitación.
- 16) Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía.
- 17) Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Zubirán".
- 18) Instituto Nacional de Ortopedia.
- 19) Instituto Nacional de Pediatría.
- 20) Instituto Nacional de Perinatología.

## ANEXO II

## MÉXICO: MATRÍCULA ESCOLAR POR NIVELES, 1987-1988

	<i>Lugar</i>	<i>Alumnos</i>	<i>%</i>
<i>Preescolar</i>		2 625 678	
	1o. D.F.	285 713	10.88
	2o. México	2 564 373	9.76
	3o. Jalisco	177 027	6.74
	4o. Veracruz	175 410	6.68
	5o. Puebla	147 299	5.60
<i>Primaria</i>		14 768 008	
	1o. México	1 716 122	11.62
	2o. D.F.	1 206 218	8.16
	3o. Veracruz	1 150 616	7.79
	4o. Jalisco	1 015 570	6.87
	5o. Puebla	788 257	5.30
<i>Secundaria</i>		4 347 257	
	1o. D.F.	626 820	14.41
	2o. México	528 114	12.14
	3o. Veracruz	292 459	6.72
	4o. Jalisco	270 989	6.23
	5o. Puebla	202 868	4.66
<i>Capacitación</i>		446 548	
	1o. D.F.	110 181	24.67
	2o. Jalisco	41 946	9.93
	3o. Nuevo León	20 957	4.69
	4o. Coahuila	19 945	4.47
	5o. Tamaulipas	19 349	4.33
<i>Profesional Media</i>		426 170	
	1o. D.F.	68 167	15.99
	2o. México	48 103	11.28
	3o. Nayarit	32 916	7.70
	4o. Chihuahua	21 108	4.95
	5o. Oaxaca	18 497	4.30

## ANEXO II (continuación)

	Lugar	Alumnos	%
<i>Bachillerato</i>		1 586 098	
	1o. D.F.	333 713	21.03
	2o. Jalisco	150 846	7.70
	3o. México	109 755	6.90
	4o. Puebla	66 252	4.17
	5o. Michoacán	63 706	4.01
<i>Normal Licenciatura</i>		132 100	
	1o. Tamaulipas	22 041	16.68
	2o. Morelos	99 43	7.52
	3o. Jalisco	94 26	7.13
	4o. D.F.	75 70	5.73
	5o. Durango	64 21	4.86
<i>Educación Superior</i>		1 071 352	
	1o. D.F.	264 296	24.66
	2o. México	102 643	9.58
	3o. Jalisco	95 324	8.89
	4o. Puebla	78 121	7.29
	5o. Nuevo León	70 812	6.60
<i>Posgrado</i>		41 436	
	1o. D.F.	18 982	45.8
	2o. Nuevo León	6 690	16.14
	3o. México	2 924	7.5
	4o. Jalisco	2 787	6.72
	5o. Coahuila	1 334	3.21

Fuente: Miguel De la Madrid, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 1988.

## XIV

### MAQUILA DOMICILIARIA Y ESTILO DE VIDA

#### Paradojas del control político en la metrópoli

JOSÉ ANTONIO ALONSO\*

Comienzo a redactar este artículo el 19 de agosto de 1991. Desde la madrugada todos los medios de comunicación coinciden en destacar el aparente triunfo aplastante del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones celebradas el día anterior. Tal resultado sorprendería a propios y a extraños. Sobre todo a los que día a día hemos observado y sentido la profundización inclemente de la crisis económica, mal paliada por el famoso Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico.

¿Cómo pueden votar las mayorías populares, víctimas directas de la estrategia económica neoliberal, por el gobierno que ha aceptado e instrumentado estas imposiciones foráneas? Ésta es, en definitiva, la pregunta que muchos se hacen.

Para responder a esta interrogante dejaremos de lado toda referencia a las alquimias electorales. Sin negar la presencia de tales ardidés, parece evidente que el PRI ha conseguido más votos de los esperados.<sup>1</sup> El enigma que flota en el ambiente podría resumirse así: ¿acaso no están descontentas las masas explotadas? ¿Por qué no manifiestan en las urnas su profunda insatisfacción? Es evidente que la respuesta a tales preguntas posee muy diversas aristas. No es posible tenerlas todas en cuenta. Pero sí creemos

\* Investigador Titular del Centro de Investigaciones y Servicios Educativos (CISE), UNAM.

<sup>1</sup> Durante todo el mes posterior a las elecciones los principales rotativos capitalinos publicaron numerosos artículos sobre el tema de las elecciones. Aunque el tenor de los comentarios acerca de la alquimia electoral concuerda, obviamente, con la ideología del escritor, sí parece válido afirmar que existen argumentos suficientes para creer que la empleada en esta ocasión supera cuantitativa y cualitativamente las estrategias del pasado. De todos modos no es de nuestra incumbencia dirimir aquí esta cuestión. Nos basta con aceptar dos puntos que parecen firmes: primero, el PRI ha obtenido en general más votos de los esperados de acuerdo con la tónica instaurada en las elecciones de 1988 y, segundo, los partidos de oposición —sobre todo los llamados de izquierda— han perdido un número apreciable de votos.

que se impone una puntualización: aunque suene paradójico, el desconcento popular es parcialmente una creación de los científicos sociales. Son los políticos, particularmente los extranjeros, los que al enfrentarse con las zonas urbanas marginadas de la metrópoli mexicana emiten toda clase de suposiciones sobre el desconcento y el potencial "revolucionario" inherente a tales situaciones de privación socioeconómica.<sup>2</sup> La observación directa —aunque de ordinario fugaz— de la realidad urbana marginada, fortalecida con los indicadores aun oficiales de la evolución económica del país en los últimos años, parecería empujarnos hacia la convicción de que tales situaciones desesperadas no pueden prolongarse indefinidamente.

Hasta cuando, se preguntan los observadores extranjeros, durará esta situación de flagrantemente injusticia? Debo confesar que experimenté tal reacción allá por 1975, cuando visité por primera vez Nezahualcóyotl. La sensación de inestabilidad y de intranquilidad parece dominar al visitante promedio que normalmente siempre ha residido en barrios clasemedios o, peor aún, en la opulencia creciente del llamado primer mundo. Visitas frecuentes, prolongadas en mi caso durante casi quince años, se han plasmado en diversas publicaciones en las que han quedado al descubierto el impacto brutal de la crisis económica, así como las repercusiones de los terremotos de 1985.

En las colonias "marginadas" de México el nivel de vida en 1991 es radicalmente inferior al de 1975. Ningún indicador económico ha evolucionado al mismo ritmo que la inflación. Mas que con anodinas entrevistas, la realidad popular se detecta, en las decisiones que la población margina-da se ve obligada a tomar. Un dato "duro"; por ejemplo, es el alto porcentaje de colonos del Valle de Chalco —objeto ya de visitas papales y solidarias— que proceden de Nezahualcóyotl. Los mismos pobladores que hace veinte o treinta años llegaron a los terrenos inhabitables de Nezahualcóyotl

<sup>2</sup> La literatura relacionada con este tema aparece en Richard M. Morse, "Recent Research on Latin American Urbanization", *Latin American Research Review*, 1, otoño de 1965, pp. 35-74, y Wayne A. Cornelius, "The Political Sociology of Cityward Migration in Latin America: Toward", *Latin American Urban Annual*, vol. 1, Beverly Hills, Calif., Sage Publications, s.f. el mismo Cornelius comenta largamente el tema en "Urbanization as an Agent in Latin American Political Instability: The case of Mexico", en *The American Political Science Review*, vol. 63, 1969, pp. 833-857. En este artículo el autor llega a la conclusión —que nos parece muy aceptable todavía hoy— de que a pesar de la brecha existente entre los anhelos insatisfechos de los inmigrantes y las leves mejoras que experimentan en las zonas urbanas marginadas, aun no existe una amenaza grave para el mantenimiento del sistema político mexicano. Las últimas elecciones de 1991 parecen confirmar esta misma conclusión.

que se impone una puntualización: aunque suene paradójico, el descontento popular es parcialmente una creación de los científicos sociales.

Son los politólogos, particularmente los extranjeros, los que al enfrentarse con las zonas urbanas marginadas de la metrópoli mexicana emiten toda clase de suposiciones sobre el descontento y el potencial "revolucionario" inherente a tales situaciones de privación socioeconómica.<sup>2</sup> La observación directa —aunque de ordinario fugaz— de la realidad urbana marginada, fortalecida con los indicadores aun oficiales de la evolución económica del país en los últimos años, parecería empujarnos hacia la convicción de que tales situaciones desesperadas no pueden prolongarse indefinidamente.

¿Hasta cuándo, se preguntan los observadores extranjeros, durará esta situación de flagrante injusticia? Debo confesar que experimenté tal reacción allá por 1975, cuando visité por primera vez Nezahualcóyotl. La sensación de inestabilidad y de intranquilidad parece dominar al visitante primerizo que normalmente siempre ha residido en barrios clasemedios o, peor aún, en la opulencia creciente del llamado primer mundo.

Visitas frecuentes, prolongadas en mi caso durante casi quince años, se han plasmado en diversas publicaciones en las que han quedado al descubierto el impacto brutal de la crisis económica, así como las repercusiones de los terremotos de 1985.

En las colonias "marginadas" de México el nivel de vida en 1991 es radicalmente inferior al de 1975. Ningún indicador económico ha evolucionado al mismo ritmo que la inflación. Más que con anodinas entrevistas, la realidad popular se detecta, en las decisiones que la población marginada se ve obligada a tomar. Un dato "duro", por ejemplo, es el alto porcentaje de colonos del Valle de Chalco —objeto ya de visitas papales y solidarias— que proceden de Nezahualcóyotl. Los mismos pobladores que hace veinte o treinta años llegaron a los terregales inhabitables de Nezahualcóyotl

<sup>2</sup> La literatura relacionada con este tema aparece en Richard M. Morse, "Recent Research on Latin American Urbanization", *Latin American Research Review*, 1, otoño de 1965, pp. 35-74, y Wayne A. Cornelius, "The Political Sociology of Cityward Migration in Latin America: Toward". *Latin America Urban Annual*, vol. 1, Beverly Hills, Calif., Sage Publications, s.f. el mismo Cornelius comenta largamente el tema en "Urbanization as an Agent in Latin American Political Instability: The case of México, en *The American Political Science Review*, vol. 63, 1969, pp. 833-857. En este artículo el autor llega a la conclusión —que nos parece muy aceptable todavía hoy— de que a pesar de la brecha existente entre los anhelos insatisfechos de los inmigrantes y las leves mejoras que experimentan en las zonas urbanas marginadas, aún no existe una amenaza grave para el mantenimiento del sistema político mexicano. Las últimas elecciones de 1991 parecen confirmar esta misma conclusión.

se ven forzados a abandonar esa ciudad de calles ya casi totalmente pavimentadas a cambio de una nueva, cuyas carencias de agua, drenaje y electricidad el mismo Programa de Solidaridad no acierta a subsanar debidamente. Los habitantes de Neza emigran porque no pueden pagar las rentas, ni los impuestos, ambos puntualmente modernizados.

Los que se quedan en Neza deben recurrir a otras estrategias de supervivencia ya muy documentadas. Aumenta la proporción de colonos que ya no comen regularmente carne, ni huevos, para no mencionar la fruta ni el queso. De los índices de desempleo mejor es no hablar. En las zonas marginadas los indicadores económicos formales simplemente no funcionan. La realidad es que la planta industrial no ha crecido como debiera y que incluso el parque industrial inaugurado en 1976 ha sido un fracaso. Las autoridades del Distrito Federal, conocedoras de tal situación, han preferido construir una nueva línea del tren ligero para que los flamantes obreros de Neza se trasladen más rápidamente a sus lugares de trabajo, situados a casi dos horas de distancia en Naucalpan, Tlalnepantla o Ecatepec.

### 1. LAS ARISTAS POLÍTICAS DE LA CRISIS

Las consecuencias económicas de la crisis son innegables. Casi se pueden medir con precisión matemática. También en el campo político se imponen una serie de comprobaciones evidentes. La primera es la debilidad congénita de los partidos llamados de oposición en las zonas marginadas. La única organización política que funciona con mediana regularidad en Nezahualcóyotl es el PRI. María Eugenia de Alba ha documentado los avatares por los que éste tuvo que atravesar para instalarse por primera vez en las llanuras salitrosas de Neza.<sup>3</sup> No es que el Revolucionario Instituciones sea un partido que responda a los parámetros propios de las organizaciones políticas yanquis o europeas. El cacicazgo sería la categoría más adecuada para analizar la tortuosa evolución del PRI en Neza. La racionalidad capitalista y modernizante brilla por su ausencia en el PRI de Nezahualcóyotl. Esta debilidad estructural, o "atraso" precapitalista, como le llamarían algunos observadores occidentales, es una de las características indispensables para explicar la continuada presencia y el predominio del PRI en la escena política nezahualcoyense. Nuestra hipótesis básica es que existe una

<sup>3</sup> María Eugenia Alba, *Control político de los migrantes urbanos. Un estudio de caso: Ciudad Nezahualcóyotl*, tesis de Maestría, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1976.

profunda "empata" o complementariedad entre el sistema caciquil priista y la estructura no capitalista de la principal industria de Neza, la domicilio-  
liaria del vestido.

Por el contrario, los partidos de oposición no logran echar raíces en Neza porque no se identifican con la problemática de los colonos vista desde la perspectiva de éstos. Como dicen en Neza, esos partidos llegan "dando línea" y ésta no responde necesariamente a los intereses de los residentes. En nuestra opinión, ni los partidos de oposición, ni en su esfera de acción los sindicatos de México<sup>5</sup>—particularmente los llamados independientes—han realizado jamás el esfuerzo analítico necesario para comprender cómo funciona una ciudad "marginada". En otras palabras, difícilmente los microproductores independientes, y con frecuencia clandestinos, de Neza percibirían en los programas de los partidos de oposición nada que les sea de utilidad para resolver sus problemas concretos.<sup>7</sup> Se diría que el PRI tampoco lo tiene. Es cierto, pero tiene el poder y los colonos de Neza saben cómo acercarse a ese poder usando estrategias "mexicanas", como ellos dicen.<sup>8</sup>

## 2. HACIA UNA METODOLOGÍA PARA INTERPRETAR LA "MARGINALIDAD" URBANA

Las deficiencias comentadas en la sección previa no son más que un aspecto típico, no siempre tenido en cuenta, de la "marginalidad" urbana.

En realidad, como ya hemos mostrado,<sup>9</sup> el concepto de la "margina-

<sup>4</sup> Este concepto lo hemos expuesto con mayor detenimiento en José Antonio Alonso, *Mujeres, maquiladoras y microindustria doméstica*, México, Ediciones Fontamara, 1991.

<sup>5</sup> Francisco Zapata, "El sindicalismo en América Latina", en *Trabajo*, op.cit.

<sup>6</sup> Enrique de la Garza, "Reestructuración del neocorporativismo", en *Trabajo*, op.cit.

<sup>7</sup> La conocida experta en empleo, Clara Jusidman, acaba de señalar que "el centro del debate para abordar el problema del empleo tiene que ser la propuesta de un nuevo modelo de desarrollo económico, donde el punto medular sea la generación de puestos de trabajo con distribución de la riqueza". Sin embargo, añade Jusidman, "creo que todos los partidos políticos carecen de un proyecto económico alternativo". *La Jornada*, 12 de octubre de 1991. En esa misma nota periodística se indica que el PPS, el PAM y el PDM no tienen ninguna propuesta respecto del empleo. El PAN y el PRD proponen programas económicos demasiado generales y abstractos.

<sup>8</sup> José Antonio Alonso, op. cit., p. 47.

<sup>9</sup> José Antonio Alonso, "El concepto de marginalidad urbana y su uso en América Latina", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 128, abril-junio de 1987, pp. 51-71.

lidad" es una construcción teórica con múltiples significados. No existe una definición única. Unos la emplean en su sentido meramente descriptivo. Los funcionalistas, por su parte, generan el concepto de la marginalidad a partir de su comprensión de la sociedad como un fenómeno de participación global en los *estatus* y roles que conforman el tejido social. Marginales, para los funcionalistas, son los que NO ejercen ciertos roles que todo ciudadano debería desempeñar en las sociedades modernas. En América Latina, los primeros teóricos de la dependencia<sup>10</sup> usan la marginalidad desde la perspectiva de la estructura ocupacional y llaman marginados a los que se integran a ella de una manera "fragmentaria e inestable".

A fines de los setenta surgieron nuevas interpretaciones que definieron a la "marginalidad" desde el punto de vista de la acumulación del capital.<sup>11</sup> Mi interpretación de la "maquila domiciliaria" coincide sólo parcialmente con la de Jorge Alonso. Decimos parcialmente porque no nos parece adecuada su interpretación de la maquila doméstica como un ejemplo de proletarización disfrazada. Nuestro aporte específico consiste en interpretar a esa "maquila" de Neza como una forma o modo de producción híbrido, fruto de la conjunción del modo de producción capitalista y de la pequeña industria.<sup>12</sup>

Partiendo de esta interpretación teórica de la "marginalidad" quisiéramos ahora profundizar en un aspecto, con frecuencia olvidado, de esa situación marginal. No basta con esforzarse por superar el empirismo descriptivo o el funcionalismo conservador. Es cierto que a menudo los que hemos adoptado alguna variante marxista como eje interpretador de la "marginalidad urbana" nos hemos concentrado en los aspectos económicos y macrosociales, sin que ello signifique la caída en un vulgar economicismo. Con razón varios críticos han subrayado la tendencia de los análisis marxistas a dejar de lado y hasta menospreciar la realidad microsocia.

El enfoque de Agnes Heller con su insistencia en la "cotidianidad" puede considerarse contrapropuesta adecuada para superar la unilateralidad de las interpretaciones macrosociales.

Otra posibilidad, como es bien sabido, la presenta el enfoque weberiano. Si prescindimos de sus críticas unilaterales del marxismo, la preocupación

<sup>10</sup> Aníbal Quijano, "El proceso de marginalización y el mundo de la marginalidad en América Latina", en Aníbal Quijano y Francisco Weffort (eds.), *Populismo, marginalización y dependencia*, San José, Editorial Universitaria Centroamericana, 1973.

<sup>11</sup> Jorge Alonso, *Lucha urbana y acumulación de capital*, México, Ediciones de la Casa Chata, 1980.

<sup>12</sup> José Antonio Alonso, *Mujeres...*, *op. cit.*

weberiana por los aspectos no estrictamente económicos (estatus, poder, espíritu del capitalismo, etc.) puede constituir un firme punto de apoyo para dar una interpretación global del *putting-out system* (maquila doméstica) en Nezahualcóyotl.

Afortunadamente contamos con el trabajo pionero de Rudolf Braun,<sup>13</sup> historiador suizo que ha estudiado el papel de la maquila doméstica en el Valle de Zurich durante el siglo XVIII. Su metodología es precisamente la weberiana y el énfasis recae en mostrar cómo la industria doméstica cambió el estilo de vida de los campesinos suizos. A continuación exponemos muy sucintamente los comentarios de Braun que nos parecen más relevantes para nuestro intento.

Su objetivo específico es mostrar los cambios provocados en las zonas rurales de la ciudad-Estado de Zurich por la industria doméstica. Más que describir directamente el proceso de industrialización, Braun concentra su interés en analizar los cambios producidos en la vida del pueblo por la nueva industria.

El núcleo de la tesis presentada por Rudolf Braun radica en mostrar el deterioro experimentado por las tierras "altas" de Zurich debido a la inmigración intensa de los campesinos "pobres". Estos dos conceptos —campesinado y pobreza— nos proporcionan la clave para comprender la lenta revolución histórica a la que alude. En efecto, los campesinos que emigraron a las tierras altas se trasladaron a esos parajes debido a su pobreza. Como en las inhóspitas tierras del ex vaso de Texcoco, surgen en Zurich nuevos asentamientos "en lugares que contradicen las condiciones materiales".<sup>14</sup> Esas tierras, precisamente, eran más fácilmente colonizadas por los pobres porque allí no existían "derechos de dominio". La pobreza, sin embargo, no era una condición innata de los campesinos suizos. Braun considera la tendencia histórica al encapsulamiento de las comunidades como la fuerza impulsora del cambio del orden económico campesino de Suiza en el siglo XVII.

Por otra parte, la naciente oligarquía campesina era consciente de su poder económico y político frente a los "desposeídos". La riqueza material como portadora del derecho les proporcionaba un arma poderosa. Y con la declaración de deudas afianzaron más aún su dominio. Así se preparó el

<sup>13</sup> Lamentablemente su obra clásica aún no se ha traducido al español. Se titula *Industrialisierung und Volksleben*, Vandenhoeck und Ruprecht, 1979. Nosotros hemos publicado una amplia reseña de este libro en *Estudios Sociológicos*, núm. 18, El Colegio de México, septiembre-diciembre de 1988, pp. 641-653.

<sup>14</sup> Braun, *op. cit.*, p. 49.

espacio social para la industrialización de la comarca de Zurich. Como acertadamente lo indica Braun, los emigrantes que carecían de reservas económicas y de los derechos de voto y uso comunal estaban predestinados con sus familias para caer en la completa dependencia industrial.<sup>15</sup> El paralelismo, como veremos, con los primeros moradores de Neza es casi completo.

Desde nuestra perspectiva lo importante ahora es precisar qué tipo de industria surge en los “altos” de Zurich. ¿Por qué se enraíza precisamente la industria maquiladora del vestido? Históricamente, el surgimiento de la maquila doméstica (*putting-out system* o el *Verlag-system*) requiere la presencia de dos factores complementarios. Por una parte, están los empresarios-maquileros (*Verleger*, en alemán, o *jobber* en Estados Unidos), casi siempre de origen urbano, quienes por diversas razones recurrían a la mano de obra barata localizada en las zonas rurales.<sup>16</sup> En la Europa posmedieval una razón frecuente de la burguesía comercial fue la de eludir las regulaciones gremiales. En México, como veremos, nos encontramos con razones completamente desconocidas en Europa. Además, Braun no profundiza en este factor urbano. Habla de los *Verlags-herren* (los señores de la maquila), pero nunca explica la situación de la industria urbana suiza.

El otro factor son los campesinos pobres de las tierras altas. Hay tres rasgos psicológicos intensificados por el hecho de la emigración, típicos de estos “ex campesinos”, que ayudan a comprender su marcado interés por la maquila doméstica. En primer lugar, a diferencia de los campesinos tradicionales ligados por tradición a hermandades económicas colectivas, estos ex campesinos —aunque residan en zonas rurales— viven aislados porque han roto todos los lazos con las comunidades de origen y, por ende, tienen mucha mayor libertad. En segundo lugar, estos ex campesinos desarrollan como todos los emigrantes aislados un profundo carácter individualista; los emigrantes de la Edad Moderna rompen con su comunidad de origen y con su misma familia y se lanzan a la aventura confiados, ante todo, en sí mismos. En tercer lugar, y como consecuencia de los dos primeros rasgos, estos ex campesinos tienen todos los elementos necesari-

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>16</sup> Leo Kofler indica que en el trabajo por encargos (*Verlagm putting-out system*) se origina la primera forma de una división del trabajo simple. Se trata, añade, de la actividad del comerciante que asume el papel de intermediario, no comprometido en la producción y limitado al encargo y comercialización del producto. El traductor explica el término de comerciante maquilador (*Verleger*, en alemán) apoyándose en la definición de Engels (*Das Kapital*, Dietz Verlag, Berlín, 1969, p. 914). Véase Leo Kofler pp. 67 y 215.

rios para convertirse en pequeños empresarios, con toda la actitud anímica de los empresarios hacia la economía.

En síntesis, en los altos de Zurich la economía campesina con su nuevo uso del suelo puede establecer una simbiosis productiva con los empresarios-maquiladores de la ciudad de Zurich. Braun afirma con razón que la industrialización no tiene éxito a costa de la economía rural. Al contrario, amplias zonas de los altos se urbanizan en el siglo XVIII gracias a la maquila domiciliaria.

Para nuestro estudio, lo que nos interesa destacar es qué tipo de ciudadano surge debido a estas transformaciones. ¿Cuáles son las características psicosociales estructurales que produce este tipo de industrialización? ¿Se puede hablar de los rasgos típicos de las familias maquiladoras? Sí. Y creemos que esta experiencia puede ser muy útil para comprender el estilo de vida de innumerables familias asentadas desde los años cincuenta en las tierras estériles del ex vaso de Texcoco.

La observación central es que estos emigrantes suizos, aunque continúan residiendo en zonas rurales, generan un nuevo estilo de vida que no encaja en los moldes tradicionales campesinos ni se parece tampoco al estilo de vida de las ciudades europeas en la naciente Edad Moderna. El punto de partida es la complementariedad entre la industria urbana de Zurich (insuficientemente expuesta por Braun) y la nueva industria domiciliaria de las tierras altas. Sería inexacto creer que nos encontramos ante proletarios o ante simples trabajadores condenados a integrarse tarde o temprano en las manufacturas ya existentes. Estos campesinos son y se consideran a sí mismos antes que nada “empresarios”.

El mero hecho de emigrar a las zonas altas ya es un indicador inconfundible de su nueva actitud anímica. Si no se instalan en las tierras bajas tradicionales es porque allí la industria a domicilio exógena muy difícilmente puede entrar. En las añejas organizaciones colectivas la nueva industria de cuño individualista tiene poco campo. El nuevo empresario, aislado e independiente, necesita espacios de libertad para desarrollar sin cortapisas su nueva actividad. Las tierras altas constituían el espacio adecuado para estos “empresarios” porque en esas zonas, además de no existir asociaciones colectivas económicas tradicionales, el orden socioeconómico legal que se va generando no constituye un cuerpo orgánico unificado que pueda impedir la entrada de la nueva industria.

El efecto de esta nueva mentalidad empresarial ocasionó cambios radicales en instituciones tan sólidas como la familia. No podemos seguir paso a paso a Rudolf Braun, pero él describe la transformación experimentada por el matrimonio “económico” tradicional al convertirse paulatina-

mente en una asociación “amorosa” en la que se personaliza el contrato conyugal. Cambian los papeles, obviamente, y la nueva familia ya no es la fuente de protección total como antes.

Los cambios generacionales también se acentúan. Los jóvenes adoptan nuevas vestimentas, inventan nuevas formas de divertirse y de bailar. Por lo cual, los sectores conservadores comienzan a hablar del “derrumbe moral”. La actitud negativa de la Iglesia en contra de la industria maquiladora se fortalece porque los nuevos “campesinos” ya no pagan los diezmos. Las tensiones contra las instituciones tradicionales se exacerban cuando los maquiladores domiciliarios aceptan los cambios profundos originados por la Revolución Francesa.

El soporte ideológico de todos estos cambios lo constituiría, según Braun, el “*ethos* protestante”. Se trata de una nueva racionalidad opuesta a la tradicional, que en Suiza se origina a partir de Zwinglio.

El influjo de esta ética protestante es tan determinante que, en opinión de Braun, “el origen y desarrollo de la maquila domiciliaria en Zurich no se puede comprender sin acudir a estos factores socio-religiosos. Específicamente la ética protestante es la que inyecta la nueva actitud ante el trabajo que era necesaria para la expansión de la maquila doméstica.”

Los habitantes de las tierras altas, es decir, los “marginados” son los que gracias a sus precondiciones materiales y espirituales se encuentran predestinados para el trabajo asalariado en la maquila.

Estos comentarios de Braun, obviamente muy resumidos, constituyen en nuestra opinión un buen punto de apoyo histórico metodológico para desglosar e interpretar el estilo de vida que ha surgido en la industria maquiladora de Nezahualcóyotl.

### 3. ESTILO DE VIDA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN NEZAHUALCÓYOTL

Nuestra tesis, ya explicitada, es que amplios sectores de la población de Nezahualcóyotl se encuentran estructuralmente impedidos para “alinearse” de manera activa con los partidos opositores. Más bien, su misma forma de vida los empuja a conectarse en mayor o menor grado con las estructuras caciquiles de poder<sup>17</sup> en las que se basa el control político del PRI.

<sup>17</sup> Lamentablemente la estructura caciquil del PRI se manifiesta a veces de forma violenta. El 10 de mayo de 1991 fue baleado —aunque afortunadamente sobrevivió— un antiguo presidente del PRI en Nezahualcóyotl y ex-diputado. Se trata de un líder conocido por su interés en apoyar la pequeña y microindustrias en Neza; en 1976 fue el principal promotor del Parque

Es preciso dejar bien claro que no discutimos la pertenencia estricta a ningún partido. La tasa de afiliación a los partidos políticos, en general, es tan baja en Neza como en el resto de la República Mexicana. Hablamos, más bien, de esos intereses difusos y no siempre bien definidos que mueren a la gente a votar por determinado partido.

En Neza, ni la estructura socioeconómica, ni los estilos de vida que han surgido con el paso del tiempo contribuyen a generar esos intereses difusos, pero activos, en los partidos de oposición. Examinaremos esta hipótesis a partir de un sector significativo, cuantitativa y cualitativamente, del municipio de Nezahualcóyotl.

Las tres investigaciones empíricas que hemos llevado a cabo en esa ciudad desde 1976 hasta 1986 confirmaron la sospecha inicial de que la industria domiciliaria (maquila) del vestido constituye la actividad industrial más importante de Nezahualcóyotl. Detectamos en 1977 un mínimo de 5 000 talleres domiciliarios de costura, en su mayoría clandestinos.<sup>18</sup> Cualitativamente, este sector es importante además por su valor paradigmático. La maquila doméstica del vestido no es más que una de las muchas actividades de este tipo que los habitantes de Neza realizan para sobrevivir. Benetta y Roldán han documentado la diversidad de trabajos, más o menos clandestinos, que existen en la zona metropolitana.<sup>19</sup> Obviamente, lo que afirmaremos de la maquila del vestido se aplica en líneas generales a las demás actividades similares (elaboración de juguetes, de objetos de plástico, de productos de belleza, etcétera).

La maquila domiciliaria de Neza surge, como en Suiza aunque por razones muy diversas, de los intereses convergentes de dos grupos sociales. En México, los *Verlagsherren*, es decir, los señores de la maquila, son los pequeños y medianos empresarios-comerciantes que recurren a la maquila para incrementar desproporcionadamente sus ganancias. Su existencia está perfectamente tipificada. En el medio son conocidos como los "empresarios piratas".<sup>20</sup>

Industrial de Nezahualcóyotl. Los líderes posteriores dejaron de lado estas políticas industrializadoras y encanzaron sus intereses por otras actividades más lucrativas, aunque nosotros producivas desde el punto de vista industrial.

<sup>18</sup> Por esa razón nadie conoce el número exacto de las costureras maquiladoras. Diversos líderes sindicales, por ejemplo, hablan hasta de 40 000 costureras domiciliarias que trabajan clandestinamente en Nezahualcóyotl. José A. Alonso, *Mujeres...*, op. cit., p. 100.

<sup>19</sup> Lourdes Benetta y Martha I. Roldán, *The Crossroads of Class and Gender*, Chicago, Chicago University Press, 1987.

<sup>20</sup> José A. Alonso, *Mujeres...*, op. cit., cap. I.

Por tratarse de pequeños empresarios, la razón imperiosa para “crear” las organizaciones maquiladoras es la necesidad de contrarrestar el embate de las grandes empresas del ramo, sobre todo las que cuentan con el apoyo del capital extranjero.<sup>21</sup> Los empresarios nacionales necesitan de mano de obra barata. Las mujeres, sobre todo si son amas de casa, y más si trabajan en la clandestinidad, constituyen uno de los filones por excelencia de donde extraer fuerza de trabajo superbarata.

Estas mujeres, responsables con frecuencia de familias enteras, entran a las redes maquiladoras en diversos niveles. Unas son simples trabajadoras individuales que de ordinario cosen para algún intermediario de la colonia. Otras son mujeres que, apoyadas en su familia o en trabajadoras contratadas, cuentan con talleres mejor equipados y su capacidad de producción semanal es mucho más elevada.

Ninguna de estas mujeres, sin embargo, se considera a sí misma como una simple proletaria. Todas reciben salario a destajo, pero el ideal más o menos explícito es convertirse algún día en una pequeña empresaria independiente. Es cierto que desde 1982 el precio de las máquinas de coser se ha incrementado hasta niveles inalcanzables para la mayoría,<sup>22</sup> pero estas mujeres recurren a la adquisición de máquinas usadas o a la colaboración con alguna vecina consturera para aumentar la capacidad productiva. Su horizonte vital es familiar. Porque la familia —nuclear o extensa— es la única célula en la que pueden depositar toda su confianza.

La contrapartida ante este enclaustramiento familiar es la desconfianza hacia los vecinos, sobre todo hacia los que residen en la misma calle ya que éstos se convierten *ipso facto* en testigos de los movimientos semanales para transportar el material cortado desde el Distrito Federal o para devolverlo una vez terminadas las prendas. Como los trabajadores de Suiza, los colonos de Neza proceden con cierta autonomía porque en una gran proporción son los dueños del predio en el que residen. Ésa fue precisamente la motivación dominante para abandonar el Distrito Federal y emigrar a las llanuras polvorientas y sin servicios urbanos de Nezahualcóyotl. Al contar con una casa independiente, aunque no tenga más de una o dos

<sup>21</sup> Alfonso Mercado *et al.*, “Un estudio sobre transferencia de tecnología en la industria mexicana del vestido”, en *Demografía y Economía*, vol. XIV, núm. 2, 1980, pp. 179-213.

<sup>22</sup> José A. Alonso, “Crisis, sismos y microindustria doméstica”, en Luisa Gabayet y otros (eds.), *Mujeres y sociedad*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco y CIESAS de Occidente, 1988; *Mujeres, maquiladoras...*, *op. cit.*, y “Crisis, sismos y microindustria del vestido”, en Vania Salles y Elsie McPhail (eds.), *Textos y pretextos: once estudios sobre la mujer*, México, El Colegio de México, 1991, pp. 261-308.

habitaciones, rodeada normalmente de un pequeño patio, estas mujeres maquiladoras pueden desarrollar sus actividades industriales con algo más de privacidad. Así se defienden, incluso, de la mirada inquisitorial de los inspectores (seudoinspectores), cuyas “mordidas” hoy día alcanzan sumas considerables.

Durante las dos primeras décadas —hasta 1976 más o menos— los habitantes de Neza vivían sí en ese municipio, pero no formaban “comunidad”; al menos, no en el sentido en que esas comunidades existen en asentamientos urbanos más antiguos como en el Distrito Federal, y sobre todo en las zonas rurales.

Al proceder de varios estados de la República y trabajar de manera independiente para empresarios del Distrito Federal, estos colonos de Neza no se encuentran en la mejor situación para desarrollar una auténtica comunidad en aquel municipio mexiquense.

#### 4. LA CLANDESTINIDAD COMO INSTRUMENTO DE CONTROL POLÍTICO

El “estilo de vida” que se implanta en amplios sectores de la población metropolitana marginada coincide en muchos aspectos con las tendencias existentes hace dos siglos en los cantones “altos” de Zurich.

La diferencia clave entre ambos segmentos poblacionales es la clandestinidad. Los historiadores europeos no suelen mencionar siquiera la existencia o no de este rasgo. Tampoco en México los antropólogos que han investigado la maquila domiciliaria rural prestan suficiente atención a esta característica. En el área metropolitana, sin embargo, la clandestinidad constituye el factor vertebrador de la maquila doméstica y la nota distintiva que impregna el estilo de vida de las familias maquiladoras. En otras palabras, si las costureras de Neza no vivieran en la clandestinidad, total o parcial, su misma manera de concebir la actividad industrial cambiaría radicalmente.

La clandestinidad explica el no ejercicio de múltiples derechos y roles ciudadanos, para usar la terminología funcionalista. Esta conciencia de vivir en la “ilegalidad” condiciona ante todo las actividades industriales de las costureras. Cualquier cambio en su taller pasa por el filtro de la conciencia —de-vivir-en-la— clandestinidad. Así, las máquinas de coser se instalan en el lugar de la casa más fácilmente ocultable para las visitas inoportunas. Las posibilidades de ampliación del taller presuponen un análisis previo de las dificultades que surgirán frente a las autoridades municipales. Acostumbradas a proceder “a la mexicana”, como decía una costure-

ra,<sup>23</sup> esos cambios deben responder no sólo a consideraciones económicas, sino también a la capacidad de manejar “adecuadamente” las nuevas dimensiones del taller. La clandestinidad impone, asimismo, restricciones insalvables. Muchas maquiladoras no pueden coser prendas para organismos oficiales (el Seguro Mexicano), porque tales contratos implicarían la obligación de declarar su domicilio. Otro aspecto espinoso es la contratación de mano de obra procedente del vecindario; todos los posibles conflictos laborales deben manejarse con extremada “prudencia” pues de llegar al “ministerio público” se originaría el traslado de la microempresa a otro estado de la República (en Neza esto es fácil porque el lado sur de la ciudad se apoya en el Distrito Federal).

Las raíces de esta clandestinidad son objetivas y subjetivas. Los generadores estructurales de la clandestinidad son dos: los empresarios-maquiladores del Distrito Federal y las autoridades municipales de Neza. Ellos son también los beneficiarios del sistema. Los empresarios originan la clandestinidad por dos mecanismos: primero, porque no se atienen a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y, segundo, porque en el caso de Neza las costureras deben ser casi siempre las dueñas de las máquinas de coser.

En cuanto al primer aspecto, es preciso tener presente que la Ley Federal del Trabajo tiene claramente tipificada la figura del trabajador a domicilio. Según nuestras múltiples investigaciones de campo, sin embargo, lo normal es que se haga caso omiso de tales disposiciones. Como en otras esferas de la sociedad mexicana, las leyes —existentes— brillan por su ausencia. De hecho, los empresarios “piratas” coludidos<sup>24</sup> entre sí y con las autoridades federales y sindicales han creado una camarilla casi herméticamente cerrada que controla el mercado laboral formado por las maquiladoras domésticas. En resumen, ni los empresarios cumplen las leyes laborales —que sí conocen—, ni las costureras saben cuáles son sus derechos y obligaciones, porque desconocen casi siempre la existencia de tales leyes.

La clandestinidad originada en el Distrito Federal resuena y se amplifica en Neza debido al comportamiento de las autoridades municipales. Es el segundo mecanismo generador de la clandestinidad que mencionamos arriba. En efecto, a diferencia de las zonas rurales, donde los fabricantes prefieren ser los dueños de las máquinas de coser, en la metrópoli la norma

<sup>23</sup> José A. Alonso, *Mujeres...*, *op. cit.*, p. 47.

<sup>24</sup> Es el verbo que usó el Secretario del Trabajo, Arsenio Farell, a raíz de los graves daños que los terremotos de 1985 ocasionaron a las industrias del vestido localizadas en la avenida San Antonio Abad.

prevaleciente es que las mismas costureras sean las dueñas de las máquinas. Esto origina una serie de obligaciones y responsabilidades ante la Secretaría de Hacienda y el mismo municipio de Neza. Nadie, que sepamos, en Neza ni en el Distrito Federal ha estudiado a fondo la situación legal de estas trabajadoras. Las autoridades municipales no se preocupan por la situación atípica de estas "empresarias" que, en realidad, reciben salarios a destajo; tampoco establecen ninguna diferencia entre los talleres estrictamente familiares y aquellos en que trabajan obreras extrafamiliares. No se trataría, obviamente, de negar todas las obligaciones fiscales de las costureras-empresarias, pero sí habría que tener en cuenta la condición de "híbridos estructurales", a la que nos hemos referido.<sup>25</sup>

El último elemento que debería tener alguna incumbencia en este problema son los sindicatos. Pero en este caso la ignorancia parece ser mutua.<sup>26</sup> Jamás ninguna costurera nos dijo que pertenecía a algún sindicato y los sindicatos tampoco muestran ningún tipo de preocupación por estos miles de trabajadoras tan atípicas y tan alejadas del prototipo del trabajador integrado al "sector formal".

## 5. MAQUILA DOMICILIARIA Y ESTILO DE VIDA

La macroindustria domiciliaria del vestido, actividad predominante de las amas de casa de Neza, constituye una magnífica ventana para asomarse al estilo de vida urbano de los colonos de Nezahualcóyotl.

Esta ciudad sin ciudadanos, como escribimos hace tiempo, es un ejemplo típico de los estilos de vida que a través de diferentes mecanismos surgen en las grandes metrópolis de la periferia capitalista. Estas ciudades, cuya característica estructural básica es la clandestinidad polimorfa (tenencia del suelo, laboral, etc.), no repiten la historia urbana de las sociedades

<sup>25</sup> Aunque no se hable específicamente de la microempresa maquiladora, sí es preciso mencionar los señalamientos de Mario López Espinosa, quien en su artículo *La importancia de la microempresa en México* (Nafinsa), se lamenta de que por muchos años se haya subestimado la importancia de la microempresa por actuar normalmente en la economía subterránea (*La Jornada*, 27 de julio de 1991, p. 23).

<sup>26</sup> Los artículos contenidos en la revista *Trabajo* (núm. 3-4, 1990) resultan típicos de esta tendencia. Rara vez se alude en ellos al sector informal y las referencias, aunque acertadas, en nuestra opinión, sólo proponen soluciones embrionarias (*ibidem*, p. 15). Sin embargo, coincidimos plenamente con la propuesta de Francisco Zapata de que "se trata de encontrar nuevos tipos de organización sindical menos ligados a sectores económicos que a los *espacios territoriales* donde estén situados los trabajadores" (cursivas nuestras).

burguesas europeas. El aire urbano en estas ciudades no genera ciudadanos libres, como decían los sociólogos alemanes al estudiar las ciudades medievales.

De ahí que los colonos de Neza no desarrollen los intereses políticos que cabría esperar. Obviamente, todos los habitantes de Neza conocen y padecen la estructura política. Pero una parte importante de su proceso de socialización desde la niñez consiste en aprender a defenderse y a sobrevivir en esa maraña política. La clandestinidad, activa y pasiva, conforma un estilo de vida del cual todos son perfectamente conscientes.

Esta misma experiencia vital los convence día a día de que la participación política no es la mejor arma para luchar contra las múltiples opresiones económicas y políticas. Mejor que participar es aprender a sortear los escollos planteados por el enrevesado sistema de control político. En esta difícil labor, la ayuda de los partidos opositores es prácticamente nula. Las conexiones informales con los caciques, detentadores del poder real, son mucho más eficaces.

Se argüirá que este tipo de participación política no es democrática. Efectivamente, pero al menos garantiza la supervivencia familiar.

LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL  
¿Una reforma que nadie quería?

MARIO BASSOLS RICÁRDEZ\*  
ROCÍO CORONA MARTÍNEZ\*\*

INTRODUCCIÓN

El propósito de nuestro trabajo es motivar una mayor reflexión en torno al nuevo interlocutor político del Distrito Federal, llamado Asamblea de Representantes (AR). Dentro de este debate, que apenas se inicia, hemos incluido algunas consideraciones respecto de su origen, funciones, organización interna, la actividad de los partidos vistos desde dentro y principales resultados de su primer trienio, para finalizar con algunas reflexiones sobre el futuro de la Asamblea.

No son muchos los trabajos que versen sobre la Asamblea de Representantes. En buena parte se trata de alusiones marginales que no profundizan en sus peculiaridades ni en sus funciones. Esto se explica, sobre todo, por su todavía reciente conformación y porque en México hay una escasa tradición en los estudios urbanos en temas que rayan el terreno propiamente de la sociología política, es decir, relativos a los mecanismos de constitución y ejercicio del poder en el marco de las complejas relaciones entre sociedad y Estado.

A propósito de este debate figura el trabajo de una investigadora norteamericana, Diane Davis.<sup>1</sup> A su juicio la Asamblea fue producto de una re-

\* Profesor-Investigador del Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa, miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

\*\* Profesora-Investigadora del Área de Sociología Urbana de la UAM-Azcapotzalco. Los autores agradecen la colaboración de Alfredo Delgado Peña en el acopio de parte del material hemerográfico que da sustento al presente texto.

<sup>1</sup> Cf. "Protesta social y cambio político en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, México, abril-junio de 1988, IIS-UNAM. Producto de un amplio trabajo de campo realizado entre mayo y julio de 1987, que incluyó 50 entrevistas personales a miembros del PRI, partidos de oposición, funcionarios públicos, militantes políticos y académicos universitarios,

forma política "inocua" para la ciudad de México, en la que los aspectos esenciales del debate en torno a la creación del estado 32 de la República Mexicana y la elección del regente de la ciudad se dejaron de lado o al menos se aplazaron. Ello en virtud de la división que se produjo dentro del Estado en el transcurso de los primeros años del sexenio de Miguel de la Madrid, a propósito de los alcances y consecuencias de una reforma política urbana y en medio de crecientes presiones sociales antes y, sobre todo, después de los sismos de septiembre de 1985. En suma, después de haberse postergado largamente, en abril de 1987<sup>2</sup> el Congreso de la Unión aprobó la creación de un cuerpo de representantes electos por los ciudadanos capitalinos que, sin estar dotado de facultad legislativa alguna, establecía por primera vez, desde la eliminación en 1928 del gobierno municipal en la ciudad, un nuevo organismo político, cuyas funciones se detallarán más adelante.

Sin embargo, la misma autora admitía la dificultad de prever el significado político de largo plazo de tal cambio, en tanto que éste todavía no iniciaba sus actividades (14 de noviembre de 1988, a unos días del nuevo sexenio).

Aunque no es el propósito de nuestro trabajo discutir en su conjunto el ciertamente polémico texto de Davis, es preciso hacer algunas observaciones críticas. Creemos que a pesar de sus aportes para el conocimiento interno de los grupos de poder dentro y fuera del gobierno de la ciudad de México, no se aleja demasiado de una visión "ingenua" y sesgada sobre el comportamiento de los agentes estatales, cuya actuación se halla sobrecargada.

Según su planteamiento, fueron tres los agentes del sistema político que intervinieron activamente en la discusión de la reforma política urbana: a) el Presidente de la República y la Secretaría de Gobernación; b) el Regente de la ciudad, y c) la dirigencia nacional del PRI. Las discrepancias

---

es la única investigación publicada en México sobre los orígenes de la Asamblea de Representantes, en un marco más amplio de propósitos de investigación acerca del ejercicio de poder en el Distrito Federal, los agentes políticos estatales y los límites del concepto de "autonomía relativa del Estado" en una época de aguda crisis económica en México durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988). En última instancia, según la autora, la reforma que dio origen a la Asamblea constituye un excelente ejemplo para mostrar el grado de complejidad del Estado mexicano contemporáneo.

<sup>2</sup> No obstante, será hasta el 10 de agosto de 1987 cuando se apruebe oficialmente mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Más adelante, la *Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes* se aprobará mediante un Decreto en el *Diario Oficial* del 2 de febrero de 1988.

entre ellos, así como los obstáculos y las coyunturas políticas por las que atravesó esta discusión a lo largo de casi todo el sexenio de Miguel de la Madrid explican en esencia el producto de esta discusión como una "reforma que nadie quería".

Según la autora, el Presidente, por medio de la Secretaría de Gobernación, habría impulsado sin éxito una profunda reforma descentralizadora en el Distrito Federal, con miras a crear nuevas formas de representación política que alteraban la raíz de la estructura de la toma de decisiones (incluso dejando abierta la posibilidad de crear un nuevo Estado); por su lado, y presionado por sectores de la iniciativa privada (transportistas e industriales de la construcción) y por los propios delegados políticos, constituidos en figuras caciquiles locales, el regente Ramón Aguirre Velázquez se habría opuesto inicialmente a todo intento de cambio político en la jurisdicción federal, a pesar de haber sido designado directamente por el Presidente y de ser su colaborador cercano. Finalmente, la cúpula priista, que pareció encabezar cada vez más el debate, propuso una salida "intermedia", consistente en crear solamente un cuerpo legislativo de representantes electos en la ciudad de México, lo cual no implicaba "cambio alguno en los contornos o la naturaleza de la estructura administrativa existente en el Distrito Federal, y no contenía ninguna disposición que echara abajo el sistema de designación del regente".<sup>3</sup>

Ninguna de estas tres ganó, pues fue una "cuarta" salida la que finalmente se impuso, aun después de haberse celebrado a mediados de 1986 "audiencias públicas" en torno a las formas de gobierno en el Distrito Federal, en donde, por cierto, ni siquiera se planteó la reforma que a la postre se introdujera en la capital.

De acuerdo con la autora, en esos momentos no existían suficientes apoyos dentro del aparato estatal para llevar adelante una reforma de mayores dimensiones, aunque existía el compromiso de las autoridades federales con organizaciones sociales y partidos de oposición de realizar algún cambio político dentro del Distrito Federal. "De este modo —señala—, la única alternativa que restaba era ofrecer un plan que todavía incluyera algunos mecanismos limitados para las elecciones directas de representantes locales, pero que también restringiera el poder del cuerpo representativo. [...] El resultado final fue la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, un cuerpo representativo sin ningún poder legislativo."<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Diane Davis, *op. cit.*, p. 104.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 115.

Nuestra apreciación es que quien decidió finalmente el rumbo de la reforma fue precisamente el Presidente, en momentos en que se acercaba la sucesión presidencial y el equipo de Salinas de Gortari se apuntalaba en algunos puestos clave del gobierno. Como veremos, la creación de la Asamblea de Representantes no fue tan "inocua" como se le calificó en un principio. Más bien, constituyó un excelente soporte de la política urbana gubernamental del nuevo sexenio, con Manuel Camacho Solís al frente del Departamento del Distrito Federal (DDF). Si alguien estaba interesado en ello, más que ningún otro, era precisamente el equipo salinista, el cual ya en el poder buscó mediante la política de concertación recuperar parte del consenso perdido tras las elecciones de julio de 1988.<sup>5</sup>

A mitad de este sexenio, es posible afirmar que, al menos en lo que se refiere a la I Asamblea de Representantes, este organismo rebasó las expectativas creadas en su torno y, antes que empantanar la discusión sobre las perspectivas de la democracia en el Distrito Federal, las amplió. El carácter plural que lo distinguió fue la principal razón de su gestión exitosa, amén de que en efecto su estructura interna compuesta por comités y comisiones de trabajo, así como la formulación de un avanzado reglamento interno, le permitió desarrollar un trabajo de amplio espectro con organizaciones sociales, funcionarios públicos y ciudadanía en general.

Por ello, creemos que es preciso no minimizar el papel político de la Asamblea de Representantes. Aunque decir esto no implica admitir que constituye un signo vigoroso de la "democratización" en el Distrito Federal, pero sí una especie de válvula de escape para aligerar las tensiones políticas ante la creciente oposición ciudadana. Si no desempeñara un papel relevante en la vida política ciudadana, la Asamblea de Barrios, las organizaciones de vendedores ambulantes, los trabajadores del volante y los colonos, entre otros, ya hubieran dejado de hacer plantones y huelgas de hambre frente al recinto oficial (véase hipótesis más adelante).<sup>6</sup>

<sup>5</sup> De acuerdo con Pedro Moctezuma, quien intervino como candidato propuesto por la UPREZ a la ARDF en uno de los distritos, la composición plural de la presidencia en las comisiones de la I Asamblea, se debió a una lógica de equilibrio, dada la tensión política extrema que se dio por el triunfo de Cárdenas en el Distrito Federal. Tal fue el caso de Ramón Sosamontes, quien ocupó la presidencia de la Comisión de Seguridad cuando en otra época fue sometido a torturas por el régimen policiaco.

<sup>6</sup> Éste se ubica, por cierto, en una céntrica calle de la ciudad (Donceles) en donde funcionó hasta hace pocos años la Cámara de Diputados, lo cual le ha conferido simbólicamente una imagen particular, ligada a los orígenes histórico-culturales del lugar.

## FUNCIONES DE LA ASAMBLEA

Ha sido precisamente el primer trienio de la Asamblea de Representantes (1988-1991) un periodo crucial para definir el rumbo que se seguirá en el futuro inmediato. Y hacia esta actuación pública quiere enfilarse nuestro trabajo, sin pretender, por otro lado, realizar un balance global de este nuevo órgano político. Veamos primeramente sus funciones: entre las principales que se le confirieron figuran la de atender las peticiones, denuncias y quejas que se le presenten a fin de superar deficiencias y mejorar los servicios públicos; le compete participar en las labores de gestoría ante el gobierno de la ciudad para que se cumplan o corrijan obligaciones jurídicas, administrativas, sociales, de gobierno o de obras y servicios, por parte de las unidades centrales o las delegaciones políticas del DDF y otras autoridades, y promover el desarrollo económico, social, político y cultural del Distrito Federal.

Asimismo, puede dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno para la capital por medio de 12 comisiones (actualmente ampliado a 16) y 4 comités formados por la AR (véase el anexo 2); citar a los servidores públicos para que le informen sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno capitalino, y recibir los informes trimestrales de las autoridades administrativas del gobierno local sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados.

Como se puede observar, la Asamblea ha desempeñado indudablemente una función de interlocutor político que enlaza demandas y peticiones (véase anexo 4) de los grupos sociales organizados ante el gobierno de la ciudad.<sup>7</sup>

## ESTRUCTURA DE GOBIERNO

Una de las primeras tareas de los asambleístas, conforme a la Ley Orgánica que los rige, fue elaborar el Reglamento Interior de la propia Asamblea (*D.O.*, 18 de julio de 1989) que, como organizador de ésta, permitió consolidar una serie de aspectos básicos, los cuales veremos a continuación en forma comentada, sin mayor pretensión analítica por el momento.

<sup>7</sup> Según se reconoce la Asamblea: "No tiene facultades para solucionar directamente los problemas que los ciudadanos le expongan, pero puede canalizarlos hacia las autoridades correspondientes y verificar que éstas sean atendidas." *Cf.* I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *La Asamblea de Representantes, órgano al servicio de los habitantes del Distrito Federal*, México, 1991.

1) *Conformación interna.* Sus órganos de dirección: la Mesa Directiva, cuya duración de los cargos es de un mes, y la Comisión de Gobierno, con carácter permanente (aunque ni en el Reglamento ni en la Ley Orgánica quede clara su vigencia). Son permanentes los órganos de trabajo y de apoyo: las doce comisiones y los cuatro comités, respectivamente.

La Comisión de Gobierno es el órgano rector de la ARDF. Aunque formada únicamente por siete miembros (5 del PRI, uno del PAN, y uno del PFCRN, de acuerdo con esa I AR), también pueden participar con voz los coordinadores de los grupos partidistas no electos por el Pleno.

La Mesa Directiva, en cambio, funge como órgano de dirección durante los periodos de sesiones ordinarias y debe reflejar la composición plural de la Asamblea, siempre y cuando haya partidos de oposición en número suficiente. La Mesa Directiva consulta a la Comisión de Gobierno para elaborar el orden del día de las sesiones, para programar el desarrollo general de éstas y para fijar el calendario de actividades del Pleno, aunque en estas dos últimas cuenta a la vez con la consulta de los coordinadores de los grupos partidistas. Sin embargo, en general corresponde a la Comisión de Gobierno, de acuerdo con el Reglamento Interior, formular el programa de trabajo para los periodos de sesiones y aprobar el calendario temático. Las propuestas de modificaciones a éste deberán realizarse en reuniones cuya periodicidad también acordará la propia Comisión de Gobierno.

El Presidente de la Mesa Directiva podrá ser removido ya sea porque no observe las prescripciones de la Ley Orgánica y del Reglamento Interior, o actúe de manera parcial. Pero en ningún momento se menciona o cuestiona si el Presidente de la Comisión de Gobierno puede ser removido de su cargo.

2) Se pide la total dedicación de los miembros en el desempeño de sus labores, dada la incompatibilidad con otro empleo remunerado —exceptuando las actividades docentes— o cargo de elección popular federal o local. Para ello se cuenta con las dietas y asignaciones fijadas por el presupuesto de la Asamblea, provenientes de las aportaciones de la Federación mediante una partida especial del DDF, así como prestaciones, franquicias y viáticos.

Cabe mencionar que a pesar de lo anterior varios asambleístas siguieron dedicando parte de su tiempo a su profesión y prestando sus servicios —fuera de la docencia— por medio de sus oficinas privadas, bufetes, etc. Esto es, no llegan a ser representantes “de tiempo completo”.

3) Protección e impunidad en el ejercicio de sus atribuciones, lo que, por lo mismo, le confiere a la ARDF un gran juego en el poder. “Los representantes son inviolables por las opiniones que manifiesten en el ejercicio

de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas en tiempo alguno. Ninguna autoridad civil, militar, local o federal, podrá atribuir consecuencias o imponer sanciones civiles, penales o administrativas a los actos o conductas que realizan los Representantes en las deliberaciones, discusiones, gestiones y votaciones de la Asamblea, así como aquellos que realicen fuera del recinto de la Asamblea, en el ejercicio de sus atribuciones” (artículo 18).

Sin embargo, su impunidad dependerá de la Cámara de Diputados, pues ninguna autoridad podrá detener, enjuiciar o condenar a un Representante sin que previamente dicha Cámara haya declarado que ha lugar a proceder en su contra, decretando la separación del cargo, en tanto se encuentre sujeto a un proceso penal. Durante el primer trienio ningún asambleísta tuvo la triste figura de “desaforado” político.

4) La Asamblea puede citar para que comparezcan ante ella, al Regente de la Ciudad, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a los delegados políticos, a los directores administrativos y en general a los titulares de las unidades centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la capital. Esto se hará cuando se requiera recibir el informe que guarda la administración pública del Distrito Federal y el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras encomendadas al DDF, o ante el estudio de una iniciativa para la expedición o reforma de un ordenamiento.

Tanto la Asamblea como sus representantes tienen la facultad de solicitar a la administración pública y recibir directamente de ésta en un plazo máximo de 15 días —que por cierto en la mayoría de los casos se ha cumplido—, la información y documentos necesarios para cumplir con sus funciones y las obligaciones que les fija la Ley. Igualmente, el Pleno o las comisiones podrán acordar visitas, inspecciones y, en general, cualquier acción que a su juicio resulte pertinente para evaluar la eficiencia administrativa y la calidad de los servicios que presta el DDF.

5) Los representantes que pertenezcan a un mismo partido pueden aglutinarse en un grupo partidista para actuar en forma orgánica y coordinada en todos los trabajos de la Asamblea (deliberaciones, debates, comparencias, comisiones especiales, representaciones de la Asamblea en el interior o exterior del país, etc.). El representante que hubiese concurrido a la elección como candidato común de varios partidos podrá optar por integrarse a alguno de los grupos partidistas existentes en la Asamblea. Igualmente, se podrá emprender la constitución, fusión e integración de un nuevo grupo partidista.

Para la elaboración de los criterios relacionados con el apoyo presu-

puestario a los grupos partidistas (que de acuerdo con su número de integrantes requiere de locales, medios materiales y económicos), el Comité de Administración recabará el punto de vista de la Comisión de Gobierno. Ello afirma la idea de que las funciones de dicha Comisión son esenciales para la organización y funcionamiento de la Asamblea.

Como grupos partidistas pueden formar parte de una o varias comisiones o comités (véase anexo 3), y por consiguiente realizar el estudio y dictamen, consulta, promoción, gestoría, supervisión y, en general, preparar todas las resoluciones que el Pleno debate adoptar para el ejercicio de las atribuciones conferidas a la Asamblea. Tanto las comisiones como los comités se integrarán a propuesta de la Comisión de Gobierno desde el inicio del trienio. La propuesta recogerá la opinión de los Grupos Partidistas.

6) La forma en que se organizó el debate al interior del recinto propició un ambiente de cierta cordialidad en las deliberaciones. Ningún representante podía ser interrumpido cuando se encontrara en uso de la palabra, salvo por el Presidente para advertirle la terminación del tiempo, exhortarlo a centrarse en el tema de discusión, llamarlo al orden cuando se ofenda a la Asamblea, a alguno de sus miembros o al público, o para preguntarle si acepta contestar alguna interpelación, de otro asambleísta. Los insultos personales —como suele suceder en la Cámara de Diputados— o las agrias discusiones rara vez se presentaron, como los mismos asambleístas lo reconocieron.

7) Para que la ARDF pueda adoptar acuerdos o resoluciones, deberá estar presente, en el momento de la votación, más de la mitad de sus integrantes. Sin embargo, esto no impide que en algún momento los partidos se dividan y no se presente como un acuerdo del Pleno; tal sucedió con la decisión de suspender el programa "Hoy no circula". Como puede preverse, en su segundo trienio los asambleístas del PRI (40), tendrán ahora menos dificultades que antes (eran 34; véase anexo 1) para sacar adelante sus propuestas u obstaculizar las que provengan de la oposición y sean contrarias a su línea. Sólo una dirección "inteligente" de la Asamblea logrará flexibilizar las posiciones del PRI y del resto de los partidos, en favor de la pluralidad ahora restringida.

8) El derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno ante la ARDF, a petición de los representantes de vecinos organizados desde el nivel de Presidente de Asociación de Residentes y a "los ciudadanos que presenten por escrito una iniciativa acompañada de la firma de diez mil ciudadanos" (art. 104). Por consiguiente, la aplicación de este derecho será más accesible para los primeros, dado el aval que como figura le confiere la Ley Orgánica del DDF. Este recurso se ha utilizado

escasamente, por lo que Juan Carlos Sansores Betancourt, asambleísta del PRI para el segundo periodo de funciones, se ha manifestado porque se reduzca a 5 000 firmas el requisito para lanzar una iniciativa de ley.

9) Labores de gestoría. En el Reglamento Interior se define a la gestión como el acto mediante el cual la Asamblea (por medio del Pleno, del Comité de Atención Ciudadana, o de algunos de sus miembros) demanda a la autoridad administrativa competente que realice, continúe o suspenda una acción pública relacionada con los intereses de la colectividad o con los derechos de los habitantes del Distrito Federal.

Sin embargo, dentro de este marco para la gestión, y a pesar de que se insiste en que se atiende por igual a los demandantes individuales que a los organizados, en los hechos se demostró que en la mayoría de los casos fue indispensable realizar cualquier demanda mediante grupos organizados, pues los asambleístas únicamente trataron con el o los representantes de éstos.

10) La AR, por acuerdo de la mayoría de sus miembros, podrá convocar a consulta pública cuando a su juicio se requiera conocer la opinión de los habitantes de la ciudad sobre determinado asunto. La consulta pública podrá abarcar todo el Distrito Federal o una de sus demarcaciones, y podrá comprender uno o varios sectores de la población o una o varias materias específicas, que estén vinculadas.

Pero hasta el momento, y a pesar de que se cuenta con el apoyo de los medios de comunicación, la realidad ha demostrado que a lo sumo una cuarta parte de los habitantes del Distrito Federal, sabe o ha escuchado lo que es la ARDF. Al respecto Óscar Mauro Ramírez Ayala, asambleísta del PARM para el segundo periodo de funciones, propone integrar los comités de gestoría de la Asamblea en las 16 delegaciones, para lograr la descentralización de la propia Asamblea y tal vez verdaderas consultas públicas en beneficio de las mayorías.

11) Informe semestral por escrito al Pleno de la Asamblea (en junio y en enero de cada año), en el que cada representante da cuenta de los resultados de su acción en materia de consulta, promoción, gestoría y supervisión en favor de la comunidad.

12) Los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el Presidente de la República deberán someterse a la aprobación del Pleno de la Asamblea. El mismo procedimiento se observará para los nombramientos de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Pero en realidad, más que aprobar o desaprobar los nombramientos, la AR realiza simples propuestas.

## LA ASAMBLEA POR DENTRO

Este apartado analiza específicamente la intervención de los partidos en las comisiones (véase anexo 3).

De entrada hay que considerar que un asunto puede turnarse a dos o más comisiones para su estudio y dictamen conjunto. Los grupos partidarios realizan las primeras consultas públicas, los desayunos de trabajo para la presentación de ponencias tanto de investigadores como de servidores públicos; las visitas, la solicitud de comparecencias de las autoridades correspondientes, y los foros sobre el asunto que deba tratarse. En seguida se marcan los lineamientos ya sea para la elaboración de un ordenamiento jurídico o de un nuevo reglamento, como por ejemplo el de Protección Civil del Distrito Federal, o el de Servicio de Limpia.

En algunos casos la respuesta a estos trabajos es un dictamen de improcedencia de las propuestas. Un ejemplo es el que emitió la Comisión de Uso del Suelo y Vivienda respecto de la propuesta del PRD de que la irregularidad de la tenencia de la tierra se reglamentara de acuerdo con la Ley de Asentamientos Humanos, para aplicar sanciones a la venta clandestina de terrenos, o mediante un organismo coordinador de acciones de vivienda. Se dictaminó su improcedencia por contravenir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que considera los organismos facultados para ello. Otro ejemplo es la iniciativa o anteproyecto de Ley Inquilinaria para el DF, Distrito Federal propuesta por el PPS. En este caso el pleno acordó posponer su análisis a fin de realizar un foro sobre la materia a finales de 1989. Otras iniciativas tuvieron mejor suerte; tal es el caso de dos propuestas del PFCRN, una para que los inmuebles sin uso, propiedad de la nación, se pusieran a disposición de la comunidad con fines culturales y recreativos, y otra para agilizar la reconstrucción y entrega de los edificios de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco dañados por los sismos de 1985. Esta última fue resuelta en su aspecto fundamental.

Tales iniciativas se dieron en el Segundo Periodo Ordinario de Sesiones (abril-julio de 1989), en el que por cierto la Comisión de Suelo y Vivienda estuvo activa y su trabajo posterior se redujo sensiblemente (a pesar de que el problema de la vivienda fue uno de los de mayor incidencia en la AR), hasta el último año, en el que a toda prisa trató de sacar el trabajo rezagado. De igual manera en este inicio se fueron definiendo las acciones de gestoría de esta Comisión (que tal vez coincida con las demás) "con el propósito fundamental de buscar con el debate y la comunicación, resolver actitudes de descontento y evitar la protesta frecuente en la vía pública, mediante convenios de solución".

Comisiones como las de Fomento Económico y Protección al Empleo y Trabajo no Asalariado, y la de Abasto y Distribución de Alimentos, Mercados y Comercios en la Vía Pública, estuvieron muy activas (en los dos años y medio de trabajo), sobre todo consiguiendo autorizaciones de las delegaciones para trabajar en algunas zonas o en la vía pública, trátase de músicos, trabajadores del volante ("peseros"), comerciantes ambulantes, etc., o arreglos conciliatorios entre trabajadores y empresa. En todo ello estuvieron muy activos los integrantes del PRD, del PPS y del PRI.

Un paso muy importante en la conformación de una nueva estructura orgánica en la capital, fue la constitución del Consejo de Protección Civil del Distrito Federal, en cuyos consejos delegacionales participaron varios asambleístas. Estas formas más organizadas se dieron a partir del V Período de Sesiones (noviembre de 1990-enero de 1991).

A partir del segundo año de funciones de la AR también se acrecientan los viajes al interior del país, y sobre todo al extranjero, las delegaciones, integradas por funcionarios del DDF y asambleístas, se entrevistaron con representantes de diferentes gobiernos y de instituciones académicas y de investigación. Los viajes a California, Estados Unidos, tuvieron como objeto el intercambio de conocimientos sobre sismos y desastres, y a Nueva York para compartir experiencias sobre policía y seguridad pública. Se realizó asimismo un viaje de trabajo a Inglaterra, Irlanda y Francia, concertado por la Conasupo, para conocer los programas operativos para la producción, transformación y distribución de alimentos, y en especial lo relacionado con la leche. Con la intención de conocer los sistemas educativos y de salud se realizaron visitas a España, Francia, Alemania, la Unión Soviética, Rumania y Checoslovaquia, creando vínculos con las instancias de representación popular similares a la ARDF.

También en este periodo se trató de ir un poco más allá de sus límites espaciales; tal fue el caso de la Comisión de Vigilancia de la Administración presupuestal del Distrito Federal, que participó en una reunión del Comité para la Planeación del Desarrollo en el Distrito Federal en la que se analizó la problemática y las alternativas de coordinación con los municipios conurbados del estado de México. También se hizo la propuesta del Sistema Metropolitano del Transporte al gobierno de esa entidad.

En cuanto a los comités, a lo largo de sus funciones el de Atención Ciudadana destacó que los problemas de mayor incidencia fueron los de vivienda, abasto y servicios públicos.

## LOS PRIMEROS AÑOS

En un principio la Asamblea desarrolló sus actividades sin que los medios de comunicación ni los académicos universitarios le prestaran particular atención. Pocos representantes tenían un conocimiento previo sobre las carencias de la ciudad y su proceso histórico de conformación territorial. Puede decirse que ninguno de ellos se había formado en las filas del Movimiento Urbano Popular (MUP) o militaba en alguna organización de colonos. La mayoría de los integrantes de la ARDF eran políticos fogueados en el ámbito nacional, entresacados de la burocracia de partido, o bien representantes gremiales o sindicales.<sup>8</sup>

De entrada, la composición interna de la I Asamblea de Representantes no reflejaba al conjunto de actores urbanos más representativos de la ciudad. Ello posiblemente tampoco se logre en el corto plazo, en virtud de que entre los propios partidos hay poco interés por vincularse a las organizaciones sociales urbanas o por llevar representantes o líderes populares de arraigo a este organismo político. Más aún si se observan los resultados electorales más recientes, puesto que los todavía escasos militantes de organizaciones populares que se presentaron como candidatos a la Asamblea por algunos partidos de oposición, fueron derrotados por el PRI en los 40 distritos del Distrito Federal.<sup>9</sup>

En esta su primera experiencia de trabajo "cuasiparlamentario", los asambleístas pronto hicieron sentir su presencia. Así, a dos meses de iniciadas las actividades de la Asamblea, el Regente Manuel Camacho Solís hizo una "visita de cortesía" al recinto oficial, acto durante el cual los partidos de oposición (excepto el PARM) impugnaron duramente su investidura oficial.

Más adelante, en abril de 1990 el regente de la ciudad hizo su primera "comparecencia"<sup>10</sup> ante los miembros de la ARDF y presentó un informe de 33 cuartillas, el cual fue sometido a una larga discusión por los diversos partidos políticos. Aun cuando la Asamblea carece de facultades legales para sancionar los actos de los funcionarios del DDF, esta clase de compare-

<sup>8</sup> Al respecto véase el trabajo de Raciél Trejo, *et al.*, *Perfil y semblanza política de los miembros de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Centro Histórico de la Ciudad de México, 1992.

<sup>9</sup> Por la vía plurinominal tan sólo un militante de la Asamblea de Barrios figura en la ARDF para su segundo trienio, por el PRD.

<sup>10</sup> Aunque en este trabajo se usan indistintamente ambos términos, en rigor no se trata de verdaderas comparecencias de un funcionario de gobierno ante la Asamblea, como en la Cámara de Diputados, sino de "informes" de las acciones gubernamentales, no sujetos a calendarización.

cencias —si bien con todo el aparato publicitario en su favor— sientan un precedente nada desdeñable y contribuyen al conocimiento y discusión pública de los programas y acciones que lleva a cabo el gobierno capitalino.

En su primer tramo de vida la ARDF avanzó en algunas de sus tareas y funciones sustantivas, pues aprobó o actualizó diversos reglamentos, la mayoría de ellos caducos y rebasados por la actual estructura urbana de la ciudad. Aunque en poco tiempo “agotó” sus funciones reglamentarias,<sup>11</sup> a decir de una de las fracciones partidistas.

Como se reconoce en el documento citado, las tareas reglamentarias se convirtieron, en los hechos, en un “catálogo de buenas intenciones”. Si acaso se realizaron —en la práctica— funciones de gestoría ciudadana, éstas fueron muy limitadas, como en el caso del programa de “rescate ecológico” de Xochimilco, en donde no se pudo revertir el proyecto global,<sup>12</sup> en tanto que su participación en consultas públicas produjo beneficios para un sector reducido de los capitalinos.<sup>13</sup> De ahí que un clamor generalizado entre los

<sup>11</sup> Entre los reglamentos aprobados por la I ARDF figuran: el de Transporte Urbano y de Carga, el de Basura y el de Protección para los No Fumadores... No obstante, el tan esperado Reglamento sobre Comercio Ambulante fue varias veces aplazado y hasta la fecha ha quedado rezagado. Al respecto, ya desde junio de 1990 en su comparecencia, Ignacio Vázquez, delegado político de Cuauhtémoc, mencionaba que en la calle “el provecho económico es el que predomina en un ambiente social enrarecido por la ausencia de reglas claras y actuales”. Fue alusión directa a la Asamblea, pues siendo responsable de elaborar la normatividad para el Distrito Federal, no había dado curso al anteproyecto de reglamento de comercio en vía pública y ni siquiera previó discutirlo en ese periodo de sesiones. En diciembre de ese año, los asambleístas de todos los partidos señalaron que era imposible reglamentar esa actividad debido a que los delegados no suministraban información y su negligencia propiciaba el comercio callejero. En febrero del año siguiente se despejaron las incógnitas al mencionarse que “por pugnas entre asambleístas podría continuar la anarquía de ambulantes”. Finalmente se ponía de relieve que la revisión del anteproyecto iba para largo al no ponerse de acuerdo algunos partidos, principalmente el PRI y el PRD, por los supuestos intereses “que estas organizaciones tienen con los vendedores callejeros”. *El Universal*, 9, 10 y 25 de febrero de 1991. En septiembre de 1991 un miembro de la Asamblea declaró a la prensa, que las posibilidades de emitir un reglamento sobre el comercio ambulante eran escasas, ante la existencia de tres amparos promovidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>12</sup> Ante la presión ejercida por los ejidatarios afectados por las expropiaciones en Xochimilco, y con el apoyo de asambleístas, Camacho Solís dió marcha atrás a un proyecto de “centro de diversiones” de lujo, el cual se iba a concesionar a empresarios japoneses. Poco después, el regente, en la instalación del Consejo Asesor del Programa, aseguró que “el interés del gobierno capitalino no era imponer un proyecto, sino concertarlo”, *Cf. La Jornada*, 22 de junio de 1990, p. 36.

<sup>13</sup> *Cf. La “Intervención del Representante a la Asamblea del Distrito Federal, Ramón Sosamontes Herrerramoro en el inicio del último periodo de sesiones de la I Asamblea de Repre-*

mismos asambleístas, haya sido que se otorguen mayores atribuciones a la ARDF, en vista de su débil inserción en las instancias decisorias del poder público local: las delegaciones y dependencias del Departamento del Distrito Federal.

En cierta forma, puede decirse que hasta ahora la Asamblea de Representantes constituye un ensayo limitado de democratización política de la ciudad, que no obstante debe preservarse. Es en razón de ello, que la Asamblea se encuentra en pleno proceso de consolidación y ajuste interno, cuyos resultados todavía son difíciles de prever.

También deberá redefinir su posición como interlocutor político ante las demandas de las organizaciones urbanas más significativas de la ciudad y ampliar sus facultades, pues de origen le está vedada la posibilidad de revisar y en su caso aprobar la cuenta pública del DDF; por tanto está imposibilitada para orientar la política presupuestaria del gobierno de la ciudad. Acaso sea ésta una de sus principales limitaciones en el ejercicio de poder,<sup>14</sup> al igual que su ausencia en la aprobación del Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

#### EL GOBIERNO DE LA CIUDAD

El inicio de la gestión de Manuel Camacho Solís mostró las dificultades presupuestarias del DDF. El regente recibió una ciudad con ingresos por servicios públicos que apenas cubrían 24% de su presupuesto. Los subsidios del erario federal eran cada vez mayores y por ese camino no se iba sino a la bancarrota. Se estaba entrando en una crisis de gestión urbana que patentizaba los desequilibrios a los que había llegado la ciudad, tras varios

---

sentantes del Distrito Federal”, en *La Jornada*, 17 de abril de 1991, p. 16. En este acto estuvo presente el regente de la ciudad, Manuel Camacho Solís.

<sup>14</sup> Para el segundo periodo de sesiones de la Asamblea se ha previsto ampliar sus funciones, como sigue: 1) otorgarle la facultad de opinar y hacer observaciones a la Iniciativa de Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos del DDF, para convertir a la ARDF en un instrumento orientador de la política presupuestaria del gobierno de la ciudad, en cuanto a la gestión de la cuenta pública anual del DDF; 2) ratificar los nombramientos de los delegados políticos y de los servidores públicos del DDF; 3) aprobar, en su momento, el Plan Director del Desarrollo Urbano del Distrito Federal (un gran logro de la AR fue pedir esta facultad por consenso de sus miembros), y sus respectivas modificaciones y que contendrá las normas y disposiciones relativas al uso, reserva y destinos del territorio del Distrito Federal. 4) Intervenir en el Sistema de Planeación Democrática en el Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley. No obstante, la propuesta debe someterse a consideración del Congreso de la Unión, quien la aprueba.

decentos de políticas económicas y de inversión privada que la habían impulsado.

La estrategia de Camacho era clara: salvar al Distrito Federal de la "crisis fiscal" haciéndolo más autosustentable desde el punto de vista de las finanzas públicas. Los resultados estarían a la vista poco más de un año después; entonces informaba a la ARDF que más de 90% del presupuesto total del Distrito Federal provenía ya de ingresos propios, en parte gracias al significativo incremento de diversos impuestos y servicios, y en parte a la reducción de las obras públicas de beneficio social, especialmente en infraestructura para colonias periféricas,<sup>15</sup> ahora asumidas parcialmente y con gran publicidad, por el Pronasol.

Durante la mencionada comparecencia ante la Asamblea, el regente aseguraba que la ciudad dejó de ser "subsidiada por la provincia", lo cual tenía más de efecto favorable en la opinión pública y en la cultura política ciudadana que de demostración de hechos. Tuvo sin embargo que olvidarse de sus "viejas" declaraciones (de principios de su gestión) de que no era por el camino del aumento de impuestos y derechos como se iban a reducir los problemas financieros de la capital.

Asimismo declaró en esa misma ocasión que el Distrito Federal es un área "donde debe haber buena administración, pero sobre todo debe haber gobierno. Habrá que gobernar con espíritu de concertación y diálogo, tomando en cuenta la realidad política y social. El equipo responsable de gobierno respetará la ley, actuará con seriedad y no tomará ninguna decisión que no esté meditada. Habrá diálogo con todos los grupos sociales y políticos. No habrá ningún tema que se cancele a la discusión" y, agregó: "pero lo más importante es que no sólo discutamos las cosas sino que modifiquemos las prácticas. El derecho y la legalidad serán las pautas a seguir por la autoridad, y estaremos atentos a las distintas propuestas de todos los sectores. El DDF estará siempre abierto al diálogo sobre la democracia".<sup>16</sup>

<sup>15</sup> El caso de la delegación Iztapalapa es bastante singular, pues en ella se ha realizado la mayor inversión en materia de vialidad, transporte, drenaje y regularización de suelo urbano, entre otras, con una participación bastante marginal del Pronasol.

<sup>16</sup> Véase Mario Bassols Ricárdez, "Nuevos perfiles de la política urbana", en *Origen. Crónica de la otra ciudad*, sección "Metrópoli" de *El Día*, 18 de junio de 1990, pp. 8 y 9. Un comentario al margen es que el "carisma" atribuido al actual regente debe ser relativizado, pues no puede legitimar un poder institucional por esa vía ni gobernar permanentemente con un "consenso pasivo" de la población. En definitiva, el regente debe ser elegido por toda la ciudadanía, si se quiere hacer efectiva la democratización del Distrito Federal.

## DEBILIDAD Y FUERZA DE LA ASAMBLEA

Hasta ahora la debilidad de la Asamblea ha sido la fuerza de Manuel Camacho Solís. Su protagonismo se erige como un vicio y no como una virtud. La fuerza y presencia pública del regente no se ha aminorado con la existencia de un organismo como la ARDF. Al contrario, ha servido en ocasiones para evidenciarla y mostrar quién es quién en la política capitalina. Tal fue el caso de la propuesta de un grupo de asambleístas para suspender temporalmente, durante los meses de julio y agosto de 1990, el Programa Hoy No Circula. Basado en un muestreo poco representativo del sentir de la población, Camacho Solís hizo caso omiso de la voz de la Asamblea y decidió, unilateralmente, continuar con el programa, en vista de sus "innegables" logros. La decisión se les comunicó casi de inmediato a los miembros de la Asamblea. Algunos de ellos, sumamente contrariados, incluidos los del PRI, declararon a la prensa que ello había sido en efecto "un acto de autoridad".<sup>17</sup>

Ésta ha sido quizás la más clara desavenencia entre el jefe del DDF y la ARDF. Ésta fue incapaz de revertir una decisión que si bien no ponía en entredicho sus funciones sí le marcaba sus limitaciones en el ejercicio del poder local. En todo caso, no era este organismo pluripartidista a quien se le había encomendado por ley "mandatar" a los funcionarios del gobierno capitalino, ni mucho menos al regente. En otras palabras, la Asamblea no ha logrado incidir en la "política concreta que aplica el DDF", según uno de sus miembros.

¿Cuál ha sido entonces su gran virtud? ¿Cuál su eficacia política? Nuestra hipótesis es que la Asamblea constituyó desde su origen un excelente pivote para aligerar las tensiones políticas que, por lo menos desde 1985, había tenido la ciudad y que en las elecciones de 1988, evidenciaron la creciente oposición ciudadana. Desde el momento en que la Asamblea se convirtió en un interlocutor válido de las organizaciones sociales en pugna contra los actos autoritarios de funcionarios o empleados públicos; de que una Comisión de la Asamblea se presentaba en una oficina de gobierno, en una colonia popular, o incluso en un foro académico o televisivo de debate sobre la ciudad como el de Nino Canún en el programa televisivo "¿Y usted qué opina?", y, sobre todo, desde que se lograron frenar algunas

<sup>17</sup> Entre los propios priistas hubo discrepancias al respecto: Santiago Oñate se oponía a la suspensión del Programa, mientras que, por ejemplo, Fernando Lerdo de Tejada se había manifestado junto con otros asambleístas, en favor de la suspensión temporal.

“inercias políticas” y destrabar negociaciones entre autoridades, como en el caso del acuerdo sobre la colonia San Felipe de Jesús, limítrofe con el estado de México a fin de facilitar la introducción de servicios públicos a una zona, o reasignar lotes a grupos de solicitantes de vivienda... Fue entonces cuando se pasó de un estilo de hacer política a otro de mayor compromiso social con grupos específicos de la población.

La AR ha funcionado extraordinariamente bien para desactivar conflictos sociales pero, sobre todo, para hacer confluir una serie de demandas ciudadanas hacia este órgano pluripartidista (1988-1991), y posteriormente, si fuera el caso, enviarlas a la regencia capitalina. Es cierto que la capacidad negociadora de los assembleístas no ha sido siempre muy afortunada, pero se ha mantenido en el nivel de lo razonable. Sin embargo, esto no implica que realice tareas de gestión social propiamente dicha, pues a la hora de la negociación los actores principales son los propios grupos y de éstos depende, de su capacidad de fuerza y de las alternativas que presenten a los funcionarios, el éxito de la concertación.

Cabe señalar que, aunque de manera limitada, mediante las acciones realizadas por la AR “fue posible replantear la conducta de la policía preventiva, la desaparición de la Dirección de Inteligencia y el cese de más de 534 judiciales”.<sup>18</sup> Ya desde enero de 1991, Tapia Aceves, jefe de Policía y Tránsito, aseguró ante una comisión de la AR, que “la policía no será represiva en esta década”.<sup>19</sup> Más adelante, el Procurador de Justicia, Ignacio Morales Lechuga, declaró ante la Asamblea que “ofrecía abatir vicios, rezagos y corruptelas”.<sup>20</sup>

También es importante mencionar el papel que ha tenido la Asamblea en la discusión de una ley inquilinaria, a fin de regular “equilibradamente” las relaciones entre arrendadores y arrendatarios y “frenar” el aumento indiscriminado de alquileres y los lanzamientos multiplicados de inquilinos. En ese sentido hay quienes se oponen a que se legisle en la materia; tal es el caso del parmista Adolfo Kunz Bolaños, entonces vicepresidente de la Comisión de Uso del Suelo de la AR y presidente de la Asociación Mexicana de Profesionales de Inmobiliarias, quien aseguró que “técnicamente sería un retroceso, pues existe un capítulo en el Código Civil que regula todo proceso de arrendamiento; en todo caso que se modifique ese capítulo”, enfatizando que quienes proponen una ley inquilinaria “lo hacen por igno-

<sup>18</sup> Cf. Sección “Metropóli” de *El Día*, 15 de abril de 1991, p. 3.

<sup>19</sup> Cf. *El Universal*, 8 de enero de 1991, p. 16.

<sup>20</sup> *El Universal*, 9 de enero de 1991, primera plana.

rancia o por clientelismo político o, incluso, por publicidad política. Para ellos está primero su partido y luego la patria".<sup>21</sup>

Otro miembro del PARM (no asambleísta), Marcelo Salles Berges, complementa la idea anterior al aseverar que cualquier disposición en materia de arrendamiento que pretenda imponer soluciones rígidas, y que desconozca la dinámica de la sociedad, "está condenada al fracaso". Añade que las necesidades y posibilidades en el campo de la vivienda, como en muchos otros, son comunes y propone la extinción progresiva del decreto de congelación de rentas (derogado recientemente), establecido hace más de 40 años, incrementar el número de juzgados del arrendamiento, establecer a nivel local una amnistía administrativa y fiscal que aliente la regularización del mercado informal del arrendamiento y establecer en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal un registro de litigantes en materia de arrendamiento.<sup>22</sup>

En el papel que desempeñó esta I Asamblea quedó demostrada su reducida incidencia y sus límites en la política y planes de desarrollo del Estado, en cuya elaboración y aplicación estuvo ausente (tal es el caso de: Xochimilco, la Alameda, Polanco, Santa Fe, Sierra de Guadalupe, Ajusco y otros), poniéndose de manifiesto que "la política regional ha sido sustituida por el pragmatismo y acciones parciales de distinta magnitud, que no logran ubicarse como generadores de una iniciativa reordenadora".<sup>23</sup>

También la AR estuvo ausente "en el diseño de las políticas sectoriales de salud, educación, deporte, recreación, seguridad pública, vivienda y contaminación". Lo anterior resulta significativo pues de las 4 840 demandas, denuncias y peticiones registradas por la Asamblea hasta julio de 1990, 2 376 correspondieron a la vivienda.<sup>24</sup> Casi al final del trienio, en febrero de 1991, el asambleísta Fernando Ortiz Arana instó a sus compañeros a no dejar nada rezagado, ni endosar pendientes a la II Asamblea, pues de las doce comisiones, tres estaban rezagadas: la de reglamento, la de salud y educación, y la de uso del suelo.<sup>25</sup> Al respecto de esto último, la I ARDF sólo se manifestó como un órgano deliberativo, pues aunque contó con facultades no las aprovechó. De haberlo hecho otra cosa hubiera sucedido, por ejemplo, en el cambio de usos del suelo. ¿Empantanamiento burocrático?

<sup>21</sup> *Uno más Uno*, 14 de mayo de 1990, p. 10.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Cf., declaraciones de Ramón Sosamontes en *La Jornada*, 17 de abril de 1991, p. 16.

<sup>24</sup> Cf. *Excelsior*, 23 de julio de 1990, p. 9.

<sup>25</sup> Esta última, con casi treinta casos que resolver, los cuales sorprendentemente, en pocos días ya se habían dictaminado.

¿Prioridades políticas que motivaron el rezago de las tareas “de oficio” de los asambleístas? Tales preguntas bien podrían marcar las pautas de una nueva línea de investigación, que rebasa con mucho los propósitos del presente capítulo.

Finalmente, la actividad de los asambleístas durante el primer trienio se redujo prácticamente a dos años y seis meses de actividad debido a la “desbandada” de la mitad de ellos en su afán de participar como candidatos a diputados federales en la contienda electoral de agosto de 1991. Si bien los sustituyeron los suplentes, la Asamblea entró prácticamente en receso a partir de mediados de mayo de 1991.

¿Cómo interpretar tal suceso? A primera vista, parecería desvanecerse, por un momento, la posibilidad de erigir en el corto plazo un régimen parlamentario en la ciudad, al imponerse una “rutinización” de la actividad política partidaria. Es decir, una que tiende más a la formación de burócratas de partido y de dirigentes que viven “de” la política, según la terminología weberiana.<sup>26</sup> Está también, empero, la fuerza integradora del propio sistema político mexicano, cuyas normas de acceso al poder (en este caso a puestos de elección popular) son objeto de una cada vez mayor discusión de parte de los partidos políticos.

Como complemento, enseguida presentamos un breve resumen de las entrevistas realizadas a algunos asambleístas de los diversos partidos políticos. En ellas respondieron a una serie de cuestionamientos formulados por los autores de este trabajo.<sup>27</sup>

#### LA OPINIÓN DE LOS PARTIDOS

Creímos pertinente presentar las tendencias, las fracciones y opiniones de los que integraron la I ARDF mediante sus respuestas, mismas que nos permitirán asomarnos a ese nuevo órgano político.

<sup>26</sup> Un texto introductorio a la terminología política weberiana es el de Anthony Giddens, *Política y sociología en Max Weber*, Madrid, Alianza Editorial, 1976.

<sup>27</sup> Realizadas entre mayo y agosto de 1991, las entrevistas se guiaron por las siguientes preguntas: 1) ¿Cuáles fueron las principales funciones de la Asamblea? 2) ¿Cuáles sus alcances y límites? 3) ¿Cuáles sus principales logros? 4) ¿Cuáles han sido las relaciones de la Asamblea con la sociedad civil en cuanto a grupos organizados? 5) ¿Cuáles son las perspectivas de la Asamblea? 6) ¿Qué opina de los asambleístas que en desbandada salieron a la contienda para diputados? Los entrevistados fueron: Juan Araza Cabrales, Gloria Brasdefer Hernández, Ofelia Casillas, Julio Martínez de la O. (PRI); Salvador Abascal Carranza (PAN); Rocío Huerta Cuervo, René Torres Bejarano (PRD); Alfredo de la Rosa Holguín (PFORN); Francisco Leonardo Saavedra (PPS). Y Óscar Mauro Ramírez Ayala (PARM) para la II ARDF.

Es interesante comprobar que los propios asambleístas en un inicio no tenían idea de lo que en sí misma ésta representaba y en el transcurso de los trabajos fueron encontrándole un sentido, y en sus funciones sus propias limitaciones. Entre ellos predomina una visión pragmática, al considerar que el único modo de saber si la Asamblea es un “adorno” o no del régimen, es la propia práctica.

Los integrantes coinciden en que la AR es un foro de expresión popular que no existía en la ciudad de México porque en el Distrito Federal no había un órgano de representación propia. Si bien es un organismo *sui generis* por su composición, encontró mayores cauces de expresión de los que se creía. “Si la Asamblea ha sido mayoritaria del PRI sería escaparate político del Distrito Federal y no de verdadera fiscalización de la actuación de los funcionarios públicos y de cauce de demanda de los ciudadanos. Hubo un equilibrio casi perfecto: 51% PRI, 49% oposición. Si esto no se reproduce en asambleas posteriores puede caer la Asamblea en un pantano, pues lógicamente que los intereses representados pesaría sobre la Asamblea. Mientras que en la actualidad vemos que se dinamizó la Asamblea por la oposición” (PAN). Esta posición tiene su contraparte: “Una limitación importante dentro de la AR es la mayoría del PRI que subordina su opinión a lo que digan las autoridades; entonces no atienden las necesidades de la población sino lo que le conviene a su partido” (PRD). Sin embargo, se insiste que: “Dentro de un pluralismo total empezamos a convivir y llegamos a la conclusión que a los problemas sociales no podíamos darle un tinte ideológico, y debíamos ser un puente entre la población y la autoridad que canalizara para resolverse el problema” (PRI). “Los mismos priistas se enfrentaban a los delegados; por eso la gente empezó a creer, le dio autoridad a la propia Asamblea. Hubo un momento en que hacíamos un frente común para enfrentar [*sic*] los problemas sin importar a qué partido pertenecíamos” (PPS).<sup>28</sup>

En general los asambleístas coinciden en que entre sus principales funciones está la de llevar a cabo la representación de la población capitalina en las tareas de promoción y gestoría, supervisión (vigilancia) del gobierno de la ciudad, elaboración de reglamentos, y discusión de los muy variados asuntos de la ciudad. Con respecto a los límites de la propia ARDF, sus integrantes señalan que los más sentidos “Son en cuanto a atribuciones, porque no podemos legislar; podemos dar opiniones de la iniciativa de egresos-

<sup>28</sup> El mentado equilibrio de fuerzas existente en la IARDF no parece haber sido tan “perfecto”. Como se sabe, las resoluciones asumidas en las comisiones de trabajo se sometían al pleno de la Asamblea, cuya mayoría priista intervino decididamente en los acuerdos adoptados.

ingresos de la cuenta pública del Distrito Federal, opiniones en el Plan Parcial, etc., pero sólo opiniones. Siendo que nosotros somos los que conocemos los problemas realmente" (PPS). Hay asuntos que aun cuando son propios del Distrito Federal no los puede reglamentar la Asamblea, pues tienen que abordarse a base de iniciativas que se elevan a la Cámara de Diputados. Se piensa que para que se dé una verdadera reforma habría que quitarle a la Cámara las facultades que tiene para intervenir en las finanzas del Distrito Federal. Así la Asamblea podría canalizar el gasto y sus partidas. Pero ante esta postura se señala que si bien "Es necesario ampliar las facultades de la Asamblea, sobre todo en lo legislativo, [ello] cambiaría la naturaleza de la Asamblea y eso equivaldría a una Cámara local de Diputados y equivaldría a cambiar los poderes federales que aquí en la ciudad se centran y por lo tanto no puede haber un poder local. Pero se pueden ampliar sus facultades, que la Asamblea participe más en el gobierno no con meras sugerencias, sino que los acuerdos de la Asamblea representen una expresión ciudadana que debe ser siempre atendida por las autoridades capitalinas" (PRI).

Se acepta que se vieron limitados en la solución de los grandes problemas de la capital, como por ejemplo el de transporte público y el de seguridad pública. "Nos quedamos cortos sobre lo que esta ciudad merece; hay rezagos administrativos, jurídicos, operativos, pero estamos conscientes que somos humanos, porque esto permite que las cosas se hagan no por voluntarismo sino por la necesidad de hacerlo. Hay mucho que hacer" (PFCRN).

Respecto de los principales logros de los asambleístas, se observa que algunos fueron producto principalmente de iniciativas personales, como por ejemplo, el cierre de los separos de Tlaxcoaque. "A mí me interesaba particularmente que se tomara conciencia sobre la contaminación, conciencia ciudadana sobre este grave problema. Me preocupé mucho por la situación de las cárceles, de la corrupción en su interior; yo empecé con esta propuesta, pues yo las conocí muy bien, pues estuve ocho años, fui preso político porque pertenecía al grupo de Genaro Vázquez aquí en la ciudad. Otro logro fue brindarles seguridad a los menores de edad, y se creó un organismo para atención a la violencia intrafamiliar y de los menores. Fue propuesta mía" (PFCRN).

Se avanzó en la concepción de la problemática social. "Uno de nuestros grandes logros fue entender que esta ciudad es una ciudad plural, que tiene problemas y que todos somos parte de la solución" (PRI). "Se trataron las cosas seriamente, sin dejar de lado el debate político. Aquí se trataron problemas nacionales e internacionales, y se logró un trabajo productivo a

comparación de la Cámara de Diputados. Será por lo novedoso de la Asamblea, o porque nos dedicábamos a ver problemas concretos, por ejemplo el de la basura. Hubo profundidad en el conocimiento de la ciudad, de sus problemas; nosotros redescubrimos a la ciudad como personas en lo individual. Yo soy de la Comisión de Abasto; ahora conocemos a los dirigentes de todos los mercados" (PPS).

Un aspecto relevante es conocer cómo se han dado las relaciones de la AR con la sociedad civil, pues en los hechos se demostró que en las comisiones las demandas se atendían sobre todo si provenían de grupos organizados, reforzando con ello, una estructura similar al corporativismo político. "Cuando nos constituimos, la ciudad de México estaba en una gran efervescencia política: grupos [que pedían se les resolvieran los problemas] con un alto índice de agresividad, huelgas de hambre, mítines violentos en contra del gobierno. En este marco surge la Asamblea con una esperanza y así empiezan las sesiones y el Comité de Atención Ciudadana. Nosotros por teléfono hablamos con los delegados, les abrimos las puertas a la población para sus conexiones, demandas, soluciones" (PPS). "Al principio venían grupos organizados, después empezó a venir el habitante con problemas que antes se trataban en la delegación: que falta un foco en su calle, no tiene agua o le llega contaminada, no sabe cómo hacer un trámite, no pasa el carro de basura. Esto viene a complementarse; ya el ciudadano tiene otra instancia para sus demandas y ya no sólo la delegación" (PRI).

Es pertinente mencionar que la relación AR-sociedad civil en algunos casos no ha sido ajena a las prácticas del "cuatismo", "amiguismo" o "compadrazgo" para solucionar demandas individuales (por ejemplo el cambio de escuela, o lograr una inscripción extemporánea). Tampoco en algunos casos ha sido ajeno el trato despótico, aunque de forma invertida, pues no se ha dado hacia el solicitante sino hacia los funcionarios con los cuales se tramitan las demandas: Una práctica consuetudinaria asumida por los asambleístas era presionar por teléfono a los funcionarios públicos una vez que los ciudadanos quejosos habían perdido la esperanza en las negociaciones directas con las autoridades. Sólo de esta forma se obtenían promesas de solución que incluían una disculpa personal al (o la) asambleísta por la tardanza administrativa (PPS).

También es importante mencionar que fue evidente el interés que los partidos políticos pusieron en solucionar las demandas de ciertos grupos socioeconómicos. "Con la población fue una relación muy estrecha de permanente comunicación, en donde más bien hay identificación de partidos con ciertos grupos sociales. Nosotros con los maestros, porque en un 80%

lo somos." Y en una declaración algo cínica agrega: "La relación se da tanto con grupos sociales como individuales aunque no se les resuelva el problema, pero con sólo escucharlos eso los reconforta" (PPS). "Las relaciones con los grupos es lo que más ha habido, es lo que más se ha explotado, la atención a las demandas. La Asamblea intercede ante las autoridades para que sean atendidas" (PRD).

En esta relación AR-sociedad civil existen otras visiones que van más allá de lo aceptado por la mayoría. "Ha sido muy intensa la relación con los grupos organizados, pero con el ciudadano común y corriente no ha llegado la Asamblea a ver la importancia de su presencia, ver a la Asamblea como una opción de gobierno real, del gobierno del pueblo, a tomar conciencia de un órgano popular, para todos los ciudadanos. Hace falta todavía más penetración en la sociedad: primero como órgano gestor; segundo, como receptor de demandas más allá de la gestión, en el aspecto reglamentario de problemas de gran envergadura de la sociedad" (PAN). O posturas que van más allá de la propia AR: "Así como tuvimos que aprender a conducirnos como representantes, así la ciudadanía tendrá que aprender a gestionar por sí misma, quitándose tutorías, no permitiendo que alguien hable por ellos, sino que ella hable por sí misma; tendrá que aprender que los intereses colectivos son prioritarios a los problemas particulares, porque en esta ciudad nadie vive solo. Yo no estoy de acuerdo con que algún organismo tenga que intervenir para que la administración pública gestione lo que por derecho tiene que gestionar. La Asamblea ha tenido que gestionar en nombre de la ciudad; por lo tanto se ha convertido en tutor y eso es para menores de edad, pero la ciudadanía no es menor de edad" (PFCRN).

En cuanto a las perspectivas sobre la AR, sus miembros coinciden en que es preciso que conquiste más espacios, y sobre todo que amplíe sus atribuciones e injerencias (véase la nota 14). "Sólo con plenas facultades legislativas con respecto al Distrito Federal será entonces un verdadero órgano parlamentario" (PAN).

Por último, en relación con los asambleístas que en desbandada salieron a la contienda para diputados, la mayoría coincide en que "Aquí hubo una falla del legislador en cuanto a la previsión de pedir licencia para optar por otro cargo, como hacen los diputados cuando optan por ser senadores; simplemente que se pudieran pasar siendo candidato sin renunciar y terminar sus funciones como se hace en la Cámara de Diputados. La carrera política en México tiene que darse por la experiencia que se va acumulando a través de la gestión pública; eso justifica una carrera parlamentaria" (PAN). "Los que se van, se van porque son gentes consideradas por sus partidos como gentes valiosas, hasta que den lo máximo de sí. Los que se

quedan es por responsabilidad pública, ciudadana. Los que se van qué bueno que lleven el espíritu que nació en esta Asamblea que fue de resolver los problemas y no nada más de conocerlos" (PFCRN).

Como consideración final podríamos agregar que, en efecto, en los partidos políticos no existe todavía un ejercicio real de autocrítica para analizar con mayor objetividad las prácticas rutinarias características de la política, en la búsqueda de una democracia parlamentaria aún inexistente en México.

#### A MANERA DE EPÍLOGO

Queda por evaluar cuál es el verdadero poder que tiene y, sobre todo, qué podría tener la Asamblea como nuevo órgano de representación ciudadana y en este sentido cómo se va a expresar en los próximos años, en medio de las fuerzas entrecruzadas que por un lado la impulsan y por otro la limitan o incluso desean su desaparición al término del sexenio salinista... Por lo pronto, la AR ha logrado alcanzar credibilidad política y actualmente se encuentra en una nueva etapa en la que está de por medio su proyección en el corto plazo, es decir, su actuación en la contienda por la ciudad y en la gestión pública de los problemas "urbanos" que la afectan.

En su futuro, no tan incierto, se vislumbran dos caminos: mantenerse únicamente como instrumento político del gobierno de la capital y elemento legitimador de la política estatal, o convertirse en un verdadero órgano de representación ciudadana, independiente y con capacidad propia para incidir en la toma de decisiones y por ende en la definición de algunas de las pautas de la política urbana central.

Sin embargo, los resultados oficiales de las elecciones del 18 de agosto de 1991, en donde los partidos de oposición redujeron su participación cuantitativa en la II Asamblea de Representantes,<sup>29</sup> ponen en entredicho una de sus grandes virtudes: el pluralismo político de sus integrantes. Así, mientras que el PRI ganó "de todas todas" en el Distrito Federal —en los 40 distritos tanto diputados federales como asambleístas—, el resto de los partidos sólo mantuvo alrededor de un tercio del total de asambleístas, en su carácter de plurinominales (véase anexo 2).

En su conjunto, la II Asamblea pierde en pluralidad política lo que ha ganado en experiencia a lo largo de sus primeros tres años de vida. Ello no

<sup>29</sup> Este trabajo deja de lado el análisis del proceso electoral que caracterizó a la II Asamblea, el cual es materia de otro enfoque y objetivos de investigación.

indica necesariamente un viraje sensible de la misma durante la segunda mitad del sexenio salinista. Lo que sí parece claro es que en una correlación de fuerzas distinta a la de 1988, el PRI mantendrá un mayor control en sus principales actividades y comisiones prioritarias e intentará frenar desde el seno de la misma los procesos políticos opuestos a la línea política hegemónica del cuerpo gobernante. Así lo hace ver la conformación de los cargos directivos para la II AR, en la que alrededor de 70% se aseguró para la fracción priista, incluso en tres comisiones y un comité ocupan todos los puestos, a diferencia del periodo anterior, cuando las comisiones estaban bajo la responsabilidad de diversos partidos. En cierta forma, tales resultados no van en la línea inicialmente trazada para este organismo y le restarán algo de su eficacia política y publicitaria: imagínese el lector al Regente de la ciudad ante un recinto copado por miembros de su propio partido. El debate podría empobrecerse y la Asamblea podría caer en una inercia que la convierta en un órgano político más en la ciudad de México.

Un nuevo rasgo de la II Asamblea estriba en la creación de cuatro nuevas comisiones, en buena parte desmembradas de las 12 existentes (véase anexo 3). Entre éstas destaca la de Desarrollo Metropolitano, que bien puede verse como una especie de "supercomisión" en vista de su relación directa con las demás; así, podría suponerse que los asuntos de vivienda tienen que ver con el desarrollo metropolitano, o bien, el problema del agua o el del transporte público. Empero, en vista de que la Asamblea no tiene atribuciones para toda el área metropolitana, tal Comisión se restringe, como las demás, al espacio del Distrito Federal. Las nuevas comisiones se crearon con el objetivo de "especializar" más las funciones de cada una de ellas. Sin embargo, ello podría provocar una mayor atomización del trabajo rutinario de los asambleístas, quienes deberán participar en un mayor número de comisiones, sin prestarle a todas una especial dedicación.

Así tenemos que de los 66 miembros de la AR, 65 son "funcionarios" de alguna de las 16 comisiones o de los cuatro comités. Es difícil prever sus consecuencias prácticas, aunque posiblemente se genere un mayor apoyo externo de equipos interdisciplinarios de profesionistas.

Por un lado, la debilidad de la Asamblea implica una subordinación política hacia el grupo del poder central. Esto es, en vista de la presencia mayoritaria del PRI en la Asamblea (más aún en su segundo trienio), y de que las dos presidencias de ésta han recaído en dirigentes políticos en cuya designación ha influido su directa relación con fuerzas de poder como la regencia capitalina y la CTM (para el primero y segundo caso, respectivamente), buena parte de los acuerdos dados en el Pleno difícilmente significarán un obstáculo a la política urbana del gobierno capitalino.

Por otro lado, habría que cuestionar el carácter representativo de la propia Asamblea. ¿Se trata de una Asamblea de Representantes de partidos, de ciudadanos (aquellos mayores de 18 años), o del conjunto de los habitantes del Distrito Federal? En primer lugar persiste la actitud partidista de los asambleístas de enarbolar demandas y defender propuestas de aquellos sectores con los que mantienen una relación proselitista. En segundo lugar, y derivado de lo anterior, en su relación cotidiana con los grupos sociales se ha apostado en las "bondades" de una estructura organizativa de tipo piramidal, en donde los asambleístas dialogan y negocian con los líderes de tal o cual organización, quienes a su vez mantienen una red de poder real con el resto de la organización. Se trata de un proceso muy viciado (típico del sistema político mexicano), al cual han recurrido las autoridades y los políticos de partido como base para la toma de decisiones a nivel local.

¿Podrán los asambleístas ir más allá de su actuación propiamente partidista, y buscar no sólo en la ciudadanía, sino en la sociedad todo el sentido principal de su gestión? Aquí nos referimos a los grupos aún débilmente representados y casi marginales en el ámbito de la participación política, como niños, minusválidos, ancianos, chavos banda, inmigrantes indígenas, pepenadores y otros. Lo anterior podría ser producto de una mayor reflexión al interior de la Asamblea sobre su quehacer cotidiano y su sentido sociopolítico, así como de sus propias experiencias en la práctica. Y en ese sentido se podría establecer cuáles son sus alcances y límites como organismo político frente a otros en proceso de gestación, acaso más acordes con las necesidades presentes y futuras de la metrópoli capitalina.

Finalmente, en el examen de sus perspectivas deben deslindarse dos campos: el de los procesos reales y eficaces, y el de los posibles. En este último caso el ex-asambleísta Héctor Ramírez Cuéllar, manifiesta que "Ahora debemos pasar de la credibilidad política a la eficacia política." Con esto se ve la necesidad de corresponsabilidad y avance democrático en el manejo de los principales asuntos de la vida pública de la capital entre la AR y el DDF. Ello permitiría nuevas formas de participación y una mayor presencia de la Asamblea en el gobierno de la ciudad. Por consiguiente, la ampliación de las facultades de la AR y la democratización de la capital son dos aspectos que van de la mano.

De manera general, podemos decir que la Asamblea ha estado sometida a la presión de los grupos internos y externos a la misma. Como cualquier otro organismo de incidencia en la vida política local, la Asamblea debe analizarse en su propia dinámica (organizativa, partidaria y concertadora) y en el contexto histórico que le dio vida.

Recapitulando, no creemos que la Asamblea haya agotado todas sus posibilidades de organización y representación políticas. Pero al mismo tiempo tampoco constituye la única forma posible de relación entre autoridades, representantes electos y población. Es actualmente un organismo político viable para la resolución de conflictos "urbanos", del cual hemos apenas resaltado algunos defectos y virtudes. Seguramente análisis posteriores contribuirán a un mejor conocimiento sobre las formas de vida metropolitana, pues cada vez más la gestión urbana será tema de discusión y debate ante la vastedad de problemas que aquejan a la ciudad de México.

Por último, para poder ubicar con mayor precisión el futuro de la Asamblea de Representantes es preciso saber hacia dónde va la política urbana del régimen salinista, cuáles son las fuerzas opositoras reales en el ámbito político y cómo se expresan históricamente en términos de la definición de un proyecto alternativo de ciudad y de sociedad. La política urbana es producto del desarrollo del sistema político vigente; por ello, y aunque ha logrado plasmar un proyecto de ciudad —siempre en transformación—, cabe pensar en la emergencia de procesos alternativos de gestión urbana y de relaciones sociales, que seguramente marcarán el destino de nuestra metrópoli en los próximos años. Y en esto, sería un error no reconocer el papel que deberá desempeñar la Asamblea de Representantes.

## ANEXO 1

### INTEGRANTES DE LA PRIMERA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

#### Partido Revolucionario Institucional (PRI)

1. Aceves Villagrán, Daniel
2. Andrade de del Rosal, Martha
3. Araiza Cabrales, Juan
4. Bolaños Mora, José Luis
5. Brasdefer Hernández, Gloria
6. Casillas Ontiveros, Ofelia
7. Castellanos Jiménez, Raúl
8. Castellanos Tovar, Roberto
9. Castillo Mota, Juan José
10. Delgado Arteaga, Jesús Óscar
11. Días Infante de la Mora, Manuel
12. Flores Muñoz, Juan Jesús
13. Glase Ortiz, Juana Teresa
14. Godínez López, Alfonso
15. González Alcalá, Roberto Jorge
16. Hedding Galeana, Benjamín
17. Hoffmann Calo, Juan Manuel
18. Jiménez Guzmán, Manuel
19. Jiménez Valadéz, Jorge Mario
20. Jure Cejín, Miriam del Carmen
21. Lerdo de Tejada Luna, Fernando
22. López Martínez, Joaquín
23. Martínez de la O, Julio
24. Martínez Rivero, Abraham
25. Olmedo Dobrovoly, Jarmila
26. Oñate Laborde, Santiago
27. Ortiz Arana, Fernando
28. Padilla Segura, José Antonio
29. Peralta Galicia, Anfbal
30. Romero Lauriani, Jorge Aarón
31. Sánchez Solís, Jorge Mario
32. Santiago Ramírez, César Augusto
33. Trejo Cerda, Onosandro
34. Villegas Arreola, Alfredo

#### Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)

1. Calderón Hermosa, Héctor M.
2. Kunz Bolaños, Adolfo

#### Partido Acción Nacional (PAN)

1. Abascal Carranza, Salvador
2. Altamirano Dimas, Gonzalo
3. Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús
4. Carmona Jiménez, Tomás
5. Castro del Valle, Manuel
6. Conchello Dávila, José Ángel
7. Gómez Mont Urueta, M. de la Esperanza
8. González Cuadros, Taydé
9. González González, Flavio Gabriel
10. Jiménez Barrando, José Manuel
11. Jiménez Hernández, Carlos
12. Lozano Pérez, Fernando
13. Moreno Colín, Alberto Antonio
14. Orduña Muñoz, Víctor Martín
15. Ramírez Núñez, Jesús
16. Reynozo Ramírez, Lorenzo
17. Roa Bear, Eliseo
18. Rosas Villegas, Justino

#### Partido Frente Cardenista de Renovación Nacional (PF-CRN)

1. De la Rosa Olguín, Alfredo
2. Del Olmo López, Ma. del Carmen
3. Gallardo Macías, Juana Beatriz
4. Ortega Zurita, Andrés Roberto
5. Peñeiro López, Genaro
6. Torres Bejarano, René

#### Partido Mexicano Socialista Partido de la Revolución Democrática (PMS-PRD)

1. Huerta Cuervo, Rocío
2. Rojas Cruz, Graciela
3. Sosamontes Herreramoro, Ramón

#### Partido Popular Socialista (PPS)

1. Pliego Arenas, Humberto
2. Ramírez Cuéllar, Héctor
3. Saavedra, Francisco Leonardo

## ANEXO 2

### INTEGRANTES DE LA II ASAMBLEA

PRI

1. Juan José Osorio Palacios (coord.)
2. Ernesto Aguilar Apis
3. Hilda Anderson Nevares de Rojas
4. Jaime Jesús Arceo Castro
5. Pablo Alberto Banck Muñoz
6. Arturo Barajas Ruiz
7. Nicolás Blancas Lima
8. Roberto Campa Cifrian
9. Mario Miguel Carrillo Huerta
10. Ramón Choreño Sánchez
11. Alfredo De La Rosa Chávez
12. Jaime Mariano Del Río Navarro
13. Hugo Enrique Díaz Thome Lopeslira
14. Francisco Elizondo Mendoza
15. José Eduardo Escobedo Miramontes
16. Rubelio Esqueda Nava
17. Adolfo Ramón Flores Rodríguez
18. Guadalupe Rodolfo Fragozo V.
19. Máximo Alberto García Frabregat
20. Jorge Gaviño Ambriz
21. Carlos Erasmo González Arriaga
22. Rosa María Hernández Romero
23. Carlos Hidalgo Cortés
24. Armando Jurado Alarid
25. Jaime Arturo Larrazabal Bretón
26. Genaro Martínez y Moreno
27. Carolina O'Farril Tapia
28. Guadalupe Pérez Kunh de Tron
29. José Bernardo Quezada Salas
30. Lucía Ramírez Ortiz
31. Alejandro Rojas Díaz Durán
32. Juan Carlos Sánchez Magallán
33. Clemente Sánchez Olvera
34. Juan Carlos Sansores Betancourt
35. Jorge Schiaffino Isunza
36. Demetrio Javier Sodi de la Tijera
37. Miguel Sosa Acosta
38. Franklin Filomeno Vicencio del Ángel
39. Sara Villalpando Núñez
40. Rogelio Zamora Barradas

PAN

1. Hiran Escudero Álvarez (coord.)
2. Román Barreto y Rivera
3. Patricia Garduño Morales
4. Rafael Guarneros Saldaña
5. Enrique Gutiérrez Cedillo
6. Pablo Jaime Jiménez Barranco
7. Jorge Alberto Ling Altamirano
8. Eugenio Ángel Lozano Garza
9. Gerardo Medina Valdez
10. María del Carmen Segura Rangel
11. José Antonio Zepeda López

PRD

1. Pablo Gómez y Álvarez (coord.)
2. María del Carmen Bustamante Castañares
3. Laura Itzel Castillo Juárez
4. Amalia Dolores García Medina
5. Javier Ariel Hidalgo Ponce
6. Ma. Teresa Adela Salazar y Carbajal
7. Alfonso Ramírez Cuéllar

PFCRN

1. Juana García Palomares (coord.)
2. Carlos Ernie Omaña Herrera
3. Domingo Suárez Nimo
4. María Valdés Romero
5. Marcos Gutiérrez Reyes

PPS

1. Belisario Aguilar Olvera (coord.)
2. Ramón Jiménez López

PARM

1. Óscar Mauro Ramírez Ayala

### ANEXO 3

#### COMISIONES Y COMITÉS DE LA I ARDF

- 1a. Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil.
  - 2a. Comisión de Administración y Procuración de Justicia.
  - 3a. Comisión del uso del suelo; reservas territoriales; regularización de la tenencia de la tierra; vivienda, construcciones y edificaciones.
  - 4a. Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica; recolección, disposición y tratamiento de basura; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; agua y drenaje; tratamiento de aguas y parques y jardines.
  - 5a. Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos; mercados; rastros; establecimientos mercantiles, y comercio en la vía pública.
  - 6a. Comisión de Educación: juventud; salud y asistencia social; derechos de la mujer; recreación, espectáculos públicos y deportes; acción cultural, y agencias funerarias, cementerios y servicios conexos.
  - 7a. Comisión de Vialidad y Tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público y otros servicios públicos.
  - 8a. Comisión de Fomento Económico y Protección al empleo; trabajo no asalariado y previsión social; turismo y servicios de alojamiento.
  - 9a. Comisión de Desarrollo Agropecuario y Forestal.
  - 10a. Comisión de Información y Documentación.
  - 11a. Comisión de vigilancia de la administración presupuestal y contable del Distrito Federal.
  - 12a. Comisión del Reglamento Interior; iniciativas de leyes, y reglamentos que no sean materia exclusiva de alguna otra comisión.
- 
- I. Comité de Promoción y Participación Ciudadana.
  - II. Comité de Administración de la Asamblea de Representantes.
  - III. Comité de Atención Ciudadana y Seguimiento y Control de la Gestión.
  - IV. Comité de Asuntos Editoriales.

## ANEXO 4

### COMISIONES Y COMITÉS DE LA II ARDF

- 1a. Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil.
- 2a. Comisión de Administración y Procuración de Justicia, Prevención y Readaptación Social y Protección de Derechos Humanos.
- 3a. Comisión de Uso del Suelo; Establecimiento de Reservas Territoriales; Regularización, Tenencia de la Tierra; Construcciones y Edificaciones y Explotación de Minas de Arena y Materiales Pétreos.
- 4a. Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica; Recolección, Disposición y Tratamiento de Basura; Racionalización y Seguridad en el Uso de Energéticos; Agua y Drenaje; Tratamiento de Aguas y Parques y Jardines.
- 5a. Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos; Mercados; Rastros; Establecimientos Mercantiles y Comercio en la Vía Pública.
- 6a. Comisión de Salud y Asistencia Social; Agencias Funerarias, Cementerios y Servicios Conexos.
- 7a. Comisión de Vialidad y Tránsito; Transporte Urbano y Estacionamientos; Alumbrado Público y en general todos aquellos servicios públicos que no sean materia de otra Comisión.
- 8a. Comisión de Fomento Económico y Protección al Empleo; Trabajo no Asalariado y Previsión Social; Turismo, Servicios de Alojamiento e Industria.
- 9a. Comisión de Desarrollo Rural.
- 10a. Comisión de Ciencia, Tecnología e Informática.
- 11a. Comisión de Vigilancia de la Administración Presupuestal y Contable del Distrito Federal.
- 12a. Comisión de Reglamento Interior y para estudiar y dictaminar propuestas relativas a Iniciativas de Ley y Reglamentos que no sean materia exclusiva de alguna otra Comisión.
- 13a. Comisión de Vivienda.
- 14a. Comisión de Educación; Acción Cultural; Juventud; Derechos de la Mujer; Recreación, Espectáculos Públicos y Deportes.
- 15a. Comisión de Desarrollo Metropolitano.
- 16a. Comisión de Población y Desarrollo.

NOTA: El número y nombres de los Comités son los mismos, pero cambia su nomenclatura así: el Comité I cambia a C; el II a D; el III a A; el IV a B.

## ANEXO 5

## PARTICIPACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS COMISIONES Y COMITÉS DE LA ARDF

Partido	<i>Comisiones</i>												<i>Comités</i>			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	I	II	III	IV
PRI	9 <sup>b</sup>	8 <sup>c,b</sup>	10 <sup>a</sup>	8 <sup>a</sup>	9 <sup>a</sup>	7 <sup>c</sup>	10 <sup>b,a</sup>	7 <sup>c</sup>	6 <sup>c,a</sup>	6 <sup>b,a</sup>	10 <sup>a</sup>	7 <sup>a</sup>	7 <sup>a</sup>	8 <sup>a</sup>	6 <sup>a</sup>	5 <sup>b</sup>
PAN	3	4 <sup>a</sup>	2	3	3 <sup>c</sup>	2	1	3 <sup>b</sup>	1	1	3 <sup>b</sup>	3 <sup>b</sup>	2 <sup>b</sup>	3	1	1 <sup>c</sup>
PFCRN	1 <sup>c</sup>	1	2	2 <sup>c</sup>	2	1 <sup>b</sup>	2	1 <sup>b</sup>	2	1	2	2	1	2	1 <sup>c</sup>	1
PMS PRD	1 <sup>a</sup>	1	1	1 <sup>b</sup>	1	1	1	1	—	—	1	1 <sup>c</sup>	1	1	1 <sup>b</sup>	1
PPS	1	—	1	—	1 <sup>b</sup>	1 <sup>a</sup>	1	—	1 <sup>b</sup>	1 <sup>c</sup>	1 <sup>c</sup>	—	1 <sup>c</sup>	1 <sup>c</sup>	1	—
PARM	—	—	1 <sup>b</sup>	—	—	—	1 <sup>c</sup>	—	—	—	—	—	—	1 <sup>b</sup>	—	1 <sup>a</sup>
<i>Total</i>	15	14	17	14	16	12	16	12	10	9	17	13	12	16	10	0

a Presidente.

b Vicepresidente.

c Secretario.

Fuente: Elaboración propia a partir de las crónicas y memorias publicadas por la I ARDF. Cubre todos los periodos ordinarios, excepto el último.

ANEXO 6

PARTICIPACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS COMISIONES Y COMITÉS DE LA II ARDF

Partido	Comisiones																		Comités			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	A	B	C	D		
PRI	14	14	13	14	13	12	11	9	8	10	18	11	17	11	16	9	14	7	8	12		
PAN	2	2	2	3	2	2	4	1	1	1	1	1	2	2	3	1	4	1	1	1		
PRD	2	2	3	3	2	1	1	1	1	1	3	2	2	3	2	1	3	1	1	2		
PFORN	3	3	2	1	1	4	1	1	2	1	1	2	2	2	4	2	3	1	0	3		
PPS	0	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0		
PARM	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0		
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>25</b>	<b>19</b>	<b>26</b>	<b>14</b>	<b>25</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>18</b>		

a Presidente.

b Vicepresidente.

c Secretario.

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por el Centro de Información y Documentación de la ARDF.

## ANEXO 7

CUADRO RESUMEN DE INTERVENCIONES PARTIDISTAS EN LA I ARDF

<i>Tema</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PFCRN</i>	<i>PPS</i>	<i>PRD</i>	<i>PARM</i>
Iniciativas	21	15	27	8	3	10
Propuesta y puntos de acuerdo	63	91	68	67	87	20
Denuncias	1	7	9	4	9	2
<i>Total</i>	85	113	104	79	99	32

Fuente: Elaboración propia a partir de las crónicas y memorias publicadas por la I ARDF. Cubre todos los periodos ordinarios excepto el último.

## ¿QUÉ HACER CON LA MEGALÓPOLIS? PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL VALLE DE MÉXICO

PEDRO MOCTEZUMA BARRAGÁN\*

Cabeza y corazón del sistema político mexicano, la ciudad de México evoca los aspectos más evolucionados de la formación social del país y condensa su desarrollo socioeconómico y cultural. Por otro lado, acumula contradicciones y problemas que la empujan más allá de límites tolerables, generando riesgos para el futuro a los que no se hace frente adecuadamente debido a las rigideces del marco de gobierno actual de esta megalópolis.

Además, la región metropolitana de la ciudad de México representa un ámbito determinante para la vida nacional y se constituye en área cuya dinámica tiene enormes potencialidades y altos riesgos para el porvenir político y económico de México, por las implicaciones derivadas del enorme peso específico de esta región en relación con el resto del país. Por ello cualquier transformación en los modos de gestión de la ciudad incide de manera directa en las relaciones de poder e implica dinámicas de acción-reacción que se reflejan de inmediato en los signos vitales de la República Mexicana.

Un ejemplo de ello es la expansión de la mancha urbana. Dicho proceso ha derivado influencias importantes en la conformación de un conjunto urbano-regional mucho más amplio en el centro del país, constituido por las ciudades de México, Cuernavaca, Cuautla, Toluca, Puebla, Pachuca, Querétaro, San Juan del Río y Tlaxcala y muchas otras poblaciones de menor tamaño. A lo largo de la década de los noventa se avizora un veloz y caótico proceso de conurbación física y socioeconómica.

Al mismo tiempo, el descontento general contra los inconvenientes de la macromegalópolis en que vivimos y sus efectos destructores del entorno social y natural ha generado un discurso que acepta una idea: que la hiperurbanización se debe controlar y evitar.

\* Profesor-investigador del Área Urbana, Departamento de Sociología y de la Maestría de Planeación Metropolitana, UAM-Azcapotzalco.

Sin embargo, de las medidas de aliento a la desconcentración de la mancha urbana metropolitana y a los propósitos de limitar su crecimiento durante el breve lapso posterior a los sismos (1985-1988), se pasó a estimular la creación de zonas de expansión e inversión formales e informales, y a pesar de permanentes soluciones parciales la mancha urbana crece sin control alguno y los problemas de fondo se mantienen.

Aun los planificadores que hablan de desconcentrar la mancha urbana metropolitana se limitan, desde perspectivas supuestamente "realistas", a preocuparse por el marco problemático de la región centro del país, sin definir el contenido de las articulaciones socioeconómicas, políticas, espaciales y ecológicas de dicha estructura, y sin enmarcarla en un programa estratégico de desarrollo integral del conjunto del territorio nacional.

Para entender la naturaleza y el carácter de la problemática relacionada con el llamado Valle del Anáhuac y la conducta de sus pobladores, es importante remitirnos a cuatro ejes de reflexión: uno de ellos es la historia prehispánica de organización y relación entre gobernantes y gobernados; otro, el sistema actual de gestión y participación en la ciudad de México; el tercero, los movimientos sociales urbanos y, finalmente, los problemas de la transición urbana.

## 1. INSTITUCIONES PREHISPÁNICAS

Pocas áreas existían en el planeta con las cualidades del Valle de México para asentar grupos humanos: enorme cantidad de agua potable, clima templado, localización equidistante entre los océanos Pacífico y Atlántico, ubicación en el altiplano, abundante variedad de flora y fauna, tierras fértiles ideales para la producción de alimentos, así como acceso estratégico hacia amplios territorios.<sup>1</sup> La grandeza de las sociedades asentadas en el Anáhuac y su modo maravilloso de armonizar las relaciones entre una de las primeras y más grandes sociedades de masas y uno de los más ricos, benévolos y hermosos valles del mundo, está todavía en la raíz de nuestros procesos urbanos.

La lógica de la participación popular en las colonias y barrios de la ciudad de México está más influida por las tradiciones prehispánicas de lo que percibimos con ojo superficial. La cultura ancestral del Anáhuac

<sup>1</sup> Roberto Eibenzchutz, *Las ciudades mexicanas en la última década del siglo XX*, México, IIEC-UAM Xochimilco, 1989, pp. 9 y 10.

nutre todavía las prácticas sociales y determina actitudes no comprensibles para el observador que se base en modelos teóricos conceptuales ajenos a nuestra experiencia.

Un primer aspecto interesante que debe destacarse es la diferencia cultural entre la concepción española del tiempo y el espacio y de los pueblos nahuas. La noción de tiempo, para los anahuacas era uno de los cinco elementos fundamentales de la existencia y de la vida. Cáhuitl, el tiempo, constituía el orden y la medida del movimiento, el ritmo; por eso, como señalan sus tradiciones, antes de que hubiera tiempo existieron cuatro etapas o soles. El concepto náhuatl de tiempo está íntimamente vinculado al momento del florecimiento de un proceso y determinado por éste. Más que un concepto teórico y abstracto, como es en la cultura de los peninsulares, el tiempo para los anahuacas es de contenido práctico y concreto.

Lo mismo sucede con el concepto de espacio; en la lengua náhuatl ni siquiera existe un término equivalente a la palabra espacio. Su modo de expresión es por medio de los vocablos centlamanían, lugar donde están todas las cosas, o yeyan, estancia, siempre acompañada del lugar específico que se quiere referir.

El modo de vivir el tiempo y el espacio, no sólo en el seno de las comunidades indígenas, sino entre las capas populares profundas (y aun en nuestra cultura mestiza en general), está ciertamente influido por nuestra cultura original y marcha a contrapelo de los tiempos modernos impuestos por la globalización capitalista.

Las prácticas del México profundo están determinadas por un ritmo del quehacer popular que parte de una visión tanto de lo cotidiano como de la evolución histórica, enteramente distintos a la cultura occidental dominante.

Por ello las formas y el ritmo en que los sectores populares se adecuan a los mecanismos de acumulación capitalista y a los actuales patrones de la etapa urbano-industrial corresponden a la tensión generada entre la lógica dominante y los modos comunitarios de percepción de la vida; estos últimos no sólo se refuncionalizan sino que a su vez influyen e inciden en dicha lógica, dejando su huella.

Esto sucede también en relación con las instituciones, que en el caso de la cultura del Anáhuac se basaban en el derecho consuetudinario, refiriendo al conjunto de una organización política que de hecho y de derecho se va desarrollando y modificando de acuerdo con las costumbres repetidas, observadas, modificadas o desarraigadas, que constituyen la tradición. Para ellos, la costumbre, tlamaniliztli, las cosas como están, significa la realidad concreta.

La organización política y el sistema de gobierno en los pueblos del Anáhuac no correspondían a un tipo ideal, en función del deber ser, como es el caso europeo, sino que constituyen un prototipo, que se enfoca a los hechos y se adapta a las circunstancias económicas, geográficas y sociales.<sup>2</sup>

En cuanto a la relación entre las autoridades y la población, es interesante considerar que a las bases populares se les llamaba macehuales, es decir: mercedos. La concepción fundamental en esta relación se cimentaba en el espíritu de servicio de los gobernantes hacia la población; así, se elegía a los gobernantes, entre otras cosas, por su voluntad de servicio público.

La conformación actual de la cultura política mexicana, si bien descansa en una diversidad de factores, mantiene una huella profunda de una historia milenaria que no ha sido borrada en los últimos 500 años. Ello genera actualmente costumbres y respuestas populares que no coinciden con las expectativas de los agentes modernizadores en nuestra ciudad.

Otros elementos que hay que tomar en cuenta son las notables bases territoriales que tenía la cultura del Anáhuac: el calpulli rural (autónomo y disperso); el calpulli urbano (autónomo y concentrado a manera de barrio); la región o icniúhtli de calpóltin (hermandad de caseríos); el tecúyotl (territorio o señorío autónomo pero con autoridad dependiente del Estado); el hueytlahtocáyotl (Estado o gran gobierno); la federación de estados llamada tlatacaicniuhyotl (hermandad de gobernantes); para llegar finalmente a la Confederación del Anáhuac, llamada Hueytlahtocáyotl Icníuhyotl.<sup>3</sup>

Además de lo anterior debemos destacar la importancia de un segundo elemento de análisis, las asambleas, que tenían un papel destacado en las sociedades mesoamericanas, a diferencia del sistema representativo europeo en el cual el individuo que detenta la autoridad delegada se autonomiza de la base social que lo eligió y decide a su personal arbitrio las cuestiones de interés público relacionadas con su cargo, produciéndose la ficción jurídica de la representación formal, la cual, después de su elección, actúa a su arbitrio, desprovisto de responsabilidad y control efectivo.

En el Anáhuac la asamblea es la que representa el querer colectivo; sus miembros definen y formulan dicha voluntad, como custodios y defensores de las costumbres de la comunidad. Prácticamente toda decisión relativa a la vida comunitaria se tomaba en asamblea de acuerdo con el sentir general

<sup>2</sup> Ignacio Romerovargas, *Los gobiernos socialistas del Anáhuac*, México, Calpulli, 1978, pp. 16 y 17.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 20 y 21.

y la tradición.<sup>4</sup> Se llevaban a cabo asambleas de hombres, de mujeres y asambleas de consejo.

Aunado a lo anterior, los servicios públicos o la comunidad se prestaban por medio de comisiones de vecinos en las que todos, bajo el mando de jefes designados en la asamblea o por la autoridad, colaboraban en riguroso turno rotativo: su número variaba en relación con la tarea que se debía: servicios de limpia, arreglo de caminos, calzadas y canales, etcétera.

Como veremos más adelante, esta cultura de participación es el fundamento de las formas comunitarias de trabajo socializado que están en la base de la urbanización popular y en los cimientos de nuestras comunidades modernas.

Otro rasgo que importa resaltar en la medida en que sigue vigente en algunas organizaciones populares e incluso persiste en parte de la cultura política mexicana, es el tratamiento del conflicto, tendiente, en primer lugar, a buscar el consenso y en caso contrario a medir la correlación de fuerzas y negociar puntos de equilibrio.

Las decisiones importantes en el Anáhuac se discutían largamente, hasta llegar a un consenso. La lógica de mayoría y minoría no era la puerta de entrada para la toma de decisiones; en un concepto del tiempo ajeno al eficientismo productivista, era preferible agotar y depurar los argumentos en favor y en contra de una propuesta y, asumiendo las contradicciones, buscar las vías armónicas de solución, que arrancar decisiones apresuradas.

A pesar de que a lo largo de 500 años de dominación, las situaciones límite a que han sido expuestos los sectores populares y la cultura implantada por los europeos han provocado dramáticos estallidos de violencia o inhumanas formas de sumisión, en los procesos de organización popular más vitales, aun en el periodo reciente, se puede encontrar esta búsqueda de consenso para solucionar contradicciones en el seno del pueblo. También es posible detectar luchas sociales que buscan hasta el agotamiento canales viables de solución a sus problemas evitando el enfrentamiento violento o la sumisión.

Por otro lado, la sociedad mexicana usa todavía sutiles medios de medición de las fuerzas en conflicto y de aplicación de soluciones a los problemas, de acuerdo con márgenes de correlación de fuerzas sensibles a la búsqueda de equilibrios. Esto, como herencia de los modos de organizar la guerra, de obtener tributos y de realizar alianzas en Mesoamérica.

<sup>4</sup> *Ibid.*

Al momento de la invasión española, se avanzaba aceleradamente hacia un sistema de dominación que tenía como uno de sus rasgos más agudos el centralismo que ejercía México-Tenochtitlán dentro de la Triple Alianza y hacia el conjunto de la Confederación del Anáhuac.

Esta hegemonía centralizadora fue una de las principales causas del descontento entre los diversos pueblos mesoamericanos y que hizo posible su alianza con los europeos ante el espejismo de un cambio que muy pronto se convirtió en una sangrienta derrota para el conjunto de las naciones y etnias que poblaban nuestro territorio en el siglo XVI.

## 2. EL SISTEMA ACTUAL DE GOBIERNO Y PARTICIPACIÓN EN LA CIUDAD

Los rasgos de centralismo señalados para finales de la hegemonía azteca en el Anáhuac, se profundizaron con otros métodos a lo largo de la Colonia, periodo en el cual todo el sistema económico, político y cultural se ubicó en la capital de la Nueva España, levantada sobre las ruinas de México-Tenochtitlán.

En la época independiente esta tendencia se mantuvo; el excesivo centralismo ejercido por los primeros gobiernos republicanos, combinado con la falta de una atención adecuada hacia las grandes provincias del norte, produjo la pérdida de la mitad del territorio nacional. Hoy, el sistema de gobierno reproduce, aunque refuncionalizada, esta característica.

Si bien el Distrito Federal se considera en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como una entidad jurídico-política, al igual que cualquiera de los demás estados de la Federación tiene, sin embargo, en su calidad de sede de los poderes federales, un régimen político de excepción.

La Constitución le confiere al Presidente de la República la titularidad del gobierno del Distrito Federal y la facultad de nombrar y remover a un funcionario, en quien delega dicha responsabilidad. El Presidente nombra también al Procurador de Justicia del Distrito Federal, y a los integrantes del poder judicial. Asimismo, el poder legislativo lo ejerce el Congreso de la Unión, el cual tiene la atribución de expedir leyes para el Distrito Federal,<sup>5</sup> a pesar de la existencia de la Asamblea de Representantes.

Este régimen de gobierno para la capital del país existe no sólo en los Estados Unidos de América como suele señalarse, sino que tiene también un antecedente histórico en el Anáhuac, ya que en el corazón de Tenochtitlán

<sup>5</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

estaba la ciudad gubernamental, sede del gobierno de la Federación denominada Tlahtócan, lugar de gobernantes, con grandes edificios donde se alojaban las funciones de autoridad.

Una vez consolidada la Revolución mexicana, fueron creados simultáneamente dos ejes del sistema político nacional en el mismo año de 1928: el Partido Nacional Revolucionario y la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Nacionales. Dicha Ley está ligada a la campaña reeleccionista de Álvaro Obregón, quien presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa de que el gobierno del Distrito Federal fuera ejercido por el propio Presidente de la República, por medio de un jefe de departamento, aboliendo, así, los municipios en el Distrito Federal y con ello el contrapeso que pudiera significarle al presidencialismo la convivencia con una autoridad electa en la sede de los poderes federales. De entonces acá, las autoridades centrales y delegacionales de la capital dependen directamente del Presidente y están supeditadas al juego político del partido oficial.

Entre las comunidades urbanas y las autoridades delegacionales media un abismo, zanjado en apariencia por diversas fórmulas de participación ciudadana consistentes en una serie de órganos e instancias parciales (Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, el Consejo de Desarrollo social, etc.) que producen efectos parciales y secundarios, en el marco de una gestión vertical ejercida por el Presidente, el Regente y los delegados. Éstos tienden incluso a anularse entre sí en cuanto se refiere a la capacidad de iniciativa propia y reflejo de aspiraciones ciudadanas.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), que Rocio Corona y Mario Bassols estudiaron a profundidad en el capítulo anterior, es un órgano *sui generis* creado tras el debate sobre la democracia en el Distrito Federal que se dio tras los sismos. La propuesta inicial de constituir un Congreso local, respaldada por importantes sectores de la sociedad civil y al interior del propio régimen del presidente Miguel de la Madrid, fue desechada en 1987 para convenir en un órgano sin facultades legislativas y limitado a emitir bandos, ordenanzas y reglamentos, así como a funciones de gestoría y buenos oficios.

Esta instancia, integrada por 66 asambleístas elegidos en elecciones federales, ha sido, sin embargo, receptáculo de las distintas expresiones de inconformidad ciudadana y canal de expresión pública plural, ha contribuido a la distensión en ciertas capas y esferas de la vida capitalina y ha sensibilizado a los partidos políticos ante la problemática urbana.

El Consejo Consultivo de la Ciudad de México tampoco cuenta con atribuciones para la toma de decisiones. Concebido en 1928 como figura

asociada al Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien designaba a sus miembros, se convirtió en los años setenta en un aparato de control vecinal, ya que se abrió un proceso de selección de 40 000 jefes de manzana, bajo la ciudadosa supervisión delegacional. Éstos, a su vez, nombraron a 1 652 presidentes de las Asociaciones de Residentes, quienes eligieron a los 16 presidentes de las Juntas de Vecinos Delegacionales. El método de elección indirecta y por niveles descrito permitió a las autoridades filtrar en cada etapa a los elementos considerados como opositores, para evitar que miembros de procesos sociales ajenos al PRI en las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales adquirieran representatividad.

La última elección, realizada en marzo de 1989, se hizo con el fantasma del 6 de julio de 1988 (cuando el PRI obtuvo tan sólo 27.61% de los votos en el Distrito Federal) todavía campeando por la ciudad y mostró tanto los límites de la política de concertación, como el subjetivismo de los nuevos actores urbanos surgidos en 1987 que apostaron a una nueva mayoría mecánica. Con relación a lo primero, los funcionarios del Departamento del Distrito Federal (DDF) encargados de organizar las elecciones de jefes de manzana, eliminaron de la convocatoria a los presidentes de las Asociaciones de Residentes todavía en funciones, por dudar de su lealtad a las autoridades; ello oscureció de origen todo el proceso. La elección no se llevó a cabo en 11 000 manzanas (alrededor del 25% del total) y el abstencionismo fue de 60%; el proceso se realizó al vapor y faltó información sobre candidaturas, formas y lugares de elección.

Por otro lado, las organizaciones de oposición se hicieron falsas ilusiones sobre el sentir ciudadano. Suponiendo que desde 1988 contaban con una mayoría automática en la ciudad, centraron la discusión en la Convención de Anáhuac sobre los repartos de posiciones y, en particular, la candidatura a una supuesta presidencia del Consejo Consultivo de la Ciudad de México, olvidando por completo el trabajo de base indispensable para avanzar con métodos de elección tan adversos.

El resultado en dicha coyuntura fue extremadamente pobre en 14 de las 16 delegaciones, haciendo excepción sólo las delegaciones de Tlalpan e Iztapalapa, donde las fuerzas democráticas hicieron modestos avances en las Asociaciones de Residentes, pero sin incidir siquiera en las Juntas de Vecinos.

En 1989 se formó una nueva instancia de carácter consultivo: el Consejo de Desarrollo Social y de Fomento Económico, que después de un llamativo comienzo dejó pronto de operar pues provocó recelos entre el liderazgo de la ARDF a causa de su protagonismo en materias donde ésta también tiene injerencia, como es el caso de la política hidráulica para el

Distrito Federal que el presidente Salinas de Gortari puso en práctica a partir de las propuestas del Consejo de Desarrollo Social.

Los múltiples foros de consulta popular sobre los problemas de la ciudad (transporte, seguridad pública, calidad de vida, etc.), encaminados a obtener el consenso de los medios en torno a procesos de toma de decisión cupulares, no han abierto espacios reales de participación ciudadana. El Estado se basó en el sistema de control, articulado a la figura del líder gestor —versión mestiza del sistema de cacicazgos creado por los conquistadores en el siglo XVI—, y desde 1964 ha ido incorporando crecientemente al sistema de partidos a la discusión de la problemática urbana, deslizándose a esta apuesta como vía para canalizar las inquietudes sociales que surgieron a partir de los sismos.

### 3. PARTICIPACION COMUNITARIA Y MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS

La participación social en el Valle de México presenta una panorámica compleja y desigual; es mayor en los pueblos y barrios tradicionales que en los nuevos asentamientos; es más fuerte en áreas organizadas por el movimiento urbano popular que en las no organizadas o que están agrupadas formalmente por grupos afiliados al partido oficial.

En ambos casos, tanto en pueblos y barrios, como en el movimiento urbano popular, el factor de cohesión más elevado es la identidad comunitaria que se alimenta de prácticas tradicionales para impulsar la participación: el tequio o faenas dominicales para abrir caminos, nivelar terrenos, construir infraestructura de servicios, etc.; la fiesta patronal, los aniversarios de las colonias o las celebraciones comunitarias; las asambleas comunitarias y las asambleas de mujeres.

Los procesos de participación comunitaria en la ciudad de México han estado enmarcados históricamente en la lógica de las autoridades locales y centrales, pero es importante destacar la iniciativa autónoma que los genera y cohesionan. Esta situación ha derivado en procesos de participación independientes del Estado, de los cuales destacan las luchas inquilinarias de los años veinte en el centro de la ciudad, los movimientos de las colonias populares (Escuadrón 201, Carrera Lardizábal, Ricardo Flores Magón) reprimidos por el alemanismo y, finalmente, el movimiento urbano popular reciente.

Todavía hacia finales de los años sesenta, la forma de participación social en la problemática urbana dependía de la relación entre un líder gestor y los funcionarios miembros del Estado benefactor y su partido. No es

sino hasta el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, tras el movimiento estudiantil de 1968, cuando las comunidades urbanas, desde distintas vertientes, principalmente universitarias y eclesiales de base, comienzan a desarrollar formas de participación independientes, organizadas como grupos de presión local y ayuda mutua o movimientos contestatarios a medidas oficiales. Éstos son más frecuentes en la periferia de la ciudad, en áreas segregadas, sin infraestructura urbana y de entornos difíciles (Sierra de Santa Catarina, Pedregales del Sur, barrancas de Naucalpán y Tlalnepantla, vaso del lago de Texcoco). Es ahí donde nacen los movimientos de colonias de los setenta que además de obtener mejoras parciales y proceso de concientización, se vinculan a procesos sociales de otros sectores, como es el caso de la lucha de la Tendencia Democrática del sindicato de electricistas dirigida por Rafael Galván en 1976. Después de un periodo de reflujo, reaparecen para formar la Regional del Valle de México de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) en 1981.

Ésta es una etapa de desarrollo y consolidación del movimiento urbano metropolitano, el cual supera su localismo y comienza a apuntar hacia metas más generales. Es el caso de las jornadas de lucha contra la carestía de la vida en 1982 y contra la Ley de Hacienda en 1984; el proceso para organizar movimientos autogestivos de diseño y urbanización y habitación popular centrado en el Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO) en 1984, etcétera.

Cuando en septiembre de 1985 los sismos lanzan a sectores del centro de la ciudad y a fragmentos de la clase media a la lucha urbana y la sociedad civil reconoce la existencia del movimiento urbano-popular en la ciudad de México, éste ya era un mozalbete en pleno desarrollo organizativo y con años de experiencia en cuestiones de vivienda, abasto, mujeres, educación, salud, etcétera.

### *Formas de Relación entre el Estado y la participación social*

a) *Mediatización, división, cooptación.* Al surgir movimientos sociales que levantan demandas reivindicativas, pero que han construido formas de organización y conciencia insuficientes, el Estado tradicionalmente busca asimilar la energía popular desplegada en las acciones colectivas comunitarias para enmarcarla en sus fines y propósitos burocráticos o de partido; sin embargo, crecientemente se autonomizan los procesos cívicos y salen del control estatal. En ese caso el aparato oficial acostumbra adelantar soluciones parciales a la problemática, al margen de la comunidad que levan-

ta las demandas (suele llamarse "arrancar banderas") sin reconocer como interlocutor al movimiento que las generó, e incluso descalificándolo.

Así, el Estado busca evitar que las bases identifiquen los logros obtenidos con la lucha y el liderazgo social previo al momento de alcanzarlos, obstaculizando de esa forma el proceso de aglutinamiento autónomo de los beneficiados, apareciendo por lo tanto el Estado como único benefactor. La situación anterior se presenta comúnmente en movimientos espontáneos, en los cuales el liderazgo brota naturalmente de los miembros activos de las clases subalternas que destacan en la lucha reivindicativa y al hacerlo son asimilados por el Estado y por las prácticas dominantes.

Asimismo, el Estado ha mostrado habilidad para desviar y filtrar las demandas populares a fin de conducir los tratos a terrenos más favorables a él. Para ello utiliza diversos mecanismos: *a)* reduciendo las exigencias iniciales a objetivos mínimos y secundarios (esto explica la gran propaganda al programa "hoy no circula" en un contexto de grave contaminación); *b)* trasladando las demandas a instancias donde tiene más capacidad de rechazo, desgaste o maniobra, cosa fácil de lograr si se toma en cuenta la mole administrativa que se hace cargo de los distintos problemas urbanos; *c)* dispersando en el proceso a los participantes, mediante soluciones particulares e individuales, y *d)* limando o diluyendo los contenidos políticos de las demandas ciudadanas, sobre todo las de mayor riesgo para las prácticas oficiales, y destacando los aspectos economicistas o reivindicativos de los procesos sociales.

Esta política la acompaña con esfuerzos para dividir a los procesos sociales mediante tratos preferenciales a ciertos grupos o dirigentes, negociaciones separadas y ofertas diferenciadas que disloquen la unidad y provoquen enfrentamientos entre sus miembros. Por último, genera mecanismos de cooptación de los miembros destacados de la comunidad con ofrecimientos económicos, canongías o privilegios que dan vigencia a la frase de Álvaro Obregón, creador del actual orden de cosas en el Distrito Federal: "No hay general que resista un cañonazo de 50 000 pesos."

La política desplegada por el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) encaja dentro de estas pautas, en la medida en que se dirige a las zonas donde los partidos opositores al régimen obtuvieran altas votaciones en las elecciones recientes y condiciona los apoyos a diferentes modos de subordinación a los intereses políticos de los gestores locales del recurso. Asimismo, es de subrayar que el Pronasol no tiene una lógica urbana propiamente dicha y, por tanto, incide en procesos muy particulares sin un marco más amplio que les otorgue sentido propio.

b) *Las negociaciones.* Cuando los movimientos avanzan y se consolidan como organizaciones capaces de asumir la representación de sus bases —al contar con la fuerza para imponerse como interlocutores ante el Estado— y además desarrollan formas de lucha que logran ejercer presión para que se discutan sus demandas, se abre el mecanismo de la negociación. Si bien la concertación ha sido pregonada como sello distintivo del actual gobierno del Distrito Federal, esta política se ha ensayado sobre todo con la iniciativa privada y con los inversionistas extranjeros, más que con los habitantes urbanos.

En la actualidad es más frecuente la política de negociaciones coyunturales de acuerdo con los conflictos más relevantes para las autoridades; para lograr abrir este espacio se requiere que el movimiento haya generado condiciones que obliguen a los representantes del Estado a negociar, o bien, el que aquél sepa aprovechar coyunturas políticas favorables para el entendimiento de ambas partes en objetivos parciales y específicos.

Requiere además de la identificación de demandas alcanzables y propuestas que las hagan operativas. Implica que ambas partes obtengan ciertas peticiones y cedan otras. Implica argumentación y convencimiento.

Un caso relevante de estas formas de relación es el Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción, firmada por organizaciones de damnificados, instituciones civiles y el gobierno federal en mayo de 1986. En esa coyuntura se recuperó la tradicional búsqueda de consensos y acuerdos de cara a la correlación de fuerzas heredada de las sociedades mesoamericanas; sin embargo, representa una excepción hecha posible por las circunstancias que lo generaron: el terremoto, la coyuntura predominante en vísperas del Mundial de Fútbol realizado en México y el hecho de haberse definido en el año previo a la sucesión presidencial de Miguel de la Madrid.

El Estado mexicano ha tendido a establecer mecanismos negociados para solucionar los problemas de las comunidades organizadas cuando éstas tienen la capacidad de sostener el proceso; sin embargo, es frágil sin una preparación y seguimiento cuidadosos y el Estado lo abandona en cuanto las condiciones se lo permiten, no sin antes haber sistematizado las ideas viables para aplicarlas posteriormente mediante los canales oficiales dirigidos a las bases sociales del partido de Estado. Tal es el caso, por ejemplo, del proceso de diálogo entre el Frente Metropolitano, formado por la CUD, la Asamblea de Barrios y la CONAMUP y una comisión compuesta por el regente de la ciudad, entonces Ramón Aguirre Velázquez, y el secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Manuel Camacho Solís, de donde se de-

rivó el Plan Casa Propia anunciado el 18 de septiembre de 1987 en ocasión del Año Internacional de "Los Sin Techo".

#### 4. CONCESIONES

Cuando el movimiento avanza, está más organizado y tiene un alto grado de cohesión, cuando logra acumular fuerzas y ponerlas en juego en coyunturas favorables e impulsar formas de lucha adecuadas, es capaz de arrancar concesiones al Estado, que se ve obligado a reconocer al interlocutor y ceder en sus demandas. Un ejemplo de ello es el proceso de otorgamiento de licencias de construcción a 2 001 familias del predio El Molino, en Iztapalapa, en septiembre de 1985, al que originalmente se habían opuesto tanto el DDF como la Delegación de Iztapalapa.

#### 5. DESGASTE Y DESARTICULACIÓN

Cuando los movimientos rebasan la tolerancia estatal, sin contar con mecanismos de disuasión, éste pone en práctica medidas de desgaste y desarticulación de las dinámicas y organizaciones opositoras, como el bloque de las demandas populares, el uso de medidas administrativas coercitivas, la inducción de dinámicas disruptivas en el seno de las comunidades, las campañas de intimidación, etcétera.

#### *Una sola ciudad, dos entidades distintas*

Los problemas del Área Metropolitana de la Ciudad de México aumentan su complejidad conforme ésta se extiende a dos entidades distintas, con diferente régimen de gobierno y problemas propios.

La marea de los problemas metropolitanos se desbordó desde el Distrito Federal hacia el vecino estado de México, en la etapa expansiva de la ciudad de México, debido a dos factores, el primero de ellos, derivado de la política del llamado "Regente de Hierro" (Ernesto P. Uruchurtu, quien dirigió la ciudad bajo tres presidencias de la República, de 1952 a 1966), consistió en impedir la expansión urbana, mediante la prohibición de los fraccionamientos en el Distrito Federal. El segundo, provocado por la avidéz especulativa de los grupos políticos hegemónicos en el estado de México.

La irregularidad en la tenencia de la tierra, la venta clandestina de suelo, las carencias de servicios públicos, las malas condiciones de salud (que

en 1991 provocaron brotes de cólera), y los problemas de abasto, etc., son estructuralmente más graves en el estado de México que en el Distrito Federal.

Aunque los habitantes del área conurbada bajo la jurisdicción del estado de México tienen el derecho ciudadano de elegir a sus autoridades estatales y municipales, sufren, por otro lado, abundantes trabas objetivas para una gestión urbana democrática. Los niveles de ignorancia y miseria en las zonas populares, la falta de conductos abiertos a la participación social, la corrupción y el autoritarismo ofrecen una perspectiva general más oscura que en el Distrito Federal.

Los principales aspectos de la vida cosmopolita de la capital están interconectados con la otra cara de la luna, bajo la jurisdicción del estado de México. La historia política ha escindido en grandes líneas a la metrópoli entre habitantes de primera (los residentes del Distrito Federal) y de "segunda" (los pobladores del estado de México), con enormes franjas limítrofes en donde el vacío de poder permite que se instale la arbitrariedad y la ley de la selva, como es el caso de las colonias San Felipe de Jesús, en el norte, y Emiliano Zapata, en el oriente del Distrito Federal.

## 6. LA TRANSICIÓN URBANA

Los problemas del Área Metropolitana de la Ciudad de México están haciendo crisis. La contaminación ambiental, el acaparamiento especulativo del suelo y la escasez de vivienda, los desalojos y lanzamientos, la carencia de agua y drenaje, la falta de servicios públicos, así como el aumento de la delincuencia, la irregularidad en la tenencia de la tierra, la ineficiencia del transporte, la insuficiencia del servicio de limpia, el deterioro de la salud popular, y el desabasto etc., se acumulan y desbordan.

Tres aspectos de la política del régimen de Carlos Salinas de Gortari inciden directamente en la problemática del Área Metropolitana de la Ciudad de México: la dinámica desatada por las modificaciones al artículo 27 constitucional en materia agraria, el proceso de atracción de inversiones extranjeras hacia la megalópolis y la carencia de propuestas serias de democratización de la gestión urbana y la participación social en la ciudad.

En relación con lo primero, los procesos de compraventa de tierras ejidales y comunales que se desataron con el solo anuncio de la iniciativa salinista de reformas al artículo 27 constitucional, abrieron un periodo de especulación masiva con el suelo que tendrá dos aspectos negativos para el equilibrio de la gestión de las condiciones de vida urbanas: en primer lugar,

los campesinos que vendan sus parcelas, gasten su dinero y no encuentren empleo en el campo, o los que inviertan sus recursos en actividades productivas o de servicios en las ciudad y que tenderán a acelerar la migración campo-ciudad.

En segundo lugar, al permitirse que los grandes capitales inmobiliarios controlen las reservas territoriales de origen ejidal o comunal para darles uso habitacional, las posibilidades de tierra barata para la masa de inmigrantes disminuirán y con ello puede aumentar la presión social por suelo y vivienda, pues se habrán cerrado los canales populares tradicionales de acceso al suelo que operaban como válvula de escape al problema.

Si bien la iniciativa de ley aprobada por la Cámara de Diputados en diciembre de 1991 considera la permanencia del fundo legal de los ejidos, la superficie parcelada es suficientemente importante como para modificar las pautas existentes en el mercado de suelo.

Por otro lado, las reformas a la Constitución en materia agraria no prevén la problemática específica del borde rural-urbano y el efecto de la nueva dinámica tanto en las zonas agrícolas colindantes con las ciudades, donde se ha hecho común la "siembra de casas", como en el crecimiento en los cascos urbanos de poblados cercanos a las ciudades que pertenecen al fundo legal de los ejidos. En cuanto a los procesos de estímulo a la inversión extranjera implantada en la ciudad de México, éstos han torcido en sentido inverso las manecillas del reloj descentralizador al intensificar la aglomeración de actividades productivas y de servicios en la capital del país. Estos procesos incluyen, además, la irrupción del capital inmobiliario transnacional en los procesos urbanos y el ingreso a la competencia de corporaciones extranjeras en el campo de la ingeniería, la arquitectura y el urbanismo, con efectos imprevisibles en la ciudad y sus actores.

Por último, desde 1988 hay continuas alusiones oficiales a una reforma política en el Distrito Federal; sin embargo, no existe consenso dentro del Partido Revolucionario Institucional con respecto a su profundidad, lo que generó fricciones al interior del gobierno e incluso entre los propios candidatos priistas.

Esta dinámica fue abierta el 16 de abril de 1991 por el Regente de la Ciudad de México, Manuel Camacho Solís, quien propuso en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal desarrollar "nuevas formas de representación política directa" para "evitar hacer ingobernable el Distrito Federal" sin romper los equilibrios,<sup>6</sup> y luego, bajo la presión de la contien-

<sup>6</sup> *Excélsior*, 17 de abril de 1991, primera plana.

da político-electoral y el fantasma del 6 de julio de 1988, llegó a sugerir que "en su momento, en esta capital habrá un gobernante elegido por el pueblo".<sup>7</sup> El entonces candidato a senador para el Distrito Federal por el PRI, Manuel Aguilera Gómez, continuó en la línea anteriormente trazada por Camacho Solís, profundizándola en un tono liberalizador. Sin embargo, fue bruscamente cuestionado por Marcelo Ebrard, candidato plurinominal a la Asamblea de Representantes por el mismo partido, quien advirtió a Aguilera que "alterar las condiciones del gobierno de la capital afectaría seriamente los términos del pacto federal mexicano" e insinuó que el candidato a senador hacía campaña "en contra de las tesis priistas".<sup>8</sup>

La transición hacia modos de gestión alternativos implica, en primer lugar, un cambio de actitud a fin de buscar ópticas globales enraizadas en el interés de la comunidad y, en segundo, una responsabilidad creativa (a nuevos problemas, nuevas soluciones). Los diversos grupos de oposición inscritos en el sistema de partidos coinciden en ubicar las soluciones a los problemas del área metropolitana de la ciudad de México dentro de marcos convencionales. No toman en cuenta la naturaleza profunda de la problemática urbana.

Los problemas de la ciudad presentan dos dimensiones: una enorme masa de población densamente aglomerada con un sinnúmero de problemas a nivel local y una compleja red de infraestructuras de gran escala. En el nivel micro, no existen actualmente instancias viables de participación local. Los innumerables problemas de calle, de manzana o de tipo vecinal, son normalmente ignorados por las lejanas autoridades delegacionales, y las soluciones propuestas por los de abajo, desoídas y bloqueadas. No hay unidades de participación sociopolítica a la medida y al alcance de la población.

En el nivel macro, la Coordinación Metropolitana, creada en 1989 y que intentó coordinar cuestiones vitales relacionadas con el sistema hidráulico y el transporte entre el estado de México y el Distrito Federal, perdió el paso desde el arribo de Ignacio Pichardo Pagaza al gobierno de esa entidad.

Paradójicamente, los problemas del área metropolitana se agudizan tanto por la falta de democracia entre sus habitantes como por la falta de centralización en el manejo de los complejos problemas técnicos de la megalópolis. Abrir soluciones, tanto para la base como para la cúspide de la entidad

<sup>7</sup> *Excélsior*, 19 de junio de 1991, primera plana.

<sup>8</sup> Columna Frentes Políticos de *Excélsior* 11 de julio de 1991.

megalopolitana, requiere una nueva fórmula política concebida de cara a la realidad y no bajo el peso de las tradiciones ciudadanas decimonónicas importadas de las sociedades europeas.

Esta fórmula sólo sería posible en condiciones de transición democrática y bajo una óptica flexible que integre dicho proceso como parte necesaria de la transición urbana hacia un modo de organización socioespacial alternativo que no privilegie los intereses de la ciudad por encima de los del campo, los de la industria a costa de la naturaleza, y los del centro a costa de la periferia.

La vieja propuesta del estado 32, levantada por una amplia gama de partidos políticos con diversos matices, parte de una concepción opuesta a lo señalado, ya que formalizaría una superentidad que concentraría cerca de la tercera parte del producto interno bruto, la cuarta parte de la población y que reforzaría la centralización del poder en una pequeña porción del país, creando peligrosos desequilibrios con el resto de la nación, todo a cambio de una democracia formal encabezada por un gobernador, que en ninguno de los demás estados de la federación ha mostrado ser figura que pivotee la organización comunitaria profunda y la participación social amplia.

La elección de un gobernador del estado de Anáhuac, que concentraría sobre sus espaldas la responsabilidad sobre una entidad con una población mayor que la total de decenas de países, poco aportaría para dar solución práctica a los problemas de gestión y participación comunitaria hacia adentro y hacia afuera de la ciudad de México. Hacia adentro porque esta propuesta no considera las tareas organizativas y educativas de la gestión comunitaria de tipo horizontal. Y hacia afuera, porque al concentrarse el poder en una superentidad se mantendría la preeminencia de la megalópolis central con respecto al interior del país y se descuidaría el desarrollo integral del territorio mexicano.

Transformar la ciudad hace necesario, valga la redundancia, repensar la ciudad. Para hacerlo, es imprescindible tomar distancia de las dinámicas y los intereses particulares e inmediatos que asfixian la convivencia urbana y absorben sus recursos de manera aparentemente irremediable, como si se tratara de un agujero negro. Sólo una praxis orientada activamente a la construcción de una nueva cultura comunitaria con criterios ecológicos y sociales puede superar los enormes obstáculos que se interponen en el horizonte y producir los cambios que todos deseamos en beneficio de la ciudad y el país en una perspectiva integral.

El proceso de hiperurbanización, la destrucción del ambiente y la aglomeración poblacional en la megalópolis presentan un panorama complejo

y difícil. Dicha realidad produce un efecto contradictorio, pues mientras por un lado es ya urgente una reforma urbana integral que permita la transición hacia un nuevo modo de gestión urbana; por otro, la inercia de dicho proceso y el peso de los intereses involucrados en él son tan poderosos que inhiben los procesos de cambio.

Para superar la parálisis es necesario reflexionar sobre la cultura de participación de la cual somos herederos, no sólo por la riqueza filosófica y organizativa que contiene, sino también porque dicha cultura es producto de una sociedad de masas que hasta 1521 daba respuestas admirables a un pueblo agrícola que supo percibir las condiciones naturales del Valle de México y armonizarse con ellas. Dicha reflexión nos permite entender cómo opera todavía en lo profundo esta cultura ancestral en nuestras acciones cotidianas y nos da claves para la actividad transformadora.

Es importante destacar dos elementos en los modos de gestión prehispánicos: uno es la definición de las bases sociales populares como *macehuales* (merecidos) y la óptica de servicio al pueblo que fundamentaba las tareas de gobierno; el otro es la concepción que está detrás de la forma de organización básica: el *calpulli* (casa grande). A diferencia del individualismo europeo, la sociedad mexicana concebía dos ámbitos de vida, el nuclear y el comunitario, haciendo responsables a sus miembros de la armonía entre ambos.

La etapa colonial aniquiló no sólo a millones de habitantes de Mesoamérica sino también a gran parte de las formas de vida y organización comunitaria, disgregándolas y atomizándolas, destruyendo los modos de gobierno y las iniciativas de participación popular venidas de abajo e impuso una estructura vertical y autoritaria que todavía opera en el Distrito Federal en la forma de Regencia y delegaciones políticas.

La sociedad ha sufrido profundos cambios desde comienzos de este siglo y ha recobrado su carácter masivo; ello le permite repensar sus condiciones de vida y la obliga a volver la vista hacia la comunidad. Esto hace necesario reconsiderar el tamaño de las unidades de gestión, los modos de participación en la base, las formas de centralización globales y el modelo productivo que corresponden a la realidad actual del Valle de México.

La transición democrática es la primera condición para realizar una reforma urbana integral; la tentación permanente ante las autoridades fieles al partido de Estado de contener los cambios, el gradualismo paralizante y la política de gatopardo tienen límites precisos que tarde o temprano serán rebasados para dar lugar a la voluntad participativa de los habitantes de la ciudad.

El centralismo es otra visión equivocada que genera desequilibrios

entre el área metropolitana de la ciudad de México y el resto del país, dentro de ésta misma y entre el Distrito Federal y el estado de México. La renuncia del actual régimen a sus iniciales intenciones descentralizadoras es uno de sus más graves errores políticos, pues se requieren una visión global y fórmulas de orientación del proceso de transformación de la ciudad que pongan límites a las dinámicas negativas de la macrocefalia urbana.

En el mediano y largo plazos, la descentralización urbana y la reconstrucción comunitaria con bases ecológicas, productivas y culturales alternativas representan la única posibilidad de desmontar la mecánica asfixiante de la macromegalópolis.

## XVII

### EL PROBLEMA ECOLÓGICO EN LA CUENCA DE MÉXICO

LUIS MANUEL GUERRA\*

#### INTRODUCCIÓN

La ciudad de México se ha convertido en un ejemplo mundialmente conocido de cómo el crecimiento en sí mismo no resuelve los problemas económicos, sino que, por el contrario, da lugar a una gran cantidad de problemas sociales y ambientales.

Por décadas, la economía de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) ha dependido de su habilidad para explotar los recursos no renovables tanto de la propia cuenca como de otras adyacentes, como las del Cutzamala y del Lerma.

Las estructuras económicas de la producción, heredadas de la estrategia de sustitución de importaciones aplicada desde los años cuarenta hasta la mitad de los ochenta, fundamentalmente distorsionadas, están cambiando hacia una política de apertura y de diversificación de exportaciones en un contexto de condiciones de austeridad y de parcial contracción económica.

Entre esas condiciones parece que faltan los recursos necesarios para la lucha contra el deterioro ambiental. Obviamente, tampoco se tiene el conocimiento suficiente de los efectos ecológicos perversos inducidos por un crecimiento rápido ni se ha reflexionado sobre las consecuencias sociales y del medio ambiente, al nivel de productores y consumidores, del gobierno (central, estatal y comunal) o de la sociedad misma. Pero en la actualidad ya no es posible ignorar las consecuencias de la contaminación del aire, el agua y el suelo,<sup>1</sup> la cual está causando el deterioro de la salud en general, como el caso de los niños que al nacer tienen plomo en su organismo en una concentración que sobrepasa muchas veces los niveles permiti-

\* Director del Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas, A.C.

<sup>1</sup> Luis Manuel Guerra y T. Hilker (eds.), *Agua y energía en la Ciudad de México*, 1988.

dos en los adultos en otros países, poniendo en peligro su normal desarrollo cerebral. Existe asimismo una tasa creciente de casos de cáncer en niños y adultos, aparte de otras pequeñas y grandes enfermedades. Otros productos del deterioro ambiental son la pérdida de enormes extensiones de selvas y bosques, la menor productividad de los suelos agrícolas, por la reducción del nivel de los mantos freáticos (p.ej. en el estado de Sonora) a partir de los cambios globales en el clima, las temperaturas y otros.

Por esos cambios fundamentales adquiere importancia el que se conozca que el desarrollo económico no sólo está acompañado de crecientes daños al ambiente, a la naturaleza y la salud del hombre, sino que también el crecimiento económico a largo plazo sólo puede concebirse (tanto en países más industrializados como en los que están en camino de serlo) cuando los procesos de la producción y del consumo reflejan las necesidades medioambientales.

Este nuevo reconocimiento, aun sin profundizar demasiado en el conocimiento público y en los actores relevantes, es que desarrollo y medio ambiente limpio no son objetivos contradictorios sino que debe considerárseles como condiciones complementarias (condición *sine qua non*) en el medio y largo plazo para la vida del hombre.

Entre estos aspectos, la contaminación del aire se ha convertido en uno de los principales temas políticos, sociales y científicos, porque es la más obvia, y sus consecuencias son fácilmente detectables por toda la población.

En muchos países industrializados, este fue el tipo de degradación ambiental que más preocupó a la opinión pública y la que desató una serie de acciones que elevaron en forma irreversible la conciencia de las poblaciones afectadas por los siguientes hechos en la historia moderna de la contaminación: en el invierno de 1951-1952 en Londres, una inversión térmica con altos índices de contaminación que se mantuvo estable durante 72 horas causó la muerte de aproximadamente 3 500 personas. Este hecho sacudió a la sociedad londinense y dio origen a las primeras leyes que garantizan el derecho de los individuos al aire limpio. Situaciones parcialmente comparables se presentaron en los años sesenta y setenta en el Valle del Ruhr en Alemania Federal, en Cincinnati, Estados Unidos, y en Tokio, Japón, entre otras regiones. El hecho significativo que se repite constantemente es que la contaminación atmosférica inquieta y angustia a amplias capas de la población, sirve de motor para que la sociedad se organice y demande medidas de corrección y los gobiernos respondan a ellas no sólo por causas sociales, sino también por sus intereses electorales (que podría ser un incentivo necesario) y además, por el principio de intereses más efec-

tivo: por la instrumentación de políticas y medidas ambientales por parte del gobierno.

Así, las siguientes tres etapas de respuesta oficial que se pueden considerar en diferentes países, son:

a) Ignorancia ecológica (negación de problemas, inexistencia de medidas).

b) Política ambiental simbólica (declaraciones, leyes y regulaciones exigentes sin aplicación de medidas concretas).

c) Política concreta (con instrumentos eficaces y que tiene su base también en la participación activa del movimiento ecológico y de la población en general).

La primera etapa se conforma en los inicios de las demandas populares, en tanto la sociedad se organiza en grupos que presentan demandas de información y de corrección de los fenómenos.

Los gobiernos tienden a minimizar los problemas, a desacreditar la firmeza científica de los grupos demandantes y a manejar la información en forma "cerrada", es decir, presentando los datos de la contaminación después de filtrarlos y suavizarlos.

Debido a que durante esta primera etapa crece la desconfianza de la población y por consiguiente aumentan las demandas, los gobiernos se ven rebasados por la situación y responden entonces con medidas de corrección con un gran efecto social, reconocen la gravedad de la situación y proporcionan los datos en una forma más abierta (publican, en el caso de la atmósfera, los índices más críticos). Durante esta segunda etapa crece el grado de información en la ciudadanía y la organización de grupos civiles que adquieren la infraestructura técnica y científica necesaria para analizar y evaluar la información de las autoridades.

Durante la segunda etapa de respuesta gubernamental a los problemas de contaminación atmosférica, la conciencia de la población y de las mismas autoridades crece, pero las emisiones y la infición no disminuyen porque falta aún el conocimiento, por su reconocimiento emergente, y la aceptación de los costos económicos, sociales y políticos por parte tanto de los gobiernos como de las empresas y parcialmente, también, de los consumidores (población).

Este conocimiento y la aceptación de medidas severas, que involucran a toda la población, sólo aparece en la etapa tercera. Ésta se caracteriza fundamentalmente por tres aspectos:

1. El reconocimiento de las autoridades de que el problema de las emisiones no puede resolverse exclusivamente con disposiciones, sino que es necesario concretar acuerdos con los diferentes actores de la sociedad, cá-

maras industriales y comerciales, grupos organizados instituciones académicas y de investigación.

2. Medidas legislativas y controles administrativos (reglamentos, normas y su implantación como instrumentos concretos, tal como la verificación obligatoria de emisiones de automóviles y fábricas, la prohibición de circular un día de la semana, en ciertos periodos cambio de horario de entrada en escuelas y oficinas y del calendario escolar, reducción de la actividad industrial cuando la inversión térmica alcanza índices elevados, etcétera).

3. Medidas técnicas (instalación de filtros en fábricas y catalizadores en automóviles; mejoramiento de combustibles).

La tercera etapa de la política ambiental se caracteriza por la formulación no sólo del principio de la recuperación y restauración del ambiente sino también del de prevención y protección (reducir o en lo posible evitar las emisiones dañinas).

En este contexto se debe poner en práctica:

a) El principio de cooperación y participación del gobierno con la sociedad (con grupos ecologistas, partidos, cámaras industriales, instituciones científicas de las diferentes ciencias que tratan estos problemas, etcétera), y

b) El principio de casualidad (el que ocasiona las emisiones tóxicas y recibe los beneficios de la producción y del consumo, paga).

La aplicación de este último principio permite transferir la información necesaria a quien le corresponda. Significa la estabilización de intereses de quienes contaminan, es decir, internalizar lo que en el juego socioeconómico se denominan efectos externos, y estabilizar los sistemas autocontrolados o reguladores, que son los más eficientes y menos costosos porque usan el conocimiento y la motivación de los actores en el nivel del origen de las emisiones en los lugares relevantes.

Así, es posible descentralizar y democratizar la política medioambiental si se reducen los controles centrales y burocráticos mediante la formulación de criterios, reglas y reglamentos generales que aún no significan la exclusión de intervenciones estatales directas si bien son necesarias. La aplicación de este principio (el que contamina, paga), significa el ahorro o el uso reducido de recursos tóxicos, induce su sustitución y hace posible una producción y consumo más limpios.

Una política ambiental de este tipo es, en sí misma, más social a mediano y largo plazos y no necesariamente excluye adaptaciones adicionales directas por causas sociales en el corto plazo. En contra de la opinión común de que una política como ésta no coincide con las necesidades de creci-

miento (especialmente en las condiciones sociales de los países en desarrollo o de industrialización reciente), una política de este estilo no sólo mejora las condiciones de crecimiento y del empleo a largo plazo al introducir tecnologías suaves y adaptadas, sino además crea la condición *sine qua non* para un desarrollo futuro limpio y sano.

#### EL CASO ESPECÍFICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La actual ciudad de México ha sido asiento de una gran cantidad de culturas con una antigüedad que se puede remontar a 6 000 años a.C.

Aunque los deterioros ambientales son evidentes hoy en día, ocupan una parte importante del quehacer social y político desde tiempo inmemorial. Se puede establecer que la degradación del entorno se inicia con el establecimiento y desarrollo de la cultura mexicana en el centro del lago de Tenochtitlán a partir de 1325 a.C. El rechazo de las tribus ribereñas al establecimiento de Tenochtitlán tenía como elemento fundamental la percepción de que permitir un asentamiento humano en el centro de un lago iba en contra del equilibrio ecológico.

Desde esa época los habitantes de lo que hoy se conoce como ciudad de México entran en una lucha permanente por controlar los recursos hidráulicos de la cuenca, buscando siempre evitar las inundaciones e incrementar las posibilidades para el asentamiento humano.

Esta postura de alterar radicalmente el entorno ecológico de la ciudad de México llevó a esta gran metrópoli a la situación crítica que actualmente padece.

Aunque la contaminación del aire pareciera ser el problema ambiental más grave de este gran asentamiento humano, en realidad es el del agua (su disponibilidad y contaminación) el que debe considerarse el principal problema ecológico de esta ciudad.

México se encuentra, en las postrimerías del siglo XX, en la encrucijada más importante desde que se iniciara la primera revolución agraria del mundo moderno hace ya 78 años.

El país se enfrenta simultáneamente a los graves problemas que aquejan a las sociedades industrializadas (contaminación grave del aire, del suelo y del agua, patrones de consumo irracional de bienes y energía, enajenación creciente de sus juventudes, etc.) y a las carencias y estancamiento que caracterizan hoy por hoy a las sociedades en vías de desarrollo (hacinamiento en megalópolis mal planeadas; migración acelerada del campo a la ciudad; pérdida de hábitat irrecuperable a causa de prácticas agra-

rias desarrollistas; falta crónica de recursos financieros por el pago de deudas externas abrumadoras; desnutrición y alto crecimiento demográfico).

Tras el indiscutible avance de la sociedad mexicana, en la actualidad se aprecia un proceso muy dinámico de redefinición de las metas y objetivos del modelo de desarrollo.

La ciudad de México refleja estas desigualdades e indefiniciones como un crisol en el que se han fundido dramáticamente tanto los aciertos como los errores de ese modelo de desarrollo.

Probablemente en ningún otro rubro como en el ecológico se evidencia esta situación tan claramente: la contaminación del aire, debida fundamentalmente a una concentración de vehículos y de industrias equiparable a la de los países más industrializados, se ha convertido en una causa de angustia constante para los 19 millones de habitantes de la metrópoli. El crecimiento desbordado de la misma Zona Metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) ha cancelado rápidamente las áreas de amortiguamiento que permiten a toda gran ciudad desarrollarse armónicamente.

La rápida disminución de las áreas verdes de la cuenca de la ciudad de México ha modificado significativamente las condiciones climáticas y geohidrológicas. Esta situación ha obligado a las autoridades a responder a la creciente demanda de servicios con una creciente oferta de los mismos, que han rebasado cualquier planeación racional, hasta el punto de sobrecargar los ecosistemas más allá de lo que recomienda el buen sentido común.

En el caso del agua, la insaciable sed de la megalópolis ha inducido programas de extracción exhaustiva de los mantos acuíferos y la conducción de grandes volúmenes de agua de otras cuencas, como las de los ríos Lerma y Cutzamala. A pesar de los grandes esfuerzos de la administración pública para proveer de suficiente líquido a la ciudad de México, ésta se enfrenta de manera permanente a una ambivalente sociedad de abundancia-carencias: un consumo irracional per cápita de 300 litros persona-día, aunado a una muy precaria disponibilidad de agua en amplias capas de la población.

A diferencia de la contaminación del aire, de la que afortunadamente ha tomado ya conciencia la mayoría de la población citadina, induciendo con esto importantes acciones de gobierno para combatirla, la problemática de la disponibilidad del agua y sus implicaciones para la supervivencia de la ciudad de México aún no se analiza suficientemente.

El problema de la disponibilidad del agua en la cuenca es una verdadera bomba de tiempo para la ciudad más poblada del planeta.

Con una mayor profundidad y agudeza que la contaminación atmosférica

rica, que actualmente se considera el problema ecológico fundamental de la ciudad de México, la disponibilidad de agua en cantidad y calidad suficientes para los que en el año 2000 serán por lo menos 35 millones de habitantes, se nos presenta como una prioridad nacional. Las estrategias hidráulicas y energéticas que emprendamos los mexicanos en estos momentos para enfrentar madura y realísimamente esta situación, serán determinantes para evitar una catástrofe ecológica de proporciones históricas.

Lo anterior no es exagerado ni irresponsable en su intención: la solución integral y duradera al problema de la disponibilidad de agua en la ciudad de México se ha basado en el juicio de conducir y extraer siempre mayores caudales para la siempre creciente población.

En la segunda mitad de este siglo, este juicio ha requerido, para mantener su validez, del uso igualmente creciente de energía para elevar hasta 2 200 m sobre el nivel del mar los importantes volúmenes de agua proveniente de las cuencas adyacentes a la de la ciudad de México.

Más de 60% de los 60 m<sup>3</sup>/seg. de que actualmente dispone la ciudad capital provienen de los más de 1 500 pozos que deben perforarse a profundidades cada vez mayores. El consecuente abatimiento de los mantos freáticos de la ciudad se evidencia en el importante hundimiento del suelo y en la creación de enormes cavidades que, tal y como se manifestó trágicamente el 19 de septiembre de 1985, amplifican la intensidad de las ondas sísmicas debido al fenómeno de resonancia.

Para el conjunto de la población citadina, los 60 m<sup>3</sup>/seg. de que actualmente dispone la ciudad equivalen a un consumo de 300 l/persona-día (5 184 por l/día). Si lo comparamos con el de países de Europa occidental, de la ex Unión Soviética o Japón, con aproximadamente 150 l/día, llegaremos necesariamente a la conclusión de que estamos administrando mal el recurso y de que la gravedad del problema hídrico no ha penetrado la conciencia del ciudadano común. Máxime si consideramos que el consumo de 300 l/persona-día no considera que una amplia capa de los 19 millones de consumidores teóricos no cuentan con toma domiciliaria, y reciben su dotación en carros-tanque o "pipas", que descargan la mayor parte de las veces en tambores usados de 200 litros, a uno de los cuales tiene acceso una familia cada tercer día, en promedio.

La explosiva proliferación de asentamientos irregulares en la ZMCM ha desvirtuado la planeación original de los pasados gobiernos para dar una adecuada y justa distribución del agua potable en esta área. Actualmente se ha caído en el absurdo de emplear motores de combustión interna para elevar el agua hasta 2 900 m. sobre el nivel del mar a fin de abastecer en forma precaria y costosa a estas poblaciones.

En la ZMCM operan actualmente más de 30 000 industrias pequeñas, medianas y grandes, entre las que se cuentan cementeras, siderúrgicas, químicas pesadas y automovilísticas. En sus procesos de transformación todas emplean agua potable extraída o conducida, analizada y clorada a un costo energético considerable. En la ciudad de México apenas 2% de los 60 m<sup>3</sup>/seg., se reúsan, principalmente para el riego de parques y jardines. El 98%, con un considerable grado de contaminación tanto química como microbiológica se desaloja de la cuenca para emplearla en el riego de legumbres y hortalizas que se cultivan, cosechan, empaican y reintroducen para el consumo humano a la misma fuente de infección, la ZMCM.

Las soluciones a la degradación ecológica pasan necesariamente por la participación ciudadana. Ésta se genera mediante la difusión veraz de los problemas analizados con el rigor y la honestidad técnica correspondiente.

#### ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

Los precios de los productos y servicios no expresan la verdad ecológica. La explotación del medio ambiente es casi siempre "más barata" que la producción ecológica sostenible. Casi siempre la naturaleza se mantiene silenciosa en lo que a su propio valor se refiere. El agotamiento de los recursos y la gran contaminación han llevado a una situación económica y tecnológica difícil, puesto que la protección del ambiente ha sido sumamente costosa. El crecimiento estabilizador la ha considerado como un "lujo". Primero hemos crecido, nos hemos "desarrollado" y después vemos cómo hacemos para "limpiar" nuestros desechos.

Existe una relación muy importante entre el desarrollo sostenible, la ciencia y la política. Las ciencias naturales pueden ayudar a definir la sustentabilidad del uso de recursos, los niveles de contaminación, las emisiones de gases de invernadero, etc. Pueden fijar con exactitud vulnerabilidades específicas a la degradación ambiental, la biodiversidad, los recursos hidráulicos, la fertilidad del suelo, la salud humana. Estos estudios se deberían considerar en cualquier estimación de los "precios" que pagamos directa o indirectamente, mientras sigamos tolerando más degradación del ambiente.

El desarrollo estabilizador ha fracasado por no permitir que los precios expresen la verdad económica. La economía de mercado puede destruir el ambiente y, en última instancia, a ella misma, si no se permite que los precios expresen la verdad ecológica.

Un nuevo modelo de riqueza que puede extenderse a los millones de

seres humanos de la ciudad es necesario y técnicamente factible. Pero para que se convierta en realidad los precios para los recursos naturales y la contaminación ambiental, deberían aumentar radicalmente.

#### ALTERNATIVAS AL DESARROLLO ESTABILIZADOR

El desarrollo estabilizador dirigido exclusivamente por el Estado fracasó, y sin embargo la doctrina de mercado libre *per se* se demuestra como insostenible desde el punto de vista ecológico, ya que no toma en cuenta los costos reales del deterioro al aumentar el producto interno bruto por ejemplo, en una ciudad.

La ciudad de México y su zona metropolitana deben, por tanto, encarcerarse. Esto, sin embargo, trae consigo riesgos políticos importantes, ya que la sociedad occidental actual se ha acostumbrado a "extender la mano" para recibir los máximos beneficios posibles por parte del Estado sin ponerse a recapacitar en las consecuencias ambientales de esta filosofía. Para que un político pueda tomar las medidas necesarias, como por ejemplo el encarecimiento de algunos servicios básicos para evitar la migración acelerada del campo hacia la ciudad, es necesario crear la atmósfera adecuada para que sean los mismos ciudadanos quienes exijan medidas más drásticas. La ZMCM, que ha sido paradigma del centralismo tanto político como económico de la nación, no ha visto el ejercicio de una gestión ambiental participativa de la sociedad. Los políticos siguen considerando las cuestiones ecológicas y ambientales como un "enemigo a contener", y no como una oportunidad política. Las sociedades que han tenido éxito en el manejo de la situación ambiental, son aquellas en donde la mayoría de los ciudadanos representan a una corriente de pensamiento en la cual se aceptan los costos necesarios para lograr un medio ambiente sano. Debido a una larga política de desinformación del problema ambiental, la sociedad metropolitana no tiene un manejo pleno de las realidades ambientales en su cosmogonía, considerando que las soluciones a los problemas atmosféricos, por ejemplo, siguen siendo fáciles, inmediatas y unilaterales (a cargo de la autoridad). En el caso de la contaminación atmosférica es evidente que los automóviles particulares son la principal fuente de emisiones tóxicas (1.5 millones de toneladas al año en números redondos), en tanto que el transporte de carga de gasolina es el segundo en importancia (1 800 000 toneladas de contaminantes al año; véase el cuadro 1).

Sin embargo, en sus primeras dos fases de aplicación el plan de contingencia ambiental de la ZMCM no toma en cuenta estas dos fuentes de emi-

CUADRO 1  
ZMCM: INVENTARIO DE EMISIONES  
(Toneladas/año)

Sector	Fuentes	SO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>	HC	CO	PST	Total
Energía	Pemex	14 781	3 233	31 730	52 645	1 154	103 543
	Termoeléctricas	58 247	6 613	113	560	3 545	69 078
Industria y servicios	Industria	65 732	28 883	39 981	15 816	10 242	160 654
	Establecimientos mercantiles	22 060	3 988	121	466	2 469	29 104
Transporte	Autos privados	3 557	41 976	141 059	1 328 133	4 398	1 519 123
	Taxis	806	9 518	31 986	301 162	997	344 469
	Combis y minibuses	856	10 059	42 748	404 471	1 062	459 196
	Ruta 100	5 224	8 058	2 439	6 260	240	22 221
	Autobuses Edo. de México	13 062	18 262	5 298	12 612	601	49 835
	Carga (gasolina)	955	16 994	67 864	779 585	1 186	866 584
	Carga (diesel)	20 063	26 126	7 293	16 515	923	70 920
	Otros (trenes, aviones, etc.)	251	2 698	1 693	5 040	142	9 824
Degradación ecológica	Áreas con erosión	0	0	0	0	419 439	419 439
	Incendios y otros procesos	131	931	199 776	27 362	4 201	232 401
	<i>Total</i>	205 725	177 339	572 101	2 950 627	450 599	4 356 391

Porcentajes en peso por contaminante

Energía	Pemex	7.2	1.8	5.5	1.8	0.3	2.4
	Termoeléctricas	28.3	3.7	0.0	0.0	0.8	1.6
Industria y servicios	Industria	32.0	16.3	7.0	0.5	2.3	3.7
	Establecimientos mercantiles	10.7	2.2	0.0	0.0	0.5	0.7
Transporte	Autos privados	1.7	23.7	24.7	45.0	1.0	34.9
	Taxis	0.4	5.4	5.6	10.2	0.2	7.9
	Combis y minibuses	0.4	5.7	7.5	13.7	0.2	10.5
	Ruta-100	2.5	4.5	0.4	0.2	0.1	0.5
	Autobuses Edo. de México	6.3	10.3	0.9	0.4	0.1	1.1
	Carga (gasolina)	0.5	9.6	11.9	26.4	0.3	19.9
	Carga (diesel)	9.8	14.7	1.3	0.6	0.2	1.6
	Otros (trenes, aviones, etc.)	0.1	1.5	0.3	0.2	0.0	0.2
Degradación ecológica	Áreas con erosión	0.0	0.0	0.0	0.0	93.1	9.6
	Incendios y otros procesos	0.1	0.5	34.9	0.9	0.9	5.3
	<i>Total</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

siones contaminantes, pues el control de las mismas se considera únicamente a partir de la tercera fase. Desde el punto de vista del análisis de riesgos, este plan de contingencia deja, por tanto, que la situación se deteriore significativamente antes de atacar los vectores fundamentales que contribuyen a ella. Esto obedece a consideraciones políticas de los años sesenta y ochenta, cuando la información ambiental se manejaba desde el punto de vista de alarmar lo menos posible a la población y dejarle la máxima libertad posible a las autoridades para evaluar la situación y tomar las medidas que se consideraran pertinentes. Este criterio es, sin embargo, muy peligroso en las contingencias atmosféricas, ya que no se puede reducir la infición si no se detienen las fuentes emisoras primordiales, que en el caso de la ciudad de México son, precisamente, los automóviles y los transportes de carga de gasolina. Para que un plan de contingencias sea realmente eficaz es necesario modificar la técnica de comunicación para involucrar desde el inicio de la crisis a los vectores fundamentales de emisiones.

Un cambio en ese sentido traería además el beneficio de incrementar el grado de sensibilización y de concientización ecológica en la ciudadanía, para aplicar medidas reales que disminuyan el consumo de combustibles en la ZMCM, como elevar los precios de los combustibles para incidir en su racionalización y obtener recursos para ampliar y elevar radicalmente la eficiencia del sistema de transporte colectivo de la ciudad de México.

#### TENDENCIAS

El repunte de la economía de México que dio comienzo en 1990 trajo consigo un incremento muy importante en la producción y venta de automóviles, sobre todo en las grandes ciudades. Toda vez que la principal fuente de contaminación atmosférica son las emisiones de los vehículos particulares, el repunte económico evidentemente estará incidiendo en el plazo en una mayor descarga de contaminantes a la atmósfera que agudizarán el problema ambiental. El repunte económico significa, por tanto, una mayor contaminación. Tomando en cuenta las proyecciones de consumo de combustibles de Petróleos Mexicanos, se prevé que en los próximos diez años la ZMCM (véase las gráficas 1 y 2) no tendrá una buena calidad del aire, considerando como tal la que no incide probadamente en la salud de los adultos. Para poder revertir la tendencia de degradación atmosférica, es obvio que se debe racionalizar de modo muy importante el uso del automóvil, ya que evidentemente no se reducirán sus ventas debido a la situación económica y a las legítimas aspiraciones de la sociedad metropolitana. Esa racio-

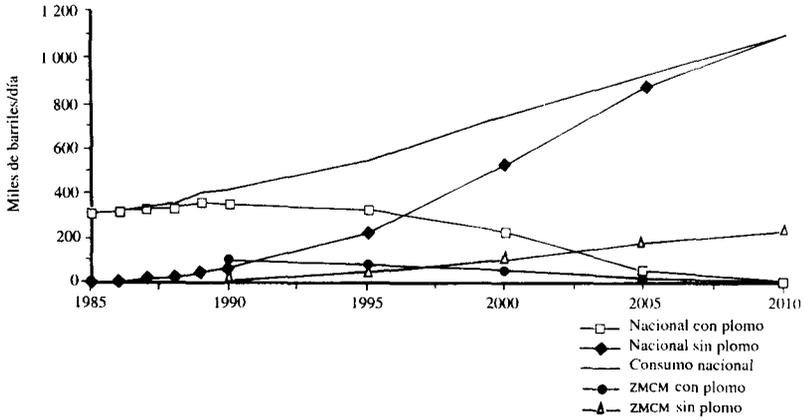
nalización solamente se puede llevar a cabo si se cuenta con un transporte colectivo suficiente y eficiente a fin de proporcionar a los usuarios de automóvil una alternativa viable para cumplir con sus movimientos diarios y proporcionarles esparcimiento y libertad de movimiento.

Es claro que para mantener un equilibrio ecológico en la ciudad de México su población debe dejar de crecer al ritmo al que lo hace actualmente. Mientras no se revierta el anárquico crecimiento urbano y poblacional de esta zona, no se podrán tomar medidas para recuperar el equilibrio ecológico.

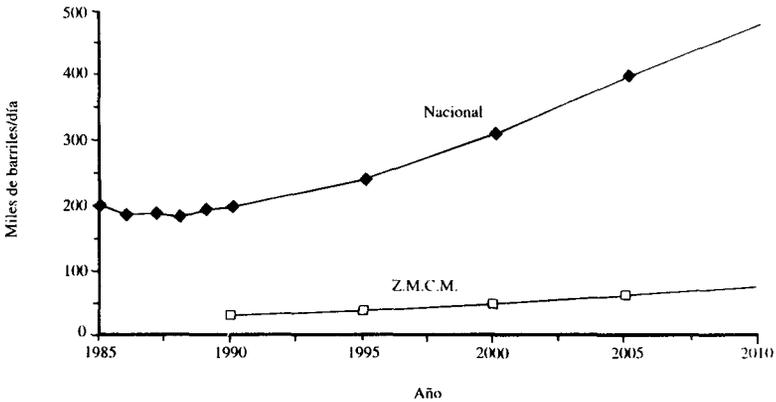
La ZMCM sigue siendo la región económicamente más atractiva de la República Mexicana: la infraestructura más completa de todo el país está relacionada con los precios más bajos de la misma. En el ámbito nacional, el agua más barata se encuentra en la ZMCM. Algo similar ocurre con los alimentos y el sistema de transporte, que también son los más baratos del país. Estos factores siguen alentando a una porción importante de los habitantes de los estados a emigrar a la capital, dando origen a crecimientos explosivos como los que en la década de los ochenta se produjeron en los municipios de Chalco y de Ixtapaluca en el oriente de la ciudad.

En un sistema democrático, la única forma de revertir tendencias migratorias como las señaladas, es mediante los mecanismos de precios y la adecuación de infraestructura en polos alternos de desarrollo.

GRÁFICA 1  
 CONSUMO HISTÓRICO DE GASOLINA, 1985-1989,  
 Y PROYECCIONES AL AÑO 2010



GRÁFICA 2  
 CONSUMO HISTÓRICO DE DIESEL, 1985-1989,  
 Y PROYECCIONES AL AÑO 2010



## XVIII

### ACERCA DE LA CALIDAD DE LA VIDA

GLORIA GONZÁLEZ SALAZAR\*

#### 1. CONSIDERACIONES GENERALES

En su acepción más amplia y general, el concepto de calidad de vida se relaciona con todas las esferas de la actividad social: la económica, la política y la sociocultural, en cada una de las cuales, y conjuntamente, deben darse las condiciones necesarias para una existencia humana digna y plena y para que la población pueda desarrollar todas sus potencialidades.

En tal virtud, el concepto es muy complejo, ya que por una parte se refiere al grado de satisfacción de necesidades esenciales como alimentación, salud, vivienda, educación, niveles de ocupación productiva y de remuneración al trabajo, elementos que subyacen a los patrones de ingreso y de consumo individuales. Por otra, a la participación política, en cuanto a la posibilidad real de los diversos sectores de la población para disponer de espacios adecuados para expresar sus opiniones y hacer valer sus intereses en las decisiones públicas, sobre todo en las que los afectan directamente. Otros aspectos más se relacionan con las características del ambiente social y físico. Finalmente, el concepto comprende una gran variedad de necesidades socioculturales, psicológicas y estéticas que en escala individual, familiar o social van más allá de la mera satisfacción de las necesidades básicas materiales, las cuales constituyen en conjunto la parte cualitativamente más fina de la calidad de la vida.

En realidad, los componentes del concepto de calidad de vida, en cuanto a la satisfacción de las necesidades esenciales, son muy semejantes, para toda la población, rural y urbana; en ambos casos están determinados por las modalidades del proceso global de desarrollo de la sociedad de que se trate, es decir, tanto por sus características estructurales, niveles y ritmo de crecimiento, como, señaladamente, por sus aspectos participativos y de dis-

\* Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

tribución sectorial, geográfica y social. Con todo, la existencia humana en el campo y las ciudades tiene, respectivamente, especificidades propias; por ello, cuando nos referimos en particular a la calidad de vida en estas últimas, es necesario considerar las variables de lo urbano en atención a su peculiar incidencia en los aspectos señalados.

Así, sobre todo en las grandes ciudades, forman parte de las necesidades esenciales el transporte público y la vialidad adecuada, al igual que otros equipamientos y servicios de consumo colectivo relacionados con la salud y la vivienda: agua potable, drenaje, saneamiento, limpieza pública, seguridad, vigilancia, recreación, esparcimiento, etc., además de las señaladas párrafos atrás. A la par con lo anterior, y en virtud de las implicaciones de la concentración demográfica y de las actividades económicas, cobran especial importancia tanto las condiciones prevalecientes de convivencia y comunicación personal y social, como de participación en las decisiones respecto de los usos del suelo, la configuración de la ciudad y sus partes, las cuestiones ambientales en la urbe y al entorno en que se desarrolla, en un cauce en que los aspectos más finos de la calidad de la vida se tornan más complejos en el ámbito de la interacción múltiple entre los individuos en sus diversos papeles y funciones.

Sin embargo, en el contexto de la urbanización latinoamericana, para sólo mencionar el capitalismo del subdesarrollo en la región, ha resultado sumamente problemático alcanzar avances significativos y generalizados en todos y cada uno de los rubros antes esbozados.

De hecho, la dinámica y las características del proceso de urbanización en los países subdesarrollados durante el presente siglo ha tenido serias implicaciones en la calidad de la vida en las ciudades, las cuales han provocado lo que se conoce como la crisis urbana del Tercer Mundo. Particularmente, en lo que atañe al fenómeno de metropolización y aun megalopolización que se ha desarrollado en los últimos 40 años y que ha cobrado especial relevancia en las ciudades capitales de nuestros países.

Sobre el particular, la ciudad de México y su zona metropolitana, a cuyo estudio se enfoca el presente libro, constituye uno de los ejemplos más sobresalientes de dichos fenómenos en América Latina, tal como los muestran los trabajos de los especialistas que examinan el problema desde los diferentes ángulos que concurren a configurarlo, tanto en lo interregional e interurbano como en lo intraurbano. Perspectiva esta última a la que nos referimos en estas líneas desde la óptica de su efecto en la calidad de la vida.

Sin embargo, si bien en este trabajo tenemos como punto de referencia la complejidad del concepto ya esbozado de calidad de vida urbana, nues-

tro propósito por ahora no es incursionar en el problema de la medición de los diversos elementos que lo integran, ni presentar un cuadro pormenorizado y significativo al respecto, sino únicamente expresar algunos planteamientos y observaciones generales respecto de unos cuantos rasgos sobresalientes del ambiente social de la metrópoli que se derivan de su peculiar problemática,<sup>1</sup> mismos que —sin defecto de que ésta no constituya un todo homogéneo en lo socioeconómico, lo especial o funcionalmente— destacan en las condiciones de existencia prevalecientes.

En este marco, el que aquí ofrecemos es un breve ensayo de reflexión y crítica básicamente en el nivel conceptual y, como el lector podrá advertir, desde una perspectiva de generalidad que no sólo deja fuera de su enfoque diversos ángulos del fenómeno al que se aboca, sino también una serie de matices de los elementos a los que sí se refiere.

Al efecto abordamos diversos temas, algunos de los cuales necesariamente aluden a cuestiones que se tratan en otros capítulos de este libro, los cuales nos brindan una base de sustentación implícita o explícita para asuntos que examinamos desde nuestra peculiar perspectiva. También utilizamos como referencias de apoyo otras fuentes, así como indicios de la realidad provenientes de los distintos medios de comunicación y de observaciones y exploraciones personales apoyadas en el conocimiento de la ciudad, en la cual se ha vivido desde hace 38 años.

## 2. AMBIENTE URBANO Y CALIDAD DE VIDA. ALGUNAS NOTAS SALIENTES

En términos generales, el ambiente urbano está constituido por los elementos más importantes que influyen de modo directo en las condiciones de vida y de trabajo de la población de la ciudad, en particular cuando inciden en la salud, en el bienestar, la seguridad, la satisfacción estética y social de los individuos, etc. Así, el término comprende, en su acepción más amplia, tanto los aspectos socioeconómicos como los físicos y espaciales, incluyendo la idea que la población tiene de la realidad en que habita.

Como mucho se ha insistido, los fenómenos de metropolización y megalopolización en los países subdesarrollados han tenido efectos am-

<sup>1</sup> A propósito de los problemas de conceptualización y medición, véase *Desarrollo humano. Informe 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990; Osvaldo Martínez, "Cuba: experiencias desarrollo humano", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 5, México, junio de 1991, pp. 519-529, y en igual revista (vol. 42, núm. 4, abril de 1992), entre otros artículos, Amartya K. Sen, "Sobre conceptos y medidas de pobreza", pp. 310-322.

bientales específicos y negativos que dan por resultado una mala calidad de vida. Así, el acelerado y anárquico crecimiento de la ciudad de México y su área metropolitana ha estado acompañado de una generación de empleos productivos por debajo de las necesidades, de la proliferación de ciudades perdidas y de la precariedad en numerosas colonias populares, de condiciones habitacionales insatisfactorias, problemas de transporte, vialidad y tráfico, de insuficiencia en infraestructura y servicios públicos y de deficiencias en su localización, en un marco de fallas de zonificación y de segregación social; de funciones urbanas y de pérdidas en el patrimonio histórico y natural; de contaminación del suelo, aire y agua, de deforestación y erosión de los suelos y de perturbaciones del equilibrio del entorno natural. Todo ello acompañado de una situación en que la población mayoritaria no ha contado con los canales necesarios para controlar o influir en las condiciones de su existencia en la ciudad, tanto en materia de vivienda y trabajo, como en la estructuración de la realidad espacial.

Para los habitantes de ingresos altos, estas características ambientales negativas se compensan en parte por su acceso a las múltiples oportunidades de consumo, cultura, recreación y esparcimiento que la urbe ofrece a quienes pueden pagarlas y por las comodidades de que disfrutan, sobre todo en su vivienda y su entorno, pero no logran escapar del todo a la mala calidad de vida que campea en la ciudad. Desde luego, los más directamente afectados son los habitantes de menores recursos que sufren en carne propia las carencias derivadas de la inequitativa distribución del ingreso, de las oportunidades y del espacio e infraestructura urbanos.

Como decíamos, y como es de todos sabido, la ciudad de México y su zona metropolitana (ZMCM) no constituye un todo homogéneo y son muy contrastantes las condiciones de existencia y localización territorial de sus habitantes. Sin embargo, a un nivel de abstracción y generalidad puede hablarse de un ambiente social urbano en el cual concurre la abigarrada problemática de la ciudad produciendo ciertas características o notas salientes que permiten considerarlo, con las reservas del caso, como un todo, sin defecto de la multiplicidad de las diversidades que contiene ya que, en conjunto, si bien de manera muy diversa, dichas características afectan material o psicológicamente la calidad de vida de la población en su conjunto.

Sin la pretensión de ser exhaustiva, cabe mencionar, entre los rasgos salientes que concurren a configurar el ambiente social de nuestra metrópoli, los siguientes, mismos que, por cierto, no son privativos únicamente de ésta, ya que con diversas características y escalas, están presentes en otras ciudades del país y, en general, del mundo subdesarrollado.

### a. *La pobreza y la marginalidad*

La ZMCM constituye un área estratégica en México, tanto desde el punto de vista político como del sociocultural y económico, particularmente porque en ella se ubica el Distrito Federal, sede de los poderes federales y asiento de las principales instituciones de salud, educación, investigación, cultura y recreación del país, a la par que concentra una parte significativa de los recursos financieros, comerciales, de servicios e industriales. Esto último, como se muestra en otros capítulos, sin defecto del gran peso económico de la ZMCM en su conjunto, en la cual los municipios conurbados del estado de México han ido cobrando una creciente importancia en la producción industrial y en la concentración demográfica.

No obstante lo anterior, y en particular el volumen de la riqueza en ella generada, un considerable sector de la población presenta una situación precaria. Para sólo mencionar dos ejemplos, como muestra de la presencia de la marginalidad, 20% de la población no alcanza a adquirir la canasta de satisfactores básicos.<sup>2</sup> Por otra parte, en 1990, de acuerdo con datos censales, cerca de la quinta parte de la población ocupada en el Distrito Federal recibió menos de un salario mínimo, incluidos algo más de 30 000 trabajadores que no tuvieron ingresos, y 40.5% más sólo obtuvo percepciones de entre uno y dos salarios mínimos. Así, se advierte que 60% de los trabajadores ocupados se encuentran en situación francamente insatisfactoria, o apenas mínimamente aceptable, ya que el proceso inflacionario de los años ochenta ha mermado de manera considerable el poder adquisitivo del salario y uno mínimo legal, y ni siquiera dos, permiten cubrir adecuadamente las necesidades de una familia. Cifras que para la población ocupada de los municipios conurbados del estado de México fueron de 16.8, 45.7 y 62.5%, respectivamente, de acuerdo con similar fuente.<sup>3</sup>

Aunque la pobreza existe en todas las grandes ciudades del mundo, en la de México, como en otras urbes del país y de América Latina, su incidencia es considerable y reúne características específicas, particularmente en lo que atañe a la marginalidad propiamente dicha, como un rasgo tipológico de la urbanización en el subdesarrollo. Aunque esto, sin defecto de que en el contexto de la pobreza que campea en el país el Distrito Fede-

<sup>2</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El combate a la pobreza*, México, *El Nacional*, 2a. ed., 1991, p. 34.

<sup>3</sup> Considerando sólo 17 municipios: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan; Chimalhuacán, Ecatepec; Huixquilucan; Ixtapaluca, La Paz; Naucalpan; Netzahualcóyotl; Nicolás Romero; Tecámac; Tlalnepantla y Tultitlán.

ral figure como la entidad de menor marginación, a la par que comparativamente con la media nacional varios de los municipios conurbados muestran situaciones más o menos favorables.

El hecho de que México no haya logrado derrotar la pobreza y la pobreza extrema, aun en los años en que las tasas de crecimiento fueron satisfactorias y sostenidas, ha determinado una constante en tal sentido, a la cual se sumaron, durante los ochenta, los efectos de la crisis económica que se tradujeron en un agravamiento del problema ocupacional, en bajas del salario real y en la disminución del gasto público, particularmente en diversos renglones del gasto social.<sup>4</sup> Sin detrimento de su agudización en esos años, estos hechos dan cuenta del carácter excluyente, en lo geográfico y en lo social, del modelo de desarrollo seguido, uno de cuyos resultados es también el intenso crecimiento de la ZMCM y su problemática interna.

Ahora bien, desde la perspectiva de la calidad de vida, ¿qué efectos directos y qué ambiente social genera la existencia de contingentes importantes de pobres y aun de marginales en la metrópoli que nos ocupa? El ángulo más directo y dramático de este hecho, y al que justificadamente suele dársele la mayor importancia, es la insatisfacción de necesidades esenciales básicas de los grupos afectados, dada su vinculación con el proceso salud-enfermedad-muerte.

Sin embargo, adicionalmente a lo anterior, el apremio de supervivencia que sufren los grupos afectados también se traduce en un empobrecimiento sociocultural y político, ya que se ven compelidos a centrar su percepción de la realidad, sus actitudes y acciones en los elementos más directamente ligados a la satisfacción de dichas necesidades esenciales e inmediatas, renunciando a todo lo que resulta superfluo desde dicha perspectiva.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Al respecto baste recordar que para 1987 se estimó que 41.3 millones de habitantes se hallaban en estado de pobreza, y que de ellos 17.3% padecían pobreza extrema, cifras que representan 50.8 y 21.3% de la población total del país, respectivamente. La peor parte toca a las zonas rurales atrasadas y a los estratos marginales en las ciudades. Véase, *El combate a la pobreza, op. cit.*, pp. 20 y 28-29. Cf. también, a propósito de las décadas 1970-1980, *Geografía de la marginación. Necesidades esenciales en México*, México, Coplamar-Siglo XXI, 1982, así como Valentín Ibarra, Sergio Puente, Fernando Saavedra, Martha Schteingart, "La Ciudad y el medio ambiente: el caso de la zona metropolitana de la ciudad de México", en *La ciudad y el medio ambiente en América Latina*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 97-150.

<sup>5</sup> Cf. Aníbal Quijano, "La formación de un universo marginal en las ciudades de América Latina", en Mario Bassols, Roberto Donoso, Alejandra Massolo y Alejandro Méndez (comps.), *Antología de sociología urbana*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1988, pp. 362-363.

De manera correlativa, la presencia de numeros pobres y muy pobres en el país, en particular en la urbe que consideramos, determina que en lo fundamental la política social del gobierno para mejorar la calidad de vida defina sus metas en “mínimos de satisfacción” de los diversos renglones de las necesidades materiales elementales. Con ello se posponen o se trasladan a un segundo plano aquellas otras más elaboradas correspondientes a un nivel superior de bienestar y de posibilidades de desarrollo humano, reforzándose, así, la cerrazón de perspectivas que en similar sentido se da desde el ángulo de los grupos afectados.

Y ello, en un cauce en el cual, dada la insuficiencia de medios para tales fines, la política social tiende a apoyarse en la utilización de la fuerza de trabajo de esta población para tareas de autoconstrucción de vivienda, obras de saneamiento y mejoramiento del entorno, etc. Si bien tal procedimiento es útil y válido en un marco de recursos escasos y grandes necesidades —que incluso ha constituido una fuente de movilidad social, al menos en algunos casos—, sin embargo, por lo pronto alarga su jornada laboral y aumenta su enajenación en el sentido antes dicho, aun cuando se trate de trabajo voluntario para beneficio propio.<sup>6</sup>

Sobre este particular, el efecto de la sobrepoblación obrera relativa en las ciudades latinoamericanas, no sólo ha sido un factor determinante para mantener bajo el nivel de salarios, incluso los de los trabajadores ocupados en los sectores más modernos y dinámicos, sino que ha ocasionado la dilapidación de la fuerza de trabajo a causa de fenómenos de expoliación urbana, como es el caso de la autoconstrucción de vivienda o, en otro tenor de cosas, de la insuficiente atención al problema del transporte público que, además de prolongar la jornada de trabajo y causar un desgaste adicional a la población ocupada, con las consiguientes consecuencias en la salud y en la productividad, incide correlativamente en las tasas de accidentes laborales.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> En la ciudad de México y su área metropolitana, alrededor de 60% del área construida corresponde a asentamientos humanos surgidos de manera más o menos ilegal, en los que habita aproximadamente 50% de la población. En ellos, la autoconstrucción de vivienda ha tenido fundamental importancia en procesos que han requerido entre 15 o 20 años para llegar a la fase final y para contar con todos los servicios. Cf. Peter M. Ward, *México: una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Editorial Alianza, 1991, pp. 250-251.

<sup>7</sup> Cf. Lucio Kowarick, “El precio del progreso: crecimiento económico, expoliación urbana y la cuestión del medio ambiente”, en O. Sunkel y N. Gligo (selección), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, t. II, pp. 41-65.

Con relación a esto último, la tasa de accidentes de trabajo en México asciende, en las actividades más modernas, al 8%, mientras que en escala internacional es de sólo 2%. Así, en 1988 las empresas cotizantes al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) informaron que de los 12 millones de días de trabajo perdidos, 85% era atribuible a accidentes laborales. A ello coadyuvan tanto las malas condiciones de seguridad e higiene en las empresas, como las situaciones adversas que los trabajadores enfrentan en su entorno social, en particular, en lo que toca a las malas condiciones de vivienda y al tiempo excesivo de transporte, todo lo cual en conjunto afecta los niveles de productividad.<sup>8</sup>

Como quiera que sea, volviendo a lo que decíamos dos párrafos atrás, el apremio de la población pobre y muy pobre de la ciudad de México por satisfacer sus necesidades apremiantes pareciera reflejarse en una cultura política muy endeble, que lejos de evaluar los proyectos de país y de desarrollo económico que presentan las plataformas de los distintos partidos políticos, es decir, su trasfondo ideológico, sus metas y propósitos de gran alcance o de alcance general, se circunscriben a la inmediatez de sus necesidades materiales más urgentes y particulares. Tal pareciera ser la causa, al menos en parte, del brusco y significativo viraje de la votación en los procesos electorales de 1988 y 1991. En ellos se advirtió que de una notoria orientación del voto hacia los partidos de oposición en el primero, se pasó a un decisivo apoyo al partido oficial en el segundo. Dado el breve lapso transcurrido, ello no podría atribuirse a un cambio de posición política en el cabal sentido del concepto, sino más bien, en cierta medida, a la presencia del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), es decir, a sus promesas y avances en aquellas cuestiones vitales de especial y particular interés para la población urbana de menores recursos (véase en este volumen los trabajos de Pedro Moctezuma y de Mario Bassols R. y Rocío Corona).

Esto no constituye, desde luego, un hecho aislado, sino que forma parte de un proceso en el cual la regularización de la tenencia de la tierra y la dotación de infraestructura y servicios urbanos, entre otras cosas, se han utilizado de diversos modos como un medio para asegurar el control y el apoyo políticos, ello como resultado de las relaciones paternalistas entre el Estado y la población de menores recursos.

De acuerdo con lo que venimos esbozando, los insuficientes empleos productivos y las carencias de numerosos habitantes ciudadanos han consti-

<sup>8</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994*, p. 15.

tuido tierra abonada para el desarrollo de las economías informal y subterránea, en un entorno en el que la desesperada lucha de éstos por conservar sus “fuentes” de ingresos a toda costa da lugar a la violación de leyes y reglamentos en una intrincada y abigarrada madeja de reglas del juego y negociaciones en que campea la corrupción, tantos de líderes como de policías y funcionarios menores que, a la postre, resultan beneficiados por esta situación. Tal es el caso de las costureras que “defienden” la clandestinidad de sus actividades porque no les queda otra posibilidad, o el de los vendedores callejeros que “compran” espacios en la vía pública y pagan cuotas, en ocasiones desorbitadas, a quienes se arrojan la facultad de disponer de recursos públicos sufragados con los impuestos de toda la ciudadanía. Situaciones y madejas organizativas que, a su vez, finalmente, se conectan con los procesos políticos y, en particular, electorales (véase, en este volumen, los capítulos de José Antonio Alonso y Carlos Bustamante L.).

Con relación a esto último, actualmente la proliferación desorbitada de los comerciantes callejeros, sean ambulantes o en puestos fijos o semifijos, afecta seriamente la calidad de vida, dadas las molestias que causan tanto a la circulación peatonal como de vehículos, ya que son numerosos los casos en que la gente se ve obligada a circular por el arroyo, a riesgo de su integridad física, porque las banquetas están obstruidas. Asimismo, se han ubicado o transitan en el interior o exterior de las estaciones del Metro, con lo que aumentan el ya de por sí considerable congestionamiento de este medio de transporte y las incomodidades de los usuarios, además de que ello constituiría un peligro en caso de contingencia.<sup>9</sup>

A la situación descrita se agrega la basura que generan (incluso se presenta defecación al aire libre) y su contribución a los problemas de salud pública pues ahí se preparan y expenden alimentos sin las condiciones sanitarias necesarias, la contaminación por ruido de quienes se dedican a vender radiograbadoras y casetes, dado el alto volumen con que realizan su reclamo comercial, etc. Se ha dado también el caso, como en Ciudad Satélite, de que contribuyen a la inseguridad real o supuesta de los habitantes de las áreas en que se asientan, pues éstos relacionan su presencia con el incremento de robos domiciliarios ya que están en posibilidad de enterarse e informar a los delincuentes de los movimientos normales de los vecinos (noticia de Radio Red, monitor de la mañana, 28 de diciembre de 1991).

<sup>9</sup> Obviamente las observaciones que hacemos en este y los siguientes párrafos no pretenden absolutizar, ya que los municipios conurbados más recientemente urbanizados y los de menor desarrollo tienen otro tipo de problemas, al igual que las delegaciones periféricas del Distrito Federal.

Todo lo anterior se enmarca, por otra parte, en un ambiente de tensiones y fricciones entre esta clase de vendedores y las autoridades o los comerciantes organizados, e incluso entre ellos mismos y sus líderes. Sin defecto de que algunos de aquellos comerciantes estén participando ya en dicha actividad por medio de "asalariados" —en general migrantes y desempleados—, dado el filón de ganancias que implica la evasión de impuestos por este medio, el cual también ha atraído a numerosos habitantes de la metrópoli de la más diversa procedencia, que están lejos de ser indigentes, ya que manejan recursos de cierta consideración. Así, el comercio callejero constituye un complejo problema todavía insuficientemente estudiado y muy espinoso para las autoridades, toda vez que se ampara en el hecho real de la falta de empleos productivos y en la presencia de quienes, realmente, carecen de recursos y no tienen otra fuente de sustento, todo lo cual se condensa en una frase que casi toda la población repite: "mejor que haya vendedores en las calles y no 'rateros' ". Todos estos elementos otorgan al fenómeno una carga política de gran interés para los diversos partidos políticos y, en particular, para el que se halla en el poder y que aún no olvida su pérdida de posiciones en el proceso electoral de 1988.<sup>10</sup>

Sin embargo, sea como sea, esta cancerígena proliferación del comercio callejero, además de su efecto económico en el erario y de los inconvenientes para la población, ha conferido a la metrópoli una imagen de ciudad tercermundista de las más rezagadas, francamente deplorable y nada propicia ni para la satisfacción estética de sus habitantes ni para el desarrollo turístico que se desea promover. Si bien tal situación resulta lamentable en todas las zonas concurridas de la metrópoli lo es más en el corazón mismo de la que fuera la ciudad central, particularmente en el Centro Histórico, área que, como ocurre en las urbes de todo el mundo, constituye un punto de atracción tanto para la población local como para el turismo.

Además de lo anterior, la pobreza y la marginalidad están presentes en diversas formas en la imagen de la metrópoli: en las calles, en los espacios públicos y en cualquier punto de aglomeración o de tránsito intenso, así como en los transportes colectivos. En un marco en que la inequitativa distribución del ingreso se manifiesta en el gran número de personas con indumentarias más o menos modestas (así lo advierten los visitantes de países donde la distribución del ingreso y las oportunidades no es tan des-

<sup>10</sup> Cf., a propósito de la complejidad de este fenómeno, que no es del caso examinar aquí, entre otros, José Miguel Candia, "Crisis económica, mercado del trabajo y precariedad laboral", *Problemas del Desarrollo, iiec.*, UNAM, vol. XXIII, núm. 89, abril-junio de 1992, pp. 147-162.

igual o los mexicanos que han viajado por ellos), todavía destaca la presencia de quienes menos tienen.

Las expresiones más dramáticas de este hecho están presentes en las familias provincianas enteras que se dedican a la mendicidad, muchas de ellas indígenas (en la ZMCM se concentra cuando menos un millón, el conjunto más grande del país).<sup>11</sup> También en los payasitos, los tragafuego, los malabaristas y otros "artistas" callejeros; en los numerosos niños, jóvenes y adultos que limpian los parabrisas de los automóviles en cruceros concurridos, o que se improvisan como "cuidacoches" o prestadores de otros servicios menores en las afueras de los almacenes, restaurantes u otros negocios; en los vendedores ambulantes de chicles u otros productos de escaso valor económico.

O sea que la pobreza y la marginalidad forman parte de la imagen de la metrópoli no sólo en lo que atañe a su localización física (asentamientos en ciudades perdidas, zonas de tugurios o en colonias populares precarias) sino en cuanto a su presencia en las calles y en los puntos muy concurridos o de aglomeración en diversas áreas de la ciudad. Ahí esa gente pobre y marginada resulta bastante visible, independientemente de su número, como para conferirle notas características. Cuestiones que, por cierto, para lo que nos interesa poner en relieve, no sólo dan cuenta de la mala calidad de vida de los directamente afectados, sino que también afectan de diversa manera la de otros estratos de la población, toda vez que la pobreza, a la par que es injusta y ofende la sensibilidad social, también es antiestética y, en los casos extremos, repulsiva.<sup>12</sup>

A lo anterior habría que agregar que entre los miembros de los estratos de mayores ingresos se tiende a señalar a los marginales y pobres extremos como delincuentes o portadores de enfermedades, supuestos que ya sean reales o imaginarios, justos o injustos, como quiera que sea son fuente de preocupación, malestar y sentimientos de inseguridad, que a su vez generan conductas inconvenientes para una sana convivencia urbana ya que, entre otras cosas, la redefinición de miseria rural en miseria urbana, que ha marcado el crecimiento de la metrópoli desde hace varias décadas, ha tenido un impacto decisivo, entre otros aspectos, en la dramática segregación socioespacial y de funciones urbanas.

<sup>11</sup> *El combate a la pobreza*, op. cit., p. 55.

<sup>12</sup> Vale la pena recordar, como un ejemplo de la percepción de estas cuestiones por parte de los estratos de ingresos altos, la entrevista realizada a la actriz María Félix en un programa de televisión. Sus indignadas declaraciones y duras críticas por las condiciones en que se halla el Centro Histórico como consecuencia de los fenómenos señalados en estas líneas levantaron gran revuelo en los medios informativos durante algunos días de noviembre de 1991.

En fin, sin la intención de seguir abundando en este tema, cabe insistir en que hechos como los hasta aquí señalados generan un ambiente social de malestar, tensión y conflicto que es vivido o percibido, si bien de muy distintas maneras, por toda la población citadina, dado que la marginalidad y la pobreza no son problemas que conciernen exclusivamente a quienes la padecen, sino a toda la ciudad en su conjunto.

Ahora bien, con estas someras observaciones —que dado el nivel de abstracción y generalidad con que se hicieron dejan fuera obviamente muchos ángulos del fenómeno a que se refieren y la policromía de particularidades y matices que comprende— hemos pretendido únicamente esbozar un marco general del contexto en que se dan otros problemas de la ciudad con respecto a la calidad de vida, la mayor parted de los cuales, de alguna manera, se relacionan con la inequidad en la distribución del ingreso.

#### b. *Otros aspectos característicos*

##### A) La contaminación atmosférica<sup>13</sup>

*Factores concurrentes.* 1) La desaparición de 73% de los bosques en el Valle de México y de 99% de los antiguos lagos; 2) la insuficiencia de áreas verdes en la urbe: incluyendo los parques nacionales situados en su interior, el Distrito Federal sólo cuenta con 7.3 m<sup>2</sup> por habitante, contra los 16 recomendados por la ONU; 3) más de 30 000 industrias y 12 000 establecimientos de servicios con procesos de combustión; 4) la generación de 30 millones de viajes persona-día y la circulación de más de 2.7 millones de vehículos automotres; 5) el consumo diario de 100 000 barriles de gasolina, 31 000 de diesel y 28 600 de combustóleo, que equivalen, respectivamente, a 25-30, 16 y 7% del consumo total nacional; 6) las características topográficas y climáticas en que interactúan todos esos factores (la altitud que dificulta la combustión eficiente, la relevancia del fenómeno de la inversión térmica, la insuficiente ventilación y la escasa velocidad de los vientos, etcétera).

*Los niveles de contaminación atmosférica.* En la ciudad de México se producen más de 4.3 millones de toneladas de contaminantes al año, de las cuales 68% es monóxido de carbono, 13% hidrocarburos, 10% partículas suspendidas y 4% óxidos de nitrógeno. En un marco en que 75% de la

<sup>13</sup> Datos de la SEDUE, el DDF y la Secretaría de Salud, 1991.

contaminación se origina en los procesos de combustión, el 76% de dichos contaminantes proviene de vehículos automotores, 18% de industrias y establecimientos de servicios y 6% de áreas sin vegetación ni pavimentación.

Actualmente, la ZMCM presenta concentraciones de contaminantes atmosféricos superiores a los criterios de calidad de aire vigentes en México. En 1987-1990 se presentaron violaciones a dichos criterios cuando menos en 250 días al año.

El ozono no es un contaminante que se emite directamente, sino que se forma a partir de reacciones muy complejas en las que participan los óxidos de nitrógeno y los hidrocarburos en presencia de luz solar. Éste representa un problema de calidad de aire en toda la urbe, pero su mayor concentración se da en el suroeste, donde en 1987-1989 se rebasó la norma en 254 días.

Por su parte, la magnitud del monóxido de carbono arrojado a la atmósfera está determinada básicamente por la tecnología de los vehículos, las condiciones del sistema vial, los patrones de tráfico vehicular y las modalidades de transporte que prevalecen en la ciudad. Su concentración se relaciona directamente con las fluctuaciones del tráfico y su mayor efecto se presenta en las cercanías de los ejes de circulación con elevados flujos vehiculares.

El bióxido de azufre presenta sus concentraciones más altas en las áreas de mayor actividad industrial y tránsito vehicular, especialmente a diesel, situadas en el cuadrante noreste y en el centro de la ciudad. El criterio de evaluación sólo se excedió en 35 días en un año en el periodo 1986-1989. Empero, su importancia va más allá de su concentración en la atmósfera, ya que una vez en el aire se producen reacciones químicas que contribuyen a la producción de lluvia ácida.

En cuanto a los óxidos de nitrógeno, el criterio de evaluación durante 1986-1989 no excede en toda la ciudad el 5%, incluso en zonas con elevada actividad industrial o vehicular. Sin embargo, tienen otras implicaciones en la calidad del aire: por una parte, son precursores básicos del ozono, y por otra, al oxidarse en la atmósfera producen elementos que intervienen en la disminución de la visibilidad.

En lo que se refiere a las partículas suspendidas totales, el mayor número de violaciones a la norma ocurrió en el cuadrante noreste en 1987, con un máximo de 75 días. Cabe señalar que estas partículas son de muy diversa composición y tamaño: las que provienen de procesos de combustión, las que se forman en la atmósfera como resultado de la transformación de otros contaminantes y las llamadas naturales, es decir, de suelos y de origen biológico. Las de mayor impacto para la salud y la visibilidad

son aquellas cuyo tamaño es inferior a 10 micrometros, que representan entre 40 y 60% del total. Uno de los constituyentes de las partículas suspendidas es el plomo, emitido principalmente por las gasolinas de los automóviles. Sin embargo, las concentraciones del metal se redujeron a menos de 50% en 1987 gracias a las mejoras que en tal sentido se introdujeron en la producción de gasolina. Con todo, el criterio de evaluación de plomo fue ligeramente excedido durante el primer semestre de 1986 y el primer trimestre de 1987, así como durante el primero y el último trimestres de 1989.

Finalmente, cabe señalar que la contaminación atmosférica constituye uno de los mayores problemas de salud pública de los últimos años. Sólo para citar algunos ejemplos, el plomo causa un decremento progresivo de ciertas funciones neurológicas y produce efectos neurotóxicos en los niños, aun en concentraciones relativamente bajas.

Aunque no existe suficiente información para evaluar el efecto a largo plazo del ozono, los estudios disponibles muestran un decremento transitorio de la función pulmonar asociada con la exposición a niveles elevados de este contaminante. En lo que atañe a las partículas suspendidas y al bióxido de azufre, que interactúan de manera sinérgica, se ha detectado una asociación entre los niveles de estos contaminantes y el incremento de la mortalidad y la morbilidad y, específicamente, con la disminución de la función pulmonar, sobre todo en individuos muy sensibles, como los enfermos de asma y bronquitis. Por otra parte, las partículas suspendidas de origen biológico —en general materias fecales y otros desechos desecados—, son causantes de diversas enfermedades gastrointestinales, etcétera.

Dada la agudeza del problema, la SEDUE, el DDF y otras instituciones han puesto en práctica una serie de medidas y acciones para reducir las emisiones provenientes tanto de las fuentes fijas como de las móviles y naturales, esto último mediante programas de regeneración ambiental. Con todo, es un problema difícil de enfrentar, dados los múltiples factores concurrentes y, sobre todo, la magnitud y características de la ciudad y del marco geográfico que la contiene.

## B) El transporte

Entre los aspectos más ostensibles de la vida cotidiana de los habitantes de la metrópoli, y los más directamente vinculados a la calidad de vida, figuran los problemas de transporte y vialidad, dado que dichos elementos constituyen el medio para la integración y enlace de todas las actividades de la ciudad. Como es sabido, en las grandes urbes el transporte constituye un medio imprescindible para acceder tanto a los centros de negocios y de

trabajo, como a los comerciales y de abasto, al igual que a las instituciones de salud, de enseñanza, de cultura y de otros servicios, sin olvidar su importante papel en las interrelaciones sociales y familiares.

Sobre el particular, dado que la población mayoritaria únicamente dispone del transporte público para movilizarse, una cuestión fundamental, tanto desde el punto de vista económico como social, es que éste brinde las condiciones necesarias para que el desplazamiento de unos puntos a otros de la urbe sea cómodo, rápido y seguro.

Empero, hasta ahora no se ha logrado dotar al transporte público con dichas características, en un cauce en que el crecimiento demográfico desborda perennemente la expansión de estos y otros servicios y en que las necesidades se incrementan más que proporcionalmente a aquél, en virtud de que la expansión desordenada de la mancha urbana provoca que numerosos trabajadores vivan cada vez más lejos de sus lugares de trabajo, a la par que diversos servicios y equipamientos básicos tienen una ubicación no siempre en correspondencia con la demanda, todo lo cual incrementa el número de viajes por encima del aumento de la población.

De este modo, la oferta de transporte público no sólo resulta insuficiente cuantitativamente, sino que cualitativamente deja mucho que desear. Toda vez que por sus bajos ingresos la población mayoritaria no puede enfrentar las alzas de tarifas necesarias para mejorar las condiciones en que se efectúan los traslados, el transporte debe operar con subsidios gubernamentales. El desarrollo de la estructura vial, que implica gigantescos gastos en la medida en que se requieren obras más grandes y complejas, también se ve limitado por la imposibilidad de la población mayoritaria de pagar impuestos más altos para estos y otros proyectos. A la vez que los estratos de mayores ingresos presionan para que las obras en la materia se orienten en gran medida a facilitar el tránsito del automóvil privado.

Como quiera que sea, las partidas destinadas a dichos fines absorben una gran parte del presupuesto total, como puede observarse en el ensayo de Andrés Blancas Neria y cuyas cifras no tiene caso repetir. Pero a la postre, y sin negar que en los últimos años se han logrado avances en la materia, lo cierto es que hasta ahora las largas filas de espera y los transportes públicos de superficie atestados, con racimos de gente en las puertas y estribos, continúan formando parte de la imagen de la metrópoli en las llamadas horas pico, al igual que la extrema aglomeración y apiñamiento en los corredores y vagones del Metro, sobre todo en las líneas 1 y 2.

Si bien con fines de exposición destacamos lo anterior por separado, la otra cara del problema, en particular en lo que atañe al transporte de superficie, es la proliferación del automóvil particular. Al igual que en todo

el mundo, este fenómeno ocurre, en parte, por la imitación del estilo de vida estadounidense, una de cuyas características es la dependencia de dicho vehículo y su conversión en símbolo de prestigio social y económico, pero fundamentalmente por la mayor conveniencia, privacidad, comodidad y —al menos en principio— ahorro de tiempo que proporciona este medio, así como por la dispersión de los estratos de ingresos medios y altos a zonas cada vez más distantes en búsqueda de mayor espacio, exclusividad clasista y mejor paisaje y entorno ecológico, en familias que pueden disponer de dos o más automóviles para satisfacer sus necesidades de traslado.

Otro resultado de las insuficiencias y deficiencias del transporte público es que todo aquel que puede costearlo dispone de uno o más automóviles. Ello es usual aun en los estratos medios populares, si bien se trata de vehículos usados, muchos de ellos de modelos anteriores a 1970 y en pésimas condiciones. Se estima que 33% de los autos que circulan en la metrópoli se encuentran en tal caso, con el consiguiente efecto en la contaminación atmosférica.

Ésta es una tendencia difícil de revertir, ya que aunque mucho se ha hablado de ello, e incluso se han hecho algunos intentos efímeros en algunas rutas, aún no existe un sistema completo de transporte público que satisfaga o tenga una calidad aceptable para los estratos medios y altos y que se ubique de manera conveniente con respecto a su demanda. Quizá, entre otras razones, porque no se estima que exista el monto suficiente de población con capacidad para sufragar las tarifas que requeriría un transporte público de mayor calidad, y también porque se considera políticamente riesgoso establecer dos o más opciones cualitativamente superiores para quienes pueden pagar más, que son la minoría.

De este modo, resulta que 2.37 millones de automóviles particulares, que realizan únicamente 14.94% de los viajes-persona-día en el área metropolitana, congestionan la vialidad y empeoran las incomodidades, demoras y malas condiciones del traslado de alrededor de 83% de los pasajeros, quienes utilizan 139 282 vehículos del servicio público de transporte, descontando lo relativo al Metro. Esto sin olvidar, con respecto al congestionamiento del tráfico, que la política equivocada de incorporar al servicio de transporte público unidades de menor capacidad que la de los autobuses y trolebuses, aumenta innecesariamente el número de automotores en circulación (véase el trabajo de Bernardo Navarro B. en este volumen), lo cual, aunque también está sucediendo en otras ciudades del mundo, es especialmente grave en una de la magnitud y características de la que nos ocupa.

De hecho, la repercusión de todas estas cuestiones en el ambiente urbano y en la calidad de la vida constituye, como tanto se ha señalado, uno de los mayores problemas que afectan a la urbe en su conjunto.

Entre las principales consecuencias económicas y sociales más comúnmente consideradas a este respecto pueden mencionarse las siguientes:

Desde el punto de vista económico, dado que el mayor porcentaje de viajes corresponde a motivos de trabajo, la duración excesiva de los recorridos tiene efectos directos tanto en horas-hombre perdidas y mermas en la productividad social, como en el castigo al ingreso del trabajador en lo individual por faltas y retrasos. Asimismo, los embotellamientos, el congestionamiento y las bajas velocidades, así como las constantes paradas de los vehículos, significan fuertes pérdidas económicas en combustible. Adicionalmente, esto contribuye en forma decisiva a la contaminación atmosférica, la cual tiene un alto costo tanto económico como social.<sup>14</sup>

Desde el punto de vista social, para los trabajadores ello implica una prolongación de la jornada laboral y un desgaste adicional que repercute tanto en su salud y bienestar como en la reducción de su vida económicamente activa. Y, en general para toda la población, incluyendo a quienes viajan en automóvil, el alargamiento del tiempo de traslado significa un tiempo perdido para el ocio, el descanso, la convivencia familiar, el esparcimiento o el desarrollo cultural.

De manera similar, las incomodidades y molestias con que se realizan los traslados, así como los problemas de congestión del tráfico, generan tensiones y enfermedades psicológicas que aumentan la agresividad y el malestar social. No deben pasarse por alto efectos de similar índole generados por las largas esperas para abordar los vehículos —con frecuencia sin cobertizos o instalaciones para protegerse de las inclemencias del tiempo— o la aglomeración excesiva en las líneas saturadas del Metro.

Si bien hay una diferencia de muchos grados entre quienes se transportan en un autobús o microbús abarrotados, y los que lo hacen en un automóvil particular, estos últimos también ven afectada su calidad de vida en forma no deleznable por el congestionamiento y la contaminación que ellos mismos contribuyen decisivamente a producir, y son también partícipes del desgaste de energía, de la neurosis urbana y de las alteraciones de comportamiento por la excesiva competencia vial.

Igualmente, la insuficiencia y deficiencia del transporte público y los

<sup>14</sup> Cf. Gloria González Salazar y Alejandro Méndez, *El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación*, México, IIEC. UNAM, 1990, pp. 85-129.

problemas de congestión vial obligan a numerosos habitantes de la metrópoli a renunciar a los viajes sociales, familiares, culturales o de esparcimiento. Así, reducen su tránsito por la ciudad a necesidades básicas de trabajo, educación o abasto, entre otras.

Ahora bien, desde otra perspectiva, cabe señalar que las actitudes y conductas inconvenientes de muchos usuarios de los distintos medios de transporte y de la vialidad, ya sean conductores, pasajeros o peatones, a la vez que contribuyen a agudizar el problema, se reflejan en diversas formas en la mala imagen y calidad de vida en la metrópoli.

Tal es el caso de la incompreensión de numerosos conductores de la responsabilidad que llevan en sus manos y que en el marco de la competencia vial transgreden diversas disposiciones de los reglamentos de tránsito con los consiguientes perjuicios contra otros conductores y los peatones, no sólo por los accidentes que ocurren por tal motivo, sino por la sensación de inseguridad y peligro que les generan, ya que no pueden confiar en "las reglas del juego" que los ordenamientos representan. Tal irresponsabilidad es especialmente notoria en los conductores de vehículos de transporte público de superficie por los riesgos y angustias a que exponen a los pasajeros quienes, entre otras cosas, se ven frecuentemente obligados a abordar o a descender de las unidades en medio del arroyo o a sufrir molestias y sobresaltos por los arranques o paros excesivamente bruscos. Tales conductas se derivan de la desnutrición, la falta de escolaridad y, en general, del subdesarrollo.

En lo que concierne a los automovilistas particulares, cabe destacar su extrema dependencia de dicho vehículo, y por ende, el uso abusivo de los mismos en desplazamientos cortos que podrían realizarse a pie, tendencias a efectuar viajes de puerta a puerta, aunque ello signifique estacionarse en doble o triple fila, frente a entradas de coches, sobre los camellones o las banquetas, o, en su defecto, colocando los automóviles tan próximos unos a otros que los peatones deben realizar grandes rodeos para cruzar las calles. Prácticas que, por cierto, también se efectúan en el lugar del domicilio del automovilista, ya sea porque no dispone de estacionamiento o porque, aun habiéndolo, desea ahorrarse molestias si va a salir nuevamente. A lo anterior habría que agregar el uso innecesario del claxon, muchas veces a horas inconvenientes, ya sea para llamar a otras personas, pedir que abran la puerta de los estacionamientos de edificios o casas particulares, protestar por la circulación lenta o, en fin, para urgir al vehículo que se ha parado momentáneamente para dar paso a un peatón o librar algún obstáculo.

De esta manera, a la par que los automóviles particulares constituyen

la máxima expresión del derroche vial por el bajo promedio de pasajeros que transportan con relación al espacio que ocupan y por la reducción de la capacidad de circulación que causan durante el tiempo que permanecen estacionados en las calles, generan, además, tensiones, conflictos y malestar que, al menos en una alta proporción, podrían evitarse mediante una mayor conciencia social y educación vial.

En lo que toca a los usuarios de los medios de transporte colectivo, igualmente se advierten comportamientos y conductas negativas producto de la competencia excesiva, particularmente en las horas punta, así como de la falta de educación general y de la incultura urbana. Los codazos y empujones al abordar los vehículos, la disputa por los asientos disponibles y, en otros casos, la negativa a cederlos incluso a mujeres embarazadas o con niños en los brazos o a ancianos en edad propecta, son hechos frecuentes, al igual que las vejaciones a las mujeres jóvenes al abrigo de las aglomeraciones. Otra pésima costumbre es la de consumir bebidas o alimentos y arrojar basura dentro de los vehículos y la de dañar deliberadamente éstos y sus instalaciones complementarias. Incultura urbana que, finalmente, se advierte en una gran proporción de peatones que hacen caso omiso de las disposiciones de tránsito, señalizaciones e instalaciones destinadas a proteger su integridad y facilitar su desplazamiento.

Por otra parte, si bien en los últimos años se han registrado mejorías en los cuerpos policíacos encargados de hacer cumplir el reglamento de tránsito, todavía existen graves fallas tanto en las acciones de prevención como de vigilancia. En efecto, aún se carece de sentido de servicio a la ciudadanía entre numerosos elementos, a lo que se aúna la corrupción de otros más que están dispuestos a pasar por alto la violación de la normatividad a cambio de sobornos, lo cual, a la vez que propicia la comisión de infracciones, merma los resultados de los esfuerzos de educación vial, mientras que correlativamente crea sentimientos de resentimiento y desconfianza en la población.

En suma, todos y cada uno de los aspectos a que nos hemos referido imprimen notas negativas características al ambiente social y a la imagen de la metrópoli. Éstos van desde los renglones más específicos del sistema de transporte y de la manera en que se modelan las políticas en la materia, hasta los rasgos particulares del ámbito económico y sociocultural en que éstas se aplican. Y todo ello, en un marco en que la necesidad de proporcionar transporte colectivo suficiente, eficiente y cómodo, entra en conflicto con la escasez de recursos y con la inequidad en la distribución del ingreso, así como con las conductas y actitudes de la población correspondientes a los estilos de vida que se derivan de este y otros factores.

### C) Otros aspectos

#### *i) El uso de las calles*

La apropiación de la vía pública con fines económicos o particulares es bastante común en la ciudad de México. Además de lo señalado en los puntos a) y b), cabe destacar, por las molestias que causan a los vecindarios en que se ubican, el caso de los talleres mecánicos y refaccionarias que por carecer de instalaciones adecuadas realizan composturas y mantenimiento de vehículos frente a su local y frente a las casas inmediatas con la consiguiente generación de ruidos, basura y obstrucción a la circulación de peatones y automóviles.

Asimismo, diversos negocios, algunos de ellos importantes, reservan una o varias calles aledañas con fines de estacionamiento permanente de empleados o clientes, llegando, incluso, a marcar cajones en el suelo y a colocar carteles de exclusividad y aun a utilizar cuidacoches uniformados para regular el uso de los espacios conforme a sus intereses.

Otro caso más de apropiación particular de las calles se da en algunas zonas habitacionales de ingresos medios, y sobre todo altos, que impiden la circulación libre de vehículos mediante macetones de cemento, barreras de metal o de cualquier otro medio; con frecuencia el acceso se controla con casetas vigiladas por la policía auxiliar.

Aunque desde otra perspectiva muy diferente, pero que cabe mencionar aquí por los grandes problemas que causan a la población, figuran las marchas y manifestaciones por las arterias de mayor circulación. Al respecto, dado que el Distrito Federal constituye una caja de resonancia para los problemas que surgen en otras entidades y localidades, son numerosas esta clase de movilizaciones de protesta o reclamos de diversa índole, no sólo por parte de los habitantes de la metrópoli, sino de otros puntos del país. En 1991, por ejemplo, se realizaron 3 310 marchas y manifestaciones, o sea, algo más de 9 por día en promedio (noticia de Radio Red, Monitor de la Mañana, 30 de diciembre de 1991).

Hace algunos años, un tanto ingenuamente, el DDF intentó reglamentar este tipo de expresiones; para tal efecto señaló lugares precisos lo cual como cabría esperar, fue inútil, ya que el propósito de quienes así se manifiestan es, precisamente, causar el mayor número de molestias y problemas para hacerse notar, oír y atender.

Aparte de las marchas o manifestaciones de larga trayectoria, algunas desde la entrada de la ciudad hasta el Zócalo, donde se ubican el Palacio Nacional y las oficinas centrales del DDF, no es extraño que grupos de colo-

nos o vecinos de diversos puntos de la metrópoli bloqueen una o varias calles de gran circulación para manifestar su descontento o expresar demandas por problemas relacionados con su entorno urbano: establecimiento de negocios ruidosos o que atraen grandes flujos vehiculares, violación en los usos del suelo que los afectan, mal equipamiento e infraestructura, etcétera.

## ii) *La inseguridad pública*

Reiteradamente se ha señalado que el Distrito Federal es una ciudad segura en comparación con otras grandes urbes del mundo. En un informe de la Secretaría General de Protección y Vialidad (SGPYV) a la Comisión de Seguridad y Protección Civil de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se señaló que del 1 de diciembre de 1991 al 6 de enero de 1992, se cometieron 7 994 delitos (violentos y no violentos). Con respecto a igual periodo del año anterior esta cifra sólo implicaba 287 actos delictivos más, lo cual, según declaró el titular de dicha dependencia "...no altera la vida cotidiana de la ciudad de México".<sup>15</sup>

En el periodo señalado los delitos considerados violentos fueron: 102 homicidios intencionales, 134 violaciones, 52 robos a casa habitación; 285 a negocios; 557 de autos; 1 141 lesionados; 453 atracos a camiones repartidores y 941 a transeúntes. En cuanto a los no violentos, se registraron 442 homicidios imprudenciales, 89 delitos sexuales, 449 robos a casas habitación, 693 a negocios, 1 287 de automóviles y 1 369 lesiones imprudenciales.

Sin embargo, y sin defecto de señalar que no son demasiados los delitos registrados oficialmente con relación a la población del Distrito Federal, de unos años acá se han registrado cambios en el ambiente social y en la fisonomía de la ciudad que parecen mostrar que la sensación de inseguridad de ésta ha crecido considerablemente.

Así podría deducirse de que son cada vez más los negocios con enrejados protectores o con policías en la puerta, lo cual, si bien parece lógico en instituciones bancarias, no lo es en los casos de farmacias, misceláneas, restaurantes, etc. Lo mismo cabe señalar de la proliferación de casetas de policía auxiliar en las zonas habitacionales cuyo costo corre a cargo de los vecinos. Tampoco debe olvidarse que en diversas partes de la ciudad se han organizado sistemas de seguridad particular, incluso mediante enlaces interconectados de alarmas en las casas.

<sup>15</sup> *El Sol de México*, 8 de enero de 1992. Cf. también, revista *Motivos*, núm. 26, 20 de enero de 1992, p. 11.

En los últimos años hemos visto elevarse las bardas de las casas y mansiones y aparecer enrejados en ventanas que antes no las tenían. Asimismo, se ha vuelto frecuente la instalación de más de una alarma en los automóviles particulares y el uso de otros aditamentos como bastones de seguridad para los volantes y por las noches lo común es que dichos vehículos circulen con las ventanillas cerradas. Por otro lado, barrios antaño concurridos por transeúntes y en los cuales los negocios permanecían abiertos, ahora muestran un aspecto desolador.

Al respecto cabría considerar, por una parte, que numerosos delitos no se reportan a las autoridades, sobre todo en lo que se refiere a atracos a transeúntes y diversos robos de menor cuantía o aun de cierta consideración, pero que, sin embargo, se conocen y divulgan por los familiares, conocidos o vecinos de las víctimas. Otro tanto sucede, no por su escasa importancia, sino por razones obvias, con los delitos sexuales y, en particular, con las violaciones.

Estos hechos, por cierto, se relacionan con otro aspecto que constituye una fuente de malestar, no deleznable para la población: las fallas en la impartición de justicia no sólo en la metrópoli, sino en todo el país. Tanto en el caso de los agentes del ministerio público y jueces calificadoros, como en las corporaciones policíacas y penales, existen prácticas viciosas y una fuerte corrupción. De ahí que la población eluda, hasta donde le es posible, involucrarse en hechos policíacos, toda vez que se sabe que a niveles superiores tendrá que enfrentar nuevas molestias y extorsiones.

Independientemente de lo anterior, en estos fenómenos, como en la mayor parte de los que hemos tratado en este trabajo, se advierten dos dimensiones: los hechos reales y la manera en que la población los percibe, cuestión esta última que tiene una gran importancia, en virtud de que lo que la población *crea* con respecto a un problema despierta en ella actitudes y conductas determinadas y afecta su calidad de vida.

### c. *Observaciones finales*

Hablar de la calidad de vida urbana en ciudades como la nuestra implica asomarse a una problemática muy vasta y compleja: a problemas estructurales del país en su conjunto que cobran una expresión específica en las cuestiones urbanas, como son, entre otros, los fenómenos de la marginalidad y la pobreza que afectan no sólo la estructura física de la ciudad y su entorno, sino el ambiente social general. Asimismo, en un marco de recursos escasos, de intenso crecimiento demográfico y de gran pobreza, a la insuficiencia o mala calidad de servicios esenciales con respecto al incremento

de la demanda y a las consecuencias, actitudes y conductas de la población que esto genera.

Por otra parte, debemos referirnos a la manera típica en que en el subdesarrollo, y con base en lo anterior, se definen las formas de acción, organización e interacción que se derivan de la convivencia en los grandes conglomerados humanos, sobre la base de la superficialidad, el anonimato y el carácter fragmentado y transitorio de las interrelaciones sociales que se desprenden de este hecho, pero que en nuestras ciudades adquieren rasgos específicos.

Si bien, como ya lo dijimos, no pretendemos agotar el tema, no podríamos terminar este somero, y ciertamente muy incompleto esbozo, sin, cuando menos, formular algunas interrogantes y enunciados generales.

Por ejemplo, ¿cómo afecta la contaminación el ambiente social de la metrópoli? Haber pasado de ser la "región más transparente del aire" a constituirnos en "la ciudad más contaminada del mundo", tiene grandes implicaciones en la vida de la población. Además de sus graves consecuencias en la salud, la permanente presencia del problema en todos los medios de comunicación, el programa "hoy no circula" para los autos particulares, las disposiciones para proteger a los niños, las sugerencias de horarios más convenientes para que los adultos hagan sus ejercicios físicos, o para ventilar las casas o viajar en automóvil, etc., significan cambios en los hábitos de los ciudadanos y una fuente permanente de preocupación. Ello, independientemente de que muchos hacen caso omiso de dichas cuestiones, y de que haya quienes, por falta de educación ecológica y conciencia social o por la proclividad de muchos seres humanos a anteponer sus intereses inmediatos a las cuestiones ambientales, hayan respondido a la restricción comprando otro u otros vehículos para poder circular todos los días en automóvil. Igual sucede con otros más que continúan quemando llantas y basura y haciendo explotar cohetes en días festivos, etcétera.

Esto da pauta para otras preguntas interesantes: ¿en qué medida se podría mejorar la calidad de vida en este y otros aspectos, mediante las conductas adecuadas de la población para el buen uso de la ciudad y para una convivencia cualitativamente superior? Y a otro nivel, ¿las autoridades están adoptando todas las medidas al alcance en el uso y administración de la ciudad para mejorar la calidad de vida, o cuando menos para no empeorarla? ¿Las leyes y reglamentos sobre los problemas esenciales de la ciudad, el manejo de la planificación urbana y la participación popular ofrecen en sus condiciones actuales alternativas viables en tal sentido? Y, por último, la educación sistemática y no sistemática que se imparte en la metrópoli, ¿contiene los elementos suficientes para inculcar valores que desarrollen el amor

por la cosa pública y por el bien común, y para fortalecer el compromiso con la ciudad? Y ello, considerando que la cultura urbana presupone no sólo valores, sino educación vial, educación ecológica y educación general, entre otras.

Aunque equivocadamente en muchas ocasiones se ha señalado a los inmigrantes y personas pobres como principales portadores de la incultura urbana, la verdad es que ésta es bastante frecuente en los estratos de ingresos altos y medios, que además de hechos como los señalados en este y otro punto figuran como los principales protagonistas del fenómeno de enfrentamiento conductor-peatón y violación de las reglas de tránsito, entre otras cosas.

Sobre este particular, si bien muchas conductas inadecuadas de la población de menores ingresos se relacionan a necesidades no cubiertas o cubiertas insuficientemente como, entre otras, la falta de drenaje o de servicios de limpieza pública, otras más serían evitables con una mayor conciencia de lo que implica vivir en una urbe como la nuestra.

Por ejemplo, en el caso de los estratos medios que disponen de viviendas aceptables con todos los servicios y que tienen cubiertos en forma más o menos satisfactoria sus consumos básicos, sin embargo ven afectada su calidad de vida por conductas desconsideradas de vecinos —personas y negocios en las áreas de usos mezclados del suelo—, así como por las conductas descorteses o agresivas que se dan en el marco de la competencia por la vialidad y los servicios, mismas que, determinadas por situaciones concretas, se convierten en una segunda naturaleza que se manifiesta en cualquier ocasión, venga o no al caso.

Sacar los perros a defecar en las calles, arrojar basura desde los automóviles o salir en éstos para depositarla en la vía pública o en los camellones y jardines por una falta eventual del servicio de limpieza en zonas bien servidas, son prácticas frecuentes, junto con otros comportamientos que, en particular en edificios de apartamentos o condominios, perturban el derecho a la tranquilidad y al descanso de los demás.

Cabe recordar, a propósito de esto último, el fenómeno de la contaminación sonora. Sin negar que una de sus principales fuentes sean los numerosos vehículos en mal estado y los congestionamientos, así como las fábricas y los centros de producción, ésta tiene una dimensión más relacionada con patrones culturales generalizados en el mundo contemporáneo, a saber: los elevados volúmenes con que se escucha la música gracias a los nuevos equipos de sonido de gran potencia, ya sea en casas, restaurantes, discotecas y otros centros de diversión, los cuales imponen a un nivel de decibeles muy superior al conveniente. Los efectos físicos, psíquicos y cul-

turales de esto no son deleznable: la pérdida paulatina de la capacidad auditiva, y la excitación y tensión resultante de exponerse a estas agresiones musicales. Por otra parte, esta sonorización excesiva limita o impide del todo la comunicación interpersonal verbal, además de que en muchas ocasiones excede el recinto en que se efectúa y perturba la tranquilidad y el derecho al descanso de otras personas.

Por otra parte, los valores de la sociedad consumista y su difusión publicitaria en los medios de comunicación, tienen una influencia muy negativa en una sociedad como la nuestra, con grandes desigualdades en la distribución del ingreso. Si bien la creación de una demanda efectiva a partir de una necesidad psicológica y cultural produce un sentimiento de permanente insatisfacción, aun en los que tienen acceso a estos consumos —pues en general se ofrece un espectro muy diversificado y cambiante de productos, muchos de ellos innecesarios—, los más perjudicados son los estratos de menores ingresos, ya que sufren la frustración de no poder adquirirlos o, cuando lo hacen, es a costa del sacrificio de rubros esenciales del gasto familiar.

Con todo, y sin defecto de la importancia de todos estos factores en la calidad de vida, la cuestión fundamental, como hemos señalado, son las grandes carencias de los que menos tienen y los agudos contrastes de riqueza-miseria que enmarcan la vida de la metrópoli en un cauce en el cual, pese a las mejores condiciones promedio de vida en escala nacional, no se ha logrado derrotar a la pobreza. Prueba de ello son las abismales diferencias entre la infraestructura y servicios urbanos con que cuentan las áreas habitacionales de la población de mayores ingresos y las zonas de grandes negocios, y la que existe en los asentamientos precarios donde predomina la autoconstrucción, muchos de los cuales se ubican en pendientes, barrancas y lugares inundables o minados. Todas estas cuestiones, junto con la presencia de los rasgos sociales generales a los que nos referimos en páginas anteriores, determinan características ambientales y socioculturales particulares muy diferentes.

Ahora bien, para terminar estas líneas, y abriendo el enfoque al contexto general, cabe señalar que todos los problemas y asuntos involucrados en el desarrollo del país, y en particular de la metrópoli, aparte de su dimensión técnica y económica, se proyectan al fenómeno político ya que, sobre todo en lo que atañe a las cuestiones que interesan a la población mayoritaria, depende de la capacidad que adquieran los sectores subordinados de conquistar espacios en una arena que inevitablemente es contradictoria y conflictiva.

En los últimos años se ha ido gestando una nueva correlación de fuer-

zas que permite vislumbrar una situación más permeable no sólo al debate, sino al encaramiento de problemas importantes de interés para las clases populares. En la medida en que esto ocurra, se excederán las actitudes restringidas a la inmediatez de los intereses materiales más elementales para replantear las modalidades más convenientes para el desarrollo del país, superando aquellas otras que hasta ahora han beneficiado a muy pocos, mismas que pasan por la problemática urbana, entre ella, con peculiaridades propias y agudos caracteres, la que afecta a la ciudad de México.

## LOS AUTORES

### **Ángel Bassols Batalla**

Geógrafo especializado en estudios económicos, egresado de la Facultad de Geografía de la Universidad Lomonosov de Moscú; doctor en geografía y planificación por la Universidad de Rennes, Francia. Prominente investigador social, se ha distinguido por su amplia trayectoria en el campo de la investigación geoeconómica regional de México y el mundo. Su producción académica suma más de 30 libros e innumerables artículos especializados y de divulgación en revistas nacionales e internacionales, cuyos contenidos conjugan la experiencia de más de 35 años de labor científica. Su dedicación la ha valido el máximo reconocimiento que la Universidad Nacional Autónoma de México otorga a su personal académico, el "Premio Universidad Nacional". Actualmente forma parte del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel Tres, es miembro de número de la Academia Mexicana de Economía Política, integrante de la Unión de Geógrafos Progresistas de México e Investigador Emérito y Decano del Instituto de Investigaciones Económicas de la misma Universidad, institución en la que ha coordinado por más de una década el equipo de trabajo sobre desarrollo económico regional. Entre sus obras más consultadas destacan: *México: formación de regiones económicas*; *Geografía económica de México*; *Recursos naturales de México*; *Geografía, subdesarrollo y regionalización*. Recientemente publicó *El desarrollo regional en México; teoría y prácticas*; *México; planeación urbana, procesos políticos y realidad*; *Desarrollo regional de Cuba, ejemplo de solución a la desigualdad espacial en América Latina*, entre otros libros.

### **María de Lourdes Valdez Rodríguez**

Licenciada en Geografía y becaria del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Maestra en Investigación y Docencia, Área de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM; profesora de asignatura en el Área de Metodología de la Investigación, Universidad del Valle de México. Profesora titular de Metodología de la Investigación en el Posgrado de Maestría en Finanzas en la Universidad del Valle de México. Participación en los trabajos colectivos: "Subsistema de Ciudades Chihuahua-Cauhtémoc-Delicias-Parral", Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM Consejo Na-

cional de Población, 1989, y "Problemática de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

### **Javier Delgadillo Macías**

Investigador de tiempo completo en el Área de Estudios del Desarrollo Regional y Urbano del Instituto de Investigaciones Económicas y profesor del Colegio de Geografía, ambos de la UNAM. Realizó estudios de licenciatura y obtuvo el grado de maestro en Geografía con especialización en evaluación y planeación de recursos de la misma Universidad; es graduado de los cursos sobre Políticas Públicas y Planificación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica de la CEPAL-ONU. (Santiago de Chile), con mención especial en Desarrollo Regional. Ha publicado diversos artículos relacionados con su especialidad, destacando la problemática urbana y regional de México y el mundo, problemas cruciales del medio ambiente y el desarrollo, aspectos diversos sobre metodologías y técnicas en la investigación geográfica y regional. Destacan sus colaboraciones y autorías en los libros: *Realidades y problemas de la geografía en México*, Ed. Nuestro Tiempo, 1983; *Visión histórica de la frontera norte de México*, UABC, 1987; *Nuevas tendencias del análisis regional*, UAM-Xochimilco, 1992; *Geografía Regional de México*, Ed. Trillas (en prensa), *Reestructuración productiva y cambios territoriales del espacio nacional*, IIEC-UNAM (en prensa). Actualmente es coordinador del proyecto interinstitucional "Estructura Regional del Abasto Alimentario en México", miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1991 y doctorante en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.

### **Eulalia Peña Torres**

Economista graduada en la Facultad de Economía, UNAM, Técnica Académica en el Área de Economía de Desarrollo Regional y Urbano del IIEC-UNAM, profesora de la Facultad de Ingeniería de la UNAM en la asignatura, Introducción a la Economía. Miembro de la Asociación de Licenciadas en Economía, A.C. Colaboró en los trabajos colectivos: *Antología de los problemas económicos de México*, IIEC-UNAM, y en *Problemática de la zona metropolitana de la Ciudad de México*; IIEC-UNAM.

### **Adolfo Sánchez Almanza**

Es Licenciado en Sociología con estudios de Maestría en la misma carrera en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Realizó estu-

dios de posgrado en Planificación para el Desarrollo Rural Regional en el Centro de Estudios Rural Urbano Regionales de Israel. Ha sido profesor de varias materias en su especialidad en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Aragón e Investigador del Área de Economía del Desarrollo Regional y Urbano del IIEC-UNAM. Es autor de varios artículos y trabajos de investigación entre los cuales se encuentra: *La región Centro Occidente de México. Economía y población*; también ha participado en proyectos colectivos como *Estudio socioeconómico y demográfico del subsistema de ciudades Chihuahua-Delicias-Parral* y *Sistemas de ciudades y distribución espacial de la población en México*; para el Consejo Nacional de Población.

### **Carlos Bustamante Lemus**

Es economista graduado en la UNAM (1970), con estudios de posgrado en planificación regional y urbana en Polonia y Estados Unidos. Obtuvo en 1982 el grado de Maestro en Ciencias Sociales en Planeación Económica del Desarrollo Urbano, en la Universidad de Londres, Inglaterra. Actualmente es Investigador Titular de Tiempo Completo en el IIEC-UNAM, en el Área de Estudios Económicos del Desarrollo Regional y Urbano, de la que es coordinador; tiene también a su cargo el programa académico de Difusión de Documentación Científica de esa institución. Ha Publicado diversos libros colectivos e individuales sobre economía urbana y regional, entre los que destacan: *Lucha por el espacio social* (UNAM), *Urban Concentration and Policies for Decentralization in Mexico (1970-1982)* (IIEC-UNAM); *Las ciudades mexicanas en la última década del siglo XX* (UNAM/UAM-Xochimilco) y *Economía y planificación urbana en México* (IIEC), así como numerosos artículos en revistas especializadas. Desde 1985 bajo su responsabilidad el Seminario sobre Economía Urbana, que anualmente se realiza en esa institución.

### **Alejandro Méndez Rodríguez**

Licenciatura y Maestría en Sociología con mención honorífica, estudios de doctorado en sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Miembro del Instituto de Investigaciones Económicas desde 1980; actualmente Investigador Asociado en el mismo. Profesor en la licenciatura de sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y en la licenciatura de Trabajo Social de la Escuela Nacional de Trabajo Social. Coautor en diversos libros colectivos como *Temas demográficos*, Instituto

de Investigaciones Económicas y la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM, 1988; *Antología de Sociología Urbana*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1988; *El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación*, UNAM, segunda edición corregida y aumentada, 1989; *Las ciudades mexicanas en la última década del siglo*, IIEC-UNAM y UAM-Xochimilco. Autor de varios artículos especializados como: "La política urbana en la ciudad de México", en *Problemas del Desarrollo*, IIEC-UNAM, núm. 82, "Notas sobre la vivienda en arrendamiento en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en la revista *Trabajo Social*, Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM.

### **Felipe Torres Torres**

Licenciado en Trabajo Social y Maestro en Sociología por la UNAM. Actualmente es investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas e imparte clases en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la propia Universidad. Dentro de su producción editorial destaca la autoría de tres libros y alrededor de diez en coautoría, entre los que se encuentra *La segunda fase de la modernización agrícola en México* y *La ola biotecnológica y los retos de la producción agroalimentaria en México*. Ha publicado más de treinta artículos en revistas especializadas y alrededor de cuarenta de opinión sobre temas de actualidad económica y social. Desde 1991 forma parte del Sistema Nacional de Investigadores. Entre las distinciones obtenidas figuran la Medalla de Plata "Gabino Barreda" y el Premio "Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos 1990".

### **Raúl Huerta García**

Egresado de la Facultad de Economía, UNAM. Desde 1978 forma parte del personal académico del Instituto de Investigaciones Económicas, adscrito al Área de Estudios del Desarrollo Regional y Urbano. Ha colaborado en diversas investigaciones sobre la problemática económica de distintas regiones del país y publicado artículos especializados en revistas de análisis económico y diarios nacionales. Destaca su colaboración en el libro colectivo *Lucha por el espacio social; regiones del Norte y Noreste de México*. Actualmente es profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

### **Bernardo Navarro Benítez**

Cursó sus estudios de licenciatura en Economía en la Facultad de Economía de la UNAM, donde también obtuvo los grados de Maestro y Doctor,

ambos con mención honorífica. Ha formado parte de la planta de investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y de la UAM-Xochimilco dentro de la temática del desarrollo urbano metropolitano; en esta última institución también se desempeña como docente. A la fecha ha realizado grandes aportes en el estudio de la problemática urbana dentro de las líneas del transporte y el movimiento urbano popular. Los resultados de sus investigaciones se encuentran plasmados en alrededor de una decena de libros individuales y colectivos, entre los que destacan: *México, Metro, Metrópoli*; *La Urbanización Popular en la Ciudad de México*. También ha publicado diversos artículos en revistas especializadas, ha fungido como coordinador de varias investigaciones en conjunto con instituciones académicas y del sector público. Su dedicación a la investigación le han valido diversos reconocimientos entre los cuales destaca el "Premio Universidad Nacional para Jóvenes Académicos, 1989". Asimismo, forma parte del Sistema Nacional de Investigadores.

### **Andrés Blancas Neria**

Economista, egresado de la Facultad de Economía de la UNAM en 1982. Con estudios de maestría en Economía en la DEFFE-UNAM (1984-1986). Colaboró con el licenciado Benjamín Retchkiman K. Ha publicado diversos artículos sobre las finanzas públicas en México; en 1988 obtuvo el premio al mejor artículo publicado en la revista *Problemas del Desarrollo* del IIEC con el trabajo "Consideraciones críticas sobre la problemática de las divisas en México". Su trabajo más reciente es *Un Modelo de financiamiento público para la economía mexicana*, de próxima publicación por el IIEC-UNAM. Es también profesor de Teoría Económica en la Facultad de Economía de la UNAM.

### **Iris Guevara González**

Investigadora del IIEC-UNAM. Licenciada y Maestra en Economía por la Facultad de Economía, UNAM. Profesora de la Facultad de Economía desde 1981, en el área de Economía Política. Ha publicado diversos trabajos sobre política educativa, entre los que destacan: *Política Educativa del Estado en la Reproducción de la Fuerza de Trabajo en México, 1970-1987*, IIEC-UNAM, México, 1985; "La Educación hoy", en *Momento Económico*, IIEC-UNAM, enero-febrero de 1989, *La política educativa mexicana, 1970-1988*, en prensa.

**José Antonio Alonso Herrero**

Es Doctor en Sociología (New York University, 1979). En 1978 recibió el Doctorado *Honoris Causa* en Ciencias Humanas de la Universidad del Estado de Nueva York en reconocimiento de las investigaciones realizadas en zonas urbanas marginadas de Centro y Norteamérica. Actualmente es investigador titular de la UNAM. Desde 1985 pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido profesor e investigador en la Universidad Landívar (Guatemala), Fordham University (Estados Unidos), Universidad Iberoamericana y Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco (México). Como profesor invitado ha trabajado en la Universidad de Loja (Ecuador), en la University of California (Berkeley); en la New York State University, (N.Y.), en la Universidad de Salamanca (España) y en la Freire Universitat de Berlín (Alemania). Sus publicaciones más conocidas son los libros *Metodología y el mito de la neutralidad*, Ediciones Hispánicas, 1989, *Sexo, trabajo y marginalidad urbana*, Edicol, 1981, y *Mujeres maquiladoras y microindustria doméstica*, Ediciones Fontamara, 1991. Sus numerosos artículos han aparecido en revistas de El Salvador, Guatemala, Estados Unidos y México. Actualmente su tema principal es la economía informal resultante de las políticas neoliberales de los gobiernos latinoamericanos y, en particular, las industrias domiciliarias (*putting-out system, Verlagsystem*) como actividad presente —e incluso predominante—, en todas las fases del desarrollo capitalista.

**Mario Bassols Ricárdez**

Maestro en Sociología. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), del Comité de Redacción de la revista *Ciudades*, y de la Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU). Profesor Titular de Tiempo Completo en el Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa desde 1988. Fue Coordinador del Área de Sociología Urbana en la Licenciatura en Sociología. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Coeditor de la *Antología de Sociología Urbana*, UNAM, México, 1988. Algunas de sus publicaciones más recientes son: "Inquilinos de Tampico. Crónica de un conflicto (1937-1938)", *Sociológica*, núm. 9, enero-abril 1989, UAM-Azcapotzalco; "Aguascalientes: entre la modernización y la crisis", *Ciudades*, núm. 1, enero-marzo de 1989, RNIU; "La marginalidad urbana: una teoría olvidada", *Polis 90, Anuario de Sociología*, UAM-Iztapalapa, 1990; "Declive político de la CNOP", *Ciudades*, núm. 9, enero-marzo de 1991; "Empleo y sector marginal en San Luis Potosí", V Seminario de Economía Urbana, IIEC-UNAM, noviembre de 1990 (en prensa).

### **Rocío Corona Martínez**

Licenciada en Sociología. Profesora-Investigadora del Área de Sociología Urbana en la UAM-Azcapotzalco. Profesora de Asignatura en la Licenciatura en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM desde 1981. Miembro fundadora de la Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU). Entre sus publicaciones figuran: "Tepic. Una ciudad media en la década de los ochenta" (coautora), *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 128, abril-junio de 1987; "La sociología y la ciudad. Panorama y perspectivas de los estudios urbanos en los años ochenta" (colaboradora), *Sociológica*, núm. 15, enero-abril de 1991; "Entre la sociedad y el gobierno: la Asamblea de Representantes", presentado en el Primer Congreso Nacional de Investigación Urbana (Balance y Perspectivas de la Investigación Urbana en México, 1980-1990), RNIU, México, octubre de 1991, por publicarse en *Ciudades*.

### **Pedro Moctezuma Barragán**

Licenciado en Economía de la Facultad de Economía de la UNAM. Profesor-Investigador en el área urbana del Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco. Coautor de diversos textos relacionados con la problemática urbana como *La Urbanización Popular en la Ciudad de México*, Ed. Nuestro Tiempo y *Movimientos Sociales en el Valle de México*, colección Miguel Othón de Mendizábal, Ed. Casa Chata. Miembro fundador de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda "Libertad" A.C. y el Frente Continental de Organizaciones Comunales.

### **Luis Manuel Guerra G.**

Realizó estudios de Química en La Universidad Técnica de Munich y en la Facultad de Química de la UNAM, especializándose en Residuos Industriales Peligrosos en Berlín y Darmstadt, Alemania. Entre otros cargos, en 1985-1986 presidió la Sección de Tratamientos de Aguas en la Asociación Nacional de la Industria Química. Actualmente es Director del Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas, A.C.; comentarista ecológico en Radio Red y conductos del primer programa de radio sobre ecología: "Ecocidio", en la misma estación; así como realizador del programa de televisión: "Nuestro Entorno", en canal 13 de Imevisión. Es presidente de la Asociación Ci-

vil "Conservación y Desarrollo Ecológico del Oyameyo" y miembro del Consejo de Directores tanto del Instituto del Clima como del Instituto Internacional de Conservación de la Energía de Washington. Asimismo, es miembro del Consejo Técnico Asesor para la Calidad del Aire, y de la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación en el Valle de México; de la Organización Canadiense Globe '92, y del Leadership Development Program de la Rockefeller Foundation, es asesor del Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible con Sede en Ginebra, Suiza. Es autor, entre otros, del libro *Impactos económicos y ecológicos del cambio de combustibles en México*.

### **Gloria González Salazar**

Socióloga egresada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, desde 1958, y a partir de 1961 del IIEC, en el cual es Investigadora Titular "C" de Tiempo Completo. Ha publicado numerosos trabajos en revistas especializadas de la UNAM y en libros personales y colectivos en el marco de las temáticas del empleo, el desarrollo social de México, y de los problemas urbanos, respectivamente. Entre sus ensayos y artículos figuran, con relación a esta última problemática, "Reflexiones acerca del deterioro ambiental"; "Medio ambiente, urbanismo y planeación"; "Desequilibrio urbano y planeación"; "Sismos, vivienda y reordenación urbana en el Distrito Federal"; "Urbanismo, metropolización y subdesarrollo"; "Acerca de la contaminación en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México"; "Acerca del transporte urbano en el Distrito Federal"; así como su libro, con la colaboración de Alejandro Méndez R., *El Distrito Federal; algunos problemas y su planeación*. Ha recibido varias distinciones académicas, entre las que destaca el Premio Universidad Nacional 1991 en Investigación en Ciencias Económico-Administrativas.

A través de la lectura del libro *Zona metropolitana de la ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político* el interesado encontrará una obra diferente tanto en su estructura como en su contenido temático. En este caso se conjuga una vasta experiencia de destacados especialistas en estudios urbanos que tratan aspectos nuevos y novedosos donde analizan no sólo la dinámica demográfica y el crecimiento físico de la mancha urbana, como tradicionalmente se ha hecho en otras investigaciones, sino además, los distintos problemas asociados a esta expansión.

Así, se desarrollan temas tales como la problemática del agua; la vivienda y el candente caso del arrendamiento; el transporte y su vinculación con la movilidad de la fuerza de trabajo; el ambulante y sus implicaciones dentro de la economía "informal"; las diversas aristas que tiene la cuestión de la democracia en la ciudad de México; el abasto y distribución de alimentos; el complejo problema de la contaminación urbana y sus variantes; la dinámica económica, industrial y financiera; el acceso a la educación en la ciudad; las políticas públicas y la administración metropolitana; la calidad de vida del ciudadano y, por primera vez, se elabora una regionalización intrametropolitana que abarca no sólo la demarcación clásica ciudad de México-municipios conurbados, sino al conjunto de la Cuenca del Valle de México, hacia donde estarán apuntando los problemas que hoy vive la ciudad central.

■  
Ángel Bassols, Gloria González y Javier Delgadillo son investigadores titulares del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

