

LIBROS DE LA REVISTA PROBLEMAS DEL DESARROLLO

# **EL DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO: TEORÍA Y PRÁCTICA**



*Compiladores*

Ángel Bassols Batalla

Javier Delgadillo Macías

Felipe Torres Torres



# EL DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO: TEORÍA Y PRÁCTICA

Coordinadores:

ÁNGEL BASSOLS BATALLA  
JAVIER DELGADILLO MACÍAS  
FELIPE TORRES TORRES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. José Sarukhán Kermez  
*Rector*

Dr. Salvador Malo Álvarez  
*Secretario General*

Mtro. Julio Labastida Martín del Campo  
*Coordinador de Humanidades*

Instituto de Investigaciones Económicas

Lic. Benito Rey Romay  
*Director*

Dr. José Luis Rangel Díaz  
*Secretario Académico*

Verónica Villarespe  
*Secretario Técnico*

Dolores de la Peña  
*Jefa del Departamento de Ediciones*

Edición al cuidado de: Presentación Pinero y Ramón Saavedra García

©INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS

Primera edición: 1992

ISBN: 968-36-2114-7

Derechos reservados conforme a la Ley

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

## ÍNDICE

<b>Presentación</b> .....	<b>9</b>
---------------------------	----------

### I

#### **PANORAMA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO REGIONAL**

<i>Ángel Bassols Batalla</i> . Nuestras realizaciones en el área de Economía del Desarrollo Regional y Urbano .....	15
<i>Enrique Propín Frejomil, et al.</i> Investigaciones Geográficas acerca del Desarrollo Regional de Cuba .....	29
<i>Javier Mejía Baltodano</i> . Regionalización y Descentralización territorial en Nicaragua, en la década de los años ochenta.	41
<i>Ángel Bassols Batalla</i> . Una Regionalización para el Desarrollo	49

### II

#### **BASES PRÁCTICAS Y CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS REGIONAL**

<i>Raúl Huerta García</i> . Elementos para el estudio del Desarrollo Económico Regional en México .....	59
<i>Carlos Bustamante Lemus</i> . Desarrollo Urbano y Metropolización	65
<i>Ligia González García de Alba</i> . Distribución de la población, Desarrollo Regional y Sistemas de Ciudades .....	71
<i>Guillermo Vargas Uribe</i> . La Asignación de la Inversión Pública Federal y el Desarrollo Regional Desigual: el caso de Michoacán .....	79

<i>Luis Fuentes Aguilar.</i> La Articulación de Ciudades pequeñas en la conformación Espacial del Valle de Puebla . . . . .	85
<i>Adolfo Sánchez Almanza.</i> El Equipamiento Urbano en Educación, Abasto y Salud como elemento de integración Regional en México . . . . .	99

### III

#### INFLUENCIA DEL CAPITAL EN EL REORDENAMIENTO TERRITORIAL

<i>Javier Delgadillo Macías.</i> Nuevas jerarquías territoriales del capital en México . . . . .	109
<i>Ana García de Fuentes y Josefina Morales.</i> Desarrollo Regional frente a la modernización. . . . .	115
<i>Manuel Pacheco Martínez.</i> Factores externos en el Desarrollo Regional: Industria Maquiladora . . . . .	129
<i>Sergio González López.</i> Estructuración-Reestructuración territorial de la Industria Automotriz Terminal en México . . . . .	135

### IV

#### CONFORMACIÓN REGIONAL Y DICOTOMÍA ENTRE LO RURAL Y URBANO

<i>Felipe Torres Torres.</i> Papel Marginal del Estado en la planeación del Abasto Alimentario de México . . . . .	149
<i>Bernardo Navarro Benítez.</i> Desarrollo Urbano y Transporte . . . . .	157
<i>María de los Ángeles Pensado L.</i> El Desarrollo Rural esencial en el Desarrollo Regional . . . . .	163
<i>M. J. Escalona Maurice.</i> La Planeación de los Recursos Naturales para la Integración del Medio Rural . . . . .	169

### V

#### EL FENÓMENO DE LA METROPOLIZACIÓN Y EL DESARROLLO REGIONAL

<i>Gustavo Garza.</i> El carácter Metropolitano de la Urbanización en México, 1900-1988 . . . . .	177
---	-----

<i>Jorge Legorreta.</i> Expansión urbana de la ciudad de México .	199
<i>Javier Téllez Sanz.</i> Concentración y crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México . . . . .	225
<i>Daniel Hiernaux Nicolás.</i> El valle de Chalco: La dimensión regional del crecimiento metropolitano . . . . .	231



## PRESENTACIÓN

El desarrollo representa sin duda un reto "cotidiano". La evolución humana exige la creación de inventivas que den respuesta a los problemas derivados de su expansión.

Indudablemente que tales retos tienen su grado de complejidad en el momento histórico que se presentan, pero surgen a la par propuestas novedosas desde donde se impulsa una revaloración del individuo en su entorno general e inmediato. Es así como se busca el mejoramiento tecnológico en los procesos productivos, se discuten y surgen propuestas para una convivencia más armónica, o se trata de intercambiar reflexiones académicas que prevengan posibles desastres en toda la esfera de la vida social.

Pero también ocurre una correlación inversa: existen fuerzas arrolladoras que tratan de que los problemas no se resuelvan en términos de igualdad y optan por sacar provecho de las desventajas seculares que caracterizan a las sociedades menos desarrolladas. Esta situación tiende a volverse cada vez más crítica de tal manera que pone en entredicho la existencia futura de más de la mitad del mundo.

En este dilema de contradicciones mundiales, enmarcamos la importancia de dilucidar sobre las transformaciones posibles del territorio, particularmente la interrelación de la sociedad con los nuevos ordenamientos del espacio regional y de convivencia local; del diagnóstico que hagamos de nuestras regiones y sus posibilidades de desarrollo dependerá nuestra supervivencia nacional.

Para nadie es un secreto que asistimos como actores reales al diseño de un nuevo mundo, y que los elementos a partir de los cuales se define nos afectan irreductiblemente. Nuevamente nuestros recursos naturales están en peligro, pero quizá lo más grave no sea eso, sino nuestra propia supervivencia territorial, nuestra

base cultural y nuestros valores morales para no hablar de una independencia económica que no hemos tenido y que se presenta en el trasfondo histórico de nuestro atraso estructural.

La internacionalización del capital está borrando ya las fronteras nacionales y subnacionales que definían a un espacio social respecto de otro, al mismo tiempo, viene desmaterializando las ventajas regionales en términos de recursos físicos y humanos, debido a que las regiones tienden a no ser ya el componente fundamental (ventajas comparativas) en la fabricación de nuevos productos. Por otra parte, como la producción no puede concebirse ahora si no es con la incorporación de avances científicos sofisticados y costosos al proceso productivo, que indudablemente no poseen las plantas industriales locales, las empresas transnacionales —poseedoras exclusivas de la innovación tecnológica— dismantelan nuestras estructuras productivas tradicionales y llegan a definir y condicionar el patrón de desarrollo a seguir. El desarrollo intrarregional también se ve condicionado por sus intereses y son capaces de reactivar una región en desmedro de otra, y de generar en el corto plazo un desequilibrio regional macrodimensional, incontrolable para los gobiernos y para la sociedad.

Si bien es cierto que la planeación regional en México ocupa en el discurso y en los planes gubernamentales actuales un lugar privilegiado, no podemos dejar de reconocer lo antes señalado. Por otra parte, tampoco podemos avalar mecánicamente el modelo de organización espacial que se trata de imponer, dejando de lado las potencialidades de nuestras variadas regiones y las capacidades históricas de sus habitantes.

Por lo tanto se hace necesario reactivar el desarrollo regional de manera integral y sobre la base de las potencialidades reales con que contamos (sociales, naturales, políticas y financieras), sin descuidar desde luego los extraordinarios e incluso violentos cambios mundiales.

En el primer seminario sobre Teoría y Práctica del Desarrollo Regional y la Regionalización Socioeconómica, llevado a cabo la última semana de enero en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, se puso de manifiesto la necesidad de entender con herramientas científicas depuradas, el origen de nuestros desequilibrios territoriales. A lo largo de cuatro días y seis mesas de trabajo se discutieron ampliamente los trabajos que aquí presentamos constituyendo todos ellos nuevos aportes al estudio de la problemática regional.

El Seminario se concibió y desarrolló bajo la coordinación del doctor Ángel Bassols Batalla, geógrafo decano de los investigado-

res en el Instituto de Investigaciones Económicas e investigador emérito por la UNAM. En dicha coordinación contó con el apoyo del maestro Javier Delgadillo Macías y durante el desarrollo se sumaron los esfuerzos del maestro Felipe Torres Torres, la licenciada Eulalia Peña Torres y José Gasca Zamora.

Ángel Bassols Batalla  
Javier Delgadillo Macías  
Felipe Torres Torres



I

**Panorama internacional  
del desarrollo regional**



## NUESTRAS REALIZACIONES EN EL ÁREA DE ECONOMÍA DEL DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

Ángel Bassols Batalla\*

Dar comienzo el día de hoy a este Simposio sobre Teoría y Práctica del Desarrollo Regional y la Regionalización Socioeconómica es motivo de especial significado para nosotros, en el seno del Área de Economía del Desarrollo Regional y Urbano, del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Para quien hace uso de la palabra, el hecho de entrar en 1959 como Investigador a nuestro Instituto constituyó un paso inicial para hacer de la geografía socioeconómica una especialidad que sirviera en verdad al conocimiento de México y del mundo. Pero de ninguna manera podía entonces imaginar los resultados de una labor que comenzó siendo personal y se convirtió con el tiempo en acción colectiva, cuyos resultados pueden verse en el cuadro resumen de trabajos, incluido en el informe anexo. Es cierto que antes de 1959 ya había publicado 6 de los 39 libros y numerosos artículos (principalmente de divulgación, sobre los viajes que hasta entonces realicé por diversas regiones de nuestro país y del planeta (entre ellos las dos Exploraciones Geográfico-Biológicas en la península de Baja California entre 1958 y principios de 1959) pero confieso que éstas eran obras iniciales, inmaduras, aunque impregnadas —eso sí— de la frescura de la época juvenil. Estaba buscando rutas, cuyos

\* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM y Coordinador del Área de Economía del Desarrollo Regional y Urbano del propio IIEC.

principios había rastreado durante los años de preparación en la Facultad de Geografía, Universidad Lomonosov de Moscú (1945-1949) y había de madurar entre 1960 y 1968, laborando en el seno de la Comisión sobre Métodos de Regionalización, Unión Geográfica Internacional (UGI). El camino escogido era ya el de la investigación regional a diversos niveles, desde las escalas *micro* hasta la región total por excelencia en geografía: la que abarca la Tierra en su conjunto. Tal vez los viajes que realicé desde temprana edad por campos y ciudades de México y los que muy joven llevé a cabo fuera de la patria, así como las lecturas de obras maestras en la geografía moderna —de Humboldt a Max Sorre, y de Orozco y Berra a Elodia Terrés— y el posterior trato con especialistas de gran valía, literalmente me empujaron por la senda de lo regional, pero en sentido amplio, alejado de lo meramente tradicional, localista y aislado. En aquellos años cincuenta la investigación regional apenas despuntaba y los libros pioneros de Alanís Patiño, Moisés T. de la Peña y Alfonso Fabila descollaban en un desolado panorama científico, que por otro lado era inevitable debido al atraso económico del país. A partir de 1959 tratamos de impulsar simultáneamente la teoría y la práctica de lo regional, perfilando la especialización *socioeconómica*, pero basada ésta en la suma de factores y recursos naturales, sin la cual no existe hombre ni sociedad alguna. Hasta *dónde y cómo* hemos contribuido al avance de la investigación regional quienes en el IIEC (que primero formó parte de la ENE y más tarde, en 1968, organismo autónomo en la UNAM) trabajamos a lo largo de más de 30 años, es algo que no me corresponde contestar aquí.

Lo que sí creo útil es aprovechar este momento para dejar sentadas varias conclusiones, tal vez especialmente útiles para los jóvenes que nos escuchan o nos leen y quienes habrán de continuar en el futuro la teoría y la práctica regionales.

1. Para publicar libros de texto que abarcan la geografía socioeconómica de la República en su conjunto, sus problemas políticos en el uso de destrucción de sus riquezas, estudiamos en general todas las regiones del país, pero nunca pensamos que la AEDRU (creada apenas en 1978) pudiese antes del año 2000 publicar libros que abarcasen —una por una— *todas* las 8 Macrorregiones de México, ni menos aún las 154 Regiones Medias, las 32 entidades y los 2 400 municipios. Eso no estaba a nuestro alcance lograrlo, tanto porque el Area nunca ha contado con el personal necesario para ello, como porque a partir de 1982 la crisis económica nos golpeó al parejo de la educación nacional. Desde enton-

ces, la UNAM y el IIEC se enfrentan a problemas que inciden violentamente en el desarrollo de las investigaciones. Logramos, sin embargo, publicar o terminar libros más o menos completos sobre tres Grandes Regiones (Noroeste y Norte-Noreste, dejando incompleto el Centro y el Centro-Occidente) así como obras sobre 16 estados, nueve zonas, alrededor de 40 Regiones Medias y áreas urbanas, (80% del total en la República), llegando en diversos casos hasta el estudio de subregiones y microrregiones. En total 20 libros (5 500 páginas), y casi 130 artículos, lo que resume más de 9 000 páginas en conjunto.

A partir de 1989 el área se encuentra dedicada a una amplia investigación sobre la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) en su relación con otras regiones del país. Este trabajo obviamente tratará de reflejar la importancia de la ZMCM en el conjunto de la economía nacional y regional de la República.

2. Deseo insistir en el hecho de que alrededor de 55% del total de esas páginas en libros y artículos publicados sobre regiones mexicanas corresponde a investigaciones *colectivas*, en las cuales tomaron parte más de 20 economistas, geógrafos económicos y sociólogos, no sólo al servicio de la UNAM sino también del IPN. Invitamos a participar como autores de capítulos a especialistas de las propias regiones en estudio, aunque aquí nos topamos con obstáculos casi insalvables para lograrlo. En el futuro se abrirán al respecto grandes posibilidades, que nosotros no hemos tenido para integrar equipos mixtos. Algunos de nuestros compañeros han desaparecido ya, como Santiago Rentería Romero, que participó en el estudio de las Huastecas, o como Benjamín Rechkiman y Jorge L. Tamayo, quienes nos invitaron a realizar con ellos diversos estudios regionales. En todos los estados de la República decenas de especialistas, maestros, obreros y campesinos colmaron con su sabiduría nuestro interés por conocer mejor sus regiones. También en ese sentido nuestra obra *personal* ha sido en buena medida *colectiva*, de quienes residen en los ámbitos regionales. De ahí que los libros y artículos sean ajenos al estudio solitario de gabinete, apartado de la realidad regional. Siempre ha sido producto de lectura y consulta de fuentes bibliográficas, pero también de viajes (muchas veces con duración de semanas y meses enteros) que nos llevan al campo y la ciudad, al contacto directo con los problemas sociales y del espacio. Investigaciones realizadas a pie o en todo tipo de vehículos, viviendo con la gente y palpando la realidad natural y socioeconómica. No nos interesan los estudios eclécticos, tecnocráticos en el mal sentido de la palabra; si no po-

demos llegar al fondo del "cuerpo y el alma" regionales, preferimos abstenernos.

3. Simultáneamente a la realización de los estudios concretos, hemos tratado de desarrollar cuerpos de doctrina, teoría propia sobre las regiones y lo regional socioeconómico. Amén de artículos publicados desde 1960, el libro pionero fue al respecto *La división económica regional de México* (UNAM, 1967), al cual siguieron *Geografía para el México de hoy y de mañana* y *Geografía, subdesarrollo y regionalización*, así como el grueso volumen (que considero obra más importante) titulada *México. Formación de regiones económicas* (UNAM, 2da. edición, 1983).

Con el tiempo, el Área ha celebrado cuatro seminarios sobre Problemas de Investigación y Aplicación de las Teorías Regionales y Urbanas al caso concreto de nuestra realidad nacional (los resultados de tres de ellas han sido ya publicadas), reflejando siempre el trabajo colectivo de los últimos años. En el cuadro anexo se señalan los libros que en este renglón corresponden a cada autor; en total aparecieron ocho libros, con cerca de 2 000 páginas.

A veces se ha creado cierta confusión sobre nuestra obra, tergiversando su sentido. Se ha dicho que estos principios en materia regional no corresponden a la realidad de México y son aplicables sólo en países de alto desarrollo o de distintos sistemas sociales. Eso es falso, pues nosotros no nos basamos en ejemplos extraños sino en postulados e ideas de validez universal. Lo que acontece es que hemos contribuido a aclarar aspectos antes tocados sólo en forma muy superficial o que de plano no se habían debatido entre nosotros. La validez de la *teoría regional para el desarrollo*, no está sujeta a discusión, aunque no resulte fácil manejar los conceptos de *región socioeconómica, sobre bases naturales y creada por la historia social en determinados límites administrativos (estados y municipios)*. El hecho de que en algún país la planificación regional puede tener otros rumbos no nulifica la existencia de las propias regiones.

Por otro lado, en los últimos años hemos escrito diversos trabajos sobre contaminación y destrucción de la naturaleza en México y el mundo, así como antiguas y nuevas reflexiones alrededor de los problemas específicos de la geografía como especialidad, siempre en su relación con teoría y práctica: por eso se incluyen en el cuadro (cinco libros y 30 artículos, en total 1 400 páginas).

4. Como decía líneas atrás, desde 1950 se ha escrito sobre países extranjeros, pues hoy el planeta Tierra es ya uno donde todas las partes se interrelacionan. Así como hemos publicado seis libros

y numerosos artículos principalmente referentes a la América Latina, pero también a ciertas zonas de África, Asia, Europa, URSS y Australia. Nos interesa sobremanera el Tercer Mundo, que presenta problemas muy similares a los nuestros. En la actualidad me dedico a redactar el volumen sobre "Subdesarrollo capitalista y las crisis de la actualidad", que terminé este mismo año.

Estamos especialmente satisfechos de contar entre nosotros a los compañeros Enrique Propín, de la Academia de Ciencias de Cuba y Javier Mejía, del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales. Ellos nos hablarán sobre las experiencias de regionalización y desarrollo regional en sus respectivas naciones: merecen aplauso especial los representantes de esos heroicos pueblos de América Latina. Ellos han demostrado que se pueden realizar enormes avances en todos sentidos, incluso en condiciones de bloqueo y agresión externa.

5. En el Informe se presenta también el resumen de otras actividades, entre ellas conferencias, entrevistas, congresos, seminarios, simposios que hemos atendido. En forma especial se refiere a los viajes emprendidos, la relación de nuestra área con otras instituciones de investigación y la docencia impartida, pues nosotros no aceptamos la estricta separación entre estudio y docencia: son elementos de un todo.

Bienvenidos entonces todos ustedes, a este Seminario que trata de ser primordialmente un evento de discusión y análisis de cuanto se ha hecho en estas materias y de lo que hoy sucede. Agradecemos la cooperación de las autoridades de la UNAM en general y del IIEC en particular, sin la cual no habría sido posible alcanzar el éxito en la realización de este Primer Seminario. Insistiremos aquí en demostrar que los temas de regionalización socioeconómica y de desarrollo regional y urbano son de importancia trascendente para el México actual y para el que se habrá de construir en el futuro.

CUADRO RESUMEN DE TRABAJOS REALIZADOS EN EL IIEc-UNAM  
 SOBRE PROBLEMAS DE REGIONALIZACIÓN, DESARROLLO  
 REGIONAL Y URBANO  
 (1959-1989)

		<i>Área de Economía Regional y Urbana (incluso labores desde antes de su creación en 1978)</i>						
	<i>Libros</i>	<i>pp.</i>	<i>Artículos o estudios</i>	<i>pp.</i>	<i>Conferencias</i>	<i>pp.</i>	<i>Entrevistas</i>	<i>pp.</i>
<b>I.- REPÚBLICA MEXICANA</b>		3	12	176	30	200	10	40
	(1) Recursos Naturales	(370)	3 Com. y 4 R. Indíg.	38	4	16	3	10
	(1) Geografía Económica	(448)	7 R. Indust. y Agrícolas	150	12	80	2	9
	(1) Visión geográfica <sup>1</sup>	(248)	2 R. Turís. 6 Crisis 1 Fede- ralismo	20 125 <sup>2</sup> 25	2 3 2	10 25 9	1 1 1	5 4 5
<i>Subtotal República</i>		3	35	624	60	400	20	80
<b>II.- GRANDES REGIONES, ESTADOS Y REGIONES MEDIAS</b>								
<i>Noroeste</i>		1	4	35	5	40	6	20
	<i>Península de Baja California</i>	2	2	20	2	8	2	8
	<i>Sonora</i>	—	1	80 <sup>3</sup>	3	18	2	8
	<i>Baja California</i>	—	2	18	3	18	2	8
	<i>Baja California Sur</i>	—	—	—	2	10	3	10
	<i>Sinaloa</i>	—	3	20	2	10	3	10
	<i>Nayarit</i>	—	2	12	3	20	2	8
	<i>Franja fronteriza</i>	—	4	80 <sup>6</sup>	4	26	6	18
<i>Subtotal Noroeste</i>		3	23	530	24	150	26	90

III.- NORTE-NORESTE	1 (Col.)	960 <sup>7</sup>	4	75	10	80	7	21
<i>San Luis Potosí-Zacatecas</i>	—	—	1	100	—	—	—	—
<i>Franja fronteriza</i>	—	—	4	80	2	16	2	6
<i>Monterrey</i>	—	—	1	20	2	16	2	6
<i>Chihuahua</i>	—	—	2	1 520 <sup>8</sup>	—	—	—	—
<i>Región Lagunera</i>	—	—	1	20	2	18	2	6
<i>Subtotal Norte-Noreste</i>	1	960	13	1 815	16	130	13	39
IV.- SUR	—	—	6	80	5	22	4	16
<i>Oaxaca</i>	—	—	5	60	4	14	1	4
<i>Chiapas</i>	—	—	1	12	2	8	4	10
<i>Costa de Chiapas</i>	1 (Col.)	168 <sup>9</sup>	1	10	—	—	—	—
<i>(Investigación sobre el terreno, a pie)</i>	—	—	—	—	—	—	—	—
<i>Guerrero</i>	—	—	2	20	4	16	2	8
<i>Franja fronteriza</i>	—	—	2	18	1	8	1	4
<i>Subtotal Sur</i>	1	168	17	200	17	68	12	42
V.- PENÍNSULA DE YUCATÁN	1 <sup>10</sup>	112	2	25	2	18	1	5
<i>Quintana Roo</i>	1 <sup>11</sup> (Col.)	288	1	10	2	10	2	8
<i>Región Maya</i>	—	—	1	25	1	8	2	8
<i>Región petrolera</i>	—	—	1	15	—	—	—	—
<i>Zonas de colonización (incluso la Chontalpa de Tabasco)</i>	1 <sup>12</sup> (Col.)	142	1	10	—	—	—	—
<i>Subtotal Península de Yucatán</i>	3	542	6	85	5	36	5	21
VI.- ESTE	—	—	2	14	3	18	2	14
<i>Región de las Huastecas (Incluso partes de Tamaulipas, SLP, Hidalgo y Puebla)</i>	1 <sup>13</sup>	436	3	45	2	10	2	10
<i>Región Cuenca del Papaloapan (Incluye partes de Oaxaca y Puebla)</i>	—	—	2	25	1	5	4	15
<i>Istmo de Tehuantepec (Incluye partes de Oaxaca) (Investigación sobre el terreno, a pie)</i>	1 <sup>14</sup>	114	3	20	3	14	3	15
<i>Subtotal Este</i>	2	550	10	104	9	47	11	54

VII.- CENTRO-ESTE	—	—	2	25	3	28	3	30
<i>Estado de México</i>	1 <sup>15</sup>	142	3	30	2	20	2	20
<i>Zona Metropolitana</i>	2 <sup>16</sup> (Col.)	400	5	70	3	30	4	50
Subtotal Centro-Este	3	542	10	125	8	78	9	100
VIII.- CENTRO-OCCIDENTE	1 <sup>17</sup>	270	3	20	6	48	4	24
<i>Aguascalientes</i>	1 <sup>18</sup>	150	3	90 <sup>19</sup>	2	14	5	20
<i>Región de El Bajío</i>	—	—	3	40	2	16	2	16
<i>Michoacán</i>	—	—	3	40	2	12	2	18
<i>Norte de Jalisco</i>	1 <sup>20</sup> (Col.)	188	1	12	2	14	1	8
<i>Colima</i>	—	—	1	10	—	—	—	—
Subtotal Centro-Occidente	3	608	14	212	14	104	14	86
IX.- REGIONES MUNDIALES, PAÍSES Y TERCER MUNDO	1	1.10 <sup>20a</sup>	52	185	52	430	17	55
<i>Regiones Mundiales</i>								
<i>Tercer Mundo</i>	1 <sup>21</sup>	200	22	85	3	30	2	10
<i>América Latina</i>	—	—	4	30	5	35	5	20
<i>Brasil</i>	—	—	2	42	4	30	5	24
<i>Argentina-Chile</i>	—	—	2	14	3	25	2	12
<i>Perú-Bolivia-Ecuador</i>	—	—	2	18	2	14	3	22
<i>Colombia</i>	—	—	2	35	1	10	2	18
<i>Venezuela</i>	—	—	1	12	2	18	2	16
<i>América Central</i>	—	—	1	9	3	16	2	14
<i>Guatemala</i>	—	—	3	16	2	10	2	12
<i>Nicaragua</i>	—	—	3	22	3	14	2	14
<i>Honduras</i>	—	—	1	9	—	—	—	—
<i>Región del Caribe</i>	—	—	1	10	1	8	1	8
<i>Cuba</i>	—	—	3	22	5	28	4	18
Subtotal América Latina	—	—	25	239	31	208	30	178
VIII.-ÁFRICA	—	—	3	94	3	20	3	16
<i>África Occidental</i>	—	—	2	20	3	26	3	18
<i>África Oriental</i>	—	—	1	8	1	9	—	—
<i>África del Norte-Egipto</i>	—	—	5	30	2	18	1	6
<i>África del Sur y Sureste</i>	—	—	3	20	2	16	1	5
<i>Etiopía</i>	1 <sup>22</sup>	108	4	12	5	60	3	18
<i>Argelia</i>	—	—	1	8	2	24	2	16
<i>Región del Sahel</i>	—	—	2	18	4	20	2	12
Subtotal África	1	108	21	210	22	193	15	91

<i>ASIA</i>	—	—	2	20	3	22	2	16
<i>India</i>	—	—	7	38	10	60	3	21
<i>Japón</i>	—	—	3	26	4	28	2	14
<i>RP China</i>	1 <sup>23</sup>	44	6	32	5	35	4	18
<i>RS Vietnam</i>	1 <sup>24</sup>	100	3	14	4	18	2	14
<i>Birmania</i>	—	—	2	9	—	—	—	—
<i>Filipinas</i>	—	—	2	14	—	—	—	—
<i>Indonesia</i>	—	—	1	7	—	—	—	—
<i>Corea del Sur</i>	—	—	1	8	—	—	—	—
<i>Irán</i>	—	—	2	14	—	—	—	—
<i>Yemen del Sur</i>	—	—	3	19	—	—	—	—
<i>Nepal</i>	—	—	1	6	—	—	—	—
<i>Camboya</i>	—	—	2	12	—	—	—	—
<i>Laos</i>	—	—	1	10	—	—	—	—
<i>Subtotal Asia</i>	2	144	35	229	26	163	13	83
<i>EUROPA</i>	1 <sup>25</sup>	266	4	24	2	8	1	8
<i>Europa (1er. Mundo)</i>	—	—	21	64	4	18	2	16
<i>Francia</i>	—	—	5	30	2	10	2	12
<i>R. F. Alemania</i>	—	—	4	24	1	8	—	—
<i>España</i>	—	—	4	22	2	12	1	7
<i>Portugal</i>	—	—	2	18	—	—	—	—
<i>Italia</i>	—	—	2	16	—	—	—	—
<i>Benelux</i>	—	—	2	14	—	—	—	—
<i>Países Nórdicos</i>	—	—	3	21	1	9	—	—
<i>Europa del Este</i>	—	—	14	70	3	22	2	14
<i>R. Democrática Alemana</i>	—	—	6	36	2	16	2	14
<i>Polonia</i>	—	—	6	48	3	20	1	8
<i>Checoslovaquia</i>	—	—	1	9	1	6	—	—
<i>Hungría</i>	—	—	1	8	—	—	—	—
<i>Yugoslavia</i>	—	—	2	14	—	—	—	—
<i>Bulgaria</i>	—	—	1	7	—	—	—	—
<i>Subtotal Europa</i>	1	266	76	425	21	129	11	79
<i>URSS</i>	1 <sup>26</sup>	234	8	52	8	64	2	10
<i>Australia-Nueva Zelanda y Pacífico</i>	—	—	3	24	4	21	2	16

X.— *TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA REGIONALIZACIÓN SOCIOECONÓMICA, DESARROLLO REGIONAL Y URBANO Y PLANIFICACIÓN REGIONAL*

<i>Regionalización Socioeconómica</i>	3 <sup>27</sup>	485	21	145	25	90	6	30
<i>Desarrollo Regional y Urbano</i>	4 <sup>28</sup>	1 253	7	60	15	72	12	64
<i>Planificación Regional</i>	1 <sup>29</sup>	256	12	206	27	210	18	96
<i>Subtotal</i>	8	1 994	40	411	67	372	36	190
XI.— <i>TEMAS DIVERSOS DE GEOGRAFÍA SOCIOECONÓMICA Y RELACIÓN SOCIEDAD-NATURALEZA</i>								
<i>Sociedad-Naturaleza</i>	—	—	1 <sup>30</sup>	100	—	—	—	—
<i>Contaminación y destrucción de la naturaleza</i>	—	—	14	200	5	22	3	18
<i>Otros fenómenos espaciales</i>	—	—	7	105	3	30	4	21
<i>Problemas de la Geografía en México</i>	5 <sup>31</sup>	928	6	60	5	40	4	32
<i>Subtotal</i>	5	928	28	465	13	92	11	71
<b>TOTAL GENERAL I—XI</b>	39	9 512	438	6 020	400	2 715	249	1 295

XII.— *MAPAS NACIONALES Y REGIONALES*: más de 200

XIII.— *BIBLIOGRAFÍAS SOBRE REGIONALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL*: 23. Además: "Bibliografía Geográfica de México", SAG, 1955, 662 pp. (ABB).

XIV.— *DOCENCIA* (cátedras impartidas por integrantes del Área).

Geografía económica general y de México: 52

Problemas regionales de México y prácticas: 20

Otras materias: 16

Seminarios sobre regionalización socioeconómica: 4

Seminario sobre planificación del desarrollo: 3

Seminarios sobre ocupación del espacio mexicano: 3

Seminarios sobre el I-II-III mundos: 3

Diversos cursillos sobre temas similares: 11

*Total*: 112

## XIV.- POSGRADO, MAESTRÍA Y DOCTORADO (cursos tomados por integrantes de ADRU): 8

## XV.- OTRAS ACTIVIDADES

Los integrantes del Área han tomado parte en numerosos congresos, seminarios, simposios y mesas redondas, con presentación de ponencias. El número de eventos de este tipo celebrados en México, se aproxima a 80, y son más de 30 los llevados a cabo en el extranjero.

Son también muy numerosos los viajes de investigación sobre el terreno realizados en el país y fuera de él, durante el periodo comprendido en este informe.

Además, en los últimos 25 años se ha mantenido relación diversa con numerosas instituciones nacionales, tanto gubernamentales como privadas. Igualmente, con universidades y con otros organismos extranjeros, entre los cuales merecen destacarse las Universidades de Utrecht (Holanda), "Humboldt" de Berlín (RDA), Varsovia (Polonia), "Simón Bolívar" de Barranquilla (Colombia), Autónoma de Nicaragua, de Alta Bretaña (Francia), de Calcuta (India), de Quebec (Montreal), Instituto de América Latina (Academia de Ciencias, Moscú, URSS).

El Área ha publicado hasta la fecha dos trabajos que resumen eventos realizados en el IIEC.: a) "Aportaciones a la investigación geo-económica regional", 1986, 100 pp., y b) "Economía y planificación urbana en México", 1989, 150 pp. A ellos se agrega un tercer libro titulado "Las ciudades mexicanas en la última década del siglo XX" que contiene trabajos participantes pertenecientes a la propia Área y ajenos a ella (98 pp., septiembre de 1989). Del 26 al 29 de septiembre de 1989 se llevó a cabo el Cuarto Seminario sobre Economía Urbana, cuyas ponencias se publicarán próximamente.

## NOTAS EXPLICATIVAS

<sup>1</sup> "México y sus contornos", libro colectivo, con participación de JDM (1990), 240 pp. y "Traditional Regions", en *Enciclopedia Británica*, 1977 (ABB), 8 pp.

<sup>2</sup> Incluye "Tendencias recientes de la acumulación de capital y desequilibrio regionales", 1984, (SRyR), 35 pp.

<sup>3</sup> Libro de ABB (con G. Guzmán Huerta) sobre "Primera exploración geográfico-biológica" (SMGE, 1959) y del propio autor sobre la "Segunda exploración" (SMGE, 1961).

<sup>4</sup> Estudios realizados acerca de recursos naturales y comunicaciones en el Noroeste (ABB), 1958.

<sup>5</sup> Estudio piloto en la Secretaría de la Presidencia, 1966 (ABB).

<sup>6</sup> Trabajos de JDM, ABB y CBL.

<sup>7</sup> "Lucha por el espacio social. Regiones del Norte y Noreste de México", UNAM, 1985 (ABB, CBL, RHG, RHA).

<sup>8</sup> Investigación de regiones y ciudades medias, para CONAPO (CBL, RHG, JDM, ASA, FTT, asesoría ABB), 1989.

<sup>9</sup> "La Costa de Chiapas (Un estudio económico regional)", IIEC-UNAM, 1974 (ABB, DRCH, LSR, AOW, GV).

<sup>10</sup> "Poblamiento y colonización en la península de Yucatán", IIEC-UNAM, 1979. (CBL)

<sup>11</sup> "Estudio geográfico y económico del estado de Quintana Roo", IIEC-UNAM, 1976 (ABB, CBL, AOW, MAG).

<sup>12</sup> "Acercas de la colonización en México y del Plan Chontalpa", IIEC-ENE-UNAM, 1973 (GGS, ABB).

<sup>13</sup> "Las Huastecas en el desarrollo regional de México", IIEC-UNAM, 1977 (ABB, AOW, CBL, RHA, PSF, SRR).

<sup>14</sup> "Aspectos de la economía del Istmo de Tehuantepec", IIEC-UNAM, 1971 (AOW).

<sup>15</sup> "El Estado de México. Panorama geoeconómico", 1956 (ABB).

<sup>16</sup> Incluye trabajo de BNB en "Metro, Metrópoli, México", IIEC-UAM Xochimilco, 1989; la investigación colectiva, en proceso, de ABB, CBL, JDM, BNB, ASA, SRyR, RHG, FTT, sobre al ZMCM y la tesis de Maestría "Urban concentration and policies for decentralization in Mexico (1976-1982)" (CBL).

<sup>17</sup> "El Centro-Occidente. Historia, población y agricultura", en revisión, 1990 (ASA).

<sup>18</sup> Tesis de Maestría, 1990 (JDM).

- <sup>19</sup> Artículos de JDM, en colaboración con MBR.
- <sup>20</sup> "Norte de Jalisco. Una región "remota" de Occidente", IIEc-UNAM, 1988 (ABB, JLC, JMM).
- <sup>20a</sup> "Transformación del Mundo Contemporáneo", VO, 1988 (ABB)
- <sup>21</sup> "El subdesarrollo capitalista y las crisis de la actualidad", en proceso, 1990 (ABB).
- <sup>22</sup> "Etiopía. Una revolución victoriosa". IIEc-UNAM, 1987 (ABB, JLC, JMM).
- <sup>23</sup> "La seductora Geografía de China", 1956 (ABB).
- <sup>24</sup> "La República Socialista de Vietnam", IIEc-UNAM, 1987 (ABB).
- <sup>25</sup> "Viajes geográficos en Europa", SMGE, 1965 (ABB).
- <sup>26</sup> Incluye "Cinco años en la URSS", 1950 (ABB).
- <sup>27</sup> "México y la división económica regional", ENE-UNAM (1964); "Zonificación de México para fines de planeación económica y social", SP (1965) y "La división económica regional de México", UNAM (1967) de ABB.
- <sup>28</sup> "México, Formación de regiones económicas", IIEc-UNAM, 1983; "Geografía para el México de hoy y de mañana", 1971 y "Geografía, subdesarrollo y regionalización", 1982, de ABB. Además, "Economía y planificación urbana en México", IIEc-UNAM, de 1989 (CBL, FBL, ABB, BNB y otros) así como "Las ciudades mexicanas en la última década del siglo XX", 98 pp. 1989 y "La investigación geo-económico regional" 1986, 100 pp.
- <sup>29</sup> "Geografía, subdesarrollo y marxismo", 1989 (ABB).
- <sup>30</sup> "Aportaciones a la investigación geo-económica regional", IIEc-UNAM, 1986 (ABB, CBL, JDM, RHG y ASA).
- <sup>31</sup> Incluye "Cuestiones de Geografía mexicana", SMG, 1955 y "Veinticinco años en la Geografía mexicana", IIEc-UNAM, 1985, de ABB, así como "Realidades y problemas de la Geografía en México", colectivo, 1985, coordinación de ABB.

#### NOMBRES DE AUTORES CITADOS

ABB	Ángel Bassols Batalla
AOW	Arturo Ortiz Wadgymar
ASA	Adolfo Sánchez Almanza
BNB	Bernardo Navarro Benítez
CBL	Carlos Bustamante Lemus
DRCH	Dinah Rodríguez Chaurnet
FTT	Felipe Torres Torres
GV	Gabriel Vargas
JDM	Javier Delgadillo Macías
JLC	José Luis Coronado
JMM	Jesús Manuel Macías
LSR	Luis Sandoval Ramírez
PSF	Patricia Sosa Ferreira
RHA	Remedios Hernández Alonso
RHG	Raúl Huerta García
SRR	Santiago Rentería Romero

SRyR Salvador Rodríguez y Rodríguez  
 MAG Mauricio Aceves García  
 MBR Mario Bassols Ricárdez  
 GGS Gloria González Salazar

NOTA. Si no se señala autor, se entiende que el número de estudios, artículos, conferencias y entrevistas corresponde aproximadamente al trabajo de todos los integrantes del Área en el periodo señalado.

Otros economistas, geógrafos, sociólogos, titulados o pasantes de esas carreras. Igualmente debe señalarse la valiosa participación del personal administrativo principalmente para cubrir necesidades mecanográficas. Colaboraron en diversas investigaciones del Area, señaladas como *colectivas* en este informe.

#### ABREVIATURAS UTILIZADAS

Col.	Trabajo colectivo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
ENE	Escuela (Facultad) Nacional de Economía, UNAM
IIEc	Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM
SMGE	Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística
SP	Secretaría de la Presidencia
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México
UO	Universidad Obrera de México
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería



# INVESTIGACIONES GEOGRÁFICAS ACERCA DEL DESARROLLO REGIONAL DE CUBA

**Enrique Propín Frejomil *et al.*\***

## INTRODUCCIÓN

La problemática investigativa que nos reúne en este Primer Seminario sobre Teoría y Práctica del Desarrollo Regional y la Regionalización Socioeconómica ha concentrado y acapara la atención de diversos especialistas, posibilidades debido a distintas razones entre las que se pudiese encontrar el interés por profundizar en la dimensión espacial de la compleja situación en que se desenvuelve el mundo actual.

En consecuencia con lo anterior se reconoce en ocasiones que los propósitos se diluyen y desvirtúan o quedan encerrados en académicos ejercicios intelectuales de marcado carácter formal.

Sin embargo, al mismo tiempo se considera que los esfuerzos dirigidos en torno a la problemática regional como centro vital de frecuente discusión de por sí, devienen en positivos encuentros, que de una manera u otra, al menos lo mantienen tan latente como lo son a su vez los problemas del desarrollo económico y social. No obstante, se acepta sin duda: que toda actividad debe estar dirigida o por lo menos intentar dirigirla a resolver o tan siquiera a obtener resultados socialmente útiles. Se acepta, además que to-

---

\* Investigador del Instituto de Geografía, Academia de Ciencias de Cuba. Colaboración en la presente ponencia Teresa Ayón, Carmen S. Nápoles, Sara Interián y J. Mario Martínez.

da acción, si persiguiera tal fin, debe mantener, en primera instancia, la necesaria flexibilidad, la constante iniciativa y la suficiente comprensión del complejo marco de acciones donde se desenvuelve.

Este seminario, de alguna manera, no es ajeno a estas reflexiones y al ser el primero deberá facilitar una rica posibilidad de intercambios de experiencias entre los participantes de distintas instituciones y países.

#### ELEMENTOS TEÓRICOS GENERALES ADOPTADOS

¿Cómo las investigaciones geográficas en Cuba se han planteado la problemática del desarrollo regional?

Esta pregunta central del trabajo puede ser respondida de muy disímiles maneras expresando, con mayor o menor énfasis, los distintos elementos que influyen —tanto en el plano objetivo como subjetivo— sobre esta línea de investigación.

Sería recomendable precisar aquellos criterios metódicos investigativos generales que, teniendo un carácter primario inicial, en gran medida definen posiciones básicas en las estrategias investigativas que repercuten socialmente, toda vez que son parte de las propias estrategias institucionales.

De encuentros sostenidos con diferentes especialistas se seleccionaron planteamientos no aprehendidos como opiniones generalizadas de una institución o país, sino como expresiones u opiniones individuales en torno a las cuales podrán ser expresados algunos criterios que en ocasiones constituyen soluciones, adoptadas hasta el momento, acerca de problemas surgidos durante las investigaciones.

Especialista checo: en países como Checoslovaquia, la RDA o Cuba no tiene sentido hablar de regiones económicas... es totalmente subjetiva la regionalización económica... es útil en la URSS.

Especialista argentina: no incluyan nada sobre el desarrollo regional... regiones nodales u homogéneas... eso es un juego que confunde todo.

Especialista cubano: por fin, se posee un mapa de regionalización económica... es el objetivo final.

Especialista cubano: finalmente, ¿cuántas regiones económicas hay en Cuba?

Pueden ser extraídas, entre otras las ideas siguientes:

- a. Importancia selectiva de la regionalización económica.
- b. Carácter subjetivo de la regionalización económica.

c. El esquema de regionalización económica en el proceso investigativo.

Acerca de lo indicado se expresarán algunos criterios adoptados en las investigaciones geográficas cubanas.

a. Importancia selectiva de la regionalización económica.

De aceptarse este planteamiento, se admitirían posiciones provenientes del determinismo geográfico.

Es por otra parte incuestionable que para países relativamente pequeños no serían válidas tales posiciones, si se acogen de modo mecánico tales definiciones, elaboradas para las condiciones geográficas de un país con gran extensión y superior nivel económico como la URSS.

La solución del problema que surge puede ser planteada como la comprensión e interrelación entre el plano general y la precisión individual de los países.

Esto último se entendería como el conjunto de factores naturales, económicos y sociales y sus interacciones que lo singularizan entre los que se incluyen sus condiciones geográficas generales, su tipo de economía y su necesidad temporal de priorizar la dimensión regional del desarrollo económico y social.

En el plano general en Cuba se adoptan, entre otros, los criterios siguientes:

— La regionalización económica como teoría que permite revelar y profundizar los procesos económico-territoriales que en forma diferenciada interactúan para conformar el sistema de la economía nacional.

— La necesaria y permanente estrategia investigativa de la correlación entre los problemas territoriales (generales) y los regionales (individuales) del desarrollo económico y social.

Este plano se manifiesta en la precisión individual que para Cuba puede ser resumida en las características siguientes:

Un proceso de deformación estructural de la economía que conformó un espacio muy polarizado de acentuado desequilibrio regional centro-periférico entre la región capitalina en constante crecimiento económico y social en detrimento del proceso de asimilación económica del resto del país.

Una economía abierta en dos de los importantes centros portuarios esbozan una influencia regional más o menos estable.

La organización de un tipo de economía planificada que necesariamente debe conciliar los intereses sectoriales (ministerios) con los territoriales (división político-administrativa).

Una división político-administrativa que permite impulsar ágilmente las nuevas acciones económicas y sociales lo que no significa, de manera alguna... una suficiencia total de sus economías territoriales y en donde las necesarias relaciones económicas territoriales no pueden ser dejadas a lo casual y fortuito.

Cada economía territorial provincial posee problemas singulares que una vez revelados, sus soluciones estratégicas deberán incluir las interacciones que soportarán las economías regionales y nacionales.

#### b. Carácter subjetivo de la regionalización económica.

Se parte del carácter objetivo del desarrollo regional y de las unidades regional-económicas.

El problema aquí debe resolver la especial contradicción entre la objetividad del proceso regional del desarrollo económico y social y la subjetividad de las regionalizaciones, en términos de la imagen que resulta de la aplicación de metodologías, con el fin de reconocer en forma abstracta a la realidad objetiva. Su solución en gran medida, se relaciona con la idea siguiente.

#### c. El esquema de regionalización económica en el proceso investigativo.

Las investigaciones en torno al desarrollo regional son tan objetivas como la propia economía y sociedad que reflejan, a través de la dinámica entre los problemas inherentes al desarrollo y su necesaria solución temporal.

Visto de esta manera el objeto de investigación definido por el hallazgo de un esquema de regionalización económica en términos de unidades regionales y límites debe ser entendido como un medio y no como un fin o un fin relativo en una investigación. Tal esquema adquiriría la dimensión de una estrategia investigativa que permitiría interactuar y organizar el pensamiento general y evaluar consecuentemente las acciones locales concretas.

## CRITERIOS SOBRE LA ESTRATEGIA INVESTIGATIVA

No se intenta presentar las regularidades territoriales y particularidades regionales que distinguen las transformaciones actuales surgidas del proceso de desarrollo económico y social en el país, sino exponer las características más sobresalientes de una dirección investigativa, trazada en el Instituto de Geografía, que al tiempo que es reconocida en la actividad práctica, sustenta en el plano nacional la importancia de la geografía acorde con sus posibilidades investigativas.

*a) Carácter básico del Nuevo Atlas Nacional de Cuba*

La elaboración de un atlas nacional puede por sí mismo ser un objetivo de trabajo debido a su importancia general. De hecho ha sido de esta manera concebido en distintos países según el carácter básico de la institución generadora, en lo fundamental aquellos con centro esencial en los trabajos cartográficos.

En Cuba se consideró a partir de dos posiciones básicas:

A. Un resultado propiamente personalizado por su alcance y concepción en los planos organizativos, teórico y práctico, donde se reconocen geográficamente —mediante el lenguaje cartográfico— los problemas principales presentes en el desarrollo económico y social del país.

Aceptada esta posición, es posible entonces ser reconocido como:

B. Una necesaria etapa investigativa que permite cohesionar —lógica y armónicamente— investigaciones geográficas a corto, mediano y largo plazo, al tiempo que propicia la permanente actualización del propio Atlas.

En particular, este trabajo reconoce con especial énfasis la posición del *Nuevo Atlas Nacional de Cuba* como una necesaria etapa investigativa, por medio de la cual se logra:

- el reconocimiento del lenguaje cartográfico como esencial en las investigaciones geográficas, a diferencia del empleado en ciencias afines;
- el mantenimiento de un coherente cuadro cognoscitivo de la realidad nacional;

- el fomento de un conjunto de relaciones estatales a través de distintas vías (relaciones directas, entre personas, consejos de expertos, convenios de trabajo, investigaciones conjuntas, etc.);
- el establecimiento de necesarios estilos de trabajo de carácter colectivo;
- la búsqueda de una lógica continuidad investigativa con independencia de las direcciones futuras de carácter particular;
- la precisión de una estrategia de desarrollo institucional con bases concretas;
- la solución en gran medida de un conjunto de problemas teórico prácticos acerca de las bases nacionales de las investigaciones geográficas.

*b) Estructura temática y enfoques complementarios*

Temáticamente se organiza según la dimensión territorial en tres niveles básicos:

- Nacional.
- Provincial.
- Zonas seleccionadas (territorios montañosos).

Esta diferenciación refleja simultáneamente elementos y características generales tales como:

Una dirección científica única:

La articulación unificada de los distintos grupos de trabajo en cada uno de los niveles permite por una parte, profundizar analíticamente los distintos problemas investigativos, al mismo tiempo que posibilita introducir enfoques de carácter integral al participar geógrafos de disímiles perfiles. Por otra parte, facilita mantener un lógico proceso metódico-investigativo que transite bidireccionalmente los planos singular-particular y general, lo que asegura una flexible base cognoscitiva para enfocar los problemas del desarrollo regional, de la economía y la sociedad.

Una aplicación práctica de los resultados:

La concepción, desarrollo y presentación de las distintas tareas y resultados se vincula mediante distintas formas con la práctica social, tales como:

- Análisis y discusión de tareas investigativas en su base de concepción en consejos de expertos integrados por representantes de distintos organismos estatales afines con el tema a debatir.

- Análisis y discusión con las instancias gubernamentales de los territorios a estudiar, conjuntamente con las representaciones y delegaciones ministeriales e institucionales de las provincias y municipios.

Este hecho posee una especial importancia en la medida que permite reconocer y evaluar dos elementos básicos: los principales problemas objetivos y subjetivos que influyen sobre el desarrollo económico y social y el nivel cognoscitivo alcanzado por los territorios.

Esta acción coordinada se traduce en conversaciones directas con funcionarios, revisión de los documentos que rigen el desarrollo económico y social de los territorios y la captación de los bancos de información. Como efecto, se asegura la precisión de los objetivos investigativos, el interés de los resultados finales y la continuidad en la ampliación del conocimiento de los territorios. De la cuidadosa evaluación de estos intercambios se llega a detectar:

- Problemas que los organismos vinculados a la práctica consideran como estudiados. Aquí la utilización de enfoques de carácter integral se impone por haber posibilitado la profundización en forma compleja en problemas antes tratados de forma sectorial o ramal, lo cual pudiese conducir a errores o insuficiencias en las soluciones, u otra concepción de los resultados que obligue a adoptar medidas complementarias en la estrategia de desarrollo trazada.
- Problemas poco transitados por las instancias territoriales. Este elemento se relaciona en gran medida con los propios enfoques teóricos-metodológicos de la investigación (los cuales se profundizarán posteriormente) ya que se trata de reconocer con el mayor detalle territorial los elementos estáticos y funcionales de los objetivos geográficos determinados (asentamientos poblacionales, centros de producción industrial, geosistema ambiental, etc.). Comúnmente, los bancos requeridos de información estadística se prepara a partir de la propia base productiva o de servicios.

Problemas que múltiples organismos estudian y los gobiernos solicitan que sean incluidos en la investigación.

En general, se vinculan con objetivos de interés particular de los gobiernos territoriales que pueden variar desde un lugar geográfico con fines de protección o de utilización económica (cayo, laguna, etc.) a una zona bajo determinadas acciones e interés na-

cional donde confluyen funciones distintas como agropecuaria-docente, productivo-turística, etc. u objetivos específicos como el nuevo desarrollo de un área determinada (cayo, región agropecuaria, puerto, centro turístico, etcétera).

Generalización teórico-metodológica de los resultados:

En Cuba, este aspecto posee un significado especial. En general, los países en desarrollo adoptan, interpretan y aplican teorías, metodologías y métodos particulares de investigación originados en aquellos otros con raíces y herencia cultural muy disímiles a sus condiciones histórico-económicas. No se trata de profesar actitudes extremistas, de negar en forma absoluta el saber acumulado y la continuidad del pensamiento geográfico, sino de profundizar e interactuar con ese conocimiento originado por las más diversas escuelas geográficas, desde adecuadas posiciones investigativas, con vistas a asegurar celosamente la legitimidad de un nivel gnoseológico que en lo formal responde al contenido esencial de nuestra realidad nacional.

Este aspecto se hace aún más problemático y discutible si se reconoce que la formación de una parte sustancial de sus profesionales se realiza en distintos países desarrollados, por lo que con una asimilación pasiva podrían acentuarse inestabilidades internas en la conformación de una geografía genuinamente nacional.

Al mismo tiempo los tres niveles básicos territoriales poseen sus distinciones particulares debido en gran medida a la escala propia de las investigaciones. Para ello se presentan enfoques y criterios fundamentales mediante algunos ejemplos:

### 1. Nivel nacional (*general*)

Concentra la atención en los problemas del carácter proporcional del desarrollo económico y social del país, a partir de la teoría de la regionalización económica con el objetivo de reconocer y demostrar en la dimensión regional, las causas y efectos esenciales del proceso de desarrollo territorial en la economía nacional.

### 2. Nivel provincial

Un importante aspecto en relación con la organización científica del trabajo es el hecho de que este nivel es investigado por los mismos grupos de trabajo que el nivel anterior, con la importante participación de otros de carácter físico-geográfico que son requeridos esencialmente de acuerdo con los problemas de los territorios.

El nivel 1 provee la documentación necesaria sobre los problemas generales que inciden en este nivel de la división político-administrativa, al tiempo que viabiliza su valoración individual de acuerdo al papel que el mismo juega o debe jugar dentro del contexto nacional. De manera que los objetivos de los distintos trabajos se precisan de acuerdo con los elementos más sobresalientes de la estructura territorial de la economía de las provincias, son ejemplos: los problemas de importancia territorial y funciones nacionales de un centro urbano-industrial como Cienfuegos, o a la transformación urbano-industrial de una región tradicionalmente agraria como Las Truchas y el aprovechamiento del potencial natural y cultural productiva para aumentar los fondos exportables como en la Isla de la Juventud. Los enfoques utilizados de mayor interés en estos estudios son:

- El enfoque complejo territorial de las actividades productivas permite evaluar las interrelaciones empresariales que fomenta un tipo determinado de economía que puede variar en las distintas regiones (economía ganadera vacuna, la economía azucarera, la economía pesquera, etc.) que abarca desde el potencial de recursos naturales que intervienen directamente en la producción hasta el destino final y redes de distribución del producto terminado.
- El enfoque sectorial/ramal en los planos territorial y funcional, encaminado a la evaluación de las condiciones y efectos, en que se desarrolla un sector o rama de término como por ejemplo: la evaluación de establecimientos industriales, los problemas del origen de la materia prima y materiales y el destino final de la producción industrial, las estructuras funcionales para los productos agrícolas alimenticios, etcétera.
- El enfoque sistemático de problemas específicos permite evaluar problemáticas particulares como las proposiciones territoriales de los sistemas provinciales y municipales de los asentamientos poblacionales, la situación ambiental, etcétera.

Si bien con fines de su presentación se particularizó en algunos casos de la práctica investigativa, estos enfoques se relacionan entre sí, interviniendo en distintas etapas de estudio de un problema determinado.

### 3. Zonas seleccionadas (territorios montañosos)

Responden específicamente a las acciones particulares que el Estado lleva a cabo en zonas del país y en especial en territorios montañosos debido a su singular situación económica y social.

En forma permanente, este nivel es tratado por un grupo de geógrafos físicos, económicos y sociales que se enlaza directamente con la Comisión Central Estatal creada al efecto.

Para este nivel se plantean los objetivos básicos de profundizar en el conocimiento de los elementos naturales, su necesidad de conservación, protección o aprovechamiento en economías de alcance local y en los problemas de la consolidación regional de la economía de montaña, a partir básicamente de la cafetalera, cacaotera y forestal, al tiempo que aborda las influencias territoriales en relación con las regiones periféricas a la montaña.

Este nivel de detalle territorial nos lleva a que se utilicen especialmente los enfoques evaluativos tanto en los problemas naturales con relación a su utilización económica, como en los productivos y sociales con relación al modelo regional de desarrollo que se espera lograr en estas zonas. Ejemplo son la evaluación del relieve y de los recursos vegetales, las proporciones del sistema de asentamientos, los esquemas de zonificación geográficas, etcétera.

#### ALCANCE PRÁCTICO DE LOS RESULTADOS

El nivel nacional posee tres expresiones en la aplicación de los resultados. En primer lugar, internamente posibilita integrar el conjunto de investigaciones geográficas evitando con ello la peligrosa desarticulación de estudios aislados que pueden ir desde una provincia hasta una ciudad, cooperativa o lugar de producción minera y manteniendo el reconocimiento de los problemas a nivel nacional. En segundo lugar, se discuten en Consejos de Expertos y entregan a distintos organismos resultados que son solicitados por los mismos. En tercer lugar, constituye el nivel mediante el cual se mantendría actualizado, a través del Sistema de Información Geográfica, el Nuevo Atlas Nacional de Cuba demostrando los cambios en las estructuras nacionales, económicas y sociales. Los resultados de las investigaciones provinciales son valoradas desde su propio comienzo; la captación y creación de determinados bancos de documentación ofrecen un interés práctico por parte de los organismos estatales y gubernamentales los que no sólo participen directamente, sino que toman estos resultados empíricos debido a que su riqueza territorial no es captada de forma similar por el Sistema Nacional de Estadística.

Los resultados concluyentes de las investigaciones se expresan en un texto que recoge las observaciones y recomendaciones derivadas, acompañadas de un conjunto de mapas.

Dichos resultados son entregados y discutidos con las máximas instancias de dirección de los territorios, las que deciden otras formas de aumentar su utilización práctica, como han sido su consideración y discusión en comisiones creadas al efecto, en las cuales participan las distintas entidades que operan en los territorios, encargadas de manera directa o vinculadas con el funcionamiento del Esquema Provincial de Desarrollo Económico y Social, y en donde finalmente se llegan a dictámenes y acuerdos que son acogidos por el gobierno provincial.

Al mismo tiempo estos resultados se presentan ante las instancias del Parlamento cubano en sus sesiones semestrales.

En el caso de los resultados derivados de las investigaciones de zonas montañosas, éstos se presentan y discuten en las instancias nacionales de gobierno, las cuales promueven su entrega y discusión en los territorios investigados, a la vez que facilita las relaciones con otras instituciones de nivel nacional y provincial, con el objeto de evaluar la vitalidad o correspondencia de los esquemas prospectivos elaborados en estos niveles de la división político-administrativa.

Complementariamente, las generalizaciones teórico-metodológicas de estos estudios son presentadas en el ámbito nacional e internacional mediante cursos de posgrados, eventos científicos y publicaciones.



## REGIONALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN NICARAGUA, EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS OCHENTA

**Javier Mejía Baltodano\***

Hablar sobre la organización y el desarrollo del espacio en Nicaragua, requiere abordar los siguientes aspectos:

1. La problemática territorial.
2. El control del Estado sobre el territorio y las transformaciones socioeconómicas de la década de los años ochenta.
3. El proceso de regionalización a partir de 1982.

Al referirnos al primer aspecto, quisiéramos señalar los elementos más representativos de la problemática territorial del país. Nicaragua, al igual que otros países del Tercer Mundo enfrenta tres problemas básicos en su desarrollo regional: desequilibrio entre las regiones; tamaño excesivo de la población de la capital y su área metropolitana, y desigualdades en el desarrollo entre áreas urbanas y rurales.

Los problemas de la estructura económica también son conocidos: la concentración de exportaciones en pocos productos, la vulnerabilidad de esas exportaciones por las fluctuaciones de los precios y la poca demanda de exportaciones no tradicionales. Esta situación es el resultado de un proceso de ocupación territorial con mar-

\* Investigador del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales.



## REGIONALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN NICARAGUA, EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS OCHENTA

**Javier Mejía Baltodano\***

Hablar sobre la organización y el desarrollo del espacio en Nicaragua, requiere abordar los siguientes aspectos:

1. La problemática territorial.
2. El control del Estado sobre el territorio y las transformaciones socioeconómicas de la década de los años ochenta.
3. El proceso de regionalización a partir de 1982.

Al referirnos al primer aspecto, quisiéramos señalar los elementos más representativos de la problemática territorial del país. Nicaragua, al igual que otros países del Tercer Mundo enfrenta tres problemas básicos en su desarrollo regional: desequilibrio entre las regiones; tamaño excesivo de la población de la capital y su área metropolitana, y desigualdades en el desarrollo entre áreas urbanas y rurales.

Los problemas de la estructura económica también son conocidos: la concentración de exportaciones en pocos productos, la vulnerabilidad de esas exportaciones por las fluctuaciones de los precios y la poca demanda de exportaciones no tradicionales. Esta situación es el resultado de un proceso de ocupación territorial con mar-

\* Investigador del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales.

cada tendencia hacia la concentración de la población y actividades productivas en algunos espacios y núcleos urbanos, que en el caso de Nicaragua, corresponden con la macrorregión del Pacífico, y con poco o ningún desarrollo en las macrorregiones norte-central y Atlántico.

Asimismo, el problema del tamaño excesivo de la capital, Managua, que concentra el 30% de la población del país y el 40% en su área metropolitana, está vinculado a los problemas de la estructura de la economía y a la historia del desarrollo del modelo agroexportador, que igualmente ha condicionado el desequilibrio regional; lo anterior sumado a las diferencias físico-geográficas regionales influyen en su actual desarrollo y quizá sean las causas que expliquen por qué las regiones tienen diferentes densidades de población, diferente utilización de los suelos y distintos niveles de desarrollo en general.

Esta situación determina también la desintegración territorial y la utilización del territorio nacional según diferentes ritmos, debido a las flagrantes diferencias de equipamiento, y a una muy débil relación interregional que reduce las posibilidades de una división territorial del trabajo y del desarrollo.

El segundo aspecto parte de establecer que para el gobierno revolucionario, el control sobre el territorio ha constituido un elemento fundamental de su política global. Desde la reorganización del gobierno local, a través del desarrollo de organizaciones de base, hasta la autonomía regional de las etnias de la costa atlántica, el control territorial y sobre todo el imperativo control para tratar de prevenir o reducir el grado de violación de la integridad del territorio nicaragüense, conforman un hilo conductor continuo.

A partir de 1979 se producen una serie de transformaciones en el territorio, dirigidas a resolver en un primer momento las ya complejas situaciones heredadas en lo social y lo económico, procediendo a dar respuestas en forma urgente a las grandes necesidades nacionales. Esto implicó en primer lugar atender requerimientos urgentes en todo el territorio nacional que no habían sido atendidos en la época anterior, incluyendo las áreas más alejadas y desvinculadas. Se construyeron escuelas primarias y medias, hospitales, centros y puestos de salud, se instalaron sistemas de tubería de agua potable y alcantarillado sanitario, entre otras cosas.

En 1982, se inicia una etapa de ejecución de proyectos productivos agroindustriales y de infraestructura económica. La disponibilidad de recursos externos y el deseo de lograr cambios profundos en la estructura económica y territorial en el corto y me-

diano plazo, permitieron la implementación de estos proyectos en distintas regiones del país. Estas acciones conllevaron la necesidad de una atención más directa de las instituciones en el territorio y una mejor coordinación interinstitucional: creándose en forma anárquica distintas demarcaciones territoriales de atención institucional que originó duplicidad de esfuerzos, descoordinación interinstitucional y gasto excesivo de recursos.

En el mismo año el gobierno anuncia la decisión de aplicar el proceso de regionalización, previendo su desarrollo en tres etapas: 1) Regionalización y coordinación, que parte del establecimiento de delegaciones ministeriales priorizadas, se nombra un delegado de gobierno cuyas funciones serán de organización y coordinación interinstitucional para dar solución a situaciones concretas que se presentaban y canalizar los problemas globales al gobierno central; asimismo los planes y programas regionales son establecidos y controlados por el gobierno central. 2) Descentralización y doble subordinación, incluye la responsabilidad del delegado regional de implementar y evaluar el plan económico regional y asegurar su cumplimiento a través de las delegaciones ministeriales y las juntas municipales: la subordinación, implica que los ministerios centrales realicen su gestión en las regiones a través de sus delegados, los cuales a su vez serán coordinados en la ejecución del plan regional, por la delegación regional. 3) Formación de los gobiernos regionales encargados de llevar a cabo la dirección económica de la región, el manejo del presupuesto y las inversiones regionales, la administración de pequeñas empresas productivas y de servicios de carácter regional.

Para entender mejor el proceso de regionalización, hay que señalar que el territorio nicaragüense se encontraba dividido administrativamente en 16 departamentos y 134 municipios. Dentro de la regionalización se han agrupado los departamentos respetando en general sus límites. Algunas adecuaciones se hicieron municipios que, no obstante dependen administrativamente de un departamento, se relacionaban mayormente con otros.

El reagrupamiento de los departamentos en unidades regionales respetó el criterio de homogeneidad física y socioeconómica de los territorios. Los departamentos occidentales de León y Chinandega, especializados en la producción algodonera, se conformaron como una sola región. Lo mismo sucede con los departamentos norte-centrales de Matagalpa y Jinotega, que se especializan en la producción de café y que forman una sola región. Un caso particular en este proceso de agrupamiento lo constituyen los territorios del Atlántico, que por su amplitud, dispersión,

baja densidad poblacional, atraso económico y desvinculación territorial, se conforman en grandes territorios regionales, dándoseles el calificativo de zonas especiales por las características ya mencionadas y por la atención especial que requieren.

Así pues, se conformaron seis regiones y tres zonas especiales. A cada región le corresponde una cabecera regional que es al mismo tiempo la sede del gobierno y principal centro político regional, estas delimitaciones son político-administrativas, pero tienen un contenido económico y estratégico.

La primera fase de la regionalización, la etapa de regionalización y coordinación, presenta dos aspectos principales dignos de ser resaltados: el nombramiento de un ministro-delegado de la Presidencia de la República y delegados ministeriales, y la participación popular en la solución de los problemas del desarrollo regional. Los ministros-delegados coordinan el trabajo del Estado en sus respectivas regiones, permitiendo, la acumulación de experiencias administrativas y un mejor conocimiento de las potencialidades del territorio y los problemas de la población.

El delegado regional se apoya en tres estructuras de distinta responsabilidad, recibe información de los organismos populares representados en la estructura de gobierno; las Secretarías de Asuntos Municipales y la Secretaría Técnica; a la primera secretaría le corresponde un importante papel en el desarrollo de la participación popular y la identificación de programas y proyectos municipales, la última actúa como brazo técnico en la elaboración de los planes económicos anuales, en la recolección de información estadística socioeconómica, el control de la ejecución físico-financiera de proyectos y del presupuesto.

El inicio del Proceso de Regionalización en 1982, coincidió con el incremento de las agresiones militares; esta situación se expresó en lo económico en una caída drástica del Producto Interno Bruto (PIB), que había alcanzado un crecimiento en relación con los años anteriores.

La fase de descentralización de recursos hacia las regiones se ejecutan con dificultad en medio de las tensiones propias de la guerra, que cobra muchas vidas humanas principalmente campesinos en las regiones en donde se encuentra la producción cafetalera, ganadera y de alimentos básicos. El fenómeno de la migración campocidad, contrario a los objetivos de la regionalización, se agudiza en este periodo como consecuencia de la guerra, fundamentalmente en las áreas rurales. Se estima un éxodo interno de 250 000 personas.

El efecto de la caída de la producción material, tanto del consumo interno como de exportación, se combinó con un incremen-

to acelerado del presupuesto para hacerle frente a los gastos militares. La producción de agroexportación disminuyó hasta alcanzar cifras negativas en relación con años anteriores. Paralelamente a ello, aumentó el deterioro del nivel de vida de la población, el desabastecimiento y se incrementaron los precios de los productos.

En general, aunque se logra un avance significativo en la organización y la atención regional, los aspectos señalados anteriormente determinan las dificultades que plantea el desarrollo regional en estas condiciones.

El proceso de planificación del desarrollo regional, ha estado pautado por una voluntad de resolver los graves conflictos territoriales, expresados en las grandes desproporciones y la posibilidad de llevar a todos los rincones del territorio una mejor distribución de la riqueza que pueda generar el país. Sin embargo, la modificación de esas desproporciones territoriales en países pobres, en lucha por su independencia económica y enfrentando una agresión económica y militar, no sólo es un problema de voluntad sino que requiere un considerable esfuerzo inversionista, dirigido a crear en los territorios más atrasados la infraestructura técnica y social que garantice la asimilación de inversiones productivas y la estabilidad de la población en formas de vida adecuadas; asimismo requiere de un alto esfuerzo organizativo y técnico de vinculación entre los organismos de planificación económica nacional, sectorial y regional, y de una labor investigativa y planificadora dirigida a evaluar los potenciales regionales y proponer su utilización sobre bases racionales y científicas.

La situación anterior es todavía muy limitada, aunque existen experiencias y ejemplos de cómo enfrentan actualmente las regiones los problemas del desarrollo regional en las condiciones referidas. Nicaragua no cuenta con un sistema de planificación debidamente estructurado y adecuadamente territorializado, lo que dificulta las posibilidades de una acción integral de los distintos organismos que participan en el proceso. La carencia de una estructuración adecuada entre la planificación regional y urbana y la planificación económica es una prueba de esto. Tampoco existe a nivel del país una estrategia del desarrollo nacional que pauté y dirija un proceso de transformaciones en el territorio nacional-regional. La carencia de estos lineamientos de desarrollo económico y territorial, determinan que sean los distintos sectores de la economía los que determinen el proceso inversionista regional, de acuerdo con sus intereses sectoriales. Esta situación origina la escasa o casi nula participación de los gobiernos regionales en análisis y factibilidad técnico-económica y políticas de los proyectos de

inversión, sin poder de esta manera lograr introducirse los intereses regionales, así como una visión integral de los proyectos en el desarrollo regional.

La elaboración de los planes económicos anuales por lo tanto se conforman a partir de los programas y proyectos sectoriales y de las demandas de los territorios municipales, que son sintetizadas en el nivel nacional, compatibilizadas con los distintos sectores y aprobados o no en función de las prioridades nacionales de carácter general que se establecen para el período y por la disponibilidad financiera.

La falta de unidades técnicas de planificación económica y territorial en las regiones, determina también las dificultades de proponer alternativas de desarrollo regional y las que son elaboradas por las instituciones centrales de planificación territorial, carecen de fuerza legal para su implementación.

Podemos establecer como primera conclusión de este proceso de regionalización, su carácter funcional y el peso de las decisiones políticas que determinaron su implementación, principalmente la coordinación de las acciones interinstitucionales y el control sobre el territorio por las acciones militares que se iniciaron en 1982, lo que obligó a acelerar este proceso de regionalización.

Los resultados obtenidos en este periodo indican que el proceso de regionalización y descentralización territorial ha contribuido a procurar el logro de una gestión más eficiente y organizada del Estado. La regionalización conlleva una estrategia de mediano y largo plazo del desarrollo regional que tendrá que encontrar paliativos y soluciones a un buen número de problemas.

Aun cuando la única etapa autorizada e implementada se refiere a la regionalización y coordinación, las acciones desarrolladas en el contexto de la regionalización contienen elementos de las etapas consideradas en la descentralización y doble subordinación y la del establecimiento del gobierno regional.

La incidencia de la crisis económica mundial y la guerra de agresión sobre la economía nacional, han afectado las posibilidades de desarrollo del país y consecuentemente de las regiones; sin embargo, estos elementos se han convertido en dinamizadores del proceso de regionalización y descentralización, contribuyendo a una mayor coordinación de la gestión estatal en el territorio y exigiendo una mejor coordinación centro-región, en función de la articulación de las actividades socioeconómicas.

Un factor importante en este periodo es haber logrado un conocimiento más exacto y directo de la problemática territorial, po-

sibilitando dar respuestas más ágiles y eficaces a partir de las limitaciones económicas.

En el ámbito de la organización de la planificación del desarrollo regional, no existen las instancias correspondientes de planificación económica, territorial e inversiones, y sólo se realiza un seguimiento y control físico-financiero a los programas de inversiones.

Por el incipiente desarrollo del sistema de planificación nacional, el aparato regional requiere la presencia de un sistema que articule a la vez los intereses regionales con las políticas nacional-sectoriales, que permita una conjugación integral a la economía nacional.

Asimismo, es importante señalar que hasta ahora no se ha producido una real integración de la planificación regional y urbana al sistema de planificación económica del país. Esto no ha garantizado un enfoque integral en el uso del suelo, un mayor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos; así como no ha existido una adecuada correspondencia entre el desarrollo económico y social.

CUADRO 1. NICARAGUA: Informaciones básicas sobre las nuevas regiones (según datos de 1980)

<i>Regiones y zonas</i>	<i>Departamentos y municipios</i>	<i>Cabecera regional</i>	<i>Población (habitantes)</i>	<i>Superficie (km<sup>2</sup>)</i>	<i>Densidad (h/km<sup>2</sup>)</i>	<i>Especialización económica principal</i>	<i>Especialización económica secundaria</i>
1	Estelí, Nueva Segovia y Madriz	Estelí	275 505	7 388	37	Madera	Algodón, café, granos y minería no metal
2	León y Chinandega	León	464 408	9 896	47	Algodón y granos básicos	Minería, ganadería e inds.
3	Managua	Managua	781 987	3 597	217	Servicios e industrias	Café y caña de azúcar
4	Masaya, Granada Carazo y Rivas	Granada	469 797	4 726	99	Caña de azúcar y ganado	Madera, café e industrias
5	Bosco, Chontales y Zelaya Central	Juigalpa	251 087	17 657	14	Ganado	Minas y madera
6	Matagalpa y Jinotega	Matagalpa	340 279	16 370	21	Café	Granos y Ganado
I	Zelaya Norte	Rosita	88 255	39 696	2	Minas y madera	Granos básicos
II	Zelaya Sur	Bluefields	38 301	11 716	3	Madera	Granos básicos
III	Río San Juan	San Carlos	27 821	7 448	4	Madera	—

## UNA REGIONALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO

Ángel Bassols Batalla\*

EL DESARROLLO REGIONAL DEBE TOCAR LOS PROBLEMAS DE FONDO

Desde nuestros primeros trabajos regionales siempre ligados al problema de desarrollo, señalamos que no se trataba de jugar con distintas regionalizaciones para descubrir cuál era la más apropiada para este elevado propósito. Sabíamos que existen numerosos tipos de regiones, desde las *naturales* hasta las político-administrativas, pero que si se trata de adoptar la más conveniente, ésta no puede ser si no la región socioeconómica producto de la historia social, con una base física y determinados recursos naturales, donde existe una estructura socioeconómica propia y en la cual inciden las fuerzas sociales y políticas modeladoras del espacio. Claro que el esquema incluye la división político-administrativa del país, pues sobre todo en un Estado federal deben respetarse los límites municipales y estatales. En este sentido existe un cierto subjetivismo al delimitar las grandes y medianas regiones, pues la división administrativa no refleja totalmente la regionalización, que es producto de la división internacional y nacional del trabajo. Esto se puede corregir introduciendo cambios en los límites entre estados y municipios. Pero respecto al pacto federal nos obliga a seguir este principio. Ahora bien, dentro de los municipios también existen áreas de menor tamaño y la superficie total se divide, por ejemplo en subregiones y microrregiones ya sean marginadas o "prósperas".

---

\* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, y coordinador del Área de Economía del Desarrollo Regional y Urbano del propio IIEC.

Como lo que se trata de solventar con el desarrollo regional es precisamente las disparidades con el avance de toda la zona en cuestión, deberán atacarse los problemas básicos (principalmente naturales, económicos y políticos) que yacen en la explicación de las desigualdades, heredadas muchas veces por una historia social que *construyó* el propio desequilibrio. No se trata de *uniformizar* el paisaje sino de *empujar* a los sectores rezagados y así *transformar* la realidad regional. Nadie piensa que esto se lograría de inmediato, pero sí se advierte la necesidad de *ir al fondo* de los problemas: de otro modo la situación no cambiará radicalmente.

En prácticamente todos nuestros estudios planteamos esta tesis y expusimos de la economía nacional y regional, que a la tenencia de la tierra; el tipo de industrialización seguida en el área en cuestión; la política de crédito y la inversión, en suma, los problemas de los medios y las relaciones de producción, así como obstáculos culturales, administrativos, jurídicos, etc. Desde que estudiamos la Baja California y más tarde para todo el noroeste y en el caso del Istmo de Tehuantepec; en la costa de Chiapas y Quintana Roo; sobre el norte-noroeste y el centro-occidente, llamamos la atención sobre esos aspectos radicales y seguimos pensando que tuvimos razón. Nuestra misión no consistía en señalar obras públicas por hacer en cada localidad, sino en poner de relieve las debilidades de estructura actual, sin cuyo cambio poco se puede lograr en la labor de cambiar situaciones históricamente condicionadas.

Ahora razonaremos sobre ejemplos de pensamiento eficiente, que nos permitan ubicar mejor la justeza de nuestro pensamiento, expresado a lo largo de 30 años en las obras del Área de Economía del Desarrollo Regional y Urbano del Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.<sup>1</sup>

#### UN EJEMPLO DE ESPAÑA CENTRAL

¡Qué desilusión nos causó el haber encontrado en las páginas de un libro español (por otro concepto excelente) la consabida enumeración de las "tipologías de regiones" entre las cuales supuestamente debe "escogerse" cuando se opta por su relación con las comunidades de ese país, hoy integrado así por la planificación espacial! Después de haber señalado que la Constitución española apunta claramente las atribuciones de dichas Comunidades, entre ellas: 3º La ordenación de su territorio, urbanismo y vivienda. 4º Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio... 7º

<sup>1</sup> Véase del autor de estas líneas, el Informe de labores titulado "Nuestras Contribuciones en el seno del AEDRU", presentada en este mismo Seminario.

La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía... 13º El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional... (etc.),<sup>2</sup> se vuelve a presentar ahí la lista de supuestas "regiones" para fines de ordenación del territorio: a) región *natural* ¿Dantín Cereceda? la cual "permanece" a pesar de las "artificiosas divisiones administrativas" que pasan y suceden; b) la *geográfica* o histórica "tradicional" de Terán Álvarez y Solé-Saborís, que tampoco encaja con la actual Castilla-La Mancha; c) la homogénea o uniforme "de los economistas" como Richardson y que sirve de base a la que se describe; d) la *nodal, polar o funcional*, bajo límites que rebasan los del modelo; e) *Región Plan*, cuyos criterios tampoco coinciden con la analizada en el libro; f) la *administrativa* que no tiene razón de existir, salvo la organización y distribución interior (!), y g) región política, región histórica (la "región corográfica" de Vilá Valentí), basadas en "criterios puramente políticos (?)" delimitada *en el pasado*". Concluyen los autores señalando que la comunidad de Castilla-La Mancha "se puede considerar (sólo) como una región político administrativa", creada por decisión política "en función del proceso autonómico, utilizando ciertos criterios de homogeneidad, fundamentalmente desde el punto de vista socioeconómico". Al final del capítulo, se afirma algo cierto: que el espacio regional es un "espacio dinámico (cuya) dimensión variará con el tiempo", para lo cual es necesario establecer "unos límites", que el propio Vilá V. considera que se mueve entre miles de decenas de km<sup>2</sup>..., o sea en límites "poco concretos", quedando "por resolver" este problema de la dimensión regional.<sup>3</sup>

No obstante que no se toma partido por algún tipo de "región" en el caso de Castilla-La Mancha, varios autores del libro señalan correctamente elementos de la estructura regional, entre ellos la de "áreas deprimidas", para lo cual distintas entidades toman en cuenta entre 7 y 10 variables socioeconómicas. El resultado es que en esa Comunidad Autónoma del centro de España: a) se puede detectar un 30% del territorio dentro de la categoría de "fuertes grados de depresión socioeconómica", aunque "probablemente" la dimensión del fenómeno "sea mayor"; b) el desarrollo se ha polarizado en las áreas económicas del interior; c) las comarcas deprimidas "se localizan especialmente lejos de los centros de desarrollo", por poseer difíciles "condicionantes de tipo físico climático" o por "carecer de recursos naturales o materias primas explotables a corto plazo y de forma intensiva".

Nos parecen de gran interés las "estrategias de desarrollo endógeno integrado" que se proponen al final de ese capítulo, para lograr la elevación de las áreas deprimidas (incluso la conservación de los ecosistemas y recursos naturales y culturales). Se reconoce así "la identidad y el gran valor de local (municipio comarca)",

<sup>2</sup> "Castilla-La Mancha: Espacio y sociedad", vol. I, pp. 22-23.

<sup>3</sup> Vol. II, pp. 111-121, 1986.

y se concede "especial atención a la habilidad secular de las sociedades para resolver los problemas en base a su propia experiencia (tecnocultural) y a la gestión tradicional de los recursos, insistiendo en el necesario protagonismo de los habitantes de las ecoáreas". Para lograr lo anterior, dicen, se requiere entre otras cosas: romper la inercia del medio rural; buscar el bienestar social a mediano plazo; contener la degradación de la vida económica y social y la calidad de la existencia, el apoyo a las actividades de gestión equilibrada de los recursos autóctonos (agricultura, ganadería, etc.), preservando el equilibrio ecológico y la necesidad de articular vías de participación colectivas.

De ahí se desemboca en los problemas tan en boga hoy en todo el mundo: a) solución urgente a las demandas de los estratos más marginados y de áreas deprimidas; b) notar que allá no existen tampoco escalas territoriales operativas intermedias entre el municipio y la provincia; c) tampoco hay una política basada en la planificación territorial a la acción combinada, y d) se carece de instrumentos de carácter integral para la ejecución de las directivas. Se presenta entonces el organigrama funcional de una oficina de Gestión de áreas deprimidas y el plan de acción comarcal y se mencionan los sectores donde debería incidirse fundamentalmente.

#### EL CASO EN EL MÉXICO ACTUAL

No insinuamos que nuestra realidad sea igual a cuanto en España sucede, pero hay sin duda grandes similitudes en diversas condiciones reinantes en la península ibérica y en México; atonía del medio rural; marginación de grandes áreas y sectores de la población; falta de niveles económico-administrativos entre municipios y Estado y ausencia de operatividad de los órganos de planificación territorial, cuando se trata de implementar las acciones. Esto queda en evidencia al analizar el *Informe del Banco Mundial y el gobierno mexicano* (BM-GM), redactado después de los estudios de 1988, llevados a cabo por expertos y resultados de "visitas sobre el terreno" a Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Chiapas. No dudo de la capacidad de los especialistas extranjeros que realizaron las inspecciones *in situ*, aunque sí de su conocimiento de la situación *general y completa* sobre lo que es nuestro país, en el medio rural y urbano. En primer lugar sólo se tocaron cuatro estados y sobre esa base se formularon "estrategias" para los seis próximos años encaminados a mejorar la eficiencia, orientar los beneficios a los pobres y mejorar la participación de éstos, en el desarrollo de

la comunidad. Sin embargo, sí se estudió *grosso modo* el resto de la República y se advirtieron las carencias, la desigual distribución demográfica y la diferencia en potencialidad para las actividades primarias. De ahí se concluyó que a nivel nacional 16 millones de habitantes en las zonas rurales “viven en condiciones de pobreza, de ellos siete en los cuatro estados mencionados”, por lo cual se “justificaba la idea de centrar la atención en esos estados”. No es por vanidad sino por referirnos a una verdad, el que recordemos aquí que las “conclusiones” del estudio del BM-GM son en parte las que ya nosotros habíamos detectado en nuestros trabajos regionales, entre ellos “México. Formación de Regiones Económicas” (1983) e incluso en lo referente a Oaxaca, Chiapas e Hidalgo lo habíamos señalado en libros como *La división económica regional de México* (1967), *La costa de Chiapas* (1972) y *Las Huastecas en el desarrollo regional de México* (1977), así que no es novedad lo afirmado ahora. Se insiste<sup>4</sup> en que deben concentrarse los esfuerzos en los estados “pobres”, en vez de incidir en los polos de crecimiento y “esperar que el desarrollo económico y la migración resuelvan los problemas de las regiones pobres”. Se agrega que “México tiene una larga experiencia en materia de programas de desarrollo rural” a partir del plan Puebla (1960); aunque falta coordinación en las acciones. Se proyecta que “la nueva estrategia propuesta” se base en “programas estatales” que serían responsabilidad de las autoridades estatales y locales, mientras el gobierno federal elaboraría las metodologías y normas básicas para la evolución de programas y la selección de proyectos. En conclusión, el programa tendría por objetivos: a) el desarrollo de la infraestructura y potencial económico de las zonas marginales, b) mejorar la educación, salud y otros elementos importantes para el desarrollo, c) hacer lo mismo con los servicios públicos para proyectos productivos, créditos, etc., y d) descentralizar sistemas fiscales, financieros y administrativos.

El estudio del BM-GM no deja de señalar algunos aspectos importantes de la realidad mexicana, entre ellos el control de la mayoría de los recursos por parte del gobierno federal y recomendar la reasignación de “más responsabilidades a los estados”; la descentralización fiscal, etc. Aquí (como en el caso español antes citado), se indica que hay “falta de participación de los beneficiarios” de proyectos; que debe incorporarse a la mujer en todos los esfuerzos regionales y otras recomendaciones aún más obvias. Del

---

<sup>4</sup> “México. Propuesta de estrategia para el desarrollo regional de México”

planteamiento se deriva un Programa de inversiones 1989-1999 para los cuatro estados incluidos en detalle en el estudio, que además se da el lujo de "caracterizar a los pobres" del campo mexicano.

Algunas observaciones al estudio: a) No se hace alusión alguna al hecho de que Oaxaca, Guerrero y Chiapas conforman la macrorregión sur de México. b) Hay estados como Puebla, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas, cuyos porcentajes de población en zonas marginadas son tan altos o más que en los estados del sur e Hidalgo. c) Las zonas rurales más que marginadas coinciden con las áreas pobladas mayoritariamente por indígenas. Entre las recomendaciones apropiadas del estudio cabe indicar su insistencia en la necesidad de descentralizar funciones y gastos, pues el gobierno federal recauda el 78% de los ingresos públicos, "en contraste con el 41% en Canadá, 36% en Estados Unidos y sólo 25% en Alemania Federal", aunque se reconoce que parte del IVA y fondos especiales se transfiere a las entidades (la parte de ingresos y egresos correspondientes al D.F. es exageradamente alta). Se advierte que ya existen algunos programas regionales de apoyo al desarrollo de Chiapas, Oaxaca e Hidalgo, aunque se señala su insuficiencia y se hace una historia de dichos esfuerzos, a partir de las Comisiones de Cuencas Hidrológicas "inspiradas" en el Organismo del Valle de Tenesí, en Estados Unidos. Es importante el señalamiento de la organización que tienen las comunidades indígenas, lo cual permitiría desarrollar mejor algunas acciones regionales, así como la "eliminación de los obstáculos que se oponen a la participación de la comunidad". De ahí se deriva la recomendación de "conceder préstamos a los pobres" sobre la base de experiencias viables (se señalan algunas en Bangladesh) y se hace una buena "disección" del medio físico en el sur de México señalando su diversidad y marginalidad, pero también sus recursos de posible utilización. De paso, sin embargo, se arremete contra la explotación colectiva de la tierra aduciendo que "no ha tenido éxito", pero al mismo tiempo se indican los obstáculos que han enfrentado los ejidos mexicanos para poder trabajar eficientemente. Coinciden los autores del estudio BM-GM en cuanto nosotros hemos señalado: necesidad de crear empresas productivas, para surtir el mercado interno y exportar, sólo que nuestras ideas se basarían en el desarrollo ejidal e indígena, no predominantemente a base de capital privado. Un punto positivo del trabajo es el señalamiento de proyectos de inversión productiva y social, con montos concretos para cada estado. En fin, se termina señalando como uno de los objetivos centrales del Nuevo Programa de Desarrollo Regio-

nal/Rural el de "Promover un desarrollo regional más equilibrado a fin de distribuir la congestión y los gastos de México, D.F. y otras importantes zonas urbanas, corregir el desequilibrio urbano/rural y eliminar los incentivos y los subsidios implícitos en las zonas urbanas", lo cual resulta muy plausible. Las metas serían un aumento muy sustancial del PIB regional (en los cuatro estados), sobre todo superando los ingresos agrícolas, y la elaboración de un programa básico de inversión pública de hasta 3 000 millones de dólares en 1989-1994, para así elevar el nivel de vida de la población y transformar las regiones.

A consecuencia de estos razonamientos, debemos concluir diciendo que de ninguna manera nos hemos declarado contra el Programa Nacional de Solidaridad, forma reciente que ha adquirido el desarrollo regional en México, desde el comienzo del nuevo sexenio del presidente Salinas de Gortari. Creemos que en tiempos de crisis económica no nos podemos "poner los moños" en ningún aspecto del progreso social, debemos ser recatados y ante todo considerar los problemas a que se enfrenta el país, para poder actuar en consecuencia. En verdad: ¿quién puede estar en contra de ayudar a las zonas y grupos marginados? nadie. El problema no reside ahí sino en la forma en que se realice dicha ayuda, dentro de los programas de desarrollo regional. Afortunadamente se ha publicado la información que corresponde al programa IMSS-Solidaridad, por medio del cual se atiende a "10 millones de habitantes del medio rural marginado de 17 estados de la República, Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Se incluye a refugiados guatemaltecos asentados en Chiapas y Campeche, así como los colonos del penal federal de las Islas Marías". Se explica que en diciembre de 1989 el programa operaba en 20 289 localidades de esos estados, donde se ubica "el 64.9% de la población rural, el 68.8% de los agricultores de subsistencia e infrasubsistencia y el 85.7% de los 56 grupos étnicos asentados en el país". Sobre el conjunto que abarca el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se habla en el curso de este Seminario, de tal manera que sólo quisiéramos adelantar algunas ideas que se manejan al respecto: a) Al menos 25% de la población total del país ha permanecido marginada del desarrollo económico y en los últimos 40 años padecen extrema pobreza 18 millones de mexicanos. b) Sólo en la ciudad de México se calcula que existen "300 zonas marginadas" y tres millones de personas carecen de Seguro Social o de protección institucional alguna. c) Casi un millón de

capitalinos se dedica al comercio ambulante o a actividades poco remunerativas. Por su parte, Clemente Ruiz Durán ha señalado que “las asignaciones (gubernamentales) al PRONASOL son mínimas e insuficientes”, vistas ante los resultados de la crisis, cuando la economía se ha deteriorado. Precisamente por eso Carlos Tello habla de “crear un piso social que considere satisfactoriamente esenciales para la franja pobre de la población mexicana”. Además, existe el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, que también tiene apartados regionales.

Lo que hemos señalado en primer lugar, es la ausencia de una regionalización socioeconómica oficial y completa que abarque a varios niveles, *todo* el país, para ahí incrustar tanto a las zonas deprimidas como las “prósperas”. En segundo lugar, las áreas marginadas deben complementarse con las avanzadas, pues en esto consiste el balance del desarrollo regional. En tercero, el desarrollo de las zonas deprimidas incluye a numerosos barrios y “ciudades perdidas” urbanas que sufren iguales o mayores carencias que en el campo y lo vital serán radicales programas especiales (esto afortunadamente ya se está haciendo en el caso de Chalco, con 450 mil o más habitantes). En cuarto término, el desarrollo regional se concibe como un programa destinado a cambiar la situación, no sólo en materia de salud y demás servicios, sino para transformar la zona haciéndola productivamente más redituable y proporcionar empleo digno a sus habitantes. Si en el campo nada más se pretende dotar de servicios, el éxodo a las ciudades no se detendrá y con el tiempo se necesitarán nuevos proyectos urbanos, más costosos y sin resultado de fondo. Por eso, si el Programa de Solidaridad no se convierte en uno de *desarrollo* el fin supremo de los planes regionales quedará a medio cubrir y sus resultados se verán en buena medida frustrados. El propósito es bueno pero deberá basarse en mucho más allá que el mero paliativo: debe tender al *cambio* productivo, para lo cual necesariamente tocaría las bases de los *problemas* estructurales, de los cuales depende —como dijimos al principio— el mejoramiento sustancial de áreas y pobladores.

II

**Bases prácticas y conceptuales  
para el análisis regional**



# ELEMENTOS PARA EL ESTUDIO DEL DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL EN MÉXICO

**Raúl Huerta García\***

## EL PLANTEAMIENTO GENERAL

El conjunto de ideas aquí expuestas son una reflexión global, sujetas a múltiples precisiones que, sin embargo, no por su carácter preliminar quedan eximidas de la crítica o de ciertas equivocaciones o sesgos en el planteamiento analítico.

Estas reflexiones son en cierta forma una deuda teórico-metodológica con el trabajo realizado por el autor, en el Área de Economía del Desarrollo Regional y Urbano, de nuestro Instituto de Investigaciones Económicas. Compromiso más necesario aún en estos momentos de crisis económica nacional y de tensión de los conflictos políticos en diversas partes del país, con el objeto de efectuar una comprensión más precisa y completa del complejo desarrollo histórico actual de nuestra nación y de las regiones económicas que lo constituyen.

El planteamiento es también una necesidad teórico-metodológica, en el sentido de que se ha dejado caer en los elementos de carácter geográfico-económicos un peso considerable de análisis económico regional, situación que sin ser equivocada tampoco puede pasarse por alto y debe ser objeto de una ubicación distinta en el

---

\* El autor es ayudante de investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, en el Área de Economía del Desarrollo Urbano y Regional del propio IIEC.

marco teórico conceptual: los elementos geográficos en su connotación económica, no son el punto de partida ni la guía para una concepción profunda de los fenómenos económico-sociales que se presentan en el desarrollo regional. Son a nuestro parecer, la base objetiva, material de la relación hombre-naturaleza y, en esta orientación, conviene precisar el curso específico y las características que en el proceso de desarrollo seguido por nuestro país, asumen los elementos geográfico-económicos.

El desarrollo de la sociedad capitalista como totalidad en una nación como la nuestra, tiene en los ámbitos regionales su expresión más concreta, particular, específica. Es por este hecho objetivo y por su intermedio, que el análisis del desarrollo económico regional parte de considerar, como punto de partida obligado, al proceso de reproducción social general, de la sociedad en la que históricamente se encuentra inscrito y sujeto a las leyes propias de esa sociedad: en México, a las leyes de una sociedad capitalista con múltiples signos de atraso y de dependencia respecto del exterior.

#### LAS IDEAS BÁSICAS DE LA CONCEPTUALIZACIÓN REGIONAL

Comparto la concepción expresada por el doctor Ángel Bassols Batalla en sus estudios respecto a que, "...sólo aplicando los principios del materialismo histórico y dialéctico podemos descubrir realmente las leyes o reglas que rigen el espacio social".<sup>1</sup>

De la misma forma en el proceso de nuestros estudios se asume a la región como un todo complejo en lo económico, social y físico-geográfico, con la orientación de encontrarnos frente a "...regiones económicas para fines de planificación que siempre respetan los límites de estados (formalmente soberanos)".<sup>2</sup>

Las ideas básicas de la regionalización planteadas por el doctor Ángel Bassols, contienen también desde mi apreciación los aspectos centrales de la concepción materialista de la evolución social, resumidas de la siguiente manera:

1. Existencia real, objetiva de las regiones, producto de la interacción hombre-naturaleza.

<sup>1</sup> Bassols Batalla, Ángel, "Génesis y Evolución de las Investigaciones en el Área de Desarrollo Regional, IIEC-UNAM. 1959-1967-1985", en *Aportaciones a la Investigación Geoeconómica Regional*, Cuadernos de Investigación, México, IIEC-UNAM, 1986, p. 31.

<sup>2</sup> Bassols Batalla, Ángel, *México formación de Regiones Económicas, influencias, factores y sistemas*, México, IIEC-UNAM, 1979, p. 23.

2. Expresan las regiones económicas un modo de producción (modo socioeconómico) predominante, lo mismo que sus distintas etapas evolutivas.
3. En las regiones económicas se estructuran sistemas o "todos naturales" diversos.
4. Es posible la coincidencia entre región natural y región económica.
5. Las regiones son transformadas por la acción del hombre, por su actuar social.
6. Las regiones son económicas para la planeación, debido a que dentro de la gama de actividades que en ellas se desarrollan se tiende hacia una determinada especialización.
7. La especialización que en determinado momento adquiere una región económica de planificación es producto de la historia económica.<sup>3</sup>

Este conjunto de planteamientos básicos para abordar la conceptualización de región económica y avanzar hacia la dilucidación de la problemática del desarrollo económico regional, no nos conducen por sí mismos hacia los mecanismos específicos a partir de los cuales es factible delimitar el radio de acción regional del actuar social del hombre.

Nos enfrentamos de esta manera ante la necesidad de precisar en términos teóricos y metodológicos el elemento central que en el curso de su devenir histórico-concreto, proporcione una orientación nítida de la complejidad regional y sus vínculos externos, sean éstos nacionales o internacionales.

En términos diferentes, debe existir un hilo conductor que nos lleve desde los planteamientos teórico-generales, hasta su ubicación y precisión en el espacio social, en el territorio sobre el que se desenvuelve la actividad económica, política y social del hombre.

El proceso de producción y de reproducción de los capitales de la sociedad actual o proceso de acumulación capitalista, es en nuestra concepción, el elemento articulador del desarrollo económico nacional y regional, y se constituye asimismo en la guía apropiada para delimitar y analizar la problemática del desarrollo regional.

---

<sup>3</sup> Confróntese y véase, *ibidem.*, pp. 24-25.

## EL PROCESO DE ACUMULACIÓN CAPITALISTA COMO PROPUESTA METODOLÓGICA

El análisis del desarrollo económico y social de un país como México y de sus regiones, tomando como punto de partida el proceso de acumulación capitalista, nos coloca en la línea de considerar al capital como categoría histórica a la que, primero, se han subordinado las demás formas no capitalistas existentes en la sociedad mexicana y que por lo mismo, son las leyes de la producción y la reproducción de la ganancia y del trabajo asalariado, las que imprimen un particular desenvolvimiento a la nación y a sus regiones.

De la misma manera, el proceso de acumulación capitalista nos indica que nuestro país asume en el contexto mundial, un determinado papel en la división internacional del trabajo y por el mismo camino, dentro de la nación, sus regiones participan de un proceso de acumulación capitalista que, teniendo bases propias, forma parte de una división nacional del trabajo social.

Es preciso añadir en este momento, que al referirnos al proceso de acumulación capitalista o proceso de producción y de reproducción de los capitales de una sociedad como la mexicana, no aludimos exclusivamente a su problemática económica, sino al hecho inobjetable de que dicha reproducción de capital se desarrolló sobre determinadas bases económicas, políticas y sociales, y en un marco fisicogeográfico también determinado, que tiene sus leyes propias de reproducción.

Es factible partir del movimiento real, de la expansión y del radio de acción de los capitales de la sociedad mexicana, para comprender tanto el curso del desarrollo general de la nación, como de sus regiones.

En las regiones económicas, su estructura económico-social, las relaciones inter e intra regionales, la conformación específica de su infraestructura productiva, de su infraestructura de comunicaciones y transportes, el peso de los centros de concentración específica de su infraestructura productiva, de su infraestructura de comunicaciones y transportes, el peso de los centros de concentración demográfica, las formas particulares de explotación de los recursos naturales y las transformaciones generales en las bases de reproducción de las regiones por efecto de las crisis económicas, son todos fenómenos de índole social que el movimiento de los capitales les imprimen una connotación particular y su delimitación espacial está sujeta a la influencia que ejercen las corrientes de ca-

pital en tanto recursos de inversión, a los flujos de mercancías y a las corrientes demográficas.

En la base de la regionalización económica y de su problemática, por consiguiente, se encuentran las leyes de expansión y de influencia de los capitales de una sociedad y de las rutas propias que dichos capitales abran en un espacio social determinado.

## HACIA UN ESQUEMA ANALÍTICO

La traducción de las ideas expuestas al análisis de un proceso de desarrollo económico regional específico, es un camino que requiere de un sólido conocimiento de las leyes de reproducción de la sociedad capitalista en general, y en particular, de un amplio trabajo de campo y de gabinete que permita establecer la precisa demarcación de los límites en los que se mueven los capitales regionales y su proyección externa.

En este apartado sólo apuntaremos los elementos que obligadamente forman parte de las bases analíticas de un estudio de carácter regional, en el entendido que su referente inmediato son las otras regiones que en su caso conformen un estado del país, o bien una entidad federativa en su relación con otras vecinas o con los totales nacionales.

### *1. Medio físico-geográfico y recursos naturales*

Su estudio nos permite comprender el potencial de la naturaleza que rodea a la acción del hombre y, su regionalización, nos conduce a necesidad de una racionalización en la planeación de su explotación.

### *2. Recursos de capital potencial y realmente productivos*

El análisis de sus montos, ubicación y dirección de su expansión espacial y su origen, entre otros aspectos, dan una idea precisa de la conformación y delimitación regional.

### *3. Recursos demográficos*

Sus movimientos y concentraciones confirman el peso específico de los capitales regionales y de sus posibles tendencias de expansión.

#### 4. *Estructura productiva*

El estudio de la conformación particular de los sectores productivos, de su peso específico y evolución, hacen factible la comprensión de las tendencias del desarrollo social regional y de sus vínculos inter e intra sectoriales.

#### 5. *Infraestructura productiva y red de comunicaciones y transportes*

Su localización nos indica y reafirma el curso específico que siguen las corrientes de capital, de mercancías y demográficas.

#### 6. *Estado y clases sociales*

Es el análisis de las organizaciones representativas de los intereses de clase y del marco jurídico-político en el cual se desenvuelven.

#### 7. *Contexto internacional*

Es el conjunto de influencia que las corrientes de expansión de los capitales internacionales tienen en el ámbito de las regiones.

#### 8. *Crisis del proceso de acumulación*

Su comprensión nos plantea las transformaciones en las bases de sustentación económicas, políticas y sociales de las regiones económicas.

Es importante plantear de nuevo, al final de esta exposición sucinta de reflexiones sobre el análisis regional, que estamos frente a un conjunto de ideas que requieren de una mayor precisión, no obstante, creo que el mejor método de ajuste en las ideas es sometiéndolas al debate serio y fundamentado.

Comparto por demás una apreciación de Marx que nos dice: "Sin embargo, al entrar en la ciencia, así como en la entrada al infierno, debe formularse esta exigencia":

Qui si convien lasciare ogni sospetto  
 Ogni viltà conviene che qui sia morta.  
 (Es bueno que el temor sea aquí dejado  
 y aquí la cobardía, quede muerta.) (Dante).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Marx, Karl, *Introducción general a la crítica de la economía política*, México, Siglo XXI, 21a. edición, 1989, p. 69 citando a Dante.

## DESARROLLO URBANO Y METROPOLIZACIÓN

**Carlos Bustamante Lemus\***

En los últimos años se ha acentuado fuertemente el proceso de urbanización de la población de México y se ha aumentado considerablemente también la cantidad y calidad de los conflictos que se generan en lo vasto del territorio nacional.

Es de todos sabido que en la actualidad, más del 70% de los mexicanos habitan en áreas urbanas, cuando en 1950 apenas el 27% habitaba esas áreas. Este proceso ha provocado un traslado masivo de recursos y mano de obra de las áreas rurales para el abastecimiento de las necesidades de las ciudades inmediatas, pero principalmente de las regiones metropolitanas de México y de Estados Unidos. Este fenómeno no es privativo de México, sino que responde sin duda a patrones de acumulación y concentración de capital que son atribuibles a leyes económicas generales del sistema y que se tornan problemáticos por los efectos de un medio rural explotado y empobrecido, y de una población urbana mal servida con enormes contrastes económicos y sociales, moviéndose desesperadamente por sobrevivir dignamente en ciudades poco organizadas.

En México, al igual que en otros países de América Latina, el proceso de metropolización es relativamente reciente. Con la recuperación económica de la gran crisis de 1929-1933, el crecimiento urbano en el mundo, pero sobre todo en estos países latinoameri-

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM en el Área de Economía de Desarrollo Regional y Urbano del IIEC-UNAM.

canos, entró en una etapa de aceleración, transformando a países fundamentalmente agrícolas en mayoritariamente industriales y de servicios. A lo anterior se sumó la elevación de los índices de salud pública, con lo que las tasas de mortalidad descendieron y las de crecimiento demográfico se elevaron notablemente.

Durante las décadas de los cuarenta, cincuenta y casi todo sesenta, se incrementó en México la concentración de la población; las necesidades de desarrollo económico le dieron más relevancia al crecimiento urbano, ya que al concentrarse la industria y los servicios, se agudizaron los movimientos migratorios hacia las ciudades con más capacidad de atracción haciendo que algunas de ellas rebasaran territorialmente los límites político-administrativos, dando lugar a la aparición de las zonas metropolitanas.

Las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey se consolidaron ya para los años setenta como las principales metrópolis, aunque destacaron ya para los años sesenta como las principales metrópolis, aunque destacando la primera por su magnitud.

En estas metrópolis como en otras de las grandes ciudades que se han perfilado como concentradoras de población, bienes y servicios, pero sobre todo, en la ciudad de México se concentra la problemática socioeconómica-ambiental más grave de nuestro tiempo. Diversos factores concurren a provocar serios y crecientes disloques en el funcionamiento del sistema metropolitano, fundamentalmente debido a que la ciudad es un compuesto de procesos de producción, circulación y consumo; con objetos materiales incorporados al suelo cuya apropiación es una actividad privada en persecución de la ganancia individual. Esta búsqueda de la ganancia lleva al capital a no producir parte de los componentes urbanos esenciales y obstaculiza el control social de la formación social del sistema espacial de los elementos infraestructurales. Pero más preocupante resulta comprobar que los problemas y el deterioro en las condiciones de vida se acrecientan más rápidamente por la aparente o relativa escasez de recursos para mejorarlas y agudizados por la crisis económica que padece nuestro país principalmente desde 1981.

Las manifestaciones anómalas de la crisis metropolitana en el mundo subdesarrollado, en el que se encuentra México, se hayan estrechamente ligadas entre sí, de tal forma que no sólo resultan afectados los pobladores del área urbanizada de la metrópoli, sino que los problemas se difunden a todo el sistema metropolitano, regional y nacional, en donde se resiente su impacto social y productivo.

Lo anterior se debe a que las disfuncionalidades provocadas por la aparente insuficiencia de recursos o por su mal aprovechamiento, se manifiestan en carencias infraestructurales y deficiencias operativas, las cuales frenan el normal desenvolvimiento de las actividades y de los servicios. Esto se traduce en bajas de rendimiento que hacen descender los niveles de producción y calidad de los productos, ocasionando pérdidas de competitividad y de mercados, sobre todo externos.

Dado que la ciudad de México es la metrópoli por excelencia para el país y parte de la región latinoamericana por su aporte económico y efectos difusores, al Estado mexicano y sectores empresarial y comercial les interesa rescatar su predominio. No se soslaya el importante esfuerzo que desde hace aproximadamente tres lustros han desarrollado algunos profesionistas, planeadores y técnicos especialistas de la administración pública para contrarrestar las tendencias del crecimiento metropolitano desmedido, del abandono del sector rural y del creciente deterioro de las condiciones de vida de los habitantes urbanos y rurales del país y de su medio ambiente. A la luz de esos esfuerzos se implantaron sistemas de planeación territorial (regional, estatal y municipal), los escasos resultados de ello, más bien han sido producto de la dinámica misma del sistema productivo que obedece más a las necesidades de redituabilidad privada, proyectos realmente considerados de impacto regional como el de sistemas de ciudades medias, puertos industriales o fortalecimientos municipales, no han tenido la respuesta deseada por parte de los inversionistas privados nacionales ni por el propio sector público.

A la fecha continúan predominando las tendencias del proceso de maquilización en ciudades fronterizas estratégicas o municipios periféricos a las metrópolis. En cuanto a los planteamientos de reordenación urbana de las metrópolis, grandes ciudades y pequeñas, así como del control de su crecimiento y mejoramiento de la imagen urbana hacia el interior de cada una de ellas, prácticamente los resultados han sido nulos.

La expansión de la mancha urbana de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) continúa. Algunos autores han estimado que se compone por las 16 delegaciones del Distrito Federal más 12 municipios del Estado de México; el CONAPO\* estima que está conformada por todo el D.F. más 21 municipios del Estado de México, cuatro de los cuales están en proceso de transi-

---

\* CONAPO. "Proyecciones de la Población Total y de la PEA para las Zonas Metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey, 1980-2000", Documento Interno, mimeo.

ción a la urbanización plena. Se proyecta para 1990 una población total en esta metrópoli de 19 413 000 habitantes y un crecimiento anual promedio de 490 000 habitantes.

Las necesidades de la población en términos de acceso a los servicios públicos llamados también bienes de consumo colectivo, llegan ya a magnitudes de gran consideración, particularmente en las zonas antiguas y periféricas correspondientes al Estado de México. Como consecuencia de ello, se produce una sobreutilización de la infraestructura y los recursos disponibles de mantenimiento oportuno o de reposición, con su consecuente deterioro así como perjuicio al medio ambiente y a la calidad de vida de los habitantes capitalinos.

Ante la crisis económica en la que el sector social poco tiene de culpa (como lo han pregonado algunos *slogans* publicitarios oficialistas) pero sí mucho que sufrir por sus efectos, la población ha ganado una mayor participación en la vida política y ciudadana tanto nacional como del Distrito Federal en particular en los últimos dos años. El Consejo Consultivo de la ciudad de México, instalado en abril y mayo de 1989, estructurado sobre la base de la organización vecinal, intenta ser un organismo no sólo consultivo y de representación ciudadana, sino de participación en las acciones de gobierno para su solución. La I Asamblea de Representantes del D.F. es otro ejemplo de las transformaciones sociopolíticas para enfrentar los problemas de esta gran metrópoli: se han elaborado por este cuerpo representativo iniciativas reglamentarias que pretenden actualizar algunas normas vigentes hasta ese tiempo y totalmente obsoletas para la actual realidad, como el reglamento de tránsito y el de limpia.

Entre los grupos sociales de presión que orientan de alguna manera la administración de las políticas urbanas y definen algo de su imagen de deterioro, están las agrupaciones de transportistas de pasajeros y los comerciantes establecidos y ambulantes, ante quienes el gobierno capitalino y los municipales debilitados por la imposibilidad de ofrecer servicios y empleos productivos alternativos, han tenido que ceder en prácticamente no controlar ni su instalación semifija o fija, para los segundos.

En cuanto a la administración pública de la ZMCM, después del fallido logro de la comisión de conurbación del centro, actualmente se intenta avanzar en una coordinación de administración metropolitana a iniciativa del Departamento del Distrito Federal, la cual está operando todavía de manera incipiente en el nivel de concertación y coordinación, pero sin alterar en nada la estructura jurídico-administrativa de las entidades federativas y municipales,

lo cual dificulta la operación de proyectos y programas metropolitanos o en el peor de los casos no es congruente con las medidas implantadas en el ámbito territorial de una de ellas. Prueba de esto último han sido los avances lentos en proyectar la transportación masiva hasta Naucalpan, Tlalnepantla y Atizapán desde el D.F. o hacia Ecatepec y Los Reyes; otro caso es el control de emisiones "ostensiblemente contaminantes de camiones de carga y de pasajeros en el Estado de México; o en el de la expedición de licencias para usos del suelo notablemente diferenciadas en zonas limítrofes; y el mantenimiento de vialidades y servicios públicos en estas mismas zonas (además de su costo diferencial para los usuarios).

La solución a los problemas metropolitanos se encuentra con una disyuntiva: mejorar el entorno urbano sin atraer más población. No obstante, resulta fundamental modificar las tendencias actuales de crecimiento urbano y de desarrollo económico para evitar efectos más graves aún en todo el territorio nacional y entre sus habitantes.

Entre los requisitos indispensables para cambiar la tendencia y avanzar hacia el verdadero desarrollo urbano del país, sobresale la necesidad de superar estancos administrativos ya que los problemas desconocen límites políticos. Asimismo, deberá ya pensarse en soluciones creativas que superen al exclusivismo gubernamental como paternalismo caciquil y así impulsar proyectos de coadministración de servicios públicos para optimizar el gasto público y comprometer a la ciudadanía en el funcionamiento y conservación de la infraestructura urbana.

Los órganos de representación ciudadana ya mencionados deberán seguir impulsando las necesidades del llamado sector social, de tal manera que esto pueda servir de contrapeso a las presiones de los grupos de poder que pretenden seguir influyendo en la política urbana para sus intereses mezquinos.

De no avanzar en este sentido o más bien de continuar la tendencia de sobreponer las acciones coyunturales a las planeadas, así como los intereses particulares a los de la sociedad en su conjunto, la metrópoli seguirá expandiéndose, encareciéndose y deteriorándose, al igual que otras zonas metropolitanas del país y ciudades grandes y medianas en donde el capital trasnacional y los empresarios exportadores ahora tienen puestos los ojos. Es tiempo ya de que el gobierno y población reflexionemos en cuanto al modelo de ciudades que deseamos tener y participar en ese cambio de tendencia que el país requiere con urgencia.



## DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN, DESARROLLO REGIONAL Y SISTEMAS DE CIUDADES

**Ligia González García de Alba\***

El problema de la distribución de la población en México alcanza magnitudes alarmantes que afectan el bienestar de la población y la calidad del medio ambiente. El esquema de la distribución de la población tan polarizado ocasiona desajustes entre la disponibilidad, la utilización de los recursos naturales y la localización de los asentamientos humanos; favorece flujos migratorios hacia zonas de mayor desarrollo relativo; incrementa el costo del funcionamiento de las zonas de mayor concentración poblacional; entre otros.

A medida que los desequilibrios se acentúan, se plantea la necesidad cada vez más urgente de contar con una estrategia sólida que permita enfrentar esta situación. Por esta razón y tomando como premisa el hecho indiscutible de que la distribución de la población es resultado de fenómenos muy complejos, directamente relacionados con las características del desarrollo regional, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), responsable de la planeación demográfica del país, está realizando estudios, tratando de conjugar el problema de la distribución de la población con las características y potencialidades del desarrollo regional en México. El propósito es el de fundamentar medidas de política que propicien un mejor equilibrio entre la distribución de la población y la

---

\* Subdirectora de Estudios Socioeconómicos y Regionales del CONAPO.

disponibilidad, uso y conservación de los recursos naturales y económicos.

Los avances desarrollados en materia de distribución espacial de la población se enmarcan dentro del "Proyecto de Estudios de los Sistemas de Ciudades de México". El enfoque teórico-metodológico aplicado fue el de sistemas de ciudades. Dentro de este enfoque un sistema de ciudades implica la combinación compleja y funcional de lugares centrales y áreas de influencia caracterizados por una estructura y un funcionamiento determinados, y se orienta hacia el concepto de región integral en donde los procesos económicos, sociales, políticos, naturales y demográficos se manifiestan conjuntamente en el tiempo y el espacio.

Por lo anterior este enfoque ofrece ventajas para el análisis regional, debido a que su carácter integral permite incorporar múltiples fenómenos vinculados entre sí que reflejan la realidad de manera más completa y, al conocer la estructura y el funcionamiento de un sistema, es posible incidir en ellos para modificar su dinámica interna.

Este enfoque fue enriquecido con ideas tomadas particularmente de la Teoría del Lugar Central y de la Corriente de la Difusión de las Innovaciones.

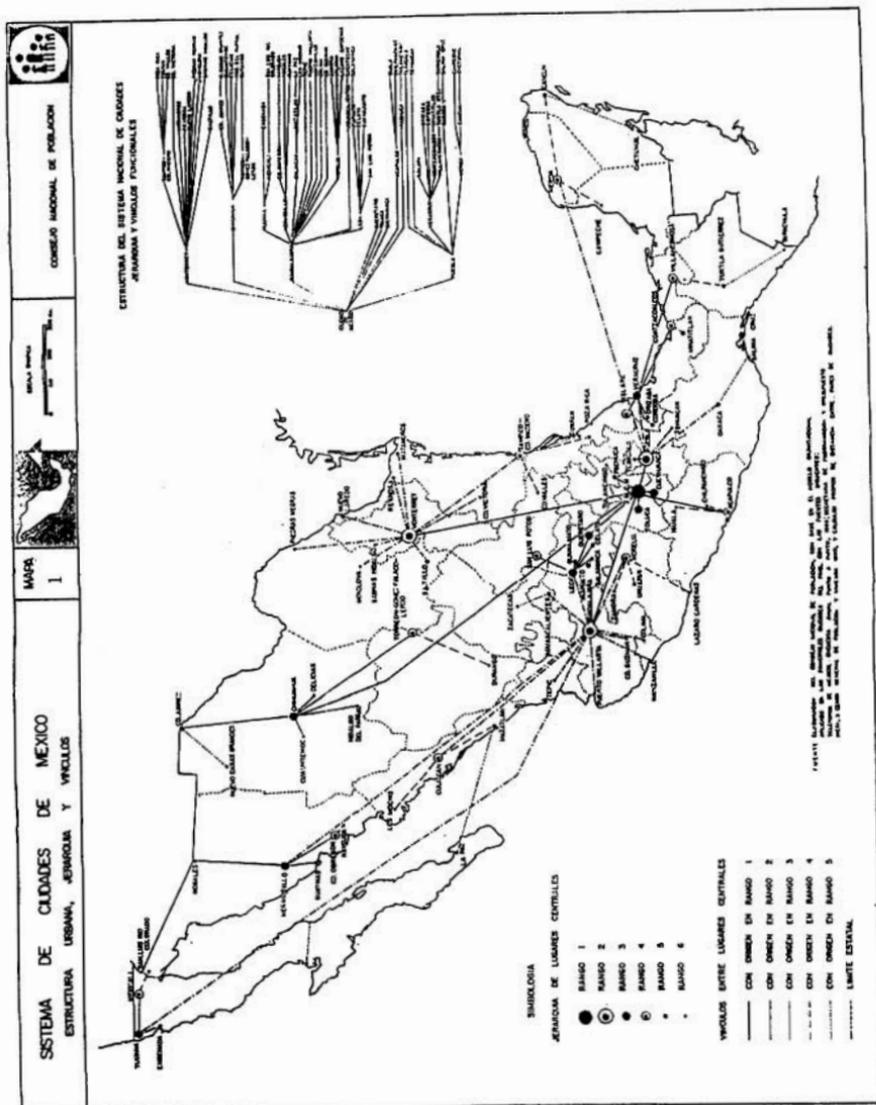
Apoyados en lo anterior ha sido posible identificar: *a)* el Sistema Nacional de Ciudades; *b)* ocho grandes regiones funcionales, *c)* treinta y un subsistemas de ciudades, y *d)* 205 microrregiones según capacidad demográfica.

*a.* El Sistema Nacional de Ciudades (SNC) está estructurado por 79 lugares centrales de distinto rango (del 1 al 6), los cuales se vinculan mediante redes y encadenamientos urbano-regionales ordenados de manera piramidal. Tales redes conforman la estructura del SNC articulado por: un lugar central de rango 1, tres de rango 2, ocho de rango 3, doce de rango 4, dieciocho de rango 5 y treinta y siete de rango 6 (mapa 1).

*b.* La estructura y el funcionamiento del SNC manifiesta una organización particular del espacio nacional dividido en ocho grandes regiones funcionales: Mar de Cortés, Norte-Centro, Noroeste, Centro-Norte y Occidente, Centro, Golfo, Pacífico Sur y Península de Yucatán (mapa 2).

Entre las grandes regiones se observan fuertes disparidades. Mientras que en el centro de la República se encuentran los lugares centrales de mayor jerarquía, que poseen una gran fuerza de concentración y atracción demográfica, altamente integrados entre sí y con sus áreas de influencia; en el norte se manifiesta una débil integración horizontal entre sus grandes centros urbanos, aunque su reciente desarrollo económico se traduce en una menor dependencia del centro.

Por su parte, la porción sur del país refleja la histórica desintegración de su territorio, así como una fuerte dependencia del centro, menor desarrollo socioeconómico y carencia de lugares centrales de importancia nacional.

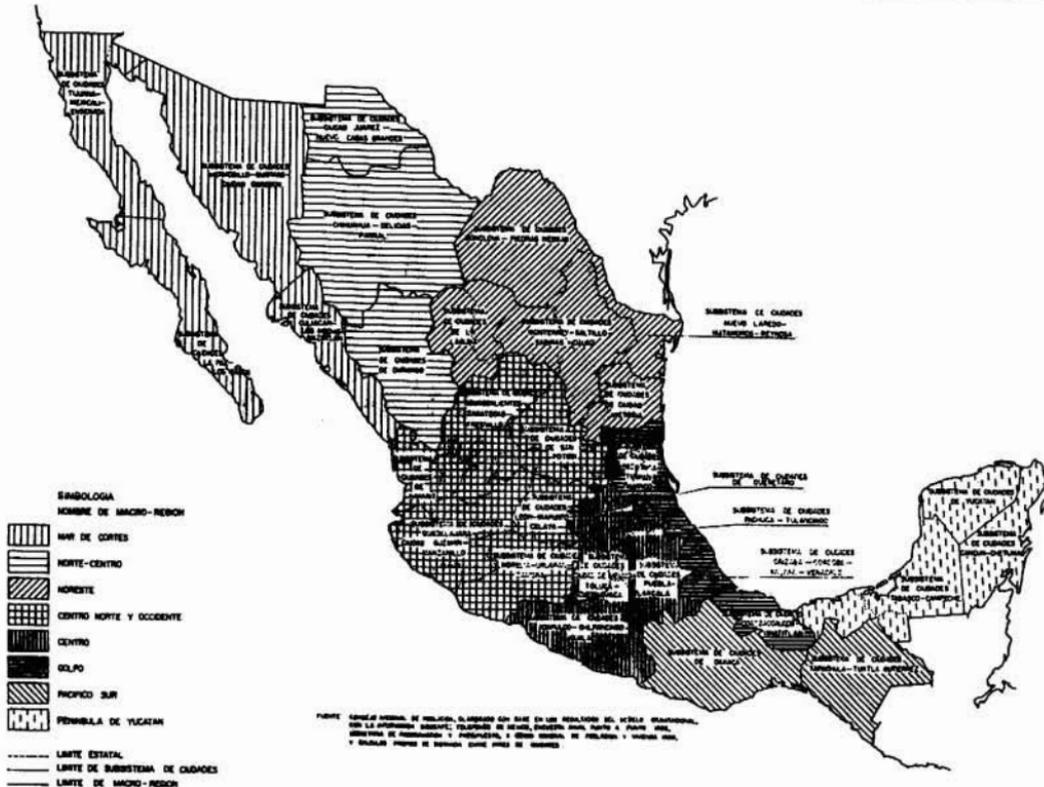


GRANDES REGIONES FUNCIONALES CON LIMITES  
DE SUBSISTEMAS DE CIUDADES

MAPA  
2



CONSEJO NACIONAL DE POBLACION



c. De acuerdo con su funcionamiento, el SNC se subdivide en 31 Subsistemas de Ciudades (mapa 3). El CONAPO, ha realizado hasta ahora los Estudios Socioeconómicos y Demográficos de 22 de los 31 subsistemas de ciudades, los cuales, entre otros, ofrecen detalles sobre la estructura y el funcionamiento sistémico. Estos resultados, sumados a los obtenidos a nivel nacional ofrecen un alto grado de detalle sobre la red de centros prestadores de servicios de México, relevantes tanto a nivel nacional como regional, ordenados según jerarquía y tipo de vínculos que establecen con otros lugares, así como sobre las regiones conformadas por las áreas de influencia que abarcan con su oferta de servicios.

A partir del estudio de dichas áreas de influencia (regiones funcionales), fue posible obtener otro grupo de resultados de carácter regional y microrregional. El análisis de factores regionales tales como: funcionamiento sistémico, recursos naturales y posibilidades de aprovechamiento, grado de desarrollo de la infraestructura, características de la estructura productiva, población económicamente activa, y condiciones de vida de la población; permitió evaluar el potencial de desarrollo de las regiones de los subsistemas.

d. Con base en la evaluación del potencial de desarrollo regional de los 22 subsistemas estudiados, que cubren el 80% del territorio nacional, y el 60% de la población del país, se han identificado 205 microrregiones agrupadas en tres tipos según su capacidad demográfica: las que tienen capacidad para absorber población, las que tienen capacidad para sostener su propio crecimiento demográfico, y las que presentan problemas para retener la población que en ellas se reproduce (mapa 4).

Las 70 microrregiones con capacidad para absorber población cubren el 37% de la superficie y el 44% de la población estudiadas. La mayoría se localiza en las planicies costeras, principalmente en las del Pacífico, a lo largo del eje norteño carretero e industrial y dispersas en el sur del país, y reportan mayor potencial en los sectores agrícola, ganadero, industrial, pesquero y turístico.

Por su parte, las 77 microrregiones con capacidad para sostener su propio crecimiento demográfico, representan el 30% de la superficie y también el 44% de la población cubierta por los estudios. En su mayoría se ubican en el centro-occidente del país. Son áreas bien comunicadas y articuladas con centros urbanos importantes, pero que en general se acercan a niveles de saturación a pesar de contar con recursos agrícolas, ganaderos e industriales.

Finalmente, las 58 microrregiones críticas para retener población, cubren el 35% del territorio estudiado y sólo al 12% de la población. Tienen bajos niveles de desarrollo socioeconómico y limitada disponibilidad de recursos, son generalmente zonas de expulsión y con frecuencia coinciden con asentamientos de grupos indígenas dedicados a actividades primarias para el autoconsumo. Muchas de estas microrregiones se encuentran en serranías, lo cual les confiere un alto potencial forestal y ganadero.

Los resultados de la regionalización adoptada y del análisis hasta ahora obtenidos por el CONAPO, ofrece elementos elaborados con un enfoque "de abajo hacia arriba" que permiten incorporar criterios de política demográfica en los programas de desarrollo económico y social. Elementos que permitirán enfrentar el serio problema de la distribución de la población en el territorio nacional y elevar el nivel de bienestar de la misma.

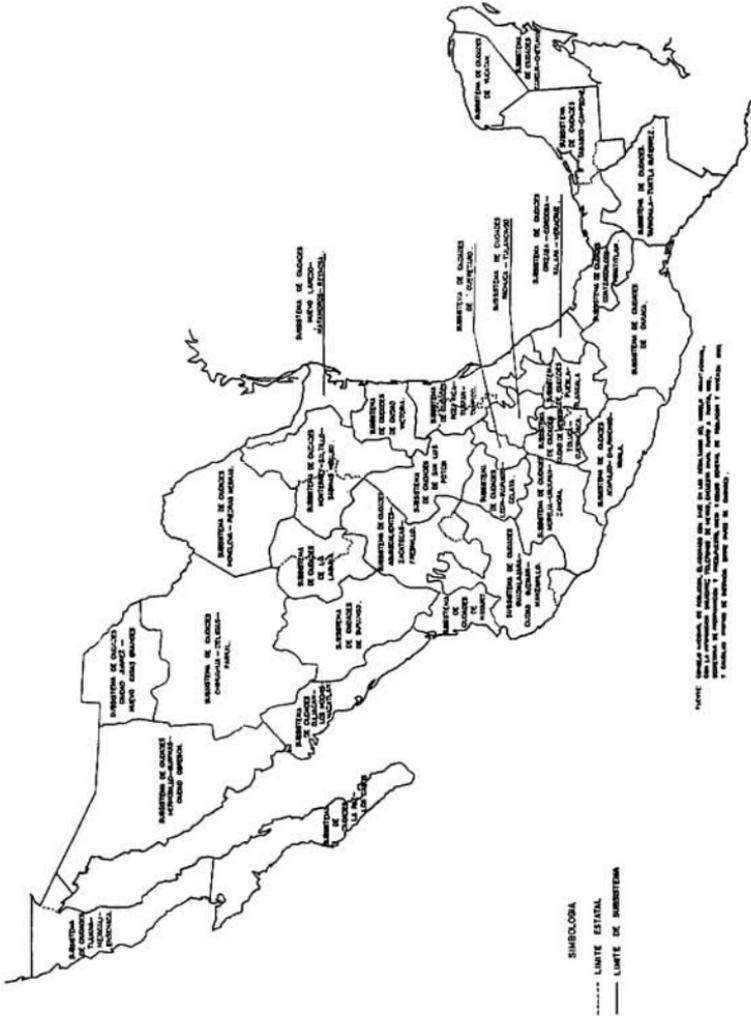


CONSEJO NACIONAL DE POBLACION



MAPA 3

SUBSISTEMAS DE CIUDADES DE MEXICO



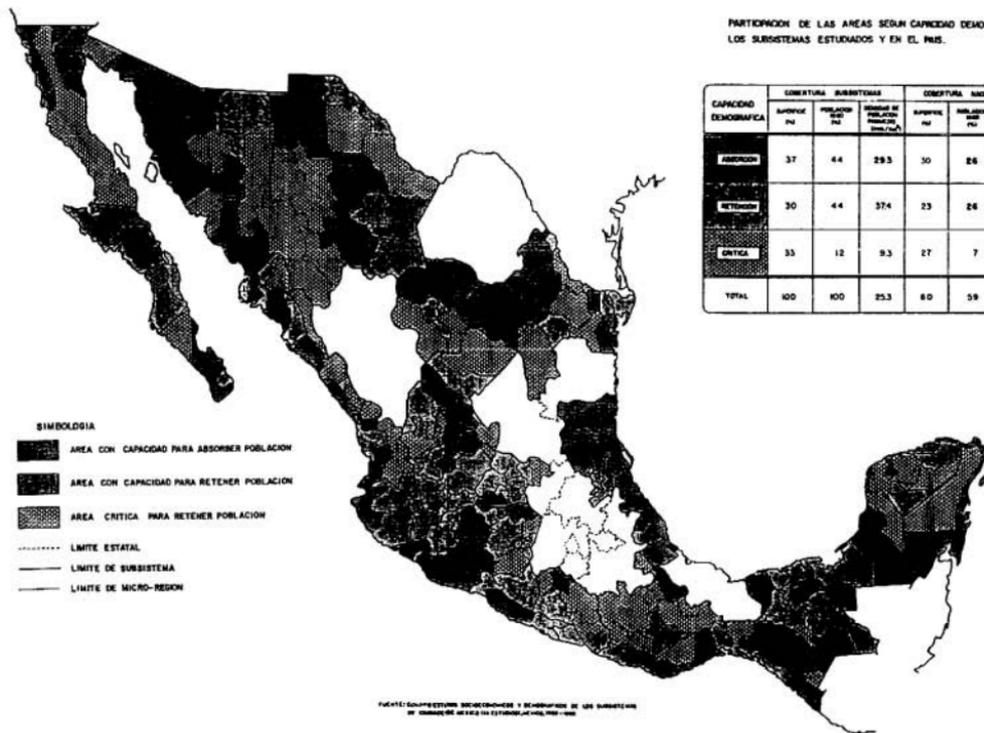
SUBSISTEMA  
 - - - - - LIMITE ESTADAL  
 - - - - - LIMITE DE SUBSISTEMA

NOTA: Este mapa muestra los límites de los subsistemas de las ciudades de México y sus estados, así como los límites de los estados y de los municipios. Los límites de los municipios se muestran con líneas punteadas.



PARTICIPACION DE LAS AREAS SEGUN CAPACIDAD DEMOGRAFICA EN LOS SUBSISTEMAS ESTUDIADOS Y EN EL PAIS.

CAPACIDAD DEMOGRAFICA	COBERTURA SUBSISTEMAS			COBERTURA NACIONAL		
	AMERICA DEL N.O.	AMERICA DEL S.O.	AMERICA DEL E.	AMERICA DEL N.O.	AMERICA DEL S.O.	AMERICA DEL E.
ABSORCION	37	44	29.5	30	26	—
RETENCION	30	44	37.4	23	26	—
CRITICA	33	12	9.3	27	7	—
TOTAL	100	100	25.3	80	59	34.1



## SIMBOLOGIA

- AREA CON CAPACIDAD PARA ABSORBER POBLACION
- AREA CON CAPACIDAD PARA RETENER POBLACION
- AREA CRITICA PARA RETENER POBLACION
- LIMITE ESTATAL
- LIMITE DE SUBSISTEMA
- LIMITE DE MICRO-REGION

FUENTE: ENCUESTAS DEMOGRAFICAS Y DEMOGRAPHIA DE LOS SUBSISTEMAS DE AMERICA DEL N.O. Y DEL S.O. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



## LA ASIGNACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL Y EL DESARROLLO REGIONAL DESIGUAL: EL CASO DE MICHOACÁN

Guillermo Vargas Uribe\*

El principal propósito del presente trabajo es el de indagar en qué medida la política económica regional en México, en especial la asignación de la inversión pública federal (IPF), no sólo no ha logrado resolver el problema de la desigualdad en el desarrollo regional de las distintas áreas que conforman el país, sino que en muchos casos lo ha acentuado aún más.

Este problema que tiene su correlato espacial más o menos conocido para el caso nacional se presenta de manera específica para uno de los estados de menor desarrollo del país: el estado de Michoacán en el centro-occidente de México.

El objetivo del presente escrito es demostrar de manera empírica muchos de los aspectos y tendencias que se han tratado de manera global para el caso nacional: desigual distribución espacial de la IPF que ha constituido un caso típico de desarrollo-subdesarrollo regional; diferencias marcadas en la distribución del ingreso y en la calidad de las condiciones de vida de la población;<sup>1</sup> marcadas diferencias entre los estilos de gobernar de cada presidente que se

---

\* Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo. El Colegio de Michoacán.

<sup>1</sup> Palacios, Juan José, "Las inconsistencias de la política regional en México, 1970-1982: el caso de la asignación de la inversión pública federal", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, núm. 7, vol. 3, El Colegio de México, enero-abril de 1988, pp. 7-37.

reflejan en la manera de asignar los fondos federales;<sup>2</sup> así como la gran importancia que juega la IPF para generar crecimiento en regiones poco desarrolladas.

#### PATRONES DE ASIGNACIÓN DE 1926 A 1958

Durante el periodo posrevolucionario y de consolidación del Estado mexicano se observa que Michoacán desempeña un papel trascendental en cuanto a las asignaciones de los fondos federales destinados a la inversión productiva. En este periodo en promedio la entidad recibió un 6.7% del total nacional de la IPF en gastos de irrigación, proporción que tiende a elevarse en la última fase del periodo sobre todo a través de la Comisión de Tepalcatepec, es decir entre 1947 y 1958. La importancia relativa de Michoacán en el periodo sólo es superada por las entidades que históricamente se han visto más beneficiadas en este rubro, es decir las entidades fronterizas del norte: Sonora, Sinaloa, Tamaulipas y Baja California Norte; así como Veracruz.

La importancia relativa de Michoacán en este rubro puede explicarse por la influencia política del general michoacano Lázaro Cárdenas primero como presidente de la República y después como vocal ejecutivo de la Comisión del Balsas (del Tepalcatepec en su versión michoacana). En el caso de las otras entidades más favorecidas por la IPF, sin mencionar el caso más conocido hasta la fecha que entonces el Distrito Federal, cabe destacar la participación que tuvieron los presidentes norteros Obregón y Calles en el caso de las primeras; así como la del presidente Alemán en el caso veracruzano.

Durante este periodo hay un importante impulso al desarrollo de cuencas hidrográficas para la ampliación de la frontera agrícola, la expansión de las zonas irrigadas y la generación de energía para impulsar el desarrollo industrial; en el caso que nos ocupa se impulsa la Comisión del Balsas-Tepalcatepec que abarca varios estados del país pero que se impulsa de manera mucho más significativa en la tierra caliente de Michoacán.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Wilkie, James W., *La Revolución Mexicana: gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1978.

<sup>3</sup> Para una visión más completa del tema ver: David Barkin y Timothy King, *El desarrollo regional en México: enfoque por cuencas hidrográficas*, México, Siglo XXI, 1984. Alain Bustin y J. Manuel Durán, *Revolución Agrícola en la Tierra Caliente de Michoacán*, México, El Colegio de Michoacán, 1983.

La inyección multimillonaria de recursos en una entidad de escaso desarrollo económico generó que la tierra caliente de Michoacán se convirtiera en una de las regiones agrícolas exportadoras más importantes del país y en centro de atracción de miles de migrantes en busca de mejores posibilidades de empleo; sin embargo para la década de los sesenta la IPF dejó de fluir de manera importante hacia la tierra caliente en particular y hacia Michoacán en general, prueba de ello es que para el año de 1960 ya sólo llegó el 2.3% de la IPF total a esa entidad.

#### PATRONES DE ASIGNACIÓN DE 1959 A 1973

Este periodo se caracteriza porque al centro se le "olvida" la importancia relativa que había venido teniendo Michoacán en el rubro de las inversiones de capital del gobierno federal para el desarrollo regional de la "provincia". A partir del año 1959 la IPF destinada a Michoacán cae muy por abajo, en términos porcentuales, de la que había venido recibiendo durante el periodo inmediato anterior. De tal manera que para 1960 Michoacán, que cuenta con el 5.3% de la población nacional, recibe el 2.4% de la IPF total del país; la situación es más desproporcionada aún en 1970 año en el que la entidad, con un 4.8% de la población total de México, sólo recibió el 1.8% de la IPF.

Esta situación contribuyó de manera importante al rezago relativo que sufrió Michoacán con respecto a los promedios nacionales de crecimiento y desarrollo económico y social; de tal manera que para principios de la década de los setenta la entidad se encontraba entre las cinco de menor desarrollo del país. Por lo que respecta al desigual desarrollo de las regiones interiores de Michoacán la distribución territorial de la IPF también ha desempeñado un papel importante aunque históricamente no se gesta exclusivamente durante este periodo, sino que se prolonga hacia atrás y hacia adelante.

La importancia que tiene la IPF como motor del crecimiento y del desarrollo regional es bien clara al compararse como, en una entidad que carece de fondos estatales propios de gran envergadura, las regiones que concentraron la mayor parte de la inversión presentan los más altos índices de desarrollo socioeconómico.

#### PATRONES DE ASIGNACIÓN DE 1974 A 1988

En realidad se trata de dos grandes periodos que afectan no sólo a México sino a una gran parte de la humanidad; sin embargo a

lo largo de ambos periodos Michoacán se ve favorecido de manera importante en cuanto a la proporción de la IPF asignada y ejercida, aunque, sólo en términos porcentuales y no en términos reales debido a la crisis que caracteriza el segundo subperiodo. Este ciclo de auge y de crisis que afectó de manera gráfica diferencial a distintas macrorregiones del país<sup>4</sup> el auge se inicia en la década de los setenta, donde la IPF representa más del 7% del PIB nacional, y termina a principios de los ochenta, cuando llegó a su máximo del 12.5% del PIB en 1981. La crisis se expresa gráficamente con la caída de la IPF como parte del PIB al 10.2% en 1982 hasta llegar al 4% para la segunda mitad de la década de los ochenta.

Para el caso particular de Michoacán el primer subperiodo arrancarí­a con la asignación del 5.5% de la IPF nacional para la construcción del "polo de desarrollo" en Ciudad Lázaro Cárdenas y terminaría en 1981 con el final de la administración de la abundancia, año en el que Michoacán sólo recibió menos del 3% de la IPF nacional.

El segundo subperiodo se iniciaría en 1982 y se prolongaría hasta 1989 y probablemente 1990, ya que a lo largo de este Michoacán ha sido una de las entidades más favorecidas en lo que respecta a la IPF asignada por la federación. En general la posición relativa de Michoacán dentro de los primeros lugares a nivel nacional en proporción a su población total aunque también se ha observado que continúa la desigual distribución territorial hacia el interior del estado, favoreciendo exclusivamente a unas cuantas áreas como Lázaro Cárdenas, Los Azufres, Chilatán, etcétera.

Sin embargo, y a pesar de la situación de relativo crecimiento y desarrollo, el ingreso por persona promedio de los michoacanos ha venido deteriorándose más que en otras entidades, de tal manera que para finales de los ochenta se ubicaba en el lugar número 29 de las 31 entidades federativas. Ante ello y por las condiciones adversas para el partido oficial en las últimas elecciones presidenciales de 1988 se implementó, con recursos provenientes del centro obviamente, el llamado "Plan Michoacán" con una inversión "sin precedentes en otras entidades en coyuntura de crisis" de dos billones de pesos para obras de beneficio social en la entidad; ello con la finalidad de revertir las tendencias políticas económicas, pero sobre todo las primeras observadas.

---

<sup>4</sup> Bassols, Ángel, "Regiones económicas e inversión: auge y crisis", en *Momento Económico*, México, núm. 9, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, agosto de 1984.

## CONCLUSIONES

A pesar de que se estén dando tendencias de reorientación geográfica de la IPF que favorecen a Michoacán, esto no es para abatir sustancialmente las desigualdades en todos los órdenes y que localmente pueden y están llegando a situaciones violentas de gran preocupación para el sistema centralista político mexicano. La política de orientación neoliberal, que en la práctica ha sido rechazada en la entidad durante las tres últimas elecciones (1988 para presidente de la República, 1989 para diputados de representación proporcional y 1990 para presidentes municipales), el control corporativo de las clases trabajadoras por parte del Estado, principal fomentador ideológico del proceso de "modernización", así como la profundidad de la crisis, impedirán en un corto plazo una variación importante de las tendencias que impidieron y siguen retardando el pleno desarrollo regional de Michoacán en particular y del país en general.



## LA ARTICULACIÓN DE CIUDADES PEQUEÑAS EN LA CONFORMACIÓN ESPACIAL DEL VALLE DE PUEBLA

**Luis Fuentes Aguilar\***

Dentro de los aspectos relativos al ordenamiento de la actividad económica y la distribución de la población en el territorio estatal, el desarrollo de los centros de población desempeña un papel fundamental: en ellos se localizan los procesos económicos y sociales materializándose en infraestructura básica, medios de comunicación, instalaciones comerciales e industriales, servicios públicos, vivienda y áreas de recreación.

Los centros urbanos son además, el centro de concurrencia habitual del capital financiero generado por el conjunto de las actividades económicas, así como el lugar donde se articula la producción material, tanto es así, que la estructura física de los centros de población es el reflejo de su estructura económica y su ritmo de desarrollo.

Si bien el desarrollo de los centros de población es la expresión concreta de la dinámica de crecimiento global y sectorial de una entidad, al mismo tiempo desempeña un papel de importancia en la medida que son el punto de partida de este crecimiento. En estas condiciones, la planificación de las ciudades pequeñas\*\* de población ordena la ocupación física del medio natural y además

---

\* Coordinador del Área de Geografía Económica del Instituto de Geografía, UNAM.

\*\* Se consideran ciudades pequeñas las que tienen una población entre 20 mil y 100 mil habitantes.

propicia la aparición de aquellas condiciones que permitan alcanzar los objetivos económicos y sociales en sus respectivos contextos regionales.

La eficiencia de las acciones sectoriales en la industria, obras públicas, educación, salud y la preservación del ambiente suele verse disminuida e incluso anulada, al no mediar una adecuada articulación entre dichas acciones y las estructuras urbanas.

Ante tal situación, la estrategia de desarrollo de los centros de población plantea como uno de los objetivos fundamentales el de establecer la coherencia de las iniciativas sectoriales mediante una organización de las estructuras urbanas.

Este propósito supone adecuar el uso del suelo a las necesidades actuales y previsibles, conciliar el desarrollo de los asentamientos humanos tanto con las disponibilidades de suelo para el crecimiento urbano, como con las exigencias y posibilidades de suministro de agua y energía. Supone asimismo, anticipar los requerimientos relativos a redes y espacios adaptados que se deriven del tamaño y funciones previstas para cada ciudad dentro de su respectivo espacio económico y, en el medio rural, fijar la atención en los fenómenos de dispersión e insuficiencia de servicios.

La importancia de la articulación de pequeños asentamientos con características urbanas en el Valle de Puebla, se refleja en la inclusión de centros: Cholula, Huejotzingo, San Martín Texmelucan, Atlixco, Chipilo, Chachapa y Tepeaca, en el área conurbada que controla la ciudad de Puebla. Esta circunstancia refleja, por otra parte, el grado de influencia que esta zona central ejerce en las actividades en toda la entidad federativa, particularmente la capital del estado.

En sus aspectos más elementales el sistema urbano del estado está constituido por la ciudad de Puebla como centro de la red de actividades políticas, económicas y sociales de la entidad; y las ciudades de Huauchinango, Teziutlán, Izúcar de Matamoros y Tehuacán (distribuidas geográficamente en las regiones norte y sur del estado), como subcentros de apoyo a la primera, que a su vez constituyen otros subsistemas urbanos.

Tanto el sistema como los subsistemas urbanos adolecen de su correspondiente articulación funcional, por tal razón se considera la posibilidad de alentar el equilibrio urbano del Valle de Puebla a través de un plan microrregional de expansión urbana, experiencia que podrá extenderse a otras áreas urbanas del estado.

La problemática urbana, provocada fundamentalmente por las migraciones inter e intraestatal, principalmente esta última —corriente migratoria campo-ciudad— que se da por la búsqueda

de empleo y de satisfactores a las necesidades básicas, exige la descentralización de actividades industriales del corredor Puebla-San Martín Texmelucan y su correcta distribución en el estado: la reordenación de la infraestructura vial urbana y la integración de reservas territoriales con vistas a la orientación nacional del crecimiento urbano de la misma. Estas demandas, asimismo, estarán integradas dentro de la estructura de la zona conurbada del centro del país y del sistema urbano integrado Puebla-Tlaxcala: Puebla, Tehuacán, Izúcar de Matamoros, Apizaco y Tlaxcala.

No se debe olvidar, por otra parte, la notable influencia que la ciudad de Puebla irradia en su ámbito externo, como elemento vinculador en el sistema de ciudades del Valle y más allá del estado, en relación con la misma ciudad de México y los estados de Hidalgo, Tlaxcala, Oaxaca, Morelos, Veracruz y la región del sureste del país.

Es importante en el análisis de la articulación de ciudades pequeñas, tener en cuenta las conurbaciones intermunicipales, y detectar aquellos centros que dada la importancia de su dinámica socioeconómica tiendan a presentar este fenómeno, no tan sólo con localidades del estado, sino incluso con otras entidades.

Por lo que respecta al Valle de Puebla, el fenómeno de comunicación intermunicipal es crítico, aunque factible de corregir, éste se presenta en la ciudad de Puebla y su área de expansión la cual conurba con los municipios siguientes: Puebla, San Pedro Cholula, San Andrés Cholula, Coronango, Cuautlancingo, Amozoc, Cuautinchan y Santa Clara Ocoyucan.

Esta situación es prioritaria y plantea la consideración de asumir la responsabilidad de un programa de acciones que contrarresten los efectos nocivos de crecimiento de una ciudad como la de Puebla que provoca por extensión desajustes en las relaciones urbanas con otros centros del interior del estado.

Por tal motivo se han desarrollado las bases para el establecimiento del plan microrregional de expansión urbana de la ciudad de Puebla y su periferia, que tiene como uno de sus objetivos fundamentales, la distribución armónica de la población en la ciudad, la articulación de ciudades pequeñas, y su crecimiento lógico en el área de expansión óptima.

*Antecedentes históricos.* La premisa fundamental que determinó los primeros asentamientos urbanos en el país durante la Colonia, fue la localización de los recursos naturales. De esta manera surgen centros mineros como Guanajuato y unidades agrícolas como Puebla, para abastecer de alimentos a dichos centros. A su vez se

desarrollaron actividades económicas tanto de importación como de exportación en puntos estratégicamente localizados, como puertos marítimos y muchos de comunicación internos, obedeciendo su ubicación a la cercanía de las áreas mineras y agropecuarias de exportación, por lo tanto la vinculación entre los puertos y los centros administrativos definen la forma original de la red urbana entre Veracruz-Puebla-México-Acapulco.

Durante la época colonial Puebla tuvo periodos de desarrollo discontinuos, pero tuvo a su favor el hecho de ser una ciudad criolla y capital administrativa, eclesiástica y comercial de una amplia zona que incluía importantes centros de población indígena como: Cholula, Huejotzingo, Tepeaca y Tecamachalco. La idea original de hacer de Puebla una ciudad de pequeños agricultores no llegó a realizarse, pues hubo que hacer repartimientos limitados de indios de servicio para asegurar la mano de obra que requerían los nuevos labradores. Pronto, también la nueva ciudad sería el centro de atracción de muchos encomenderos de la región que irían a establecer en ella su residencia. El primer movimiento de desarrollo urbano de Puebla corresponde al siglo XVI, durante el cual, dicho desarrollo fue impulsado por las autoridades. Desde su fundación, se concedió a todos los residentes exención de impuestos y de alcabalas por 30 años, asegurando con ello su poblamiento. Es durante ese siglo cuando Puebla y sus regiones dependientes: Atlixco, Cholula, Huejotzingo y Tepeaca, llegan a constituir el centro agrícola más importante del Virreinato.

Por otro lado, el comercio durante el siglo XVI, era una de las principales actividades en el estado, concentrándose principalmente en la ciudad de Puebla, la cual creció paralelamente al desarrollo de su población y extensión de su territorio. El auge industrial y la atención esmerada de la agricultura, fueron factores para que el comercio de la ciudad de Puebla fuera incrementándose. Los productos básicos de su comercio fueron tejidos de algodón y lana, sedas, ropa corriente; fabricación de vidrio, loza, jabón, harina de trigo; explotación de carne, pieles, miel, grava y cacahuate. La actividad comercial del estado ocupó un lugar de importancia en el comercio nacional y aun del extranjero.

El desarrollo de la industria textil, eminentemente urbana, se establece en Puebla desde 1546, con los primeros tejedores de seda que pronto lograron competir en el mercado americano. Esta industria habría de extender la zona económica dependiente de la ciudad de Puebla hasta Tepexi y las tierras altas de Oaxaca.

Con el desarrollo de los tejidos de algodón se inicia otra época de expansión de las actividades de Puebla. Durante el siglo XVIII

se importaron máquinas europeas, que impulsaron el crecimiento de la industria de hilados y tejidos de algodón. A fines del siglo XVIII la industria textil cobra un nuevo auge con el establecimiento de la milicia, que atrae a la ciudad trabajadores y artesanos de las pequeñas ciudades aledañas, por ese tiempo el crecimiento de la ciudad se acelera, como lo revela el censo de población de 1793, que para la ciudad de Puebla atribuía 57 168 habitantes.

El desarrollo de la industria de algodón a finales del siglo, es otro elemento que favorece la migración a dicha ciudad, y lógicamente la mano de obra agrícola se va convirtiendo en "urbana", propiciando la decadencia relativa de la agricultura. A fines del siglo XVIII, el desarrollo agrícola de la región de Puebla empezó a declinar también debido al surgimiento de otros centros de producción en las cercanías de sus antiguos mercados (Chalco y Toluca en la ciudad de México y el Bajío entre otros).

Durante el siglo XVIII, los centros de población más importantes en el caso de Puebla eran: en el norte, el actual municipio de Teziutlán que dominó el comercio de la costa y su mercado, eran el núcleo de los productos de tierra caliente y de operaciones cuantiosas de ganado, a la vez que la salida de artículos industriales adquiridos en la llanura costera del golfo de México. En el centro del estado, la ciudad de Puebla, por su importancia comercial y su desarrollo industrial; Atlixco que se mantenía como simple prolongación de la ciudad de Puebla, principalmente en el aspecto mercantil; Cholula que aún recordaba cierto prestigio a mediados del siglo XVIII, pero que sin embargo, al terminar esta centuria, se encontraba en ruinas, siendo el caso típico de creciente ruralización de un antiguo centro urbano absorbido lentamente por la cercanía de la gran ciudad, y en el sur Acatlán, que fue el lugar clave para las actividades comerciales con la Mixteca y en especial con Antequera, hoy Oaxaca.

A partir de 1876, el comercio angelopolitano inicia su etapa de recuperación, y a principios del siglo XX era considerado nuevamente como uno de los más importantes del país, sobre todo por la infraestructura alcanzada que comunicaba con diversos centros comerciales por los ferrocarriles: interoceánico y mexicano.

A principios del siglo XX los conflictos armados suscitados en el país, afectaron severamente al comercio poblano, principalmente en 1917, durante el cual se escasearon de forma alarmante los artículos de primera necesidad.

Por otro lado, el desarrollo de la infraestructura en el estado se hace evidente con la inauguración, en 1927, de la primera carretera pavimentada México-Puebla, dando gran impulso a la activi-

dad comercial. Pero, el desarrollo del estado se incrementa a partir de 1962 con la apertura de la autopista México-Puebla, y el fomento de la infraestructura económica, con la construcción de oleoductos, gaseoductos, líneas de alta tensión y la modernización de los servicios de comunicación. Estos elementos infraestructurales se aprovechan en la creación de nuevas zonas industriales, las cuales originan el fenómeno de la concentración industrial y consecuentemente poblacional.

Actualmente el gran crecimiento industrial que ha experimentado la entidad poblana se ha concentrado en un 80% en el área metropolitana de la ciudad de Puebla, ocasionando con ello, concentraciones de fuentes de trabajo, mercado, recursos financieros, servicios educativos y vivienda, factores que originan la migración campo-ciudad, y como consecuencia la caracterización de la problemática urbana de las grandes concentraciones poblacionales que requieren articular otros centros para conformar un espacio con índices de bienestar más altos.

*La ordenación del territorio.* La ordenación del territorio tiene como tarea la redistribución geográfica de las oportunidades de desarrollo, de tal suerte que todos los habitantes de la entidad puedan aspirar a un mejor nivel de vida. Es una tarea que involucra a todos los sectores y que requiere la participación activa de la federación, los estados y municipios bajo un marco de coordinación entre sus distintos niveles de decisión. El ordenamiento del territorio es lo opuesto a la improvisación, es una búsqueda de armonía entre las distintas regiones que componen al estado.

Al comprobar que el crecimiento por sí solo ha privilegiado a ciertas áreas del estado, manteniendo en la marginación a otras, se desecha el simple desarrollo geográfico de las actividades para sustituirlo por una política de orientación de la acción de los distintos sectores que forman parte de la política económica y social de la entidad y, por lo tanto, debe contribuir al desarrollo económico estatal, mejorar las condiciones de vida de la población y equilibrar constantemente a las regiones.

La estrategia propuesta parte de considerar que los lineamientos de planeación no podrán ser iguales para cualquier centro poblado, ni sus alcances podrán mantener una relación proporcional con el volumen de población o la jerarquía política-administrativa, siendo los centros de población el resultado de la forma en que cada uno de ellos, históricamente, se ha vinculado al proceso de generación y concentración del excedente económico. Su actual estructura interna sólo podrá ser modificada mediante la planeación

en la medida en que se actúe en la problemática específica de cada centro.

Por lo tanto los planes de desarrollo urbano a nivel de los centros de población, serán el instrumento fundamental de coordinación de la acción pública y de orientación de la acción privada, tanto en el caso de las situaciones urbanas que requieren acción a corto plazo, como en las previsiones a mediano y largo plazo.

El desarrollo urbano de los centros pequeños de población requieren del establecimiento de:

- Reservas territoriales: que coadyuven a normar su crecimiento para aprovechar de manera óptima el uso del suelo.
- Suelo urbano: ya que la dinámica del desarrollo urbano exige constantemente la incorporación de la tierra rural al medio urbano, influyendo directamente en la forma de producción, promoción, ocupación, intercambio y apropiación del suelo urbano.
- Equipamiento, infraestructura y servicios urbanos: constituyen factores fundamentales para el desarrollo económico y el bienestar social.
- Vivienda: el problema de la vivienda entendida como un efecto de las modalidades del crecimiento económico y social y no como un desajuste simple de la oferta y la demanda del mercado, ha planteado la necesidad de diseñar una política de carácter integral que contemple a la vivienda como factor de desarrollo económico y social, así como factor de ordenación territorial y de desarrollo urbano.
- Ecología urbana: ya que el proceso de urbanización en el estado se ha caracterizado por su poco respeto al medio natural y al equilibrio ecológico, provocando graves deterioros en la calidad del ambiente.
- Prevención y atención de emergencias urbanas: los desastres son el resultado de un agente natural, que afecta a los asentamientos humanos, que están expuestos a pérdidas humanas y materiales. La inminencia de un desastre genera una situación de emergencia, antes y después del mismo.
- Participación de la comunidad: la participación de la comunidad en el análisis de los asentamientos humanos, así como en la planeación y aplicación de las soluciones que requieren su compleja problemática, es de fundamental importancia.

El promover la participación de la comunidad en el proceso de planeación del desarrollo de las ciudades pequeñas y en la solución de los asentamientos humanos, busca el mejoramiento de la

calidad de vida de los grupos sociales más débiles, con base en las necesidades de la comunidad, de manera que las medidas técnicas y políticas que se tomen tiendan a consolidar el bienestar de las mayorías con un efectivo desarrollo social.

*El sistema del Valle de Puebla.* Este sistema está ubicado en la región central del estado y su área de influencia la integran los siguientes municipios: Puebla, San Martín Texmelucan, Tlaltenango, Tlahuapan, Tlalancaleca, San Salvador, El Verde, Huejotzingo, San Miguel Xoxtla, Coronango, San Pedro Cholula, Cuautlancingo, San Felipe Teotlalcingo y Chiautzingo.

Tomando en cuenta el crecimiento social, se estima que este subsistema concentrará más de 6 millones de habitantes para el año 2000, cifra que representara el 45% de la población total del estado en ese horizonte.

Para el adecuado funcionamiento del sistema, es necesario aplicar políticas de consolidación con acciones concretas referentes a:

- Orientar el crecimiento urbano.
- Integrar reservas territoriales.
- Dotación jerarquizada de equipamiento y servicios urbanos en el sistema.
- Descentralizar actividades industriales.
- Regularizar la tenencia de la tierra.

Como centros de apoyo a la ciudad de Puebla se encuentran: Huauchinango y Teziutlán en la región norte del estado; libres, Ciudad Serdán y Atlixco en la región centro, y Tehuacán e Izúcar de Matamoros en la región sur. Estos centros están considerados como ciudades con servicios estatales, que coadyuvan al desarrollo de sus respectivas áreas de influencia o subsistemas.

#### INFRAESTRUCTURA INTERURBANA PARA LA ARTICULACIÓN DE CIUDADES PEQUEÑAS EN EL VALLE DE PUEBLA

La infraestructura estatal para articular ciudades pequeñas en el Valle de Puebla, tiene que ser planeada, programada y ejecutada por el gobierno estatal y federal, no sólo con el objeto de impulsar la economía, sino en función de la distribución espacial de los asentamientos humanos.

Es necesario contar con la integración de un sistema vial interurbano acorde con el sistema de ciudades pequeñas para lograr su articulación, considerándose para este efecto los objetivos siguientes:

- Ampliar los beneficios de la infraestructura al mayor número de ciudades pequeñas.
- Apoyar con los sistemas de infraestructura las prioridades sectoriales establecidas, en términos de incremento a la producción por los sectores: laboral, agropecuario, comercio, industria y turismo; en congruencia a los lineamientos nacionales de desarrollo socioeconómico.
- Disminuir los desequilibrios existentes en la dotación y calidad de servicios entre las diversas localidades pequeñas.
- Definir políticas, criterios y normas para la planeación y operación de los sistemas de vialidad y transporte a niveles diferentes para lograr una mayor eficacia y equidad, reduciendo el costo social derivado de la movilidad y congestión.
- Reducir al máximo la movilidad de personas con adecuada localización de los satisfactores y optimizar el uso del área vial.
- Efectuar estudios de tránsito y transporte en las localidades prioritarias.
- Integrar los distintos sistemas de transporte, dando énfasis al transporte público de pasajeros.
- Constar con un sistema operativo de instrumentos jurídicos, financieros y administrativos de transporte.
- Ampliar los beneficios de la vialidad y del transporte a la mayor parte de la población radicada en las ciudades pequeñas.
- Apoyar con los sistemas viales y de transporte las prioridades sectoriales con el fin de incrementar la producción.
- Utilizar la vialidad y transporte, como elementos que apoyen el crecimiento del territorio urbano y regional; como factores de organización interna de los centros pequeños de población.
- Integrar los programas de vialidad y transporte con los de vivienda suelo urbano y equipamiento.

Las políticas referentes a la infraestructura para articular las ciudades pequeñas en el Valle de Puebla son los siguientes:

- Utilizar la infraestructura como elemento que apoye el ordenamiento del territorio y como factor de organización interna de los centros de población.
- Conservación, ampliación y mejoramiento de los elementos existentes.
- Recuperar las inversiones públicas que por su carácter específico tengan esta posibilidad, evitando subsidios que favorezcan a sectores con suficiente capacidad económica, buscando apoyar, en todo caso, a los sectores populares.

Integrar los programas de estos componentes con los equipamientos de vivienda y suelo urbano, estableciendo acciones concurrentes.

Inducir el establecimiento del equipamiento en sistemas integrados; de tal manera que exista una infraestructura jerárquica en el territorio, en la que sus elementos se complementen.

Con base en los objetivos y políticas anteriores, se desprenden las metas que irán encauzadas a la articulación de un sistema interurbano propiciando así la estructuración de un sistema de servicios, tanto a nivel urbano como de servicios a comunidades rurales; siendo dichas metas las siguientes:

- Rehabilitación de la red vial del Valle de Puebla en congruencia con el sistema vial estatal y nacional.
- Rehabilitación de redes secundarias a nivel regional, mesorregional, microrregional y local.
- Mejoramiento de las vías de comunicación y transporte. Integración del sistema vial y los servicios de telecomunicaciones.
- Establecimiento de rutas aéreas para su integración al sistema de enlace, en función de la localización del aeropuerto de la ciudad de Puebla, ubicado en Huejotzingo.
- Prevenir degradaciones del ambiente, establecer usos distintos y reservas del suelo en función de las características de cada nicho ecológico, de modo que su calidad y vocación no sean alterados, constituyendo así un factor de preservación del entorno.

#### LA ARTICULACIÓN DE CIUDADES EN EL VALLE DE PUEBLA

El equipamiento, uno de los componentes básicos para la articulación de ciudades pequeñas en el Valle de Puebla, tienen particular importancia en el desarrollo económico, social y urbano vinculándose necesariamente a las políticas y prioridades establecidas.

En cuanto al desarrollo económico, el equipamiento constituye un factor de apoyo a la producción de bienes y al desarrollo de la fuerza de trabajo social, factor primordial en la producción junto con los financieros, territoriales e institucionales.

En lo que se refiere al desarrollo social, el equipamiento y los servicios que por su medio se proporcionan a la población, propician la integración y evolución eficiente y positiva de las comuni-

dades y de la sociedad en su conjunto. La eficiencia del equipamiento y la eficacia en los servicios en todos sus niveles, así como la cobertura de éstos a toda la población, se traducirá en mejores niveles de bienestar social.

En materia de desarrollo urbano, el equipamiento es factor importante en el ordenamiento del territorio y en la estructura interna de los centros de población.

En la dinámica demográfica el equipamiento tiene una importancia decisiva, incidiendo en las conductas sociales relacionadas con las migraciones. Su existencia y operación eficientes constituyen factor de atracción para la población, en tanto que las carencias o deficiencias constituyen factor de rechazo, al incidir negativamente en el bienestar social.

En el contexto intraurbano, el equipamiento genera importantes flujos periódicos de población, en relación con su ubicación. En otro aspecto, los diferentes equipamientos, en congruencia con sus niveles de servicio, corresponden a la satisfacción de las demandas planteadas de los distintos estratos o rangos de población, tanto a escala interurbana como intraurbana, teniendo de esta manera distintas posibilidades de cobertura territorial.

En este contexto es factible y necesario hablar de la articulación de ciudades pequeñas en función de un equipamiento sectorial organizado en el territorio en forma jerarquizada, de manera que sus elementos se complementan y se apoyen entre sí; en congruencia con las políticas de población y de integración de sistemas urbanos.

A partir de estos conceptos se establece que:

1. La integración de estos subsistemas multisectoriales por nivel de servicios, en congruencia con los rangos de población de las localidades y sus áreas de influencia y con las políticas de desarrollo urbano, apoya de manera importante la estructuración de los sistemas urbano estatal y nacional.

2. En los centros de población la integración de estos subsistemas de equipamiento por nivel de servicios y su adecuada localización en correspondencia con la distribución de la población, permitirán mejorar la estructura urbana y actual y lograr una correcta estructuración en las zonas de crecimiento y en los nuevos centros de población, como se pretende en el Valle de Puebla.

La articulación espacial de ciudades pequeñas que se propone es en función del nivel de equipamiento que detentan y que gravitan hacia la capital del estado de Puebla, por lo que es necesaria



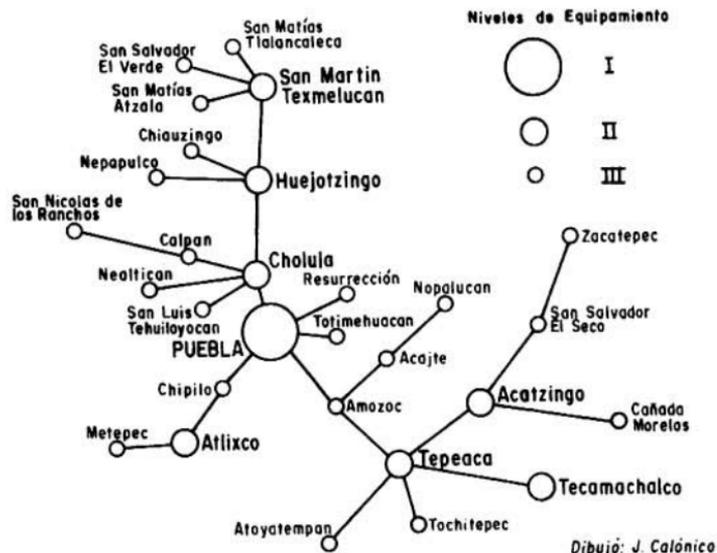
su articulación a centros de un nivel intermedio para lograr su incorporación a la estructura urbana regional del Valle de Puebla.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bassols Batalla, Ángel. *México. Formación de Regiones Económicas. Influencias, Factores y Sistemas*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1983.
- Comisión de Conurbación Centro, *Guía para la elaboración de los planes de desarrollo municipal*, México, 1986.
- Dirección de Planificación y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla. *Bases para el conocimiento del Estado de Puebla*, Puebla, México, 1988.
- Gobierno del Estado de Puebla. *Desarrollo Económico*, Puebla, México, 1986.
- IEPES. *Estudio Económico y Social del Estado de Puebla*, México, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Los Principales Problemas del Estado de Puebla*, México, 1988.
- Unikel, Luis. *El Desarrollo Urbano de México: Diagnóstico e Implicaciones Futuras*, El Colegio de México, México, 1976.

ARTICULACION ESPACIAL DE CIUDADES PEQUENAS EN EL VALLE DE PUEBLA, MEXICO.

Figura 2



# EL EQUIPAMIENTO URBANO EN EDUCACIÓN, ABASTO Y SALUD COMO ELEMENTO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN MÉXICO

**Adolfo Sánchez Almanza\***

## REFLEXIONES TEÓRICAS

El estudio que aquí se resume, parte del concepto de región funcional o nodal, que se define como un espacio geográfico funcionalmente organizado por uno o varios focos, cuya respectiva área de influencia se conecta al foco a través de redes de circulación o flujos de personas, bienes, comunicación, servicios, etc. El foco generalmente es un centro urbano importante, según el nivel jerárquico que ocupe y la escala de sus respectivos lugares de influencia.

Los centros urbanos mantienen relaciones de interdependencia con sus áreas de influencia, las cuales contribuyen a cohesionar la región. Por otra parte, el grado de madurez en la organización regional, será diferente en cada caso particular de acuerdo con su nivel de desarrollo socioeconómico que, a su vez, presentará modificaciones en el tiempo debido al carácter dinámico que caracteriza todo espacio geográfico.

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM en el Área de Economía Regional y Urbana y asesor de la Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regionales del CONAPO. Agradezco el trabajo de captura y procesamiento de información estadística realizado por Daniel Chávez Mendoza y la captura del texto por Marina Sandoval Pérez.

Este enfoque también es afín al de polos de desarrollo, con la salvedad de que éstos últimos, necesariamente, deben generar crecimiento y desarrollo en su área de influencia para cumplir con sus funciones. Un polo de desarrollo, igualmente puede ser un centro urbano o una industria motora, aunque también se puede caracterizar por sus actividades comerciales, administrativas o de servicios. Las funciones que cumple un polo, ya sean diversas o especializadas, ejercen dos tipos de fuerza:

- a) De atracción de capital, población, información, etcétera.
- b) De expansión mediante la oferta de bienes y servicios, así como la deseada distribución de bienestar a su área de influencia.<sup>1</sup>

Todo centro urbano posee los dos tipos de fuerza, atracción y expansión, que se expresa en su nivel jerárquico. Los vínculos de subordinación o independencia establecidos entre centros de diferentes jerarquías, conforman la estructura y el funcionamiento de una región. El grado de integración regional, a su vez, depende de la magnitud de las fuerzas de atracción y expansión que ejerce cada polo sobre su espacio de influencia. En este sentido, cobra gran importancia el papel que cumplen en cada centro, las actividades económicas más dinámicas, la disponibilidad de los recursos naturales, el tamaño de población y la cantidad, diversidad y calidad de los servicios que ofrece. Como subraya Friedman, "las ciudades son el agente principal de la integración geográfica de los sistemas sociales, económicos y culturales de un país. Esta capacidad de integración deriva de su función como centros de comercio y de actividades religiosas, administrativas y políticas, de su potencia innovadora en el campo económico tanto en el social como en el cultural, y de su arreglo geográfico en un sistema jerárquico de lugares centrales que se traducen en relaciones mutuas de interdependencia e influencia recíproca en el espacio nacional".<sup>2</sup>

#### EL EQUIPAMIENTO URBANO DE EDUCACIÓN, ABASTO Y SALUD COMO ELEMENTO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

La disponibilidad de equipamiento en servicios constituye una variable "reflejo" del nivel de desarrollo socioeconómico de las ciu-

<sup>1</sup> Guevara Díaz, José Manuel. *La Geografía, la región y la regionalización*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1976.

<sup>2</sup> Hermansen, Tormod. "Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional", en Kuklinsky, Antoni, *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional*, México, FCE, 1977.

dades y un elemento que contribuye a la integración urbano-regional. En este trabajo se consideran, entre los distintos servicios existentes sólo educación, abasto y salud cuyas funciones son diferentes aunque afines.

Entre las reflexiones que se pueden hacer y que aportan elementos para elaborar un sistema de hipótesis se encuentran las siguientes. La localización de la infraestructura de abasto responde, generalmente, a los vínculos entre la demanda y la oferta de productos en un mercado determinado, no obstante, en muchos casos se observa una desarticulación entre las fases del sistema: producción-acopio-almacenamiento-industrialización-abasto-comercialización-consumo; debido a una distribución geográfica inadecuada del equipamiento, al funcionamiento monopólico del mercado, limitantes técnicas o físico-geográficas, etcétera.

En el caso de los inmuebles educativos, su ubicación corresponde con el tamaño de la población de su localidad y región, con la estructura de la demanda de fuerza de trabajo del aparato productivo, de la distribución de la población por grupos de edad, etc. Con relación al comportamiento de la infraestructura del sector salud, la demanda dependerá, de factores como: la ubicación geográfica, las necesidades de acuerdo con el tamaño de población y en ocasiones al grado del desarrollo socioeconómico con que cuente cada localidad.

La falta de correspondencia entre la oferta y la demanda regionales, en los sistemas de educación, abasto y salud se traduce en una débil integración del territorio que conlleva a acentuar los desequilibrios espaciales y aumentar las brechas en el desarrollo socioeconómico entre las distintas regiones del país.

Evidentemente, la educación, el abasto y la salud no determinan el desarrollo total de una región o un centro urbano, pero la localización de su infraestructura, y en general de las actividades terciarias, sí puede contribuir a fortalecer una tendencia o modificarla.

En términos de planeación urbano-regional, la ubicación y la magnitud del equipamiento urbano debe corresponder con un comportamiento equilibrado del aparato productivo y el tamaño de la población del centro urbano y de su área de influencia respectiva, la que ahí radica o la que se desee que habite como objetivo de política de distribución de población.<sup>3</sup> Estas normas deben con-

---

<sup>3</sup> Es necesario aclarar que en esta fase del análisis solamente se considera el equipamiento urbano y no la calidad de su funcionamiento, aspecto también relevante que constituye otro tema de investigación.

tribuir a corregir el fenómeno de concentración dispersión socioeconómica nacional, a avanzar en el desarrollo regional y mejorar la distribución espacial de la población.

### MÉTODO DE TRABAJO

Las anteriores reflexiones permiten operacionalizar un sistema de hipótesis para el desarrollo de la investigación realizada sobre el equipamiento urbano de acuerdo con el tamaño de la población, y sus requerimientos. La hipótesis general del trabajo considera dos variables: una simple (población), que opera como variable independiente, y otra compuesta (suma de unidades ponderadas en el equipamiento urbano para abasto, educación y salud) que se define como variable dependiente. La hipótesis plantea el comportamiento de la demanda y oferta de servicios educativos, de abasto y salud, en el marco urbano regional en relación con la población.

#### *Hipótesis general del trabajo*

	Demanda de Servicios	Oferta de servicios
MERCADO	(variable independiente)	(variable dependiente)
VARIABLE	Población	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Equipamiento para la educación</li> <li>→ Equipamiento para la salud</li> <li>→ Equipamiento para el abasto</li> </ul>
INDICADORES	Tamaño de la población urbana	Unidades ponderadas según el nivel de centralidad que ejerce cada tipo de servicio.

Los indicadores se analizan de manera cuantitativa, con la información más desagregada disponible para las 68 principales ciudades más importantes del país, sin considerar las zonas metropolitanas de las ciudades de México y Guadalajara por falta de información.

Existen dos tipos de medida básicos que se utilizan como valores homogéneos para llegar a datos resumen por ciudades son: metros cuadrados construidos y número de camas hospitalarias. Estas unidades se ponderaron en cada uno de los niveles de abasto, educación y salud, de acuerdo con el grado de centralidad que ejerce cada servicio en cada uno de ellos. Por ejemplo, en educación se

consideran 13 niveles, desde jardín de niños hasta licenciatura tecnológica, en tanto que el grado de atracción urbana de cada uno de ellos es diferente, se determinaron agrupaciones, considerando en un primer nivel: jardín de niños, escuela primaria, escuela para atípicos, capacitación para el trabajo, secundaria general; en el segundo nivel: secundaria tecnológica, escuela técnica, bachillerato general y bachillerato tecnológico, y en el tercer nivel: normal de maestros, normal superior, licenciatura general y licenciatura tecnológica. Este ordenamiento es de acuerdo a la centralidad de cada uno de los niveles por lo que fue necesario ponderar cuantitativamente su función en el marco regional. Un procedimiento similar se efectuó en los casos de abasto y salud.

Otro aspecto importante a considerar en la metodología fue la adjudicación de valores promedios en los casos sin información, en abasto y salud. Para la realización de esto fue necesario sumar los casos con información dividiendo este total entre el número de casos, adjudicando este valor promedio a las localidades de mayor peso específico y restando un 20% después de determinar el total de metros cuadrados construidos ( $m^2c$ ) por cada tipo de construcción existente en cada ciudad.

Para el caso de educación y abasto la unidad de medida es la misma, para abasto es  $m^2c$  por local y para educación es  $m^2c$  por aula. En estos rubros se obtuvo un total de  $m^2c$  sumando sus respectivos niveles. En el caso del sector salud las unidades de medida de la información original son consultorios y número de camas tomando en cuenta el número de inmuebles operando (no se toman en cuenta los que están en construcción y en proyecto).

Para sintetizar los valores fue necesario determinar los totales de cada estado tomando en consideración el número de localidades que a cada uno le corresponde, para poder definir los niveles de acuerdo al grado de centralidad que ejerce este servicio. Se adjudicaron valores promedios para algunas localidades de acuerdo con el total de inmuebles que tienen. En el primer nivel se consideran Unidades Médicas de Primer Contacto y Clínicas con el número de inmuebles y el número de consultorios. Y para el segundo y el tercer nivel en Clínica Hospital, Hospital General; Hospital de Especialidades y Unidad de Urgencias, se consideraron con el número de inmuebles y camas.

Ante la diversidad de la información fue necesario igualar la unidad de medida de consultorios a camas, para poder ponderar los resultados de abasto y educación con salud. Con el fin de calcular el grado de centralidad que tienen cada una de las 68 localidades más importantes en estos tres sectores.

Después de homogeneizar los datos de los tres sectores, fue posible realizar un ordenamiento de ellos, de forma descendente, tomando en consideración el tamaño de la población por localidad (datos de 1980) y el valor síntesis de equipamiento; adicionalmente se obtuvieron las correlaciones que muestran la mayor o menor correspondencia entre ambas variables.

#### ANÁLISIS DE RESULTADOS

Los resultados obtenidos permiten desarrollar varias líneas de análisis y derivar algunas propuestas, algunas de ellas requieren de un proceso más detallado de validación, y otras se orientan hacia una estrategia de desarrollo urbano en general y de equipamiento urbano en particular. Por otra parte, se abren caminos en la investigación aplicada en la medida en que las reflexiones que suscitan los resultados se constituyen en nuevas hipótesis. A continuación se exponen algunas interpretaciones de dichos resultados.

- a) La correlación existente entre las dos variables (población y equipamiento) citadas en la hipótesis general de trabajo, resulta muy alta. El coeficiente RO es de 0.987. Este valor cercano a uno, comprueba positivamente la hipótesis, es decir, que el equipamiento urbano para la educación, salud y abasto, en general, sí corresponde con el tamaño de población en las 68 ciudades consideradas.

En otras palabras, los criterios utilizados para la localización de los diferentes tipos y niveles de servicios, sí responde a la demanda que genera el tamaño de la población y que conforma los mercados urbanos. No obstante, tales criterios no son necesariamente racionales, ya que si los procesos de emigración rural-urbana y urbana-urbana se acentúan, favoreciendo la concentración descontrolada de la población, y se programa la creación de equipamiento urbano para satisfacer esa demanda, se termina consolidando tal concentración demográfica.

Ciertamente, se debe considerar que la concentración de población también reduce los costos económicos en el otorgamiento de servicios, y que los más especializados es preferible localizarlos en algunos centros urbanos y no en otros, y aunque la concentración demográfica no es negativa en principio; sí resulta conveniente y necesario, ponderar el papel que cumple la ubicación de los servicios para inducir una distribución más racional de la población en el territorio mexicano, especialmente,

en algunas ciudades que se podrían fortalecer para constituirse en destinos alternativos de los emigrantes.

- b) El nivel de centralidad que ejercen las ciudades se cuantifica (solamente para los servicios de educación salud y abasto) sumando los valores ponderados de cada servicio hasta llegar a un valor síntesis, con el cual se ordenan las 68 localidades en orden descendente. En el primer rango, se ubica solamente la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En el segundo rango se encuentran las zonas metropolitanas de las ciudades de Guadalajara, Monterrey y Puebla, las cuales se ubican entre 250 y 500 mil unidades ponderadas de equipamiento; en el tercer rango se clasifican 20 ciudades con valores de 50 a 99 mil unidades; y en el cuarto rango se consideran 34 ciudades más con menos de 50 mil unidades.

La anterior clasificación de ciudades indica el grado de centralidad que ejerce cada una, según la cantidad de equipamiento urbano en educación, salud y abasto de que disponía en 1988. La estructura de dicha clasificación es de tipo piramidal muy similar a la que se obtiene solamente con el tamaño de población.

- c) Si bien es cierto que en términos globales existe una alta correlación entre población y equipamiento para las 68 localidades, también se observan superávit o déficit en muchos casos específicos.

Existen casos como Durango, Toluca, Acapulco, Cuernavaca, Querétaro y Poza Rica, que se colocan en un lugar más alto, de acuerdo con el tamaño de su población, en relación con el equipamiento urbano con que cuentan, este comportamiento indica que en tales ciudades existe un déficit de equipamiento. Ciertamente, estas necesidades son globales, por lo que se debe precisar qué tipo de déficit se presenta y en qué servicio y nivel. Ello es posible ya que se cuenta con toda la información desagregada indispensable para hacerlo.

En el caso extremo opuesto, algunas ciudades cuentan con una cantidad de equipamiento mayor a la que les corresponde por su tamaño de población. Esto no quiere decir que sobren los servicios en el país, sino que algunos centros urbanos disponen de mayor infraestructura en relación con su población, aunque la demanda por servicios que genera esta población, no necesariamente sea satisfecha en su totalidad. Algunas de las ciudades con superávit mayores observados son: Ciudad Obregón, Tuxtla Gutiérrez, Los Mochis, Guaymas y Delicias.

También se presentan otros casos en que la correspondencia entre población y equipamiento es de total o casi total equi-

librio, como en: Monterrey, Puebla, Mexicali, Culiacán, Matamoros, Ensenada, Chilpancingo y Manzanillo.

Se debe insistir que estas comparaciones entre población y equipamiento urbano consideran valores síntesis y que existirán casos en que habrá más infraestructura en educación y menos en salud, pero que al sumarlas se equilibren. En todo caso, ésta es una vía exploratoria para una estrategia nacional de impulso, contención y mantenimiento del equipamiento urbano, en el marco de macroobjetivos como el proceso de desarrollo urbano-regional que se desee promover en México.

La localización de la infraestructura de servicios educativos, de educación y abasto, es un factor más que opera a favor o en contra de un desarrollo territorial más equilibrado. Es necesario por ello, superar algunos errores o dificultades económicas, sociales y técnicas para localizar los futuros servicios en centros urbanos previamente seleccionados en una imagen objetivo de carácter racional y no solamente en función de intereses estatales o municipales. Una planeación de estas características permitiría que las ciudades seleccionadas cumplieran un papel básico como integradoras de espacios regionales alternativos a los ya existentes. La planeación urbano-regional, y especialmente, de los servicios debe contribuir, a modificar la tendencia actual hacia la concentración en algunas zonas metropolitanas de las ciudades mexicanas.

### III

## **Influencia del capital en el reordenamiento territorial**



## NUEVAS JERARQUÍAS TERRITORIALES DEL CAPITAL EN MÉXICO

**Javier Delgadillo Macías\***

### LAS ESTRATEGIAS DEL CAPITAL INTERNACIONAL

El debate teórico sobre el agotamiento del modo capitalista de producción tiene un largo trecho recorrido. Lo cierto es, que a la par con los vaticinios sobre su desmantelamiento, ocurre un fenómeno de refuncionalización arrollador del mismo; la existencia de una superación de etapas o el agotamiento de ciclos funcionales de acumulación, demuestra que todavía se encuentra muy lejana la consolidación de un modelo más perfecto que lo supere.

En su ya prolongado proceso de refuncionalización, el capital adopta diversas estrategias tendientes todas ellas a expandirlo y consolidarlo. Disciplinas como la economía destacan entre las que más se abocan a estudiar este fenómeno, sin embargo los enfoques hasta hoy adoptados y los elementos que dan cuerpo al análisis, resultan insuficientes para explicar dichas estrategias en términos de sus impactos territoriales específicos.

La lógica que sigue la valoración del capital exige un diagnóstico sobre las asignaciones del espacio en términos de las nuevas funciones productivas determinadas por el avance tecnológico, pero sobre todo, por qué selecciona una región y no otra y qué proceso corresponde desarrollar a éstas en términos de lo que se considera la nueva División Internacional del Trabajo.

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, en el Área de Economía del Desarrollo Urbano y Regional.

Ciertamente la internacionalización del capital no es un proceso reciente, en realidad siempre ha estado presente así sea en las relaciones capitalistas más simples entre los países; las regiones también han tenido una asignación que varía desde su especialización productiva primaria, hasta la acción de conferírseles un papel receptor a la implantación de un proceso industrial derivado de las ventajas de sus recursos físicos y humanos. Sin embargo, las estrategias de la internacionalización de capital de hoy en día, contempla matices más complejos y al mismo tiempo más directos, entre otras causas porque las empresas ya no quieren ubicarse en un espacio o región específica que presente ventajas de localización o cierta estabilidad social probada de su fuerza de trabajo. De hecho ya no existen las fronteras nacionales ni "ciertos peligros" sociales, por que la implantación del capital, solamente transnacional en términos de origen, está debidamente sancionada por la política económica de los distintos estados nacionales donde encuentran exactamente las ventajas que les son indispensables, pasando por la normatividad jurídica.

Por ejemplo, en el caso de México, a partir de la entrada en vigor de la Ley sobre Inversiones Extranjeras durante el sexenio pasado, pero incluso desde mucho antes, el capital internacional ya no requiere de buscar por sí mismo un espacio en concreto, ni desarrollar infraestructura en él para implantarse; ahora cuenta con todo el territorio y por lo tanto selecciona las regiones donde visualiza mejores garantías, que en el caso del proceso maquilador tradicional e incluso las empresas de punta, pueden ser las zonas del norte del país, aunque no necesariamente toda vez que se observa un desplazamiento creciente a otras regiones del territorio nacional: en el centro, al sureste o por el occidente. Las ventajas de localización han desaparecido como factor primordial de la reproducción de capital, pero sus efectos entendidos como impactos espaciales en la estructura productiva son justamente los puntos de discusión.

Lo que ocurre hoy en términos de la interrelación *economía y territorio* estriba en una conquista del espacio internacional como campo de valorización del capital que permite el desarrollo de estratégicas combinadas (Ceceña, A. 1989, inédito). La tendencia que parece predominar sobre cualquier otra es la integración de grandes centros multirregionales de producción que borran las fronteras nacionales, pero sobre todo que presentan condiciones para una integración más amplia al mercado mundial, aunque todavía conservando ventajas inmanentes como son el abaratamiento de la mano de obra, los recursos físicos y hasta las menciones fiscales.

La empresa maquiladora tradicional aprovechaba ventajas de localización (es el caso de la franja fronteriza del norte del país cercana a un poderoso país industrial): la estructura de estos centros fabriles podía ser desmontada en tiempos breves, no tenían como centro de irradiación de sus productos al mercado interno de los "territorios ocupados", utilizaban insumos nacionales de manera escasa y no se generaba la más mínima transferencia endógena de tecnología.

El factor tecnológico y las necesidades de expansión de los mercados ha logrado trascender el esquema anterior, a tal grado que el tabú del mercado interno para las empresas transnacionales desaparece cada vez más marcadamente, y si encuentra estratos poblacionales amplios con capacidad adquisitiva, no hay duda en saturar este mercado, independientemente de que, en casos como el de México, los gobiernos alienten un esquema de exportaciones que no tiene sustento real porque no tiene una estructura productiva nacional suficientemente fuerte que lo respalde.

Ciertamente hay la tendencia manifiesta de un agrupamiento diferenciado de las regiones de producción y de comercialización y que, en las primeras, la elección atiende fundamentalmente a las condiciones de mercado de la fuerza de trabajo, y en los segundos a la capacidad adquisitiva de la sociedad o los patrones de distribución del ingreso (Ceceña, A. *idem*). Pero esta situación difícilmente puede sostenerse ante la eliminación sistemática de las barreras comerciales intrarregionales (Mercado Común Europeo, GATT, etcétera).

La asignación de nuevas funciones productivas a las regiones, junto con el rompimiento de su aislamiento derivado del avance tecnológico de las telecomunicaciones y la microelectrónica, no permite ya definir estrategias internas que asignen una función productiva a una región específica; por lo tanto, planes sectoriales y de desarrollo regional, adquieren sólo un carácter indicativo ahora más que nunca. El desarrollo regional, dejado al azar de la temporalidad de las estrategias del capital se encuentra totalmente subordinado por el componente internacional.

#### EL PATRÓN EMERGENTE DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los cambios en toda la esfera de la economía y la sociedad acarreados por la internacionalización del capital se imponen a una velocidad acelerada; en tiempos muy cortos pasamos de un ciclo de obsolescencia, a otro, inducido por los ritmos del avance tecno-

lógico y las necesidades de rotación del capital. El uso del espacio también se modifica proporcionalmente, lo cual indudablemente acarrea cambios sociales de considerable magnitud, medidos en términos de la implantación regional de nuevas especialidades productivas que llevan implícitas distintas calificaciones de la fuerza de trabajo.

Dichas calificaciones no se determinan por el conocimiento alcanzado en un proceso, ni por la destreza sobre el mismo, sino más bien por la disciplina y actitud del trabajador ante las actividades rutinarias y monótonas que requieren las nuevas actividades. Esto provoca en el mediano plazo secuelas adversas considerables ya que al especializar a la fuerza de trabajo en un proceso ajeno a su entorno espacial tradicional, pero además por que el tiempo de vida activa del trabajador en las nuevas empresas es igualmente corto, se genera finalmente una masa trabajadora descalificada y cansada, viniendo a representar una carga social considerable. La internacionalización del capital significa en el caso de las economías dependientes, un traslado de cargas sociales, con todo y que durante el periodo de vida activa del trabajador, las prestaciones sociales que otorgan estas empresas sean relativamente más altas.

Las características de las empresas implantadas, junto a la naturaleza de sus procesos de trabajo, inducen hacia un patrón emergente de ordenamiento territorial, a partir del cual se rompe con la jefatura tradicional intrarregional de los países. Los gobiernos mismos, el de México es uno de ellos, ante la depresión de sus economías y los fuertes compromisos internacionales, hacen todo tipo de esfuerzos por reactivar el desarrollo hacia las regiones más deprimidas en aras de impulsar la desconcentración industrial regional y particularmente de las ciudades sobresaturadas. Finalmente existe la tendencia a conseguir dicho propósito pero por que así conviene a las empresas, aunque lo importante de dilucidar en la *hipoteca* que podemos pagar a futuro, y si es éste el tipo de desarrollo regional que mejor nos conviene, con todo y que sea la fuerza del cambio internacional el que lo está determinando.

Pero cuáles son las diferencias entre el patrón emergente de ordenamiento territorial, en el caso de las economías dependientes, respecto del que todavía observamos desde principios de este siglo y que tardó en consolidarse.

Las funciones asignadas tradicionalmente a las regiones dependían de la disponibilidad y/o abundancia de los recursos naturales existentes. De esta manera en buena parte del territorio latinoamericano y en México, surgieron regiones mineras, petroleras, ar-

tesanales o agrícolas especializadas en algún producto; esta característica prevalecía hasta que ocurría un agotamiento de recursos pero dejaba a la región en posibilidades de cambiar de giro productivo. La población no dependía de la capacitación adquirida en ese proceso para sobrevivir, muy bien podía seguir la misma actividad en otra región o emplearse dentro de la nueva especialización productiva de su región; ciertamente esto no implicaba un desarrollo territorial óptimo, pero al menos garantizaba el arraigo de la población a su lugar de origen.

Sin embargo, a partir de la implantación del proceso de industrialización de mediados de siglo surge en el caso de México, aunque la explicación bien puede ser válida para el resto de países latinoamericanos que experimentaron el mismo patrón económico, un desequilibrio regional que lleva hacia la concentración de la producción industrial en puntos de desarrollo altamente concentradores. Estos puntos concentradores sirven de atracción tanto del capital como de la fuerza de trabajo pero sacrificaban el ritmo de desarrollo del resto de las regiones y los someten a un empobrecimiento gradual.

Junto a ello, el papel del Estado se caracteriza por regular de manera directa los flujos de inversión nacional, la instalación y crecimiento de los centros urbanos regionales y la captación de la inversión externa previamente convenida de forma centralizada.

Esta centralización y concentración de capitales fue determinando formas de organización y tecnología industrial en los principales centros del país, a la vez que fue creando condiciones favorables para la expansión de las actividades del centro, primero, y después para la descentralización de ciertos procesos industriales.

La posibilidad de internalizar regionalmente dichos factores acumulados en el centro nacional parece ofrecer nuevas condiciones para la incorporación del espacio económico a nuevas formas de producción y consumo. Estas condiciones dependen, sin embargo, de las ventajas comparativas que las nuevas localizaciones pueden ofrecer a las empresas o que interesen al gobierno nacional decidido llevar a cabo una política nacional de reducción de los desequilibrios nacionales.



## DESARROLLO REGIONAL FRENTE A LA MODERNIZACIÓN

**Ana García de Fuentes y  
Josefina Morales\***

En la crisis de largo plazo que vive el capitalismo y que ha llevado a una violenta recomposición del capital trasnacional a escala mundial, la región vive nuevas y agudas contradicciones que están redefiniendo su papel en el desarrollo nacional e imponen nuevas modalidades de interrelación con el capital trasnacional y de desarticulación y desintegración con el país en su conjunto.

Evaluar hoy la dialéctica regional y la perspectiva de cada región a una década del próximo milenio, requiere tener presente en el análisis el curso de la crisis nacional, el papel que impone el capital trasnacional a cada región en su estrategia frente a la crisis, y el desenvolvimiento de las contradicciones entre las fuerzas sociales con intereses contrapuestos que buscan definir una alternativa de desarrollo regional.

### LA CRISIS NACIONAL Y SU EXPRESIÓN REGIONAL

Durante la década pasada la crisis que vive nuestro país mostró su carácter global: de la profundidad de la crisis económica a la explosiva manifestación política y social en los últimos años; de la crisis urbana que exhibió el terremoto de 1985 a la gravedad

---

\* Investigadoras del Instituto de Geografía, UNAM.

de los desequilibrios ecológicos. “Con la crisis, los distintos tiempos de los procesos de la naturaleza, la sociedad y la economía se violentan, alteran y entrelazan, multiplicando las contradicciones que inciden en las estructuras territoriales.”

La ley del desarrollo desigual que en esta fase del capitalismo se expresa descarnadamente en nuestros países subdesarrollados, se concretiza en el desigual desarrollo regional que enfrenta y contrapone los intereses regionales, nacionales y transnacionales.

En la estructura económica el proceso de monopolización y recomposición del capital monopolista —estatal, nacional y extranjero— desplaza a capitales de ramas hoy tradicionales y obsoletas —siderurgias, textil, electrodomésticos, comunicaciones— por los de las más dinámicas que giran en torno a la teleinformática y biotecnología; reubica al capital estatal y subordina aún más al capital nacional al extranjero.

La redefinición de la estructura productiva nacional para insertarla en el mercado internacional afecta sensiblemente a los antiguos centros industriales; la larga recesión y la inestable recuperación se expresa en grandes contrastes regionales. Mientras la frontera norte transita por un crecimiento sostenido que atrae la fuerza de trabajo, un acelerado proceso de urbanización y profundos cambios en su estructura social —el peso de las mujeres en el campo de trabajo, nuevos niveles educativos, cambios culturales y mayor peso social de los jóvenes—, la zona centro vive una larga recesión e incluso hay regiones de “pobreza extrema” cuya perspectiva es muy incierta.

De igual manera las manifestaciones de la crisis política y social son encontradas y muestran un aparente desfase regional, pues mientras en algunas entidades parece superarse la crisis política o predominar un largo letargo o reflejo de los movimientos sociales y populares, en otras las confrontaciones entre el movimiento popular y la actual lleva a situaciones de ingobernabilidad.

La agudeza de los desequilibrios ecológicos es mayor en unas regiones que en otras y la naturaleza de los mismos es distinta; en Veracruz, por ejemplo, se enfrentan dos grandes y diferentes problemas —contaminación por los procesos petroquímicos y el riesgo nuclear de Laguna Verde—; en algunas regiones del norte —Tijuana, Ciudad Juárez, La Laguna— el problema de la escasez y contaminación del agua es crucial en su perspectiva de desarrollo.

El entrelazamiento de los distintos planos sociales y naturales en los que hoy se manifiesta esta crisis global, su interacción y las

determinantes en cada región son elementos decisivos en la dialéctica del desarrollo regional.

Precisar en cada región el alcance y las expresiones particulares de la crisis política —descomposición de la estructura de poder y desenvolvimiento del emergente movimiento popular y la diversa organización social— es indispensable, pues del curso de la misma, de la capacidad y organización de los diferentes sectores sociales, depende la perspectiva del desarrollo regional.

#### ESTRATEGIAS E INTERESES QUE DETERMINAN DESARROLLO REGIONAL

La década de los ochenta contribuyó al inicio de un nuevo proceso de transformación de las estructuras regionales a escala mundial. Frente a la crisis de largo plazo que vive el capitalismo, el capital trasnacional eleva a nuevos planos la lucha intermonopolista y se convierte en fuerza determinante de la configuración regional a escala mundial y en el interior de cada país. Las economías nacionales adquieren nuevos niveles de integración dentro de un sistema económico global y sus estructuras regionales se insertan en esta escala trasnacional. Está en gestación una nueva división internacional del trabajo que da origen a nuevas regiones internacionales en los países más desarrollados. Desde el punto de vista territorial la característica fundamental es la nueva escala que la trasnacional impone a la organización del territorio en los distintos niveles.

La recomposición del capital trasnacional en medio de una feroz competencia imperialista ha acelerado la revolución científico-técnica en los procesos productivos y de servicios. Está en curso una profunda transformación de la estructura productiva que incluye el plano territorial, en escala regional, nacional e internacional.

Los cambios tecnológicos dan gran flexibilidad a la localización dispersa de una producción fragmentada.

La fragmentación de los procesos productivos, llevada a sus últimas consecuencias, da origen en los países subdesarrollados a una industrialización parcial, especializada en partes de un proceso —ensamblaje, maquila (cocido, soldado, montado, vestido, pintado, etc.). Estos procesos son realizados por una fuerza de trabajo local de calificación elemental que por su abundancia permite establecer turnos continuos, selección por sexo y edad, y su rápido remplazo. El desarrollo del transporte y las comunicaciones per-

mite integrar y organizar esta producción segmentada y destinada a un mercado mundial.

Ejemplos límite de esta fragmentación y su precaria expresión territorial son los barcos fábrica o maquiladoras que en una travesía oceánica realizan el terminado de un producto o la transformación de ciertas materias primas. Trabajo realizado en condiciones de absoluta falta de protección laboral al estar al margen, en aguas internacionales, de cualquier legislación nacional.

Por otra parte, los niveles de integración financiera, comercial y productiva están llevando a mayores niveles de agregación territorial en términos de mercado. Están creándose nuevas regiones internacionales a partir de los países más desarrollados: la Comunidad Económica Europea (CEE), la Cuenca del Pacífico y el Mercado Común entre Estados Unidos y Canadá.

En contraparte la trasnacional requiere de una mayor fragmentación de los territorios nacionales, más aguda en los territorios de los países subdesarrollados e impide la integración de mercados internacionales entre esos países, tal es el caso de nuestra América Latina.

El concepto de explotación global de una nación se transforma al de explotación intensiva de regiones particulares; se regresa a un nivel superior a los peores momentos del imperialismo.

Las naciones se fragmentan y se crean vínculos de dominación individual con cada región que permiten una explotación más intensiva de la misma, con mecanismos que incluso plantean la compra física de territorios de regiones determinadas para una nueva colonización. A esto se añade el debilitamiento de las fronteras que, como en nuestro caso, de ninguna manera significa una integración real equilibrada a un espacio regional mayor.

La estrategia del capital trasnacional se expresa en tres niveles: a través de la acción directa o indirecta del capital trasnacional —inversión, deuda, tecnología—; del gobierno federal que impulsa una política modernizadora que responde a la estrategia neoliberal, y del gran capital nacional que se subordina en mayor medida al trasnacional. Entre los lineamientos estratégicos del capital trasnacional destacan:

- La desvalorización del capital por medio de la destrucción de la planta productiva alcanzada a fin de crear nuevas condiciones para la acumulación.
- El control de los recursos naturales cuyas reservas son cada vez más limitadas ante la dinámica que adquiere su utilización a los ritmos actuales. El territorio mismo como recurso

estratégico en la Frontera Norte, el petróleo los minerales radioactivos, mares (pesca y recursos minerales), agricultura y ganadería especializada, bosques, etcétera.

- En la industria de la transformación la fragmentación de la producción y su distribución a escala mundial, busca la combinación más favorable de capital y trabajo, de máxima ganancia, en cada parte del proceso apoyados en gran medida en la extracción masiva de plusvalor absoluto y en los bajos precios de la fuerza de trabajo.
- El desplazamiento de los países desarrollados hacia los países subdesarrollados.
- La imposición a través de la deuda externa de una política económica neoliberal que destruye las estructuras productivas y abre los mercados nacionales a la avalancha de la producción transnacional.

El gobierno federal desempeña un papel fundamental como instrumento de la estrategia transnacional. Destacan entre sus líneas de acción las siguientes:

- La llamada política de “modernización”, continuación de la reconversión industrial del sexenio pasado, cuyo objeto es facilitar la nueva reinserción de la economía mexicana en la economía transnacional. El Estado como eje de la reconversión vende, liquida o traspasa sus empresas, destruyendo el inmovilizado capital y, al mismo tiempo, entregando al gran capital el control de recursos y sectores estratégicos.

El Estado abandona su papel productor y orienta su actividad hacia una más eficiente atención de los nuevos requerimientos de infraestructura económica. La eficiencia se logrará —se dice— mediante la concesión de las obras y servicios al capital privado.

- La llamada desregulación que consiste en la modificación y supresión de un gran número de medidas que limitan o dificultan la participación del capital transnacional en sectores específicos; en general medidas antaño proteccionistas del capital nacional y de determinados sectores sociales (ejidal, cooperativo, causante menor, pequeño y mediano productor, etcétera).
- La drástica reducción e incluso eliminación de subsidios a la alimentación popular, a la educación y salud, que abarataron la reproducción de la fuerza de trabajo y en gran medida fue-

ron obtenidos después de grandes luchas sociales a partir de la revolución de 1910.

- Con la apertura indiscriminada del mercado nacional, rápidamente quedarán fuera de competencia grandes sectores y se logrará una más acelerada concentración del capital hacia actividades orientadas al mercado exterior.
- Se crea la base jurídica que facilita la penetración regional del capital trasnacional. Se descentralizan al municipio funciones hasta ahora federales: educación, salud, construcción de infraestructura económica; descentralización sin recursos económicos por lo que los gobiernos locales quedan frente a la fuerza superior del capital monopolista, trasnacional y nacional. Esta descentralización se realiza en un contexto en que lo regional y local se insertan en un desarrollo trasnacional y no nacional. Se incrementa la competencia entre regiones como un medio de abatir salarios, costos sociales, impuestos y servicios. Cada región compite individualmente para atraer el capital trasnacional.
- Desintegrar la estructura productiva alcanzada requiere también de una recomposición de las fuerzas políticas en el poder. Es necesario desplazar a las fuerzas que fueron el eje del sistema anterior: la CT, la CNC y la vieja dirigencia priista que ha detentado por décadas el poder en cada región del país. Destaca el desplazamiento de las que mantuvieron el control del movimiento obrero, ya muy anquilosadas y debilitadas por la crisis e incapaces de enfrentar los requerimientos de expulsión de mano de obra y redefinición de las relaciones laborales, necesarias para la transformación en proceso.

El capital monopolista que logró integrar alrededor de 40 grupos financieros en la primera fase de la crisis que culminó con el *boom* petrolero, en los últimos años recesivos ha vivido una acelerada recomposición. Resuelto en gran medida su endeudamiento externo de 20 mil millones de dólares vía la intermediación estatal, asegurando un nuevo mercado financiero después de la nacionalización de la banca, con la intermediación del mercado de valores y las especulativas casas de bolsa, se aceleró la recomposición de los grandes grupos. Hay cambios en la propiedad del capital, una mayor injerencia del capital extranjero, y cambios en su propia estructura económica con el abandono de ciertas ramas, concentración en actividades de exportación, y el desplazamiento de grandes recursos hacia actividades especulativas o improductivas.

La estrategia de ese capital monopolista no es competir frente al capital transnacional y defender el mercado nacional; su objetivo es convertirse en socio menor y reubicarse hacia sectores de rápida ganancia. Hoy se dirigen hacia la construcción de infraestructura concesionada por el Estado, construcción de parques maquiladores, hoteles, oficinas; especulación financiera y servicios de apoyo a las empresas; importación y comercialización de mercancías de consumo, más que a su fabricación. Su producción industrial la destinan en gran medida hacia el mercado exterior, fortaleciendo su participación en la petroquímica —básica y secundaria—, minería, materiales de construcción y maquiladoras.

#### CONTRADICCIONES EN EL DESARROLLO REGIONAL

Las contradicciones que lleva consigo la recomposición del capital en la búsqueda de salida a la crisis tienen expresiones muy concretas en regiones privilegiadas para la estrategia modernizadora. Impulsa la recomposición de las fuerzas políticas en el poder desplazando a sus viejos aliados que ejercían el control político sobre diversos sectores sociales. El costo social de proyecto es un detonante de la crisis política.

La duplicación de la inversión extranjera directa en los últimos siete años —de 12 000 millones de dólares a más de 24 000 millones— se manifiesta en una mayor injerencia del capital extranjero en antiguos centros productores que tuvieron como eje del desarrollo al capital estatal. Esta nueva penetración va precedida de desempleo, intensificación de las cargas de trabajo, violación de derechos y prestaciones sindicales, cierre de fábricas, emigración creciente, etc. Condiciones exigidas por el capital transnacional para modernizar los procesos de trabajo y reorientar la producción industrial hacia el exterior.

La recomposición y reubicación del capital monopolista nacional hacia actividades exportadoras, especulativas, rentistas y de infraestructura, con una mayor asociación subordinada al capital extranjero, multiplican las contradicciones entre los mismos capitales monopolistas, con la actividad estatal por mayores concesiones y con los capitales regionales. Ilustra lo anterior la reorientación de los grupos de Chihuahua que han acelerado el crecimiento de Ciudad Juárez y dejado atrás a la capital de esa entidad; la reestructuración de Alfa, el crecimiento de Luismin en la minería, la conformación de nuevos grupos. Se multiplica la expansión territorial de los grupos comerciales de carácter nacional como Aurre-

rá, Gigante, Liverpool, o de carácter regional como Soria en el norte del país y se desplaza a capitales regionales y locales, además de afectar grandemente a los pequeños comerciantes.

La nueva participación del capital privado en la infraestructura de transporte por la concesión de las supercarreteras está modificando la red nacional de carreteras organizada centralmente en los años cincuenta. Destaca el objetivo de abrir las comunicaciones hacia el Pacífico cruzando la sierra en Sonora y Chihuahua; la red de carreteras que atravesará el estado en el programa Chihuahua 2000 acelerando la comunicación hacia la frontera norte, la modernización de carreteras hacia el Pacífico en el centro o las vías super rápidas que comunicarán la ciudad de México con Acaapulco, Morelia y Puebla. Los elevados costos de estos servicios afectaron a los mercados regionales.

El abandono de subsidios a los bienes y servicios del sector público y la consecuente elevación de precios, la "miscelánea fiscal" que persigue aumentar los recursos federales vía la recaudación impositiva generalizada, incide desigualmente en los sectores medios y más empobrecidos, ahondando las diferencias regionales. Esta política refuerza al descontento político con el gobierno federal que es más profunda en los estados fronterizos del norte y en Yucatán y se exhibe en pugnas entre distintos niveles de gobierno. La primera elección de un gobernador panista en Baja California y los amparos municipales contra la Compañía Federal de Electricidad, ilustran esta situación.

La crisis política muestra ya la fractura de la vieja estructura de poder que se reproducía con sus características regionales —caciques, charrismo, *cosa nostra*... Pero esta vieja estructura no ha sido desplazada del todo por los nuevos grupos de poder en formación. La pugna en el interior de la clase dominante y en su estructura de poder se exhiben en cada proceso electoral regional.

La emergencia de nuevos sectores sociales que no tuvieron cabida de representación y menos de satisfacción de sus necesidades y demandas democráticas en esta anquilosada y autoritaria estructura de poder, se ha expresado de diversas formas en un nuevo nivel de la lucha popular con la multiplicación de movimientos sociales.

En los últimos 20 años se fueron gestando estos diversos movimientos: el movimiento urbano popular se expresó en las ciudades de transformaciones aceleradas: Cuernavaca, Puebla, Monterrey, Chihuahua, León, Distrito Federal.

El movimiento sindical también se manifestó regionalmente en Mérida, Chihuahua, Morelos, Querétaro, Pachuca, Puebla, Lá-

zaro Cárdenas, Tula, Ciudad Sahagún, Morelos, D.F. y Estado de México, donde predominaron las luchas entre trabajadores y el capital monopolista estatal y trasnacional. El movimiento magisterial nace en Oaxaca y Chiapas y adquiere gran fuerza en el D.F. La lucha campesina corre paralela con una reivindicación histórica de los indígenas en Michoacán, Oaxaca, Chiapas, Hidalgo; se mantiene la lucha por la tierra y surge la lucha de los jornaleros agrícolas y la defensa de los precios de garantía y la lucha por los recursos financieros.

Los movimientos ecologistas van ganando fuerza regional y se convierten en importantes interlocutores sociales. Los jóvenes recuperan el movimiento estudiantil y tienen nuevas formas de expresión y lucha social en las ciudades. Crecen las organizaciones de mujeres y por la defensa de los derechos humanos.

La lucha electoral de 1988 condensó y aglutinó esos dispersos movimientos y cambió la geografía política del país.

La descomposición de ese sistema de poder acelerada por la emergencia de este nuevo movimiento popular se enfrenta a su vez al intento de modernización oficial, a la recomposición de fuerzas políticas que requiere la implantación del proyecto neoliberal, desplaza viejas fuerzas por nuevos representantes de los grandes capitales o lacayos transitorios que no tienen poder real. Estas fuerzas sociales, económicas y políticas en confrontación en cada región del país luchan por imponer un desarrollo regional en función de sus respectivos intereses.

## REGIÓN MODERNIZADORA

El elemento clave para interpretar el nuevo ordenamiento territorial de la economía es el cambio de escala espacial en que están operando las fuerzas dominantes en el proceso. En las décadas pasadas el desarrollo del capitalismo monopolista de Estado alcanzó en México un alto nivel de monopolización en sus grupos dominantes de escala nacional; su impacto territorial llevó a reorganizar el espacio con esa lógica, modificando y subordinando las estructuras creadas hasta entonces por los grupos regionales y privilegiando las regiones vinculadas a los principales mercados nacionales.

Vivimos el paso, ahora, a una escala trasnacional que está rompiendo nuevamente la estructura territorial alcanzada para insertar los fragmentos en una lógica territorial de escala global.

En esta nueva estructura territorial en gestación la industria tiene poca cabida, no cuenta con un apartado en el Plan Nacional

de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, éste muy poco definido: ¿Qué tipo de industrias concretas pueden desarrollarse en el país en este enfoque de alta especialización y producción exclusiva para el mercado exterior enfrentando la competencia internacional?

Industrialmente, fuera del bajo precio de la mano de obra, tenemos muy pocas ventajas comparativas. Una de ellas es el potencial petrolero y petroquímico, reserva estratégica explotada intensivamente para un mercado con precios bajos; otra es la extracción minera ahora en búsqueda de materiales radioactivos.

En la industria de transformación se parte de una planta industrial obsoleta e ineficiente, costosa por sus contratos colectivos y por sus corruptas dirigencias sindicales. Ciertos sectores como el ensamblaje automotriz se reubican en el norte con vistas al mercado externo.

En el sector agropecuario la reorientación más intensiva hacia la exportación acelera el abandono de la producción para el mercado interno. A la importación de granos básicos se añade ahora la de azúcar —privatizada y dedicada al abasto industrial de bebidas y alimento— e incluso la de carne para el reducido sector que la consume.

El desabasto en aras de la competitividad incide en la desarticulación regional, surgen nuevos circuitos de distribución de mercancías que vinculan los grandes centros urbanos con el exterior directamente, y deprimen las regiones de producción que los abastecían, debilitando sus vínculos internos.

Con estos elementos empieza a definirse la nueva especialización productiva: maquila —procesos de un nivel primario, parcial y frágil de industrialización, turismo, petróleo, petroquímica, minería estratégica, actividades agropecuarias de exportación. Ésta define a su vez nuevas regiones articuladas directamente al exterior.

Esta estrategia privilegia ciertas funciones en los grandes centros urbanos hasta ahora vinculados a la industria de transformación y al abastecimiento interno de bienes de consumo (México, Guadalajara, Puebla y Querétaro). Aparentemente pasarán a cubrir funciones financieras, de servicios, investigación, desarrollo tecnológico. Las medidas llevan consigo la quiebra paulatina de la industria no competitiva, el mediano y el pequeño comercio, y por otra, el encarecimiento del costo de la vida, particularmente en la ciudad de México.

Esta transformación se vislumbra en medio de grandes contradicciones; las condiciones de vida en la ciudad se harán más difíciles para un sector de la población —competencia por el empleo,

por el agua, por los servicios en general y mayor marginación social—; lo que en principio contribuirá a la expulsión de población. Paralelamente se observa un reforzamiento del papel centralizador de la ciudad y en general de la zona centro, proyectos viales de gran envergadura, por ejemplo. Frente a esto, las alternativas reales de emigración para la población son muy limitadas y competidas frente a la expulsión rural que generará la modernización y desregulación en el campo. Lo único viable es la reproducción de grandes centros marginales de manera concéntrica en torno a estas y otras ciudades.

Con la descentralización se busca romper la histórica contracción de nuestro país; esta descentralización no se plantea como un proceso articulado nacionalmente que lleve a una mejor distribución de la producción, del bienestar, del poder; surge en un enfoque de fragmentación interna disfrazado por un discurso de desarrollo regional autónomo que busca reinscripción de cada región individual en la nueva estructura económica.

La estrategia trasnacional con el apoyo de las políticas modernizadoras del gobierno federal y con la subordinación del gran capital nacional llevará al país a un proceso de fragmentación de su estructura regional y de desintegración nacional, agravado esto último por su estratégica posición en frontera con Estados Unidos.

En este proceso la economía de las nuevas regiones en gestación muestra ya sus graves limitaciones y contradicciones. Los estados del norte basan su industrialización en la maquila y el ensamblaje, producciones de complemento a economías externas con fuerte presión competitiva y fácilmente sustituibles por otros espacios de producción en el contexto global. Sus ciudades, con muy elevadas tasas de crecimiento de población, enfrentan los problemas de limitación y competencia por el agua en esta árida región, aunados a los problemas urbanos provocados por su anárquico crecimiento y los problemas sociales creados por una oferta de empleos selectiva basada en mano de obra femenina y joven.

Los puertos industriales y centros de producción petroquímica: Altamira, Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas, en menor medida Salina Cruz, presentan problemas de contaminación muy graves a más de los urbanos ya descritos, debido a su rápido y anárquico crecimiento.

#### HACIA UNA ALTERNATIVA DE DESARROLLO REGIONAL Y NACIONAL

Frente a lo anterior no hay una propuesta completamente estructurada, se plantean problemas parciales y predomina el rechazo

a procesos que evidentemente agudizan los problemas regionales. A nuestro juicio es necesario trabajar en el análisis teórico para configurar una alternativa de desarrollo regional que considerando la escala en que operan las fuerzas dominantes brinde elementos a los sectores afectados para plantear un espacio ordenado de manera más racional conjugando la eficiencia económica con una mayor proporcionalidad territorial en la satisfacción de las demandas de la sociedad en su conjunto.

La lucha de clases se expresa, en la división territorial de la economía, como una lucha de escalas de decisión, en la cual indudablemente, los sectores dominantes optan por la subordinación a los intereses de las fuerzas de escala más global y abandonan con mucha facilidad la lucha por la defensa de los intereses vinculados a su propia región.

Este problema de fuerzas que operan a distinta escala se expresa claramente en los contradictorios criterios que han dominado la lógica sectorial y territorial en distintos momentos:

Autosuficiencia productiva contra especialización.

Producción primaria contra producción industrial como base para el desarrollo.

Proteccionismo económico frente a liberalismo.

Desarrollo urbano en oposición al desarrollo rural.

Conservación contra explotación de recursos.

Establecer el justo medio, plantear el desarrollo de la región como parte del desarrollo de un sistema mayor presupone replantear explícitamente el papel que desempeña para ese conjunto y el beneficio o perjuicio que recibirá del desarrollo logrado por el sistema global. El desarrollo regional no es sólo un problema de distribución territorial de las inversiones, aunque evidentemente, es necesario recordar en el contexto actual, que también es un problema de apropiación, de distribución en la sociedad y en el territorio de los rendimientos de dichas inversiones. Es también un problema de conservación del medio, de agotamiento de recursos.

El agua, recurso muy escaso en el norte mexicano es un aspecto a considerar; la creciente demanda urbana en las ciudades maquiladoras no sólo entra en competencia con el uso agrícola, puede significar en un plazo muy breve el agotamiento de los mantos, pues se extraen muy por encima de los niveles de recarga. Para los planes globales no tiene importancia pues el costo de traslado e instalación es mínimo, no así para la región y la nación. Otro problema fundamental es el costo de la energía termoeléctrica y carboeléctrica y como se subsidia con ellos a la producción y a la misma exportación de energía.

Finalmente, en el contexto de integración de grandes bloques regionales, una verdadera especialización de nuestras regiones no pueden partir de su fragmentación; ésta sólo puede concebirse con una mayor y más equilibrada integración a escala nacional y latinoamericana.



## FACTORES EXTERNOS EN EL DESARROLLO REGIONAL: INDUSTRIA MAQUILADORA

**Manuel Pacheco Martínez\***

Agradezco en nombre del licenciado Alfredo Prado Robles, director de Desarrollo Regional e Industria Maquiladora, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la gentil invitación por parte del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México para participar en este importante Seminario sobre Teoría y Práctica del Desarrollo Regional.

La dinámica actual del desarrollo internacional tiene como una de sus principales características la creciente realización de intercambios económicos y comerciales entre los países sobre la base de la utilización de las ventajas comparativas y recursos naturales y humanos.

Esta situación ha propiciado el desplazamiento de inversiones por parte de los países desarrollados hacia aquellos menos avanzados a través de mecanismos, tales como las inversiones extranjeras directas y el establecimiento de empresas, que llevan a cabo segmentos o etapas de procesos productivos que generalmente finalizan en las plantas industriales de los países más avanzados.

En este marco se ubica el surgimiento de empresas intensivas en mano de obra dirigidas a realizar básicamente operaciones de reparación, ensamble y fabricación de componentes y bienes in-

---

\* Jefe del Departamento de Fomento de la Dirección General de la Industria Mediana y Pequeña y de Desarrollo Nacional de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

termedios, utilizando generalmente insumos y activos fijos procedentes del país comprador del producto final.

En México, la industria maquiladora surge en una época en que una determinada región del país, la frontera norte, demandaba ocupación urgente de la mano de obra excedente que resultó de la terminación en 1964, del programa de braceros, anteriormente convenido entre México y Estados Unidos.

Surge, de acuerdo a lo anterior, como una alternativa para la generación de empleo y divisas. Bajo estas circunstancias en 1965 se instalan las primeras plantas maquiladoras en la frontera norte de nuestro país, se establecieron 12 empresas que dieron ocupación a aproximadamente 3 000 trabajadores, cifra que aumentó a 152 establecimientos con 17 000 empleos generados en 1969.

En la década de los años setenta el crecimiento de la industria maquiladora se sustenta en el aprovechamiento de las coyunturas que la competencia entre los países desarrollados generaba, propiciada por la disminución de los niveles generales de la productividad de la industria norteamericana y la elevación de estos mismos niveles en las industrias de Japón y Europa.

Este hecho se confirma con la creciente presencia de inversiones norteamericanas y la orientación prioritaria de estas actividades hacia el giro de las manufacturas electrónicas y textiles, en las cuales la estructura industrial de Estados Unidos se había visto más frecuentemente amenazada.

Con el propósito de aprovechar las ventajas que en términos de costo de transporte, tiempo de entrega y mano de obra, ofrece la colindancia geográfica con Estados Unidos, estas empresas optaron por establecerse en la zona fronteriza norte de nuestro país. Lo anterior, no obstante que a partir de 1972 el gobierno federal, a través del Código aduanero en su artículo 321, permitió la operación de estas empresas en cualquier lugar de la República Mexicana, excepto en aquellas ciudades de alta concentración industrial.

El notable crecimiento de la industria maquiladora en esta región ha transformado paulatinamente la estructura económica de la zona, afectando también la configuración social e influyendo de forma determinante en la presencia de movimientos migratorios y nuevos desarrollos urbanos.

No obstante lo anterior, este crecimiento no ha promovido un desarrollo regional equilibrado y ha operado fundamentalmente como respuesta a coyunturas favorables de los mercados norteamericano y regional. Prueba de ello, es que en la frontera norte, el proceso de industrialización se ha concentrado sólo en algunas

ciudades como es el caso de Tijuana, Mexicali, Cd. Juárez y Matamoros.

De esta manera, el factor externo de la industria maquiladora y las inversiones en México a través de ella, han desempeñado un importante papel como elemento de impulso al crecimiento de algunas zonas del país.

Con la publicación por parte del gobierno federal, del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, el 15 de agosto de 1983, se define la orientación de este sector en función de los objetivos nacionales de integración y articulación de la actividad económica.

A los objetivos iniciales de generación de empleo y divisas se agregan los de favorecer la función de esta industria como factor de impulso al desarrollo regional, incrementar su vinculación con el resto de la actividad económica nacional, y fortalecerla como mecanismo introductor y promotor de desarrollo e innovaciones tecnológicas. Asimismo, se determinó la no existencia de restricciones para la inversión extranjera en esta industria.

Adicionalmente, el gobierno federal durante la administración pasada precisó prioridades en relación con los objetivos generales de la política de fomento a este sector. Al respecto la labor de promoción se dirigió a: impulsar el establecimiento de un mayor número de empresas maquiladoras en regiones diferentes a la franja fronteriza norte; a promover una mayor utilización de la capacidad instalada ociosa en las operaciones de maquila, y a fomentar la subcontratación de procesos de manufactura.

Bajo estos lineamientos de política y por la dinámica propia de sus actividades vinculadas a los mercados de exportación, la industria maquiladora ha logrado un crecimiento acelerado y sostenido que la sitúa como uno de los sectores industriales más dinámicos en la economía nacional.

Este comportamiento permite observar que de 1983 a 1988 se duplicó el número de empresas maquiladoras, pasando de 629 a 1 490 respectivamente; igualmente, se ha duplicado el número de fuentes de ocupación que asciende para 1988 a 389 mil empleos, cifra equivalente al 17.4% del empleo en el sector manufacturero.

La generación de divisas del sector muestra un crecimiento de 115% en el periodo de referencia, alcanzando en 1988 los 2 337 millones de dólares, equivalente al 7.2% del total de ingresos en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Hasta agosto de 1989 hay 1 699 empresas en operación con un empleo generado de 443 mil personas y una generación de divisas que asciende a 2 018 millones de dólares.

Regionalmente, la industria maquiladora se sigue concentrando en las principales ciudades de la frontera norte del país. Sin embargo, es importante señalar que esta tendencia ha empezado a revertirse en los últimos años, a la fecha el 80% del total nacional se ubica en esta región, contrastando con el 89% existente en 1983.

Del total fronterizo señalado, las ciudades de Tijuana, Cd. Juárez, Matamoros y Mexicali concentran el 70% de las empresas y el 71% de empleo generado.

Es oportuno señalar, también, que debido a las oportunidades de infraestructura servicios y dotación de mano de obra se ha incrementado el número de empresas maquiladoras en algunas ciudades del interior del país, tales como Chihuahua, Monterrey, Gómez Palacio, Guadalajara, La Paz y Mérida.

Este proceso de desconcentración regional de la industria maquiladora es aún incipiente, por lo que se hace necesario promover aún más las operaciones del sector en todo el país. Esta necesidad adquiere relevancia si consideramos que la perspectiva tecnológica, industrial y comercial, sujeta a una fuerte competencia internacional, demanda que esta industria incremente sus aportaciones al país dentro de un horizonte de creciente compatibilidad con los objetivos nacionales de desarrollo industrial, comercio exterior y desarrollo regional equilibrado.

Con el propósito de optimizar los beneficios del sector a la economía nacional y lograr los objetivos señalados, el gobierno federal actualmente en funciones, publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de diciembre próximo pasado un nuevo decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de exportación.

De acuerdo a esta legislación, la perspectiva y la política del gobierno federal se dirigen a consolidar el desarrollo del sector en la región fronteriza norte sin presionar más allá de las posibilidades reales y de los recursos disponibles en el suministro de servicios básicos e infraestructura, y procurando no afectar negativamente los programas y las expectativas de desarrollo urbano y social de las localidades fronterizas.

En el interior del país se impulsará la inversión en operaciones de maquila particularmente en aquellas regiones en las que existe una mayor oferta de empleo sin ocupación y en las que se cuenta con infraestructura mínima o por lo menos para desarrollarla. Asimismo, se fomentarán actividades de maquila que ofrezcan mayores posibilidades de incorporación de insumos nacionales, en zonas dotadas de recursos y materias primas correspondientes.

La competencia internacional y la apertura externa de la economía nacional reclaman la diversificación de nuestra estructura exportadora y de los mercados. En este sentido, el fomento a la Industria Maquiladora considera el apoyo a proyectos que signifiquen penetración de nuevos mercados en condiciones competitivas.

México está inserto en un mundo económicamente independiente, por lo tanto el desarrollo de la industria maquiladora no debe circunscribirse ni a las actividades tradicionales, ni a un solo mercado, ni a una sola región. El comercio del mundo es más amplio y la economía nacional en su totalidad constituye una extensa plataforma que debe aprovecharse para el acceso a los mercados de otros continentes.

De acuerdo a ello, se mantendrá una atención prioritaria para el mejor aprovechamiento y utilización de nuestros recursos a través de la industria maquiladora, ya que para el actual gobierno esta industria es una opción real de complementariedad productiva y no solamente una oportunidad de generación de empleo y divisas.

Deseo externar finalmente que nuestro esquema de maquila responde a la realidad nacional y es un ingrediente básico de nuestro proceso de industrialización y desarrollo regional.



# ESTRUCTURACIÓN-REESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ TERMINAL EN MÉXICO. TENDENCIAS RECIENTES

**Sergio González López\***

Desde la década de los setenta, derivado del agotamiento del ciclo expansivo de la economía capitalista a escala mundial desarrollado a partir del periodo posbélico de los cuarenta, la crisis del sistema ha sido la tónica imperante, afectando con desigual agudeza a los diferentes países, en un primer momento a los países desarrollados y en un segundo a los subdesarrollados. Para enfrentar la contracción o retroceso de las tasas de ganancia (realizadas y de sus expectativas), de los niveles de inversión y de producción, desde mediados de los setenta está emergiendo un nuevo patrón de acumulación sustentado principalmente en la incorporación de innovaciones tecnológicas y transformaciones en el proceso de producción, en nuevas formas de acuerdos y de competencia entre gobiernos, empresas y entre ambos, así como de confrontación con el trabajo.

Hasta la fecha, los alcances de este proceso de reestructuración han sido desiguales entre los diferentes países, ramas económicas y agentes sociales. Para el primer caso, los países más desarrollados incluso en los últimos años han recuperado sus ritmos de crecimiento económico y acrecentado su participación en el comercio

---

\* Profesor de tiempo completo de la Escuela de Planeación Urbana Regional de la UAEM.

mundial. Simultáneamente, a su interior, se nota un retroceso en la casi absoluta hegemonía norteamericana, ante el despunte de otras economías como la japonesa y la alemana. Para los países subdesarrollados, a pesar de entrar tardíamente a la crisis generalizada (finales de los setenta y principios de los ochenta), ésta ha sido devastadora y aún los afecta gravemente, sin mostrarse visos de poder superarla a corto y mediano plazos. Donde en un número creciente de ellos, entre los cuales se encuentra México, están cobrando fuerza políticas económicas de corte neoliberal que privilegian la rectoría del mercado y la apertura externa, así como el rechazo a la intervención estatal en la economía.

En lo que respecta a las ramas productivas, han descollado aquellas que han podido desarrollar y/o incorporar los avances e innovaciones tecnológicas y nuevas formas de administración del trabajo, tal es el caso de las industrias eléctrica, electrónica, automotriz y la biotecnología, entre otras. Asimismo, entre las empresas son cada vez más frecuentes y trascendentes cuantitativa y cualitativamente los procesos de centralización, interpretación y coinversión para, ante una creciente competencia, aprovechar las mayores ventajas tecnológicas, productivas y comerciales de las empresas involucradas, para acceder a nuevos mercados o superar las barreras comerciales o laborales de los diferentes países. En este sentido, las empresas trasnacionales desempeñan el papel dominante y la "nacionalidad" de las mismas se difuma tendencialmente.

Los procesos delineados a muy grandes rasgos, así como muchos otros no mencionados, por supuesto no son independientes entre sí, sino constituyen una compleja combinación, a la cual se le ha denominado como la "nueva división internacional", sobre los cuales existen múltiples interpretaciones y énfasis. Para este trabajo por considerar que es el capital en cuanto relación social el elemento dominante, la noción utilizada será "nueva división internacional del capital" (NDIC).

#### PLANTEAMIENTOS GENERALES SOBRE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

Las consideraciones presentadas es necesario tenerlas en la mente por el carácter trasnacional de esta industria, sin las cuales su reestructuración, formas y elementos explicativos, serían parciales y no lograrían plasmar sus principales determinantes. En este sentido, los rasgos más relevantes de la industria automotriz terminal en México durante la presente década son: creciente trasnacionalización y orientación de su producción (automotores y motores)

hacia el mercado norteamericano; incorporación de innovaciones tecnológicas y nuevas formas de administración y calificación del trabajo, y desarrollo del norte del país como territorio privilegiado para la producción. Esto, propiciado por un cambio de estrategia de las grandes trasnacionales a escala mundial que, para el caso mexicano, se expresa en su creciente utilización como plataforma para la exportación, como señalan Arteaga y Michely (1987: 75) "una especialización productiva subordinada, derivada del desarrollo de la estructura de competencia en el más importante espacio mundial de consumo, que es Estados Unidos".

El objetivo del presente trabajo es avanzar en el análisis de las determinaciones que explican la reestructuración territorial reciente de la industria automotriz terminal en México y la función que desempeña el territorio, en este proceso.

Para tal efecto, tomaré como eje expositivo de la estructuración-reestructuración automotriz (tecnológica, laboral y territorial) al desarrollo desigual de las exportaciones "mexicanas", en tanto uno de los momentos del patrón de acumulación (producción-realización-acumulación) en que se expresan con particular nitidez los cambios estratégicos de las trasnacionales sobre la inserción del país en la NDIC y los cambios de localización de las plantas en el territorio nacional.

Si bien las exportaciones automotrices no se inician en los ochenta, es en esta década cuando adquieren un carácter relevante en la estrategia de las empresas terminales y de su patrón de acumulación. En las exportaciones se notan dos grandes fases que entre sí muestran claras diferencias. La primera, de 1965 a 1981, caracterizada por su escaso volumen y gran dependencia al proceso de acumulación nacional; la segunda, de 1982 a la fecha, caracterizada por los grandes volúmenes y alta proporción en la producción global automotriz y por tanto, su creciente dependencia a los ritmos y requisitos impuestos por los mercados externos. Veámoslas con algún detalle.

#### CONCENTRACIÓN TERRITORIAL AMPLIADA, SUBORDINACIÓN DE LAS EXPORTACIONES AL MERCADO INTERNO Y EXPANSIÓN DE LA ECONOMÍA NACIONAL

La primera fase se inicia con el primer envío de motores de gasolina al extranjero por parte de Chrysler, producido en su recién inaugurada planta en Toluca. Este paso es seguido por Volkswagen en 1968 que exporta piezas y partes, y Nissan que exporta motores

hacia Chile. Posteriormente seguirían las demás empresas, por otra parte, la exportación de automotores terminados la inicia Volkswagen en 1971.

En 1965 las exportaciones automotrices fueron de 5.7 millones de dólares, para 1981 de 344.9 millones y en 1987 alcanzaron la cifra de 2 763.1 millones. En este lapso es significativo el comportamiento desigual de las exportaciones automotrices en periodos de agudización de la crisis nacional, mientras que en la de 1975-1976 fueron en promedio de sólo 8.3 millones contra los 44.7 alcanzados en años críticos de 1982-1983 y 1986 mínimamente se vio afectada su tendencia ascendente.

Las exportaciones automotrices en los sesenta y setenta fueron ante todo una muestra de la flexibilidad y capacidad de las empresas trasnacionales en combinar sus estrategias con los requerimientos estatales de incrementar los grados de integración nacional de la rama para, supuestamente, nivelar su elevado déficit comercial.

En efecto, el decreto de 1962 establecía la restricción a las importaciones de motores a partir del año de 1964, condición que sólo pudo ser cubierta por las trasnacionales y Dina (empresa estatal), mientras que las demás existentes en ese momento, predominantemente de capital nacional, dejaron de operar. Con ello, el Estado promovió un proceso de centralización-concentración del capital automotriz, al absorber las empresas sobrevivientes el mercado dejado por las otras, además de ello realizó fuertes inversiones en nuevas plantas para fabricar motores y elevar sus capacidades de ensamble de automotores.

Para explicar lo señalado es fundamental partir de la premisa que el interés de las trasnacionales hacia México era el de participar en su mercado interno y éste era creciente por encontrarse la economía nacional en una larga fase expansiva, así la estrategia asumida para tal efecto fue aceptar el requerimiento estatal de fabricar motores, y no ceder a otros como la estandarización de motores y transmisiones, límites a la producción, congelación de modelos, participación de capital mexicano en las empresas, etc. Esto no significó trastocar su lógica de operación hacia el país sino adecuar para su favor las nuevas condiciones, implicando incluso que el objetivo estatal de nivelar la balanza comercial automotriz no se alcanzara; lográndose sólo hasta los ochenta cuando dicha lógica se modifica, al concebirse al país como plataforma para la exportación.

La adecuación para su favor también se expresó territorialmente. La nueva fase de acumulación automotriz se soportó crecientemente en nuevas plantas localizadas en ciudades próximas a la de

México, como Puebla, Cuernavaca y Toluca-Lerma y la consolidación de Sahagún. A esta relocalización diversos autores la conciben como "desconcentración", sin embargo, creo que en realidad se trató de un proceso de expansión de la concentración que originalmente tuvo como asiento a la ciudad de México, y que incorporó áreas próximas bajo una misma lógica, la producción para el mercado interno. Constituyéndose en una zona ampliada de la concentración automotriz original, o concentración ampliada territorialmente en la que se implican producción-realización-acumulación y no una área diferente como lo supondría la connotación de "desconcentración", sino homogénea a través de la utilización y/o creación diferenciada de condiciones generales de la producción y de la fuerza de trabajo.

Oliveira (1982: 30) plantea que "la cara interna del imperialismo es esa tendencia incoercible a la homogeneización del espacio económico, mientras que su cara externa en la mayoría de los casos no sólo aprovecha las diferencias regionales reales sino que las crea para su propio provecho". Dicha hipótesis explicativa parece confirmarse en el caso de la industria automotriz terminal en México, en sus fases territoriales de concentración ampliada y de "concentración fronteriza", esta última la desarrollaré posteriormente, por el momento concentrémonos en la primera.

En la fase de concentración ampliada, la homogeneización territorial de la llamada "región central del país" tuvo como principales determinantes generales un patrón de acumulación nacional orientado hacia el mercado interno desarrollado fundamentalmente desde los años cuarenta, y que tenía como espacio hegemónico de producción-realización-acumulación, a la ciudad de México y la creación de condiciones generales de la producción (autopistas, líneas de alta tensión, poliductos y áreas industriales) en esta ciudad y otras próximas a ella; con respecto a éstas, las obras se desarrollaron fundamentalmente en los años sesenta.

Dichas "condiciones o ventajas relativas" fueron aprovechadas por múltiples empresas de diversas ramas, entre ellas las automotrices, impactando los ritmos y composiciones de industrialización de las ciudades involucradas. Es precisamente en los sesenta cuando se da un acelerado proceso de industrialización-urbanización en Puebla, Toluca y Cuernavaca dirigido por empresas de capital no local, donde la industria automotriz se constituye en la rama más importante de dichas ciudades.

Combinada con la homogeneización señalada, las empresas terminales aprovechan y crean diferencias dentro del "espacio" de concentración ampliada, principalmente en lo que respecta a

la organización sindical y a los salarios de sus trabajadores, ambas estrechamente relacionadas entre sí, la primera posibilitando a la segunda. Este aspecto ha sido tratado exhaustivamente por otros autores, por lo cual sólo señalaré dos casos ilustrativos: en 1965, a punto de iniciar operaciones la planta de motores de General Motors en Toluca, la empresa consigue eliminar la cláusula 5a. del Contrato Colectivo de Trabajo, en la que se estipulaba que cualquier planta que creara estaría bajo la jurisdicción de dicho contrato. Antes de desaparecer VAM, las revisiones contractuales se registraban alternativamente en el Distrito Federal y en Toluca. En síntesis, las empresas con apoyo del Estado y de los sindicatos oficiales han conseguido hasta la fecha incidir en la fragmentación de la organización de los trabajadores automotrices, imposibilitando la constitución de un sindicato u organismo a nivel nacional, que regule las condiciones laborales y posibilite formas globales de reivindicación.

Sobre estas bases territoriales, en que el espacio de realización por excelencia lo constituía la ciudad de México y los de acumulación y producción las ciudades de Puebla, Toluca-Lerma, Cuernavaca y Sahagún, la industria automotriz se apresta a desarrollar un acelerado crecimiento cuyo punto máximo se da en el año de 1981 y en el cual las exportaciones no son el elemento distintivo y dominante de su organización productiva, sino la producción para el mercado interno.

#### CONCENTRACIÓN EN LA FRONTERA NORTE, PRODUCCIÓN PARA LA EXPORTACIÓN Y CRISIS ECONÓMICA

A partir de los últimos años de la década de los setenta los directivos de las empresas trasnacionales que operaban en el país, dieron a conocer importantes proyectos de inversión a realizarse durante la década siguiente. Dichos eventos se dieron de manera más o menos simultánea e involucraban a las empresas más grandes, General Motors, Ford, Chrysler, Volkswagen, Nissan y Renault. Las implicaciones, en perspectiva, de los sucesos señalados estaba signada por una recomposición a fondo de las estrategias de producción y competencia a nivel mundial, no de una o de pocas empresas, sino del conjunto de la industria, por ello la referencia particularizada a la proximidad con que se sucedieron dichos eventos. Se asistía a la emergencia de una nueva fase de acumulación de esta industria caracterizada por la utilización de países como México como "plataformas" para la exportación hacia los

principales mercados mundiales. Para ello, se desarrollaron novedosas formas de competencia entre las empresas, el uso intensivo de tecnología avanzada y modificaciones en la administración del trabajo. Esto significaba homogeneizar las condiciones de producción de las plataformas exportadoras con las imperantes en los países más desarrollados, para así poder competir mundialmente.

Para México implicaba una reestructuración a fondo de las bases sobre las cuales venía operando la industria automotriz en su conjunto. La tradicional clasificación de esta industria en terminal o de autopartes pierde vigencia y posibilidades explicativas para entender la nueva fase de desarrollo, haciendo necesario diferenciar su orientación hacia la exportación o al mercado interno, ya que de esto dependerán las condiciones tecnológico-laborales de operación y las posibilidades de desarrollo.

Así, la creación de plantas próximas a la frontera norte del país, en Hermosillo, Chihuahua, Juárez, Ramos Arizpe, Gómez Palacio y Aguascalientes para abastecer al mercado exterior, sobre todo norteamericano, representaba por un lado, la constitución de un nuevo espacio productivo inserto a los requerimientos de dicho mercado, donde en el proceso global de acumulación de estas plantas la realización se "extra-nacionaliza". Por ello al corresponder de entrada a una lógica de acumulación diferente y no subordinada a la que daba razón a las plantas localizadas en el centro del país, tampoco se trata pues de un proceso de "desconcentración territorial", como algunos autores plantean, sino de la creación de una nueva concentración extendida sobre la frontera y subordinada al mercado norteamericano y a las condiciones productivas requeridas para insertarse en él.

Con la puesta en operación de estas plantas orientadas al mercado externo se desarrolla un incremento sustantivo de las exportaciones lográndose incluso hacer positiva la balanza comercial de la rama, históricamente deficitaria y una de las principales preocupantes del Estado mexicano. Sobre los ritmos, y composición de la relación internacional de esta rama es necesario hacer algunas precisiones. Si bien la orientación exportadora es clara en los ochenta, desde principios de los setenta se estaban desarrollando condiciones en dicho sentido, apoyadas principalmente en la producción de maquiladoras localizadas en la frontera norte, siendo en los ochenta cuando las terminales se vuelcan hacia las exportaciones de motores y de vehículos automotores, promoviendo un cambio sustantivo en los volúmenes de exportación tenidos hasta esta fecha y expresando la modificación en la estrategia de las em-

presas con respecto al país, consistente en su creciente inserción en el mercado internacional como plataforma para la exportación.

El saldo positivo de la balanza comercial automotriz en los ochenta muestra tres momentos claramente diferenciados, donde el primero responde más al marcado retroceso de las importaciones que a un incremento sustancial de las exportaciones, esto derivado de dos cuestiones centrales: la crisis nacional que retrae el mercado interno y por tanto la demanda de partes automotrices, y el hecho de que aún no encontraban en operación las plantas orientadas hacia las exportaciones; el segundo, constituido por elevadas exportaciones de motores que son consecuentes con la estrategia trasnacional hacia el país de "especialización subordinada a la exportación de motores", y el tercero, en que adicional a la exportación de motores se da la de automotores, con la operación de la planta Ford en Hermosillo y las crecientes exportaciones de otras plantas cuya producción no encuentra salida en el mercado interno.

En este último momento, se evidencia además una pronunciada tendencia hacia la reducción del superávit automotriz, debido a que dichas exportaciones se apoyan cada vez más en crecientes importaciones por el carácter "maquilador" que se está imponiendo como predominante en la forma de inserción del país al mercado mundial. Mostrándose así que una balanza comercial nacionalmente "sana" no constituye un objetivo de las trasnacionales, sino que las situaciones superavitarias en general son coyunturales y dependientes de las estrategias que dichas empresas diseñan a escala mundial.

Las exportaciones presentan una creciente predominancia de las empresas norteamericanas y hacia el mercado norteamericano, tanto en motores como en automotores. Tomando este último caso tenemos que, mientras que para el año de 1981 las exportaciones hacia Estados Unidos representaban sólo el 0.02% del total para 1988 alcanzaron el 88.4%. Asimismo la participación de las empresas norteamericanas se incrementó del 4.2% al 88.5% para dichos años.

Por su parte, las plantas orientadas fundamentalmente al mercado interno y localizadas en su mayoría en la región central del país, fueron y siguen siendo las más afectadas por la aguda crisis nacional. En ellas la capacidad ociosa se ha incrementado sustancialmente así como el desempleo. Incluso varias plantas han dejado de operar como Renault en Ciudad Sahagún y VAM en el Distrito Federal y Lerma.

Las únicas inversiones adicionales en esta región se han dado sobre plantas destinadas a la exportación como en el caso del complejo Chrysler en Toluca con ampliación de las plantas de motores y ensamble de automóviles y la construcción de la de trasejes: la ampliación de la planta de motores de Volkswagen en Puebla; la ampliación de la planta de fundición de General Motors en Toluca, y la ampliación de la planta de motores en Cuernavaca y de fundición en Lerma por parte de Nissan. Asimismo, resalta el cierre y pronta reapertura del complejo Ford en Cuautitlán para reestructurar sus procesos productivos.

Las inversiones señaladas en sentido estricto no constituyen una ampliación de la capacidad de producción de las plantas anteriores sino una reestructuración de las mismas, ya que se dan sobre condiciones tecnológico-laborales diferentes. En este sentido, en la región central "coexistente" diferentes grados de desarrollo entre las plantas ahí asentadas, donde el carácter distintivo lo da su orientación hacia el mercado externo o interno en función del cual es diferencial la tecnología, administración del trabajo, condiciones laborales y perspectivas de desarrollo.

Finalmente y con base en todo lo señalado conviene resaltar lo siguiente:

- La industria automotriz que se desarrolla en los ochenta se sustenta en un patrón de acumulación diferente al que dio impulso a esta industria en las décadas precedentes, y que al ser una forma más desarrollada de producción y acorde con la situación imperante en la economía nacional e internacional domina y subordina a las formas anteriores.
- En la reestructuración de la industria automotriz en México son determinantes generales: la inserción del país a la NDIC y la gravedad y persistencia de la crisis económica nacional, donde los proyectos y estrategias de las empresas trasnacionales y del gobierno mexicano muestran claras "coincidencias": exportar, "modernizar" el trabajo (flexibilizando la organización productiva y la legislación laboral), incorporar alta tecnología y aprovechar la fuerza de trabajo barata, así como "desarrollar" la frontera norte del país, donde estas "coincidencias" tienden más a responder a un proyecto trasnacional de internacionalización que subordina la capacidad estatal de incidir sobre su orientación. Se asiste a un creciente proceso de desnacionalización de la producción-realización-acumulación automotriz.
- En esta reestructuración del territorio no ha sido sólo un soporte material en que se expresen las modificaciones señaladas, sino

un medio o instrumento blandito y utilizado por las trasnacionales para ejercer su dominio sobre el trabajo y para aventajar a sus competidoras, para usufructuar las condiciones generales de la producción creadas socialmente y apropiadas particularmente.

- En el territorio, entonces se combinan dialécticamente tendencias de homogeneización y diferenciación a escala nacional e internacional que, en el caso de la industria automotriz implica la creciente inserción subordinada de una extensa área fronteriza al espacio productivo norteamericano, subordinando a la vez al resto de las áreas del país donde opera esta industria.

MÉXICO: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ, 1980-1988

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<i>INDUSTRIA AUTOMOTRIZ (I.A.)</i>								
PRODUCTO INTERNO BRUTO	13 477.9	15 963.9	12 737.0	8 697.0	10 723.0	13 290.3		
% PIB MANUFACTURAS	6.4	7.1	5.9	4.3	5.1	5.9		
VALOR EXPORTACIONES	404.4	370.3	483.1	981.3	1 492.9	1 518.9	2 164.1	3 204.4
VALOR IMPORTACIONES	S/D	1 747.5	780.9	177.0	292.8	468.4	572.1	955.0
SALDO AUTOMOTRIZ	S/D	(1 377.2)	(297.8)	804.3	1 200.1	1 050.5	1 591.9	2 249.4
% SALDO COM. NAL.	S/D	(35.8)	(4.4)	5.8	9.3	12.4	34.6	26.7
<i>I.A. TERMINAL</i>								
PERSONAL OCUPADO	50.7	60.4	47.0	44.6	51.5	51.6	48.3	49.4
VALOR DE LA PRODUCCIÓN	3 598.4	4 939.1	2 708.0	1 239.1	2 362.3	2 510.7	1 975.3	3 132.1
INVERSIÓN EN ACTIVOS FIJOS	963.2	1 260.6	2 584.4	1 848.8	2 458.3	1 970.9	2 237.7	2 362.3
VALOR DE LOS INGRESOS	4 246.7	5 616.6	3 374.2	2 035.8	3 819.1	4 103.5	3 831.6	4 932.3
—% POR EXPORTACIONES	5.8	4.0	11.1	31.4	34.0	35.4	53.8	58.8
VALOR DE LAS COMPRAS	2 684.1	4 063.6	2 837.2	1 671.2	2 898.7	2 996.1	2 399.2	2 531.3
—% POR IMPORTACIONES	39.8	41.3	34.9	40.4	40.6	42.1	49.2	51.5
REMUNERACIONES AL PERSONAL OCUPADO	541.8	841.8	389.5	184.9	268.2	316.5	303.6	285.3
VOLUMEN DEL MERCADO INTERNO								
— PRODUCCIÓN	490.0	596.4	472.6	285.5	358.0	398.2	272.2	232.5
— VENTAS	464.4	571.0	466.4	272.8	330.3	391.6	258.8	247.9
— % REALIZACIÓN (V/P)	(5.2)	(4.3)	(1.3)	(4.5)	(7.7)	(1.6)	(4.9)	6.6
— % VENTAS EN REG.								
CENTRAL	56.1	54.7	55.1	51.6	52.4	55.5	56.6	58.4

(Continúa cuadro)

## VOLUMEN DE EXPORTACIONES

— PRODUCCIÓN	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	60.5	68.9	162.7
— VENTAS	18.2	14.4	15.8	22.5	33.6	58.4	72.4	163.1
— % VENTAS TOTALES	3.8	2.5	3.3	7.6	9.2	13.0	21.9	39.7
— % A ESTADOS UNIDOS	0.0	0.0	3.9	0.9	39.1	80.8	83.5	89.3
— % A LATINOAMÉRICA	26.6	33.6	4.9	16.6	13.6	13.7	15.1	10.2
— % A EUROPA	71.6	63.8	85.9	74.5	45.0	5.4	0.5	0.2
— % EMPRESAS ESTADOUNIDENSES	2.7	4.2	4.7	10.3	43.6	82.0	86.1	90.1
VALOR DE LAS EXPORTACIONES	366.1	344.9	436.9	664.4	913.8	1 129.2	1 120.8	2 763.1
— % AUTOMOTORES	34.9	34.4	21.2	17.0	19.8	10.2	28.0	40.8
— % AUTOPARTES	65.1	65.6	78.8	83.0	80.2	89.8	72.0	59.2

FUENTE: Elaboración propia en base a diversas fuentes.

NOTAS: Todas las cifras monetarias están en millones de dólares, excepto el PIB que está en millones de 1970.

Las cifras de personal ocupado están en miles de personas y las de volumen de producción y ventas de unidades.

## **IV**

### **Conformación regional y dicotomía entre lo rural y urbano**



## PAPEL MARGINAL DEL ESTADO EN LA PLANEACIÓN DEL ABASTO ALIMENTARIO DE MÉXICO

Felipe Torres Torres\*

### LA PLANEACIÓN Y EL ESPACIO ALIMENTARIO

La planeación es una herramienta que se emplea para orientar de manera racional los procesos económicos y la obtención de satisfactores esenciales. En dicha orientación cabe la posibilidad de garantizar un equilibrio real entre oferta y demanda de alimentos, aun dentro de una formación económica social heterogénea, que garantice implícitamente una estabilidad social relativa.

Cabe aclarar sin embargo, que el acceso a los alimentos trasciende el perfeccionismo simple de los instrumentos de planeación. El acceso más bien está determinado por los mecanismos de distribución del ingreso, a través de lo cual se delimitan las posibilidades precisas para que una región sea abastecida a plenitud.

El abasto alimentario es quizá uno de los aspectos donde más nítidamente resaltan los desequilibrios del desarrollo, y donde también mejor se acentúa la interconexión del atraso económico del espacio con el subconsumo de la población. Una región "normalmente" desabastecida y succionada de sus productos es al mismo tiempo la configuración de una región pobre, con un ingreso per cápita bajo y el promedio nutricional alcanzado es igualmente bajo.

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM en el Área Sector Primario y Economía Agrícola.

Por otra parte, una región atrasada y poco favorecida con un mecanismo eficiente de abasto, cuyo origen estriba en la escasa capacidad de compra de su población, se encuentra lo mismo marginada de las ventajas que todavía ofrece la política social, la cual más bien favorece a grandes concentraciones urbanas de aquellas regiones ya de por sí depositarias de márgenes relativamente más altos en el ingreso. Entre dichas ventajas destacan los subsidios directos e indirectos a los precios de los alimentos básicos, programas de abasto popular, formas más eficientes de vigilancia de precios y hasta una mayor competencia intercomercial que presiona en dos sentidos: en garantizar una disponibilidad amplia de la oferta y en una mayor estabilidad de precios.

Hasta donde se tiene registrado, destaca en un primer rastreo de la información, que nunca ha existido un desabasto regional alimentario de consideraciones que lamentar, fuera de los suscitados durante el movimiento armado de 1910 o a causa de algunas sequías cíclicas localizadas. De cualquier manera, esta eficiencia relativa del abasto en términos espaciales se supedita claramente al desarrollo económico de las distintas regiones y a la capacidad de compra de sus grupos sociales; estos elementos son los que garantizan la fluidez del abasto, independientemente de la existencia o no de una infraestructura de abasto local suficientemente consolidada o del nivel tecnológico alcanzado en sus formas de distribución.

Es así que a partir de la consolidación del desarrollo urbano, son las necesidades de las ciudades, y las relaciones económicas que generan, quienes organizan todas aquellas relaciones comerciales y productivas de su *hinterland* y no al revés (Rello, 1989). De esta manera se concibe a la agricultura y las relaciones comerciales y productivas rurales como parte del sistema urbano del abasto y la comercialización. Esto explica el hecho de que en las ciudades se genere la mayor densidad de establecimientos comerciales con respecto al medio rural, donde amplias regiones quedan prácticamente desabastecidas, o en todo caso el abasto resulta caro y altamente especulado.

De acuerdo con su tamaño de población, las ciudades demarcan el radio de influencia desde donde se proveen de sus principales productos alimenticios. En algunos casos el nivel de atracción es muy amplio y por lo tanto puede llegar a inhibir las posibilidades de autoabastecimiento de algunas regiones. Las ciudades llegan a definir de esta manera un patrón de abastecimiento o la interconexión de muchos de ellos en función del atractivo que presente un mercado cautivo.

Por ejemplo, en cuanto a la red de relaciones que abastecen a la ciudad de México, se trata de un comercio a larga distancia que conecta a una gran urbe con diversas zonas productivas, a través de un solo mercado regional o de una ciudad, que hace las veces de centralizadora de la producción agropecuaria. Las zonas abastecedoras se especializan en un doble sentido: producen uno o dos artículos para el consumo urbano y además, lo envían por lo común a una sola ciudad, de tal manera que esas zonas están vinculadas comercialmente a un solo mercado urbano (Rello, *idem.*).

Considerando la distribución espacial, el sistema mayorista que abastece a la ciudad de México combina los patrones dendrítico y solar, es decir, una apropiación del territorio que implica relaciones directas —cuando mucho a través de un solo mercado regular y de exclusividad— subordinación a la ciudad con su *hinterland*.

Los patrones de distribución cobran mayor sentido si se les relaciona con la enorme fuerza gravitacional de la metrópoli y la debilidad de un sector agrícola polarizado y largamente expoliado, es decir, con las formas particulares que asume la vinculación campo-ciudad de México (Rello, *idem.*). Así se define también el carácter de los agentes abastecedores, quienes generalmente son empresarios agrícolas vinculados al comercio, o de comerciantes que financian la producción agrícola; salvo en volumen reducido de granos, los campesinos pobres no abastecen por lo general a las grandes ciudades.

Luego entonces, ¿si ya existe de antemano un carácter definido del abasto en México caracterizado por la sobreatención y el abandono, qué induce a retomarlo dentro de las políticas estatales hasta el grado de otorgarle un carácter estratégico? Una respuesta inicial se desprende de la orientación populista adoptada por el Estado en la década de los treinta, que fue reforzándose conforme se consolidó la política económica que requería la concentración de fuerza de trabajo en las ciudades en una situación de bajos salarios compensada con bajos precios en los alimentos básicos. En estas condiciones había que garantizar el abasto alimentario a costa de todo. Este esquema pudo sostenerse gracias al auge que tuvo la agricultura durante casi dos décadas y gracias a que el abasto fue constante. Sin embargo, a finales de la década de los setenta sobrevino una crisis agrícola cuya explicación más general parte de la desfavorable relación de intercambio que se estableció entre la población y los sectores productivos rurales frente al resto de la economía por efecto del rezago de los precios de los productos primarios, respecto de bienes industriales y servicios; así como en la remuneración a los factores de producción por el diferencial en-

tre las captaciones del sistema bancario y el financiamiento concedido al sector.

Por otra parte, se favoreció a las áreas que presentaban mayores ventajas debido a su facilidad para incorporarlas al riego concentrando en ellas los apoyos a la política agropecuaria: crédito, seguro, infraestructura y servicios. En las áreas de temporal disminuyeron tanto la superficie como los volúmenes cosechados de los principales cultivos. Las causas centrales son: insuficiencia de apoyos a la producción, falta de respaldo a la organización, minifundismo, escasa capitalización, aleatoriedad de las condiciones climatológicas, estancamiento de la productividad, entre otras; a ello se suma que parte importante de la agricultura empresarial abandonó la producción de cultivos básicos para dedicarse a otros cultivos de interés comercial.

El Estado no ha logrado, en ningún momento, una regulación del abasto. La normatividad resulta meramente indicativa y sin posibilidades de incidencia entre quienes tienen el control del comercio en México. En casi todas las situaciones, la planeación estatal del abasto parte de la falsa promesa de sobredimensionar los efectos negativos de la figura del intermediario, utilizándolo incluso como el actor principal en el crecimiento de la inflación. Si bien esto no lo podemos negar del todo, la presencia del intermediario se justifica en las debilidades que presenta la regulación estatal, reforzada por la espontaneidad de la demanda en asentamientos de nueva creación.

Retomando nuevamente el caso de la ciudad de México, tenemos que los mayoristas medianos y pequeños no son eslabones comerciales innecesarios en las condiciones actuales. El gran mayorista no está dispuesto porque no le conviene hacer tratos en escalas casi ínfimas con detallistas pequeños y dispersos. Puede afirmarse que el comercio detallista tradicional corresponde a un mercado de mayoreo también tradicional (Rello, *idem.*).

El abasto alimentario en México tiene una clara vinculación con las políticas sexenales y por tal razón su nivel de legitimidad ante los agentes comerciales es muy escasa.

La participación del Estado mexicano en el abasto alimentario surge en el sexenio 1934-1940 ante la necesidad de que había de establecerse un orden y la coordinación indispensable entre fabricantes, comerciantes y consumidores, para reducir al mínimo las perturbaciones y los desajustes en la economía del país. Debía limitarse la libre competencia, buscando entendimiento entre los concurrentes, que se pudieran regular los precios y no aumentasen a expensas del consumidor, también se propondría establecer ca-

nales o distribución de las mercancías que no agregaran sino un costo mínimo al de su producción, eliminando el mayor número de intermediarios. También se fijarían las bases y dictarían las medidas encaminadas a regular la competencia entre comerciantes; se establecerían las normas necesarias para impedir las actividades mercantiles meramente especulativas que encarecen el mercado y crean alzas artificiales de los precios.

Los elementos enunciados se encuentran presentes en todos los planes sexenales posteriores, aunque el primer intento dirigido a resolver íntegramente el problema de regular las subsistencias aparece hasta 1961 en la creación de Conasupo.

Es hasta el plan sexenal 1970-1976 cuando se reconoce oficialmente que el aumento en la producción de alimentos no aseguraba una mejor nutrición de la población y por lo tanto se requiere que ese proceso vaya acompañado de una eficiente y justa distribución, que ponga tales bienes esenciales al alcance de las clases populares. El gobierno adoptó diversas medidas que fueron desde el apoyo al autoconsumo familiar en las zonas marginadas, el fortalecimiento de los organismos públicos reguladores, protección al consumidor, la vigilancia a los intermediarios, hasta orientar a los habitantes para mejorar sus hábitos alimenticios. Es la etapa en que se consolida la intervención del Estado en materia de abasto y sienta las bases para su continuidad en el siguiente sexenio.

En el sexenio 1976-1982 se parte de la base que el Estado debía ampliar su intervención para mantener una relación inalterable, sobre todo para garantizar el abastecimiento en materia de productos básicos de consumo popular, ampliando también la lista de artículos de marca oficial, al mismo tiempo se recomienda la creación de un sistema de protección al consumidor para evitar que permanezca inerte ante las maniobras de especuladores, monopolios y formas artificiales de encarecimiento de la oferta. Lo cierto es que este mecanismo surgió ante la presión desbordada de la inflación que provocaba desabastecimiento por la rigidez de los precios oficiales, pero sobre todo debido a la incapacidad que ya mostraba el Estado como regulador de precios de los bienes básicos.

En la planeación estatal del abasto alimentario expresada en los diversos programas alimentarios recientes (SAM, PRONAL, etc.) se insiste en la búsqueda de la regulación a través de la normatividad. Sin embargo, ¿hasta dónde la parte normativa obliga al componente comercial privado a seguir lineamientos sobre el abasto que beneficia a los diversos grupos sociales? Finalmente, la lógica del comercio privado supera las distintas instancias de pla-

neación oficial y sólo atienden necesidades regionales donde existen ventajas que capitalizar.

La planeación del abasto no puede ser considerado como un aspecto abstracto y desligado de las leyes económicas, ni como ocurre en el momento económico actual, dejarlo al libre juego de la oferta y la demanda al retirarse sistemáticamente el Estado del Sistema de Abasto, ya que se corre el peligro de polarizar más el acceso a los alimentos y también profundizar el desabasto de zonas aisladas; en todo caso hace falta definir la figura que sustituirá las funciones reguladoras, así hayan sido mínimas que ejerció el Estado por más de seis décadas.

Lo cierto es que existe una diferenciación espacial del abasto alimentario en México que no tienen que ver necesariamente en los límites geográficos de las regiones. Con todo y que se habla de dos patrones alternados de abastecimiento (dendrítico y solar) esto es válido únicamente como mecanismo de atracción que ejercen grandes centros urbanos sobre los productos. En amplias zonas rurales predominan verdaderas formas caciquiles de abastecimiento; ahí fracasan reiteradamente las instancias oficiales de planeación comercial, las cuales se van superando rápidamente por formas de organización y control más eficientes de comerciantes locales, pero sobre todo porque resultan poco atractivas al comercio organizado moderno que prefiere ubicarse en zonas con mayor densidad de población.

En el medio rural generalmente predominan el abandono (mercado potencial) y relaciones caciquiles, combinados con acaparamiento en comunidades aisladas donde se observa una participación casi nula del mercado formal y por lo tanto una escasa diversidad de productos, fuera de refrescos embotellados o pastelillos industrializados que logran estar presentes gracias a un eficiente mecanismo de comercialización de las empresas.

El sistema caciquil afianzado normalmente por puestos políticos de control monopólico de los procesos agropecuarios y de comercialización por parte de una persona o clan familiar, evita la introducción, y si resulta posible, el manejo posterior del sistema de abasto público, para lograrlo utilizan diversos medios que varían desde la autoridad moral establecida generaciones atrás, hasta la eliminación física de los opositores, pasando por amenazar, sobornar y otras prácticas ilegítimas (Oswald, 1988).

No es de extrañar que el sistema de tiendas rurales Conasupo haya sobrevivido, en buena medida gracias a que marcas de sus unidades fueron concesionadas a particulares que ya dominaban o ejercían algún poder en el comercio local y, donde además el con-

cesionario, al margen de la comisión oficial, obtienen ganancias adicionales por sobreprecio. Por tanto, más que de patrones específicos es conveniente hablar de dos sistemas de abasto (rural y urbano) con diferencias marcadas.

Una vez establecido el monopolio regional, el cacique especula en productos básicos provocando un mercado cada vez más pequeño en un plazo relativamente corto, esto lleva si no a una quiebra de las tiendas oficiales cuando son concesionadas sí a una drástica reducción en el volumen de ventas. Similar a la inestabilidad del mercado interno se da otra donde la crisis y la incapacidad de compra por parte del consumidor se combinan con especulación, corrupción, ineficiencia, caciquismo y desabasto. Invariablemente el resultado es el mismo: la población ya no puede comprar (Oswald, *idem.*).

Dentro del abasto urbano se da cuenta de una eficiencia indiscutible del sector comercial privado, pero es claro que tal eficiencia no se muestra con la misma magnitud en zonas rurales donde los índices de capitalización son bajos.

Una encuesta aplicada en la región sureste del país de la selectividad espacial del sector privado. El 43% de los mayoristas se encuentra localizado en Villahermosa, donde también se localiza el 24% del comercio de abarrotes y el 44% de los establecimientos especializados. El sector privado prácticamente no acude a las zonas rurales y menos a las poblaciones pequeñas; la solución del abasto está descansando en la atención del sistema oficial de comercialización. La concentración excesiva y el financiamiento ineficiente del sistema de distribución mayorista privado, influyen de manera determinante en el grado de desatención y desabasto a la población estatal (Oswald, *idem.*).

En síntesis, la planeación del abasto sólo puede ser efectiva en lo futuro si parte de un marco realista respecto a la función que asume cada componente del sistema. Así como de la dimensión regional para garantizar el acceso a los alimentos en condiciones menos diferenciadas especialmente, aunque el nivel de ingreso continuará siendo determinante al igual que la densidad de población.

## BIBLIOGRAFÍA

- Rello, Fernando y Demetrio, Sodi. *El abasto alimentario en las grandes metrópolis México*, Ed. Nueva Imagen, 1989.
- Oswald, Úrsula. *El Abastecimiento de Alimentos en el Sureste del País a través de Diconsa*, México, Consaupo-UAM Xochimilco, 1988.



## DESARROLLO URBANO Y TRANSPORTE

**Bernardo Navarro Benítez\***

Desde nuestra perspectiva, un punto de vista de sumo interés para abordar la temática de este Primer Seminario nos lo brinda el abordaje de la problemática de la planeación y el de los enfoques. En esta exposición a ellos haremos referencia desde la perspectiva de nuestro tema de investigación: el transporte urbano, o con más precisión, el transporte intra-metropolitano.

Expondremos algunas reflexiones al respecto sobre cada una de las problemáticas por separado, para posteriormente hacerlas converger.

Es conocida la relación existente entre el desarrollo urbano y la implantación de ciertas infraestructuras o condiciones generales.

Algunos estudiosos han resaltado en particular el vínculo existente entre el transporte y el desarrollo urbano.<sup>1</sup>

Sin embargo, la aceptación de esta relación no ha tenido como correlato, a nivel de la toma de decisiones, su incorporación en la instrumentación de la planeación urbana y regional.

Para varias ciudades latinoamericanas y, en particular, para la ciudad de México, esta ausencia estaría aparentemente justificada, ya que el transporte aparece como una respuesta casi siempre tardía a los requerimientos del crecimiento urbano.

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM en el Área de Economía del Desarrollo Regional y Urbano.

<sup>1</sup> Desde perspectivas teóricas distintas podemos citar a Richardson, Harry W. Ed. Alianza Universidad, 1971 y Castels. *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI, segunda edición corregida y aumentada.

Consecuencia y no causa, el transporte urbano pierde —desde esta perspectiva— su eficacia como instrumento con capacidad de incidencia positiva en el desarrollo urbano.

Sin embargo, como ya recordábamos en otra ocasión citando a la doctora Moreno Toscano,<sup>2</sup> en nuestra ciudad la infraestructura vial y el transporte han sido de las pocas palancas con impacto real y continuo en el crecimiento de la capital de la nación.

Pasemos a la segunda idea:

La preocupación académica crítica y, en algunos casos del militante, por interpretar los fenómenos urbanos desembocó en muchas ocasiones en el interés por abordarlos desde una visión global que permitiera enmarcar estos fenómenos.

El enfoque globalizador, con indudables cualidades, perdía en muchas ocasiones sus virtudes al ocultar la especificidad del objeto de estudio elegido, la especificidad de la disciplina y/o del ámbito analítico utilizado. Así, objetos de análisis arquitectónicos se transformaban en socio economía urbana y/o el análisis de procesos socio culturales o geográficos se diluían en las determinantes de las contradicciones generales del capital.

Cuando esta pérdida de identidad se presentó, la respuesta fue el abordaje de aspectos sumamente concretos y particulares, a la vez que se reivindicaba la especificidad de los enfoques utilizados y en ocasiones adicionalmente se optaba por visiones eminentemente empiristas.

Ciertamente estas respuestas enriquecieron desde muchas vertientes el desenvolvimiento de las disciplinas preocupadas de los fenómenos regionales urbanos, pero a la vez han provocado importantes limitaciones en el análisis crítico y, sobre todo, en su capacidad propositiva, empobreciéndole en grado extremo.

Volvamos a la idea anterior:

Indudablemente la práctica de la planificación urbana ha considerado en años recientes a la vialidad primaria y al transporte masivo para el Distrito Federal y los municipios del estado de México que con él se conurba. Los corredores urbanos fundamentados en Metro para el Distrito Federal y el esquema vial de la doble hache para los municipios conurbados son dos importantes evidencias de esta ocupación. Aún más, en el caso de la propuesta de planeación del Distrito Federal el transporte masivo y la vialidad desempeñan un papel fundamental en la consolidación de los centros, subcentros

---

<sup>2</sup> Primer Seminario de Economía Urbana, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, septiembre de 1986.

## **IV**

### **Conformación regional y dicotomía entre lo rural y urbano**



y corredores urbanos influyendo con ello determinadamente en la trama citadina y en los usos del suelo.

Si bien en este caso la propuesta de planificación ha tenido cierto vínculo con lo ocurrido en la realidad, nos atrevemos a aventurar que los principales impactos del transporte en el crecimiento urbano del área metropolitana de la ciudad de México (AMCM) son, precisamente, los ausentes en la propuesta planificatoria.

El crecimiento, extensivo hacia el oriente, norte y sur-oriente de la metrópoli posibilitado por el Metro y las ramificaciones de penetración logradas básicamente por los taxis colectivos así como por los suburbanos, han sido, en muchas ocasiones, los "vehículos" de un crecimiento urbano no planeado. Crecimiento fundamentado en la ocupación irregular del suelo, en el sostenimiento de los intereses de fraccionadores ilegales y grupos especulativos se combinan, en este caso, con los intereses y el reforzamiento del poder político de líderes y grupos de transportistas.

En otras ciudades mexicanas el divorcio es también marcado y con efectos negativos muy severos.

Evidentemente complejas causas estructurales determinan este divorcio y los existentes entre la planeación y sus correlatos sectoriales. Sin obviar estas determinaciones, resulta conveniente anotar que niveles mucho más elevados de eficacia se lograrían utilizando enfoques globales y planeación efectivamente integral.

En el caso del transporte urbano para las tres principales áreas metropolitanas mexicanas, y en particular para el AMCM, la cuestión es muy urgente. Debe reconocerse, y asumirse en su caso, la fenomenal palanca que representa el transporte y vialidad urbano y suburbano para el desarrollo metropolitano así como para el desarrollo regional. O si no debe reconocerse la capacidad de distorsión que ambos pueden tener en el crecimiento regional y urbano futuros.

Con anterioridad señalábamos los importantes impactos que el transporte masivo y la vialidad pueden imprimir en el crecimiento urbano. En particular las soluciones de transporte con base en sistemas Metro se les publica como herramientas de gran relevancia. En este sentido<sup>3</sup> recordábamos la presencia de la propuesta de trazo del Metro reforzando el esquema de planeación territorial del Distrito Federal en la década de los años ochenta. Lo que sólo anotamos parcialmente fueron los impactos en el crecimiento extensivo del área metropolitana y el carácter tributario que impri-

<sup>3</sup> A este respecto véase González O. y Bernardo Navarro, *Metro, Metrópoli, México*, 1989, editado por la UNAM y la UAM-Xochimilco, 1989.

me el “sistema” de traslado del Distrito Federal al transporte de los municipios conurbados, con las consecuentes distorsiones en la planeación global del estado de México en la planeación regional y del desarrollo regional.

Esto, en buena medida, se debe a la carencia de un enfoque integral en la planeación y ejecución de las acciones de transporte y movilidad metropolitana. Hoy por hoy se continúan separando las acciones del estado de México y las del Distrito Federal.<sup>4</sup> Se sectoriza en exceso la visión de las acciones (planeadas, decididas y ejecutadas, en muchos casos, por los agentes “transportistas” dominantes). Se parcializa el enfoque de las soluciones y sólo accesoriamente se vinculan con otros ámbitos; lo territorial y socio-económico, por ejemplo, aparecen como agregados. Se carece de una visión globalizadora de la problemática que integre los aspectos territoriales, ecológicos, sociales, de política económica y de desarrollo regional con los técnicos.

Sin esta visión integral y globalizadora para enfrentar la problemática del transporte —y consideramos válido esto para el abordaje de otras problemáticas— estamos hipotecando sus posibilidades de eficacia y éxito. A la vez que podemos generar distorsiones, en ocasiones muy graves, en otros sectores, aspectos o regiones de la realidad nacional.

Estrechamente vinculada a lo anterior surge la imperiosa necesidad de abordar las problemáticas particulares con enfoques globalizadores que, sin perder la especificidad de estas problemáticas contextuales, enmarque sus determinaciones e impactos. Los enfoques particulares han abordado la realidad parcelándola y limitándola.

Volver a los enfoques globalizadores superando desviaciones de su utilización en el pasado para alimentar diagnósticos y propuestas efectivamente integrarles es un reto *insoslayable* de la teoría y la práctica.

Adicionalmente, no podemos *soslayar* que los espacios regional y urbano son crecientemente escenarios de antagonismos sociales y políticos en torno a reivindicaciones vinculadas con el territorio mismo.

Las explosivas experiencias recientes de algunos países socialistas no deben hacernos olvidar nuestra cercana, contradictoria y compleja composición territorial, aunque sus expresiones electorales nos la recuerdan abruptamente en sucesivas ocasiones.

---

<sup>4</sup> Probablemente la nueva línea del Metro hacia Los Reyes la Paz, estado de México sea la excepción.

Incorporar las inquietudes y participación de la comunidad y considerar al conjunto de expresiones políticas son, hoy por hoy, ingredientes *insoslayables* de las prácticas y propuestas que persigan un desarrollo regional y urbano que tienda a ser efectivamente integral.



## EL DESARROLLO RURAL ESENCIAL EN EL DESARROLLO REGIONAL

**María de los Ángeles Pensado L.\***

El modelo urbano-industrial que surge con el mundo capitalista como desarrollo de la actividad y el conocimiento del hombre, se consolida y traza su camino con el triunfo de los aliados en los conflictos mundiales.

Dentro de este escenario donde cada día se asienta más el modelo urbano-industrial, surge otro sistema económico que busca una salida a los problemas del capitalismo, en cuanto al bienestar social y a la explotación del hombre por el capital y la máquina.

Sin embargo, este modelo en cualquiera de los dos sistemas económicos —con diferentes finalidades sociales que no están a discusión en este trabajo— va penetrando en la piel de cada uno de los individuos que conforman la población humana.

Este modelo trae consigo toda una conceptualización del mundo y de la vida y da un contenido específico a los términos productividad, eficiencia y eficacia, para valorar las actividades humanas y la relación de la sociedad con la naturaleza. Dicha relación tiene lugar a través de las actividades que se conocen como primarias, y cuya finalidad es satisfacer de manera directa las necesidades mínimas de la sociedad. A partir de ese modelo esta relación se concibe y se actúa en función de la actividad moderna: la industria (naturaleza igual a energía y materias primas) y las actividades co-

---

\* Investigadora Auxiliar Adjunta del Centro de Estudios del Desarrollo Regional, Colegio de Postgraduados, Montesillos, estado de México.

nocidas como terciarias tienen como finalidad fundamental apoyarla en todo sentido: en el proceso de producción, de distribución y consumo.

No obstante, este modelo requiere de una nueva organización del espacio, para poder cumplir satisfactoriamente sus metas de crecimiento y acumulación. En un primer nivel da lugar a un orden económico espacial que incluye una determinada división del trabajo a nivel mundial y se traduce en el espacio geográfico como: los países desarrollados industrialmente y los países generadores de materias primas y energéticos para ese desarrollo industrial; y en otro nivel, da lugar a los espacios socioeconómicos conocidos como urbano y rural.

Estas "organizaciones" espaciales generan una desigualdad creciente entre los espacios, basada en la subordinación del desarrollo rural por el urbano-industrial.

A partir de la década de los años sesenta tiene lugar un reacomodo de la especialidad económica que presentan los países de América Latina —a excepción de Cuba— para encontrarse más acordes con la revolución tecnológica por la que pasa el modelo industrial a nivel mundial. Los países desarrollados industrialmente, por un lado estimulan la creación de polos de desarrollo regionales que generalmente están en función de industrias que se insertan en una política económica y por otro, dan una serie de incentivos para permear el medio rural con el modelo urbano-industrial a través de la aplicación de tecnología moderna (basada en químicos y mecanización) y así poder vincular al campo con el proceso industrial de una manera que pueda cumplir con sus expectativas de producción y mercado, sin importar el conocimiento del ritmo de reproducción de los recursos naturales, requeridos como materias primas y energéticos en este proceso.

La década de los años ochenta muestra las limitaciones de la tecnología aplicada hasta ese momento en las actividades primarias que son las que se llevan a cabo en el espacio rural, dando como resultado la contaminación y la degradación de los recursos que hoy en día tienen que enfrentarse.

Resultados que sí se presentan en los países desarrollados industrialmente, dando lugar a una creciente inversión para sostener artificialmente los recursos naturales necesarios para continuar con el ritmo de su producción; con mayor razón se expresan en los países tan brutalmente saqueados como lo son los latinoamericanos.

Sin embargo, el modelo dominante insiste en presentar salidas cada día más sofisticadas, cuya investigación e impulso requiere

de fuertes sumas de capital como lo es la biotecnología, a la cual algunos países de América Latina, como México, tratan de sumarse para poder alcanzar un lugar dentro de esta rama de la economía mundial.

Ante esta situación resulta necesario reflexionar sobre el carácter de la premisa, con la cual se parte al hablar de un desarrollo regional, desarrollo que supone una relación lo más armónica posible entre los espacios rural y urbano-industrial.

Con todo el peso de la historia económica, el modelo urbano-industrial actual considera por un lado que los espacios rurales requieren de alta productividad para poder brindar los satisfactores de bienes necesarios, a la población rural. Con este argumento se desvaloriza la agricultura campesina tradicional que ha sostenido la producción de alimentos y se justifican los niveles de pobreza en que vive esta población.

Por otro lado, el modelo tiene otro motivo para devaluar la producción de espacio rural, que está relacionado con el tipo de energía y de la forma en que se invierte, para valorizar económicamente el producto obtenido en el medio rural.

Así, tenemos que en el espacio rural se presentan las actividades, identificadas como las más primitivas, a través de las cuales se recogen directamente los productos de la naturaleza para lo cual se considera dentro del modelo que en el producto no hay un valor acumulado —sin considerar las cadenas de distribución y comercialización— comparable al de la industria, además de que finalmente su utilidad será como materia prima o energéticos para obtener los productos industriales.

Por tanto el círculo se cierra, siempre que estemos mirando a través de los velos que nos da este modelo, que no reconoce la posibilidad de una vida digna en los espacios rurales, sino que los contempla siempre por debajo de los niveles de vida urbano-industriales. Así, el desequilibrio entre los flujos rural y urbano-industrial se mantienen, por más planes y programas de desarrollo rural que tiendan al desarrollo regional.

Esto no significa que para el caso de México no se reconozcan las experiencias que a través de su historia han tenido lugar, con respecto a la planeación del uso de sus recursos, tampoco significa que no se considere la intensión, en los planteamientos de algunos planes y programas para enfrentar la inequidad y la pobreza; ni se trata de decir que son los causantes de la crisis por el financiamiento que se les atribuye.

Sin embargo si quisiera señalar que, para poder comprender específicamente la planeación en México habría que revisar con

cuidado su historia, principalmente a partir de la revolución en el contexto mundial anteriormente citado y en sus documentos básicos como la Constitución de 1917.

En esta revisión se encontraría entre otros aspectos importantes, lo reciente de la historia en cuanto a la planeación y todavía más cercana la historia moderna de las políticas de desarrollo regional plasmada en los planes y programas nacionales del Estado.

Efectivamente, estoy convencida que en cuanto al desarrollo regional hay que estar prevenidos, porque las respuestas pueden ser sencillas y fáciles en apariencia pero traer consigo una gran complejidad en su elaboración.

Y de lo que estoy segura, es que hay que considerar la ruptura de viejos paradigmas que trajo la década de los ochenta e incluirlos en la búsqueda y en la construcción de los nuevos.

De esta manera me atrevo a señalar algunos puntos para conformar una agenda de discusión, a través de la cual tendrán que irse clasificando, sino como premisa, si al mismo tiempo que la construcción de una política de desarrollo regional, que se base en una relación armónica entre lo rural y lo urbano-industrial. No quiere decir, que estos puntos no se estén discutiendo ya, en otros contextos, pero creo que hay que incluirlos en función del desarrollo regional:

- La patrimonialidad de los recursos y una nueva relación sociedad-naturaleza, donde la diversidad no sea desigualdad, aceptando los diferentes medios ambientes, las diferentes culturas y por tanto los diferentes usos para el crecimiento y desarrollo de un país.
- Una nueva concepción de proceso productivo que estudie de manera integrada los procesos ecológicos y económicos y que incluya el concepto de eficiencia ecológica ligado a la capacidad de autosostenimiento en los ecosistemas.<sup>1</sup>
- Los conceptos de justicia social y democracia con sus respectivos principios unificadores: igualdad y libertad, que no se enfrentan como se ha manejado a lo largo de la historia, sino que a través del concepto clave de autonomía de las fuerzas sociales se complementen.<sup>2</sup>
- El concepto de autonomía en la producción que no signifique *autarquía*, sino que suponga la capacidad de determinadas fuerzas

---

<sup>1</sup> Conceptos explicados en el libro del doctor Toledo incluido a la bibliografía.

<sup>2</sup> Estos puntos son retomados de la discusión que plantea Gustavo Gordillo en el artículo de *Nexos* citado en la bibliografía.

- o grupos sociales para autoorganizarse, para definir sus objetivos y para precisar los medios que les permiten alcanzarlos. Con una consecuente reformulación del concepto de soberanía popular.<sup>3</sup>
- La relación región y nación ligada a la redefinición de las relaciones verticales de poder entre la federación, los estados y los municipios, y la redefinición de las relaciones horizontales, es decir, entre los poderes de la unión.<sup>4</sup>
  - En cuanto a investigación y elaboración de propuestas, cada vez se hacen más eminentes los estudios interdisciplinarios y/o multidisciplinarios.

En suma, la discusión sobre la importancia del desarrollo rural para el desarrollo regional, debe intentar romper la lógica del actual modelo urbano-industrial, para poder enmarcar este modelo en la conciencia de la dependencia que tiene la población urbana con el universo natural, y por tanto incorporar el interés por los componentes y los fenómenos de la naturaleza y por la situación y el destino de los productores rurales.

Finalmente, me sumo a la opinión de algunos autores<sup>5</sup> que plantean: que México tiene a su favor su reciente urbanización y en contra la gran concentración y centralización de los espacios urbanos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Barrat Brown, Michael, *et al. Recursos y medio ambiente: una perspectiva socialista*, Barcelona, Gustavo Gili, 1978, 198 pp.
- Bassols Batalla, Ángel, *México. Formación de regiones económicas*, México, UNAM, 1979, 419 pp.
- Bosquet, Michael, *Ecología y libertad*. Barcelona, Gustavo Gili, 1979, 138 pp.
- Gordillo de Anda, Gustavo. "Palabras en la inauguración del Foro Nacional sobre participación social", Saltillo, México, 1989. 5 p.
- Martínez Medina, Lorenzo. "Experiencias de concertación social", en *Foro nacional sobre participación social*, Saltillo, México, 1989, 7 p.

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

<sup>4</sup> Entre otros autores, José Woldemberg señala la necesidad de la discusión de esta redefinición a nivel general en el artículo de *Nexos* mencionado al final. Sin embargo considero que se aplica a la relación región-nación.

<sup>5</sup> Estos autores son los que participan en el libro citado en la bibliografía con Víctor M. Toledo *et. al.*

- Santos, Milton. *Subdesarrollo y roles de crecimiento económico y social*, Tr. Maité Brillhault, Documento presentado al Seminario Regional realizado en Caracas, Venezuela, junio de 1973, CORDI-PLAN-CUF-OEA.
- SPP. *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, SPP-FCE, México 1985; t. 3, pp. 99-120, 199-204 y 285-324; t. 4, pp. 57-72, 75-78, 100-103, 445-480, 627-630 y 645-648. t. 6, pp. 33, 38-40, 42, 51, 77-97, 193-286 y 777-778; t. 7, pp. 241-270; t. 8, pp. 247-326.
- SPP. *México: Desarrollo regional y descentralización de la vida nacional. Experiencia de cambio estructural 1983-1988*, SPP, México, 1988, 392 pp.
- Toledo M., Víctor Manuel, Julia Carabias, Carlos Toledo M. y Cuauhtémoc González Pacheco. *La producción rural en México: alternativas ecológicas*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1989, 402 pp.
- Vitale, Luis. *Hacia una historia del ambiente en América Latina*, México, Nueva Imagen, 1983, 121 pp.
- Woldemberg, José. *et al.* "El litigio del Estado", en *Nexos*, núm. 145, México, enero 1990, pp. 33-66.

## LA PLANEACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES PARA LA INTEGRACIÓN DEL MEDIO RURAL

M.J. Escalona Maurice\*

El México contemporáneo ha experimentado en los últimos 40 años un cambio dinámico entre sus espacios, el avance urbano en la zona central de México y áreas denominadas polos de desarrollo, además de la frontera norte y la zona occidental dirigida principalmente a los centros turísticos. Siguiendo este proceso, la mitad de la población en la República Mexicana ya vive en áreas consideradas urbanas.<sup>1</sup> Esto implica una absorción de recursos naturales, infraestructura y servicios necesarios para el funcionamiento de las ciudades. De esta forma, las áreas urbanas se convierten en centros de alta concentración y centralización de todo tipo de productos y servicios. Es aquí donde el problema del espacio rural se hace más difícil.

El medio natural proporciona los recursos que son necesarios para la producción de bienes de uso y consumo en beneficio de la población. Pero estos recursos son extraídos del espacio rural, donde actualmente se está pasando por una crisis aguda en problemas como la falta de productividad del campo, tendencia hacia 15 productos comerciales, monoproducción, ganaderización del trópico húmedo, tala inmoderada de los bosques de coníferas, mal

---

\* Investigador auxiliar del Centro de Estudios de Desarrollo Rural. Colegio de Postgraduados, Montecillos, estado de México.

<sup>1</sup> Censo General de Población y Vivienda 1980.

aprovechamiento de las selvas, falta de utilización de los recursos de las zonas áridas, contaminación de lagunas, lagos, ríos y, por si fuera poco, las áreas litorales, esteros, lagunas costeras por petróleo y desechos urbano-industriales.

Esto ha sido consecuencia de no entender que el medio natural es un sistema en donde, "en el sentido con que se usa para formar ecosistema, es de actualidad en la ciencia; y se refiere a un todo o conjunto en el que se pueden distinguir diversos elementos que actúan unos sobre otros, o se influyen mutuamente de algún modo".<sup>2</sup> De esta forma, sobre el ambiente no sólo se encuentran elementos físicos, sino también es un "sistema global", es decir, significa estudiar un "trozo de la realidad", que incluye aspectos físicos, biológicos, sociales, económicos y políticos, concatenándolos en un sistema complejo.<sup>3</sup>

Los recursos naturales se han estudiado y abordado descomponiendo sus elementos para estudiarlos por separado, como es el clima, los suelos, vegetación, el uso del suelo, por citar varios. Pero no se ha pensado que estos elementos están interactuando unos con otros en distintos niveles, de acuerdo con el sistema ambiental donde se encuentran y que también están dentro de un espacio determinado. De alguna forma, el estudiar el entorno en situación aislada significa tener una postura inmovilista,<sup>4</sup> donde no se toma en cuenta la evolución de las técnicas, y como afirma Tricart: "Un recurso no puede definirse más que en función de una cierta técnica de utilización."

Partiendo de los conceptos anteriores los recursos actualmente tienen una importancia estratégica en dos niveles muy importantes:

- 1) Local.
- 2) Regional.

En el primero implica los pequeños asentamientos o localidades aislados que poseen algún tipo de recurso para su subsistencia.

Pero el segundo considera un armazón regional, considerando a una región geoeconómica interactuando en un sistema complejo, donde los recursos son aprovechados en la medida que la técnica

<sup>2</sup> Margalef, R. *Ecología*, Editorial Planeta, 1981, Barcelona, 16 pp.

<sup>3</sup> Rolando García B., Rolando. "Conceptos básicos para el estudio de Sistemas Complejos", en *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, coord. Enrique Elfo, México, Siglo XXI, pp. 45-71.

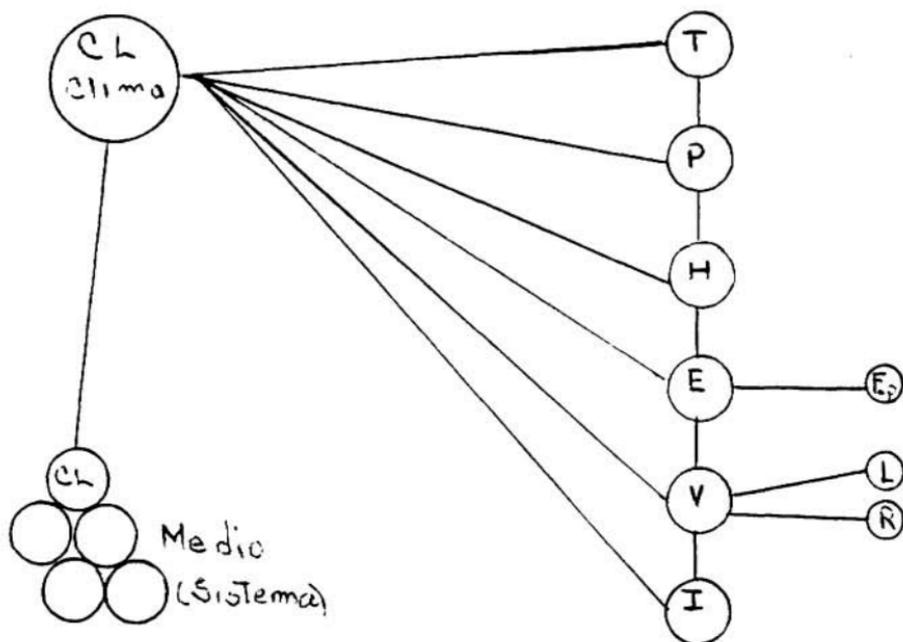
<sup>4</sup> Jean Tricart. "Factores Físicos y Regionalización", en *Regionalización y Desarrollo*, Madrid, editorial Instituto de Estudios de Administración Local, 1976, 62 pp.

ca y el avance de las fuerzas productivas los utilicen en beneficio e integración de la región. Pero teniendo en cuenta que el esqueleto de la región es el sistema de ciudades, éstas absorben y concentran grandes cantidades de recursos para su supervivencia y nacimiento de éstos, en una competencia muy dispareja con el espacio rural, que se ve acometido por el avance urbano-industrial.

Esta consideración motiva que se plantee otra forma de estudiar los recursos naturales.

Siguiendo la teoría de los sistemas, todo elemento natural contiene subelementos que interactúan dentro del elemento principal, y tienen repercusiones a nivel local y regional de acuerdo con su posición dentro del sistema o una región natural.

Sigamos el ejemplo:



Cada elemento del entorno es posible identificarlo y estudiarlo en una descomposición factorial, entonces de esta forma se puede cartografiar esta relación de elementos y subelementos. Esto depende directamente en los dos niveles de un factor importante a considerar: *la escala*. Si consideramos la escala de (1:5 000 y 1:100 000) nos dará una dimensión en detalle de la interacción de los elementos dentro del ecosistema, proceso que podemos ob-

servar, analizar e incluso cuantificar. La escala mínima de planeación regional es 1:50 000, donde se puede apreciar la dimensión espacial de las redes de vías de comunicación, el sistema de ciudades, la disposición de los cultivos, los flujos más importantes de acuerdo con la unión de ciudades, interacción campo-ciudad, et cétera.

De acuerdo con este factor importante, partimos para realizar la cartografía de recursos naturales, ya que éstos tienen expresión en el espacio, y si aparecen dentro de la escala de trabajo, son susceptibles de incorporarlos a un mapa.

Los recursos naturales importantes de acuerdo con la importancia estratégica para la planeación son:

1. La disponibilidad de agua y zonas de demanda y oferta de agua.
2. La fertilidad del suelo y áreas de intensificación:
  - a) agrícola    b) ganadera    c) forestal
3. Los factores de impulso y rechazo para actividades:
  - a) agropecuarias y forestales    b) urbano-industriales
4. Procesos geomorfológicos.
5. Procesos de desertificación.
6. Flujos de energía.
7. Sistemas ecogeográficos y ordenación territorial con fines de planeación.
8. Impacto ambiental y contaminación.

Como se había mencionado los recursos son extraídos de las áreas rurales y son dispuestos y llevados a los centros de concentración (áreas urbanas) dejando desprovistas de recursos a las zonas rurales, lugar de origen de éstos. Esto motiva grandes problemas a las áreas rurales, que tienen que invertir en muchas ocasiones para tener agua, o disponer de suelo para cultivar donde al Estado no le preocupa invertir, y su interés principal es el abastecer a las zonas urbanas donde se realiza la transformación de las materias primas.

Lo preocupante es que los recursos son el sostén de una región geoeconómica, y se producen desequilibrios al no entender cómo se conforma el sistema natural, lo que motiva que dentro de una región se concentren más recursos en una zona que con otros de la misma zona, y que esta última zona sea la más grande en comparación con las áreas urbanas, dando lugar a la afirmación de Liepietz<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Liepietz, Alain. *El capital y su espacio*, México, Siglo XXI, 1983.

sobre que no hay espacios pobres y ricos sino espacios de ricos y espacios de pobres. Y se refleja en las precarias condiciones sociales, donde el medio natural paga el precio de la pobreza, miseria y marginación. Además, si no se planea adecuadamente se pone de manifiesto la falta de previsión cuando las ciudades crecen desmedidamente y se necesita un abastecimiento y factores que generen áreas susceptibles de integrarse, generando altas concentraciones de contaminantes en las ciudades, que regresan a las áreas rurales y son depositados o tirados y son incorporados en agua o suelo y aire.

No se comprende que la contaminación no desaparece y se incorpora al sistema, pasando por agua, nutriéndose la planta del suelo, y ésta pasa al consumo humano, donde se contamina poco a poco.

La interacción y entender que los recursos son prioritarios y estratégicos, el analizar sus potencialidades, usos, destinos, intensidades, y su jerarquización en los apartados anteriores, pueden dar una alternativa dentro de la planeación del entorno que es la base material de toda región geoeconómica.

Esta metodología ha sido aplicada en concreto en el Valle de Puebla y en Tlaxcala, donde también sucede un problema de abastecimiento o derroche de éstos, y fue motivo de entender cómo el sistema ecogeográfico estaba enlazado a un sistema complejo.

Este ejemplo concreto; muestra los problemas directos sobre los recursos naturales el cartografiarlos y analizarlos es la primera parte para un estudio regional más adecuado, teniendo en cuenta que se debe considerar dentro de la región el espacio rural y el espacio urbano, si no en equilibrio, de alguna forma proporcionados. Esta propuesta también es necesaria para un problema de actual importancia, la contaminación.

Ésta es el resultado del proceso de transformación y de los desperdicios que se arrojan al aire, suelo y agua. Éstos se depositan en áreas urbanas o rurales. Causan actualmente un riesgo, porque se han detectado tiraderos de basura en áreas de alta permeabilidad, o zona de recarga de acuíferos, suelos agrícolas productivos, desagüe de desechos tóxicos por barrancas hacia ríos que se utilizan para riego, presas, lagos o lagunas. O áreas naturales como lagos y lagunas que son cuencas de oxidación o depósito de desechos sólidos. Si esto no se toma en cuenta, los recursos que son explotados cada vez más se agotarán o se contaminarán, lo que pone de manifiesto la falta de prevención y de planeación, de tal modo con el riesgo de acrecentar las diferencias entre el espacio rural y el urbano. El analizar el sistema en su organización,

actual, su potencialidad y su uso, son algunas posibilidades de esta metodología que puede dar áreas alternativas para plantas, tratan depósitos sanitarios, incineradores, etcétera, donde los recursos no se vean tan alterados y puedan ser utilizados adecuadamente en bien de la región y de la población en general.

**V**

**El fenómeno de la metropolización y el  
desarrollo regional**



## EL CARÁCTER METROPOLITANO DE LA URBANIZACIÓN EN MÉXICO, 1900-1988

Gustavo Garza\*

La interacción entre el desarrollo económico y la urbanización es universal. Sin embargo, su carácter específico presenta marcadas diferencias, aunque es posible hablar de la existencia de un patrón de urbanización para los países desarrollados y de otro para los subdesarrollados. En los primeros la urbanización, como ha sido entendida, prácticamente ha concluido al tener una población urbana que representa casi el 100% de la total. No obstante, experimentan una importante transformación denominada "suburbanización" por constituir una nueva estructuración poli-nuclear del espacio urbano con muy reducidas densidades de población y extensas áreas verdes, como es el caso de las ciudades estadounidenses. Las naciones del Tercer Mundo y las socialistas se encuentran, por el contrario, experimentando aún acelerados procesos de urbanización dentro de sus muy diferentes niveles alcanzados. La urbanización del subdesarrollo se caracteriza, a su vez, por mantener o acentuar su característico patrón de alta primacía urbana y por las grandes carencias sociales e infraestructurales que existen en sus ciudades. Es incuestionable la importancia de la ciudad para el desarrollo económico por ser espacio donde se acumula el capital y se realizan las principales inversiones. En

---

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de el Colegio de México. En la actualidad, en su año sabático, se encuentra en calidad de investigador visitante en la Facultad de Economía, División de Estudios de Posgrado, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

los países del Tercer Mundo de mayor desarrollo relativo, alrededor del 80% del crecimiento anual del producto nacional se genera en las ciudades (véase, Armstrong and McGee, 1985: 219; Harris, 1988: 103). Sorprende, por tanto, que la gran mayoría de sus gobiernos no han sido conscientes de la necesidad de establecer políticas urbanas acordes a los requerimientos del desarrollo económico.

La acelerada urbanización de México durante el siglo XX ha sido resultado de la rápida industrialización ocurrida hasta 1982. La relación estructural entre ambos procesos no ha sido investigada, por lo que en este trabajo nos limitaremos a describir sus nexos principales y analizar las características más relevantes del crecimiento urbano del país en lo que va del presente siglo.

#### DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIALIZACIÓN Y URBANIZACIÓN

El desarrollo económico de México hasta inicios de los años ochenta fue resultado de una política de sustitución de importaciones iniciadas en la década de los treinta que remplazó al patrón agroexportador vigente desde la segunda mitad del siglo XIX. No obstante, este último siguió existiendo subordinado al modelo industrial hasta agotarse totalmente en los cincuenta. La articulación de ambos patrones de 1930 a 1950 fue de gran importancia para el éxito relativo de la política de sustitución de importaciones.

El crecimiento económico de 1930 a 1980 fue importante. El producto interno bruto (PIB) total entre 1930 y 1940 aumentó en términos reales a 3.1% anual; a 5.9% entre 1940 y 1950; a 6.2% en 1950-1960, y continuó avanzando hasta alcanzar 7.0% anual entre 1960 y 1970. La década 1970-1980 auguraba un mayor dinamismo por el gran aumento en los precios del petróleo y la rápida expansión de la explotación de los yacimientos en el país, pero la crisis de mediados de la década lo impidió, a pesar de lo cual la economía creció al 6.6%. Este significativo crecimiento fue impulsado por la industria de transformación, que tuvo tasas sistemáticamente más elevadas que las del PIB total.

Los determinantes del desarrollo industrial durante el periodo 1930-1980 han sido analizados por diversos especialistas: intensificación de la reforma agraria entre 1933 y 1939 con la participación de 23.5 millones de hectáreas; movilización de la fuerza de trabajo rural a las ciudades, principalmente a la de México; participación creciente del Estado en materia de infraestructura de comunicaciones y urbana, sin la cual la rentabilidad del capital industrial no es posible; aumento considerable del crédito exter-

no, que pasó de 6.7% de la inversión bruta fija estatal entre 1942-1946 a 30% entre 1959-1962; fomento y captación del ahorro interno por medio de un conjunto de instituciones financieras oficiales (entre las que destaca Nacional Financiera, S.A. creada desde 1954 con objeto de financiar la inversión privada); estricta protección arancelaria para estimular el desarrollo de la industria del país; expansión de la capacidad de importar por el aumento del turismo internacional; absorción productiva de la creciente población urbana y rural que ensanchó el mercado interno nacional elevando la demanda agregada; mayor inversión extranjera directa en la industria; aumento de la demanda externa durante la segunda guerra mundial y la guerra de Corea; establecimiento de una política fiscal favorable a los sectores industriales; inversión creciente del Estado en empresas manufactureras; establecimiento de un conjunto de políticas de estímulos a la industrialización a través de exenciones fiscales y tasas de interés preferenciales; creación de un frente de organizaciones obreras, campesinas y populares bajo el control estatal (véase, Carmona de la Peña, 1979; Ramírez Brun, 1980; Vernon, 1977; Solís, 1970; Tello, 1979).

La distribución territorial del desarrollo y el acelerado crecimiento de la población permitió un significativo aumento en el número de ciudades. La jerarquía urbana resultante se caracterizó por la creciente importancia de la ciudad de México.

La capital del país ha constituido el núcleo principal de la economía nacional y su dinámica económica es el principal determinante de su desarrollo demográfico y urbanístico que posteriormente se analiza. La ciudad debe considerarse, entonces, como una unidad económica que produce, distribuye y consume mercancías.

En 1940 la ciudad de México absorbía 7.9% de la población nacional, pero su importancia económica era considerablemente mayor. En ese año el PIB estimado para el área metropolitana de la ciudad de México (AMCM) fue de 107 000 millones de pesos que significaron 33.5% del total nacional. En términos sectoriales la urbe participa con 36.2% del sector secundario y 46.2% del sector servicios (véase el cuadro 1).

Durante 1950-1970 la contribución del AMCM al PIB nacional aumentó de 31.2% a 34.6%. El incremento más importante ocurrió entre 1950-1960 debido básicamente al dinamismo del sector industrial el cual, según las estimaciones del cuadro 1, alcanzó 37.5% del total nacional correspondiente. Aunque el porcentaje del AMCM en la población nacional también creció durante el periodo —alcanzando 18.2% en 1970—, su participación en la economía nacional se mantuvo muy por arriba de la importancia demográfica.

De 1970 a 1980 la tasa de crecimiento del PIB en México fue todavía muy importante (6.6% en términos reales), prosiguiendo la significativa dinámica económica que se había experimentado desde los años treinta, cuando inició la estrategia de sustitución de importaciones. En esta década la participación de la ciudad de México en el PIB nacional continuó aumentando hasta alcanzar 37.8% en 1980. En forma paralela, su crecimiento demográfico fue mayor que el nacional, y en 1980 absorbe 20.8% y 37.0% de la población total y urbana del país, respectivamente.

Finalmente, entre 1980-1985 el desarrollo económico nacional y de la ciudad de México fue insignificante, pero fue menor en esta última, que reduce su participación al 35.3%. (Véase el cuadro 1). No obstante su contracción económica, se suele suponer que el crecimiento demográfico de la capital del país es aún elevado —alrededor del 3% anual— y que su población total fue de cerca de 19 millones en 1988.

Considerando la importancia de la ciudad de México para la economía nacional, sorprende constatar que no existe ningún análisis comprensivo de su estructura económica. Las cifras anteriores de sus variables macroeconómicas son estimaciones muy gruesas según su población económicamente activa y los datos del PIB por entidades federativas, por lo que deben utilizarse con las precauciones pertinentes. La industria manufacturera, sin embargo, está más sistemáticamente investigada con base en la información de los censos económicos (véase, Garza, 1985; Garza y Aguilar, 1988).

En 1930 México tenía 46 800 establecimientos industriales, de los cuales menos del 7% se localizaban en la ciudad de México. Para 1950 su número aumentó a 63 500 en el país, de los cuales 12 700 se ubicaron en la capital nacional, representando 20.0%. Durante los siguientes 20 años, la producción industrial mantuvo su dinámico crecimiento alcanzando tasas de 7.3% anual entre 1950-1960 y 8.9% en 1960-1970, mientras la concentración espacial en la ciudad de México se elevaba al 27.9% según número de establecimientos (33 200 en un total nacional de 119 000, véase el cuadro 2). La mayor concentración de firmas industriales ocurre en 1980, cuando la ciudad de México tuvo 38 500, que representan 29.5% del total nacional. Es importante destacar el crecimiento absoluto de 8 561 empresas entre 1960-1970 y de 5 307 entre 1970-1980, por constituir nuevos establecimientos que fomentan el crecimiento urbano por su demanda directa de fuerza de trabajo, servicios y actividades comerciales.

Aún más impresionante es la concentración industrial en la ciudad de México en términos del producto. De 1930 a 1980 fue elevando ininterrumpidamente su participación de la industria nacional: 28.5% en 1930; 32.1% en 1940; 40.0% en 1950; 46.0% en 1960; 46.8% en 1980 (véase el cuadro 2). En este último año, por ende, una de las 229 ciudades que conformaban la jerarquía urbana nacional producía casi la mitad del total de mercancías industriales elaboradas en la República.

Durante los años ochenta México ha experimentado su más severa crisis económica de la historia moderna. Entre 1983-1988 el PIB se redujo en -0.2% anual, al mismo tiempo que la industria nacional experimentaba una disminución de -0.4%. ¿En el contexto de esta crisis la industria de la ciudad de México fue menos afectada que su contraparte nacional? Dada su más diversificada estructura industrial, podría pensarse que la ciudad es menos vulnerable a las fluctuaciones económicas porque mientras algunas ramas industriales reduzcan en producción, otras la aumentarán, y en promedio, su situación económica tenderá a ser mejor que el de otras ciudades del país. Las cifras industriales disponibles para 1985 señalan, sin embargo, que ocurre lo contrario.

Efectivamente, en el quinquenio de 1980-1985 la ciudad de México experimentó, por primera vez desde 1930, una reducción absoluta de sus empresas industriales de 38 400 a 33 100, que fue más acentuada que la del país en su conjunto (véase el cuadro 2). No fue posible obtener información de la producción industrial, pero el personal ocupado decrece de 1.1 millones en 1980 a 84 000 en 1985, describiendo dramáticamente la crisis económica de la urbe. Esta situación es uno de los determinantes fundamentales del agravamiento de sus problemas urbanos, tales como: desempleo, déficit habitacional, aumento de zonas marginadas, contaminación atmosférica, así como la inadecuada dotación de servicios de agua, drenaje, transporte, vigilancia, recolección de basura, etcétera.

Antes de la crisis, la expansión económica de la ciudad de México estimuló el crecimiento acelerado de las ciudades a su alrededor, que conforman un subsistema urbano altamente integrado. Este proceso reducía la tendencia hacia mayores niveles de concentración de población e industrial en el núcleo urbano central constituido por la capital, originando el surgimiento de un conglomerado megalopolitano que será posteriormente analizado.

Esta grave contracción en la actividad económica ha tenido un impacto en el nivel de vida de la población mexicana que ha visto reducir su poder adquisitivo en 53.2% entre 1982-1988. A nivel

urbano no existe ningún estudio riguroso sobre su impacto en la dinámica de crecimiento de las ciudades. Sin embargo, en lo que sigue se estima el desarrollo urbano hasta 1988 para dar una imagen más actualizada del fenómeno, la cual podrá ser contrastada con la información censal de 1990.

#### ETAPAS, NIVELES Y TASAS DE URBANIZACIÓN

La urbanización es un proceso de transformación secular de las estructuras rurales en urbanas. Según esta concepción, la urbanización se caracteriza por: el desarrollo incesante de la división social del trabajo, que transfiere la fuerza laboral agrícola hacia actividades secundarias y terciarias; la modernización tecnológica de los procesos de producción; la creciente diferenciación política y social entre los sectores rural y urbano, y por dar origen a la ciudad estimulando la multiplicación de su número y el aumento del tamaño de las urbes existentes.

En el caso mexicano, el desarrollo de la división social del trabajo se refleja nítidamente en la transformación de la estructura de la producción durante el siglo XX: el sector secundario aumenta sistemáticamente su importancia en el PIB de 16.7% en 1900 al 34.9% en 1985; como corolario, las actividades agropecuarias reducen su absorción del producto del 25.8% en 1900 al 9.2% en 1985.

Estos cuatro porcentajes reflejan la profunda transformación de la estructura de la producción resultante de un proceso de desarrollo económico que ocurre simultáneamente con la urbanización de la sociedad mexicana. Dado que las crecientes actividades secundarias y terciarias no requieren directamente de la tierra como un insumo ni de la dispersión de la población como ocurre con las actividades primarias, paulatinamente se concentran en ciudades, dando lugar a su multiplicación y a su acelerado crecimiento. El éxodo rural-urbano de la fuerza de trabajo que origina este proceso determina en buena medida al desarrollo urbano, pues sin migración difícilmente ocurre la urbanización.

El proceso de urbanización resultante ha sido ininterrumpido en lo que va del siglo, aunque se ha manifestado a diferentes ritmos. En 1900 la población total de México era de 13.6 millones, de los cuales 1.4 vivía en ciudades y 12.2 en localidades rurales, esto es, únicamente 10.5% de la población era urbana (i.e. población viviendo en localidades de 15 000 y más habitantes). La Revolución mexicana interrumpe el crecimiento de la población to-

tal, que se reduce de 15.2 millones en 1910 a 14.3 en 1921, pero el proceso de urbanización continúa y la población urbana aumenta de 1.8 a 2.1 millones de habitantes, elevando el nivel de urbanización de 11.7 a 14.7%, respectivamente (véase el cuadro 3).

A partir de 1940 se consolidan en el poder los grupos políticos surgidos del movimiento armado y la población entra en un periodo de acelerado crecimiento. El desarrollo económico que se inicia en esa época se manifiesta demográficamente en una drástica disminución de la mortalidad, mientras que la natalidad se mantiene elevada. Esto produce que la población total, que aumentó al 1.7%, anual entre 1930-1940, eleve su crecimiento anual al 3.4% en 1960-1970 y al 3.3% entre 1970-1980, reduciendo al parecer a 2.0-2.5% después de 1980. De esta forma, para 1988 se estima que México tiene 82.7 millones de habitantes siendo, después de Brasil, el país más poblado de América Latina.

La población urbana aumentó a tasas mucho más elevadas que las de la población total. En 1940 se tienen 3.9 millones de mexicanos viviendo en ciudades, cantidad que casi se cuadruplica para 1960 cuando 14.4 habitan en ciudades y se inicia en México un proceso de urbanización de carácter metropolitano (véase el cuadro 3). Esto ocurre entre 1950-1960, cuando la ciudad de México se transforma en zona metropolitana al extender su mancha urbana del Distrito Federal al estado de México, la principal entidad federativa que lo rodea. Cabría aclarar que a partir de 1960 la población urbana de los cuadros 3 y 4 incluyen los habitantes de las áreas metropolitanas que van surgiendo a medida que se extiende el carácter metropolitano de la urbanización en México.

Lo anterior se refleja en un aumento muy significativo del grado de urbanización que más que se duplica al pasar de 20.0% en 1940 a 41.2% en 1960. A partir de este último año se reduce el ritmo de urbanización y su nivel pasa de 49.4% en 1970 a 56.2% en 1980. Se estima que sea de 63.8% en 1988 (véase el cuadro 3).

Hacia finales de la década de los ochenta, por ende, México adquiere un carácter más definitivamente urbano, que ha trasladado la problemática que enfrenta el Estado mexicano del campo a la ciudad. Los problemas de la tenencia de la tierra en las ciudades, el transporte, la gran insuficiencia de servicios e infraestructura urbana, la marginalidad y el desempleo, la contaminación de los ecosistemas urbanos, la inseguridad pública, entre otros dramas, han sustituido en gravedad a los ancestrales problemas rurales que, no obstante, siguen dramáticamente acentuándose.

Según el ritmo del desarrollo urbano en México, los 88 años transcurridos del siglo XX se podrían dividir en dos grandes eta-

pas: i) de urbanización lenta de 1900 a 1940; ii) urbanización acelerada de 1940 a 1988. La tasa de urbanización anual en los 40 años del primer periodo fue de 1.6%, elevándose al 2.2% en los 48 años transcurridos entre 1940-1988. Sin embargo, el ritmo de urbanización dista mucho de ser uniforme en ambas etapas, observándose su aumento entre 1910-1930 del primer periodo, y una marcada disminución después de 1960 en el segundo (véase el cuadro 3).

Lo anterior se debe en buena medida al significativo cambio observado en las magnitudes absolutas de la población urbana que a partir de 1980 supera a su contraparte rural, representando un total de 37.6 millones de habitantes (véase el cuadro 3). De esta forma, a pesar de la reducción de las tasas de urbanización después de 1960, ocurre un creciente aumento absoluto de la población urbana que supera ligeramente al aumento de la rural a partir de 1940, pero que hacia 1988 lo hace en forma abrumadora.

Así, entre 1970-1980 la población rural crece en 4.9 millones de personas, mientras que la urbana lo hace en 13.8. Para 1980-1988 se estiman estas magnitudes en 0.8 y 15.1 millones de personas, respectivamente (véase el cuadro 3). Verdaderamente, México se encuentra imposibilitado para enfrentar en forma razonable los requerimientos de empleo, infraestructura y servicios urbanos de estos incrementos de población.

## EL SISTEMA DE CIUDADES

En 1900 el sistema de ciudades de México estaba constituido por 33 localidades en las cuales vivían 1.4 millones de personas. Su evolución en los 88 años transcurridos se puede analizar siguiendo las dos etapas principales del proceso de urbanización del país.

Durante la etapa de urbanización lenta, esto es, de 1900 a 1940, surgieron 22 nuevas ciudades a razón de 0.5 anuales, aumentando la población urbana a 3.9 millones en 1940 (véase el cuadro 4). i) El aumento de 2.5 millones de población urbana surge de tres maneras diferentes: por la reclasificación de localidades rurales a urbanas al sobrepasar los 15 mil habitantes (ciudades reclasificadas); ii) por la incorporación de población de localidades rurales durante la expansión del área de las ciudades, y iii) por el crecimiento natural y por migración de la población de las ciudades existentes.

Al inicio del proceso de urbanización en México, las dos primeras formas de crecimiento fueron importantes, pero en la etapa

de crecimiento urbano acelerado dejaron de serlo. Así, por ejemplo, los cinco centros que fueron reclasificados entre 1900-1910 contribuyeron con 38.2% del crecimiento en la población urbana de esa década. La importancia de la reclasificación de localidades se redujo drásticamente entre 1940-1950, cuando los 30 centros incorporados contribuyeron con 19.2% y fue insignificante entre 1960-1970, cuando las 55 localidades reclasificadas únicamente participaron con 4.2% (Unikel, 1977: 494). En la segunda etapa de la urbanización, entonces, las localidades reclasificadas tuvieron muy poco impacto en el crecimiento total de la población urbana.

En el casi medio siglo de urbanización acelerada que va de 1940 a 1988, emergen 219 nuevas ciudades para conformar un sistema de 274 urbes en 1988. En este lapso la población urbana aumentó en 48.7 millones de habitantes, para hacer un total de 52.6 millones (véase el cuadro 4). De esta suerte, este periodo de urbanización acelerada se caracteriza por tener un promedio anual de 4.6 nuevas ciudades y un poco más de un millón de nuevos habitantes. Este crecimiento se explica en un 80% por la dinámica de las ciudades existentes y únicamente en 20% por las reclasificadas y las localidades incorporadas por la expansión de las manchas urbanas.

El sistema urbano se suele jerarquizar según la distribución de la población por tamaños de ciudades. Se le denomina preeminente cuando la ciudad principal supera por varias veces a la que le sigue (convencionalmente más de tres veces); y de rango-tamaño cuando la primera ciudad duplica a la segunda, triplica a la tercera, cuadruplica a la cuarta y en general, es "n" veces mayor que la ciudad de rango "n". Se podría hablar de una jerarquía urbana intermedia cuando la distribución de la población se encuentre entre ambas posibilidades.

A finales del siglo XVIII y a principios del XIX, la ciudad de México no acusaba un fuerte predominio sobre el resto de ciudades del México colonial, a pesar de ser la más importante de la Nueva España. De esta forma el índice de primacía para 1790 era únicamente de 1.3, reflejando que la ciudad de México tenía únicamente 30% más habitantes que Puebla, que constituía la segunda ciudad de la época. Al principio del siglo XIX el índice se eleva a 2.0, ajustándose perfectamente a un sistema de ciudades de tipo rango-tamaño (véase el cuadro 5).

En México, el capitalismo industrial como modo de producción dominante se consolidó hacia las últimas dos décadas del siglo XIX y es a partir de esta época cuando la ciudad de México inicia su acelerado crecimiento. De esta suerte, para 1900 el índi-

ce de primacía se eleva a 4.4 y sigue aumentando hasta alcanzar 7.2 en 1950, para estabilizarse en alrededor de seis en los decenios siguientes (véase el cuadro 5).

Hacia finales del siglo xx, por tanto, se mantiene en México un sistema urbano altamente preeminente que implica una elevada concentración territorial de la población y las actividades económicas. Esto representa, a nuestro parecer, un freno al desarrollo económico, pues al concentrar el grueso de la inversión pública impide que se utilicen los recursos y fuerza de trabajo de vastas regiones del país.

La urbanización acelerada experimentada en México ocurrió en un primer momento concentrada en la ciudad capital. Sin embargo, la población se empieza a dispersar relativamente hacia otras metrópolis emergentes, entre las cuales sobresalen Guadalajara y Monterrey.

En 1900 el 49.4% de la población urbana vivía en ciudades menores a los 50 000 habitantes, por ciento que se reduce al 25.4% en 1940 y a únicamente 9.4% en 1988. En contrapartida, si en el primer año no existía ninguna localidad mayor de 500 000 habitantes, para el segundo el 39.7% de la población vive en ese estrato de población, porcentaje que se eleva al 65.2% en la actualidad (véase el cuadro 4).

La urbanización de corte metropolitano se extiende hacia otros núcleos de población formando nuevas áreas metropolitanas que en 1980 totalizan 26. Así, a la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey se agregan nuevas áreas metropolitanas como las de Puebla, Torreón, León, Orizaba, Tampico, Toluca, entre otras, imprimiéndole indefectiblemente un carácter metropolitano a la urbanización de México.

Algunos especialistas afirman que la emergencia de nuevas áreas metropolitanas es síntoma del agotamiento del proceso de concentración urbana en una sola metrópoli y que se inicia un proceso de descentralización espontáneo siguiendo la tendencia observada en algunos países desarrollados, principalmente en Estados Unidos. Sin embargo, esto no significa necesariamente la culminación del proceso concentrador, pudiendo implicar únicamente un cambio en el ámbito de concentración al pasar de un nivel metropolitano a otro megalopolitano, como se analiza en el siguiente apartado.

#### LA MEGALÓPOLIS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La cristalización de una metrópoli es resultado de siglos de evolución. Aparentemente por razones religiosas, el conquistador espa-

ñol Hernán Cortés decidió construir el centro del imperio español sobre las ruinas de Tenochtitlan, la ciudad que destruyó durante la guerra de conquista. En los inicios de 1522 se inició la construcción de una ciudad que posteriormente (1548) fue bautizada como "La Muy Noble, Insigne y Muy Leal e Imperial Ciudad de México". En sus inicios como ciudad española estuvo constituida por 30 000 personas, tanto nativos como españoles.

Hacia finales del periodo colonial, en 1803, la ciudad de México contaba con 137 000 habitantes, aumentando a 180 000 para 1810, en los inicios de la guerra de Independencia. Desde entonces y hasta la consumación de la Independencia en 1821, muchos españoles emigraron de la capital y su población se redujo a 165 mil en 1823.

México logra su independencia en 1821 y durante las primeras décadas como nación la ciudad de México creció lentamente alcanzando las 200 000 personas en 1855 y 230 000 en 1877, cuando la tasa de crecimiento de su población empieza a ser más alta que la nacional. En los inicios del siglo xx, en 1900, la capital posee 345 000 habitantes e inicia un acelerado crecimiento urbano que la conduce, al final de los años ochenta, a ser probablemente la urbe más poblada del planeta. Durante este proceso la ciudad de México ha pasado por cuatro etapas de desarrollo que se sintetizan a continuación:

#### *Primera etapa: crecimiento del núcleo central (1900-1930)*

En una primera etapa de metropolitanismo, el área comercial aumenta su población residente en términos absolutos y relativos, así como la fuerza de trabajo que diariamente se dirige al "centro". Para el caso concreto de la ciudad de México, esta etapa cubre el periodo de 1900-1930, cuando siendo una urbe relativamente pequeña de 345 000 habitantes en 1900, pasa a 1 029 000 habitantes en 1930. El área urbana propiamente dicha registró una tasa de crecimiento del 3.3% anual, mientras que el Distrito Federal lo hacía al 2.6 por ciento.

Sin embargo, en 1930 se inicia un proceso de expansión fuera de las 12 divisiones (cuarteles) en donde se localizaba toda la ciudad. Hasta 1921 éstos tenían 100% de su población, pero en 1930 principia la expansión hacia las delegaciones de Coyoacán y Azcapotzalco, que absorben 2% de la población y en la parte central reside el 98% restante. Ocurre, así, el crecimiento hacia las delegaciones que rodean a la ciudad central (véase el cuadro 6).

*Segunda etapa: expansión periférica (1930-1950)*

En los años treinta se inicia un segundo periodo de expansión territorial de la ciudad de México. Éste se caracteriza por el crecimiento más acelerado de las delegaciones del Distrito Federal que rodean a los 12 cuarteles que definían a la ciudad central antes de 1930. Así, mientras la ciudad central crece en 1930-1940 al 3.4% anual, seis delegaciones del Distrito Federal y un municipio del estado de México, que conforman un primer anillo de unidades administrativas que la rodean, lo hacen al 5.4% anual. En 1940-1950 esta diferencia se acentúa significativamente y ambas tasas son de 4.3 y 10.3%, respectivamente. Como colorario, la ciudad central pierde aceleradamente importancia respecto al área urbana de la ciudad de México, reduciendo su participación del 98% en 1930 al 78.3% en 1950 (véase el cuadro 6).

Esta segunda etapa marca el inicio de la descentralización del comercio, servicios y población del centro hacia las unidades administrativas periféricas. No obstante que esta expansión ocurre casi exclusivamente dentro del territorio del Distrito Federal, alcanza los límites de su superficie en el norte, por lo que 1950 representa la culminación de este periodo del crecimiento de la ciudad de México.

*Tercera etapa: dinámica metropolitana (1950-1980)*

En este lapso el AUCM rebasó los límites del Distrito Federal por el norte, extendiéndose hacia los municipios de Tlalnepantla, Naucalpan y Ecatepec, dando lugar al surgimiento del AMCM. Desde entonces se diferencian los conceptos de AUCM y AMCM. Para 1950 sólo Tlalnepantla constituye parte del AMCM. Pero en 1960 se le incorporan Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec. Estos municipios del estado de México registran una importante expansión demográfica al localizarse en su territorio gran parte de las nuevas empresas industriales que siguen un patrón de desconcentración industrial del centro de la ciudad hacia su periferia norte. De esta forma, entre 1950-1960 aumentaron en 10.3% anual su población, mientras que el distrito central lo hacía al 2.4%. Éste continúa perdiendo rápidamente importancia, llegando a absorber únicamente 57.6% de la población del AUCM (véase el cuadro 6).

De 1960 a 1970 se agregan al AUCM los municipios de Nezahualcóyotl (creado en 1964 con parte del territorio de los municipios de Chimalhuacán, Texcoco y Ecatepec), La Paz, Zaragoza, Tul-

titlán, Coacalco, Cuautitlán y Huixquilucan. Éstos experimentaron 14.3% de crecimiento anual, consolidado el proceso metropolitano en la parte del estado de México que empieza a adquirir una creciente importancia conteniendo 20.4% de la población total del AMCM en 1970.

El crecimiento urbano metropolitano hacia el estado de México continúa, agregándose en 1980 a la zona metropolitana ocho municipios adicionales de esa entidad: Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Ixtapaluca, Nicolás Romero, Tecamac y Texcoco. De esta forma, para 1980 el AMCM queda constituida por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 21 municipios del estado de México. De estos últimos, 17 tienen parte de área urbana de la ciudad, denominándose "conurbados" al AUCM.

En lo que va del siglo XX, por ende, la ciudad de México ha experimentado un acelerado proceso de crecimiento que la ha transformado de una pequeña ciudad de poco más de 300 000 habitantes en una de las metrópolis más pobladas del planeta.

#### *Cuarta etapa: megalópolis emergentes (1980-2010)*

En las postrimerías del siglo XX los sistemas de organización territorial han experimentado una importante transformación caracterizada por la suburbanización de importantes áreas y la intensa integración de núcleos urbanos anteriormente aislados. Surgen, así, tejidos urbanos metropolitanos policéntricos que concentran estructuras y relaciones sociales más complejas, constituyendo verdaderos subsistemas de ciudades altamente integrados. Se denomina megalópolis al más avanzado de este tipo de interrelaciones urbanas que surge de la unión o traslape de dos o más áreas metropolitanas.

En una investigación para delimitar las zonas metropolitanas de la región centro de México para 1980 se identifican las siguientes áreas: *i*) área metropolitana de la ciudad de México; *ii*) área metropolitana de Toluca; *iii*) área metropolitana de Puebla, y *iv*) área metropolitana de Cuernavaca-Cuautla (Negrete y Salazar, 1986).

El AMCM está constituida por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 21 municipios del estado de México, como se vio anteriormente. El área metropolitana de Toluca la forman los municipios de Toluca, Lerma, Metepec, Zinacantepec, San Mateo Atenco y Mexicaltzingo. El área metropolitana de Puebla se extiende hasta Tlaxcala, quedando constituida por Puebla, San Pe-

dro Cholula y San Pablo del Monte (en Puebla) y en Tlaxcala por Amozoc, San Miguel Xoxtla, Xichohtzingo, Zacatelco, San Martín Texmelucan, siendo de transición hasta constituirse como metropolitano Huejotzingo, Xicoténcatl, Tenancingo y Cuautlcingo. Finalmente, Cuernavaca-Cuautla se encuentran conformando pequeñas áreas metropolitanas con Temixco, la primera y Yauatepec, la segunda. En cuanto se integre a una de ellas el municipio de Jiutepec se constituirán en una única área metropolitana.

En nuestros propósitos lo más relevante es que las áreas metropolitanas de la ciudad de México y la de Toluca pueden incluir indistintamente al municipio de Huixquilucan. Como se considera formando parte de la primera, se podría extender la AMCM hasta abarcar Lerma y Toluca. En otras palabras, ambas están unidas o se traslapan, constituyendo técnicamente un conglomerado megalopolitano que surge a partir de 1980 y que por ser la capital la urbe principal se puede denominar megalópolis de la ciudad de México.

Considerando los casi cinco siglos de existencia de la ciudad de México, puede parecer que su metamorfosis de una pequeña ciudad a una gran megalópolis es resultado de un largo proceso de carácter secular. No obstante, desde el siglo XVI al XIX experimenta únicamente un lento crecimiento, aumentando su población de 30 000 habitantes en 1522 a 300 000 en 1884. Es durante el siglo XX cuando se transforma de una pequeña ciudad de 344 000 personas en 1900 en un conglomerado megalopolitano de cerca de 22 millones en 1988.

Finalmente, ha sido proyectado que hacia el año 2010 las áreas metropolitanas de Puebla y Cuernavaca se unirán al conglomerado megalopolitano que tendrá al menos 31 millones de habitantes (G. Garza, 1987: 419).

## CONCLUSIONES

En el transcurso del siglo XX México ha experimentado un significativo desarrollo económico y una acelerada urbanización. En este proceso ocurre un cambio radical en la estructura económica nacional y el sector primario se convierte en un mero apéndice del secundario y terciario, reduciendo su participación en el producto nacional al 9.2% en 1985. La expansión de la actividad industrial, comercial y de servicios es esencialmente urbana y ante el considerable aumento de la población total sucede una gran multiplicación del número de ciudades y un aumento del tamaño de las existentes.

La característica fundamental del sistema de 274 ciudades en 1988 es su carácter preeminente. Se observa una elevada concentración económica y demográfica en la ciudad de México, que absorbe 37% de la población urbana nacional y alrededor de 35% del PIB total del país. Aunque la sola presencia de la ciudad de México le conferiría un carácter metropolitano a la urbanización, este fenómeno se ve fortalecido por el surgimiento de otras 26 ciudades en diferentes etapas de metropolitano, entre las que destacan Guadalajara, Monterrey, Puebla, León y Torreón que, junto con la capital, para 1980 representan 55.2% de la población urbana total.

No obstante que ha ocurrido cierta dispersión relativa de la población del país, a partir de 1980 se inicia un nuevo ámbito de concentración al emerger un conglomerado megalopolitano en torno a la ciudad de México. Hacia el año 2010 se le anexarán las áreas metropolitanas de Puebla y Cuernavaca, para consolidar un complejo mosaico megalopolitano que tendrá al menos 31 millones de habitantes.

A partir de 1982 el crecimiento económico se ha interrumpido, pero no así el proceso de urbanización. Éste sigue una dinámica propia y a reserva de confirmarlo con los datos del censo de 1990, todo parece indicar que las ciudades siguen creciendo. Las únicas ciudades que crecen económicamente son algunas de la frontera con Estados Unidos gracias al auge de la industria maquiladora, tales como Tijuana, Ciudad Juárez y Matamoros, y otras turísticas como Cancún y Puerto Vallarta.

El escenario socioeconómico del sistema de ciudades mexicanas depende fundamentalmente de las posibilidades reales de vencer la crisis y retomar las anteriores tasas de crecimiento económico. De no hacerlo en un futuro previsible, y todo parece indicar que así será, la situación económica, social y urbanística de la población que habita en las urbes mexicanas podría ser muy sombría.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, E. (1988). "Evolución industrial de la Ciudad de México", en Concamin, *Historia y desarrollo industrial de México*, México, D. F.
- Armstrong, W. y McGree (1985). *Theatres of accumulation. Studies in Asian and Latin America Urbanization*, Methuen, London and New York.
- Carmona de la Peña, Fernando (1979). "Reflexiones sobre el desarrollo económico de México, 1929-1979-2", en *Gaceta UNAM*, vol., III, suplemento núm. 3, México.
- D.D.F. (1988). "Producto Interno Bruto por entidad federativa, 1980-1985", inédito.

- D.D.F. (comps. 1987). *Atlas de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, Departamento del Distrito Federal.
- , (1985). *El proceso de industrialización de la Ciudad de México, 1821-1970*, El Colegio de México.
- Garra, Gustavo (1987). "El futuro de la ciudad de México: megalópolis emergente", en *Atlas de la Ciudad. . . op. cit.*
- Harris, Nigel (1988). "Urbanización: An Economic overview of Some of the Issues", en *Habitat International*, vol. 12, núm. 3, Gran Bretaña.
- INEGI (1985). *Sistema de Cuentas Nacionales de México, Estructura económica regional, Producto Interno Bruto por entidad federativa, 1970-1975-1980*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Negrete, Ma. Eugenia y Héctor Salazar (1987). "Dinámica de crecimiento de la población de la ciudad de México: 1900-1980", en G. Garza, et al., *op. cit.* (1986) "Zonas Metropolitanas en México, 1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, enero-abril, El Colegio de México.
- Unikel, L. Ch., C. y Garza G. (1976). *El desarrollo urbano de México*, México El Colegio de México.
- Unikel, L. (1977). *Urbanization in Mexico: Process, Implications, Policies and Prospects*, en Sidney Goldstein y David F. Sly (eds.), "Patterns of Urbanization: comparative Country Studies", Ordina editores, Bélgica, vol. 2.
- United Nations (1987). *The Prospects of world urbanization*, Nueva York.

CUADRO 1  
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES EN EL PAÍS Y ÁREA METROPOLITANA  
DE LA CIUDAD DE MEXICO, 1940-1985 (Billones de pesos de 1980) (a)

Sectores	1940		1950		1960		1970		1980		1985	
	País	AMCM	País	AMCM	País	AMCM	País	AMCM	País	AMCM	País	AMCM
Total	319	107	571	178	1 069	345	2 242	776	4 277	1 616	4 716	1 664
Agricultura (b)	72	2	129	1	160	2	255	2	357	3	412	3
Industria (c)	95	34	173	48	335	126	796	271	1 595	529	1 725	525
Servicios (d)	152	71	269	129	574	217	1 191	503	2 325	1 084	2 579	1 136
	(Porcientos horizontales)(e)											
Total	100	33.5	100	31.2	100	33.4	100	34.6	100	37.8	100	35.3
Agricultura	100	2.4	100	1.2	100	1.2	100	0.9	100	0.9	100	0.7
Industria	100	36.2	100	27.8	100	37.5	100	34.1	100	33.2	100	30.5
Servicios	100	46.2	100	47.8	100	37.9	100	42.2	100	46.6	100	44.0

FUENTE: Cálculos con base en el Producto Interno Bruto del Distrito Federal y la población económicamente activa del Área Metropolitana de la Ciudad de México (Unikel, *et. al.*, 1976: Tables V-A1 to V-A4; INEGI, 1985: 12-29; INEGI, 1988: cuadro 2), usando la siguiente fórmula:

$$PIB_{amcm} = \frac{\sum_{i=1}^3 PEA_{iamcm} \cdot PIB_{idf}}{PEA_{idf}}$$

Donde:

PIB<sub>amcm</sub> = Producto Interno Bruto del AMCM.

PEA<sub>iamcm</sub> = Población económicamente activa en el sector i de la AMCM.

PIB<sub>idf</sub> = Producto Interno Bruto en el sector i del Distrito Federal.

PEA<sub>idf</sub> = Población económicamente activa en el sector i del Distrito Federal.

i = 1 (agricultura), 2 (industria) y 3 (servicios).

(a) Miles de millones de pesos, según definición anglosajona.

(b) Incluye agricultura, recolección, silvicultura, caza y pesca.

(c) Incluye extractiva, petróleo, transformación, construcción y electricidad.

(d) Incluye servicios, comercio, transporte y gobierno.

(e) Los porcientos se calcularon usando las cifras completas del Producto Interno Bruto, por lo que no coinciden exactamente si se calculan con la información en billones de pesos de este cuadro.

CUADRO 2  
ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES, PERSONAL OCUPADO Y  
PRODUCCIÓN BRUTA EN EL PAÍS Y EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 1930-1985

	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
1930						
País	46 830	100.0	284 794	100.0	2 960	100.0
Cd. de México	3 180	6.7	54 105	19.0	843	28.5
1940						
País	56 314	100.0	362 536	100.0	6 800	100.0
Cd. de México	4 920	8.7	89 358	24.6	2 182	32.1
1950						
País	63 544	100.0	626 285	100.0	18 289	100.0
Cd. de México	12 704	20.0	156 697	25.0	7 324	40.0
1960						
País	82 352	100.0	884 927	100.0	29 452	100.0
Cd. de México	24 624	29.9	406 905	45.9	138 535	46.0
1970						
País	118 993	100.0	1 596 816	100.0	69 323	100.0
Cd. de México	33 185	27.9	658 275	41.2	32 437	46.8
1980						
País	130 494	100.0	2 258 990	100.0	122 740	100.0
Cd. de México	38 492	29.5	1 059 182	46.9	58 943	48.0
1985						
País	127 539	100.0	2 303 600	100.0	n.d.	n.d.
Cd. de México	33 143	26.0	843 800	36.6	n.d.	n.d.

FUENTE: I, III, V, VII, IX, XI Y XII, Censos industriales, *Dirección General de Estadística, México.*

(a) (millones de pesos, 1980 = 100)

n.d.: No disponible

CUADRO 3  
MÉXICO: POBLACIÓN POR SECTORES, GRADO Y TASA DE URBANIZACIÓN, 1900-1988

Población	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1988
	(En miles)									
TOTAL	13 607	15 160	14 335	16 553	19 649	25 779	34 923	48 225	66 847	82 734
Rural	12 172	13 377	12 235	13 661	15 721	18 570	20 541	24 397	29 263	30 081
Urbana (a)	1 435	1 783	2 100	2 892	3 928	7 209	14 382	23 828	37 584	52 653
URBANIZACIÓN										
Grado (b)	10.5	11.7	14.7	17.5	20.0	28.0	41.2	49.4	56.2	63.8
Tasa (c)	1.4	2.4	2.7	1.8	3.7	3.8	1.8	1.3	1.6	
(Incrementos absolutos de población, en miles)										
TOTAL	1 553	-825	2 218	3 096	6 130	9 144	13 302	18 622	15 887	
Rural	1 205	-1 142	1 426	2 060	2 849	1 971	3 856	4 866	818	
Urbana	348	317	792	1 036	3 281	7 173	9 446	13 756	15 069	

FUENTE: 1900 a 1950 de, Unikel, Ruiz, Garza, *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, 30-31; 1986 a 1988 de, G. Garza, V. Partida, "Hacia la superconcentración espacial", en *DEMOS Carta Demográfica sobre México UNAM*, 1988: 12.

(a) Población viviendo en localidades de 15 000 y más habitantes.

(b) Porcentaje de la población urbana respecto al total

(c) La tasa de urbanización es medida por el crecimiento hiperbólico medio anual del grado de urbanización, según la siguiente fórmula:

$$tu = \frac{2(Gf - Gi)}{(Gf + Gi)} \cdot \frac{1}{n} \cdot 100$$

Donde tu es la tasa de urbanización, Gi y Gf son los grados de urbanización al inicio y al final del periodo de "n" años.

CUADRO 4  
MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA POR TAMAÑO DE CIUDADES, 1900-1988

Años	Urbana Total	15 000- 19 999	20 000- 49 999	50 000- 99 999	100 000- 499 999	500 000- 999 999	1 000 000 y más
1900							
Población (a)	1 435	173	536	280	446	-	-
Ciudades (b)	33	10	17	4	2	-	-
1910							
Población	1 783	115	715	363	590	-	-
Ciudades	36	7	22	5	2	-	-
1921							
Población	2 100	201	560	534	143	662	-
Ciudades	39	12	17	8	1	1	-
1930							
Población	2 892	275	564	575	429	-	1 049
Ciudades	45	16	17	8	3	-	1
1940							
Población	3 928	304	694	589	781	-	1 560
Ciudades	55	18	23	8	5	-	1
1950							
Población	7 209	392	1 210	808	1 927	-	2 872
Ciudades	84	22	39	12	10	-	1
1960							
Población	14 382	559	1 271	1 956	3 591	1 596	5 409
Ciudades	119	32	41	26	17	2	1
1970							
Población	23 828	707	1 950	1 510	7 284	732	11 645
Ciudades	166	41	65	21	35	1	3
1980							
Población	37 584	1 010	2 876	1 633	10 230	2 553	19 282
Ciudades	229	59	94	24	44	4	4
1988							
Población	52 653	1 137	3 789	2 287	11 092	5 658	28 690
Ciudades	274	61	122	31	46	8	6

FUENTE: 1900 a 1950 de, Unikel, Ruiz, Garza, *El desarrollo Urbano de México*, El Colegio de México, 1976: 30-31; 1960 a 1988 de, G. Garza, V. Partida "Hacia la superconcentración espacial", en *DEMOS, Carta Demográfica sobre México*, UNAM, 1988: 12.

(a) En miles de habitantes.

(b) Localidades con 15 mil y más habitantes.

CUADRO 5  
MÉXICO: ÍNDICE DE PRIMICIA DE DOS CIUDADES,  
1970-1985

Año	Índice (a)
1790	1.3
1803	2.0
1900	4.4
1910	3.9
1921	4.3
1930	5.7
1940	6.5
1950	7.2
1960	6.1
1970	6.1
1980	6.1
1985	6.3

FUENTE: 1790 y 1803 en, G. Garza. *El proceso de industrialización en la ciudad de México*. El Colegio de México, 1985: 69; 1900 a 1970 en Unikel, Ruiz, Garza, *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México 1976: 57. 1980, en C. Ruiz y A.M. Tepichin, "Preeminencia de la ciudad de México 1940-1980", en G. Garza (comp.), *Atlas de la ciudad de México*, México, D.F., 1987, y 1985 de, United Nations, *The prospects of world urbanization*, Nueva York, 1987: Cuadro 6.

(a) El índice se calcula de la siguiente manera:

$$I_p = \frac{P_1}{P_2}$$

En donde P1 es la población de la ciudad de México y P2 es la población de Puebla en 1790 y 1803, y de Guadalajara desde 1900.

CUADRO 6  
CIUDAD DE MÉXICO. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL POR UNIDADES TERRITORIALES BÁSICAS, 1900-1980

<i>Unidades Territoriales</i>	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980
a. Ciudad central	344 721	471 066	615 367	1 029 068	1 448 422	2 249 221	2 829 756	3 002 984	2 686 499
b. Distrito Federal	541 516	729 753	903 063	1 220 576	1 757 530	2 329 840	5 178 123	7 327 424	9 165 136
c. Área urbana de la ciudad de México	344 721	421 066	615 367	1 049 000	1 560 000	2 872 000	4 910 000	8 355 000	14 274 746
d. Área metropolitana de la Ciudad de México	-	-	-	-	1 644 821	3 135 673	5 381 153	9 210 853	14 419 454
e. (a)/(d) (%)	-	-	-	-	80.35	71.73	52.59	32.60	18.63
f. (b)/(d) (%)	-	-	-	-	106.84	103.32	96.23	79.55	63.56
g. (c)/(d) (%)	-	-	-	-	86.54	91.59	91.24	90.71	99.00
h. (a)/(b) (%)	63.66	65.36	73.03	83.69	82.39	69.42	54.65	40.98	29.31
i. (a)/(c) (%)	100.00	100.00	100.00	98.00	92.82	78.32	57.63	35.94	18.82

FUENTE: María Eugenia Negrete y Héctor Salarzar, "Dinámica de crecimiento de la población de la ciudad de México: 1900-1980", en G. Garza, et al. (eds.), *Atlas de la ciudad de México*, Departamento del Distrito Federal y El Colegio de México, México, D.F., 1987: 126.

# EXPANSIÓN URBANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

**Jorge Legorreta\***

## INTRODUCCIÓN

En la ciudad, el suelo y la vivienda son dos de los más importantes elementos de la estructura urbana vinculados estrechamente a la producción. El suelo, como soporte de instalaciones industriales, comerciales y aquellas destinadas al bienestar general de la población; y la vivienda como el espacio físico para la reproducción biológica y social. En las principales ciudades del país, la vivienda consume la mayor parte del suelo y el espacio urbano, alrededor de dos terceras partes; de éstas el 80% corresponde a vivienda para sectores de bajos ingresos, menores a 2.5 veces el salario mínimo.

Parte insoluble, pues, del crecimiento y la expansión de la ciudad es la vivienda popular y el suelo donde se edifica. En las condiciones particulares de nuestro país, la mayor parte de esas necesidades se han satisfecho en las periferias urbanas. El acelerado crecimiento urbano y poblacional de la ciudad de México —de los más elevados del mundo— imprimieron al suelo y la vivienda características altamente complejas y contradictorias, mismas que abordaremos aquí de manera muy general. Nos centramos básicamente en el análisis del proceso de expansión del suelo que tuvo lugar de 1970 a la fecha, distinguiendo principalmente los proce-

---

\* Investigador del Centro de Ecodesarrollo 2.5.

tos y las prácticas sociales de los diversos agentes que actúan en torno al suelo y la vivienda popular.

#### LA CONCENTRACIÓN Y EL CRECIMIENTO URBANO

Se sostiene, con probada razón, que el crecimiento de la ciudad de México se debe a sus elevadas tasas de crecimiento natural y corrientes migratorias. Efectivamente ello ha conducido a que la ciudad de México sea hoy la más poblada del planeta. En los últimos años, la tasa de crecimiento de las tasas urbanas fue superior al 5%. La estimada de 1980 a 1988 es ligeramente menor, de 4.5%, lo cual representa todavía de las más elevadas del mundo. En los últimos cinco años, se han incorporado a la ciudad alrededor de 1 300 habitantes al día, de los cuales 43% provinieron del interior del país. Hay que llamar la atención de que, desde hace tres décadas las tasas más elevadas se registran en las periferias de la ciudad. Entre las décadas de 1950 a 1980 los 17 municipios denominados conurbados del Estado de México registraron tasas totales de 7.27, 11.8 y 8.13%, respectivamente. Mientras el D.F. alcanzó en los mismos periodos sólo el 4.60, 3.44 y 2.23%.<sup>1</sup> Hasta 1989 la ciudad en su conjunto no registra disminuciones significativas en su ritmo de crecimiento; cuenta con una población de 19.2 millones de personas y de no modificarse dichas tendencias históricas tendremos para el año 2000 —a sólo 11 años más— alrededor de 28 millones de habitantes poblando el Área Metropolitana de la Ciudad de México. De cumplirse estas predicciones, será necesario edificar anualmente espacios urbanos para poco menos de un millón de personas, o sea, cada año 11 ciudades casi del tamaño de Puebla.

Para ese entonces la ciudad ampliará su territorio urbano 690 kilómetros cuadrados más, superficie urbanizada que tenía en 1970. De 1 210 kilómetros cuadrados que actualmente tiene, llegará a 1 900 kilómetros cuadrados. Sólo por crecimiento natural y social será necesario edificar 1 886 000 viviendas (aproximadamente 171 mil año), independientemente de las necesidades por rezagos, las nuevas familias y los déficit por hacinamiento y la calidad de la vivienda.

El problema central a resolver no es sin embargo, el tamaño de la ciudad, expresado ya sea en su población o en su área. Hay

<sup>1</sup> Negrete, M.E. y Héctor Salazar, "Dinámica de crecimiento de la población de la Ciudad de México (1990-1908)", *Atlas de la Ciudad de México*, 127 pp.

que erradicar el mito de asociar y hacer depender los problemas y las soluciones al tamaño de la ciudad, el origen de nuestros males urbanos; equivocáramos los caminos a las verdaderas soluciones si nos abocamos exclusivamente a detener dicho crecimiento, cuestión de por sí difícil. El tamaño es sin duda un factor importante, pero lo determinante son las formas que adopta dicho crecimiento, y las políticas generales que rigen el desarrollo, tanto en la ciudad como en el país.

El discurso preocupante del acelerado y desmedido crecimiento, así como del "excesivo" tamaño de la ciudad no es nuevo, ha existido desde principios del siglo. Por ejemplo, durante el auge porfirista, cuando la ciudad alcanza un área de 40.1 kilómetros cuadrados; se vuelve a plantear durante los primeros años de la década de los treinta, cuando alcanza los 91.4 kilómetros cuadrados y más recientemente a partir de la década de los ochenta.

El reto de las crecientes necesidades debido al tamaño de la ciudad ha sido enfrentado por las modificaciones tecnológicas de la infraestructura y los servicios; éstos se han ampliado y adaptado históricamente a las exigencias cuantitativas. La ciudad continuará así su histórico proceso de crecimiento. La concentración y su consecuente expansión territorial es consustancial del crecimiento económico en determinadas etapas del desarrollo. Los auges del crecimiento económico mexicano no pudieron explicarse ni concebirse sin ese patrón de concentración urbana y expansión territorial de la ciudad de México. Dicho crecimiento económico requirió y requerirá seguramente por un tiempo más, espacios para industrias, comercios, equipamientos, etc.; y lo más importante, alojar la fuerza de trabajo que sustenta las actividades productivas. Este proceso de crecimiento urbano no debiera, por tanto, conducirnos a la fatalidad y el catastrofismo, muy arraigado incluso en el sector gubernamental. Lo realmente preocupante y que debemos enfrentar en los próximos años es la orientación de dicho crecimiento.

#### LAS POLÍTICAS Y LA PLANIFICACIÓN URBANA

Detener o disminuir el ritmo de crecimiento y la expansión de la ciudad ha sido una preocupación expresada en diversas políticas del sector gubernamental y en el planteamiento del ámbito académico; pero definitivamente no del sector empresarial y demás fuerzas de la producción que se han beneficiado y siguen beneficiándose de la concentración urbana. Las políticas y programas de descen-

tralización emprendidos, desde los más generales que atañen a los criterios de inversión y gasto público hasta los más concretos de desarrollo urbano y control del suelo, pasando por los jurídico-legales, han sido hasta hoy limitaciones para cumplir sus fines. Mencionaremos las más recientes. De 1970 a 1976 el programa para la descentralización de ciudades industriales de SOP-NAFINSA. De 1976 a 1982 el ambicioso programa de puertos industriales y las disminuciones relativas en el gasto público para la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM), respecto a otras regiones; asimismo, los planes de desarrollo regional a nivel nacional. De 1982 a 1988 destacan el programa de desconcentración de la administración pública. Referentes a programas de control del suelo, cabe destacar las políticas de reservas territoriales de varios organismos gubernamentales que actúan en la ZMCM. También el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (PRUPE) que el DDF ha desarrollado con relativo éxito desde 1984 y cuyo objetivo es, entre otros, detener el crecimiento urbano hacia el sur de la ciudad. Con el mismo sentido pero con menores éxitos que el del D.F. existe el programa de "pinte su raya" para el caso de los municipios conurbados del estado de México; fue puesto en práctica a partir de 1983. Ambos programas intentan delimitar el crecimiento urbano por medio de una línea demarcada físicamente, misma que se expresa en los planes de desarrollo delegacionales o municipales correspondientes. Por último, hay que mencionar las drásticas sanciones recientemente aprobadas en los códigos civil y penal, que incluyen penas carcelarias por varios años a personas que vendan y compren terrenos ejidales; estas transacciones representan uno de los más importantes factores de la expansión de la ciudad. ¿Ha sido posible detener, disminuir u orientar el crecimiento y la expansión urbana con estas políticas, programas y mecanismos legales? La respuesta es que, a pesar de representar esfuerzos importantes, no son todavía suficientes ni eficientes para impulsar un proceso de crecimiento más racional y adecuado para las condiciones de la ciudad de México.

Hasta ahora no existe suficiente capacidad política y planificadora para impedir la continua e incesante expansión urbana de la ciudad. Se ha logrado disminuir el crecimiento en el D.F., particularmente hacia el sur, en donde se localizan las zonas verdes y boscosas más privilegiadas de la ciudad; pero probablemente con la finalidad de preservarlas para sectores de altos ingresos. Los recientes desalojos de pobladores de bajos ingresos en la zona del Ajusco y la proliferación de zonas financieras, comerciales y habitacionales para altos ingresos, permitidos al sur del periférico, pa-

recen confirmar esta hipótesis. Sin embargo, hacia los restantes puntos de la ciudad, precisamente en casi todos los municipios conurbados que envuelven el territorio del D.F., el crecimiento urbano se expande más allá de los límites urbanos permitidos. Nuestras predicciones indican que al norte, al oriente y al poniente de la ciudad se alojarán la mayor parte de los 10 millones de personas que poblarán la ciudad para el año 2000. Los más agudos conflictos urbanos debidos al desempleo, así como a las deficiencias e insuficiencias de los más elementales servicios, se trasladarán hacia los 38 municipios conurbados del estado de México que estarán prácticamente poblados para el año 2000; éstos representarán para ese entonces el 70% del área urbana de la ciudad. En otras muchas ciudades de menor tamaño se gestan, incluso con mayor radicalidad. Por tanto, su génesis depende de las políticas urbanas que se adoptan y de los particulares mecanismos mercantilizados en que se ha basado el proceso de urbanización de la ciudad de México.

#### LOS RASGOS DEL CRECIMIENTO Y LA EXPANSIÓN URBANA

En los últimos 18 años la ciudad multiplicó su extensión casi dos veces. Auges y depresiones de los ciclos económicos parecen no afectar su ritmo de crecimiento que se mantuvo en general, con tasas estables en cuanto al crecimiento del suelo urbano. El territorio fue ocupado durante ese lapso por la gestión de diversas estructuras organizativas de agentes públicos y privados; la mayor parte de ellas pertenecientes al sector industrial y comercial e inmobiliario; de este último forman parte las que dominan la apropiación del suelo para la vivienda popular y sus formas de operación no difieren de las empleadas por los grupos económicamente más desarrollados.

La necesidad de suelo para el conjunto de actividades productivas, incluyendo la vivienda, provocó irremediamente la ocupación de vastas áreas agropecuarias y boscosas; la mayoría de los cuerpos de agua y varios ríos prácticamente han desaparecido; zonas rocosas y erosionadas fueron también ocupadas, como los pedregales del Ajusco y los alrededores del lago de Texcoco. Las montañas y los cerros son hoy también objeto de ocupación para usos urbanos. De 1970 a 1989 la mancha urbana se extendió un promedio anual de 32 kilómetros cuadrados, o sea 88 000 metros cuadrados al día, equivalentes al área de 15 campos de fútbol.

La urbanización, entendida como la expansión constante del suelo, alcanza y penetra actualmente en casi todos los pequeños

poblados, principalmente cabeceras municipales localizados en la ZMCM, cuya superficie oficial son 7 860 kilómetros cuadrados. Estos poblamientos expandieron también sus fronteras urbanas sobre sus áreas agrícolas, integrándose así a la mancha urbana. En el proceso de metropolización han desempeñado un papel determinante los sistemas de transporte, que ha incidido en forma determinante en la expansión del suelo y la vivienda en las periferias urbanas, básicamente los colectivos (combis y minibuses). Los colectivos dominan hoy el sistema de transportación pública y se extienden ya a las fronteras de la ZMCM y en algunos puntos la han rebasado, como en el caso del transporte a Cuautla, que será muy seguramente una de las primeras ciudades ubicadas fuera del Valle de México a conurbarse físicamente con la ciudad de México.

De 1970 a la fecha, destacan notoriamente sobre el espacio construido los asentamientos ilegales (también denominados irregulares), los cuales predominan en la estructura urbana de la ciudad. Desde 1940 la ciudad de México ha sido producto de continuas ocupaciones ilegales de suelo y largos procesos constructivos de vivienda individual realizadas por sectores de bajos ingresos.

La ilegalidad en la ocupación del suelo es y sigue siendo uno de los factores que han conformado gran parte de los espacios y la historia urbana de la ciudad de México. Sin embargo, a pesar de su predominancia cuantitativa, no ha sido ni es determinante en la estructuración del espacio metropolitano; aunque los asentamientos ilegales son causantes principales del crecimiento y la expansión de la ciudad, su generación es un efecto de un proceso más estructurado de apropiación del suelo. Han surgido invariablemente en zonas aledañas y en donde previamente se han instalado otros servicios más organizados, como los conjuntos habitacionales para otros sectores de población de medios y elevados ingresos, industrias, centros de comercio de carácter monopolista y grandes vialidades. Los casos representativos más recientes son: los asentamientos ilegales de Chalco con la carretera federal a Puebla. Los de Atizapán, Nicolás Romero y el Ajusco con las zonas residenciales de Lomas Verdes, Chiluca y Valle Escondido. En Cuautitlán-Izcalli con las unidades habitacionales promovidas principalmente por AURIS. En Ecatepec, Naucalpan, Tecámac y Atenco con las vialidades a Pachuca, Tizayuca y Ciudad Sahagún.

En el periodo estudiado, los ritmos más acelerados de expansión respecto de la ocupación ilegal y edificación de vivienda popular ha seguido cinco direcciones en la ciudad: a) Hacia el norte, siguiendo las vialidades a Tizayuca y a la zona de las Pirámides. Con dichas obras se incorporaron posteriormente a la ilegalidad

zonas de los municipios de Ecatepec, Tecámac, Acolman, Atenco, Tizayuca, San Juan Teotihuacán y San Martín de las Pirámides. *b)* A los lados de las vialidades que conducen a Tlalnepantla y Naucalpan, hacia Querétaro y Zumpango; aquí se incorporaron a la ilegalidad parte de los municipios de Cuautitlán-Izcalli, Tultitlán, Melchor Ocampo, Zumpango y Tepotzotlán. *c)* Hacia Atizapán de Zaragoza y Nicolás Romero, incorporando además parte del municipio de Naucalpan. *d)* Hacia el sur por las vialidades a Cuernavaca, tanto por el Ajusco como por la autopista federal; con dichas vialidades se urbanizan ilegalmente parte de las delegaciones de Magdalena Contreras, Tlalpan y Xochimilco. *e)* La más importante por su magnitud, hacia Chalco y Amecameca, que comprende casi la totalidad del área municipal de Chimalhuacán, Los Reyes, Ixtapaluca, Chicoloapan y Tlalmanalco.

Agotados prácticamente los terrenos planos del Valle de México o bien acaparados por intereses inmobiliarios mejor organizados, los sectores populares demandantes de suelo y vivienda empezaron desde 1985 a ocupar masivamente los terrenos de altas pendientes (cerros, cañadas, montañas). Con la terminación de la primera década de la crisis, una nueva ciudad empieza así a configurarse: la ciudad de las alturas; nuevo reto de mexicanos por asegurarse un pedazo de tierra para su reproducción. Las zonas montañosas del Ajusco, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Huixquilucan, Ecatepec y Tultitlán, empezaron a colonizarse originando nuevas estrategias de sobrevivencias, principalmente en el abasto de alimentos, el agua, el gas y la electricidad.

Según nuestros cálculos, las áreas de ilegalidad respecto de la tendencia de la tierra representan hoy el 23% del área total urbanizada en la ciudad de México. Aproximadamente 350 kilómetros cuadrados o sea 35 600 hectáreas, equivalente al área urbana que ocupa la ciudad de Guadalajara. En dicha área existen aproximadamente 1 260 000 lotes irregulares habitados por alrededor de 6 678 000 habitantes de bajos ingresos, lo cual equivale a casi 2.2 veces la población de Monterrey. Es decir, 34% de la población citadina no cuenta con tomas de agua ni drenaje, defeca en letrinas o al aire libre y tiene luz eléctrica deficiente, principalmente a base de cableado o diablitos; además carece de servicios asistenciales cercanos a su domicilio.

Es bien sabido que la ilegalidad del suelo no sólo condiciona el otorgamiento de los servicios básicos, sino también los procesos de edificación de la vivienda. En realidad, los verdaderos obstáculos no son de orden jurídico. La ilegalidad es el sustento de mecanismos especulativos del mercado del suelo y de las estructuras

políticas de control. El acceso al suelo y a la vivienda mediante estas formas ilegales de apropiación del espacio son también la base del corporativismo urbano en las periferias de la ciudad de México. Por ello se le permite, se le ampara, e incluso se le fomenta.

#### EL MERCADO DEL SUELO EN LAS PERIFERIAS URBANAS

Las operaciones mercantiles basadas en el suelo constituyen una de las formas de ganancia del sector inmobiliario. De ésta forma parte indisoluble el mercado de la tierra ilegal que opera en las periferias de la ciudad. En términos de la acumulación inmobiliaria, la expansión de la ciudad, es decir la reproducción de suelo, es requisito indispensable para su consolidación económica.

El mercado del suelo en las periferias urbanas es parte de un sector inmobiliario conformado todavía por estructuras económicas poco estables y carentes de canales financieros; por tanto, con alto grado de contingencia para operar con ganancias permanentes durante los procesos iniciales de incorporación al mercado. De ahí que requiera necesariamente de la *masividad*, pues ello le asegura ciertos niveles de rentabilidad. Por otra parte, aquellas barreras que de alguna manera impiden la expansión del suelo, sean de orden jurídico o incluso aquellas derivadas de la planificación urbana, son suprimidas mediante otras características del mercado del suelo periférico: la *legalidad*. La ilegalidad no sólo acelera la reproducción del suelo; también articula con el Estado los contradictorios intereses de los agentes que detentan su control.

Sin esperar el tipo de propiedad, el suelo de la frontera urbano-agrícola de la ciudad de México, se intercambia mercantilmente en un ámbito altamente especulativo. Esta vía constituye la forma predominante de la expansión urbana y la única posibilidad para los sectores mayoritarios de la población de acceder a un terreno y una vivienda.

La considerable dimensión cuantitativa que ha adquirido en los últimos años el mercado ilegal del suelo en la ciudad de México, se ha debido en general, a las crecientes necesidades de vivienda, las cuales rebasan en mucho la lenta e ínfima edificación de viviendas populares por parte de los distintos organismos del Estado. No es intención aquí demostrar con cifras tal aseveración; otras investigaciones ya lo han hecho. Sin embargo existen otros factores. En primer lugar hay que mencionar la crisis y el abandono agrario en que se encuentren las áreas agropecuarias delimitantes con la mancha urbana, tanto de la ciudad de México, como

la de los pobladores que la circundan. A la falta de créditos, de apoyos técnicos, o bajos precios de garantía, hay que agregar las disminuciones en el abastecimiento del agua producto de la sobreexplotación de los mantos acuíferos para usos urbanos.

Estas desventajosas condiciones para preservar la producción agrícola, facilitaron la disposición del sector agrario para vender ilegalmente sus tierras, mismas que fueron y seguirán ocupándose mientras no desaparezcan tales desventajas. Las cercanías de esas tierras a la ciudad y las relativas atracciones de la urbanización (consumos más amplios, mejor educación, mayor grado de cultura y demás servicios) influyeron también en la disposición de los campesinos a la venta de su tierra, en la medida que representa una forma de integrarse a la modernidad urbana. Las notorias disparidades entre lo obtenido por sembrar y por vender la tierra para usos urbanos derivan no tanto de la disminución en las rentabilidades agrarias (comprobadas en la mayor parte de los casos estudiados), sino por el surgimiento de un elevado precio del suelo urbano fijado como todo producto especulativo; por las necesidades y la demanda, más que por su costo de producción.

En 1981 ejidatarios del Valle de Chalco obtuvieron ingresos por la venta ilegal de sus parcelas 8.3 veces más lo obtenido por su cosecha anual; y en 1985 la venta de una hectárea fue equivalente a 14 mensualidades del salario mínimo de ese entonces, mientras lo obtenido por su cosecha anual fue de sólo 4.3 veces.<sup>2</sup>

El mercado ilegal de la tierra posibilita el surgimiento de considerables ganancias para el agente o promotor que la vende directamente al colono. Según nuestra información disponible más reciente (octubre de 1989) la hectárea de un terreno plano se adquiría por esos agentes entre los 15 y 20 millones de pesos equivalentes a 1 500 y 2 000 pesos el metro cuadrado (de 0.5 a 0.7 dólar).<sup>3</sup> Sin embargo, el costo de esos mismos terrenos para el colono en venta directa, es decir no de traspaso entre particulares, fue registrado entre mayo y octubre del mismo año entre los 15 y 20 mil pesos el metro cuadrado en terrenos de 200 metros cuadrados (5.3-7.1 dólar). Tomando como base un poblamiento irregular del municipio de Nextlalpan conocido como "Los Aguiluchos", cuyas ventas ilícitas se realizaron a partir de 1982, compuesto de 2 400 lotes a un promedio de 5 000 el metro cuadrado, resultan una operación aproximada por 2 400 millones de

<sup>2</sup> *Impactos ambientales del crecimiento urbano de la ciudad de México, 1970-1990*, centro de Ecodesarrollo, Jorge Legorreta (coordinador); datos de Víctor Castañeda.

<sup>3</sup> En marzo de 1989 el dólar (USA), se cotizaba alrededor de 2 800 pesos.

pesos. El municipio tiene un presupuesto anual de 200 millones de pesos. Otro ejemplo son las colonias asentadas ilegalmente a partir de 1982 en el Cerro de Ecatepec (Lomas San Carlos y Lomas Tulpetlac, etc.), que totalizan un área de alrededor de 1 100 hectáreas. Considerando un precio promedio de venta al colono de 4 000 pesos metro cuadrado, su venta alcanza hasta hoy, aproximadamente 30 800 millones de pesos. Estos dos asentamientos representan el 4.5 % del total del área ilegal existente de 1970 a la fecha. Aunque hay que indicar que dichas cifras corresponderían a situaciones en donde el colono hubiera liquidado totalmente su lote ilegal, cuestión que a veces no ocurre debido a la intervención de los organismos regularizadores de la tenencia de la tierra. Sin embargo, nos brinda una idea de lo rentable que resulta para los agentes y promotores, incluyendo a los que lo amparan.

Es probable que la poca experiencia y habilidad de los primeros campesinos que decidieron vender su tierra haya propiciado la entrada al mercado del suelo a los grandes promotores, éstos en pocos años llegaron a contar con mejores condiciones políticas y organizativas para un más amplio fraccionamiento y venta ilegal de la tierra. Estimamos que entre 1980 y 1988, aproximadamente un 40 % de la tierra ilegal ha sido amparada por ese gran promotor. Sus excesivas ganancias y los agudos conflictos provocados por la falta puntual de pagos por la venta inicial de las parcelas hizo aparecer nuevamente en la escena inmobiliaria a los propios campesinos; en un relativamente rápido proceso de aprendizaje iniciaron sus funciones de promotores, pero siempre amparados por importantes dirigentes de sus organizaciones gremiales campesinas. No es por ello extraño el que muchos de los grandes promotores que actúan en la venta del suelo han sido ejidatarios, comuneros, pero principalmente comisariados ejidales.

El interés de los ejidatarios por no quedar marginados del proceso de venta ha hecho aparecer una nueva forma de operación inmobiliaria amparada en la legislación correspondiente. Se trata de la parcelación autorizada de grandes extensiones en predios para repartirse entre los mismos ejidatarios; se le hace aparecer como una ampliación o dotación para destinarse a usos urbanos de los supuestos núcleos ejidales. Estas superficies parceladas, entre los 1 500 y 2 500 metros cuadrados, se comercian posteriormente en forma directa a los colonos, o bien se entregan a algún promotor con mayor experiencia. El fenómeno se detectó en varios puntos de las periferias de la ciudad. Los casos más significativos son los

terrenos en los municipios de Atenco, alrededor del lago de Texcoco y en Tepotzotlán.

La semejanza y similitud en los precios del suelo, detectada en varios poblamientos del área metropolitana, pareciera indicar que se trata de un mercado inmobiliario organizado por una estructura administrativa hasta ahora no detectada, o bien por acuerdos explícitos entre los principales promotores de la tierra; los precios mantienen en general una relativa estabilidad y no muestran una típica anarquía como se observa en otro tipo de productos. Sin embargo, existen diferencias entre los precios, explicadas por las diferentes condiciones físicas del terreno, la accesibilidad a la vialidad y la cercanía de los servicios. No se detectó una relación directa del precio con la distancia al centro de la ciudad.

Para octubre de 1989, los precios de la tierra adquiridos por los colonos a promotores en vía directa oscilaron en promedio entre los 10 y 12 000 pesos el metro cuadrado para terrenos planos mejor ubicados respecto a las vialidades primarias; 8 300 pesos en terrenos con pendiente, aledaños a una vialidad importante y 6 000 pesos para aquellos igualmente con pendiente pero alejados de una vialidad primaria y sin conexión directa con algún medio de transporte.

La línea de control al crecimiento urbano ha tenido repercusiones en el mercado inmobiliario ilegal. Valorizó aún más los terrenos sin ocupar que quedaron dentro de esos límites, pero de ninguna manera ha suprimido el mercado ilegal dentro de dicha línea. En los terrenos fuera del límite del crecimiento, continúa igualmente el mercado ilegal. Aquí los precios de la tierra se redujeron o bien se mantuvieron constantes, lo cual sigue siendo un atractivo más que suficiente para seguir contando con una potencial demanda. En el caso del D.F., la situación es similar aunque la demarcación ha tenido relativamente más éxito respecto de la expansión; es probable que en gran parte se deba a los constantes desalojos de asentamientos ubicados fuera del límite, los más recientes en Lomas del Seminario y La Cruz en la delegación Tlalpan y en Caltongo, Xochimilco (septiembre y octubre de 1988).

Intentar detener el crecimiento de la mancha urbana mediante la demarcación física del crecimiento ha probado su insuficiencia para cumplir sus objetivos. En algunos municipios conurbados del estado de México, la línea original aprobada hasta 1985 por la legislatura local se ha ampliado hasta en dos ocasiones. De 1984 a 1985 se detectaron este tipo de casos en Chalco, Chimalhuacán y Ecatepec. A partir de 1986 se ha rebasado la línea con asenta-

mientos ilegales en Nicolás Romero, Tultitlán, Ecatepec, Atenco, Tepetzotlán y Xochimilco.

La lógica de las elevadas rentabilidades, producto de las transacciones ilegales de la tierra agrícola siguen marginando y limitando las acciones, los mecanismos, los programas y demás esfuerzos del sector planificador y regulador del crecimiento urbano. La tierra aledaña a la ciudad continúa como objeto mercantil intercambiándose en un libre y especulativo mercado del suelo que paulatinamente se consolida, organiza y estructura como un verdadero sector inmobiliario de la ciudad. Aun la legislación existente, sin duda más estricta cuando se trata de transacciones de terrenos ejidales, no ha sido capaz todavía de suprimir este dinámico mercado ilegal. Los discursos de las más altas autoridades judiciales, estatales y federales siguen expresando preocupación y deseos de actuar con mayor energía con los agentes que, por lo menos públicamente, aparecen como los promotores de las ventas. Sin embargo dicho fenómeno continúa; lo cual demuestra que la solución habrá que buscarla en otro ámbito: en las estructuras de poder que amparan el fraccionamiento y las transacciones ilegales de la tierra, incluyendo, naturalmente, al conjunto de agentes, sean éstos promotores directos o indirectos del crecimiento y expansión de la ciudad y por tanto ahí las probables soluciones para su mejor orientación.

#### LA ESTRUCTURA DE PODER Y EL AMPARO POLÍTICO

El análisis de las estructuras y las redes de poder que vinculan y amparan las funciones de los agentes que participan en las ventas ilegales de la tierra es indispensable para entender los complejos procesos de urbanización de la ciudad. En general existen carencias de estudios profundos en tal sentido. Los trabajos del Centro de Ecodesarrollo iniciados desde 1983 en algunas ciudades del país y otros más, desarrollados por otros investigadores para el caso de la ciudad de México, son apenas esfuerzos para su más completa comprensión. Basados en esas experiencias, hemos iniciado su estudio para el caso de la ciudad de México y presentamos aquí algunos avances preliminares de la investigación.

La apropiación del espacio por parte del conjunto de agentes que participan en la venta ilegal cuenta necesariamente con un amparo político. Los objetivos, independientemente de permitir la generación y apropiación de ganancias inmobiliarias, son el control político de los pobladores y el lograr una urbanización con mí-

nimas o casi nulas inversiones públicas; es decir, financiado por los salarios de dichos pobladores. Procesos de urbanización en esas condiciones, representan la base del corporativismo urbano existente en la ciudad de México de 1940 a la fecha.

El tipo, cantidad y, en general, la estructura de organización que adoptan los agentes en los procesos de expansión de la ciudad depende del carácter y origen de la propiedad de la tierra, y además del sector público y las vinculaciones que establecen con los promotores de las ventas.

Las estructuras más complejas existen cuando se trata de terrenos ejidales y comunales. Aquí se detectan en el ámbito agrario cuatro grandes instancias: *a*) los propios ejidatarios y sus comisariados, figura esta última central para que operen las ventas en tanto cuentan con cierta autoridad moral que ejercen sobre los ejidatarios; *b*) las centrales corporativas de organización agraria, básicamente la Confederación Nacional Campesina (CNC) y otras como la Central Campesina Independiente (CCI); *c*) la Secretaría de la Reforma Agraria, entre cuyos funcionarios existe una figura vital: el delegado agrario, y *d*) dependiente de la anterior, la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) cuya intervención en algunos casos se efectúa en los momentos finales del proceso ilegal de venta.<sup>4</sup> En el ámbito urbano los agentes se dividen en tres grandes grupos: el sector gubernamental, las agrupaciones corporativizadas y las organizaciones de colonos. De parte del gobierno intervienen: las oficinas planificadoras del desarrollo urbano; las autoridades municipales destacándose el presidente, por lo menos un síndico y los delegados municipales. Como agrupaciones corporativas de los promotores funcionan la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP); y también recientemente algunos partidos de oposición (básicamente el PFCRN, PMS, PRT y otras organizaciones políticas) que han intervenido en algunas zonas amparando la venta y posesiones ilegales de la tierra. En este mismo ámbito, parte fundamental del amparo político son los representantes de elección popular, como los diputados locales, federales y seguramente en un futuro próximo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

En cuanto a las organizaciones de colonos existen las creadas *sui generis* para la venta del terreno y la edificación de algunas obras

<sup>4</sup> Cuando la venta ilegal se realiza en terrenos de propiedad privada o bien de propiedad pública (municipales, nacionales, federales, etc.), sustituye la función de CORETT en el Estado de México (CRESEM) y en el Distrito Federal la Dirección General de Regulación Territorial.

prioritarias; otras más consolidadas surgen posteriores a la venta ilegal y se estructuran alrededor de la dotación de servicios.

Contando con las ventajas económicas que brinda el mercado inmobiliario ilegal, los agentes promotores sólo necesitan contar con el amparo político de estas instancias lo suficientemente, por lo menos en ciertos lapsos de tiempo.

La génesis del proceso de venta, es decir cuando en las estructuras agrarias predominan ya las decisiones de comercializar la tierra a los grandes promotores o venderla directamente al colono, las instancias más importantes que amparan dicho proceso son la SRA y los municipios, o en su caso, las delegaciones políticas del D.F. Extraña sobremanera la actitud pasiva y beligerante de la dependencia agraria, la que debería actuar como defensora y promotora de las actividades agrícolas y en contra de la venta ilegal de la tierra; no sólo cuenta para ello con un aparato administrativo, sino también con los instrumentos legales para actuar en consecuencia. En el estado de México, es el municipio donde se amparan ilícitas funciones de los promotores; algunos incluso han llegado a fungir como presidentes municipales o bien a ocupar importantes cargos en la administración municipal. El amparo en el D.F. lo brindan las delegaciones políticas, en donde más que el titular, algunas áreas con funciones de desarrollo urbano y control del suelo han dejado actuar libremente a los promotores, lo que en la práctica resulta como un excelente amparo para la venta ilegal.

Existe una asociación entre los procesos de venta y la ocupación ilegal, con los periodos de la administración y los electorales. Por lo general, la venta inicial del propietario agrario al promotor coincide con la etapa intermedia de la administración municipal o delegacional, que es cuando el promotor goza de mayor poder político; sin embargo, la venta al colono y ocupación más activa del suelo se realiza invariablemente durante las campañas electorales. La canalización del voto en favor del partido oficial y la asistencia obligatoria a actos de apoyo partidario se ven así recompensadas con la libre ocupación de la tierra. Este estructurado sistema de corporativismo urbano se vio afectado en las pasadas elecciones de julio de 1988, pero de ninguna manera desplazado. Su eficacia para fines políticos es tan aprobada que incluso funciona embrionariamente en algunas organizaciones de carácter democrático y de izquierda. Es también importante indicar que las reubicaciones de zonas ocupadas ilegalmente y los desalojos en algunos casos violentos se efectúan invariablemente también en periodos poselectorales. Durante las fechas poselectorales suceden también los escasos encarecimientos de algu-

nos promotores que han adquirido una fuerza política tal, que representa dificultades para ser controlados por las actividades municipales y delegacionales; o bien cuando por su actuación en la esfera del negocio inmobiliario se generan contradicciones y por tanto ausencia de acuerdos con las más cercanas instancias que los amparan. Aun así, dicha fuerza no declina sustancialmente con su encarcelamiento, por lo demás siempre temporal; los más importantes han continuado desde la cárcel con sus operaciones inmobiliarias.

La aplicación de la ley para detener el proceso de ventas y ocupaciones ilegales ha demostrado ya sus limitaciones. Probar judicialmente los actos de los grandes promotores no resulta nada sencillo. La cuestión central de esta insuficiencia no sólo radica en el temor de los colonos para ejercer la denuncia, en tanto principales testigos para aplicar la ley; sino porque desde un punto de vista social los promotores resuelven una vital necesidad de los sectores populares; y éstos incluso llegan a convertirse en una base social de apoyo. Es cierto que en estas condiciones el acceso al suelo y la vivienda se hace a un costo económico muy elevado, pero hay que tomar en cuenta que no existen otras alternativas. Los programas de suelo y vivienda más económicos del sector público en la ciudad, como son el FONHAPO y FIVIDESU, no representan todavía opciones viables en forma masiva debido a sus precarios recursos y hasta por sus impedimentos burocráticos. En síntesis, el más importante amparo político en que se fundamenta el crecimiento y la expansión del suelo y la vivienda popular en la ciudad de México son hoy las estructuras de los 17 municipios casi conurbados y los 21 más en proceso de conurbación para los próximos cinco años. De la conformación de las fuerzas políticas que integran dichos ayuntamientos y evidentemente de las relaciones que establezcan con los promotores dependerán los ritmos, las formas y el carácter que adquirirá la expansión de la ciudad de México.

¿Quiénes son los principales promotores inmobiliarios supuestamente clandestinos? Según el avance de nuestra investigación, los más importantes que actúan a partir de 1980-1981 en el Valle de Chalco, Ecatepec y Tepotzotlán son los siguientes.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Los datos aquí expuestos tienen el objetivo exclusivamente académico. Han sido resultado de entrevistas directas a funcionarios y colonos, y simplemente se transcribe el testimonio de los informantes. Los datos fueron confrontados con documentos de conocimiento público. Los nombres de los promotores y sus actuaciones son igualmente de conocimiento público y de las propias autoridades administrativas y judiciales.

*Gilberto González Garrido*

Uno de los principales fraccionadores de los ejidos de Ayotla y Santa Catarina en el Valle de Chalco. Fraccionó ilegalmente el 40% de dicho Valle, o sea, más de mil hectáreas con un total de 36 mil lotes para una población de 190 mil habitantes. Trabajó asociado con Alberto Arbizuri, comisariado ejidal en 1980; también con Francisco Pro, extesorero municipal; se presume que el PRI local de Chalco e Ixtapaluca le brindó durante el periodo de ventas todo apoyo, básicamente Ariel Ortiales y Fernando Coca Moreda. Mantuvo cercanos nexos políticos con el entonces diputado suplente Rafael Carreón y con el presidente municipal, Cliserio Hernández Ponce, en la administración 1981-1983; además con el presidente municipal de Ixtapaluca, Liborio Lazcano Leyva. A su amplio amparo político hay que agregar el de Francisco Estrada, representante del Comité Municipal del PRI y Miguel Campos González, comisariado ejidal de Ayotla.

*Miguel Campos*

También fraccionador ilegal de los ejidos Ayotla y Santa Catarina; tuvo enfrentamientos violentos por las ventas con el anterior, Gilberto González Garrido; sin embargo, extraña que sus principales nexos políticos, o por lo menos los más visibles, fueron igualmente con Miguel Fragoso y Fernando Coca Moreda, dirigentes del PRI en la localidad, quienes ampararon a Garrido.

*Ricardo Luna*

Es otro de los principales fraccionadores en el Valle de Chalco. Actuó en la siguientes colonias: San Miguel Xico, Anitas, Santísima Chalco, Santísima Grande, La Bomba, Vaquerías, Coyol, Todos los Santos, Tres Marías, 5 de Mayo y San Miguel. Durante el periodo de más ventas (1981-1983) fungió como delegado municipal en la colonia San Miguel Xico, asociado con Juan Ventura, del cual es compadre; mantuvo nexos políticos con el expresidente municipal de Chalco, Cliserio Hernández Ponce. Fue encarcelado en septiembre de 1983 y desde la cárcel continuó con la venta a través de sus hermanos Emiliano, Silvano y Raúl; mantuvo además nexos políticos con Nicolás Ventura, representante de la sección del PRI en Xico. Se asegura que posee una considerable fortuna acrecentada por las ventas ilegales del ejido.

*Brígido Salas*

Fue el principal fraccionador del Cerro del Tejocote en el Valle de Chalco; fungió como presidente del comisariado ejidal de Chalco durante el periodo 1979-1982 y trabajó posteriormente como regidor del municipio de 1982 a 1984; en su actividad se asoció con Rivas Beltrán, representante ejidal de Chalco durante el periodo 1982-1984. Se asegura que contó con el apoyo del director de procedimientos de la SRA, Guerra Galván y con el exjefe de la Promotoría Agraria en la zona, Guillermo Sánchez. Durante sus operaciones también se le asoció al amparo del diputado federal José Luis Carbajal.

*Cruz Roldán*

Fungió como presidente de bienes comunales en Ecatepec y es uno de los más importantes promotores de ventas ilegales en la zona; fue encarcelado en septiembre de 1988 por supuesta acción fraudulenta de 5 000 millones de pesos. Ampara ventas por 1 100 hectáreas con un total de 38 500 lotes y una población de 205 000 habitantes. Es compadre de Alberto Duarte, regidor municipal en la administración 1982-1984. Se le asocia además con el exdiputado local y actual presidente municipal y con Humberto Ramírez, exregidor municipal en el periodo 1982-1984. Se le asocia además con el procurador de asuntos agrarios de la CNC, el que se supone es su principal amparo político agrario.

*Enrique García Jiménez*

Principal fraccionador del asentamiento conocido como "Los Aguiluchos" en el municipio de Nextlalpan. Promotor directo de 67 hectáreas fraccionadas en 2 400 lotes para una población aproximada de 12 720 habitantes. Fundador de la Asociación Jiménez Cantú (PRI) del cual es presidente. Anteriormente actuó también como fraccionador en los municipios de Tlalnepantla y Ecatepec (Chiconautla). Durante el gobierno de Jiménez Cantú adquirió su mayor poder político. Por último:

*Rogelio Pastel*

Actual comisariado ejidal de Tepetzotlán. Promueve actualmente ventas de aproximadamente 550 hectáreas amparadas por el CCI.

El total de lotes es de aproximadamente 19 500 para una población de 102 000 habitantes en las colonias Ampliación Emiliano Zapata, Sección Potros I y Sección Potros II.

Uno de los más significativos dirigentes agrarios que si bien es cierto, no aparece en la escena inmobiliaria como promotor directo en estricto sentido, es Humberto Serrano. Dirige desde hace dos décadas la CCI y ha gozado de un poder político tal, que le ha permitido amparar y dirigir procesos de venta y ocupación de predios agrícolas en las periferias urbanas. En 1985, por ejemplo, anunció públicamente en un acto político electoral celebrado frente a la estatua del general Lázaro Cárdenas la intención de "urbanizar 20 mil hectáreas del sur de la ciudad" como una supuesta medida de hacer justicia a los marginados campesinos. Se encontraban en el presidium funcionarios de la SRA y los candidatos del PRI a diputados federales de aquella zona. En la actualidad el amparo de dicha central se ha extendido hacia el norte de la ciudad, interviniendo en el fraccionamiento y ocupación de amplias zonas del municipio de Tepetzotlán.

Las estructuras de poder de los promotores tienen una estrecha relación con el Estado. El funcionamiento y el éxito de sus gestiones dependen de la forma como sus dirigentes establecen esta relación política, principalmente con los gobiernos municipales y delegacionales. Dos aspectos definen esta relación: uno, el control del descontento social provocado por las carencias urbanas. La irrupción relativamente rápida de población migrante a la ciudad de México rebasó la capacidad para solucionar las necesidades masivas a través de programas tradicionales de urbanización y vivienda. Por consecuencia, la incapacidad institucional de dar respuesta a las demandas inmediatas propicia actitudes de descontento político en los poblamientos periféricos que, para no dirigirse contra los aparatos gubernamentales, se mediatizan a través del dirigente en los marcos internos de la organización y en las formas de control municipal y delegacional. Ésta es justamente una de las principales funciones políticas que cumplen los promotores.

El segundo es el apoyo de las masas al régimen. Una parte considerable del poder gubernamental se cimienta sobre la base de organizaciones corporativizadas pertenecientes al PRI, principalmente la CNOP y la CNC. Por tanto, la legitimación del poder político atraviesa necesariamente por el apoyo de estas masas urbanas a la gestión gubernamental. El control y el acceso formal o consciente de esas masas a la estructura política del poder son requisitos indispensables para las funciones del gobierno, principalmente durante

periodos de crisis económica. El apoyo político a las gestiones de gobierno se logra condicionando el acceso al suelo y a los servicios urbanos mínimos, acciones fundamentales de los promotores urbanos.

#### LOS RASGOS Y LOS COSTOS DE LA REPRODUCCIÓN DE LA VIVIENDA Y LOS SERVICIOS

El efecto social que causa la expansión de la ciudad basada en el mercado inmobiliario ilegal y la actuación de los promotores y demás agentes involucrados en el proceso es, entre otros, un deterioro en la calidad de vida y una paulatina reducción de los niveles de acceso a los servicios urbanos. Mantener y reproducir vastas zonas de habitación en condiciones de ínfima accesibilidad o de plano carencia de servicios, forma parte y sustenta la acumulación económica en general, en tanto reduce al máximo el costo de la reproducción de la fuerza de trabajo, generando menores presiones salariales. La pobreza parece, así, necesaria y conveniente a la estructura económica de la ciudad, por lo menos durante ciertos periodos del desarrollo.

Los reducidos niveles de vida que caracterizan las zonas de poblamiento ilegal en las periferias urbanas es producto de la mercantilización del suelo y la vivienda; las necesidades sociales se han convertido en mercancías producidas especulativamente sin la intervención de mecanismos gubernamentales de control social.

A los elevados precios pagados por un lote de posesión ilegal hay que agregar el de otros servicios indispensables, como el agua, el transporte, el gas y la luz, principalmente.

En asentamientos con 15 años de antigüedad, el consumo promedio de agua por habitante al día oscila entre 12 y 14 litros.<sup>6</sup> En comparación, un habitante de zonas habitacionales de sectores medios consume entre 300 y 400 litros al día y uno de zonas residenciales entre 800 y 1 000 litros al día; el costo de dicho consumo, considerando un precio por litro de 7 pesos (el tambo de 200 litros se vende entre 1 250 y 1 500), el costo por abastecimiento de pipas particulares, representa en promedio el 10% del ingreso familiar. Un colono sometido durante varios años a la adquisición del agua a través de particulares no sólo se reproduce con estos

---

<sup>6</sup> *Impactos Ambientales del Crecimiento Urbano de la Ciudad de México. 1970-1990*, Centro de Ecodesarrollo, Jorge Legorreta (coordinador); datos correspondientes al apartado "Calidad de Vida" a cargo de María García Lascurain.

ínfimos consumos que implican modificaciones en los patrones de subsistencia, sino que paga además un precio considerablemente más alto por esa agua que la industria y que los habitantes que cuentan con toma domiciliaria. Hasta febrero de 1990 el litro de agua más barato consumido por la industria costaba 62 centavos y para usos habitacionales 2 centros (en el D.F.) y 17 centavos (en el estado de México).<sup>7</sup> Este tipo de subsidios industriales deberían ser suprimidos en concordancia con las actuales políticas económicas; aunque es conveniente conservar los orientados al consumo popular o bien trasladar una parte del costo por servicios cubierto por las industrias a financiar la introducción de servicios a este tipo de poblamientos.

Respecto al transporte, un trabajador con vivienda en Ecatepec gastaba en 1987 entre 8 y 9% del ingreso familiar para trasladarse cinco días a la semana del trabajo a su vivienda y viceversa; y hasta 20% si lo hacían tres miembros de la familia.<sup>8</sup> Se ocupan para ello dos tipos de transporte de ida y dos de regreso, uno de los cuales era de prestación privada (colectivo o autobús suburbano). Por su parte, el costo del gas en cilindros es en general 25% más caro que en colonias intermedias o centrales de la ciudad de México. Su traslado hasta la vivienda representa esfuerzos físicos de considerable magnitud para las mujeres y también para los niños.

La dotación de luz, servicio relativamente fácil de instalar, también representa elevados costos. Se tienen que entregar a los promotores u otros agentes gestores de servicios cantidades que oscilen entre 150 y 200 mil pesos por familia para la instalación de transformadores; de ahí el colono tiene que financiar el tendido de los cables hasta su vivienda. En los casos de los recientes poblamientos en los cerros de Ecatepec, por ejemplo, se cubren distancias de hasta 4 y 5 kilómetros. Además una vez instalados dichos cables se tienen obligatoriamente que cubrir cuotas fijas para asegurar el servicio en forma permanente.

En síntesis, cada lote o vivienda cuenta con tambos para almacenar el agua, por lo menos un tanque de gas y dos alambres para el abastecimiento de luz que nutren las "telarañas" existentes por años en todo poblamiento ilegal; aspectos todos ellos que sin duda expresan un panorama irracional de un proceso individualizado y privatizado de urbanización.

Los costos de la urbanización periférica en su conjunto, considerando el terreno, la construcción, mano de obra pagada, servi-

---

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> *Idem.*

cios básicos, y las diversas cooperaciones para obras del poblamiento, rebasan en algunos casos el costo de la vivienda y la urbanización gestionada por grupos organizados y se acercan al de las más económicas promovidas por organismos públicos. Se detectaron casos de viviendas edificadas en asentamientos ilegales durante cinco años cuyo costo oscilaba entre los 7 y 8 millones de pesos. La vivienda sin acabados y recubrimientos pero con todos los servicios gestionada por una cooperativa mediante créditos del FONHAPO cuesta una cantidad similar. En 1988, las viviendas en departamentos más económicas del INFONAVIT son de 15 millones de pesos.

Otro cálculo indicativo de las precarias condiciones a que orilla el mercantilizado proceso de urbanización en las periferias urbanas es el siguiente. Los costos por pago de terreno y construcción de la vivienda se estiman en 40 % del salario familiar durante el periodo más importante de edificación, un 25 % para alimentación, 10 % para agua, 13 % en transportación; resta un 12 % para destinarse al vestido, la salud y la educación, que son por lo general las necesidades menos atendidas en estos sectores populares. Queda nada o casi nada para satisfacer necesidades culturales o recreativas, las cuales por largos periodos son totalmente existentes.

La reproducción social en estas precarias condiciones urbanas son expresión de un desarrollo económico alcanzado en la ciudad, donde se concentra la mayor parte de la riqueza productiva del país, el comercio, el consumo y los servicios más desarrollados, los centros educativos más importantes y la concentración de la tecnología más avanzada. Pero también aquí se concentran los más grandes territorios de la pobreza y la precariedad urbana como un símbolo incuestionable de la modernidad. A eso han conducido las políticas económicas adoptadas en los últimos 50 años en nuestro país, hacia un modelo de urbanización basado en la gestión mercantilizada y corporativizada del desarrollo urbano.

#### EL MODELO EXPANSIVO DEL SUELO Y LA URBANIZACIÓN

El modelo de urbanización basado en la lotificación unifamiliar de área de entre 120 y 250 metros cuadrados, ha extendido el territorio urbanizado más allá de la capacidad técnica y financiera inmediata para dotarlo de los servicios indispensables. Por lo menos un 30 % de las áreas actuales ocupadas por asentamientos ilegales, aquellos ubicados principalmente en los terrenos con

pendientes excesivas y alejados de los equipamientos e infraestructuras están condenados para los próximos 25 años a carecer de los servicios indispensables como: agua potable entubada hasta la vivienda, drenaje, pavimentación, escuelas y hospitales adecuados y otros servicios de carácter recreativo. Es muy probable que los únicos servicios regulares sean la dotación de luz eléctrica y un transporte colectivo privado, por ser los que menores dificultades implica su introducción.

Uno de los aspectos más criticables de este patrón expansivo de lotificación individual es su reducido nivel de ocupación y por ende bajas densidades de uso del suelo. Nuestra investigación, realizada en dos áreas ilegales pobladas, con 15 años de antigüedad, nos muestran que sólo un 65% de lotes contaban con alguna edificación; de éstos un 15% no estaba habitado regularmente; es decir, que de 100 lotes existentes, 35 carecían de construcción y 10 la tenían pero estaban deshabitados. El 45% del área habitable de los poblamientos se mantiene entonces subocupada. Áreas importantes sin construir también se detectaron dentro del mismo lote, por lo general en poblamientos con la misma antigüedad se ocupa sólo el 40% de la superficie. Hay que destacar al respecto varios problemas que explican esta irracionalidad estadística de las periferias urbanas. Un primer factor es el jurídico. La no regularización legal de la tenencia de la tierra impide procesos más acelerados y consolidados de construcción. El ejemplo más representativo se tuvo en Nezahualcóyotl; durante casi 15 años la densidad de población y construcción fueron de las más altas de la ciudad de México: 380 habitantes por hectáreas.

Otro aspecto es el social. Adquirir un lote ilegal en las periferias urbanas es para un sector de la población de bajos ingresos un mecanismo de ahorro e inversión principalmente en época de crisis inflacionaria. Los ritmos ascendentes de valorización y precios del suelo aquí, no difieren en otras partes de la ciudad; por tanto, representan una forma de seguridad social. No hay que descartar en esta lógica el fenómeno de especulación, también practicado ente los sectores populares. Se comprobó que muchas personas adquirían un lote, pagaban puntualmente sus abonos, incluyendo los de servicios y hasta participaban con trabajo gratuito en la edificación de las obras; todo ello con la finalidad de valorizar más su terreno y venderlo en la mejor oportunidad. Existe, aunque en menor grado, el pequeño acaparador que mediante "prestanombres" familiares posee de 3 a 5 lotes. Forman parte también de estos grupos de personas los inquilinos, aunque su estrategia inmobiliaria es distinta. Los hacen con la finalidad de contar

con una alternativa de vivienda frente a las presiones en las alzas de las rentas de sus moradas actuales.

Por último, hay que considerar los aspectos ideológicos en que se fundamenta este modelo de urbanización que conduce al uso irracional de los espacios. La ideología del bienestar habitacional de un sector minoritario de la población, aquel con mayores recursos económicos, fue transmitida en las ciudades a los sectores populares carentes de vivienda: *el contar con una casa propia*. No se trata sólo de una vivienda aislada de las otras, sino también del carácter de su propiedad: la *privada*.

En los últimos 15 años este patrón de ocupación territorial ha invadido y suprimido importantes zonas agropecuarias. Las más importantes en el Valle de Chalco, Tecámac, Atizapán, Nicolás Romero, Tepotzotlán, Cuautitlán-Izcalli, Tlalpan y Xochimilco. Ha individualizado y privatizado el acceso y la dotación de los servicios, incluyendo la edificación de las viviendas y extendiendo por ende los procesos tecnológicamente atrasados de la construcción. Es el asiento de intrincados mecanismos y redes de corrupción entre promotores y autoridades; y en general, por sus formas mercantilizadas de gestión, es una importante fuente de pobreza y precariedad urbana. Un proceso así sólo es racional en un sistema político con fuertes rasgos centralistas y poco democráticos, cuyo motor ha sido el corporativismo y la especulación urbana. De ahí la imprescindible necesidad de poner en práctica nuevas estrategias de desarrollo urbano, incluyendo nuevas opciones en la ocupación y apropiación del suelo.

#### PROPUESTAS Y REFLEXIONES FINALES

La ciudad de México debe y puede desde ahora reorientar su proceso de urbanización desde una perspectiva global. Es la única posibilidad de acceder al suelo y la vivienda en condiciones más dignas, justas y democráticas. Un primer requisito que deberá cumplirse para lograrlo es modificar concepciones y políticas generales respecto al desarrollo del país, por unas que tomen en cuenta el desarrollo económico y social del campo y no exclusivamente concentradas en fomentar la acumulación en los grandes centros urbanos. Esta última política, hoy denominada moderna, intenta seguir enfrentando la crisis subsidiando la producción y destinando los mínimos recursos al bienestar social. Por esa vía se ensanchaban las carencias en el campo y en las grandes urbes.

El patrón de urbanización cuyo eje central ha sido la lotificación unifamiliar, ha posibilitado y fortalecido el corporativismo urbano, generador y fuente de mecanismos de especulación y mercantilización que ha conducido a formas y niveles de vida precarios y decadentes de las mayorías urbanas. Otro requisito indispensable es entonces suprimir estas formas de gestión corporativizadas en que se ha basado el modelo de urbanización de la ciudad de México y de paso, provocado su caótica expansión.

El crecimiento de la ciudad no es sólo expansión física; es deseable en todo caso que dicha expansión sea orientada más racionalmente. Las áreas agrícolas en producción, o factibles de ocuparse para esos usos, localizadas en las fronteras urbano-rurales deben preservarse; las propuestas son las siguientes:

*a.* Demarcación física de un área de alta prioridad agropecuaria y forestal alrededor de la actual mancha urbana y de los pequeños poblados que forman parte de la ZMCM. Se propone que en dicha zona se asignen créditos, instalaciones para riego y demás apoyos técnicos; se aseguren precios de garantía de productos agrícolas mayores al resto del país; y en general, se apoye el conjunto de actividades económicas locales. El objetivo es elevar la productividad sea agraria, pecuaria, forestal, etc., a tal grado que compita comercialmente con el mercado de venta ilegal de las tierras.

El tamaño de la franja prioritaria sería resultado de un estudio, tomando en cuenta la opinión de los ejidatarios y campesinos y de acuerdo con las delimitaciones físicas de las parcelas.

*b.* Reducir los ritmos expansivos del suelo y alterar el irracional uso subocupado de los asentamientos ilegales mediante la densificación de las áreas. Para ello se propone que, en algunas áreas de dichos poblamientos, se conformen terrenos para la edificación de vivienda basada en modelos colectivos que podrían ser de varios niveles. El mecanismo jurídico sería mediante la modificación de la tradicional asignación de CORETT, que regulariza totalmente la tierra sobre lotes unifamiliares. Una parte de esos poblamientos, precisamente las áreas no ocupadas, serían así regularizadas y asignadas a la población organizada en lotes de 1 000 a 5 000 metros cuadrados, para tratar de alcanzar densidades de entre 180 y 210 habitantes por hectárea.

Los procesos autoconstructivos de vivienda, tal como se dan en las periferias de la ciudad, no son desde ningún punto de vista adecuados social y económicamente. Generan formas de vida de-

cadentes y de profunda explotación y por tanto no son acordes a una concepción urbanística moderna.

El acceso al suelo y la vivienda vía la autoconstrucción funciona probablemente para ciudades con una menor dimensión urbana que la nuestra y correspondió a otras condiciones sociales del país; hoy se requiere enfrentar la urbanización de otra forma. Se propone:

*c.* La edificación masiva de vivienda para sectores de menores ingresos empleando la tecnología y los sistemas constructivos más avanzados. Se requiere de una nueva industria de la construcción que sin necesidad de modificar su carácter rentable se enfrente al reto de construir tal cantidad de viviendas que sean acordes a la creciente demanda. Es obvio que para ello se requieren recursos financieros en mucho mayor cantidad a los actuales, y éstos sólo pueden obtenerse mediante la modificación de los actuales criterios en el pago del servicio de la deuda externa; o bien derivados de las actividades de los sectores económicos más productivos: el industrial, comercial, financiero y el inmobiliario. Esta propuesta no se orienta a establecer un subsidio total de las viviendas, sino a crear nuevos mecanismos financieros para la edificación masiva de viviendas para sectores de bajos recursos. La población, en época de crisis y a pesar de sus bajos e inestables ingresos, los obtiene para pagar su propia reproducción, como lo es un terreno o una precaria vivienda para esos sectores son destinados a renglones especulativos. De la forma propuesta se destinarían al ámbito productivo y a la generación de empleos.

Mientras tanto, la autoconstrucción debiera ser apoyada con la producción de materiales de construcción directamente por parte del Estado y comercialización directamente por parte del Estado y comercialización a precios subsidiados. En tal sentido se propone:

*d.* La intervención del Estado en la reproducción y distribución de los materiales para la autoconstrucción, como un mecanismo de competencia y control de la producción privada. Asimismo, la creación de empresas mixtas, paraestatales, descentralizadas o municipales para la producción de insumos básicos y la edificación de viviendas. También, la reducción del costo de los insumos de vivienda a través de acuerdos entre organismos públicos y empresas de materiales y la reapertura o ampliación de programas oficiales de distribución de materiales. Por último, incluir como productos básicos, sujetos a control de precios, algunos de los materiales más utilizados en la autoconstrucción.

De llegar a impulsar estas y otras propuestas más, existe sin embargo un peligro. El consolidar los procesos constructivos e introducir servicios en los poblamientos ilegales de la periferia ha sido el paso más eficaz para provocar nuevos crecimientos y expansiones urbanas. Ésta es la mayor paradoja urbana de nuestra ciudad ¿cómo urbanizar los espacios de la periferia sin que se provoquen nuevos crecimientos? La respuesta está en el ejercicio de un estricto control del suelo como el existente en otras ciudades donde el crecimiento urbano tiene una orientación, si no netamente popular, sí por lo menos más racional desde el punto de vista urbanístico.

Tomando en cuenta las particulares condiciones políticas que prevalecen en la urbanización de la ciudad de México, ninguna propuesta, plan o programa urbano puede tener éxito si no toma en cuenta la acción y la fuerza organizativa de los agentes que controlan el acceso y la apropiación del suelo: los ejidatarios, los promotores y demás agentes públicos que intervienen en ese proceso. Se requiere algo más que aplicar la ley para privar a algunos de su libertad; el problema no es jurídico sino político. Se requiere necesariamente un marco de concertación con dichos promotores para aprovechar su experiencia organizativa, misma que ha hecho posible la urbanización de una parte importante de la ciudad.

## CONCENTRACIÓN Y CRECIMIENTO DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Javier Téllez Sanz\*

El estado de México es el más poblado del país. La explosión demográfica hace que tengamos una de las tasas más elevadas de crecimiento y una alta concentración en 17 municipios conurbados con el Distrito Federal, no sólo por su crecimiento normal, sino por los inmigrantes que llegan día con día, equiparándose el número de habitantes de la ciudad de México con el existente en la zona conurbada del estado de México. A manera de ejemplo, el municipio de Chalco tuvo una tasa de crecimiento en 1989 del orden de 17 por ciento.

El acelerado crecimiento de la zona conurbada origina una demanda concentrada del orden de 80 mil viviendas y 1 800 hectáreas cada año, además de la infraestructura necesaria y equipamiento de los servicios urbanos que presenta, que se acumulan a los rezagos existentes.

Lo anterior obliga a una estricta planeación urbana, a una eficiente presentación de servicios y una óptima construcción de la obra pública, la compleja problemática de la zona conurbada dificulta la acción pública en los renglones de desarrollo urbano, suelo, vivienda, servicios urbanos, vialidad, transporte, seguridad pública, medio ambiente, etcétera.

Hace algunos años fueron elaborados los planes de centros de población estratégicos, los cuales adquieren una gran relevancia

---

\* Presidente Municipal del Municipio de Chalco, estado de México.

e importancia estratégica, que de haberse ejecutado habrían impedido el desarrollo de zonas marginadas, como es el caso del "Valle de Chalco", siendo urgente su revisión y adecuación a las características actuales.

Un municipio conurbado deberá hacer coincidir sus planes con otros municipios de la zona, en virtud de que no se trata sólo de resolver los problemas estrictamente locales, sino que hay que crear infraestructura, obras y servicios que requieren un tratamiento conjunto y regional, como es el caso de carreteras, sistemas de abastecimiento de agua, desechos de sólidos urbanos, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

La programación y la planeación no bastan por sí solas para transformar la realidad, existen circunstancias de diversa índole que pueden impedir, retrasar y disminuir la acción del gobierno, sobre todo en la llamada zona metropolitana.

Transformar un territorio ocupado en forma desordenada, irregular, requiere de un esfuerzo supremo y concentrado, aunado a un estricto control y a un seguimiento permanente para que se consiga un resultado óptimo.

En la zona conurbada con el Distrito Federal, actualmente conocida como área metropolitana, concurren diferentes jurisdicciones político-administrativas, como son la Federación, el Departamento del Distrito Federal, con sus 16 delegaciones políticas y el estado de México con 17 municipios conurbados. Esta característica y circunstancia lleva aparejada una compleja coordinación entre los gobiernos mencionados para obtener decisiones conjuntas coherentes, pero la creciente complejidad y el continuo crecimiento de los problemas del área metropolitana demandan seguir mejorando dicha coordinación, no obstante que últimamente se han logrado avances significativos en la coordinación de esfuerzos.

El mayor problema que enfrentan los centros de población conurbados es el control de su crecimiento y desarrollo, para lo cual es indispensable en principio regularizar la tenencia de la tierra, defendiendo las áreas habitables, las áreas de equipamiento y la reserva territorial.

Una vez delimitada perfectamente la zona urbana permitida se deberá delimitar su periferia, para impedir que en los terrenos aledaños y limítrofes se puedan asentar zonas habitacionales irregulares, las cuales hay que impedir a toda costa, aun por la fuerza, con objeto de impedir el crecimiento desmesurado.

Es aconsejable delimitar la zona conurbada o asentamientos habitacionales por medios físicos como son: canales de riego o de

aguas tratadas, arboledas, zanjas, alambrados, terrenos mejorados, etcétera.

En mi opinión, es aconsejable la expropiación de las áreas colindantes a los asentamientos humanos conurbados en un radio aproximado de cinco km en toda su periferia para impedir que la explosión demográfica se dé en los terrenos aledaños al asentamiento y para un mejor control de la población, así como para impedir asentamientos humanos irregulares.

Por otra parte, es aconsejable no permitir ningún desarrollo habitacional, particular u oficial, dentro de la zona conurbada, hasta en tanto no se cuente con una infraestructura pública de servicios, media o estándar, ya que de permitirse se agravarían los problemas de prestación de servicios públicos.

Otro problema gravísimo que enfrentan las zonas conurbadas son las invasiones de áreas baldías que están previstas como reserva territorial, áreas de crecimiento, reserva ecológica, áreas de equipamiento, las cuales deben reprimirse con todo rigor y, en su caso, desalojar de inmediato a los despojadores, ya que de no realizarse estas acciones de inmediato, conforme avance el tiempo será cada vez más difícil su reubicación.

Propongo que dentro de la zona conurbada deben realizarse las siguientes acciones:

1. Mejoramiento de los servicios públicos.
2. Incrementar la oferta del suelo y vivienda en lugares previstos.
3. Impedir el establecimiento de zonas urbanas irregulares y con mayor energía en sitios inadecuados para la habitación humana.
4. Propiciar un aumento general de la productividad.
5. Fomentar la participación ciudadana.
6. Evitar el deterioro del medio ambiente.
7. Lograr una mayor equidad en la inversión y las acciones en los municipios conurbados, en relación con el Distrito Federal.
8. Ordenamiento y regulación urbana.
9. Vigilancia estricta del uso del suelo.
10. Atención especial a los grupos populares de pobreza extrema.

El fenómeno social de los grandes asentamientos humanos irregulares ha traído como consecuencia, en el caso de Chalco, que en la cabecera municipal y en las poblaciones pequeñas se enfrenten con problemas similares, originándose un crecimiento urbano desmesurado y anárquico por la venta de las tierras aledañas, prin-

principalmente de carácter ejidal, con el consiguiente deterioro de los ya insuficientes servicios públicos.

El impacto de los asentamientos humanos irregulares ha sido catastrófico para la agricultura, no sólo por la tierra que cambió de destino: de agrícola a habitacional, sino porque las tierras aledañas se dejan de sembrar por la depredación que hacen los colonos, variando la zona de influencia de éstos siendo incosteable para el campesino, ya que siembra y cosecha otro.

La causa principal que origina las zonas habitacionales irregulares es la excesiva demanda de vivienda, que es un problema nacional y que se da por fraccionamiento de tierras que fueron agrícolas y que en la mayoría de los casos ha perdido su valor productivo o por encontrarse en zonas aledañas a los asentamientos urbanos legalizados o permitidos.

La acción del sector público en sus tres niveles de gobierno que se ha realizado en los últimos años no ha sido suficiente para atender siquiera los rezagos, sin considerar las demandas de los nuevos pobladores que se asientan día con día.

La regularización del asentamiento irregular tiene como principal problema el de las áreas de equipamiento urbano. Se deberán de constituir o en su caso rescatar la cantidad óptima de terrenos destinados a áreas de equipamiento del orden de 1 500 metros por hectárea, y la densidad de población deberá ser del orden de 30 familias por hectárea, a razón de 200 metros independientemente de las calles o vialidades. Esto se traduce en la siguiente regla matemática: una hectárea es igual a 6 000 m de vivienda, 1 500 m de área de servicios y 2 500 m de vialidades o calles.

Una vez controlado el asentamiento humano o en su caso reducido a su mínimo crecimiento, se deberá proceder a su alineamiento y densificación, esto es, a la ocupación de los solares baldíos, para que en el futuro se proporcionen los servicios públicos con mayor facilidad y se logre una mejor captación de recursos de los colonos, optimizándose los servicios y la tierra habitable.

Contra la opinión generalizada de que los colonos de los asentamientos irregulares todo exigen y poco aportan, mi concepto es discrepante, ya que la experiencia me ha demostrado que la gente que se asienta en estas zonas son inmigrantes de todo el país, que atraídos por las grandes urbes abandonan la provincia y sus poblados para tratar de conseguir mejores condiciones de vida, teniendo en términos generales una mentalidad positiva y progresista, personas que están dispuestas a cooperar en la medida de sus posibilidades para la obtención de servicios públicos, y que de acuerdo con el manejo político que se le dé a estos grupos, dependerá su

participación en la obtención de sus servicios, ya que en su mayor parte son gente inculta y analfabeta de escaso poder económico, que han sido expulsados de sus lugares de origen, por diferentes razones.

La primera acción a realizarse dentro del asentamiento irregular, que no se ha podido evitar, es la incorporación a la zona urbana mediante su regulación por medio de la expropiación, con objeto de regularizar la tenencia de la tierra y así captar recursos para el municipio, como son el impuesto predial, derechos de construcción, regularización, etc. Los servicios públicos que deben prestarse en las zonas irregulares son indispensables, de dos tipos: primarios y secundarios. Los primeros son: agua potable, energía eléctrica, vialidades y aulas, y los secundarios son: salud, abasto, seguridad pública, drenaje, limpia, transporte, etc. Los servicios públicos jamás deberán presentarse en forma inmediata o a corto plazo, debiéndose programar a mediano y a largo plazo, ya que conforme se vayan introduciendo los servicios públicos se irá saturando y densificando el asentamiento humano, por lo que la rapidez con la que se presten los servicios será el detonante de crecimiento, siendo aconsejable ir proporcionando servicios en forma paulatina y mesurada pero continua, ya que tan grave resulta proporcionar los servicios de inmediato como no proporcionarlos, y en su caso, la mayor prestación de servicios públicos es una invitación a los colonos para que ocupen los lotes baldíos restantes y no sólo éstos, sino las áreas desocupadas que podrían ser destinadas para servicios, con lo cual se genera un grave problema social, además de la expectativa de fraccionamiento u ocupación de áreas aledañas y colindantes a los asentamientos.

Por la conformación heterogénea de los asentamientos humanos irregulares, resulta un poco complicada la organización política y social, y como consecuencia la multiplicidad de líderes, para lo cual se deberán promover los grupos mayoritarios afines.

El establecimiento de transformadores que han sido fraudulentos y de hidrantes colectivos donde los colonos no pagan el servicio resulta contraproducente en el momento de promoverse posteriormente el pago de la cooperación para la introducción de estos servicios, por lo cual es aconsejable que ningún servicio público se otorgue en forma gratuita.

Por lo que hace a la mecánica para prestar los servicios, éstos deberán tramitarse a través de grupos organizados con el objeto de interesarlos e involucrarlos en la participación ciudadana, para lo cual el ayuntamiento deberá evitar la oferta de servicios y con-

centrarse en la solución paulatina de las demandas hechas por los colonos organizados, en una forma planeada y organizada.

En la mayor parte de la zona conurbada, como es el caso de Chalco, Nezahualcóyotl, etc., son ciudades dormitorio que contienen una gran fuerza de trabajo, y que utilizan los más variados medios de transporte para trasladarse a su actividad, para lo cual todos los planes de desarrollo en sus tres niveles de gobierno deben contemplar la creación de polos de actividad productiva para emplear toda esa mano de obra, con el consiguiente ahorro en pasajes y horas-traslado.

# EL VALLE DE CHALCO: LA DIMENSIÓN REGIONAL DEL CRECIMIENTO METROPOLITANO

**Daniel Hiernaux Nicolás\***

## INTRODUCCIÓN

El tema central de esta ponencia es la presentación de algunas reflexiones en torno a la cuestión del crecimiento urbano de la ciudad de México en el Valle de Chalco y sus implicaciones regionales. En efecto, a pesar del lugar destacado que la dimensión urbana y las problemáticas sociales derivadas del crecimiento de la periferia han ocupado y ocupan en la investigación científica y en la gestión pública, no se han producido transformaciones de signo positivo en el espacio regional.

## CHALCO Y EL CRECIMIENTO DEL ESPACIO METROPOLITANO

El crecimiento de la ciudad de México sobre el llamado valle de Chalco comenzó hace aproximadamente 10 años, a través de un proceso —ya clásico— de fraccionamiento de ejidos, mediante la intervención de promotores clandestinos. Este proceso era previsible para los analistas del crecimiento de la ciudad de México: co-

---

\* El autor es profesor investigador titular de carrera del Departamento de Teoría y Análisis de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Funge actualmente como Director de un proyecto de investigación titulado: "Crecimiento periférico metropolitano y desarrollo regional: el valle de Chalco".

responde a la expansión intensiva y extensiva de su superficie urbanizada hacia el este y posteriormente el sureste por una parte, y hacia el norte por la otra. Estas direcciones del crecimiento obedecen a la presencia de limitantes físicas por el sur y el oeste, así como a la estratificación y segregación de los grupos sociales en el espacio metropolitano, provocadas por el particular funcionamiento del mercado inmobiliario, así como por las políticas selectivas del Estado en la dotación de infraestructuras, servicios y equipamientos.

El crecimiento sobre el valle de Chalco es, además, la continuación lógica del desbordamiento previsible de la expansión oriental de la ciudad, rebasando el primer umbral interno del valle de México, formado por el volcán Santa Catarina y las alturas del Ixtapaluca. Habiéndose desarrollado esencialmente sobre la zona lacustre del valle de Texcoco, la expansión urbana del AMCM encontró en el lecho del antiguo lago de Chalco un espacio propicio para ser integrado al área urbana. En efecto, consideramos que el valle de Chalco mostraba, a fines de los setenta, condiciones propicias para la intervención de los fraccionadores clandestinos: entre éstas podemos citar la salinización progresiva del fondo del lecho del lago de Chalco, pérdida de productividad de las actividades primarias en el área, las favorables condiciones de accesibilidad al resto de la ciudad por medio de la autopista México-Puebla y transitado por el sur, vía Xochimilco, y finalmente, el hecho de que la subregión sureste del estado de México se encontraba alejada del poder de Toluca, con toda seguridad desde una perspectiva geográfica, y probablemente desde un enfoque político.

Los aproximadamente 300 mil habitantes que se localizan en el valle de Chalco (que incluye los cascos antiguos de Chalco e Ixtapaluca, y las urbanizaciones de ambas partes de la carretera sobre los municipios de Chalco y accesoriamente de Ixtapaluca), ya representan entre el 1 y 2% de la población total del AMCM. Por otra parte, es significativo que un porcentaje muy importante de la población del valle provenga de la misma ciudad de México, constituyendo principalmente una transferencia de población de bajos ingresos de las delegaciones cercanas como Ixtapalapa, Tláhuac y Xochimilco, y del área de Nezahualcóyotl, Los Reyes y Chimalhuacán, es decir algunos de los espacios de expulsión del este de la ciudad.

La transferencia intraurbana de población que demuestran los estudios realizados tanto en la esfera oficial como en centros académicos permiten concluir que el crecimiento del valle de Chalco es, en buena medida, el resultado de un reacomodo de la pobla-

ción metropolitana. Esta relocalización de población obedece al funcionamiento del mercado inmobiliario que contribuyó a expulsar progresivamente a la población de bajos ingresos de áreas más centrales, fenómeno que se reforzó a partir de 1987 con la caída de la Bolsa de Valores y la orientación de pequeños capitales hacia el mercado inmobiliario, provocando una inflación desmesurada en los precios del mercado de los bienes raíces, muy superior a los índices generales de precios al consumidor.

Otra de las características relevantes del "caso Chalco", es la carencia de toda clase de infraestructura, servicios y prácticamente de equipamiento en el área del antiguo lecho del lago, zona de crecimiento reciente. El tan conocido paisaje urbano del valle, marcado por las áreas inundadas en época de lluvias, la generación de tolveneras en temporada seca, las viviendas a medio construir y la maraña de cables eléctricos, constituye la expresión visual de las periferias: las estadísticas y los estudios de caso refuerzan además la comprensión del estado de abandono en el cual se dejó el área por casi una década.

Chalco constituye así el caso prototipo de la carencia de previsión con relación al crecimiento urbano y de la desatención de las necesidades populares básicas, con una escala demográfica similar a varias de las mal llamadas "ciudades medias" del país.

#### CHALCO EN LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO

Al iniciar el estudio interdisciplinario del proceso de crecimiento del valle de Chalco se destaca plenamente que se trata de un territorio que ha estado carente de una política social definida, que contrasta con otras regiones o centros urbanos en los que es notable la fuerte intervención del Estado. Algunos elementos que pueden ayudar a entender esta situación son:

- El área de Chalco —así como ha ocurrido en otras zonas periféricas de la ciudad de México—, padece, aún hoy, su aislamiento del poder estatal y su ubicación externa con respecto al territorio de intervención del Departamento del Distrito Federal.
- Por otra parte Chalco, como asentamiento periférico, inició su fuerte expansión cuando la "edad de oro" de la política urbana y de las fuertes inversiones del Estado en la materia encontraba su fin durante el sexenio de López Portillo.
- A partir del sexenio de Miguel de la Madrid, el Estado demostró serias inquietudes sobre la política a seguir en materia de

crecimiento metropolitano. La disyuntiva consistía en, por una parte, mantener las inversiones requeridas por el crecimiento incontrolable de la ciudad de México, y por la otra, abandonar la capital a su suerte, favoreciendo nuevos centros de crecimiento regional; este dilema, que se encontraba en la base de la política urbana del sexenio de De la Madrid, provocó que no se prestara la atención debida a la amplitud del problema urbano que se estaba generando en el valle de Chalco.

Es solamente a partir del presente sexenio, en realidad desde la campaña de Carlos Salinas de Gortari y del ahora célebre discurso sobre justicia social del 12 de mayo de 1988 pronunciado en Chalco, cuando se advierte un interés real por el mejoramiento de las condiciones sociales del mayor asentamiento irregular de la periferia de la ciudad de México.

Las condiciones sociales justificaban, y aún más, exigían ampliamente esta toma de decisiones: además de las carencias ya señaladas, la baja cobertura de equipamiento de salud y de educación, así como las condiciones adversas del medio ambiente, dibujan un cuadro desfavorable para las condiciones de vida de la población manifiestas en la poca información existente en materia de salud entre otros aspectos.

Sin embargo, aunque aún no se conocen todas las implicaciones que pueda tener la política urbana y social actual, cabe llamar la atención sobre algunos aspectos que consideramos esenciales:

- La política actual es una política de mejoramiento que no se articula aún con una política preventiva, destinada a controlar el estilo de desarrollo del área, una de las más dinámicas y de las más atractivas para los asentamientos irregulares.
- No parece haber una coordinación adecuada entre los tomadores de decisión del área social y de los ámbitos decisionales sectoriales: por ello, la política social se concentra, en forma organizada y reflexiva, en las condiciones de vida, mientras algunas decisiones recientes sobre el transporte urbano, como la extensión de la transportación masiva a Chalco, están conduciendo no sólo a mejorar la accesibilidad respecto al resto de la ciudad para la población local, sino y quizá sobre todo, al aumento desmesurado de la atracción de esa localización periférica para los grupos desfavorecidos de distintas zonas de la ciudad y para los migrantes de bajos ingresos del resto del país.
- Finalmente para parte de los observadores de la política social actual, parecería que se está dando un proceso de "inflación"

en el interés sobre la zona, tal vez, como resultado de la prioridad acordada por el presidente de la República al caso, que entendemos puede desembocar en acciones prematuras, confusas o erróneas.

#### CHALCO EN SU DIMENSIÓN REGIONAL

Uno de los aspectos insuficientemente tratados en los análisis oficiales y/o académicos sobre el valle de Chalco es la dimensión regional de la problemática tratada. En efecto, el valle de Chalco y su entorno territorial no es un espacio periférico desocupado, sino que constituye una auténtica región con una dinámica propia.

Históricamente, la región oriente del estado de México, que podemos definir como los municipios de Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ixtapaluca y La Paz, se ha desarrollado como un espacio de *interfase* o comunicación entre diversas regiones y culturas del país, además de conocer un desarrollo autónomo de gran significación hasta fechas recientes. La región ha sido, desde la Colonia, un importante productor de maíz, y aún en fechas recientes, sólo en el municipio de Chalco se contaban con más de 12 mil hectáreas de temporal, o sea poco más del 40% de la superficie total del municipio (datos de superficie agrícola de 1986-1987).

Por lo que respecta a las comunicaciones, la localidad de Chalco actúa como un modo de comunicación hacia el valle de Cuautla y un punto intermedio en la comunicación México-Puebla. Nótese que este papel de centro de paso y de modo de comunicación se ha desarrollado desde la época prehispánica.

Desde una perspectiva *medioambiental*, es pertinente considerar que la zona en estudio, constituye un subespacio del valle de México, con características particulares del medio natural.

Estas breves observaciones ponen en evidencia que la región oriental del estado de México y particularmente el valle de Chalco donde se establecen nuevos asentamientos con una superficie de la mancha urbana que llega al 15% de la extensión territorial y a un porcentaje muy similar en el solo municipio de Chalco, no es un espacio periférico *strictu sensu*, en el sentido de que no se poseyera características propias del funcionamiento ni rasgos que permitieran su identificación como una región. Por el contrario, los espacios sobre los cuales se asienta la extensión del área metropolitana, constituyen, en alguna forma, los márgenes de otro espacio regional, dotado de una dinámica propia.

La cuestión fundamental que queremos evidenciar aquí es que el caso en estudio constituye la franja de contacto entre el espacio

en el cual ocurre el proceso de crecimiento metropolitano, y aquel que responde a lógicas de producción, de reproducción y de organización del territorio, correspondiente a microrregiones de base sustentadora primaria. Por ello, es primordial contemplar la cuestión del crecimiento del valle de Chalco como la relación entre dos sistemas socioespaciales con lógicas diferentes y presumiblemente antagónicas, y por lo tanto, con serias posibilidades de enfrentamiento entre racionalidades productivas y grupos sociales.

La cuestión, desde una perspectiva teórica y metodológica, está lejos de ser simple. En efecto, las relaciones entre regiones concretas están regidas por el tipo de lógica interna de cada una de ellas y, por ende, por la forma misma de región que representan. En este sentido, es evidente que el AMCM, es un prototipo de espacio polarizado fuertemente segregado, cuya lógica descansa en los mecanismos de crecimiento del conjunto de la sociedad y de la economía nacional. Es un espacio inestable, de entropía creciente, y de extensión en progresión.

Por su parte, la región oriente del estado de México, constituía, antes del crecimiento del espacio metropolitano, una región relativamente homogénea, que mantenía con toda evidencia relaciones importantes con el espacio metropolitano, pero preservando rasgos de independencia y estabilidad de sus características regionales, entre otros en lo referente a la producción, pero también en los flujos internos y externos de población y productos.

El proceso de urbanización que ya afecta a un porcentaje importante del espacio regional, no es sólo significativo por la extensión de la mancha urbana sobre el espacio regional oriental o por la cantidad de población que la habita, sino porque es la punta de lanza, la avanzada de nuevas relaciones económicas y sociales en una región tradicional, que presumiblemente provocarán la destrucción del sistema regional prevaleciente, si no se toman las medidas adecuadas para restringir estos efectos de la metropolización creciente.

Los análisis sistémicos de los procesos regionales, demuestran que las regiones de base económica poco diversificada como la región oriente, son regiones frágiles, que resisten al cambio y a la desestructuración mediante una acción de rechazo en su periferia, pero que tienen muchas dificultades para rechazar los efectos desestructuradores que provoca la expansión de sistemas altamente polarizados.

En el caso específico del valle de Chalco, la lucha es desigual: el sistema nodal de la ciudad de México constituye el más potente agente de reestructuración territorial del país, cuyos impactos se

hacen sentir en diversos grados en todo el territorio nacional. Como sede del poder político, núcleo medular del poder económico, y por lo tanto, centro de atracción y de crecimiento constante, la ciudad de México ejerce un poder de desestructuración sobre sus regiones limítrofes que sólo puede ser enfrentado desde el emisor mismo, pero en ningún caso desde el espacio afectado.

La región oriente, y por lo que nos interesa, el subespacio del occidente del municipio de Chalco, constituye un conjunto territorial debilitado desde largas décadas, con una base económica importante, pero incapaz de competir con las fuerzas disruptoras del centro del poder.

Podemos tomar algunos ejemplos de esta relación desigual, antes de plantear algunas conclusiones sobre las políticas actuales del gobierno con respecto al valle de Chalco: por una parte, los estudios han demostrado que las iniciativas de ocupación del espacio provienen en primera instancia de fraccionadores clandestinos que, tiempos antes, "hicieron" Neza. Cuando el gobierno del estado de México empieza, por 1983, a oponer resistencia, la iniciativa de las desincorporaciones de tierras ejidales pasan del lado de los mismos ejidatarios; en sentido sistémico, el brote inicial germinó o en otro sentido, la tendencia se profundizó en un proceso más amplio, más difícil de controlar: la propia iniciativa de ciertos grupos locales a favor de las desincorporaciones. Por la estructura social local, se interioriza el proceso que había comenzado como exógeno al lugar, ya que son ahora los ejidatarios quienes asumen el papel de fraccionadores, representando así, potentes elementos desestabilizadores del sistema de poderes locales.

Por otra parte, es evidente que las reticencias de la administración municipal de Chalco a la expansión de la mancha urbana, constituye una de las marcas más evidentes del rechazo de la mayor parte de la estructura social regional y local de la urbanización, sino como espacio de producción, y por ende, espacio de constitución de grupos locales con cierta influencia económica y política.

La desintegración del sistema regional se hace además patente, cuando se sabe que las líneas de comunicación del transporte de pasajeros, no sólo relacionan a la cabecera del municipio de Chalco y al área de urbanización del valle con el resto del área metropolitana, sino que se extiende una red de transporte público hacia las poblaciones más interiores de la región, constituyéndose así, en el vehículo de la posibilidad de incorporación de nuevos núcleos a la urbanización hasta ahora esencialmente continua con la ciudad de México.

## ESBOZOS DE CONCLUSIONES

Es eminentemente difícil aventurar conclusiones sobre un proceso en curso que, a pesar de la multiplicidad de la información existente, no deja de constituir un enigma en no pocas de sus facetas. Es el caso muy particular de la dimensión regional de la expansión de la urbanización periférica.

En este sentido, los documentos oficiales más recientes y, entre éstos, el "Programa para el Oriente del Estado de México" elaborado en el contexto de la intervención conjunta del Estado de México y del Programa Nacional de Solidaridad, dejan en mala postura la dimensión regional del problema.

Todo parece indicar que la expansión de la ciudad de México sería un fenómeno ineludible. Por otra parte, este tipo de programas, conlleva implícitamente a admitir —al no presentar un propuesta sobre el tema—, que el fenómeno de urbanización periférica "clandestina" (con todas las reservas que se pueden emitir sobre la clandestinidad real de un proceso realizado prácticamente a la luz del día) constituye la forma más aceptable para la sociedad mexicana, de resolver las necesidades de crecimiento de la ciudad.

Finalmente, es evidente que el conjunto de medidas propuestas, no son la expresión de ningún enfoque intersectorial y se restringen a las condiciones de vida en el medio urbano de la población de bajos ingresos, sujeto de nuestra "solidaridad" societaria.

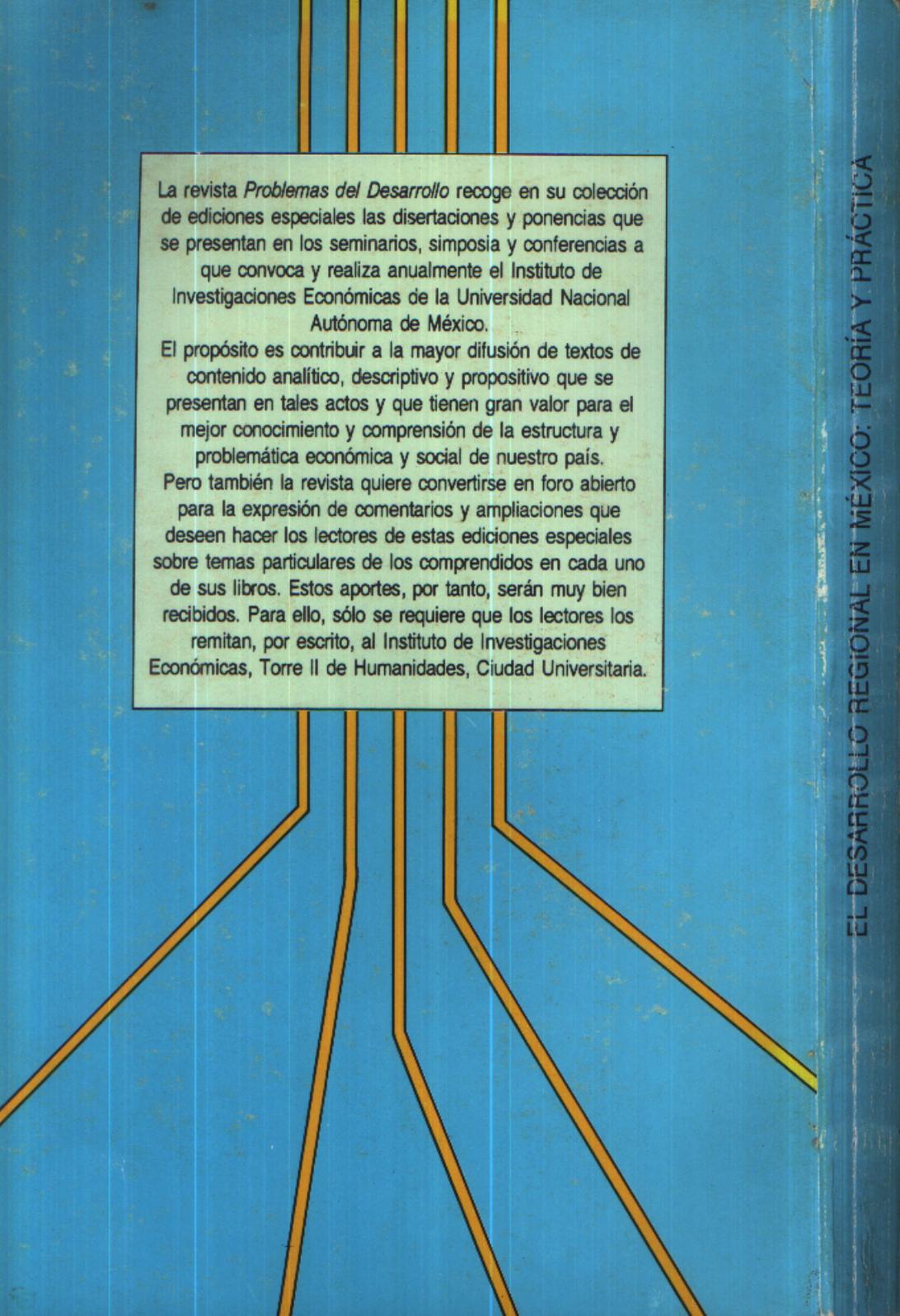
Las observaciones son múltiples a este respecto: en primer lugar, y como anotación general, es urgente que se revisen las políticas oficiales a la luz de las necesidades regionales y de los riesgos que hace pesar la expansión incontrolada de la periferia de la ciudad de México sobre la región.

Por otra parte, aunque las medidas recientes o anunciadas parten de la satisfacción legítima de necesidades cuya solución era inaplazable, es también justo exigir el reconocimiento de la existencia de una población, una producción y un sistema socioterritorial vigente en la región, que merece, tanto como metropolitano, el respeto por su lógica interna y la atención a necesidades también significativas.

Asimismo, es reconocible la incoherencia de los objetivos de las medidas sociales que toma el Estado con las propuestas de otros sectores. Mencionamos ya la cuestión de la ampliación del transporte público, que mejorará, indudablemente, las condiciones de vida y la productividad económica de la fuerza de trabajo chalquense, pero que significará simultáneamente, la reducción de las distintas y, por ende, la expansión del área potencialmente urba-

nizable. También, es necesario considerar que la consolidación urbana de lo existente, va articulada con la repetitividad de la desincorporación progresiva de las tierras cercanas a la nueva mancha urbana.

En este contexto, desde una perspectiva regionalista, quedaría por destacar la necesidad de una mayor participación de los "órganos" y comunidades locales en la toma de decisiones que, a pesar de las muestras evidentes de democratización de la vida nacional, continúan tomándose centralizadamente, es decir, desde la cúpula del poder. De esta forma se preservan los intereses del sistema regional más fuerte sobre las necesidades y anhelos de la región más débil, aun cuando las acciones particularizadas de las entidades públicas se orientan a satisfacer las demandas de los grupos sociales desfavorecidos del núcleo territorial más fuerte.



La revista *Problemas del Desarrollo* recoge en su colección de ediciones especiales las disertaciones y ponencias que se presentan en los seminarios, simposia y conferencias a que convoca y realiza anualmente el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El propósito es contribuir a la mayor difusión de textos de contenido analítico, descriptivo y propositivo que se presentan en tales actos y que tienen gran valor para el mejor conocimiento y comprensión de la estructura y problemática económica y social de nuestro país.

Pero también la revista quiere convertirse en foro abierto para la expresión de comentarios y ampliaciones que deseen hacer los lectores de estas ediciones especiales sobre temas particulares de los comprendidos en cada uno de sus libros. Estos aportes, por tanto, serán muy bien recibidos. Para ello, sólo se requiere que los lectores los remitan, por escrito, al Instituto de Investigaciones Económicas, Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria.