

# Crisis y reordenamiento del espacio físico

## Periodos de crisis — necesidad de desconcentrar y descentralizar

Carlos Bustamante Lemus\*

**E**L ANALISIS HISTORICO DE la economía política en la etapa llamada contemporánea en México, nos muestra, entre otras cosas, que en los momentos de recesión y crisis económica, el Estado reacciona con una serie de políticas tendientes a reorientar la utilización de los recursos (partiendo de los que maneja o administra el sector público) hacia espacios en donde antes poco o nada se había destinado, utilizando para ello una serie de medidas de política económica con fundamentación teórico—metodológica y experiencias de otras formaciones sociales más desarrolladas que la nuestra. Así fue como, a mediados de los años treinta, cuando en México se dejaban sentir los efectos producidos por la gran crisis mundial 1929-1932, el gobierno mexicano decidió emprender un tipo de desarrollo económico espacial basado fundamentalmente en el modelo de las Cuencas Hidrológicas. Dentro de este patrón, se desarrolló una etapa de recuperación de la economía que todos conocemos, con auge en casi todos los espacios ocupados en el territorio nacional; reflejándose en las áreas urbanas ya pobladas, un acelerado crecimiento demográfico y transformación de la estructura urbana, sobre todo visible en el centro metropolitano del país: la Ciudad de México, y sin que nadie —excepto algunos teóricos visionarios de izquierda— hiciera ver los inconvenientes de la concentración y centralización.

Con la nueva recesión de la economía mundial (1968-1969) y su impacto en la formación social mexicana, el Estado vuelve a reaccionar y comienza a hacer aparecer ante la población nacional, el fenómeno de la concentración demográfica y de las actividades económicas, como un "problema". Se plantea nuevamente la necesidad de

redistribuir (entiéndase desconcentrar y descentralizar) las actividades económicas y la riqueza generada hacia las regiones del país que hasta ese momento habían registrado un relativo atraso frente a las áreas concentradas. A mediados de los setentas, con la agudización de la crisis en el mundo y en México, se intensifica la campaña contra la excesiva concentración en las grandes metrópolis del país, sobre todo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), hablando inclusive de una "macrocefalia" con un tratamiento muy simplista de las desigualdades sociales y regionales como un mero desequilibrio geo-demográfico. Dicho enfoque es legitimado cuando se publica la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976. (LGAH).

Desde el punto de vista oficial, resulta que los problemas internos de la Ciudad de México, y otras tantas ciudades del país, tales como la elevada concentración del ingreso, las dificultades de la población trabajadora por tener acceso a los servicios públicos (por su costo principalmente), los déficits de vivienda, el congestionamiento de tráfico de vehículos, el alto grado de contaminación ambiental y sobretodo la falta de fuentes de empleo, parecen ser solo resultado de que ya somos muchos en un área limitada.

Con esta visión se está subrayando el aporte económico y productivo de dicha zona, además de que, como se sabe, la aglomeración urbana genera economías que se derivan de la concentración espacial de la población como factor de producción y de consumo y que, hasta ciertos niveles permiten ampliar la capacidad de producción de bienes y servicios e incrementar la diversificación y calidad productiva en ramas enteras de las actividades

económicas. No obstante en lo que más enfatizan los funcionarios y planeadores gubernamentales es en la "dificultad" para dotar de servicios públicos a esa población concentrada, argumentando que cada vez se hace más costoso proveerlos de ellos.

Sin embargo, hay suficientes estudios que demuestran que los costos en el aprovisionamiento de servicios se abaten en la medida que la población se concentra, desgraciadamente lo que no pueden reconocer abiertamente los "servidores" públicos es la incapacidad e imposibilidad por el carácter mismo del Estado, para atender las necesidades de la población en su conjunto y sólo ir cubriendo dichas necesidades de una manera selectiva clasista y respondiendo a las presiones políticas y sociales de los grupos que demandan satisfacer dichas necesidades.

### Acciones concretas para "administrar la desconcentración"

No obstante lo anterior, el Estado Mexicano dentro de su visión del desarrollo desigual y de los problemas manifiestos en las grandes urbes y al amparo de la LGAH hubo de crear en los últimos lustros una maquinaria administrativa con espíritu desconcentrador, acompañada de una serie de planes, programas y acciones tendientes, por un lado, a reforzar la atención a las entidades federativas y regiones del país en términos presupuestarios, administrativos, políticos, sociales y hasta económicos (ejemplos: Comités Promotores del Desarrollo de los Estados —COPRODES Y COPLADES—, Programa Integrado por el Desarrollo Rural —PIDER—, Programas de Parques y Ciudades Industriales, COPLAMAR, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Programa de Desarrollo de Puertos y Ciudades Industriales, etcétera); y por el otro lado, a controlar y

\* Secretario Académico del IIEc.

desalentar el crecimiento de la ciudad de México y estimular, hasta donde fuera posible, la desconcentración de algunas de sus actividades y funciones por la vía administrativa y fiscal principalmente (como ejemplos están la creación de la Comisión de Conurbación del Centro del País, el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal; el de Estímulos Fiscales para la desconcentración territorial de las Actividades Industriales; el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal; etcétera).

Todos ellos, sin embargo, no han ayudado a que las desigualdades sociales y regionales, ni mucho menos los problemas urbanos, se hayan reducido. Por el contrario, los hechos demuestran que se han agravado. Y todo esto no es sólo producto de la crisis, sino en gran medida, resultado de los análisis parciales y subjetivos que se hacen sobre la problemática regional y urbana y de que no se consideran las leyes generales de la economía y el comportamiento de los grupos sociales dentro del aparato productivo en los espacios concretos (fuera de los planos arquitectónicos). Por señalar algo solamente: no puede desligarse el análisis de los movimientos migratorios de población con el abasto de sus bienes intermedios; esto último sin la existencia de los sectores manufacturero y comercial; ni tampoco hacer de lado el comportamiento en los precios del mercado para el uso del suelo, los bienes de consumo y de capital, los servicios públicos, etcétera. Todo ello responde a cierta lógica e intereses de clase y que sólo tomándose en cuenta pueden enfrentar con seriedad los problemas sin que las acciones produzcan resultados contrarios al interés social que se pregona.

#### **El terremoto: una nueva coyuntura para el reordenamiento**

Ahora que los sismos de los días 19 y 20 de septiembre pasados dejaron resultados catastróficos en la ciudad de México y en otras ciudades medianas y pequeñas de los estados de Jalisco, Colima, Michoacán, Guerrero y México, principalmente, y dado que la ayuda económica, técnica y material ha fluído por parte de los organismos financieros y del voluntariado nacional y extranjero, se presentaba una valiosa oportunidad para la reconstrucción, pero una **verdadera reconstrucción**,

no solamente para levantar lo caído, sino para reordenar los asentamientos humanos y las actividades económicas con un sentido objetivo y visionario como el que ya hemos señalado, pero sobre todo, con mayor sentido social.

En días posteriores a la catástrofe hubo múltiples pronunciamientos — algunos de ellos sucedidos de algunas acciones concretas— por parte de los diversos sectores (gubernamentales, empresarial, académico-universitario y obrero organizado) en torno a la descentralización.

A partir de esta declaración, se han sumado otras en el mismo sentido por parte de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), opinando que es la coyuntura para que muchas plantas acudan a los parques industriales de la provincia; del Presidente de la Cámara Nacional de la Industria del Vestido, señalando el estudio que de su gremio hace para salir del D.F. y trasladarse ya sea a Querétaro, Aguascalientes, o Toluca, y exhortando a que la administración pública haga lo mismo; la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), señaló que tras el sismo el Gobierno Federal debería aprovechar la coyuntura para descentralizar dependencias oficiales evitar secretarías de estado a entidades clave. Por ejemplo, proponen, la Secretaría de Marina debería ubicarse en un puerto del Golfo o del Pacífico; la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFIN), en León o Guadalajara; la del Trabajo, en Monterrey; Agricultura y Recursos Hidráulicos, en Querétaro o San Luis Potosí; etcétera. La iniciativa privada de Nuevo León, por su parte, también ha demandado la descentralización de poderes y si es posible, hasta el establecimiento de una nueva capital.

Dentro de la crisis por la que atraviesa la economía mexicana y en la coyuntura del impacto de los sismos de hace apenas unos meses ha sido obligado referirse al reordenamiento urbano y ecológico de la ciudad de México y esto se encuentra íntimamente ligado a las acciones e intenciones de desconcentrar y descentralizar. Pero, sin embargo, la situación adquiere una connotación más específica al estar enmarcada por la dinámica propia del desarrollo urbano, en donde la reconstrucción y reordenamiento no están sólo circunscritos al ámbito de la ingeniería y arquitectura sino que están condicionados por la economía y la política urbana.

Aquí están en juego cuestiones muy importantes e insoslayables propias del sistema, como son: la propiedad del suelo; su valor catastral y comercial; el valor de los inmuebles y su construcción en el centro de la ciudad y colonias aledañas; los intereses económicos, políticos y sociales de los grupos de casatenientes, empresarios y manufactureros, constructores, comerciantes, agencias inmobiliarias y, de los propios vecinos residentes; además, el carácter especulativo del mercado, ya no sólo local sino capitalino y nacional, de lotes, bienes inmuebles y materiales para la construcción.

Para financiar en principio la reconstrucción dentro de las circunstancias de crisis cada vez más agudas, se creó un Fondo Nacional de Reconstrucción con las aportaciones voluntarias, en calidad de donativo, de los diferentes sectores de la población de México y del extranjero, así como de gobiernos solidarios, empresas y organismos también del exterior; se formalizó también un Comité Técnico Mixto, un Comité de Vigilancia para la aplicación de dicho fondo, así como diversas Comisiones especializadas para atender aspectos fundamentales en la reconstrucción y reordenamiento, entre ellas una Comisión de Descentralización.

Sin embargo, el Fondo para la Reconstrucción cayó bajo la fría burocracia administrativa del gobierno federal y en una situación de crisis de todo tipo (económica, política, social, moral, etcétera), porque de los cientos de millones de dólares y cientos de miles de millones de pesos de esas aportaciones voluntarias, muy poco se ha visto en términos de una verdadera reconstrucción y ayuda efectiva a los damnificados. Basta con leer a diario los periódicos, recorrer las ciudades afectadas más gravemente por los terremotos y hablar con la población damnificada, para darse cuenta de esa falta de atención a la población y edificaciones dañadas, así como la gran inconformidad y desaliento de todos esos grupos sociales directamente afectados.

Si ese fondo hubiese llegado directamente a manos de esos grupos, tal vez otra cosa sería. Ejemplo de lo que se haría fue la gran capacidad de organización de la población, llamada ahora "sector social" y que no es otra cosa que la representación real y efectiva de la población que, sin burocracia ni mezquinidad, ni intereses oligárquicos

detrás de ellos, hicieron frente de manera inmediata a los problemas urgentes en las tareas de rescate, albergue, vestido y alimentación a todos aquellos que lo demandaron. Desgraciadamente los intereses de los grupos minoritarios pero que detentan el poder y lo administran, se hicieron cargo de neutralizarlo.

### El Mundial de Fútbol en México

Dentro de todo ese aparente caos y deterioro real de las condiciones de la población en México, aparece como salido de los cuentos de ciencia ficción, el interés porque se realice el XIII Campeonato Mundial de Fútbol en este país. Para los ojos de cualquier persona sensata tal idea parecería descabellada; semanas antes de ese anuncio, el gobierno de Colombia en una situación de crisis similar, aunque no tan grave y desesperada como la nuestra, anunció que su país no estaba en posibilidades de llevar a cabo tal evento pues había necesidades económicas y sociales con más prioridad para su atención ¡cuánta sensatez!

Sin embargo, en nuestro país no sucedió lo mismo. Por el contrario, todo el aparato publicitario privado se encargó de alentar la idea con diversidad de argumentos, mientras el sector público guardó silencio.

La crisis se sigue acentuando: México continúa experimentando un mayor deterioro en sus términos de intercambio con el exterior principalmente por la caída en el precio internacional del petróleo. Se estima que "la pérdida de ingresos por exportaciones petroleras ascenderá este año a unos 6 mil millones de dólares, monto que en condiciones normales llevaría a un sobregiro de ciento por ciento en el presupuesto del déficit financiero del sector público. Para compensarla, es lógico pensar en decrementos en el gasto público y/o incrementos en los ingresos presupuestales"<sup>1</sup>

Estas mismas estimaciones calculan que la baja en el gasto programable pagado necesitará ser de 2 billones 800 mil pesos en 1986, lo cual ante un panorama de inflación del 100% a diciembre próximo, significaría un decrecimiento real mayor al 33%. Con ello se sacrificarían importantes programas; sobre todo, la declinación de la demanda conduciría a una

más grave recesión y al desplome del ingreso real disponible.

Dentro de esa grave contracción del gasto público; eliminación de subsidios a los productos de consumo básico, fuertes incrementos a las tarifas de los servicios públicos; retraso en la atención a los problemas de la vivienda y de los damnificados por el terremoto; a los graves problemas de contaminación ambiental y congestión en el tráfico de vehículos en la ciudad de México; aumento en la carga tributaria, liquidación, fusión y venta de 123 empresas públicas, y de la evidente apatía del sector empresarial para también atender por su parte a la demanda derivada de todos estos problemas; ante todo eso continúa la maquinaria armónica que organizaba, preparaba e invertía en el Mundial de Fútbol; ¡y en qué forma! ejemplos de ello eran los 1900 millones de pesos para el Centro Internacional de Prensa, 2000 millones de pesos para la remodelación del estadio "Azteca", 1 billón de pesos para la remodelación de otros estadios deportivos en el país. Estos únicos renglones implicaban una erogación de aproximadamente 2000 millones de dólares.

Por su parte, representantes del sector público justificaban esas acciones con el argumento de las divisas que ingresarían al país y que mitigarían parte del desequilibrio en nuestra balanza comercial y de servicios.

SECTUR, calculaba que los 40 mil espectadores extranjeros que vendrían a tal evento, dejarían unos 250 millones de dólares, lo que apenas resultaba el 10% de la erogación antes mencionada. A pesar de ello, el gobierno participaba en el apoyo decidido al mundial: ponía en servicio el tren ligero Tasqueña-Huipulco; ponía al servicio del Comité Organizador, 40 autobuses Dina; remodelaba algunas arterias viales de acceso a la ciudad de México y actualizaba el señalamiento en ellas; daba entrenamiento especializado para 400 miembros del escuadrón especial de seguridad, apoyaba con financiamiento a hoteleros y grandes comerciantes que atenderían al público aficionado nacional y extranjero; permitía que se destruyera la ecología de los escasos parques públicos con la participación de AMPOFEC (Asociación Mexicana de Profesionales en Organización de Ferias, Exposiciones y Convenciones, A.C.) y la autorización del D.D.F. y SECTUR para instalar pantallas gigantes en esos parques que

transmitirían los juegos del campeonato y, de paso, instalarían ferias comerciales cuyos locales efímeros se rentaron en por lo menos medio millón de pesos.

Se supo también que se había autorizado un presupuesto "especial" para la policía capitalina, por 1500 millones de pesos; y también de las acciones gubernamentales emprendidas para la ubicación provisional de damnificados en casas construidas con láminas de cartón en plena vía pública con la resistencia total de los propios damnificados ¿Acaso con estas medidas se podrían ocultar la miseria de la población y sus expresiones urbanas?

Con todo lo anterior caben las siguientes reflexiones:

El gobierno federal capitalino ha retrasado y pospuesto la atención de los graves problemas urbanos, económicos y sociales de la población de México, de las necesidades de desconcentrar y descentralizar, y se preocupó más por apoyar los intereses de quienes invirtieron en la organización del evento, por lo que ratifica una vez más la cara real del Estado y sus prioridades de apoyo y servicio.

El beneficio del mundial de Fútbol no fue para el país, sino para un determinado sector de clase empresarial que en nada se preocupó ni se preocupará por los problemas reales del país ni de las necesidades de la población mexicana. Los problemas económicos y sociales y su manifestación política en las áreas urbanas concentradas se pudo haber olvidado o mitigado momentáneamente por muchos mientras el evento deportivo duró, pero ya otros advertíamos lo que sucedería después que el evento se terminara.

Con todo este análisis somero y las últimas reflexiones dejaríamos el presente trabajo. No queremos aparecer solamente "hacedores" de crítica. Otros estudios del autor así como de compañeros que al igual que él realizan sus trabajos en el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, dentro del área de estudios sobre el desarrollo regional y urbano,<sup>2</sup> demuestran que también hemos podido ser propositivos en la medida y niveles que el caso lo ha requerido.

• • •

<sup>1</sup> BANAMEX.- Examen de la situación económica de México. Marzo 1986. p 127.

<sup>2</sup> Angel Bassols Batalla, Adolfo Sánchez Almanza, Javier Delgado Macías y Raúl Huerta García.