

LIBROS DE LA REVISTA PROBLEMAS DEL DESARROLLO

EVALUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO

Carlos Bustamante Lemus
(Coordinador y compilador)

Julio García Coll
Arturo Ortiz Wadgymer
Guillermo Ramírez H.
Alejandro Encinas R.
Alicia Ziccardi
Bernardo Navarro Benítez

Luis Javier Castro Castro
Adolfo Sánchez Almanza
Manuel Perló Cohen
Raúl Olmedo Carranza
José Parcero López



EVALUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS
PARA EL DESARROLLO
URBANO EN MÉXICO

Carlos Bustamante Lemus
(*coordinador y compilador*)

SÉPTIMO SEMINARIO DE ECONOMÍA URBANA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. José Sarukhán Kérmez

Rector

Dr. Jaime Martuscelli Quintana

Secretario General

Dr. Humberto Muñoz García

Coordinador de Humanidades

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dra. Alicia Girón González

Directora

Lic. Bernardo Olmedo Carranza

Secretario Académico

Lic. Roberto Guerra Milligan

Secretario Técnico

María Dolores de la Peña

Jefa del Departamento de Ediciones

Edición al cuidado de

Presentación Pinero

© Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Primera edición: 1995

Derechos reservados conforme a la ley

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

ISBN 968-36-4409-0

ÍNDICE

PRESENTACIÓN <i>por</i> CARLOS BUSTAMANTE	7
I. EL FENÓMENO DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y SUS EFECTOS EN EL DESARROLLO URBANO	
IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LAS CIUDADES ANTE EL SIGLO XXI, <i>por</i> JULIO GARCÍA COLL	11
REFLEXIONES SOBRE EL IMPACTO DEL MODELO NEOLIBERAL EN LA MACROCEFALIA URBANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, <i>por</i> ARTURO ORTIZ WADGYMAR	27
LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO: RETO DE LA PRÓXIMA DÉCADA, <i>por</i> GUILLERMO RAMÍREZ HERNÁNDEZ	45
II. LA POLÍTICA ECONÓMICA Y EL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO	
BREVE ANÁLISIS DE LA NUEVA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, <i>por</i> ALEJANDRO ENCINAS R.	51
EL PROGRAMA DE 100 CIUDADES: ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO, <i>por</i> LUIS JAVIER CASTRO	65
CIUDADES Y MUNICIPIOS: SU NECESARIA INCLUSIÓN EN LA AGENDA DE LOS NOVENTA, <i>por</i> ALICIA ZICCARDI	75
MODERNIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES Y TRANSPORTES Y LAS NECESIDADES URBANAS <i>por</i> BERNARDO NAVARRO BENÍTEZ	95
III. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO	
ELEMENTOS PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO, <i>por</i> ADOLFO SÁNCHEZ ALMANZA	103

LAS CIUDADES MEXICANAS: PLATAFORMA ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO NACIONAL, <i>por</i> MANUEL PERLÓ COHEN	121
CREAR EL GOBIERNO COMUNAL PARA COMBATIR LA POBREZA, EL DETERIORO DEL TERRITORIO Y LAS MIGRACIONES, <i>por</i> RAÚL OLMEDO CARRANZA	153
SOCIEDAD URBANA Y DEMANDAS CIUDADANAS EN EL MARCO DE LA PLANEACIÓN. DUDAS RAZONADAS, <i>por</i> JOSÉ PARCERO LÓPEZ	161
RESUMEN Y CONCLUSIONES	171

PRESENTACIÓN

Uno de los propósitos básicos del Seminario sobre Economía Urbana que el Instituto de Investigaciones Económicas realiza cada año por medio del área de Estudios sobre el Desarrollo Regional y Economía Urbana, ha sido el de abordar temas esenciales para la mayor comprensión de la compleja estructura en que se desenvuelve la vida de las ciudades, su población y sus gobiernos.

La importancia de este tipo de estudios consiste, principalmente, en que a las ciudades se les ha considerado siempre como los espacios territoriales en donde se conjuntan una serie de factores que expresan las transformaciones de la sociedad durante su actividad económica.

Para comprender mejor estos fenómenos de cambio, en sus ocho años de existencia el seminario siempre ha tratado de abrir los espacios a la participación multidisciplinaria en el análisis, reflexión y discusión objetivos para arribar a una serie de propuestas por parte de todos los participantes, o grupos de ellos, interesados en incidir en las posibles soluciones de la problemática urbana de México y de otros países con procesos de desarrollo semejantes.

Es importante considerar que los procesos de desarrollo urbano están asociados a las grandes transformaciones que las actividades económicas, políticas, sociales y tecnológicas van experimentando en su entorno global y universal.

Desde principios de la década de los ochenta, la economía mundial ha tenido grandes transformaciones, en las que el reajuste del gran capital y la reorientación de los mercados del mismo, así como de los bienes y servicios, han afectado fuertemente la actividad económica de los países más débiles, entre ellos México, que han tenido que reconvertir sus estructuras internas así como sus sistemas y ritmos de crecimiento para no naufragar en esa oleada de cambios.

Fueron estas consideraciones, precisamente, las que inspiraron la temática del Séptimo Seminario sobre Economía Urbana: la "Evaluación actual y propuestas para el Desarrollo Urbano de México", en el cual se establecieron como principales objetivos: 1] reflexionar sobre los efectos de la política económica de los últimos 12 años, incluyendo los causados por las políticas de ajuste de corte neoliberal y particularmente los derivados del Tratado de Libre Comercio, en el patrón de desarrollo urbano del país; 2] destacar y evaluar la política económica y las principales políticas de desarrollo urbano en México, y 3] formular propuestas alternativas de solución para distintos escenarios en el futuro de México.

De acuerdo con los objetivos mencionados, el programa del seminario se estructuró en tres sesiones de trabajo en las que, como es tradicional en esta reunión ya institucionalizada en el IIEc desde 1986, participaron especialistas provenientes de los ámbitos académico, administrativo-público y privado, político y gremial, quienes en su carácter ya fuere de ponentes, ya de comentaristas, moderadores o asistentes, con sus ideas, trabajos y puntos de vista, en un marco de libertad y respeto, aportaron los productos de este seminario, los cuales aquí se presentan.

Los capítulos que conforman esta obra corresponden, tal como se sugiere en sus enunciados, a los objetivos ya expresados. De allí que el primer capítulo, "El fenómeno de la globalización económica y sus efectos en el desarrollo urbano", conjunta los trabajos del arquitecto Julio García Coll y de los licenciados Arturo Ortiz Wadgymar y Guillermo Ramírez Hernández. En ellos se destaca la importancia económica, política y social de

las ciudades, así como el efecto que éstas han resentido tanto por las transformaciones en el mundo cuanto por las grandes estrategias del capital internacional para reacondicionar la nueva división del trabajo en el mundo, imponiendo modelos de desarrollo a las economías en desarrollo.

En el segundo capítulo, con el tema: “La política económica y el desarrollo urbano en México”, se presentan las ponencias del diputado Alejandro Encinas, del ingeniero Luis Javier Castro Castro, de la doctora Alicia Ziccardi y del doctor Bernardo Navarro Benítez. Como lo sugiere el título de este apartado, se analizan algunos puntos de la política económica del país, relacionándola en muchos casos con la problemática urbana de México y abordando diversos aspectos dentro de las políticas urbanas que más se han destacado en los últimos 12 o 15 años, como la Ley General de Asentamientos Humanos, el Programa de 100 ciudades, el papel del fortalecimiento municipal y el de la modernización de las comunicaciones y de los transportes en las necesidades de la vida urbana nacional.

El capítulo III se denomina “Estrategias de desarrollo urbano”, en donde el licenciado Adolfo Sánchez Almanza, los doctores Manuel Perló y Raúl Olmedo, así como el diputado José Parcero López, hacen una serie de análisis y reflexiones para derivar en una serie de propuestas muy interesantes para mejorar las condiciones de vida de la población de las ciudades y del campo.

Finalmente, se presentan algunos breves comentarios, a manera de resumen y conclusiones, en los que se intenta recoger, además de lo más destacado de cada uno de los autores, algunas de las cuestiones expresadas por los participantes y asistentes en general durante las sesiones de preguntas y respuestas.

Quiero dejar plasmada mi profunda gratitud a las autoridades del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, las que apoyaron decididamente desde la programación, la realización y la publicación de los productos de este Séptimo Seminario sobre Economía Urbana. Igualmente agradezco al licenciado Adolfo

Sánchez Almanza su gran disposición y riqueza de ideas para conformar, junto con el que esto suscribe, el contenido y la sustancia del séptimo seminario; a Gloria González, Irma Delgado, Eulalia Peña, Juanita Gutiérrez y José Gasca por su trabajo y experiencia para apoyar técnicamente la realización del seminario y conjuntar los trabajos presentados en él. Finalmente, pero no por ello menos importante, sino lo más esencial: a todos los ponentes (que aquí no enumero porque se presentan como coautores), a los comentaristas y moderadores, arquitecto Enrique Cervantes Sánchez, licenciado Benito Rey Romay, arquitecto Fernando Green, licenciada Jarmila Olmedo, los doctores José Luis Rangel y Ángel Bassols, quienes desde su posición también virtieron importantes ideas y ayudaron a centrar las discusiones para su mayor realce, y al público en general por su interés en asistir. Sin la participación de todos ellos no hubiera sido posible el éxito del seminario y menos aún la obra que presentamos a ustedes y que, como las anteriores de este tipo, tienen el propósito de divulgar el conocimiento científico y crear mayor conciencia entre los lectores de los problemas urbanos, para lograr una mayor participación social en la búsqueda de mejores soluciones por una vida mejor, familiar y en sociedad.

Carlos Bustamante Lemus (1994)

I. EL FENÓMENO DE LA GLOBALIZACIÓN
ECONÓMICA Y SUS EFECTOS EN EL
DESARROLLO URBANO

IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LAS CIUDADES ANTE EL SIGLO XXI

Julio García Coll

En resumen, esta ponencia destaca que las ciudades y el patrón territorial que conforman siempre han tenido una gran importancia económica, que se acentúa ahora con la apertura comercial y la globalización de la economía. Para enfrentar los retos que imponen el nuevo entorno y los rezagos existentes se propone repensar la relación mercado-planeación y rescatar la dimensión espacial del desarrollo, consolidar una estrategia de desarrollo regional y urbano, y crear o fortalecer varios instrumentos necesarios para ponerla en práctica. Este contenido, necesariamente selectivo y esquemático ante la vastedad del tema, pone el acento en cuestiones con un elevado contenido físico-espacial. Así, se omiten necesariamente, temas tan importantes como el de los trabajadores “informales”, que indudablemente se abordarán en otras ponencias de este seminario.

1. IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LAS CIUDADES

Las ciudades —entendidas como asentamientos humanos permanentes, socialmente heterogéneos, relativamente grandes y densos, en donde se establecen relaciones, se toman decisiones, se intercambian mercancías y se difunden ideas— constituyen la creación más importante de la humanidad.

Las primeras ciudades surgieron en Mesopotamia y el Valle del Nilo, alrededor del año 3000 a. C. según algunos autores, motivadas seguramente por las necesidades que imponían la producción y distribución de alimentos, la defensa, la religión y el comercio.¹ Si se considera que el hombre apareció en la Tierra hace aproximadamente un millón de años, y que hasta fines del Neolítico subsistió de la recolección de alimentos y de la caza, en asentamientos pequeños y dispersos, la vida urbana de la humanidad abarca menos de uno por ciento de su existencia. No obstante, a partir de su origen, las ciudades se desarrollaron con gran rapidez en tanto que responden efectivamente a las necesidades y aspiraciones humanas, favorecen la evolución social y provocan cada vez más cambios en procesos circulares y acumulativos.

“Hace dos siglos, la ciudad más grande del mundo (¿Londres o Pekín?) tenía menos de un millón de habitantes y en el mundo entero no había más de 90 ciudades que tuviesen más de 100 000 habitantes ... Actualmente ... el mundo cuenta con más de 2300 ciudades cuya población pasa de los 100 000 habitantes.”² En México, a principios de siglo “aproximadamente 7 de cada 10 mexicanos residían en localidades de menos de 2 500 habitantes, denominadas rurales; mientras que en 1990 dicha proporción es de menos de 3 habitantes por cada 10.”³ En 1990 el país tenía ya 56 ciudades con más de 100 000 habitantes, y otras 4 con más de un millón.

Las ciudades y los sistemas urbanos en que se articulan tienen una gran importancia económica que se manifiesta en dos sentidos principales:

¹ Véanse al respecto Jean-Louis Hout, *et al.*, *Naissance des Cités*, Nathan, París, 1990; Dora Jane Hamblin, *The First Cities*, Time-Life International, Nueva York, 1975, y el artículo de Julio García Coll, “Relación de la estructura económica con la estructura física de las ciudades”, en la revista *Vivienda del Infonavit*, enero-junio de 1987.

² Paul Bairoch, *De Jericó a México. Historia de la urbanización*, Editorial Trillas, México, 1990, p. 5.

³ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Programa de 100 Ciudades, indicadores sociodemográficos y económicos*, México, 1993, p. 7.

1] En primer lugar, porque favorecen la comunicación y el intercambio, la especialización, la creación y difusión de innovaciones, el cambio cultural y tecnológico.

En efecto, la invención de nuevas ideas, patrones culturales, procesos económicos y bienes se correlacionan positivamente con un alto potencial de interacción, es decir, con una gran probabilidad de comunicarse y de intercambiar información. Este potencial se ve reforzado normalmente por el proceso de urbanización y, en especial, por la consolidación de sistemas urbanos nacionales con una distribución variada de centros poblacionales y enlaces ricos y complejos entre ellos. Igualmente, la ubicación en algunos puntos estratégicos (el "centro", las fronteras, los puertos, los nodos de comunicación) tienen un efecto determinante en el tipo de actividades económicas que se pueden desarrollar y su desempeño.

La distancia en términos de "fricción del espacio" entre los centros de población, la mezcla de los diferentes tipos de asentamientos y su jerarquización y organización focal son determinantes, en tanto que afectan las economías de escala y de aglomeración, y tienen un efecto en los precios y consecuentemente en la amplitud potencial de los mercados. Todos estos factores del patrón territorial inciden en la especialización funcional de las actividades económicas y en las comunicaciones.

Al interior de las ciudades, las deficiencias en infraestructura vial, de agua y drenaje, de energía eléctrica y de comunicaciones, así como en los servicios de transporte y disposición de desechos sólidos, reducen de manera directa o indirecta la productividad. Asimismo la perjudica una zonificación inadecuada de los usos del suelo que separe innecesariamente actividades complementarias y compatibles. El hecho, por ejemplo, de no contar con pequeñas "áreas incubadoras" industriales, como las denomina el Banco Mundial, en los centros de las ciudades, refrena sin ninguna justificación la posibilidad de que se generen microindustrias, intensivas en mano de obra, que requieren de esa localización central para nacer y subsistir.

La complicación excesiva de trámites y procedimientos administrativos públicos, aunada a la corrupción, tiene un efecto negativo en los procesos de inversión y de desarrollo económico. Asimismo, las deficiencias y limitaciones de los servicios financieros para el desarrollo urbano restringen las inversiones en infraestructura, equipamiento y vivienda, y en las actividades directamente productivas.

2] En segundo lugar, las ciudades tienen también una gran importancia económica porque su formación y mantenimiento entrañan elevaciones erogaciones que normalmente suponen el rubro de gasto de inversión más alto para los gobiernos locales. Tanto la configuración del patrón territorial como los procesos de crecimiento de las ciudades pueden ocasionar elevados costos sociales, que implican despilfarrar recursos escasos sustraídos a los procesos productivos y a la elevación del bienestar social.

En el caso de México, a pesar de una tendencia favorable a la descentralización hacia las ciudades medias, persisten fuertes extremos de concentración y dispersión que acarrear ineficiencias y el abandono o subutilización de recursos y entrañan fuertes desigualdades.

Para la capital del país, en particular, una investigación reciente⁴ determinó que “el costo total de urbanización de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) creció 8.9% anual en promedio de 1967 a 1987. Este ritmo de crecimiento duplicó aún más el de la población en el mismo lapso (4.3% anual).

De representar 1% del producto interno bruto (PIB) en 1967, estos costos se elevaron a 2% en 1987.

Estos datos no sorprenden si se toman en cuenta las condiciones especialmente adversas que presenta actualmente el Valle de México: la necesidad de transportar agua de fuentes cada vez más lejanas y a menor altitud; el hundimiento provocado por la explotación excesiva de los mantos de agua; la vulnerabilidad a los sismos, que exige construcciones con especifi-

⁴ Véase el artículo de José Blanco M., “Los costos de urbanización de la ciudad de México (1967-1987)”, *La Jornada*, 3 de agosto de 1990.

caciones necesariamente más estrictas; la dificultad de dotar de transporte público a una ciudad de más de 15 millones de habitantes, y los problemas que entraña una cuenca cerrada tanto para desalojar el agua como para prevenir la contaminación del aire.

No se cuenta con información objetiva para cuantificar el costo adicional que implica la existencia de más de 154000 pequeñas localidades rurales, pero es indudable que proporcionar a su población un nivel adecuado de infraestructura, equipamiento y servicios en esas condiciones de dispersión, resulta extraordinariamente oneroso.

Al interior de los centros de población el sistema de ocupación y uso del suelo urbano está determinado principalmente por un mercado de tierras orientado a maximizar las ganancias particulares. Ante la situación peculiar de la tenencia de la tierra en México y la escasez de reservas territoriales, son frecuentes las ocupaciones irregulares de terrenos, muchas veces en lugares inapropiados por su topografía accidentada, por su vulnerabilidad frente a inundaciones, derrumbes, sismos o huracanes, o por su alta calidad agropecuaria. En paralelo, no es extraño que se autoricen fraccionamientos en zonas de preservación ecológica, se aprueben licencias de construcción de edificios con un coeficiente de uso del suelo superior al permitido en los planes, los cambios arbitrarios de uso del suelo, y la construcción de obras de escaso beneficio social que dan acceso y plusvalía a terrenos particulares.

Este modelo de crecimiento tiene altos costos de oportunidad y supone el despilfarro de recursos escasos. No se cuenta con datos concretos, derivados de estudios de caso, pero podría estimarse con relativa seguridad que el desorden y el predominio de los intereses creados en el crecimiento de las ciudades tiene un costo adicional para el país de más de 30 por ciento.

2. NUEVAS CONDICIONES

Durante los últimos años se han acentuado la apertura comercial y la “globalización de la economía” que seguramente con-

tinuarán en el futuro próximo. En este marco, la posibilidad de alcanzar un nivel de vida alto y creciente para la población de cualquier país depende, básicamente, de la productividad con la que emplee sus recursos, de la capacidad de su sistema político para promover con eficiencia el desarrollo y para distribuir equitativamente sus costos y beneficios, y de la forma en que se constituyan y aprovechen las ventajas competitivas.

En este entorno, las ciudades y el patrón territorial adquieren una importancia aún mayor en dos aspectos principales:

1] Para competir en los mercados internacionales es necesario apoyar a complejos de industrias y servicios (cadenas productivas, o polos) que se concentran notablemente en algunas ciudades particulares.

Este fenómeno, analizado desde los tiempos de Alfred Marshall,⁵ ha sido confirmado recientemente por trabajos como los de Porter y Krugman.

A partir del estudio de diez países, Michael E. Porter⁶ señala que las ventajas competitivas no están supeditadas a los bajos salarios (como lo muestran Alemania, Suiza y Suecia), ni a la abundancia de recursos naturales (de la que carecen, por ejemplo, Alemania, Italia, Japón y Suiza). Identifica, en cambio, cuatro elementos determinantes, mutuamente relacionados, a los que denomina el “diamante” de ventajas competitivas:

- Las condiciones de los factores de producción que incluyen a los recursos humanos, los recursos físicos, los recursos de conocimiento, los recursos de capital, y la infraestructura, el equipamiento y la vivienda.

- Las condiciones de la demanda local para los productos de la industria o servicio considerados, que se refieren principalmente a la sofisticación y exigencias de los compradores, y a la anticipación de sus necesidades.

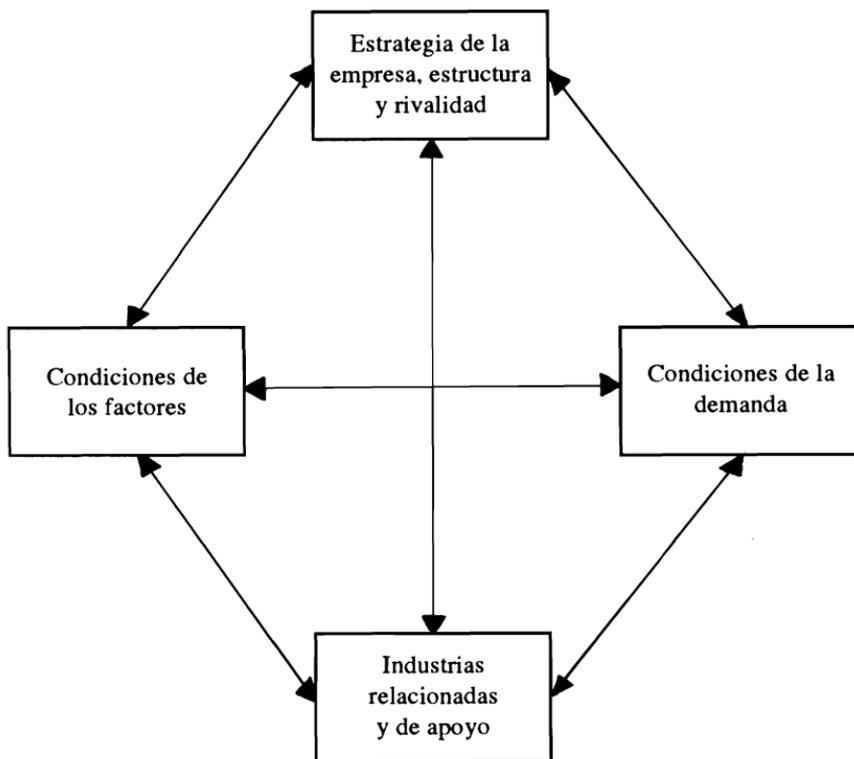
- La estrategia de las empresas, su estructura y rivalidad, que incluye consideraciones relativas a cómo se crean, se organizan, se administran y compiten entre sí.

⁵ Alfred Marshall, *Principles of Economics*, Macmillan, Londres, 1920.

⁶ Michael E., Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, Nueva York, 1990.

- La existencia de industrias relacionadas y de apoyo que aporten insumos y sean competitivas internacionalmente.

EL DIAMANTE DE DETERMINANTES DE PORTER



De acuerdo con Porter, una consecuencia del carácter sistémico del diamante de determinantes es que las industrias y los servicios competitivos de un país no se distribuyen de manera uniforme en el territorio, sino que se concentran en lo que denomina *clusters*, es decir, complejos o cadenas productivas

que se vinculan por flujos hacia adelante, hacia atrás y horizontales.⁷ Es el caso, por ejemplo, del Valle del Silicón en California en la industria de la computación estadounidense; de Basilea en la industria farmacéutica suiza, y de la ciudad de León, en México, en la fabricación de zapatos.

En todos estos casos, una empresa competitiva ayuda a crear otras, en un proceso de refuerzo mutuo, de manera que el complejo llega a ser más que la suma de sus partes; siguiendo un proceso circular y acumulativo que atrae a gente talentosa y propicia el flujo de información y la creación y difusión de innovaciones.

Según Porter, cuando se desarrollan estos complejos, los recursos fluyen hacia ellos y se alejan de las empresas aisladas que no pueden aprovecharlos tan productivamente. Cuantas más empresas se expongan a la competencia económica internacional, más pronunciada será la tendencia a su agrupamiento; en tanto que la concentración de empresas rivales, clientes y abastecedores promueve la eficiencia y la especialización.⁸

A partir de un enfoque más teórico, basado en la elaboración de modelos, pero fundamentado también en experiencias concretas, Paul Krugman llega a conclusiones similares en cuanto a la concentración. Tomando como ejemplo a Estados Unidos señala que “la mayoría de la población de [ese] país ... vive a lo largo de partes de dos costas y los Grandes Lagos. Dentro de esos corredores, la población se concentra aún más en unas cuantas áreas urbanas densamente pobladas ... a su vez, esas áreas urbanas están altamente especializadas, de manera que la producción en muchas industrias se concentra notablemente en el espacio.”⁹

A su juicio, esto se debe a la interacción de demandas, rendimientos crecientes y costos de transporte. Lo mismo que Porter, afirma que las ventajas competitivas no se derivan de la existencia de recursos naturales. Sugiere, en cambio, que

⁷ *Ibid.*, p. 131.

⁸ *Ibid.*, pp. 152 y 157.

⁹ Paul Krugman, *Geography and Tradem*, The MIT Press, Cambridge, 1993, p. 5.

dadas unas economías de escala suficientes, cada productor desea servir al mercado nacional desde una sola localidad. Para minimizar el costo de transporte, selecciona una ubicación con una gran demanda local, que coincide normalmente con el lugar donde eligen ubicarse la mayoría de los productores. Así, se establece un proceso circular y acumulativo que tiende a fortalecer y preservar un corredor manufacturero una vez que se genera.¹⁰

En modelos simplificados, Krugman analiza posibles localizaciones de las empresas en función de sus costos de instalación, las ubicaciones de la demanda y los costos de transporte, e introduce elementos de azar y un factor significativo: según ese autor es importante el lugar donde empiezan los procesos; en sus palabras: “la historia importa” (history matters).¹¹ En cualquier caso concluye también que tiende a haber una concentración.

La realidad territorial de México, y seguramente de muchos otros países, concuerda con los planteamientos citados. En estas circunstancias, apoyar a las ciudades y sistemas urbanos en los que se concentran, o se inicia la concentración de complejos productivos, resulta fundamental si se espera tener alguna esperanza de competir en un entorno comercial abierto.

2] Por otra parte es necesario considerar que los avances económicos logrados en esos complejos difícilmente se difundirán a otras áreas en las condiciones de cualquier país en desarrollo. Por el contrario, la experiencia muestra que lo más común es que se constituyan enclaves privilegiados con efectos reducidos o incluso negativos en su entorno. Éste es el caso, por ejemplo, de algunos centros turísticos que importan prácticamente todos sus insumos de otras zonas, o de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, alrededor de la cual hay áreas muy pobres.

En estas circunstancias, si se reconoce que la posibilidad de tener un desarrollo viable a largo plazo depende de compaginar la eficiencia con la equidad, resulta indispensable atender

¹⁰ *Ibid.*, p. 15.

¹¹ *Ibid.*, p. 20.

la situación de las zonas menos privilegiadas. En un ámbito territorial general, es necesario propiciar una distribución relativamente equilibrada de los equipamientos de salud, educación y abasto en las diferentes regiones del país, y hay que lograr una articulación adecuada entre todas ellas por medio de enlaces primarios: viales, de ferrocarriles, aéreos, de telecomunicaciones, y en su caso marítimos. En especial, se debe considerar, al mismo tiempo que los complejos productivos (¡no después!), a las ciudades que constituyen nodos importantes en las regiones más pobres del país. En la actualidad estas ciudades están sujetas a un enorme flujo migratorio y, consecuentemente, a elevadas tasas anuales de crecimiento de la población. Es el caso, por ejemplo, de Chilpancingo (con una tasa de 5.1%), Oaxaca (4.4%), y Tuxtla Gutiérrez (5.4 por ciento).

Estas urbes tienen que cumplir la compleja tarea de asimilar a la población inmigrante y a la que nace en ellas; al mismo tiempo, servir de lugar central para la dotación de equipamientos y servicios especializados a amplias zonas de influencia. Esta doble función, de por sí difícil, se agudiza por los rezagos ancestrales, por las limitaciones económicas y administrativas prevalecientes, y ahora además por los efectos previsibles de la apertura comercial.

3. PROPOSICIONES

Dar respuesta a los rezagos existentes y a los nuevos retos bosquejados implica actuar en, por lo menos, tres frentes: el cumplimiento de ciertos prerrequisitos, la consolidación de una estrategia territorial y urbana, y la creación o fortalecimiento de instrumentos eficaces para ponerla en práctica:

1] En primer lugar, es necesario repensar la relación mercado-planeación. En los últimos años el entusiasmo casi mundial por las políticas neoliberales ha deteriorado la imagen y la práctica operativa de la planeación. Sin embargo, la “terca realidad” ha demostrado, una y otra vez, que en el ámbito del

desarrollo urbano los mecanismos del mercado no son suficientes.

Aun instituciones como el Banco Mundial, a las que no se puede acusar de inclinaciones socializantes, admiten que esos mecanismos fallan cuando existen los llamados “monopolios naturales” (por ejemplo en la captación de agua), fuertes economías de escala en la provisión de equipamientos y servicios, importantes externalidades positivas y negativas que no son internalizadas (como es el caso con el alumbrado público o los bomberos), y bienes meritorios como la salud, la educación y la vivienda que constituyen derechos sociales de toda la población.¹²

En estas circunstancias es necesario que se restablezca a la planeación como una disciplina de transformación deliberada y colectiva, indispensable para enfrentar los problemas y aprovechar las oportunidades que ofrece el desarrollo urbano. Es necesario, además, articular la planeación territorial y urbana a la planeación global del desarrollo tomando en cuenta que constituye su dimensión físico-espacial.

La realización de este Séptimo Seminario sobre Economía Urbana manifiesta una conciencia clara, por parte de la UNAM, de la importancia de esa dimensión físico-espacial. Lamentablemente esta claridad no la comparten otros muchos economistas y practicantes de otras disciplinas, que desconocen o soslayan la importancia del “dónde” y el carácter simbiótico que tienen las acciones vinculadas con un lugar.

2] En segundo lugar, y con base en los comentarios señalados antes, se debe consolidar una estrategia nacional de desarrollo urbano que incluya las siguientes líneas principales:

- El ordenamiento del territorio nacional, orientado a lograr una descentralización concentrada en las regiones con posibilidades más amplias de conformar y fortalecer complejos productivos. Estas regiones incluyen a las que cuentan con ciudades que van a ser favorecidas por el Tratado de Libre Comer-

¹² Gabriel Roth, *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, Oxford University Press para el Banco Mundial, 1987, pp. 6-11.

cio, en tanto que alojan a empresas dinámicas exportadoras:¹³ en particular, la frontera norte, con Tijuana-Ensenada-Mexicali, Nogales, Aguaprieta, Ciudad Juárez, Ciudad Acuña-Piedras Negras, Nuevo Laredo-Matamoros, Chihuahua y Monterrey-Salttillo; el Pacífico norte, con Ciudad Obregón, Guasave y Culiacán; y el Occidente con Zacatecas, León, Querétaro-San Juan del Río, Celaya, Tula, Colima, Lázaro Cárdenas, Toluca y Puebla (véase el mapa).

- El apoyo a ciudades medias que son nodo principal de las regiones pobres. Es el caso, ya mencionado, de Chilpancingo, Oaxaca y Tuxtla Gutiérrez.

- La consolidación de una red primaria nacional de enlaces carreteros y ferroviarios que debe articular los corredores más favorables, interconectar los complejos productivos y garantizar la conexión del sistema con los principales puertos marítimos y aéreos del país.

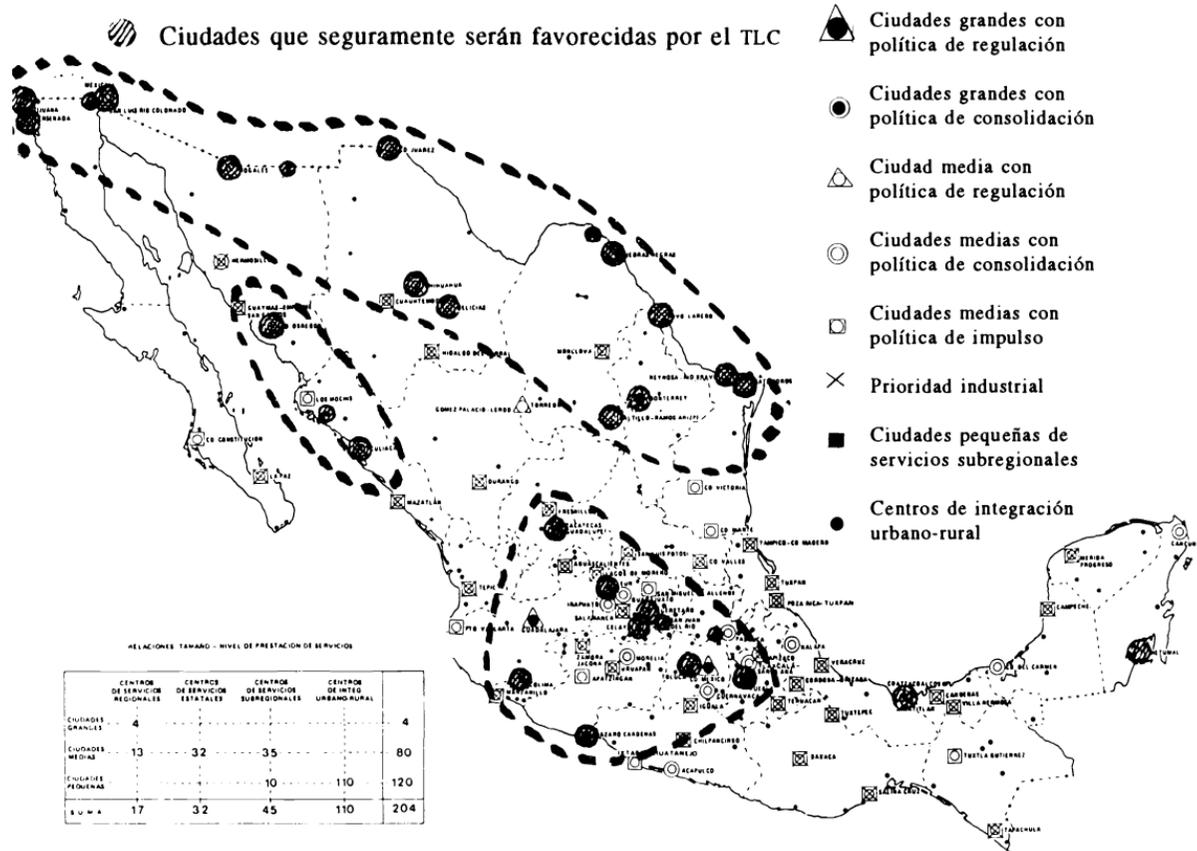
- La precisión detallada y el acuerdo con respecto a la línea estratégica de distribución jerarquizada de equipamientos que ya considera el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994. Es necesario que la normatividad que se establezca se instrumente eficazmente para que la cumplan los sectores que dotan de equipamientos de educación, salud y abasto al país.

- El apoyo, en recursos, capacitación y asistencia técnica, a los gobiernos municipales y estatales para que consoliden sus equipos y procesos de planeación y administración del desarrollo urbano. En estos procesos es conveniente que se integren enfoques físico espaciales, socioeconómicos y ambientales; y resulta indispensable que se garantice una plena participación social. En particular, se debe prestar una atención especial a los problemas de miseria, productividad y riegos urbanos.

3] Para poner en práctica las líneas de estrategia bosquejadas resulta indispensable crear o consolidar una serie de instrumentos eficaces. Entre ellos se puede destacar los siguientes:

¹³ Véase al respecto Harry W. Richardson, *NAFTA and Urban Mexico*, Sedesol, El Colegio Mexiquense y Conacyt, México, 1993.

SISTEMA URBANO NACIONAL, 1990-1994



- En el nivel federal se debe consolidar la integración de las cuestiones regionales y urbanas y es necesario crear un organismo con atribuciones explícitas para lograr una adecuada articulación territorial-sectorial. Este organismo deberá contar con el apoyo de comités de planificación regional, establecidos con base en una regionalización única intersectorial.

Actualmente cada sector de la administración pública federal determina, básicamente con su propia racionalidad, los lugares a los que asigna sus recursos. De esta manera, la suma de los esfuerzos parciales de todos los sectores resulta necesariamente subóptima. Se ignora el carácter simbiótico del desarrollo y se desaprovechan los efectos de apoyo mutuo que pueden provocar las estrategias regionales y urbanas, de carácter multisectorial, debidamente articuladas en el tiempo y en el espacio. Se soslayan también los enormes costos sociales, ya mencionados, que provocan tanto un patrón territorial fuertemente centralizado y disperso, como procesos desordenados de crecimiento y una disposición inadecuada del uso del suelo en los centros de población.

Analizada en conjunto, la inversión pública federal no parece responder eficazmente a principios de equidad o de eficiencia productiva. Aun reconociendo la importancia de otras motivaciones, esta situación resulta muy grave, sobre todo cuando los recursos son escasos y las necesidades amplias y se establece la necesidad de competir en los mercados internacionales.

El organismo de desarrollo regional y urbano que se propone deberá contar con recursos fiscales para acciones directas y atender emergencias urbanas, en tanto que *no basta con normar*. En este mismo sentido, es conveniente crear una inmobiliaria federal que, en coordinación con las inmobiliarias estatales, contribuya a crear reservas territoriales efectivas en todas las ciudades medias y grandes.

Por otra parte, es conveniente también que el Banobras quede sectorizado dentro del sector de desarrollo regional y urbano, para impulsar y normar la asignación territorial de los créditos.

- En el ámbito local es necesario que todas las entidades y ciudades medias y grandes cuenten con equipos que operen en

varias vertientes funcionales: como autoridad en materia de desarrollo urbano, organismos descentralizados capaces de ejecutar las acciones principales de fomento, tribunales administrativos para atender inconformidades, oficinas de catastro y registro, y consejos plurales y eficaces de participación y concertación ciudadana. Este último elemento exige una adecuada difusión de la información, indispensable para comprender las situaciones regionales y urbanas, y para participar racionalmente en los procesos de planificación.

En especial, se debe promover el apoyo y la concertación con los movimientos urbanos populares, y propiciar la consolidación de empresas privadas locales capaces de participar en la construcción u operación de componentes y servicios urbanos.

Como marco jurídico para esta organización es indispensable que todas las entidades federativas pongan al día sus leyes y reglamentos urbanos, en el plazo que establece el artículo tercero transitorio de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos.

Aun cuando el desarrollo urbano genera sus propios recursos, el sector público local requiere de apoyos financieros en, por lo menos, dos formas. Por una parte, como capital semilla para iniciar acciones, y por otra, en la forma de créditos para proyectos autofinanciables o, especialmente, para modernizar los catastros y sistemas de recaudación. Es conveniente que estos créditos se manejen con modelos integrados, por ciudad, y con una operación descentralizada y más sencilla.

Finalmente, para que la planificación sea rigurosa y eficaz, es necesario impulsar seriamente el avance de conocimientos, métodos y tecnologías apropiadas y promover una amplia y efectiva capacitación. Al efecto, se debe hacer un esfuerzo especial para impulsar la investigación de los fenómenos regionales y urbanos del país, evaluar objetivamente el resultado de los procesos de planificación, y definir escenarios normativos que orienten las acciones. Todo ello, buscando una vinculación estrecha entre la práctica y la teoría; entre las instancias gubernamentales o privadas y la academia.

REFLEXIONES SOBRE EL IMPACTO DEL MODELO NEOLIBERAL EN LA MACROCEFALIA URBANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Arturo Ortiz Wadgymar

En esta ponencia se intenta evaluar algunos de los efectos que la política económica neoliberal está produciendo en la agudización, de sobra conocida, de la macrocefalia urbana de la llamada zona urbana metropolitana de la ciudad de México, o conurbación, que desde los años setenta empezó a causar seria preocupación entre los urbanistas y otros especialistas relacionados con el desarrollo regional y urbano.

Desde esos años existía la tesis de que el centralismo en México era un problema estructural de su economía, el cual tendía a agravarse en vista de que no se estaban tomando las medidas adecuadas para descentralizar la actividad económica y de que, por el contrario, se abandonaba a la provincia en favor del centralismo. Por ello nos sumamos a quienes recomendaban una sana política de desarrollo regional a fin de crear polos de desarrollo urbano en ciudades medias o ciudades de equilibrio.¹

¹ Véase Arturo Ortiz Wadgymar, "El centralismo en México, problema estructural que se agravará", en *Problemas del Desarrollo*, núm. 13, México, 1993, donde se plantean estas tesis hoy vigentes.

Proponíamos un sistema de planeación regional basado en la subdivisión del país en regiones económicas o “geo-económicas” para facilitar los trabajos de planeación de las inversiones públicas y crear fuentes de trabajo remuneradas y estables, especialmente en zonas deprimidas en ocasiones ricas en recursos naturales pero con escasa asignación de recursos.

Podemos afirmar que el tema de la planeación económica y el desarrollo regional ocupó durante la década de los setenta y parte de los ochenta el gran centro de la discusión de técnicos, funcionarios y académicos. Se crearon entonces enormes conglomerados administrativos burocráticos para dar respuesta a los problemas de la macrocefalia urbana y el desarrollo regional.²

Independientemente de que tales planes no llegaron a un feliz término, algo se logró y al menos estaba presente la preocupación de generar un desarrollo en algunas partes de la provincia mexicana, a fin de evitar que la ZMCM continuara abarrotándose, hasta niveles realmente ingobernables.

Durante la década de los ochenta el desarrollo regional se vio privilegiado por el “espejismo petrolero” y el endeudamiento exponencial con el que el gobierno de José López Portillo financió enormes obras en zonas petroleras, especialmente en Veracruz y Tabasco. Gran parte de los esfuerzos se centraron en contribuir a la oferta mundial del crudo.

Sin embargo, tras la caída de los precios internacionales del petróleo y al agudizarse el problema de la deuda, vino la firma de la Carta de Intención con el FMI en 1982 y el cambio radical en el modelo de política económica al entrar de lleno en la aceptación de uno nuevo, en el que los desequilibrios urbano-regionales simple y sencillamente ni siquiera fueron considerados por sus promotores tanto internos como externos.

En efecto, llama la atención que los promotores y facilitadores de la implantación del modelo neoliberal poco o nada opinaron respecto a la aceleración de los desequilibrios aludidos, sino que definitivamente los omitieron en los programas del

² Véase Ángel Bassols, *La división económica regional de México*, UNAM, 1971.

sector público, el cual, por estar en retirada en favor del sector privado, ya no podía hacerse cargo de este tipo de asuntos que requerían de un enorme gasto público de tipo social y de infraestructura incongruente con el modelo privatizante y de reducción del gasto público.

De esta manera quedaron prácticamente sepultadas las ideas del desarrollo regional, como medidas tendientes a amortiguar el voraz crecimiento del área urbana metropolitana de la ciudad de México, quedando a las libres fuerzas del mercado dicho crecimiento, y la atención de sus problemas circunscritos a los recursos del Departamento del Distrito Federal y a la desaparecida Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que por su obvia inoperancia hubo que trasladar sus funciones a la nueva "supersecretaría" de Desarrollo Social.

De esta manera el centralismo y la macrocefalia urbana que en los años setenta se avizoraban como graves, podemos afirmar que en los noventa, y merced a la implantación del neoliberalismo, adquieren los perfiles de dramáticos, como lo puede comprobar quien siga viviendo aquí.

Por otro lado, es muy claro que al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial y al gobierno de Estados Unidos, estos desequilibrios los tenían muy sin cuidado, ya que debe quedar muy claro que el objetivo del neoliberalismo en países endeudados como México no es promover el desarrollo económico y social, sino asegurar el pago oportuno de la deuda externa y sentar las bases de una apertura económica sin trabas al capital extranjero, en especial en los paquetes de privatización de las productivas empresas paraestatales, en las que pueden y desean invertir y obtener elevadas utilidades.

Visto así, el modelo neoliberal se constituye en una imposición de afuera, del gran capital transnacional, con el objeto de explotar para su beneficio los grandes recursos físicos y humanos que existen en estos países a precios prácticamente de regalo.

Pero para intentar discutir el efecto urbano del proyecto neoliberal fondomonetarista, conviene analizarlo en relación con sus propuestas concretas de política económica, las cuales

han quedado plasmadas muy claramente en los famosos Pactos de Solidaridad, suscritos en diversos años.

1. EFECTO URBANO DE LA REDUCCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y DEL SANEAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Es indiscutible que uno de los paradigmas centrales del neoliberalismo consiste en que el gobierno debe sanear sus finanzas públicas hacia niveles más bajos con respecto al PIB. De esta forma, para que los egresos no sean tan superiores a los ingresos se requieren severos recortes en los gastos del gobierno, especialmente en la inversión pública que es, y ha sido desde los años cuarenta, el pivote del crecimiento tanto económico como social.

Tal vez nadie podría estar a favor de unas finanzas públicas negativas, pero tampoco es posible que esto sea esencialmente para financiar el pago de la deuda externa que aún sigue pesando sobre el grueso de la economía.

La reducción del gasto del sector público en México ha provocado serios problemas de estancamiento de la inversión en equipamiento y desarrollo urbano y regional, lo que en forma primordial ha incidido en los gastos de vivienda de interés social, accesibles como otros años a los sectores populares del país. Es muy claro que, aun cuando se siguen inaugurando miles de viviendas del Infonavit, la demanda de este tipo de habitación es muy superior a la oferta, lo que ha agudizado el problema de la vivienda, la proliferación de ciudades perdidas y el amontonamiento de familias en una casa ante la imposibilidad de pagar rentas cuyos precios se han disparado muy por encima de la baja de inflación anunciada por el gobierno como un triunfo.

En materia de vivienda la propuesta central del neoliberalismo es que se liberen las fuerzas del mercado inmobiliario para que sean éstas las que fijen el precio de los alquileres. Es cierto que tal medida se detuvo quizá transitoriamente al sus-

penderse la nueva Ley Inquilinaria que aún está pendiente en el modelo salinista; sin embargo, es clara la idea del gobierno y de sus asesores externos de que sea el sector privado, sin interferencias del Estado, el que lleve a cabo las inversiones en vivienda con un criterio comercial altamente remunerativo.

En opinión de los caseros apoyados por las tesis neoliberales, el arrendamiento de casas debe ser un negocio rentable; por tal razón no existen motivos para pensar en viviendas de interés social, las cuales antes eran asignadas al Estado benefactor.

Al minimizarse prácticamente este sector, habrá que adquirir viviendas en renta o en venta a su valor comercial y con las tasas de interés y condiciones bancarias que, como se sabe, son tan onerosas que sólo un reducido sector puede echarse a cuestras tan severos compromisos o está en condiciones de ser sujeto de crédito y cumplir todos los requisitos.

Visto así el repliegue del Estado en materia de inversiones en vivienda de interés social, se ha agudizado el problema de su demanda y se han agravado los problemas de aglomeración urbana en viviendas principalmente de los padres o parientes que tienen que aceptar que sus hijos casados se hacinen en sus casas o departamentos, creándose serios problemas familiares por el reducido espacio que ahora tienen que compartir varias familias.

Este fenómeno es nacional, pero de manera más cruda se ha reflejado en la ZMCM y en ciudades como Guadalajara y Monterrey, que presentan severos problemas de vivienda.

En términos generales podemos afirmar que la reducción del gasto público en materia de educación y salud han afectado de manera severa las demandas de la población en estos aspectos, ya que si bien se siguen destinando fuertes sumas del gasto programable respecto al PIB, también puede aseverarse que han crecido a un ritmo muy inferior a la creciente demanda de estos servicios.

Por ello es posible observar clínicas del ISSSTE y el IMSS sin el mobiliario y equipo suficiente y en ocasiones sin los mate-

riales básicos de curación y mantenimiento indispensables para prestar un servicio adecuado.³

Al menos en el Distrito Federal poco se ha invertido en nuevas clínicas, por lo cual el servicio es cada día más deficiente, a causa de la saturación, al grado de volverse prácticamente imposible, o al menos dificultoso, recurrir al mismo. Esto a su vez se manifiesta en el fenómeno del adelgazamiento del Estado, en cuyo nombre el gobierno ha realizado ceses masivos de personal a fin de recortar su nómina del gobierno, pues según los promotores del neoliberalismo ésta es una de las causas más directas del desequilibrio de las finanzas públicas.

En efecto, el recorte del gasto público ha generado que se cancelen multitud de plazas, por lo que ahora con menos servidores públicos deberá atenderse a una población demandante que crece a ritmo muy acelerado y exige atención a sus necesidades. Esto también evidencia que el Estado, como el gran responsable de la política de empleo, característica de los gobiernos de la revolución, deja de serlo y con ello los jóvenes, capacitados o no, tendrán pocas posibilidades de obtener un empleo en el sector público. Todo esto se ha traducido en desempleo y mala calidad y escasez de los servicios que presta el gobierno.

Los problemas de educación y servicios de salud, que han quedado rebasados con creces por el crecimiento demográfico, han incidido en serios problemas en escala nacional, como la proliferación del cólera, la viruela y el sarampión, aparte del sida que continúa causando estragos tanto en el campo como en las ciudades.

³ Por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI) señala que el personal médico ocupado en el sector salud en 1987 ascendió a 72 800 personas. En 1991 esta cifra sólo aumentó a 844 513. Pero lo curioso es que en 1988 eran 89 399, lo que significa que el personal ocupado en tal sector a partir del gobierno de Salinas ha descendido en términos reales. Lo mismo puede decirse de las clínicas construidas, que pasaron de 11 919 en 1988 a 12 308 en 1991, crecimiento sumamente bajo en relación con las necesidades de una creciente población.

Los planteles educativos en general muestran los efectos del liberalismo y los programas de ajuste. Algunos han logrado mejorar su mantenimiento gracias a las cuotas voluntarias de los padres de familia, en tanto que otros son claramente abandonados y presentan edificios deteriorados y falta de mobiliario, amén de muchas otras carencias. Tal cosa a pesar del programa “escuela digna” de Solidaridad que es a todas luces insuficiente.

2. COMBATE A LA INFLACIÓN

Conforme al neoliberalismo fondomonetarista, la inflación constituye una de las fallas más graves de la economía, por lo que la lucha contra ella ocupa el centro de los esfuerzos de los gobiernos. Para ello, se recurre, como ya hemos señalado, a la contracción del gasto y las inversiones públicas, así como a otras medidas para evitar el exceso de dinero en circulación que genera procesos inflacionarios.

Por ello, aparte de reducirse el gasto público, se mantiene la astringencia crediticia, que consiste en mantener la tasas de interés relativamente altas a fin de encarecer el crédito y evitar un sobrecalentamiento de la economía que conduzca a presiones inflacionarias.

Las tasas elevadas inhiben la inversión y el gasto, especialmente en bienes duraderos, por lo que a pesar de la gran demanda de éstos, el mercado se ve seriamente constreñido.

Pero lo más significativo es que el neoliberalismo considera que los salarios son altamente inflacionarios y por ello deben reducirse a su mínima expresión, además de que es sano para el empresario, que cuenta con una política de mano de obra barata que le brinda mayor competitividad tanto nacional como internacional. Así, el paradigma de la mano de obra barata se convierte en uno de los principales aspectos en los que los países del mundo deben competir.

En México, como es ampliamente sabido, los salarios están por debajo de los de muchos países de Asia y África, pero ello

se ha convertido en un atractivo para atraer inversión extranjera directa.

El salario en México es de los más bajos del mundo y es precisamente en los llamados Pactos de Solidaridad donde se ha tenido buen cuidado de impedir que crezca y con ello supuestamente también se reduce la presión inflacionaria.

Desde el punto de vista urbano, podemos afirmar que la puesta en práctica de este factor ha tendido a crear serios desajustes en la economía, lo que se ha traducido en crecimiento de la pobreza extrema, aunado al creciente desempleo abierto y disfrazado, uno de los cánceres mayores del país, el cual se ve reflejado en la ZMCM y en ciudades como Monterrey, Guadalajara y particularmente en las fronteras norte y sur.

En efecto, por causa de los bajísimos salarios, gran parte de la población en edad de trabajar prefiere sumarse al desempleo abierto, el cual propicia situaciones de vagancia, alcoholismo, delincuencia y pandillerismo, lo que se ha constituido en un verdadero azote para el país en su conjunto. Esto es aún más virulento en las zonas urbanas, en especial en la congestionada Ciudad de México y su zona conurbada.

Con respecto al desempleo urbano creado por el neoliberalismo, resulta sumamente interesante la opinión de Bancomer, que en su boletín de enero de 1994 hace afirmaciones como que "la reconversión industrial y la desaceleración (o recesión) económica impactaron a las principales zonas industriales del país, con una pérdida de empleo de 178 000 fuentes de trabajo durante 1993 [*sic*]... Uno de los principales efectos que ocasiona el ajuste económico es la generación de desempleo, por varios motivos.

"Las empresas para ser competitivas tienen que bajar costos y uno de ellos es 'apretar' en el renglón de empleados, para optimizar resultados. Por otro lado, la reconversión industrial trae aparejado el desempleo, porque los procesos que se instalan son automatizados. Por este hecho, paradójicamente no fue el campo quien perdió empleos en el duro ajuste, sino las grandes concentraciones urbanas, en donde se asientan las principales empresas y fábricas del país."

Sin embargo, el desempleo reconocido por este poderoso grupo financiero, lo justifican al agregar que “El desempleo por sí mismo es un estigma para cualquier sociedad, pero cuando se da en un ambiente de transformaciones tiene su lado positivo, en el sentido de que está generando actividad industrial. Si hay mejores procesos se multiplica la competitividad y con ello el estímulo para multiplicar las empresas que generan más fuentes de trabajo, en un ambiente de producción económica”⁴.

Respecto a la creciente inseguridad pública, cualquiera diría que la Ciudad de México nunca ha sido del todo segura y que antes del neoliberalismo existían ya problemas de delincuencia, pandillerismo, drogadicción y violencia. Pero la verdad es que bajo este modelo concentrador de la riqueza, basada en desempleo, bajos salarios y reducida inversión y gasto social, se está llevando estos problemas a los niveles por todos conocidos y que está por demás intentar minimizar u ocultar. Los índices delictivos están fuera de toda proporción y control. Los cuerpos policiacos están más enfocados a reprimir y extorsionar a la ciudadanía que a protegerla. El hampa actúa tanto de día como de noche porque sabe muy bien que en el fondo goza de impunidad. Éstos son indiscutiblemente problemas derivados de los excesos de los ajustes de carácter neoliberal fondomonetarista que inciden de manera muy desfavorable en el entorno nacional, pero de manera más severa en las grandes ciudades, como lo aprueba una nota roja que a pesar de estar controlada por medio de los boletines de prensa no deja de ser espeluznante.

Otro factor adicional que contribuye al desquiciamiento urbano y que indiscutiblemente es un fruto de la aplicación de los programas de ajuste que se imponen de manera forzada, son las innumerables manifestaciones de protesta derivadas de despidos injustificados y de los bajos salarios que son el sustento doctrinario del modelo. Como sabemos, estas acciones de protesta van más allá de las tradicionales marchas, pues ahora se bloquean calles, carreteras o plazas. Esto complica la vida, en

⁴ Bancomer, *Boletín* de enero de 1994, citado en *Excélsior*, con el título “El peso del ajuste económico en las zonas urbanas”.

especial de la Ciudad de México, pues acelera los índices de contaminación y desquicia el de por sí ya grave problema del tráfico capitalino. Insistimos en que estos fenómenos se han recrudecido de 1982 a 1994, que es la era del neoliberalismo en México.

Y qué podemos agregar sobre la expansión sin precedente que ha tenido el *desempleo disfrazado o economía informal o subempleo*, como un producto directo de la economía neoliberal.

Es indiscutible que éste es uno de los fenómenos más graves prohijados por este modelo, cuya expansión se lleva a cabo en especial en las ciudades, siendo la de México la más castigada. La mayor degeneración urbana se ha generado en el otrora bello “centro de la ciudad”, hoy convertido en “centro histórico”, en donde curiosa y paradójicamente confluyen los edificios reconstruidos con elevados recursos, para lo que sí hay dinero, con la miseria de los puestos ambulantes hoy enviados a abarrotar las zonas aledañas a la Alameda Central que ya se muestra verdaderamente deplorable.

Qué malo que haya ambulantes; realmente son antiestéticos, pero es más malo que haya desempleo, bajos salarios, quiebra de las pequeñas y medianas industrias y pocas posibilidades de subsistir frente a un modelo de política económica que, como dicen los empresarios, privilegia la modernización, la automatización y la reducción de costos recortando personal en las empresas.

Qué bueno para los empresarios que sean más competitivos y que mejoren sus utilidades; pero qué malo para los trabajadores despedidos que no haya más forma de vivir que con el antiestético comercio ambulante u otras actividades ilícitas o de plano que deba recurrirse a la limosna pública, la cual ha proliferado como otra plaga neoliberal.

Hay quienes afirman que la economía informal prohijada por el neoliberalismo desplazador de mano de obra productiva y salarios abajo de lo normal es altamente productiva y que incluso contribuye en un alto porcentaje al crecimiento del PIB. Esto habría que estudiarlo más a fondo, ya que tales actividades de abierto desempleo, aunque disfrazado, poco es lo que pue-

den aportar al crecimiento del PIB, pues son en realidad redundantes, en tanto que compiten con el comercio establecido, actuando como intermediarios de otros intermediarios. Por ello, y a pesar de lo que se dice, es poco el margen de ganancias de estos ambulantes, que en realidad sólo son, en la mayoría de los casos, empleados a consignación de grandes cadenas de introductores de artículos importados que no generan producción interna en el país, sino riqueza en el país de origen de los productos.

Respecto a la cuantificación del desempleo disfrazado o economía informal, podemos afirmar que no existen cifras confiables que arrojen luz sobre la magnitud real del problema.

Por ejemplo, la Encuesta Nacional sobre Empleo Urbano 1987-1990 se prestó a severas críticas pues prácticamente no había más que una mínima proporción de desempleos abiertos, ya que se consideró como tales únicamente a los buscadores de trabajo y a los que no laboran ni siquiera una hora a la semana. Tal cosa según el criterio aceptado por la Organización Internacional del Trabajo, de las Naciones Unidas.⁵

Esto quiere decir que a quien respondió que trabajaba cuando menos una hora a la semana, automáticamente ya no se le consideró desempleado. Así, la encuesta nos mostró un México con empleo pleno al estilo keynesiano.

También el INEGI elaboró una encuesta sobre economía informal, en la que presenta básicamente las características y precariedades de sector informal, pero no indica cuántas personas viven de esa actividad; sin embargo, al menos se señala que se trata de condiciones de vida muy precarias, en donde la característica central son los bajos ingresos, y que si bien cada empresario trabaja por su cuenta, elevados porcentajes de ese sector perciben un salario por debajo del mínimo o sus ingresos son de subsistencia; lo que en realidad pone en evidencia que se trata de desempleados disfrazados.⁶

⁵ INEGI, *Características del empleo y desempleo en México. Nuevos indicadores 1987-90*, citado en *El Mercado de Valores*, núm. 6, 15 de marzo de 1991, p. 28.

⁶ INEGI, *Encuesta Nacional de Economía Informal*, citado en *El Mercado de Valores*, núm. 12, junio de 1991, p. 25. Por otro lado, según datos de la *Agenda*

Hay quienes afirman que la magnitud del desempleo disfrazado, hijo directo del neoliberalismo, rebasa el 30% de la población económicamente activa (PEA); otros señalan que es menor. Pero si a fin de cuentas aceptamos la cifra oficial del desempleo abierto, más o menos de 4.5% de la PEA, tendremos que alrededor de 1.5 millones de personas lo sufren, cifra a la que podríamos sumar conservadoramente un 25% de ambulante, con lo tendríamos cerca de 9 millones de desempleados abiertos o encubiertos. Sin embargo, nosotros pensamos que las cifras son mucho mayores.

3. EFECTOS DE LA APERTURA COMERCIAL EN EL CONGESTIONAMIENTO URBANO

Desde 1982, al suscribirse la Carta de Intención con el FMI, se expresó muy claro en dicho documento que México quedaba obligado a revisar sus sistemas arancelarios a fin de abrirse a la competencia exterior para que, al entrar al GATT en 1986, pudieran ingresar al país todo tipo de mercancías, tanto las necesarias para el desarrollo como las de consumo suntuario o no esencial.

A partir de dichos años se inició una invasión de mercancías procedentes del exterior que compiten deslealmente con la empresa nacional e incluso con el comercio y la agricultura.

Podemos afirmar que el haber cedido a la apertura antes de firmarse el TLC en 1993, fue uno de los más grandes desaciertos del gobierno de Salinas, ya que no sólo tenemos un desequilibrio en la balanza de pagos superior a los 20 000 millones de dólares, sino que se ha dado una severa crisis económica en la industria, en especial en la pequeña y mediana, como consta en un artículo en donde recopilamos información respecto a la crisis, por ejemplo, de la industria textil y del vestido, que está

Estadística del INEGI, el personal ocupado en la industria manufacturera en 1986 era de 883.7 miles de personas, que en 1990 crecieron a sólo 968.0. Esto implica un estancamiento en la creación de nuevos puestos de trabajo.

provocando el cierre de multitud de pequeñas plantas; del juguete, prácticamente devastada; del aluminio; del papel y pasta de celulosa; bienes de capital, del cuero y el calzado; de plásticos; joyería, y otras más.⁷

En dicho ensayo tratamos de evaluar el efecto de la referida apertura comercial en el desempleo y en la industria pequeña y mediana, con lo cual se aprecia que es grave. Hay gran cantidad de empresas que han cerrado, que operan a baja capacidad, que han reducido turno o que de plano han cambiado de giro.

Las grandes empresas transnacionales, en especial las de artículos eléctricos y electrodomésticos, se han convertido de productoras a importadoras, por lo que sus plantas prácticamente son ahora bodegas almacenadoras y distribuidoras, y operan con la cuarta parte del personal que ocupaban cuando eran productoras.

Como es lógico, ya no consumen insumos nacionales, sino que los importan o ya no los necesitan, por lo que las empresas proveedoras de insumos industriales pasan por su peor momento.

Todo esto se traduce en despidos y más despidos y se manifiesta con violencia en las ciudades, como lo corrobora el citado estudio de Bancomer.

Los estragos de la apertura comercial se reflejan claramente en la expansión de la economía informal a que hicimos referencia; en la delincuencia, pobreza extrema y desesperación y abandono de muchos jóvenes que no encuentran en el modelo neoliberal ninguna respuesta a sus aspiraciones.

Es indiscutible que todos estos fenómenos se recrudecieron a partir de la recesión de 1993 en la que el PIB sólo creció 0.4 por ciento.

⁷ Arturo Ortiz Wadgyma., "Los costos de la desprotección industrial en México. La apertura y el TLC sobre la pequeña y mediana industria", en *Problemas del Desarrollo*, núm. 93, México, abril de 1993.

4. EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN Y LA ESPECULACIÓN

La creciente y hoy concluida privatización de las empresas paraestatales constituye uno de los pilares del modelo neoliberal. Medir sus efectos en el desequilibrio urbano simplemente nos lleva a plantear que dicha privatización ha estado acompañada por severos recortes de personal en todas estas empresas, o bien por el estancamiento de las nuevas contrataciones.

El criterio del adelgazamiento del Estado se ha traducido, igualmente, en severos recortes de personal en todas estas empresas, o bien en un congelamiento de contrataciones.

El criterio del adelgazamiento del Estado se ha traducido en severos recortes de personal y presupuesto en todas las oficinas del gobierno y desde luego en las empresas privatizadas.

Esto ha incidido en el desempleo y subempleo antes referido y desde luego en la nueva fisonomía del centro histórico, en donde se centraban las actividades administrativas del país y que a raíz de los sismos de 1985 se dispersaron a otras zonas de la ciudad, preferentemente el sur de ésta, pero con mucho menos personal y con funciones realmente minimizadas en función de la cada vez menor intervención del Estado en la vida pública del país.

Desde el punto de vista de la distribución del ingreso, la venta de las paraestatales agudizó la concentración de la riqueza en pocas manos. Es claro que antes de la privatización los sindicatos eran fuertes y lograban, si bien con negociaciones "debajo del escritorio", buenas prestaciones para sus agremiados, como cómodos créditos para vivienda, automóviles y generosos aguinaldos; parte de esta riqueza se repartía entre los trabajadores. En la actualidad las ganancias son exclusivamente para los propietarios, quienes en aras de la competitividad reducen al mínimo tanto salarios como prestaciones y desde luego la utilidad no se distribuye.

A su vez, el neoliberalismo plantea como base las libres fuerzas del mercado, por lo que la especulación, en especial en las bolsas de valores, está privilegiada con relación a la inversión productiva. Dicho de otro modo, el neoliberalismo es una

economía más especulativa que productiva. Esto acarrea serios problemas de ausencia de inversión, por lo que el sector privado no cubre la ausencia del Estado en materia de inversiones públicas y menos aún en las destinadas a atender el desarrollo económico y social.

Ésta fue una de las causas centrales de la recesión de 1993, cuando, en aras de bajar la inflación a un dígito, se redujeron las inversiones públicas y privadas, generándose con ello una severa caída de la economía que tiende a reproducirse en 1994, ya que la meta de los pactos es alcanzar una inflación de 5%, lo cual sólo se logrará con otro año recesivo.⁸

Por ello, no es extraño que se hayan presentado conflictos como el de los Altos de Chiapas, pues los bajos precios del café, propiciados por la sobreoferta del libre mercado, y los bajísimos salarios rurales causaron un severo desempleo y una miseria que no tuvo más salida que la violencia.

5. LAS REFORMAS EN EL CAMPO Y SUS EFECTOS EN LAS CIUDADES

La contrarreforma agraria instrumentada por el gobierno de Carlos Salinas, como resultado de las presiones de la inversión extranjera para firmar el TLC, concluyen con la reforma al artículo 27 constitucional que, como se sabe, da por concluido el reparto agrario y permite la venta de los ejidos. Ambas cosas tendrán un serio efecto en la migración del campo a las ciudades y a Estados Unidos, en virtud de que ya muchos ejidatarios están vendiendo a precios irrisorios sus propiedades ejidales, en especial a los terratenientes o especuladores de bienes raíces, y una vez realizada dicha venta malgastan su dinero y emigran a las ciudades o buscan cruzar ilegalmente la frontera, provocando en ambos casos serios problemas tanto en la Ciudad de México como, en especial, en la frontera

⁸ Véase el texto del Pacto para la Competitividad, la Estabilidad y el Empleo del 6 de octubre de 1993.

norte, en donde la migración de campesinos al parecer no tiene límite.⁹

El anuncio de que ya no hay tierras que repartir implica el desarraigo del campesino de la tierra, pues pierde la esperanza de que le asignen un lugar para vivir y por ello se dirige a las ciudades.

Realmente los efectos de esta contrarreforma agraria se verán en los próximos años y es de esperar que sean realmente peligrosos.

En síntesis, el modelo neoliberal trae aparejadas multitud de contradicciones que se reflejan en todo el país, pero que en la Ciudad de México se resienten en mayor grado, ya que en ella se encuentra el centro de toda actividad económica y política. Al desempleo urbano se le suma el rural, derivado de la racionalización industrial y la contrarreforma agraria.

La inseguridad pública, el ambulante, el pandillerismo, la falta de vivienda y la escasez de servicios públicos, evidencian el fracaso del modelo desde el punto de vista de las necesidades del país en su conjunto. Sin embargo, para los dueños del gran capital nacional y extranjero, para el FMI y el Banco Mundial, así como para el gobierno de Estados Unidos, éste es el camino correcto y sólo hay que hacer pequeños ajustes en atención a los sucesos de Chiapas, pero de ninguna manera llevar a cabo un cambio del modelo. Esto porque es un modelo que les ha dado enormes ganancias y se espera que sean mayores gracias al TLC.

De cualquier manera, queda en seria duda la viabilidad de proseguir por este rumbo, ya que los dueños del dinero no ven más allá de sus utilidades de corto plazo y esperan por medio de la especulación duplicar o triplicar sus capitales. Por ello, los asuntos sociales y los desequilibrios urbanos que hemos referido muy poco o nada les importan, pues ellos no son usuarios de los servicios públicos deficientes, ni tampoco le temen

⁹ A este respecto, trascendió que los terratenientes del norte de Sinaloa presionan a los indígenas para que les vendan sus tierras ejidales a 500 nuevos pesos la hectárea. Véase *Excélsior*, 5 de enero de 1994, Sección de los Estados.

a la inseguridad pública y el asunto del desempleo y el ambulante definitivamente no lo viven todos los días, al grado de que por medio de sus voceros afirman que prácticamente no existe desempleo y que el país lleva un rumbo próspero y seguro.

Como se ha dicho, son dos Méxicos y son dos puntos de vista totalmente irreconciliables. Los acontecimientos futuros serán los que pongan en evidencia cuál fue el resultado final.

LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO: RETO DE LA PRÓXIMA DÉCADA

Guillermo Ramírez Hernández

Desde los años sesenta México ha experimentado un acelerado proceso de urbanización, el cual hoy se refleja en la existencia de 25 zonas metropolitanas,¹ de las cuales cuatro tienen un millón de habitantes,² cuatro incluyen municipios de dos entidades³ y cinco se forman con unidades político-administrativas de dos países.⁴

Las próximas décadas seguirán siendo escenario de una creciente urbanización del país, se conformarán un número importante de zonas metropolitanas y se tendrá que enfrentar la consolidación del proceso de megalopolización de la Ciudad de México.

Como parte del proceso de urbanización, en el país se han observado crecientes desequilibrios intra e interurbanos, así como de carácter regional.

¹ Arturo Balandrano Campos, "Esquemas de planeación urbana para zonas metropolitanas", en *Planeación urbana metropolitana*, Colección Los Retos de la Ciudad de México, Editorial Cambio XXI, México, mayo de 1993, pp. 33-41.

² Ciudad de México, 15 millones; Guadalajara 2.8 millones; Monterrey, 2.5 millones, y Puebla 1.4 millones. Estimaciones de la Dirección General de Desarrollo Urbano de la Sedesol, con base en el XI Censo General de Población y Vivienda, INEGI, México, 1990.

³ Ciudad de México, Torreón, Puebla y Tampico.

⁴ Ciudad Juárez, Tijuana, Mexicali, Reynosa-Río Bravo y Matamoros.

El desarrollo urbano se ha caracterizado por dos situaciones de elevado costo social, las cuales se vinculan con la ocupación del suelo.

Desde el punto de vista intraurbano, el crecimiento caótico y al margen de las disposiciones establecidas en los planes ha llevado a la ocupación de terrenos no aptos para el desarrollo urbano y a la urbanización de terrenos con vocación agropecuaria o de zonas de preservación ecológica, así como a ocupar terrenos con usos incompatibles. Los costos sociales resultantes se pueden sintetizar en el alto riesgo físico que significan para la población residente, las elevadas inversiones necesarias para dotarlos de infraestructura y servicios y la pérdida de terrenos de alto potencial agropecuario.

En el plano interurbano, el patrón territorial del país se expresa en situaciones extremas caracterizadas, por un lado, por la dispersión de pequeñas localidades rurales y las insuficiencias de carácter urbano en las ciudades medias, coexistiendo, por otro lado, con crecientes concentraciones en torno a las zonas metropolitanas. Desde esta óptica, además de los costos sociales señalados, habría que considerar los costos de oportunidad asociados al mantenimiento de las zonas metropolitanas y los relacionados con el desarrollo y la consolidación de ciudades alternativas de tamaño medio y centros de población de carácter rural.

Las situaciones descritas plantean el reto de formular políticas para generar condiciones que, a la vez que permitan normar el crecimiento de las ciudades al favorecer el desarrollo de las actividades económicas, sociales y políticas propias del ámbito urbano, propicien también el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Para enfrentar este reto es necesario profundizar en la revisión de los mecanismos de gestión urbana, tanto en las zonas metropolitanas como en las ciudades medias. También hay que tomar en cuenta que en todo proceso que considere decisiones de carácter urbano es necesario contar con el concurso activo de la población local, al tiempo que se atienden las necesidades de carácter regional, para lo cual el Estado será el

instrumento rector para orientar las fuerzas del mercado que intervienen en la configuración de las ciudades.

La dinámica del proceso de urbanización se ha caracterizado, también, porque su velocidad y sus características han rebasado las previsiones de usos y destinos del suelo, marcadas por los planes y programas, así como de los recursos disponibles. Las acciones del gobierno de Carlos Salinas, como la aprobación de una nueva Ley de Asentamientos Humanos, la puesta en marcha del Programa de las 100 Ciudades; los trabajos del Programa de Solidaridad en materia de introducción de servicios, infraestructura y vivienda; los acuerdos y convenios destinados a facilitar y abaratar los programas de vivienda popular; las posibilidades de participación y de asociación de las comunidades ejidales en proyectos de carácter urbano derivadas de las modificaciones al artículo 27 constitucional, tienen el común denominador de reconocer que las políticas urbanas son elementos de orientación para el desarrollo regional, que el desarrollo urbano es una actividad de corresponsabilidad de los sectores social, privado y público de carácter sistemático, en la que las acciones de cada uno de los actores influyen en las de los restantes; de propiciar un crecimiento autosustentable y sustentable.

La inercia de los procesos de conformación y crecimiento del ámbito urbano y sus relaciones con el desarrollo rural se enfrentan a nuevas reglas: no basta contar con una legislación que, desde la perspectiva agraria y urbana, reglamente y regule los usos y destinos del territorio; éstos tienen, además, que ser congruentes con los patrones regionales de uso del suelo.

En este sentido, se hacen necesarias definiciones más precisas, por un lado, de los procedimientos y mecanismos que se utilizarán para garantizar la viabilidad del ordenamiento territorial propuesto en los distintos niveles de aglomeración urbana; por otro, del marco de una planeación urbana que garantice la compatibilidad de usos y sus condicionantes, la aceptación de la comunidad local y la conveniencia de ello a nivel regional. Este último aspecto es, quizá, el menos desarrollado y el que día con día adquiere mayor importancia.

La conjunción de las disposiciones producto de las modificaciones al artículo 27 de la Ley de Asentamientos Humanos y de los planes urbanos locales resuelve parte importante de los problemas que dieron origen a la irregularidad de los procesos de urbanización.

Si bien la Ley Agraria, la Ley de Asentamientos Humanos, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, y las legislaciones locales en materia de desarrollo urbano proveen el marco normativo para determinar, delimitar, constituir y conservar las zonas de reserva y protección ecológica, los recursos financieros y de apoyo para el desarrollo de los usos compatibles alternos para hacerlas efectivas han sido limitados.

Para garantizar la viabilidad de las acciones emprendidas es necesario partir de las siguientes premisas:

- El desarrollo urbano es un instrumento para promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

- La planeación urbana es el eje ordenador de las actividades que se desarrollan en el territorio.

- Distribuir de manera equitativa los costos y beneficios del desarrollo urbano en escala regional.

- El ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de los centros de población deben estar vinculados al desarrollo regional, privilegiando en la relación la promoción del crecimiento económico del territorio, la conservación y el mejoramiento del ambiente para no comprometer el desarrollo futuro.

- Fortalecer a los municipios para garantizar el cumplimiento de sus atribuciones y funciones en materia de legislación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano de los centros de población.

- Propiciar la participación de los sectores social y privado en la aprobación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes y programas de desarrollo urbano.

- Involucrar a los distintos sectores de la población, mediante instrumentos administrativos y financieros, en el desarrollo

de obras e inversiones complementarias generadas por las inversiones y obras públicas.⁵

Partiendo de las premisas anteriores, las políticas en materia de desarrollo urbano deberán incorporar, entre otros, los siguientes lineamientos:

- La determinación clara de instancias y espacios para la participación social en la gestión urbana, a fin de garantizar las condiciones necesarias para satisfacer sus necesidades básicas de vivienda, infraestructura, servicios y equipamiento, así como de facilidades para el desarrollo de fuentes de empleo.

- Una visión integral y no sectorial del desarrollo urbano para normar el crecimiento de los centros de población, considerando su función en el entorno regional.

- Directrices para hacer efectiva la descentralización con el doble propósito de distribuir de manera más equilibrada y eficiente las actividades económicas y la población urbana en el territorio nacional.

- Esquemas técnicos, administrativos, financieros y fiscales para hacer efectiva la coparticipación de la sociedad y el gobierno en la provisión y mantenimiento de los servicios públicos.

- Fortalecimiento de las administraciones públicas estatales y municipales para que cumplan sus atribuciones y funciones en materia técnica y legal del desarrollo urbano.

Como entes vivos, las regiones están constituidas por un conjunto de subsistemas en constante interacción. Su funcionamiento es producto de la concomitancia entre la configuración propia de cada subsistema, sus relaciones internas y las relaciones recíprocas entre ellos; de procesos que influyen y son influidos por la misma interacción. De tal suerte que, como sistemas, las regiones son más que la suma de sus partes —de sus subsistemas—; son una totalidad.

El reordenamiento urbano y los alcances y limitaciones de los esquemas de planeación dependen de la dinámica física y socioeconómica de las regiones. Dichos esquemas se modifican de manera constante por los cambios económicos, sociales

⁵ Ley General de Asentamientos Humanos, capítulo VIII, artículo 51.

y políticos del espacio físico, entre los que destacan la creciente terciarización que ha conducido a cambios de uso del suelo; las limitaciones derivadas de las intensidades y densidades permitidas en las zonas centrales; la creciente participación social local en la determinación de usos del suelo, la necesidad de nuevas zonas para canalizar desarrollos específicos.

El reordenamiento urbano es, en muchas regiones, una necesidad impostergable para garantizar su funcionamiento; en otras, es un reclamo de la población local que busca con ello mantener, y de ser posible mejorar, las condiciones de su entorno urbano.

Tales horizontes han llevado a hacer revisiones y modificaciones puntuales de los planes de desarrollo, con las que se han resuelto, para las partes, los problemas críticos.

Precisamente por la importancia que tiene, para las regiones en su conjunto, la viabilidad de proyectos de inversión, de generación de empleo y de ordenación de su crecimiento, es necesario recalcar la importancia de considerar a las regiones como entes vivos, compuestos de subsistemas interdependientes, en los que las modificaciones en uno afectan a la totalidad y en las que debe haber un equilibrio entre la necesidad de normar el crecimiento y la consolidación de sus funciones urbanas y la generación del clima propicio para incentivar su crecimiento económico, para así garantizar la satisfacción de las necesidades urbanas básicas de la población, y con ello el mejoramiento de las condiciones de vida.

II. LA POLÍTICA ECONÓMICA Y EL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO

BREVE ANÁLISIS DE LA NUEVA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Alejandro Encinas R.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos es resultado de una concepción distinta del trabajo legislativo que se enmarca en un proceso de amplia consulta pública, tanto de los principales actores de las regiones del país como de diversos grupos de especialistas. La experiencia acumulada en la aplicación de la norma de 1976 para los asentamientos humanos enriquece, indudablemente, los planteamientos que se recogieron a lo largo de ocho meses de consulta.

Es importante señalar que hay coincidencia entre el funcionario público, el inversionista, las organizaciones sociales y los estudiosos del tema sobre la necesidad de una ley reguladora de las acciones en el territorio. Lo que aparece como contradictorio en el panorama de creciente desregulación y sujeción a políticas de libre mercado en las reformas legislativas que la LV Legislatura de la Cámara de Diputados ha vivido.

La coincidencia de todos los partidos políticos representados en el Poder Legislativo en la aprobación de esta Ley en julio de 1993, parece deberse en parte a la característica señalada, pero también al reconocimiento de que es necesario establecer mecanismos claros que permitan ir encauzando las acciones para el ordenamiento equilibrado del territorio nacional. Creo que en este aspecto la propuesta federal constituye un avance importante, pero es indiscutible que la efectiva ope-

ración y precisión para el control de los fenómenos queda claramente en manos de las legislaciones locales.

Hoy los instrumentos para la planeación del territorio los toma la sociedad y esta Ley General de Asentamientos Humanos reivindica el derecho de ésta de ordenar los asentamientos humanos en el territorio nacional e impulsar el desarrollo urbano de los centros de población.

Quisiera ahora hacer una reseña de lo que desde mi punto de vista destaca en cada uno de los capítulos de la nueva Ley.

1. DISPOSICIONES GENERALES

En este capítulo se amplía el objeto de la Ley a efecto de incluir la participación social en la materia.

Se incluye una sección de definiciones que precisa los conceptos utilizados en la Ley. En ella resaltan, por una parte, algunas nuevas definiciones, como la que se refiere al desarrollo regional, al que se define como el proceso de crecimiento económico de un territorio en el que se garantice el mejoramiento de la calidad de vida, la preservación del ambiente y la conservación y reproducción de los recursos naturales. Por otra parte, se incluyen ajustes a definiciones de la ley anterior, como las relativas a las áreas que integran los centros de población, para señalar que no sólo comprenden las zonas urbanizadas sino también las no urbanizables que se destinan a la preservación ecológica, la prevención de riesgos y al mantenimiento de las actividades productivas. Asimismo, se establece una definición más operativa del concepto de reservas.

En cuanto a los objetivos de la ordenación de los asentamientos humanos, se incorpora con mayor énfasis el de la conservación y mejoramiento del ambiente y la noción general de desarrollo sustentable. También se incluye una mención expresa de la necesidad de atender a los intereses de las comunidades rurales e indígenas.

2. DE LA CONCURRENCIA Y COORDINACIÓN DE AUTORIDADES

En este tema se incluyen nuevos instrumentos para fortalecer las acciones de la administración pública federal, sin que ello signifique invadir las competencias locales. Así, se establece una vinculación entre las acciones de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en materia ambiental (mediante las manifestaciones de impacto) y el cumplimiento de las leyes y los planes de desarrollo urbano. Se reconoce el necesario fortalecimiento de la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para adecuarla a la compleja problemática urbana, evitando la duplicación de funciones mediante la delimitación precisa de las competencias de cada ámbito.

A efecto de asegurar la congruencia entre una amplia variedad de obras y acciones federales (como las realizadas por Pemex, la CFE, el CAPFCE, la SCT, el Fonatur, la Conasupo, el IMSS, el Fondepport, etc.) con los planes de desarrollo urbano y a fin de no crear duplicaciones innecesarias, se fortalece a la Sedesol para regular el impacto territorial de las acciones de obra federal y se establece que habrán de sujetarse a los planes o programas de desarrollo urbano locales. Asimismo, se faculta a esta Secretaría para emitir recomendaciones a cualquier nivel de gobierno en casos de incumplimiento de las acciones de ordenamiento territorial.

Se ejerce acción pública a las denuncias en caso de incumplimiento de la Ley y se señala que los programas de inversión de la obra federal deberán sujetarse a las políticas de ordenamiento territorial, para lo que se establece la acción conjunta de las secretarías de Hacienda y de Desarrollo Social. Asimismo, se establece que las acciones federales de impacto territorial significativo deben contar con la anuencia de los gobiernos municipales, que se sujetan a lo señalado en el plan de desarrollo urbano aplicable.

También se establece en escala federal la previsión sobre la asignación de los recursos necesarios para las obras de infraestructura, vivienda, equipamiento y servicios públicos que se requieran para las acciones federales de gran escala, lo que

debe garantizar la atención adecuada de las comunidades afectadas.

Por otro lado es importante señalar que se precisan las facultades del municipio para el ordenamiento territorial, reconociéndose que es el orden de gobierno más cercano a las necesidades de la población.

En lo que se refiere a las facultades municipales, se hace mención expresa de su facultad para otorgar licencias de uso del suelo y autorizaciones de fraccionamientos de acuerdo con el artículo 115 constitucional.

Se señala que corresponde en forma exclusiva a la autoridad municipal la autorización de las obras que, por sus dimensiones o su naturaleza, no generan impactos regionales fuera del territorio municipal. En el caso de las que sí lo tienen se establece que deberán autorizarlas las autoridades estatales, de acuerdo con lo que cada ley local establezca.

También se establece la posibilidad de convenir entre municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales en los términos de las leyes locales.

3. DE LA PLANEACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DEL DESARROLLO URBANO DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN

Se reconoce el proceso de planeación urbana como el conjunto de acciones y decisiones producto de la participación ciudadana en la gestión cotidiana de la ciudad, conducido por la autoridad con base en la legislación vigente y el plan de desarrollo urbano, instrumento que constituye la expresión documental que presenta la estrategia de desarrollo urbano para un territorio determinado (centro de población, región, país, etc.), así como los programas y proyectos acordados mediante el procedimiento definido por la Ley y que una vez aprobado por la instancia que señale la propia legislación local adquiere fuerza legal, siendo de observancia obligatoria para la autoridad y la sociedad civil.

Se establecen los principios generales para que la planeación urbana adquiera la permanencia y legitimidad indispensables para mantener las condiciones de convivencia en el espacio urbano, respetando y restaurando el medio cultural, garantizando el acceso equitativo a los satisfactores urbanos y obteniendo los recursos para la operación urbana del pago diferenciado que los distintos sectores sociales deben aportar conforme a los beneficios que obtienen. Así, es necesario disponer de un plan que cuente con los elementos concretos suficientes para operar, pero además es indispensable que su integración obedezca a un amplio proceso de discusión y evaluación por parte de la comunidad y sus representantes, para que en su etapa de aplicación sea la propia fuerza social la que garantice que ésta se hará de manera rigurosa. A lo anterior se agrega, en el caso de algunas legislaciones locales, la fuerza y continuidad que se logra con la participación de los cuerpos legislativos en la aprobación y seguimiento de los planes.

Por otra parte se recoge la preocupación de que en el proceso de planeación se establezca una estrecha relación entre planes, programas, proyectos y presupuestos, de modo que la asignación de recursos públicos de los tres órdenes de gobierno y el aliento de la inversión privada correspondan a la estrategia señalada por los planes de desarrollo urbano, procurando contar con los instrumentos específicos para dar congruencia a las disposiciones jurídicas y coordinar la inversión pública y privada en el territorio. Se cuenta, asimismo, con la emisión de recomendaciones de la Sedesol establecidas en el capítulo segundo, para intervenir cuando estas condiciones no se cumplan.

Otro elemento que da solidez al proceso son los mecanismos que se establecen para difundir ampliamente el inicio del proceso de planeación, de las propuestas y el establecimiento de los espacios para su discusión y análisis, lo que deberá acompañarse en una legislación local, de los elementos técnicos necesarios para su conocimiento y la asesoría requerida para su comprensión. De la misma forma, es necesario que la estructura de los planes sea sencilla, su redacción accesible y que versiones sintéticas de los mismos se distribuyan ampliamente

entre la población, dando a conocer los sitios donde se puede hacer la consulta pública y los planes registrados, con todos los anexos que los integran.

Por otra parte, se incorpora la figura de mecanismos de coordinación regional para ordenar y controlar impactos en el territorio de dos o más entidades federativas, abordando fenómenos de gran importancia en la realidad urbana del país, tales como las grandes zonas metropolitanas, los “polos de desarrollo” turísticos e industriales, las grandes obras federales, etcétera.

A fin de compatibilizar la Ley General de Asentamientos Humanos con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la nueva legislación incluye disposiciones conceptuales o declarativas y estrictamente normativas.

En lo que se refiere a las de tipo conceptual, la nueva legislación incorpora en diversos puntos la idea de que la ordenación de los asentamientos humanos debe seguir, desde su concepción hasta su ejecución, los lineamientos de la política ambiental. En particular se reformulan las actuales definiciones de conservación y mejoramiento a fin de incluir de manera más enfática la dimensión ambiental de estas dos acciones en los asentamientos humanos.

En el terreno propiamente normativo, se integran mecanismos de evaluación del impacto urbano y ambiental para disminuir riesgos en los centros de población y conservar los recursos naturales.

Finalmente, es necesario reconocer que se incorpora la protección del patrimonio cultural en su relación con el desarrollo urbano, valorando la urbanidad histórica de estas representaciones.

4. DE LAS CONURBACIONES

El capítulo cuarto del dictamen recoge el principio de conurbación contenido en la fracción VI del artículo 115 constitucional, reconociéndose que la continuidad física o funcional de dos o

más entidades federativas requiere de un tratamiento especial para su adecuado ordenamiento territorial.

Las dimensiones regional y metropolitana aparecen estrechamente ligadas a los conceptos de conurbación, lo que refleja la preocupación de que el proceso de planeación no sólo considere las áreas urbanas centrales, sino también el entorno rural de estas ciudades, el cual representa una estrecha vinculación e interdependencia con ellas y cuya consideración resulta indispensable desde el punto de vista del medio ambiente y la sustentabilidad del desarrollo.

Se destacan dos tipos de fenómenos, la conurbación física, cuando existe una unidad territorial indisoluble que no respeta los límites administrativos de los estados, y la conurbación funcional, que se presenta en un espacio territorial en el que, por la intensidad de los intercambios y flujos de la actividad económica y la dinámica política, social y cultural, conforma una región funcional. En ambos casos se requiere de la planeación y regulación de las zonas conurbadas para prever y atender los impactos de los municipios y entidades federativas afectadas.

La posibilidad de que el reconocimiento de este fenómeno, sus límites, regulación y la determinación de los alcances del plan de zona conurbada sea resultado de un convenio que celebren la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, constituye una simplificación sustancial para el tratamiento de las conurbaciones.

Se aclara que las comisiones de conurbación encargadas de elaborar los programas de ordenación de zonas conurbadas no tendrán carácter ejecutivo, para garantizar el respeto al ejercicio pleno de las soberanías locales. Se señala, asimismo, que los planes municipales de desarrollo urbano y de centros de población determinarán los usos, destinos y reservas de áreas y predios, en congruencia con las necesidades de ordenamiento que se prevean para la zona conurbada en cuestión.

Asimismo, se deja que la legislación local determine la normatividad necesaria para planear y regular los fenómenos de conurbación que se presenten en el estado.

Destaca como nueva aportación en la Ley el reconocimiento de las conurbaciones binacionales, que se sujetan a los tratados, acuerdos y convenios internacionales, pero que habrán de contar con la participación de las entidades federativas y los municipios respectivos. Ello porque es precisamente en el ámbito municipal donde se viven problemáticas y necesidades urbanas comunes con los centros de población ubicados fuera del territorio nacional.

5. DE LAS REGULACIONES EN LA PROPIEDAD EN LOS CENTROS DE POBLACIÓN

Este capítulo se resume en la necesidad de reforzar la acción del Estado para restituirle al suelo urbano la función social que le consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regularizando la tenencia pero también previendo la demanda. Se considera que la política de reservas territoriales es una de las soluciones de fondo y radical del problema, así como el establecimiento de una protección efectiva de las tierras agrícolas ejidales, comunales y de propiedad privada para evitar su ocupación desordenada en usos urbanos.

Respecto a los efectos de los planes en la propiedad de la tierra se establece que éstos tienen la función de expresar el interés público en un área urbana y, al mismo tiempo, proporcionar seguridad jurídica a los habitantes.

En esta materia, a fin de simplificar el proceso de planeación y de fortalecer la vigilancia jurídica de los planes y programas de desarrollo urbano, se suprime la figura de las declaratorias de usos, destinos, reservas y provisiones, dado que implicaba una duplicación innecesaria de instrumentos de planeación. Dichos usos, reservas, destinos y provisiones serán en adelante parte de los planes o programas respectivos.

Se prevé la simplificación administrativa, la que deberá llevarse a cabo en la adecuación de las leyes estatales de la materia.

En lo que se refiere a las tierras ejidales, se reitera la sujeción de las mismas a los planes o programas de desarrollo ur-

bano, cuando se encuentren en los límites de los centros de población.

Se señala que las legislaciones estatales establecerán acciones en donde se articule la regularización de la tenencia de la tierra con los satisfactores de servicios básicos que tiendan a integrar a la comunidad.

Asimismo, se sujetan las acciones de regularización que realicen las asambleas ejidales con fundamento en la Ley Agraria, la ley local, los planes y programas. Para ello, se establece que se requerirá de una licencia municipal, a fin de no excluir a las autoridades de ese orden de gobierno de las acciones de regularización.

6. DE LAS RESERVAS TERRITORIALES

Se modifica el régimen de las reservas territoriales a efecto de simplificar los procedimientos para su constitución y operación.

Se mantiene el derecho de preferencia en favor de estados y municipios para adquirir predios en el área de crecimiento de los centros de población que sean puestos a la venta.

En este mismo sentido, se garantiza la asociación, organización y participación de los ejidatarios en los procedimientos de la reserva territorial en las áreas factibles de urbanizarse y de los proyectos especiales de desarrollo con participación de otros sectores, tal como lo establece la legislación agraria.

Se precisa que para ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal, así como para regular la tenencia de predios en esta área, la asamblea ejidal o de comuneros deberá ajustarse a la zonificación contenida en el plan de desarrollo urbano respectivo y a la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido de la comunidad.

7. DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

La planeación democrática del territorio tiene como requisito insoslayable la incorporación de los ciudadanos y de las organi-

zaciones sectoriales y sociales en la formulación, evaluación, ejecución y control de los planes y programas para la ordenación y operación de los asentamientos humanos, hecho que sin lugar a dudas permea el espíritu de la nueva legislación en asentamientos humanos.

Se propicia la participación de los sectores social y privado en la aprobación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes y programas de desarrollo urbano.

Se establece un procedimiento, que tendrá mayores especificaciones en las legislaciones locales, para garantizar el incentivo y el respeto a la participación social en el proceso de planeación del territorio que realicen las autoridades respectivas.

Sin duda uno de los elementos relevantes de esta Ley es la importancia que se da a la participación social y comunitaria en los procesos de planeación del desarrollo urbano, para lo cual se establecen las materias específicas de la planeación de los asentamientos humanos en la que intervendrá la sociedad civil. Igualmente, la propuesta de nueva Ley establece la forma y los procedimientos mediante los cuales se expresará la participación social en los procesos de planeación e incorpora, destacándolo entre sus disposiciones generales, como uno de sus cuatro objetos sustantivos, el establecimiento de las bases de la participación social.¹

8. DEL FOMENTO DEL DESARROLLO URBANO

La propuesta nueva Ley concibe a la planeación de los asentamientos humanos no solamente como medidas de regulación y control, sino sobre todo la entiende como palanca de fomento del desarrollo urbano mediante la coordinación y concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado. De esta manera se intenta dar mayor impulso a la coordinación y coherencia de las medidas de regulación y control con las de promoción y fomento.

¹ La participación social está contenida en el capítulo VII, pero también se encuentran referencias importantes en el III.

La Ley de referencia incorpora por primera vez un capítulo de Fomento del Desarrollo Urbano, donde se especifican modalidades e instrumentos, tanto públicos como privados, de incentivos fiscales, figuras de asociación, etcétera.

Asimismo, se establecen mecanismos de concertación con los sectores social y privado que los gobiernos estatales podrán utilizar para satisfacer las necesidades del desarrollo urbano con apego a los planes y a la normatividad y política ambientales.

En lo que se refiere a la tierra ejidal, se establece la posibilidad de asociación de ejidatarios e inversionistas para promover acciones de desarrollo urbano.

9. DEL CONTROL DE DESARROLLO URBANO

A fin de garantizar la aplicación de la normatividad urbana y del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos se incorpora en el dictamen un capítulo noveno relativo al control de desarrollo urbano.

Este capítulo establece diversas disposiciones para propiciar que las normas contenidas en la Ley, y en particular los planes y programas en materia de desarrollo urbano, sean cumplidos tanto por las autoridades de los tres ámbitos de gobierno como por los particulares.

En algunas disposiciones, como el artículo sesenta del proyecto, se consideró importante señalar que quienes propicien la ocupación irregular de las áreas y predios de los centros de población serán sujetos de las sanciones que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables. Lo anterior expresa el criterio de la Comisión de que estas conductas violentan el dispositivo legal contenido en este proyecto, y en particular propician la imposibilidad de garantizar la aplicación estricta de los planes y programas en la materia. Sin embargo, se reconoce que no es en la Ley propuesta donde se encuentran estas sanciones, ya que esto rebasaría su ámbito de regulación, pues en otros ordenamientos están ya previstas las medidas co-

rectivas en este sentido, por lo cual se hace la remisión a los mismos.

TRANSITORIOS

La nueva Ley incorpora una serie de modificaciones de carácter general que afectan la legislación local y la planeación del desarrollo urbano de las entidades. Por tanto, la legislación de éstas deberá adecuarse en un plazo de un año para permitir la aplicación de los mencionados ordenamientos generales modificados.

Sin duda hay precisiones importantes en la nueva Ley General de Asentamientos Humanos; sin embargo, no quisiera dejar de señalar algunos aspectos que han quedado pendientes.

Así, en materia de atribuciones generales se propone lo siguiente:

- Con el fin de fortalecer la vigencia de los planes locales de desarrollo urbano, sin vulnerar las atribuciones de las autoridades, se propone crear un órgano con funciones de *ombudsman*, ante el cual puedan acudir particulares y organizaciones sociales, y que emita recomendaciones públicas a las autoridades (de cualquier nivel de gobierno).

- La creación de procedimientos para que las autoridades locales reciban información oportuna y se les escuche en relación con las acciones federales en materia de desarrollo urbano.

- Normar las acciones, promociones e inversiones que se relacionen con el suelo de interés social, evitando la especulación excesiva por el crecimiento anárquico en la áreas periféricas de los centros urbanos. Destinar estímulos fiscales, tarifarios y crediticios para inducir el desarrollo urbano en este sentido.

- A efecto de superar la actual sobreregulación del desarrollo urbano, es conveniente que la Ley General establezca los criterios precisos que debe seguir la legislación local, a fin de evitar procedimientos administrativos excesivamente largos y complejos, tanto para inversionistas como para organizaciones sociales.

- Integrar en un solo plan de mejoramiento las determinaciones que se establecen para zonas decretadas como patrimonio histórico, y los usos de suelo compatibles, así como las restricciones precisas, mediante acuerdos de la Secretaría de Educación Pública con los municipios requeridos.

Para precisar la acción de las legislaciones estatales sería necesario:

- Reconocer a dichas legislaturas facultades más amplias que las que hasta ahora les ha otorgado la Ley General en sus diversas versiones, sin menoscabo de la atribuciones municipales en la materia.

En lo que se refiere a las atribuciones locales, el principal problema es establecer un adecuado equilibrio entre las de los ayuntamientos y las de los gobiernos de los estados, dejando un margen de acción a los congresos estatales.

Así, respecto a las atribuciones que otorga el artículo 115 constitucional a los municipios para aprobar sus planes de desarrollo urbano, se propone:

- Estudiar la posibilidad de que el congreso del estado intervenga en el procedimiento de aprobación, cuando el impacto de las acciones previstas rebase el territorio municipal respectivo.

- Establecer la posibilidad de que las leyes locales reglamenten el Dictamen de Congruencia, a fin de que el gobierno del estado o alguna otra instancia revise la compatibilidad entre los planes municipales y los estatales de desarrollo urbano y así evitar las políticas urbanas contrapuestas para los diferentes órdenes de gobierno.

- Disponer que en las conurbaciones internacionales la planeación del desarrollo urbano la realicen de manera conjunta los ayuntamientos respectivos y el gobierno del estado, sin que ello signifique la pérdida de la autonomía en todos los asuntos de la gestión urbana.

- Establecer la posibilidad de que, mediante convenios suscritos por iniciativa de los ayuntamientos, con la supervisión de los congresos locales, las atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano puedan ejercerlas de manera conjun-

ta las autoridades municipales y estatales, cuando no cuenten con los recursos para llevarlas acabo.

- En los casos de conurbación sería importante considerar la participación de los órganos legislativos ya sea para aprobar o ratificar los convenios correspondientes.

EL PROGRAMA DE 100 CIUDADES: ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO

Luis Javier Castro Castro

Las ciudades difícilmente pueden concebirse como simples soportes físicos de población y actividades económicas, ya que se han convertido en colosales plantas productivas cuya existencia es imprescindible para los modernos procesos productivos. De aquí que su desempeño macroeconómico condicione buena parte de nuestras actividades.

En este entorno, el presente trabajo pretende establecer las peculiaridades del Programa de 100 Ciudades como una estrategia que forma parte de la política de ordenamiento de la población y de sus actividades en el territorio.

Para la economía urbana, las ciudades son centros de ensamblaje, procesamiento, intercambio y distribución de bienes y servicios destinados a una población cuya dinámica de crecimiento responde al tamaño, las funciones, el desarrollo, la riqueza y la expansión de estas localidades.

En el panorama mundial, se comprueba que de 1950 a la fecha, la población urbana ha aumentado aproximadamente de 300 a 1 300 millones de personas, lo cual representa un incremento de aproximadamente 25 millones de nuevos habitantes por año en promedio.

En México el crecimiento poblacional en lo que va del presente siglo ha transformado el patrón de uso del suelo y propiciado la concentración demográfica y de actividades económicas en determinados puntos y regiones. De 1900 a 1990 la

población total se quintuplicó, al pasar de 13.6 a 81.2 millones de habitantes, mientras que la densidad se incrementó de 6.9 a 41.5 hab/km². Así, en 1990 México era el decimosegundo país más poblado del planeta y el tercero del Continente Americano.

La evolución urbana en el país ha sido notable. En 1900, uno de cada diez habitantes residía en las ciudades (localidades de 15 000 y más habitantes); mientras que aproximadamente una quinta parte de la población vivía en localidades mixtas (de 2 500 a 14 999 habitantes) y 71% en núcleos rurales (de menos de 2 500 habitantes). En 1990 los porcentajes cambiaron significativamente: la población residente en localidades urbanas fue de 57.4%, en las mixtas se concentró 13.9% y en las rurales 28.7 por ciento.

En este ámbito, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) es el principal centro de país, tanto en términos poblacionales como económicos, además de ser la sede del gobierno federal. En 1990 su población era de aproximadamente 15 millones de habitantes (18.1% del total nacional) y generaba un poco más de la cuarta parte del PIB nacional. En la actualidad su población representa dos veces la de las cuatro ciudades que le siguen en tamaño. Con tal concentración económico-demográfica, la ZMCM se ha convertido en una de las urbes más importantes del planeta.

No obstante el alto índice de primacía que caracteriza al Sistema Urbano Nacional, en los últimos años las ciudades de tamaño medio han mostrado un dinamismo importante, en términos demográficos, superior al de las grandes metrópolis nacionales. La tasa de crecimiento de estas ciudades en el periodo 1970-1990 fue de 3.53% anual, contra la experimentada por las grandes ciudades, que fue de 2.97 por ciento.

La década de los ochenta marca un periodo de cambios en las modalidades del crecimiento urbano de México. Las tendencias concentradoras comienzan a menguar, e incluso a revertirse en favor de un movimiento centrífugo que incluye la descentralización de la población y las actividades económicas de los grandes centros urbanos hacia sus regiones inmediatas. Ilustra

lo anterior el hecho de que el principal movimiento migratorio entre regiones en el periodo 1985-1990 es el de la región Centro a la región Centro-Norte, con 7.4% del total de migrantes interregionales.

Este proceso ha favorecido a las llamadas ciudades medias, aunque ha privilegiado a algunas que por sus economías de aglomeración o su ubicación estratégica han tenido la capacidad de aprovechar el momento descentralizador. Al respecto se puede argumentar que la forma cuantitativa y cualitativa en que la población se distribuye en el territorio responde a los cambios de la economía en general y de la tecnología de las comunicaciones y transportes, en particular.

De acuerdo con lo anterior, el desarrollo urbano del país puede entenderse a la luz de dos fenómenos con marcadas interrelaciones en cuanto a su origen y evolución: *a*] las disparidades en las ventajas competitivas regionales, y *b*] la consecuente concentración territorial de las actividades y de la población en un reducido número de sitios. Ambos fenómenos denotan el uso desequilibrado del territorio en cuanto a la distribución de las fuerzas productivas y su desarrollo.

Tal situación ha originado disparidades en los ritmos de acumulación, en el crecimiento de la renta y en la distribución y el consumo de mercancías, provocando desigualdades en la forma de satisfacer las necesidades de la población, es decir, una desigual distribución geográfica de las condiciones para la producción, circulación y consumo, que ha originado una heterogeneidad en la percepción de las rentas. Al respecto, es posible precisar que el problema a que se enfrenta el país en términos de crecimiento sectorial y ordenamiento territorial se centra en promover un crecimiento regional eficaz y equitativo de manera tal que se refuncionalice y se articule eficientemente el sistema nacional de asentamientos.

En este entorno, el desarrollo urbano contemporáneo implica—entre otras cosas— la relativa multiplicación de centros urbanos alternativos que experimenten procesos de urbanización ordenados y crecientes, es decir, ciudades que atraigan flujos migratorios y concentren actividades económicas suficientes.

A la luz de lo anterior se percibe que son grandes los retos que se presentan en el país en materia de desarrollo urbano; sin embargo, ha existido voluntad política para superarlos. Al respecto es conveniente recordar que la política urbano-regional en México, con carácter institucional para todo el país, data de unos 15 años, aproximadamente. Se formalizó en los años setenta, a partir de la Ley General de Asentamientos Humanos (1976) y con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978), este último en el sexenio de José López Portillo. Desde entonces han aparecido otros planes con los que se ha tratado de garantizar cierta continuidad en las estrategias urbano-regionales del país. Así, surge el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Es precisamente en la segunda mitad de esta administración federal cuando se elabora el Programa de 100 Ciudades, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

El propósito central de todas estas políticas, planes y programas ha sido el de guiar o encauzar el crecimiento urbano y cambiar la distribución de la población y de las actividades económicas entre ciudades y regiones con el fin de alcanzar ciertos objetivos económicos y sociales de corto, mediano y largo plazos.

En general, todos estos planes y programas se han orientado a estimular un patrón de desconcentración urbana en escala interregional, fundamentalmente mediante la desconcentración de la metrópoli principal, es decir, de la Ciudad de México hacia el resto del país.

Asimismo, ha estado implícito el interés por pasar de un patrón urbano muy concentrado a uno de mayor dispersión. De ahí que se insista en señalar el poco desarrollo de los niveles intermedios de la jerarquía urbana, y de ahí también el interés por impulsar a las ciudades que integran estos niveles.

Este tipo de política no es muy distinto de los que se han aplicado en otros países en vías de desarrollo, los cuales han puesto una gran atención al impulso de "polos de desarrollo" o más

recientemente al fortalecimiento de ciudades “medias secundarias”. En prácticamente todos los casos se busca aproximarse a un sistema de ciudades estructurado y jerarquizado, tipo lugar central, que facilite la difusión del desarrollo a las regiones o ciudades más atrasadas. Es precisamente en este ámbito de fortalecimiento de los niveles urbanos intermedios, donde se puede ubicar el Programa de 100 Ciudades.

Dicho Programa tiene por objetivo promover el desarrollo de ciudades medias de manera que coadyuven a eliminar gradualmente las diseconomías de escala y aglomeración, así como el deterioro de la calidad de vida originado por las tendencias concentradoras. Se busca, asimismo, fortalecer ciudades alternativas a las grandes metrópolis a partir de inversiones directas en rubros básicos del desarrollo urbano, tales como: regulación del uso del suelo; suelo urbano y reservas territoriales; vialidad y transporte; atención a aspectos ambientales y renovación urbana de los centros de las ciudades. Se desea que este grupo de ciudades operen con mayor eficiencia y puedan atraer un mayor volumen de inversión productiva, incidiendo así en el empleo y el producto, premisa básica para otorgar permanencia y continuidad al desarrollo urbano local.

El Programa se sustenta en cuatro líneas para asegurar su operación eficiente:

1] Consolidar la coordinación entre los tres niveles de gobierno en el marco de los Convenios de Desarrollo Social.

2] Promover una acción coordinada de las dependencias federales vinculadas al desarrollo urbano.

3] Contribuir al fortalecimiento y promoción de los equipos locales de desarrollo urbano mediante acciones de asistencia técnica, capacitación y asignación de recursos.

4] Fortalecer las instancias de participación de la sociedad en todas las fases del proceso de desarrollo urbano.

Por otra parte, también se espera que los ajustes macroeconómicos incidan favorablemente en el producto, el empleo y la renta per cápita, y que a partir del aliento a la inversión privada y de la eficiente y equitativa inversión pública se promueva un

patrón de desarrollo y distribución poblacional que elimine gradualmente los desequilibrios regionales.

El Programa se concibe —entonces— como una estrategia orientada a influir en el ordenamiento territorial del país a fin de consolidar una distribución más equilibrada de la población y de las actividades en el territorio nacional. Por tanto, es un esfuerzo racional ante los retos que actualmente plantea el desarrollo urbano del país y las modificaciones estructurales en los ámbitos político y económico.

A pesar de que contempla un número considerable de localidades, el Programa es en principio selectivo, porque excluye grandes zonas metropolitanas y a un importante número de localidades pequeñas, tanto urbanas como rurales. En este sentido se considera que ciertas acciones diferenciales en las 100 Ciudades podría ser eficaz, dado que estas localidades no son iguales en sus atributos demográficos, económicos, culturales y políticos. Esto no significa que las estrategias nacionales de desarrollo urbano dejen de atender a las localidades que excluye el Programa de 100 Ciudades, puesto que este último debe entenderse como un elemento estratégico integrante de la política general de ordenamiento territorial.

De esta estrategia de fortalecimiento, así como de las precedentes, vale la pena destacar tres aspectos a fin de establecer las peculiaridades de la primera: *a*] el patrón-objetivo de asentamientos urbanos que se pretende alcanzar; *b*] los impulsos sectoriales que están explícitos, y *c*] el número de ciudades medias prioritarias.

a] El patrón-objetivo. Las diferentes estrategias territoriales elaboradas desde 1976 han pretendido ser integrales, es decir, proponen políticas específicas para cada tamaño de ciudad. En primer lugar, las estrategias para la Ciudad de México y otras grandes ciudades buscaban desalentar, controlar, ordenar o regular su crecimiento, al tiempo que proponían la desconcentración de actividades y servicios. En segundo lugar, para los niveles urbanos intermedios se sugería promover, impulsar o desarrollar sistemas urbano-regionales o ciudades medias, tanto desde el punto de vista de un sector económico específico (por ejem-

plo industria), como desde la perspectiva de centros prestadores de servicios (funciones de lugar central). En tercer término, en el nivel más bajo de la jerarquía urbana se buscaba estimular centros de apoyo o de servicios para las actividades agropecuarias, con lo que se pretendía lograr una integración urbano-rural.

Es claro que se buscaba un patrón-objetivo de asentamientos en el que la jerarquía urbana estuviera bien proporcionada en cuanto al número de ciudades; para ello se consideraban acciones para todos los rangos-tamaño. En este sentido, sobresalían las ciudades medias como importantes centros prestadores de servicios y concentradores de actividades económicas. Además se intentó establecer una amplia vinculación entre las ciudades y sus áreas de influencia, objetivo que se basó en propuestas de sistemas de transporte y comunicación interurbana o corredores de desarrollo y enlaces interregionales.

El Programa de 100 Ciudades concede ahora mayor importancia a las ciudades medias en las que la apertura comercial pueda tener un mayor efecto, a fin de que se constituyan en las receptoras y difusoras del futuro crecimiento económico y social. El objetivo central es impulsar los niveles urbanos intermedios como parte de una estrategia para desalentar la migración a las grandes zonas metropolitanas.

b) Los impulsos sectoriales. Desde el primer plan de desarrollo urbano la estrategia de fortalecimiento de ciudades intermedias tuvo como base el impulso sectorial, sobre todo de la actividad industrial. En el plan de 1978 se estableció la necesidad de estimular centros industriales; en 1984 los estímulos sectoriales se ampliaron y se determinaron ciudades con impulsos industriales, turísticos y agropecuarios; en 1990 se siguió la línea de los impulsos industriales y turísticos, aunque en varios casos no se habló de ciudades individuales sino de zonas o corredores económicos.

Esta estrategia de base industrial tenía en gran medida una correspondencia con otros planes sectoriales, como los de Desarrollo Industrial y Turístico, en los cuales se especificaba de manera más amplia el tipo de impulso o desarrollo sectorial que se buscaba en cada región y ciudad.

Uno de los principales inconvenientes de estos cruces entre sectores económicos y, por tanto, entre diferentes esferas de acción política, fue la dependencia que el sector urbano-regional tenía de la acción o inacción de los demás sectores económicos para el logro de sus objetivos territoriales. En otras palabras, la política urbano-regional tenía fuera de su control los mecanismos directos que garantizaran el desarrollo de actividades productivas en los lugares prioritarios.

El Programa de 100 Ciudades se sale de este modelo de impulso sectorial al desarrollo urbano, ya que en sus líneas de acción básicas no incorpora estímulos sectoriales para ciudades específicas. Más bien, plantea que ante los cambios y tendencias recientes y ante los inminentes flujos migratorios hacia las zonas urbanas donde los ajustes macroeconómicos tengan un mayor efecto, se enfrentarán dos retos: la necesidad de cubrir los rezagos en infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en dichas ciudades, y prever la oferta de estos satisfactores para responder a las futuras demandas (inversiones en planta productiva, crecimiento de población y migraciones).

De esta manera, se aprecian dos aspectos importantes. Primero, el *Programa* está orientado fundamentalmente a mejorar la estructura urbana mediante la concentración de esfuerzos en materia de infraestructura y administración urbana eficiente. Segundo, estos campos de acción son ampliamente acordes con la esfera de competencia de la Secretaría de Desarrollo Social, lo que minimiza el problema de que sus objetivos estén condicionados o sujetos a la acción de otros sectores de la administración pública federal.

c] Número de ciudades prioritarias. Uno de los aspectos sobresalientes en las estrategias urbano-regionales de los últimos quince años es que cada vez hay un número mayor de ciudades prioritarias de impulso. Aunque en el plan de 1978 se incluían 78 ciudades, únicamente 38 eran de impulso. En 1984 el plan enlistaba un total de 59, aunque de ellas sólo 41 eran de impulso. En 1990 el programa correspondiente consideraba 84 ciudades, pero solamente 60 eran de impulso. Finalmente, en el Programa de 100 Ciudades, todas se consideran como cen-

tros de impulso y de difusión del crecimiento. Naturalmente que este último aspecto está muy condicionado a la disponibilidad de recursos financieros; en la medida en que éstos sean escasos, será necesario ser selectivos. Y, a sus vez, para ser selectivos en términos de cuáles ciudades tienen mayores necesidades es fundamental contar con rigurosos diagnósticos urbano-regionales. Es decir, en el momento de aplicar la política habrá ciudades que presenten más rezagos que otras, por lo que, independientemente de su población, deberán alcanzarse ciertos niveles básicos en materia de infraestructura.

Por tanto, una política nacional para mejorar la capacidad de las ciudades para absorber cambios y aprovechar oportunidades deberá considerar la existencia de múltiples diferencias interurbanas e interregionales, así como las ventajas de intervenir o no y de dirigir acciones a determinados tipos o grupos de ciudades que, por su tamaño o especialización, son más vulnerables u ofrecen un mayor potencial de desarrollo.

Desde el punto de vista microeconómico (de los costos-beneficios derivados de las decisiones y comportamientos de los factores de la producción) son muchas las externalidades que se generan en un sistema de ciudades: economías o deseconomías en la producción, congestiónamiento y “cuellos de botella” por existencia sobrada o ausencia de factores en un momento y lugar determinados, o bien por falta de recursos financieros o sobreinversión del sector público.

Al respecto cabe señalar que en un sistema de marcada competencia con un sistema urbano que cuenta con un número elevado de ciudades de diferente tamaño y funciones, es factible eliminar tales externalidades. Es decir, los productores y consumidores en conjunto podrían establecer tamaños de ciudad “óptimos” o en equilibrio, al buscar maximizar su nivel de utilidad, dado que algunas ciudades ofrecen, por su tamaño y recursos, una localización ventajosa para ciertas actividades. En una economía de mercado, las deseconomías o costos de los factores harán reaccionar a los productores individuales, por lo que ellos tomarían decisiones locacionales acordes. Por tanto, en este escenario no sería necesario aplicar políticas pa-

ra corregir la distribución de la población en general o los factores de la producción en particular, ya que los desequilibrios tenderían a regularse por medio del mercado.

Lo anterior permite concluir este trabajo reconociendo que a pesar de los elevados riesgos y costos que podría tener una política de ordenamiento territorial y de transferencia de recursos, hay al menos dos argumentos extraeconómicos suficientes para proponer una política de localización o distribución de la población y de ordenamiento territorial.

1] Un argumento sociocultural en un entorno de múltiples identidades regionales implica buscar el arraigo de la población en sus lugares de origen; para ello es necesario reducir las diferencias interregionales en los niveles de vida y en las oportunidades de trabajo mediante transferencias de recursos, pues las ventajas comparativas regionales cambian con el tiempo.

2] Un argumento de política que se refiere a los efectos concentradores derivados de las estrategias sectoriales orientadas al crecimiento económico nacional. En este sentido se busca detener, limitar o revertir la concentración de la población en las grandes zonas metropolitanas del país. Se trata aquí de corregir los efectos adversos de las políticas nacionales de crecimiento económico que, en principio, son de carácter no espacial, pero implícitamente privilegian la concentración metropolitana.

En congruencia con lo anterior, una política nacional explícitamente urbana como el Programa de 100 Ciudades constituye, por tanto, una acción institucional para responder a cambios exógenos (económicos y políticos) cuyos efectos en algunos sectores, regiones y grupos de ciudades pueden ser benéficos, puesto que el objetivo principal de la política en materia de desarrollo urbano es promover que los beneficios del desarrollo se repartan equitativamente a partir de maximizar el uso eficiente del territorio.

CIUDADES Y MUNICIPIOS: SU NECESARIA INCLUSIÓN EN LA AGENDA DE LOS NOVENTA

Alicia Ziccardi

I. TERRITORIO Y CALIDAD DE VIDA

El territorio mexicano se ha transformado rápida y profundamente. Los procesos de globalización de la economía, de reforma del Estado, de democratización política han provocado modificaciones importantes en su sociedad, gobierno y territorio. Las regiones, las ciudades, los municipios son sociedades y espacios cualitativamente diferentes de aquellos en que se apoyaron los análisis de los setenta y los ochenta, y a partir de los cuales se formularon las políticas territoriales.

Las políticas urbano-regionales son una parte fundamental de las políticas sociales que en América Latina, y en México en particular, se idearon para contrarrestar las profundas desigualdades que generó el desarrollo económico. A partir de la década de los setenta, se creó un sistema institucional de planeación territorial y varios organismos encargados de la producción y distribución de bienes urbanos. La creación de instancias gubernamentales tales como la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, convertida más tarde en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de la cual hoy conserva algunas de sus funciones la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), y la creación de organismos tripartitas de vivienda (el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, Infonavit; Fondo de la Vivienda del ISSSTE, FOVISSSTE), o posteriormente de apoyo a la producción de vivienda popular para no asalariados (Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Fonahpo, y

los organismos estatales de vivienda), la experiencia de Renovación Habitacional Popular como organismo encargado de la reconstrucción de vivienda después de los sismos de 1985, la descentralización de los servicios de agua potable a los estados y municipios, fueron algunas de las experiencias que desplegó un Estado corporativo intervencionista y regulador del espacio. En varias evaluaciones se han contabilizado ya sus aciertos y sus errores.¹ Pero los noventa han exigido una redefinición profunda de las políticas urbano-regionales que las instituciones gubernamentales han iniciado los últimos años, y sobre las que aún no se ha emprendido una reflexión sistemática.

La creación de la Sedesol y del SAR, las diferentes y sucesivas modificaciones a las formas de operación del Infonavit y el FOVISSSTE, el desmantelamiento del Fonhapo, los primeros intentos de privatizar los servicios de agua potable, las concesiones a empresarios privados para construir y operar carreteras, la desregulación de los usos del suelo en la Ciudad de México, no parecen ser acciones insertas en claras directrices de política social.

Por ello, a pesar de que hay quienes contabilizan los éxitos a partir de los indicadores cuantitativos, está sin duda pendiente la tarea de formular una nueva política urbano-regional capaz de atender las demandas de la ciudadanía por una mejor calidad de vida. En este sentido, existe una amplia coincidencia de que un efecto directo de la aplicación de las políticas económicas neoliberales es la agudización de las desigualdades regionales, inter e intraurbanas. Así, en México, simplificando de manera extrema la realidad, tenemos un norte rico y un sur pobre, o varias ciudades en el interior de nuestras metrópolis o de las ciudades medias donde algunos disfrutaban de excelentes equipamientos y viviendas con niveles equivalentes a cualquier metrópoli internacional, pero donde también proliferan miles de vecindades y colonias populares, en las que sobreviven en la pobreza, la precariedad y el hacinamiento millones de mexicanos.

¹ Un balance general puede hallarse en Gustavo Garza (1990).

La magnitud de las desigualdades generadas en este fin de siglo por las leyes de la economía es tal, que los urbanistas estadounidenses y europeos han acuñado expresiones tales como “ciudades divididas, fragmentadas, segregadas” (Faisntein, Susan *et al.*, 1992; Jacobs, Brian, 1992) para referirse a las ciudades de la posmodernidad. Pero en esos países existe hoy una gran preocupación por transformar el aparato del Estado a fin de que pueda ser más eficiente y equitativo y, en relación con las políticas urbano-regionales, se expresa un gran interés por formular nuevas instituciones e instrumentos, crear nuevas formas de relación entre el Estado, el capital privado y la sociedad; en fin, trabajar colectivamente gobierno, empresas y ciudadanía a fin de contrarrestar los efectos negativos del modelo económico adoptado en la calidad de vida de los sectores populares.

Claro que para realizar este tipo de esfuerzos hay que tener una actitud crítica y a la vez propositiva, que reconozca la existencia del saber y la experiencia de los profesionales y los técnicos que, desde distintas disciplinas, se han dedicado a conocer en profundidad el territorio y la sociedad de su país. Y que, junto con las directrices de las políticas económicas y los lineamientos que emanan de las recomendaciones de los organismos internacionales sobre cómo atender las situaciones de extrema pobreza, se otorgue mayor importancia a los diagnósticos realizados en el país, tanto a los análisis socioeconómicos de tipo cuantitativo (por ejemplo, Conapo, 1993) como los cualitativos, que han realizado las instituciones académicas.

En las páginas siguientes trataremos de aportar algunas ideas y premisas generales que contribuyan a la reflexión, a la crítica y a la elaboración de una nueva política urbano-regional con componentes innovadores. El orden será el siguiente:

1] Las transformaciones espaciales que se advierten en algunas ciudades mexicanas, en la última década de este siglo, como consecuencia de los efectos de los procesos de globalización de la economía y la aplicación de políticas económicas neoliberales.

2] Las implicaciones de estas transformaciones en los procesos de gestión del territorio que protagonizan el gobierno (sus instituciones) y la sociedad nacional y local.

3] El estudio de la realidad local, el municipio, como unidad de análisis en la formulación de nuevas políticas urbano-regionales.

II. DOS TRANSFORMACIONES EN LA CONFORMACIÓN ESPACIAL

Sin lugar a dudas las transformaciones del territorio mexicano requieren un profundo análisis que no sólo considere los procesos de redistribución de la población sino el conjunto de cambios económicos, sociales y políticos que se advierten en las sociedades locales. Sin embargo, se han identificado determinados procesos de carácter más general, a partir de los cuales se puede enriquecer el análisis inicial.

En particular, nos referimos a los procesos de contraurbanización y de transformación de los patrones y ritmo del desarrollo urbano.

Contraurbanización o inversión de la polarización: el crecimiento de las ciudades medias o secundarias

Al estudiar las transformaciones territoriales de la última década Adrián Aguilar, Boris Graizbord y Álvaro Sánchez (1992) afirman que de 1980 a 1990, tanto en términos absolutos como relativos, la población de las ciudades secundarias creció más que la de las tres grandes áreas metropolitanas (México, Guadalajara y Monterrey): “De hecho, las ciudades secundarias experimentaron transformaciones de su base económica y de su perfil sociodemográfico, en tanto que la metrópoli nacional vio reducida su participación en la actividad económica del país (tanto industrial como comercial), de tal suerte que ahora es difícil asociar ingreso y empleo directamente a ésta, y pobreza y desempleo a las primeras” (p. 10).

Es decir, se está dando lo que Richardson (1980) llamó “inversión de la polarización”, para describir los procesos por los cuales las ciudades más grandes de un país comienzan a crecer

más lentamente que las ciudades intermedias. Esta comprobación va en la misma dirección de lo que Champion (1992) identificó como “contraurbanización”, para referirse a “la cambiante distribución de la población en todos los niveles básicos del sistema urbano: de unidades metropolitanas a áreas periféricas; de grandes zonas metropolitanas a pequeñas; y de las regiones más urbanizadas a las menos habitadas” (pp. 12-13).

De esta forma, las predicciones de que a fin de siglo la Ciudad de México llegaría a 25 millones de habitantes son ya poco sostenibles, a juzgar por los datos del censo de 1990 que indican que el área metropolitana de la Ciudad de México cuenta con 15.8 millones de habitantes y que de 1980 a 1990 creció 3% anual, mientras que de 1940 a 1980 lo hizo en 5.6 por ciento.

Sin embargo, hay posiciones no coincidentes entre quienes dicen que se puede registrar un verdadero cambio en el patrón de asentamiento urbano del país (Perló, Manuel, 1987) y entre quienes consideran que la disminución de las megaciudades es más aparente que real (Gilbert, Alan, 1994, p. 48), o que la contrapartida de la pérdida de población en la ciudad central, en el caso de la Ciudad de México, es la expansión de la periferia en los municipios metropolitanos (Eibenshultz, Roberto, 1994).

Un argumento que suele manejarse para explicar el porqué de esta inversión de la polarización es que se trata de un efecto de la recesión económica y la aplicación de los paquetes de ajuste estructural. En algunos países la inversión de la polarización en los ochenta estuvo directamente asociada con el endeudamiento. Los organismos financieros internacionales exigieron a los países deudores un nuevo modelo neoliberal basado en la reducción del gasto público, la privatización de la economía, la apertura comercial y el estímulo de las exportaciones. Junto con todo esto se redujo la importancia de la producción industrial en el conjunto de la economía.

En el periodo de industrialización por sustitución de importaciones, las grandes ciudades fueron el espacio de concentración de las fábricas, la mano de obra, la infraestructura, el mercado. La primacía urbana, es decir, el hecho de que una ciudad

concentrara las actividades industriales, económicas y sociales más importantes, fue el rasgo más distintivo de la industrialización en América Latina. En México ese papel le correspondió a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Hoy, se advierten grandes transformaciones en muchos procesos productivos. La flexibilización de la producción ya no requiere de las ventajas locacionales de la concentración, lo cual permite que las ciudades compitan entre sí por la instalación de plantas que realizan partes de un producto. Como consecuencia, se produce un proceso de desindustrialización de las grandes ciudades, las cuales, y en contrapartida, desarrollan un mayor número de actividades propias del terciario, tanto del moderno (vinculadas a la informática, al comercio y las finanzas nacionales e internacionales) como del informal. Precisamente, la expansión del comercio ambulante debe considerarse como un efecto directo de la aplicación de los modelos neoliberales que generan diferentes tipos de conflictos alrededor del uso y la apropiación del espacio urbano.

Entre las consecuencias de las transformaciones económicas recientes se advierte una caída del empleo industrial, el que según Gustavo Garza (1991) disminuyó 25% de 1980 a 1988 en la Ciudad de México y también en la ciudad de Monterrey. El gobierno de la capital no oculta su preocupación por la pérdida de empleos industriales, lo cual lo ha llevado a formular programas de estímulo a la instalación de industrias (no contaminantes ni de alto consumo de agua), generadoras de empleo urbano (Beristáin, Javier, 1993).

Las ciudades medias o secundarias son los espacios urbanos receptores de la maquila, del turismo, de las agroindustrias, etc. Allí es donde hoy se encuentran las mayores opciones de empleo y por ello la población emigra hacia ellas. Pero debe señalarse que, de no aplicarse una clara política urbana en esas ciudades, se repetirá el patrón de asentamiento de las grandes ciudades: una ciudad central con condiciones de habitabilidad aceptables y con verdaderos enclaves de riqueza, y una periferia pobre donde los trabajadores viven soportando condiciones de vida paupérrimas.

*La disminución del ritmo de crecimiento urbano
y los cambios en los patrones migratorios*

Alan Gilbert (1993), al realizar un análisis internacional de los grandes movimientos poblacionales y los cambios espaciales, llega a la conclusión de que, en América Latina y en el Medio Oriente, el ritmo de urbanización ha disminuido mientras que en África y Asia del Sur continúa aumentando, creciendo su población urbana en la pobreza y con una administración urbana precaria para enfrentar los efectos negativos que generan estos procesos.

Es decir, las regiones menos urbanizadas soportan un flujo de población más intenso hacia las ciudades, mientras que las más urbanizadas experimentan una disminución de la migración rural-urbana.

En América Latina la caída de las tasas de fertilidad lleva a que el crecimiento natural haya disminuido. Y, adicionalmente, existe una correlación negativa que indica que cuanto más próspero es un país (y en consecuencia más urbano), tanto más lento es el ritmo de desarrollo urbano. También se afirma que en diferentes países de América Latina la crisis de los ochenta ha detenido la migración campo-ciudad. La tesis de la racionalidad, de que la ciudad ya no ofrece alternativas laborales mejores, es la que triunfa.

En México algunos autores han tratado la cuestión de los efectos que tienen actualmente los procesos migratorios, y al respecto se afirma que la escasez de empleo urbano contribuye a fortalecer los vínculos urbanos-rurales, porque los migrantes conservan su base en las comunidades rurales y expresan su intención de ayudar a la familia y de regresar al lugar del que partieron. La actual migración, a diferencia de la de los cuarenta, que se caracterizó por debilitar al sector rural, parece que tiende a fortalecerlo. Una de las principales características de la migración, particularmente la internacional dirigida a Estados Unidos, es que cuando pueden envían remesas de dinero y con ello logran mantener a las familias en su lugar de origen. Por otra parte, el avance de los sistemas de trans-

porte contribuye a modificar el comportamiento migratorio, acorta las distancias y los tiempos, y la vida rural está mucho más cerca e influenciada por las ciudades. Cada día la población rural migra más a las ciudades medias o a otras metrópolis, y en menor medida a la Ciudad de México, donde ya es muy difícil, para el que migra por primera vez, lograr una oportunidad de empleo y un lugar donde vivir. Arroyo y Chavarín (1993), al referirse al occidente de México sostienen que mientras antes los migrantes que llegaban a Guadalajara eran de origen rural, ahora sobresalen los originarios de la Ciudad de México, del Pacífico Norte, de la zona norte y en general de las grandes ciudades.

Todos estos cambios han transformado significativamente el mapa del país y las políticas urbano-regionales deben necesariamente someterse a una reformulación profunda y sistemática a fin de que logren efectivamente los fines para los que se les incorporó en la agenda gubernamental.

III. LA DESCENTRALIZACIÓN NO ES UNA CUESTIÓN DE MÉTODO

Hace ya una década Jordi Borja (1984) publicó en México un artículo que incidió marcadamente en los investigadores, que adoptaron entusiastas ideas descentralizadoras. El trabajo se titula: "Descentralización: una cuestión de método", y en él Borja, luego de presentar un análisis histórico de la evolución del Estado en Europa, ofrece algunas ideas más bien instrumentales sobre la forma de concretar un proceso descentralizador a partir de introducir transformaciones en el interior de las instituciones y de las políticas gubernamentales. Hoy, parafraseando aquel importante trabajo, podemos decir que la descentralización en México "no es una cuestión de método", es una consecuencia directa de los procesos de globalización de la economía, de modelos económicos neoliberales y de las decisiones del capital en materia de inversión. Es decir, si bien efectivamente se asiste a un proceso, por lo menos desconcentrador, de recursos y población, el mismo no puede atribuirse

a la eficacia de la planeación institucional del territorio. Por el contrario, coincidimos con Gilbert (1993) cuando dice que la gran paradoja es que la planificación regional ha ayudado muy poco a invertir la polarización. No hay duda de que *la desconcentración económica y poblacional ocurre cuando la planificación está más débil*.

En México es a mediados de los ochenta cuando se inicia la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos locales y se promueven las privatizaciones en el suministro de los servicios públicos (agua, recolección de basura, transporte). Pero la desconcentración industrial, por ejemplo, no es un efecto de la planeación territorial, de la observancia y aplicación de planes y programas de gobierno. Se ha dado una cierta reorientación de la inversión pública para favorecer, desde inicios de la década pasada, a las zonas petroleras, a la frontera norte (hoy reforzada por la firma del TLC) y a las ciudades receptoras de las actividades del capital extranjero (por ejemplo, la maquila o el turismo). También, como se dijo, en la Ciudad de México ha existido una clara política de desestímulo a la localización industrial. Pero los procesos de desconcentración económica y poblacional deben atribuirse, al igual que en otros países del mundo, a las leyes de la economía mundial: en particular, a los procesos de flexibilización de la producción propios del posfordismo, que no requieren de la concentración de infraestructura y mano de obra que exige la industria manufacturera. Esto refuerza la idea de la preeminencia de la política económica en las políticas públicas y de que la dimensión territorial o espacial no ocupa un papel central en ellas.

El proceso desconcentrador en sí mismo no puede evaluarse positivamente si se tiene en cuenta que ha contribuido a profundizar las desigualdades regionales en el país, ya que el corolario fue: un norte cada vez más industrializado e integrado a la economía nacional e internacional y un sur cada vez más pobre. Pero si bien no puede atribuirse la desconcentración económica y poblacional a la planeación normativa y global que llevó a cabo la SAHOP-SEDUE, debe aceptarse que existió un deliberado intento de poner freno a la concentración económica (in-

dustrial) en la ciudad de México. Límites ecológicos (el alto índice de contaminación atmosférica, la escasez de agua, los problemas de saturación del espacio, la precariedad y el deterioro de la infraestructura) fueron argumentos suficientes para desestimular la inversión privada en la industria y estimular el desarrollo de actividades del sector terciario en la capital del país (Beristáin, Javier, 1993). Así se advierte que en los últimos años el subsidio federal al Distrito Federal disminuyó significativamente y se puso en marcha un proceso de saneamiento de sus finanzas y de endeudamiento controlado que ha permitido al gobierno de la ciudad inaugurar una administración urbana diferente.

Por otra parte, algunas ciudades medias, cuyo número ha ido variando de 80 a 90 y a más de 100, según los cambiantes criterios que se han adoptado para definir las, han recibido una atención particular por medio del Programa de 100 Ciudades de la Sedesol. Sin embargo, es muy difícil medir la eficacia de estas políticas dirigidas a ciudades que forman parte de un universo delimitado por criterios poco claros.

Por otra parte, no se trata solamente de un problema de inversión pública sino que, como señalan varios autores (Jacobs, Brian, 1992; Fainstein, Susan *et al.*, 1992), las ciudades no son receptoras pasivas del cambio. Las empresas locales desempeñan un papel predominante y la producción flexible encuentra límites en el propio tejido económico y social. Hoy se entretejen entre países y entre regiones nuevas redes de localización industrial. Por ello, las macropolíticas económicas y los lineamientos territoriales tienen efectos diferenciales en cada una de las ciudades y las regiones receptoras de los procesos de modernización económica. Por ejemplo, les corresponde a las grandes ciudades, en el caso de México, a su capital, asumir los papeles propios de una "global city", un espacio que debe cumplir las funciones de articular la economía nacional a la internacional. Los procesos de desindustrialización y terciarización (formal e informal) de su economía, el saneamiento de sus finanzas mediante una mayor captación fiscal y la disminución de los subsidios a los servicios, la construcción de infraestruc-

tura y equipamientos que exige la creciente inversión inmobiliaria privada, transforman y a la vez se readecuan a los efectos de la economía urbana local (cf. Ziccardi, Alicia, 1993).

Estas tendencias muy generales deben observarse en las regiones, las ciudades y los espacios locales (los municipios). Pensamos que el análisis municipal es sumamente importante si se contempla redefinir la política territorial, puesto que en estos límites político-administrativos que define el espacio local es donde se relaciona la sociedad y el gobierno, es donde se lleva a cabo uno de los momentos más importantes de las políticas urbano-regionales: la gestión de los bienes y servicios urbanos.

IV. EL MUNICIPIO EN LA MIRA

Una forma de analizar las transformaciones recientes de la sociedad y el territorio en México consiste en privilegiar el espacio local, en particular el municipio.

En este sentido, el proyecto descentralizador del Estado mexicano se expresó en 1983 con las modificaciones al artículo 115 constitucional. Con ello se transfirieron las responsabilidades de la administración (recaudación fiscal), la planeación urbana y la gestión del territorio (suministro de servicios como agua, recolección de basura y mantenimiento de espacios verdes) a las autoridades locales, el Ejecutivo y el Ayuntamiento.

Sin embargo, como es sabido, a diez años de la reforma es poco lo avanzado en términos de reconocer que es en los municipios donde deben formularse y aplicarse las políticas urbanas. Existe ya una amplia normatividad federal, y en algunos casos estatal; por ello parece que ha llegado el momento de considerar la otra cara de la descentralización: el fortalecimiento municipal. Los recursos traspasados al nivel local, a partir de lineamientos generales de las políticas económica, territorial, ecológica y social (educación, salud) pueden contribuir a mejorar significativamente las condiciones de vida que ofrecen las ciudades. Pero es cierto que la heterogeneidad

municipal, en principio, señala fuertes límites a la manera de lograr ese objetivo en uno o varios municipios. De todas formas, la centralización ha provocado tal nivel de desigualdad territorial y social, que apostar a un proceso descentralizador parece ser una decisión racional.

Por otra parte, las modificaciones a la Ley de Asentamientos Humanos, en 1993, persiguen precisamente fortalecer las instancias de decisión municipal, lo que se señala explícitamente en varios de sus apartados. Pero con la nueva legislación no deben repetirse errores del pasado, en particular el relacionado con el hecho de que el municipio en México es una realidad económica, social, territorial, administrativa y política singular. Es decir, ninguna legislación, normatividad o reglamentación puede aplicarse de la misma manera en todos y cada uno de los municipios, incluso de un mismo estado. Por ello creemos que es importante incorporar algunas premisas para el análisis de la realidad municipal que se consideren desde el diseño de las políticas públicas.

i] La heterogeneidad municipal

México tiene 2 392 municipios (1994). El territorio nacional es de 1 967 183 km² y 1 090 municipios cuentan con menos de 200 km², mientras que 436 exceden los 1 000 km² (Martinetta Cabañas, Gustavo, 1993). En 1992 se evaluaba que aproximadamente unos 200 municipios contaban con un grado de desarrollo relativamente alto, mientras que más de la mitad tenían problemas de emigración y no pasaban la media nacional de los mínimos de bienestar. Un solo estado, Oaxaca, tiene 570 municipios en los que predomina población indígena, mientras que un estado del norte del país, Baja California, tiene sólo cuatro municipios que presentan gran dinamismo económico.

Así, tenemos municipios urbanos (metropolitanos, ciudades medias, pequeñas ciudades) rurales e indígenas; con una hacienda local rica o con recursos propios para administrar su territorio o en la más absoluta pobreza; con sociedades muy participativas o fuertemente controladas por caciques locales.

Un excelente trabajo del Consejo Nacional de Población (Conapo, 1993), con base en el Censo de 1990, indica que sólo 132 municipios (5.5%) del país presentan un índice muy bajo de marginación, pero en ese 13.1% del territorio nacional viven 35 493 640 personas; a esto se agregan 656 municipios (27.3%) que presentan un índice de marginación social bajo y 462 medio (19.2%). En contrapartida, 812 municipios presentan un alto grado de marginación (33.8%) y 341 muy alto (14.2%), lo cual representa una población de 10 336 786 y 3 417 009 habitantes respectivamente.

Los contrastes en que vive la población en México no sólo se advierten por estados y municipios. El caso más claro es la Ciudad de México, espacio de la modernidad, que ofrece condiciones de vida insuperables para las élites, un hábitat adecuado para sus capas medias y precariedad, hacinamiento, deterioro y escasez de bienes y servicios para millones de trabajadores.

Todo esto indica que trabajar en escala local exige un esfuerzo de profundidad en el análisis, rigor en el diagnóstico y creatividad en la concepción de las políticas urbano-regionales.

ii) *Debilidad municipal*

En las relaciones intergubernamentales el municipio, por lo general, aparece como una instancia de gobierno débil para gestionar recursos, promover proyectos, reclamar apoyos y actuar como gestor (ante los gobiernos estatal y federal) de las demandas de la ciudadanía que lo eligió. Es decir, sus funciones de administración están limitadas y la cuestión es aún más complicada cuando se trata de experiencias de cohabitación, donde el presidente municipal es de un partido político y el gobierno del estado está en manos de un representante de otro. En estos casos no sólo suele haber debilidad sino también conflicto.

Un indicador importante para medir la capacidad de desempeño de los gobiernos municipales son las participaciones federales, las cuales se distribuyen de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal. La relación de 80% de los recursos para la federación, 17% para los estados y 3% para los municipios

es marcadamente inequitativa. Pero los problemas de las finanzas públicas son muchos y difíciles de analizar. Por ejemplo, algunos estados (y en éstos unos pocos municipios) son claramente favorecidos en la distribución de recursos federales. Así, se estima que de 1986 a 1989 sólo cinco estados (Estado de México, Tabasco, Veracruz, Jalisco y Nuevo León) y el Distrito Federal recibieron más de 50% de las participaciones federales; sin duda resalta la capital del país, que recibe alrededor de 20% de este monto, si bien debe aclararse que este pequeño territorio recauda la mayor parte de los impuestos federales (cf. *artículo 115*, 1993). Esto se complementa con el hecho de que, en 1989, para 19 estados del país (entre los que se encuentran los de las fronteras norte y sur) los ingresos por participaciones representan más de 70% del total de sus ingresos.

Según Alfonso Osegueda Cruz (1993) la distribución de recursos en los estados suele ser también poco equitativa. Por ejemplo, en Veracruz, una de las entidades que reciben mayores montos por participaciones federales, en 1989, cinco municipios concentraban 39% de los recursos: puertos de Veracruz y Coatzacoalcos, Jalapa (la capital) y dos ciudades medias, Orizaba y Córdoba.

iii] *Preeminencia del Ejecutivo local*

En los municipios de México la estructura administrativa y política se centraliza en la figura del presidente municipal, el cual es elegido con el voto de los ciudadanos. Esto es particularmente importante porque a nivel del Ejecutivo local se advierte una abrumadora mayoría de miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI), aunque en los últimos años, con la aplicación de las cláusulas de gobernabilidad, los demás partidos tienen la posibilidad de estar presentes en el Ayuntamiento por regidores de representación proporcional. Así, en abril de 1994, de un total de 2 392 municipios, 2 154 estaban en manos del PRI, 103 del Partido Acción Nacional (PAN), 85 del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 14 del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), 9 del Partido Au-

téntico de la Revolución Mexicana (PARM), 6 del Partido Popular Socialista (PPS), 2 del Partido del Trabajo (PT), 6 de otros y 11 en manos de consejos municipales (Cf. Ibarra, Guillermo, 1994). En cuanto a la composición de los congresos locales, en 1993, en 500 municipios el PRI tenía mayoría relativa, mientras que el PAN lograba esta situación en 32 municipios, el PRD en 3, el PARM y el PFCRN en 2 cada uno (Cf. *Artículo 115*, 1993).

A esto debe agregarse que la capital del país aún es gobernada por un Regente (designado por el Presidente de la República), quien de común acuerdo con éste nombra a los 16 delegados.

Respecto a la forma de gobierno del Distrito Federal, debe agregarse que a partir de 1988 comenzó a funcionar la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) en la cual participan representantes de varios partidos políticos. Sin embargo, en las dos primeras Asambleas (1988-1991 y 1991-1993) se registró también una mayoría priísta, particularmente en la segunda. Por otra parte, la ARDF tuvo hasta ahora sólo facultades reglamentarias, es decir, contó con menores competencias que los legislativos locales, aunque precisamente ésta es una las cuestiones que se modificará con las reformas que, a partir de 1994, se incorporarán al gobierno de la ciudad. La reforma, ya aprobada por el Congreso de la Unión, considera, entre otras cosas, la elección indirecta del Regente, la creación de instancias de coordinación metropolitana, la transformación de la ARDF en un cuerpo legislativo y la formación de consejos de participación vecinal delegacionales.

Todos estos datos son de gran importancia cuando se piensa que el municipio, o los gobiernos locales de manera más general, deben asumir funciones y papeles de mayor responsabilidad en la administración y gestión del territorio. Es decir, no puede reeditarse la planeación territorial inaugurada hace ya casi dos décadas, de corte exclusivamente normativo, en la que no se identificaban actores relevantes de la gestión territorial ni se planteaban formas claras y eficaces de relaciones intergubernamentales entre niveles e instancias de gobier-

no. El camino recorrido por las políticas urbano-regionales en México es largo; corresponde hoy hacer un balance y elaborar una reformulación desde el punto de vista de lo local.

V. PARA CONCLUIR Y A MANERA DE SÍNTESIS

Las ideas que deben discutirse y ponerse en cuestión son:

1] Hacer un balance final de la planeación territorial que se institucionalizó con la creación de la SAHOP, continuó con la Sedue y es inexistente en la Sedesol, con miras a considerar lo realizado como una etapa, importante y necesaria pero agotada, que debe dar un salto cualitativo e institucional.

2] El salto debe ser en el sentido de combinar la planeación físico-territorial con el momento mismo de la gestión del territorio, romper el divorcio entre planeación (Sedue), asignación de recursos (Secretaría de Hacienda) e instrumentación (otros organismos federales como el Infonavit o los gobiernos estatal y municipal). Realizar el diagnóstico local y hacer de los gobiernos estatal y municipal (de preferencia este último) el verdadero interlocutor de los organismos que asignan recursos.

3] Pensar las realidades sobre las que se va actuar, con su sociedad y su gobierno. Ciudad media es un término vago. Es necesario reconocer que las ciudades pueden asentarse en uno o más municipios, que pueden tener un gobierno en el que participan varios partidos políticos, que su sociedad es la conocedora de los problemas urbanos, pero suelen existir intereses contrapuestos que exigen ser conciliados para llegar a compartir una idea global de ciudad.

En algunos países se han llevado a cabo interesantes experiencias de transformación de las ciudades. En Porto Alegre o Curitiba, en Brasil, en Barcelona, Montevideo y Santiago de Chile se han llevado a cabo proyectos innovadores que intentan crear ciudades mejores, menos divididas o segregadas, con economías que pueden competir nacional o internacionalmente, según sea el caso, que someten a discusión de los representantes de la ciudadanía sus presupuestos, sus programas y proyectos, que ejercitan democráticamente el derecho de los ciuda-

danos a opinar, participar e incidir. Es decir, se trata de experiencias en las cuales no sólo se aceptan las transformaciones que exige la modernidad sino que se piensa en cómo neutralizar los efectos negativos que ésta genera, y cómo construir espacios de representación social diferentes. Se trata de una búsqueda de nuevas fórmulas que permitan el ejercicio de gobiernos locales no sólo eficientes y responsables, sino con capacidad de dar cuenta de sus actos a sus gobernados, que tienen tras de sí la intención de generar consensos y legitimidad.

Esto no es más que retomar y señalar las preocupaciones que hoy todos debemos tener en torno a la gobernabilidad de los espacios locales que constituyen la nación. En nuestro caso, de la perspectiva particular de lograr “mejor calidad de vida” para el conjunto de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Acedo, Blanca, Ricardo Ruiz y Ernesto Vega: *El municipio en el marco de la reforma del Estado*, Centro de Estudios para un proyecto Nacional, S. C., México, noviembre de 1992.
- Arroyo, Jesús y Rubén Chavarín: "Los cambios de la política macroeconómica y sus impactos en el desarrollo de las ciudades medias", ponencia presentada en el XV Coloquio de Antropología e Historia Regionales, Zamora, 6 al 8 de octubre de 1993.
- Aguilar, Guillermo, Boris Graizbord y Álvaro Sánchez: "Política regional, ciudades medias y desconcentración urbana. Introducción", *Boletín del Instituto de Geografía*, México, 1992.
- Artículo 115*: boletín bimensual del Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", México, varios números.
- Beristáin, Javier: *Algunos aspectos económicos del desarrollo urbano de la Ciudad de México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993.
- Boletín del Instituto de Geografía*: "Investigaciones geográficas", número especial, México, 1992.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal: *Gobierno y administración municipal en México*, Secretaría de Gobernación, México, 1993.
- Champion, A. G.: "Counterurbanisation and population growth within the urban system", *Boletín del Instituto de Geografía*, México, 1992.
- Consejo Nacional de Población (Conapo): *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal 1990*, México, 1993.
- Eibenshultz, Roberto: "La descentralización: eficientismo y transferencia de responsabilidades", "D. F.: Reforma política y desafío urbano", suplemento especial de *El Día*, núm. 6, México, 1994.
- Fainstein, Susan, Ian Gordon y Michael Harloe: *Divides Cities, New York and London in the Contemporary World*, Blackwell, Oxford, Cambridge, 1992.
- Gilbert, Alan: "Ciudades del Tercer Mundo: la evolución del sistema nacional de asentamientos", vol. XIX, núm. 57, Santiago de Chile, julio de 1993.
- Ibarra Ramírez, Guillermo: "La autoridad municipal frente a la democracia" (mimeo.), Guadalajara, 28 y 29 de abril de 1994.
- Jacobs, Brian: *Fractured Cities*, Routledge, Londres y Nueva York, 1992.

- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi: "Propuestas de descentralización del Estado mexicano", en Carlos Bazdresch *et al.*, *México, auge, crisis y ajuste*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Martineta Cabañas, Gustavo: "Diez años de reforma municipal", *Artículo 115*, núm. 2, México, abril de 1993.
- Osegueda Cruz, Alfonso: "El caso de Veracruz", *Artículo 115*, núm. 2 México, abril de 1993.
- Perló, Manuel: "Nuevas tendencias en el análisis urbano y sus implicaciones para el estudio de las ciudades medias", ponencia presentada en el XV Coloquio de Antropología e Historia, Zamora, 6 al 8 de octubre de 1993.
- Ziccardi, Alicia: "Gobiernos locales: entre la globalización y la ciudadanía (Reflexiones sobre las transformaciones recientes en el D. F.)", en Lucía Álvarez (comp.), *Participación social y cambio institucional en el D.F.*, CIIH-UNAM (1993) (en prensa).
- , (comp.): *Ciudades y gobiernos locales en América Latina en los noventa*, Porrúa, FLACSO, Instituto Mora, México, 1991.

MODERNIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES Y TRANSPORTES Y LAS NECESIDADES URBANAS. EVALUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO URBANO

Bernardo Navarro Benítez*

INTRODUCCIÓN

Entre los grandes temas nacionales de fin de siglo destaca, sin duda, el de las comunicaciones y transportes en las urbes de México. En efecto, se trata de problemáticas estrechamente vinculadas en su efecto estructural y por su complementariedad como alternativas. Sin embargo, en este trabajo abordaremos principalmente el tema del transporte urbano y regional y limitaremos nuestras menciones sobre las comunicaciones a algunos simples señalamientos que se vinculen con el tema principal.

La importancia de lo señalado al inicio se refleja, como lo mencionábamos hace algunos años en las ediciones iniciales de este seminario sobre economía urbana, en que el transporte, por ejemplo, constituía la segunda actividad consumidora de energéticos de la nación. Sobresalientemente, en la actualidad el transporte ya es la principal. En particular, el autotransporte urbano, y especialmente el metropolitano, concentran el

* Con la colaboración de Arell Benítez Saucedo.

consumo de la mayoría de los hidrocarburos que se distribuyen en la nación.

Igualmente uno de los principales renglones de los fiscos de los gobiernos locales se han dirigido en los últimos años a cubrir los ingentes requerimientos de infraestructura y mantenimiento viales y, en su caso, se agregan los desembolsos para la manutención del equipo de transporte.

Ampliando nuestra perspectiva al nivel social tendríamos que agregar los enormes recursos que la comunidad destina a la compra, mantenimiento y reposición de vehículos automotores que han proliferado aceleradamente en las dos décadas pasadas.

Efectivamente, no podemos eliminar de esta rápida referencia respecto a la relevancia económica del transporte urbano los enormes costos sociales derivados de las externalidades provocadas por los vehículos de combustión interna, básicamente automóviles, taxis y colectivos de diversas modalidades, que no sólo en nuestras grandes metrópolis sino también en las ciudades intermedias y aun en las pequeñas provocan severos problemas de congestión, pérdida de horas/hombre productivas y, sobre todo, graves daños ambientales cuyos costos son crecientemente asumidos y explicitados por la sociedad debido a la gravedad de tal problemática.

También debemos tener muy presente que el transporte urbano ha sido uno de los sectores donde la modernización nacional se ha rezagado sensiblemente y donde además las capacidades modernizadoras de las comunicaciones en el ámbito urbano no se han aprovechado a cabalidad. Sirva como ejemplo de tal rezago el desaprovechamiento de las telecomunicaciones para la organización del transporte urbano. El uso de sencillos sistemas de radiocomunicación, que en la actualidad son de relativo bajo costo, posibilitaría el manejo computarizado de información y datos para reorganizar la operación cotidiana de los vehículos de transporte colectivo e incluso para incrementar sensiblemente la seguridad de los usuarios y de los conductores al conectarse con la señal de los cuerpos policia-cos. Y valga este ejemplo para no hablar del efecto reorganizador

radical que tendría la aplicación de los sistemas de telecomunicaciones e informática en el transporte urbano. Ciertamente, un transporte colectivo no tan atomizado ni tan caótico.

LA ESENCIA DEL PROBLEMA

El fundamento de esta crucial problemática se asemeja a una moneda con dos caras estrechamente vinculadas. La faceta principal la constituye el predominio contundente de los vehículos de baja capacidad en el transporte urbano. Sirva como ejemplo extremo, pero significativo, el Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) donde 89% de los vehículos, o sea 3 332 unidades, efectúan menos de 25% del total de viajes.

La otra cara de la moneda es la ausencia de una verdadera alternativa de sistema de transporte colectivo que satisfaga medianamente, en calidad y cobertura, los requerimientos sociales de traslado urbano y que represente una opción viable para desalentar el uso intensivo del automóvil particular. Esto último es particularmente importante ya que en las actuales condiciones de vinculación económica y cultural con los países de Norteamérica, en las principales ciudades mexicanas el automóvil particular permanecerá e incrementará previsiblemente su presencia. En efecto, tan sólo en el Distrito Federal durante 1993 se vendieron más de 132 000 vehículos, tres veces más que en el Estado de México y cinco más que en todo el estado de Jalisco. Por tales motivos lo factible será desalentar su uso intensivo pero no su utilización generalizada como ocurre en otras grandes metrópolis de Occidente.

Como científicos sociales y, en particular en mi calidad de economista, no podemos soslayar que en lo anterior está la gran influencia del modelo de urbanización de las principales ciudades que fomenta la expansión disgregada hacia la periferia, así como la política económica que privilegia y fomenta a la industria automotriz, y que ha descuidado durante décadas la investigación, el financiamiento y el desarrollo de los vehículos urbanos colectivos de alta capacidad. Desafortunadamente

las perspectivas de la integración comercial con América del Norte y de la globalización económica en general son que aumentará el privilegio de la industria automotriz exportadora que distorsionará aún más la oferta automotriz para las necesidades nacionales, ya que los criterios de producción se determinan en función de requerimientos externos a la realidad del país. Así por ejemplo, en los últimos años ha aumentado la oferta de vehículos de mayor cilindrada y tamaños que parecen corresponder más a las necesidades de los *highways* de los desiertos texanos que a las congestionadas vialidades de las principales metrópolis mexicanas o a las necesidades de traslado de las congestionadas áreas centrales de casi cualquier ciudad mexicana; vehículos que nos hacen olvidar la experiencia traumática del encarecimiento de los energéticos de la década de los setenta y nos hacen pensar en un horizonte ilimitado de disponibilidad de hidrocarburos a bajo precio en los años por venir.

URBANIZACIÓN Y TRANSPORTE

Como es sabido, México ha experimentado una aceleración sin precedente de su proceso de urbanización desde 1940; a partir de entonces han surgido 219 ciudades y la población urbana se ha incrementado en más de 50 millones de habitantes.¹

Este crecimiento urbano se exacerbó en las grandes metrópolis de Guadalajara, Monterrey, Puebla y, particularmente, la Ciudad de México. En años más recientes surgieron metrópolis con gran dinamismo, entre otras regiones, en la frontera norte, en las zonas costeras, en El Bajío y en las zonas petroleras; sin embargo, hasta la década pasada las tres principales áreas metropolitanas concentraban más de dos quintas partes de los habitantes de las zonas urbanas de la nación.

Este crecimiento de las principales ciudades mexicanas, sobre todo en las tres últimas décadas, se ha basado en un modelo de urbanización fundamentado en concepciones y tecnologías ajenas

¹ Gustavo Garza, "Metropolización en México", en *Ciudades*, núm. 6, editada por la Red Nacional de Investigación Urbana, México.

a la realidad nacional y que en muchas ocasiones no responden a las necesidades locales; de esta forma, el crecimiento urbano se ha debido en múltiples ocasiones al avance expansivo de las ciudades hacia periferias cada vez más lejanas, a partir del modelo de fraccionamiento residencial periférico para la población de altos ingresos y la ocupación popular de los suburbios suburbanizados o de plano sin infraestructuras ni servicios. La consecuencia, para lo que aquí nos interesa, en ambos casos es el aumento de los traslados para cubrir las crecientes distancias entre los lugares de habitación y el resto de la ciudad. Ello exige crecientes inversiones en infraestructura vial y mayores desembolsos familiares para cubrir las necesidades fundamentales de traslado. Si bien el AMCM es ilustrativa de esta situación, las metrópolis de Guadalajara y Monterrey, y cada vez más la de Puebla, también los son. De esta forma se ha fomentado un círculo vicioso, pues para incorporar nuevo suelo para usos urbanos hay que acudir a terrenos cada vez más lejanos a fin de abaratar los costos de acceso al mismo. Estas nuevas locaciones urbanas exigen mayores infraestructuras y equipos de transporte, lo cual aumenta el número, la longitud y la intensidad de los desplazamientos y, paralelamente, la saturación del área urbana consolidada.

Este “modelo de urbanización-transporte expansivos”, paradójicamente, afecta incluso a las ciudades medias y aun a las pequeñas, generando hasta situaciones absurdas como la experiencia reciente de algunas poblaciones de la región de la Mixteca Baja Poblano-Oaxaqueña, donde asentamientos humanos que hasta hace unos pocos años se transitaban a pie, ahora cuentan con rutas de colectivos y con varios sitios de taxis para efectuar esos mismos recorridos o incluso de menos de 4 kilómetros dentro de los pueblos.

PLANEACIÓN Y TRANSPORTE URBANO

En varias de las metrópolis principales, desafortunadamente la planeación de la vialidad y el transporte se han efectuado *ex*

post; es decir, una vez que la problemática de la urbanización se ha presentado. Lejos hemos estado, salvo escasas excepciones, de una planeación integral urbana y del transporte.

Incluso en el caso particular de la vialidad y el transporte de la Ciudad de México, para los que sí se realizó una planeación urbana, el ejercicio de programación del transporte no sirvió efectivamente para aprovechar las bondades ordenadoras de la implantación vial y de las políticas de transporte, sino más bien para sustentar los intereses corporativos y la visión de ciudad del gran capital de la construcción.

A pesar de estas situaciones, estamos convencidos de que la estrecha vinculación entre la planeación urbana y del transporte sería una de las medidas con mayores potencialidades para incidir en la ordenación territorial urbana. Se trata, en términos generales, de revertir las cosas mediante la implantación de infraestructuras de transporte urbano y de políticas sectoriales, poderosas herramientas no sólo para racionalizar al máximo los desplazamientos, sino también para aprovechar sus indudables ventajas como palancas para incidir significativamente en el desarrollo urbano. Igualmente se deberían utilizar en mayor medida las capacidades de los medios de telecomunicación a fin de eliminar una gran cantidad de traslados físicos. De esta forma pondríamos realizar una efectiva planeación integral urbana y del transporte que para ser verdaderamente integral debería ser congruente con el proyecto de nación que se busca impulsar, considerando aspectos complementarios como el desarrollo de las regiones, la política hacia la industria del autotransporte, la ecología, las políticas comercial y financiera, entre otros.

ALGUNAS PROPUESTAS ALTERNATIVAS

Si, como hemos señalado, la solución a mediano y largo plazos para la problemática del transporte urbano se fundamenta en la planeación integral, no cabe duda de que la gravedad de la situación y la oportunidad del momento obliga a considerar alternativas de más corto plazo, pero no por ello de menor relevancia y envergadura.

Primero, el fomento de estrategias de urbanización y reurbanización que incluya en una misma zona usos diversos del suelo, pero compatibles para evitar traslados largos para efectuar actividades fundamentales; de esta forma, disminuiría la excesiva segmentación de algunas de las grandes ciudades.

Segundo, implantar medidas de fomento del transporte colectivo para incrementar su cobertura y calidad así como para alentar a los automovilistas a usarlo como medio alternativo; se trata de invertir la prioridad que se ha dado a la motorización individual, para dirigirla a la transportación pública con medidas concretas concertadas y de corresponsabilidad compartida entre gobierno, comunidad, usuarios y los agentes económicos participantes.

Tercero, para analizar si en efecto la preeminencia de los vehículos de baja capacidad es el problema medular de la transportación en las principales urbes, es fundamental atacar esta problemática directamente, con la ordenación inmediata de esas unidades. Diversas medidas pueden implantarse en ciudades grandes y pequeñas, entre las que destacan:

- Regular la circulación de vehículos de baja capacidad durante las horas pico en las vialidades más congestionadas. Con tal fin podría restringirse el acceso a ésta durante esos lapsos o hacerse un cobro pecuniario por contribuir al aumento de la congestión vial, la cual afecta a amplios sectores de la ciudad.

- Aun en las ciudades medias y pequeñas convendría promover una cultura de ordenación del tránsito de automotores que privilegie, por ejemplo con carriles exclusivos y preferencias viales, al transporte colectivo. Esta cultura también podría fomentarse restringiendo el acceso a ciertas áreas o corredores fundamentales de las ciudades, de manera permanente o en periodos específicos, para dar preferencia a los peatones y a los vehículos alternativos, como las bicicletas, y alentar la convivencia social en las calles. Con estas iniciativas se trata de adelantarse, hasta donde sea posible, a los problemas a partir de fomentar la conciencia comunitaria o de despertarla en las ciudades donde ya estén presentes.

- La información disponible nos permite inferir que en las grandes metrópolis mexicanas entre un cuarto y un tercio de las principales vialidades existentes se destina al estacionamiento de vehículos durante las horas hábiles. Esta inutilización de los espacios para circular tiene un enorme costo para las comunidades urbanas ya que además fomenta la congestión, pues se afecta a los principales corredores ciudadanos. Para revertir esta situación en las vialidades estratégicas para el metabolismo urbano podría prohibirse el estacionamiento en ellas, en tanto que en las demás calles se podría tasar el derecho a estacionarse por medio de cuotas descendentes, con base en criterios de desincentivación. Ciertamente esta propuesta también tendría objetivos recaudatorios de gran relevancia para los fiscos locales.

III. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO

ELEMENTOS PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO

Adolfo Sánchez Almanza

INTRODUCCIÓN

El desarrollo regional debe recuperar su relevancia como tema de análisis y de atención de los sectores sociales de México y, en particular, de los planificadores del desarrollo. El surgimiento de nuevos fenómenos de carácter urbano-rural y regional, las tendencias y los cambios previstos en el país obligan a reconsiderar el estudio de la formación y apropiación del espacio social para formular estrategias que permitan reducir las desigualdades sectoriales y territoriales. Alcanzar este objetivo no es fácil debido a las modificaciones observadas en aspectos como la nueva división internacional del trabajo o en las funciones del Estado, los cuales inciden directa o indirectamente en la conformación de los espacios nacionales. A pesar de ello, es importante reflexionar sobre algunos lineamientos para propiciar un desarrollo más equilibrado y equitativo entre las regiones de México.

Para formular una estrategia moderna de desarrollo regional hay que tomar en cuenta diversos aspectos económicos, sociales, de distribución de población y ambientales. A continuación se presenta una serie de reflexiones sobre algunos de los

temas que deberían tomarse en cuenta para formular una estrategia de este tipo en el México actual.

1. ASPECTOS ECONÓMICOS

Las propuestas de desarrollo regional internacional están condicionadas inevitablemente por la fase actual del capitalismo, es decir, la etapa de recesión mundial, con una internacionalización y globalización crecientes, con una feroz lucha por los mercados, y en la que los países subdesarrollados son dominados por las decisiones provenientes de los desarrollados.¹

En esta fase, el mercado mundial se divide en tres grandes bloques que compiten por sus respectivas áreas de influencia, el primero con Estados Unidos en su vértice, el segundo encabezado por Japón e integrado con los países del Sudeste Asiático, y el tercero formado por las naciones de la Unión Europea. En el caso de Estados Unidos, ha sido tradicional su deseo de consolidar su área de influencia, principalmente sobre América Latina y el Caribe, para reafirmar su posición hegemónica frente a las otras potencias.

En este marco, desde principios de los ochenta en México se impusieron políticas económicas de corte neoliberal, las cuales se insertan en esa nueva corriente mundial impulsada desde antes por Margaret Thatcher en el Reino Unido, Ronald Reagan en Estados Unidos y Augusto Pinochet en Chile. En México tales políticas surgieron como respuesta al agotamiento del

¹ El concepto de internacionalización del capital se refiere principalmente a “los aspectos que influyen en la reproducción del capital y su rentabilidad”, mientras que el término globalización “intenta dar cuenta de una tendencia que se pretende inevitable: la creciente integración de las economías nacionales a la economía mundial por la vía de la desregulación. En alguna medida se trata de un término con una fuerte connotación ideológica, favorable a los planteamientos neoliberales”. Sofía Méndez, “El Tratado de Libre Comercio y la globalización”, en Alicia Girón (coordinadora), *México: integración y globalización, ¿antecedentes de un modelo de desarrollo?*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, Serie Cuadernos de Economía, UNAM, 1992, p. 32.

modelo del Estado benefactor, intervencionista y proteccionista, y produjeron un periodo de transición que agravó los problemas socioeconómicos del país, dando como resultado la llamada década perdida. Las medidas adoptadas se tradujeron, sobre todo, en el “adelgazamiento” del aparato de gobierno, la reducción del gasto público, la desregulación creciente, la apertura comercial y la privatización de empresas paraestatales.²

El actual modelo neoliberal coloca el principio de libre comercio en el eje de su estrategia, y el Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá (TLC) se ubica en este marco. En tal sentido, es previsible que el TLC tenga serios efectos en la estructura urbana y regional del país, entre otros, que se impulse el crecimiento de algunos centros urbanos, a partir del mayor dinamismo de algunas actividades industriales de punta, así como del llamado terciario superior, es decir, servicios de frontera especializados en telecomunicaciones, servicios financieros, informática, tecnología, etc., que requieren de una infraestructura urbana de primera. Por otra parte, se beneficiarán algunas regiones, como las especializadas en productos de alta competitividad internacional; pero otras, sobre todo las de economía campesina con escasez de recursos para su desarrollo, correrán el riesgo de quedar marginadas de los también esperados efectos positivos del TLC.

Los requerimientos del gran capital para operar en estas circunstancias sólo los han cubierto unas cuantas regiones y ciudades, donde se han desarrollado procesos de acumulación y concentración que han generado externalidades favorables para la obtención de ganancias. Asimismo, se puede afirmar que así como se estimula la competencia por captar inversiones extranjeras y ganar los mercados internacionales entre los países de América Latina, también se producen luchas similares dentro de cada país. En la competencia por atraer proyec-

² Distintos analistas señalaban en el primer lustro de los ochenta, la intención de avanzar en la aplicación de estas medidas de política. Entre otros casos, para el proceso de desincorporación y privatización de empresas paraestatales, véase Benito Rey, *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado*, Instituto de Investigaciones Económicas-Siglo XXI, México, 1994.

tos de inversión, algunos gobiernos estatales ofrecen mayores concesiones a los empresarios, como garantías para el capital, exenciones de impuestos, creación de infraestructura productiva, salarios bajos con una mano de obra dócil. Asimismo, se observa crecientemente que al capital transnacional ya no le afectan tanto las fronteras nacionales porque han adoptado un modelo de producción multirregional que rebasa los límites de los Estados-nación.³

En este sentido, el fortalecimiento del sector privado nacional o internacional a partir de la toma de decisiones con repercusión regional, se combina con el consecuente repliegue por parte del Estado en la planeación con lineamientos estratégicos de interés nacional.

Por otra parte, en cuanto a la situación del campo mexicano, de mantenerse las tendencias observadas es previsible que persista la crisis en que se encuentra desde hace más de dos décadas, que se produzca una mayor concentración de tierras y que la introducción de modernos sistemas tecnológicos promueva un aumento en la productividad pero que reduzca la demanda de mano de obra. Lo anterior elevaría la migración rural-urbana.

No obstante, es posible intentar diferentes estrategias de desarrollo rural-urbano aprovechando, por ejemplo, los avances tecnológicos para “reducir” distancias y dividir los procesos de producción típicos del modelo fordista, de tal manera que los criterios para la localización de las empresas sean más flexibles. Con ello las empresas ya no tendrían que localizarse en las grandes aglomeraciones; de hecho, el aumento de las externalidades y de las deseconomías de escala en los espacios urbanos induce o favorece la reubicación de algunas industrias, en ocasiones en ciudades próximas.

En México, este proceso se observa desde los años ochenta en el ámbito de la gran megalópolis emergente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), cuyo territorio se expandió rápidamente por la suburbanización de extensas áreas

³ Cf. Javier Delgadillo, *El desarrollo regional de México ante los nuevos bloques económicos*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1993.

que integraron pequeñas localidades rurales periféricas. Este proceso indujo el surgimiento de múltiples subcentros muy integrados en el espacio metropolitano, con una estructura social más concentrada y compleja, los cuales se han entrelazado con otros espacios metropolitanos mediante la expansión del espacio construido y la mayor intensidad en el flujo de personas y bienes.⁴

Entre las grandes ciudades, la ZMCM, formada por el Distrito Federal y 27 municipios conurbados del estado de México, es la que tiene la mayor importancia a pesar de que su ritmo de crecimiento demográfico se ha reducido. De 1950 a 1970 su tasa de crecimiento fue de 5.6% en promedio anual, mientras que de 1970 a 1990 se redujo a 2.8 por ciento.⁵

Este comportamiento se explica, entre otras razones, por la desindustrialización, que ha significado la pérdida de empleos, por los efectos de los terremotos de 1985, que provocaron la emigración de miles de residentes, y por algunos intentos de descentralización de la administración pública. Pero estos factores de expulsión se han combinado con otros de atracción en ciudades medias como, por ejemplo, condiciones favorables de localización, clima y ambiente “sano”, el mejoramiento progresivo de la infraestructura y el equipamiento urbanos y aun el aumento de las llamadas amenidades.

El menor ritmo de crecimiento de la ZMCM se ha producido de manera paralela a un mayor crecimiento de la ciudades localizadas a distancias cortas y bien comunicadas, donde se han instalado diversas empresas que de todos modos interactúan con la gran ciudad de México debido a los importantes y

⁴ Cf. Gustavo Garza, “Dynamics of Mexican urbanization: México City emerging megalopolis and metropolitan Monterrey”, en *Urbana, análisis y métodos*, México, Centro de Análisis Regional y Estudios Aplicados, Universidad de Monterrey, vol. 1, núm. 1, 1994, pp. 29-42.

⁵ Cf. Adolfo Sánchez, “Crecimiento y distribución territorial de la población en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, en Ángel Bassols y Gloria González (coordinadores), *Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1993, pp. 103-127.

cotidianos flujos de bienes y personas. Es el caso de ciudades importantes cuya población creció rápidamente en el periodo 1980-1990, como Cuautla (19.2% en promedio anual), Tlaxcala (17.3%), Cuernavaca (9.1%), Toluca (8.6%) o Querétaro (6.5 por ciento).⁶

Este cambio en la tendencia, en principio, es alentador porque la ZMCM es un espacio saturado que rebasó desde hace años su capacidad de sustentación ambiental, donde cada vez resulta más caro su mantenimiento y se producen costos crecientes en el circuito de producción-distribución-consumo. No obstante, subsiste el riesgo de que se fortalezca más rápidamente la estructura urbana de la gran región megalopolitana y que se mantenga la concentración de recursos en la región central del país, con lo cual se podrían polarizar más las desigualdades interregionales del territorio nacional. Esto será más grave para la franja sur, la cual ya presenta mayores atrasos.

En cualquier estrategia de planeación del desarrollo regional, la ZMCM es el principal punto de referencia, en particular para las políticas de descentralización y desconcentración. Por múltiples razones es conveniente mantenerla en un bajo ritmo de crecimiento, así como reducir la brecha que la separa del resto del país, entre otras razones porque la acumulación y mayor disponibilidad de recursos en ella disminuye el acceso al financiamiento para el desarrollo de otras regiones y ciudades.

Por otra parte, desde antes de que operase el TLC ya existía la tendencia a la instalación de empresas, principalmente maquiladoras, en las ciudades fronterizas de México (sobre todo en Tijuana y Ciudad Juárez). Es probable que este fenómeno se mantenga pero que no se intensifique, a la luz de los cambios en los criterios de localización de las empresas, que pasan por los avances científico-técnicos (como la fragmentación o seccionamiento del proceso productivo) y que han introducido ajustes al modelo tradicional de producción industrial, así como a la búsqueda de otras ciudades que ofrezcan mejores condiciones de operación a las empresas maquiladoras, tales como bajos niveles salariales y mayor capacitación de los trabajadores.

⁶ Cálculos propios con base en los censos de población correspondientes.

No obstante, en el marco del TLC se corre el riesgo de que la frontera norte se desintegre funcionalmente del resto del país. El crecimiento descontrolado de las ciudades localizadas en la línea y en la franja fronterizas puede ahondar el desequilibrio socioeconómico entre las regiones, aun de los mismos estados en que se encuentran.

Para evitar esta posibilidad, se debe promover la canalización de inversiones que estimulen la localización de industrias en espacios alternativos. En el caso particular de la franja transversal que corresponde al segundo cinturón de ciudades de la frontera norte, se encuentran centros urbanos de tamaño medio, interconectados o conurbados, tales como Tampico-Ciudad Madero-Altamira, Torreón-Gómez Palacio-Lerdo, Fresnillo-Zacatecas, Durango, Saltillo, Los Mochis-Guasave o San Luis Potosí. Con un enfoque de este tipo se podrían consolidar corredores de desarrollo mediante la integración funcional de centros urbanos integrados y complementarios.

La economía de estas ciudades ha girado alrededor de actividades primarias o de industrialización incipiente o intermedia. Su expansión o consolidación requerirá de mayor inversión foránea, nacional o extranjera, para impulsar su crecimiento, pero también será necesario fortalecer sus microeconomías.

Por otro lado, es indispensable que los avances en el terreno macroeconómico den paso a finanzas sanas tanto en escala estatal como microrregional, municipal y local, así como al fortalecimiento de las pequeñas empresas y, especialmente, se deben traducir en la recuperación del salario real, ya que con ello será posible fortalecer los mercados microrregionales.

Asimismo, aunque se puede formular una estrategia general de desarrollo, ésta se debe adaptar a las características particulares de las microrregiones y de sus ciudades, ya que el uso y disponibilidad de los recursos naturales, el nivel tecnológico, los factores de localización o el perfil del mercado laboral, entre otros, presentan distintos grados de maduración en cada una de ellas. Asimismo, resulta indispensable contar con una imagen-objetivo de cada microrregión y ciudad, la cual debe orientar las acciones y los proyectos específicos.

Es muy importante rehacer cadenas productivas microrregionales que se han roto o generar nuevos procesos de complementación que integren las fases de producción-distribución-consumo. En este aspecto, las micro y pequeñas industrias deben generar excedentes que se puedan comercializar en los mercados regionales a distancias medias. Este sistema productivo se puede complementar con otros proyectos de inversión de mayor escala promovidos por grandes empresas. En este entorno, se debe tomar en cuenta que el arraigo o la atracción de la población en sus lugares de origen será producido en las áreas donde exista una mayor generación de empleo, y la mayor parte de éste se encuentra aún en las empresas de pequeña escala y en las actividades agrícolas.

Es necesario también mejorar la infraestructura y el equipamiento en general y, en particular, la red de comunicaciones y transportes para facilitar la integración territorial entre los espacios microrregionales y estatales, con el objetivo de apoyar el funcionamiento de las empresas y contribuir a reducir los costos en el traslado de mercancías y personas.

2. ASPECTOS SOCIALES

En el renglón social resulta evidente y grave la desigualdad, tanto entre los distintos estratos de la población como entre las regiones del país. Lo sucedido en Chiapas es la más fuerte llamada de atención para reducir las condiciones de pobreza y marginación que se manifiestan en diferentes territorios de México. Al respecto, parece haber consenso sobre la necesidad impostergable de aumentar los esfuerzos de la sociedad para atender las necesidades de la población más atrasada.

La estrategia de desarrollo regional debe ser también la vía para enfrentar la pobreza y la marginación. Esto significa la combinación de una política de corte federal para el crecimiento económico con recuperación del salario real, con otra de corte microrregional orientada a fomentar las inversiones en

proyectos productivos, a mejorar la infraestructura para la producción, las comunicaciones y el transporte, así como a elevar las condiciones de vida de la población en materia de educación, salud, vivienda y alimentación.

En este terreno el país ha entrado en un fase de revisión profunda de las causas que han provocado las desigualdades sociales y regionales, misma que se refleja en múltiples estudios.⁷

Estos trabajos contribuyen a la elaboración de un amplio diagnóstico, a partir del cual pueden formularse políticas orientadas a reducir los desequilibrios sociales y regionales.

Al respecto cabe mencionar que las entidades federativas que se encuentran en condiciones de muy alta marginación son Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla, mismas que deberían ser objetivo preferente de una estrategia específica de atención a las variables de bienestar.

La situación de los estados mencionados tiene relación directa con políticas de corte sectorial, como la agrícola, ya que las intenciones explícitas de programas como el Procampo para reducir el porcentaje de población que vive en las zonas rurales y que produce los alimentos y materias primas de origen agrícola, se deberían revisar a la luz de factores distintos a la rentabilidad, la competitividad internacional o la importación de estructuras demográfico-productivas correspondientes a países desarrollados. El México rural aún no desaparece y los costos sociales por intentarlo en un plazo muy corto pueden ser muy elevados.

Desde esta óptica el desarrollo regional debe incorporar como una variable fundamental a la población que vive de las ac-

⁷ Consultar, entre otros, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos*, El Nacional, México, 1990; Enrique Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México, una agenda para la investigación*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, México, 1992; Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua, *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal*, México, 1993, y Félix Vélez (compilador), *La pobreza en México, causas y políticas para combatirla*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Lecturas de El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

tividades agropecuarias y forestales. Los objetivos centrales del modelo neoliberal deberían coexistir con formas de producción y reproducción de sociedades “arcaicas” o “disfuncionales” respecto al sistema predominante. Este enfoque debe incluir dimensiones aparentemente poco rentables, como el respeto a la cultura de las sociedades indígenas y los grupos minoritarios. La armonía y conciliación entre distintos objetivos debe ser una vía civilizada para lograr el desarrollo.

En este sentido, es recomendable canalizar recursos públicos y privados hacia microrregiones y ciudades consideradas prioritarias, en función de objetivos y metas de tipo social, entre las cuales sean relevantes los criterios de equidad social, con hincapié en las decisiones orientadas a reducir la marginación.

Esto significaría que en la formulación de la política social se seleccionaran, además de la población objetivo, los espacios-objetivo prioritarios, con base en criterios de igualdad y justicia social. Así también, es indispensable definir prioridades de gasto público a partir de valores que ponderen las condiciones de marginación de la población (medidas con variables básicas como educación, salud, vivienda y alimentación), así como la cantidad de habitantes considerados en los distintos territorios, entre los cuales sobresalen los municipios como las unidades político-administrativas más pequeñas reconocidas en el proceso de planeación.

La vertiente social de una estrategia de desarrollo regional resulta indispensable para el futuro de México. En este sentido, adquiere la mayor importancia la participación de los distintos grupos sociales en la toma de decisiones sobre su propio desarrollo.

La relación Estado-sociedad civil se ha modificado en los últimos años. El proceso de planeación debe considerar, crecientemente, los intereses de la ciudadanía en sus fases de diagnóstico de la problemática, formulación de objetivos y metas, programación-presupuestación, ejecución y seguimiento. El aumento y la diversificación de las ofertas políticas colocan bajo una nueva perspectiva a la planeación del desarrollo, y más a la que se aplica en los distintos ámbitos regionales.

3. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN

La sustitución del modelo económico proteccionista se produjo de manera combinada con la transición demográfica del país, consistente en el significativo descenso del ritmo de crecimiento demográfico, derivado de menores tasas de natalidad y mortalidad. No obstante, la inercia reproductiva de la población ha significado un aumento constante en términos absolutos y también una presión sobre los espacios urbanos en los que se ha localizado, así como sobre los recursos económicos y naturales de las áreas de influencia de los centros urbanos.

La distribución de la población en el territorio se manifiesta en dos fenómenos básicos y opuestos: la concentración en grandes centros urbanos y la dispersión en miles de pequeñas localidades rurales. Tales fenómenos no son buenos ni malos en sí mismos. Sólo se convierten en problemas cuando son limitantes para el desarrollo.

En el primer caso, se encuentra en el extremo el Valle de México, que manifiesta una elevada concentración de población ocupada en diversas actividades económicas, sociales, culturales y administrativas, el cual ha llegado a un crecimiento descontrolado de sus periferias y ha agredido severamente su entorno ambiental.

La rápida urbanización del país condujo a la consolidación de unas cuantas grandes zonas metropolitanas: México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. Aunque las evidencias más recientes indican que ya existe un cambio en la tendencia del volumen y la dirección de los flujos migratorios y que estas zonas han pasado de atraer a expulsar población hacia otros destinos, principalmente ciudades de tamaño intermedio.

En este cambio influyeron distintas causas, entre ellas algunos esfuerzos acumulados, deliberados o no, aunque insuficientes, para impulsar el crecimiento de las ciudades consideradas de tamaño medio (entre 100 000 y un millón de habitantes), tales como la construcción de aeropuertos, escuelas de educación media y superior, hospitales, programas de vivienda,

infraestructura urbana, así como el fortalecimiento de la hacienda municipal. En estas ciudades se ha desarrollado, también lenta pero progresivamente, un efecto multiplicador que ha favorecido la inversión de capital y ha hecho posible la generación de empleo.

Esta tendencia se debe estimular pero también inducir. La elevada primacía de la ZMCM y la concentración de recursos y población en grandes ciudades hace indispensable el crecimiento de otros asentamientos de rango menor para mejorar la estructura y el funcionamiento del sistema nacional de ciudades en el entorno de un desarrollo regional más equilibrado.⁸

Los cambios en el patrón de asentamientos humanos facilitarán la lucha por equilibrar el desarrollo entre las regiones de sus respectivas áreas de influencia, particularmente al fomentar el desarrollo de ciudades de tamaño intermedio. Las ciudades deben estar sujetas a una política de desarrollo urbano que regule su expansión física y que se adelante a los procesos de ocupación del territorio que inevitablemente se producirán, para evitar las formas irregulares.

Debido a que continuará el crecimiento de la población urbana, es indispensable delimitar desde ahora las áreas de ocupación conforme a planes específicos de uso del suelo, de acuerdo con un modelo racional de funcionamiento, en particular mediante la adquisición de reservas territoriales. En los planes de desarrollo urbano se considera esta necesidad; sin embargo, aún hace falta formular estrategias para las microrregiones donde se ubican estas ciudades, ya que el crecimiento de los lugares centrales se debe producir sin ampliar la desigualdad respecto a sus áreas de influencia.

Así también se deben conocer las ventajas que ofrecen algunas ciudades para el desarrollo de actividades modernas, e inducir la inversión de capital en las que se consideren prioritarias para un desarrollo más equilibrado del sistema nacional. Es necesario promover la instalación de empresas en ciudades

⁸ Consejo Nacional de Población, *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México*, México, 1991.

seleccionadas, tratando de hacer coincidir los criterios de rentabilidad con los de generación de empleo.

Se deben intensificar y consolidar los vínculos entre subsistemas de ciudades en su ámbito regional por medio de intercambios de bienes, servicios y personas. Esto es fundamental para reducir la ineficiencia en las actividades económicas, sobre todo en las ramas en las que la transportación de mercancías continúa siendo importante, y en las cuales se depende de mercados lejanos que elevan los costos.

Por otra parte, México es un país cada vez más urbano, pero si bien la población rural (definida como la que vive en localidades con menos de 5 000 habitantes) se ha reducido en términos relativos (pues de representar 50% en 1970, bajó a 34% en 1990), en cifras absolutas creció de 24 a 28 millones de personas entre ambos años. Esto significa el aumento en las cantidades demandadas de distintos satisfactores sociales o insumos para las actividades económicas.

Asimismo, la localización de población en áreas rurales puede no ser un obstáculo para su desarrollo. Si se establecen formas ágiles de comunicación desde las pequeñas localidades hacia los centros integradores que les ofrezcan servicios, es decir los habitantes rurales podrían continuar arraigados a sus comunidades de origen si se les acercan los beneficios del desarrollo.

Las anteriores propuestas de desarrollo se deben aplicar en los espacios microrregionales o en las regiones medias (suma de municipios), en particular en los que actualmente expulsan población a los grandes centros urbanos. No es conveniente para México mantener la tendencia al despoblamiento de las zonas rurales. De ahí que el concepto de microrregión se convierta en esencial para la futura planeación del desarrollo espacial.

Desde hace muchos años distintos autores han señalado la necesidad crear unidades territoriales de planificación de tipo intermedio, entre el nivel estatal y el municipal. Dichas unidades resultan indispensables en la mayoría de los estados, sobre todo en los que presentan una fuerte atomización municipal, como Oaxaca o Puebla. Asimismo, se ha visto que resulta in-

dispensable que la comunidad participe en la toma de decisiones, por lo que sería conveniente explorar la posibilidad de dar un sustento jurídico constitucional a nuevas formas y niveles de gobierno, como el local.

Es necesaria una política de distribución de población y ordenamiento del territorio. Ésta debe tomar en cuenta las condicionantes derivadas del modelo nacional de desarrollo en su fase actual, así como los fenómenos asociados al ámbito internacional, como el ciclo económico en su fase recesiva, la creciente globalización y la lucha por los mercados. Asimismo, debe seleccionar los espacios del país que, por su función regional y su potencial de desarrollo, están en condiciones de atraer o retener población.

Lo anterior significa planificar el desarrollo regional con un enfoque integrado que armonice los espacios rurales y los urbanos, de tal forma que los beneficios y las oportunidades sean lo más similares posibles para los habitantes del campo y la ciudad. La estrategia de desarrollo regional debe rescatar a la microrregión como la unidad espacial básica de planeación a fin de lograr un desarrollo más equilibrado del sistema nacional.

4. ASPECTOS AMBIENTALES

El ambiente ya es una variable básica en toda propuesta de desarrollo regional. Mantenerlo sano cuesta y, en adelante, toda formulación de proyectos ha de considerar los costos por el uso del capital natural. Esta afirmación no significa que se limiten las posibilidades del crecimiento económico o la subutilización de los recursos naturales, sobre todo si se toma en cuenta que las necesidades de todo tipo de satisfactores continúan creciendo junto con la población.

No obstante, existen algunas premisas para que la explotación de los recursos naturales sea sostenible, como las siguientes: "a) que la extracción y recolección de materia, o la utilización de energía, proceda con tasas que no superen, permanentemente, la capacidad de regeneración que tienen los ecosistemas;

b] que la evacuación de residuos al medio ambiente se realice con una intensidad que no supere, de manera persistente, la capacidad de asimilación de los ecosistemas, y c] que el emplazamiento y los movimientos de las personas, de los materiales y de las actividades se realicen de acuerdo con la capacidad de los territorios correspondientes”.⁹

Las propuestas de desarrollo regional deben considerar entonces la capacidad de sustentación ambiental de los recursos naturales de sus propios espacios, o bien considerar los costos por importarlos de otras regiones. Al respecto, resulta alentador el inicio de una contabilidad, por parte del INEGI, que lleve al PIB “verde”, es decir, que considere como costo el uso o abuso del medio y que se le considere un costo actual en el proceso de producción.

Tal perspectiva también debe aplicarse a los espacios rurales, al mar, los ríos, los bosques y, en general, a los recursos naturales, pero sobre todo a los que se han apropiado algunos pequeños grupos para su beneficio. Las externalidades generadas por éstos se deben reducir, ya que mientras que predomina la acumulación privada de los beneficios por el uso del ambiente, los costos se reparten socialmente. Esta situación requiere de un tratamiento más refinado, con el cual se consiga una mayor equidad.

Las estrategias de desarrollo regional deben favorecer la armonía entre los sociosistemas y los ecosistemas para reducir los costos y efectos negativos de explotar irracionalmente los recursos naturales, así como garantizar que las futuras generaciones cuenten con tales recursos para su propio desarrollo.

En México se observan daños de distinto grado al entorno de la mayoría de las zonas urbanas y de varias regiones, en particular de las especializadas en actividades contaminantes, ya sea de aire, tierra o agua.

Entre los casos más sobresalientes se encuentra el valle donde se asienta la Zona Metropolitana de la Ciudad de México,

⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Centro Latinoamericano de Demografía, *Población, equidad y transformación productiva*, Santiago de Chile, 1993, p. 80.

cuya contaminación es muy alta, sobre todo la del agua y el aire. Esto último a causa, principalmente, del elevado consumo de energéticos de los vehículos automotores y la industria, aunque aparentemente ésta ha reducido de manera constante sus residuos tóxicos. En este sentido, cabe mencionar que se ha manifestado desde mediados de la década de los ochenta un proceso de desindustrialización del Valle de México, lo cual también ha contribuido a tal reducción.

En este sentido, será indispensable revisar las políticas sectoriales que inciden como factores de atracción en áreas urbanas o regiones, tales como las de precios, subsidios, fiscal o energéticos, entre otras.

Asimismo, es importante realizar evaluaciones sobre los efectos de proyectos productivos en los entornos regionales en los que se encuentren, y realizar simulaciones sobre los que podrían tener futuros proyectos.

COMENTARIOS FINALES

El eje de una nueva estrategia de desarrollo regional debe ser la descentralización y desconcentración de la vida nacional, en cuyo vértice se encuentra la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Esto es necesario para mejorar la estructura y el funcionamiento del sistema nacional de ciudades, pero también es una condición para enfrentar las nuevas formas de inserción de México en la actual división internacional del trabajo.

Es indispensable combinar las fuerzas de atracción en las microrregiones y ciudades consideradas prioritarias, con las fuerzas de rechazo existentes en los grandes centros metropolitanos para ofrecer una mayor igualdad de oportunidades a la población.

En México hay muchas microrregiones que cuentan con significativos potenciales de desarrollo, tanto tradicionales o naturales como de localización o modernos y con ventajas comparativas en nuevas actividades económicas. Por esto pueden ser fomentadas con proyectos "semilla" e inversiones de

bajo costo, de manera que vayan madurando lenta pero constantemente ya que, como se sabe, el desarrollo regional es por definición un proceso de largo plazo.

Es indispensable avanzar en la concertación de acciones entre el sector público y los sectores social y privado para canalizar recursos hacia las microrregiones y ciudades consideradas prioritarias, desde una perspectiva en la que coincidan los criterios nacionales y estatales, en función de objetivos y metas de tipo socioeconómico y de ordenamiento territorial.

En los ámbitos regional y local es impostergable delegar la toma de decisiones en los ciudadanos, para que ellos decidan su futuro; para ello, se requiere revisar el proceso de gestión y asignación de recursos públicos. En este aspecto, adquiere relevancia el fortalecimiento del pacto federal y del municipio. La cesión del poder se ha de manifestar en políticas e instrumentos concretos, entre los cuales sobresale el manejo del presupuesto.

Asimismo, la relación gobierno-sociedad civil se ha modificado en los últimos años, por lo que el proceso de planeación debe considerar, cada vez en mayor medida, los intereses y la participación de la ciudadanía en las acciones dirigidas a alcanzar el desarrollo.

Por último, resulta evidente que todo este esfuerzo requiere la participación consciente y decidida de toda la sociedad y, en particular, la voluntad política gubernamental.

LAS CIUDADES MEXICANAS: PLATAFORMA ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO NACIONAL

Manuel Perló Cohen

PRESENTACIÓN

La ciudad vuelve a ocupar el centro de la atención de gobiernos, empresarios, partidos políticos, académicos y grupos ciudadanos. Una de las razones de este renovado interés, después de algunas décadas en las que prevaleció una ideología desconcentradora, e incluso abiertamente antiurbana, tiene que ver con la creciente centralidad económica, científica, social, cultural y política que han adquirido los centros urbanos en todo el mundo. Esta revaloración y creciente importancia está estrechamente vinculada con los cambios científico-tecnológicos que se han producido en las últimas décadas y con el proceso de internacionalización de las economías nacionales, los cuales le han conferido a las ciudades un nuevo papel estratégico dentro del desarrollo.

México está entrando en una nueva fase de su desarrollo urbano. Las principales áreas metropolitanas están desacelerando su ritmo de crecimiento, las ciudades medias crecen a las tasas más elevadas y están adquiriendo una enorme y vital trascendencia; la población rural sigue su proceso de migración a ciudades pequeñas y medianas; antiguos centros comerciales y de servicios se están industrializando aceleradamente, en tanto

que algunos centros fabriles están perdiendo su base económica tradicional.

Si las tendencias que han prevalecido en las últimas décadas persisten, una mayor proporción absoluta y relativa de habitantes y actividades económicas se concentrará en las ciudades; sin embargo, ese creciente peso demográfico y económico no necesariamente significa que las ciudades se conviertan en espacios productivos y eficientes que garanticen el bienestar creciente de la población. Por el contrario, una urbanización construida sobre bases poco firmes puede significar tanto para los centros urbanos como para el país un descenso global en las condiciones de vida, así como el deterioro de las relaciones sociales y de la gobernabilidad. También puede significar una polarización creciente en escala regional, con regiones prósperas y otras marginadas en extremo. Es de fundamental importancia evitar un escenario de esta naturaleza y procurar convertir a las ciudades en centros dinámicos altamente competitivos, generadores de innovaciones y capaces de garantizar la calidad de vida y el bienestar de sus habitantes. En el proceso de cambio que actualmente se vive, las ciudades están llamadas a cumplir un papel estratégico en el desarrollo de la vida nacional, no sólo por la importancia que tienen hoy día sino por la que pueden adquirir. No es exagerado afirmar que el futuro del país dependerá de la suerte que corran sus ciudades.

Toda propuesta de ordenamiento del sistema urbano nacional debe partir de un diagnóstico sobre su funcionamiento actual (problemas y factores positivos), las tendencias globales imperantes en dicho sistema a corto y mediano plazo, y la dinámica del entorno macrosocial nacional e internacional, todo lo cual debe conjugarse con los objetivos de desarrollo que se desean alcanzar. Con el objeto de abordar estos temas hemos desarrollado el presente documento.

1. LA REVOLUCIÓN CIENTÍFICO-TECNOLÓGICA Y EL NUEVO PAPEL DE LAS CIUDADES

Siguiendo fundamentalmente las contribuciones que ha hecho en los últimos años el sociólogo español Manuel Castells (1989), consideramos que los cambios científico-tecnológicos producidos en las dos últimas décadas guardan una significación definitiva para el tema de la ciudad.

Una revolución de proporciones históricas está transformando las principales dimensiones de la vida humana: tiempo y espacio. La hipótesis de Castells es que dicho entorno está caracterizado simultáneamente por la aparición de un nuevo modo de organización sociotecnológico (que se denomina modo informacional de desarrollo) y por la reestructuración del capitalismo, como la matriz fundamental de la organización económica e institucional en nuestras sociedades.

Entre 1960 y 1980 una serie de descubrimientos científicos e innovaciones tecnológicas han convergido para constituir un nuevo paradigma tecnológico. El centro del mismo es la microelectrónica, la cual está basada en el transistor (1947), el circuito integrado (1957) y el microprocesador (1971). Las computadoras aceleraron el proceso; las telecomunicaciones facilitaron la difusión al permitir la conexión entre unidades procesadoras para formar sistemas de información. Las aplicaciones de estos sistemas de información basados en la microelectrónica han llevado a transformaciones y aplicaciones en el proceso de trabajo en fábricas y oficinas.

El nuevo paradigma tecnológico se caracteriza por dos rasgos fundamentales. Primero, las nuevas tecnologías centrales están enfocadas en el proceso informacional. Este es el rasgo principal que distingue al nuevo paradigma tecnológico. La información y el conocimiento siempre han desempeñado un papel crucial en todas las revoluciones tecnológicas, pero lo que diferencia la etapa actual de las anteriores es que la materia prima misma es información y de igual manera su resultado. Lo que un circuito integrado hace es acelerar el procesamiento de información incrementando la complejidad y la exactitud del pro-

ceso; lo que las computadoras hacen es organizar un conjunto de instrucciones requeridas para el manejo de información y, cada vez más, para la generación de nueva información. Lo que las telecomunicaciones hacen es transmitir información, haciendo posible el intercambio de flujos de información y el tratamiento de ésta, independientemente de la distancia, a bajo costo y con tiempos de transmisión cortos. Lo que la ingeniería genética permite es descifrar y eventualmente programar el código de la materia viva.

El producto de las nuevas tecnologías es también información. Su concretización en bienes y servicios, en decisiones y procedimientos, es el resultado de la aplicación del producto informacional, no el producto en sí mismo.

En este sentido, las nuevas tecnologías difieren de las revoluciones tecnológicas previas y justifican que se hable del nuevo "paradigma tecnológico informacional", a pesar de que algunas de las tecnologías incluidas en él (los superconductores) no son parte de las tecnologías informativas. Éstas están transformando la manera en que producimos, consumimos, administramos, vivimos y morimos, no solas, pero ciertamente como poderosos mediadores de un conjunto más amplio de factores que determinan la conducta humana y la organización social.

El mecanismo clave para el desarrollo de las fuerzas productivas en el nuevo paradigma tecnológico informacional parece ser la habilidad de una organización social determinada para educar y motivar a su fuerza de trabajo, al tiempo que establece un marco institucional que maximiza el flujo de información y lo conecta a las tareas del desarrollo. Los medios sociales y políticos para lograr dichas metas varían históricamente, al igual que los resultados sociales de los procesos de desarrollo. Sin embargo, no todos estos procesos están indeterminados, y pueden encontrarse relaciones entre estructuras sociales, desarrollo técnico-económico y metas institucionales.

De las características de la orientación procesal de las tecnologías informativas se deriva un efecto fundamental en la organización social: la mayor flexibilidad que, de hecho, surge como una característica clave del nuevo sistema que está cobrando

forma. Al incrementar la flexibilidad de todos los procesos, las nuevas tecnologías informativas contribuyen a minimizar la distancia entre economía y sociedad.

Para Castells esta revolución científica ha llevado a la creación de un modo informacional de desarrollo cuyos rasgos son básicamente los siguientes:

1] Existe una creciente concentración de la generación de conocimiento y el proceso de toma de decisiones en organizaciones de alto nivel, en el cual tanto la información y la capacidad de procesamiento están concentrados. La división del trabajo manual e intelectual se ha llevado al grado extremo. Esto ha llevado a que el trabajo productivo pueda reducirse a sus componentes esenciales, rebajando así el poder de negociación objetivo de una larga masa de los trabajadores; el ascenso de la meritocracia, según la noción de Bell, establece nuevos principios de legitimación en el Estado.

2] La segunda característica del informacionalismo concierne a la flexibilidad del sistema y de las relaciones entre sus unidades, dado que la flexibilidad es tanto una condición como una posibilidad ofrecida por las nuevas tecnologías informativas. La flexibilidad actúa poderosamente como un facilitador del proceso de reestructuración en la medida en que cambia las relaciones entre capital y trabajo, transformando el estatus protegido y potencialmente permanente del trabajador por un arreglo flexible generalmente adaptado a las conveniencias particulares de la administración.

3] Una tercera característica fundamental del informacionalismo es el cambio de las grandes corporaciones centralizadas a redes descentralizadas, hechas de una pluralidad de tamaños y formas de unidades organizativas.

Ahora bien, ¿cuáles son las implicaciones espaciales de todos estos cambios? En opinión de Castells, la nueva revolución industrial tiene dimensiones espaciales muy definidas, con consecuencias muy profundas en el futuro de las ciudades y las regiones. Este autor sostiene que el patrón espacial específico de las industrias de tecnología informativa es el resultado de dos características fundamentales: la particularidad de

su materia prima (información) y la singularidad de sus productos (artefactos orientados hacia los procesos con aplicaciones en todo el espectro de la actividad humana).

La dependencia de este tipo de industrias significa que su factor básico de producción es la calidad del trabajo, más concretamente, del trabajo técnico y científico. Éste requiere de un ambiente organizativo, tanto en el interior de la empresa como en escala macro, en el cual la capacidad de innovación pueda utilizarse al máximo. Castells llama a este macroambiente el *milieu*, entendido como un conjunto específico de relaciones sociales de producción y administración, basado en algunas metas instrumentales comunes, en el que se comparte una cultura de trabajo y se genera un alto nivel de sinergia organizacional.

La proximidad espacial es una condición necesaria para la existencia de estos *milieux*. Las funciones de alto nivel dentro de la producción de tecnología informativa se concentran en unas cuantas áreas selectas que Castells denomina *milieux of innovation*. Las condiciones para el desarrollo de estas áreas son las siguientes:

- 1] Acceso a las fuentes de información innovativa;
- 2] tener un amplio *pool* de trabajo científico y técnico (universidades);
- 3] disponibilidad de inversionistas listos para arriesgar su capital en una actividad, siempre riesgosa, orientada hacia el descubrimiento.

Para que estos factores converjan es necesaria la participación de actores sociales o económicos. Es en este sentido que la figura del empresario (capitalista, individuo o institución) se torna crucial.

Otro efecto fundamental del modo informacional de desarrollo es que las industrias de tecnología informativa se caracterizan por una fuerte tendencia a descentralizar sus operaciones de producción, tanto funcional como espacialmente. Las razones son:

- 1] Los requerimientos laborales son específicos y diferentes para cada segmento del proceso de producción;

2] la naturaleza del producto proporciona una libertad funcional de la locación; es indiferente a los costos de transportación;

3] la industria de las tecnologías informativas es también un consumidor de sus propios productos;

4] la orientación procesal del producto informacional produce una estrecha conexión entre la industria y sus usuarios.

Las condiciones del mercado de las industrias de tecnología informativa, determinadas por la orientación procesal de su producción, requieren un patrón de localización flexible, capaz al mismo tiempo de alimentar un mercado mundial. De esta manera, la lógica espacial de las industrias de tecnología informativa estará determinada, en primer lugar, por la localización de trabajo innovativo y por las condiciones territoriales de la formación de un *milieux* innovativo.

Castells nos previene contra el determinismo tecnológico e insiste en considerar las siguientes mediaciones: la evolución de los servicios, el ascenso de la economía de la información, el impacto de la automatización del trabajo de oficina y de los trabajadores de oficina, la nueva lógica organizacional y por ende locacional de las grandes corporaciones y burocracias públicas, y la interacción de todos estos elementos con la estructura espacial existente y con el ambiente social en el cual todas estas tendencias se articulan entre sí.

En el nivel organizativo, cuatro tendencias principales se combinan para producir una nueva estructura corporativa: la creciente dominación de la gran corporación; la descentralización de la administración; la subcontratación de operaciones con una constelación de pequeños y medianos negocios y el establecimiento de redes de las corporaciones para ligar sus distintos componentes con sus auxiliares.

Este proceso se ha caracterizado simultáneamente por la persistente centralización de actividades de alto nivel en los distritos centrales de negocios de las grandes áreas metropolitanas y por la descentralización de las oficinas de menor nivel a áreas más pequeñas, y sobre todo a los suburbios de las grandes áreas metropolitanas.

En este complejo desarrollo territorial, ni la descentralización ni la centralización son dominantes. Lo que es crucial es la relación que se establece entre los dos procesos. La característica fundamental de todos estos espacios es su interrelación por medio de la comunicación de flujos. El espacio de flujos entre unidades de una organización y entre diferentes unidades organizativas es el espacio más significativo para el funcionamiento, el desempeño y, en última instancia, la misma existencia de una cierta organización.

El espacio de las organizaciones en la economía informacional es crecientemente un espacio de flujos. Esto no significa, empero, que las organizaciones carezcan de lugar. Cada componente de la estructura del proceso informacional tiene una orientación de lugar. Mientras que las organizaciones están localizadas en lugares, y sus componentes dependen también de lugares, su lógica organizativa no tiene lugar y se caracteriza fundamentalmente por el espacio de flujos propio de las redes de información.

Este proceso de transformación tiene una consecuencia fundamental para las ciudades: reafirma y refuerza su papel central dentro del proceso de cambio tecnológico y desarrollo económico en escala mundial.

2. LA ECONOMÍA INTERNACIONAL, EL CONTROL GLOBAL Y LA NUEVA JERARQUÍA URBANA MUNDIAL

En la década de los ochenta, uno de los hechos más destacables de la evolución económica mundial fue la globalización e internacionalización de los mercados y, en consecuencia, de la economía. No queda apenas ninguna nación o centro económico que no haya sufrido los efectos de esta tendencia predominante.

Ello ha desencadenado un proceso de concentración de los poderes de decisión y los mercados financieros en un número limitado de centros urbanos, entre los que destacan de manera importante Londres, Nueva York y Tokio como núcleos de de-

cisión de la economía que se desarrolla en Europa, América y Asia.

De acuerdo con la investigación realizada por Saskia Sassen (1991) las funciones de las ciudades que han logrado articularse exitosamente al engranaje de la economía mundial ya no son, como en el pasado, las de concentrar el comercio y la banca; ahora sus tareas giran alrededor de cuatro nuevos ejes: primero, como puntos de mando altamente concentrados en la organización de la economía mundial; segundo, como locaciones clave para las finanzas y para las empresas de servicios especializados que han remplazado a la manufactura como los sectores económicos dominantes; tercero, como lugares de producción (incluyendo la de innovaciones en las industrias de punta), y cuarto, como mercados para los productos e innovaciones producidas.

Estas nuevas tareas le han permitido a ciertas ciudades tener un papel un papel estratégico en la economía mundial.

¿Cómo ha sido posible este nuevo modelo de concentración de poder cuando muchas de las tendencias de los años anteriores indicaban precisamente que se estaba avanzando hacia uno desconcentrado?

Saskia Sassen refuta la idea, generalmente aceptada, de que la densidad y la aglomeración se tornan obsoletas merced a los avances en las telecomunicaciones mundiales, las cuales favorecen la máxima dispersión de la población y de los recursos. Por el contrario, según su punto de vista es debido a la dispersión territorial facilitada por los avances en las telecomunicaciones, que la concentración de ciertas actividades centrales ha aumentado sensiblemente.

Con la ruptura del orden mundial en los inicios de la década de los setenta, la economía internacional no se fragmentó en pedazos; más bien la geografía y la composición de la economía global cambió hasta producir una dualidad compleja: una organización de la actividad económica dispersa geográficamente, pero integrada mundialmente. Esta dualidad —dispersión espacial-integración global— es la que ha creado un nuevo papel estratégico para las grandes ciudades. La hipótesis

central de la autora es que mientras más globalizada se vuelve la economía, mayor es la aglomeración de las funciones centrales en unos cuantos sitios que se transforman en ciudades globales cuyo rasgo fundamental es producir control global sobre la economía mundial.

Esto se ha logrado debido a que desde los años setenta dos sectores estratégicos de la economía se han desarrollado y concentrado, fundamentalmente, en las metrópolis estudiadas: los servicios al productor y los servicios financieros. Los primeros son altamente calificados y especializados (administración de alto nivel, publicidad, contabilidad, planeación, relaciones públicas, asesoría legal, etc.); en el caso de los segundos se trata de un gran número de empresas relativamente pequeñas que surgieron a partir de los ochenta, dotadas de una fuerte capacidad para generar innovaciones dentro de la industria de las finanzas y que son indispensables para que se produzca la internacionalización y la expansión de dicha industria. Estos dos sectores son los que permiten que el sistema económico mundial, disperso geográficamente, funcione de manera organizada y que exista un control sobre el mismo.

Saskia Sassen sostiene que existe un control global sobre la economía mundial porque, a pesar de la dispersión geográfica de la actividad económica y no obstante la creciente movilidad locacional del capital, la concentración de la propiedad y la apropiación de las ganancias es cada vez más centralizada y esto obliga a desarrollar un sistema de control sobre un vasto sistema de producción mundial integrado por plantas productivas, oficinas, servicios y fuerza de trabajo dispersos en numerosas locaciones por todo el mundo. Esta centralización tiene lugar en las grandes ciudades y específicamente en ciertas metrópolis porque el lugar de localización del mercado (*marketplace*) ha adquirido una importancia creciente con el desarrollo reciente de la industria financiera, lo cual refuerza el proceso de concentración espacial en las grandes ciudades.

La importancia de tal sistema implica un nuevo conjunto de relaciones con complementariedad y competitividad que afecta a las ciudades. Hay cuatro tipos de relaciones: 1] una jerarquía

de control que implica a los centros de poder de organizaciones públicas y privadas; 2] una estructura centralizada, basada en los complejos de actividades que se diferencian en sus niveles de especialización; 3] un sistema de comunicaciones, que representa la infraestructura de flujos, tanto físicos como de información, entre ciudades, y 4] una especialización funcional, que refleja los problemas de las ventajas comparativas y de las diferencias verticales y horizontales entre centros urbanos.

La promesa de un gran nivel de desarrollo para las ciudades que pertenezcan al sistema global ha desatado una competencia encarnizada entre las ciudades por encuadrarse en los ejes del sistema, tratando de ofrecer condiciones atractivas para que la ciudad sea aceptada como sede de centros de decisión universal. Los territorios carentes de servicios en materia de investigación, formación, y que no ofrezcan una calidad de vida aceptable en términos de equipamiento, servicios y medio ambiente, tendrán pocas posibilidades de atraer inversiones de alta tecnología.

3. LAS TRANSFORMACIONES DE LA ESTRUCTURA SOCIAL URBANA

Los cambios tecnológico-económicos están desmantelando las relaciones capital-trabajo que fueron institucionalizadas por largo tiempo. Parte de la nueva fuerza de trabajo no se integra al nuevo mercado y se convierte en población excedente. Sin embargo, una proporción significativa de la fuerza de trabajo, reclutada entre los grupos sociales más educados, se mejora en habilidades y estatus social y se convierte en la espina dorsal de la nueva economía informacional, tanto en servicios avanzados como en la manufactura de alta tecnología.

La economía informal no puede ser equiparada con la pobreza urbana, y en este sentido el dualismo urbano no tiene que ver con el ámbito de la estratificación social, pero sí con una nueva estructura socioeconómica caracterizada por una dinámica de crecimiento diferenciada de dos componentes distintos aun-

que articulados. El sistema parece menos abierto a la movilidad ocupacional que en el pasado reciente.

El estructuralismo dual no resulta en dos mundos sociales, pero sí en una variedad de universos sociales cuyas características fundamentales son la fragmentación, la aguda definición de sus fronteras y el bajo nivel de comunicación entre ellos. Este dualismo desemboca y tiene consecuencias sobre la ciudad, que también adquiere un carácter dual.

Un punto de fundamental importancia por sus implicaciones sociales es lo que Castells llama la aparición de un espacio de flujos, que desplaza al significado de un espacio de lugares. Por esto se entiende la instalación de una lógica funcional de organizaciones detentadoras del poder en redes asimétricas de intercambios que no dependen de las características de ninguna localidad en específico para conseguir sus objetivos.

El nuevo espacio industrial y la nueva economía de servicios organizan sus operaciones alrededor de sus unidades generadoras de información, pero todo el proceso se reintegra mediante sistemas de comunicación.

Las nuevas tecnologías informativas no son, en sí mismas, la fuente de la lógica organizativa que está transformando el significado social del espacio; son, sin embargo, un instrumento fundamental que permite que esa lógica adquiera actualidad histórica. Las tecnologías informativas pueden usarse para la obtención de distintas metas sociales y funcionales, sobre todo porque lo que ofrecen es flexibilidad. La sustitución de lugares por una red de flujos de información es una meta fundamental del proceso de reestructuración. Esto es así porque la lógica última de la reestructuración estaba basada en evitar los mecanismos de control social, económico y político históricamente establecidos por organizaciones controladoras del poder. Dado que la mayoría de estos mecanismos de control dependen de instituciones con base territorial, escapar de la lógica social encarnada en cualquier localidad particular se convierte en el medio para alcanzar el espacio de flujos conectado con otros detentadores de poder, que comparten la lógica social, los valores y los criterios de funcionamiento.

Lo que surge de esto es una forma muy destructiva de desintegración social y reintegración. No hay opresión tangible, no hay enemigo identificable, no hay centro de poder al que se pueda responsabilizar por ciertas cuestiones sociales. El significado social se evapora de los lugares y por tanto de la sociedad, y se diluye y se difumina en una lógica reconstruida de un espacio de flujos cuyo perfil, origen y propósito último son desconocidos, incluso para muchas de las unidades que integran la red de intercambios.

Los flujos de poder generan el poder de los flujos, cuya realidad material se impone sola como un fenómeno natural que no se puede controlar o predecir, sino sólo aceptar y administrar. La gente vive en lugares; el poder se ejerce mediante flujos. Las sociedades, sin embargo, no están hechas de sujetos pasivos resignados a la dominación estructural.

Pero se trata de movimientos reactivos, de defensa, fácilmente inclinados al fundamentalismo. La globalización del poder de flujos y la tribalización de comunidades locales son parte de un mismo proceso de reestructuración histórica: la creciente disociación entre el desarrollo tecnoeconómico y los correspondientes mecanismos de control social sobre dicho desarrollo.

El nuevo paradigma tecnoeconómico impone un espacio de flujos como la lógica espacial irreversible de las organizaciones económicas y funcionales. Pero no se trata de tendencias ineluctables. Pueden y deben revertirse.

4. RESPUESTA SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La reconstrucción del significado social del lugar requiere de la articulación simultánea de alternativas sociales y proyectos espaciales en tres niveles: culturales, económicos y políticos.

Culturalmente: la afirmación y preservación de identidad pero desarrollando códigos de comunicación con otras identidades. Es necesario superar los peligros del tribalismo y el fundamentalismo. Las localidades —ciudades y regiones— necesitan encontrar su papel específico en la nueva economía in-

formacional. Los lugares ocupan un lugar fundamental en tanto que son el espacio insustituible para reproducir las condiciones de existencia de la fuerza laboral. La producción en la economía informacional se organiza en el espacio de flujos, pero la reproducción social continúa teniendo un referente locacional.

Los gobiernos locales deben desarrollar un papel central organizando el control social de lugares sobre la lógica funcional del espacio de flujos. Éstos requerirán una activa participación ciudadana y una red nacional o internacional de gobiernos locales que podría utilizar las nuevas tecnologías informativas. Éstas pueden ser un instrumento para revertir las tendencias negativas que se han apuntado.

Al respecto hay que recordar lo que señala Jordi Borja (1993): “La ciudad juega un papel de concertación en el desarrollo económico que le otorga una presencia importante en el exterior pero, al mismo tiempo, tiene también un papel muy importante en la integración de su población: hacer que sus habitantes sean plenamente ciudadanos. Por este papel interno, de servicio, no se puede privilegiar exclusivamente su carrera en la concurrencia internacional” (p. 158).

Por otra parte, una tarea crucial para los responsables del desarrollo urbano será la de identificar, apoyar y madurar las actividades que presentan ventajas comparativas en sus ciudades. Urge que los responsables de la gestión reflexionen en el papel que corresponde a la ciudad en el nuevo orden económico, político y social. El gobierno de la ciudad no sólo tiene que actuar en relación con los problemas que se plantean en su territorio, sino optimizar con opciones en un territorio más grande, en el cual se inserte la ciudad, sea, en primer lugar, su entorno regional o el metropolitano.

5. LAS TENDENCIAS RECIENTES DEL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO

Según un estudio realizado por el Conapo (1991), en 1990 la población del país alcanzó 81 millones de habitantes. Las po-

blaciones de las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey se estiman en alrededor de 15.0, 2.8 y 2.6 millones de personas, respectivamente, lo cual significa que la población de la ZMCM representa 18.5% del total nacional, y la correspondiente a las tres zonas metropolitanas, en conjunto, 25.2%. Por otro lado, en la actualidad la cuarta parte de los habitantes del país viven en ciudades medias (20.5 millones) y el crecimiento demográfico esperado para el periodo 1990-2000 va a ser de 7 millones de habitantes (Sedesol, 1993).

¿Qué significado tienen estas cifras? Prácticamente todos los especialistas que se ocupan del estudio del Sistema Urbano Nacional coinciden en señalar que éste se encuentra en un punto de inflexión de enorme importancia. Guillermo Aguilar (1992) habla de la existencia de un nuevo patrón de distribución del crecimiento urbano caracterizado por la persistencia de la concentración urbana, el abatimiento del crecimiento de la población en las áreas metropolitanas mayores de un millón de habitantes y el incremento en el número de ciudades medias (de 1960 a 1990 su número aumentó de 16 a 62); Boris Graizbord (1992) señala que el país ha entrado en la tercera etapa del proceso de urbanización, “en la cual la metrópoli nacional, y posiblemente las regionales (Guadalajara y Monterrey), pierden población (absoluta) en sus núcleos centrales y en sus anillos circundantes o suburbanos en favor de sus *hinterlands* no urbanos o de las localidades urbanas de sus periferias. En el plano nacional crece la población de las regiones periféricas, de las áreas rurales y de las ciudades pequeñas y medias que se convierten en el destino de las corrientes migratorias que ahora son mayoritariamente de origen urbano y metropolitano (p. 41). Gustavo Verduzco (1989) apunta que estamos presenciando el “preludio de lo que puede ser un verdadero partearguas en la estructuración urbana del país” caracterizado por la disminución paulatina de la hegemonía demográfica de los tres centros urbanos de mayor tamaño, la migración desde la capital hacia otros puntos de destino en las ciudades del interior, un mayor dinamismo demográfico y económico en varias

regiones del país a partir de sus propios centros urbanos y del aprovechamiento de los recursos poco explotados en diferentes regiones.

Hay tres cuestiones que vale la pena explorar sobre esta nueva etapa: la primera es sobre las causas que la están generando, la segunda es sobre el efecto de este nuevo modelo de urbanización en las ciudades, y la tercera es el papel del Estado en este proceso.

¿Cuáles son las causas de este cambio?

Un punto de vista muy extendido entre los estudiosos del tema es que dichos cambios se produjeron sobre todo a partir de factores externos. Gustavo Garza (1990), por ejemplo, concluye que el crecimiento económico diferencial de las regiones del país se debe al efecto espacial de las políticas sectoriales y “posiblemente a la influencia de factores externos, como la tendencia a la transnacionalización del capital y, muy recientemente, a la apertura del comercio exterior del país” (p. 37). Para Guillermo Aguilar (1992), uno de los factores de mayor influencia en los cambios del sistema urbano nacional ha sido la estrategia de apertura comercial, la cual ha coincidido con un proceso de relocalización de procesos productivos en el mundo. Por su parte, Crescencio Ruiz Chiapetto (1990) mantiene que las grandes aglomeraciones industriales (zonas metropolitanas) y las zonas estratégicas de los países industrializados (de la frontera y del Pacífico) serán “sin duda el imán para la localización industrial de las grandes corporaciones internacionales” (pp. 390-391).

Algunos autores, siguiendo las ideas de Alan Lipietz sobre el paso del fordismo al posfordismo, han planteado la refuncionalización de la ciudad de México: “Se presenta entonces una enorme flexibilización del espacio productivo, que permite una diferenciación mayor de los subespacios asignados a funciones específicas dentro de un espacio productivo flexibilizado. Estos factores son la base del proceso de transición territorial en México, que han derivado en el incremento de las activida-

des industriales en las ciudades llamadas medias, pero también en la asignación de nuevas funciones a la ciudad de México, que no parecen ser las de producción masiva de productos industriales (lo que se resuelve mediante la maquiladora y las plantas de montaje), sino funciones de producción especializada, producción de servicios, de tecnologías, y sobre todo la función esencial de gestión global del subsistema de producción que representa la economía mexicana en el sistema globalizado a escala mundial” (Hiernaux, p. 73).

Obviamente nadie puede negar la importancia de los llamados factores “externos”; sin embargo, me parece que este punto de vista simplifica de manera excesiva la influencia de dicho factor y relega de manera incorrecta a los factores internos.

Otros autores han enfocado su atención a los factores de origen interno. Por ejemplo, la desaceleración de las grandes áreas metropolitanas se explica a partir de la crisis que afectó al país en la década de los ochenta. Se considera que ésta impuso límites al crecimiento urbano metropolitano. Estos límites resultaban inevitables en una economía sujeta a un cambio estructural y de alguna manera inhibieron las manifestaciones del proceso urbano. Aunque pocos estudios han profundizado en los factores económicos característicos de este periodo, es posible mencionar algunos efectos que indudablemente tuvieron influencia en el fenómeno urbano: el estancamiento económico redujo la capacidad de generación de empleos, sobre todo de las ciudades grandes; esto es particularmente notorio en la actividad manufacturera; y con los altos niveles de inflación hubo un aumento relativo del costo de la vida (respecto al rural) en aspectos como suelo, vivienda, rentas, etc. Lo anterior es probable que haya reducido el poder de atracción de las grandes ciudades, y por lo mismo su crecimiento influyó en la reorientación de la migración hacia centros urbanos locales (Aguilar, 1992).

Roberts (1989) afirma que las ciudades medias están convirtiéndose en centros dinámicos de crecimiento, y aunque muchas son sólo refugio de población rural empobrecida, otras tienen cadenas productivas hacia atrás y hacia adelante en escala

económica nacional e internacional. Adicionalmente, las grandes ciudades ya no son beneficiarias exclusivas del desarrollo debido a los altos costos sociales y económicos que tiene la vida en dichas ciudades.

¿Qué sucede en las ciudades?

Las tres metrópolis nacionales han perdido población, industria, servicios, educación y muchas cosas más frente a las ciudades medias, pero ¿han perdido poder y capacidad de control? Como lo han demostrado las metrópolis que hoy están en la cúspide del control económico mundial, ni la pérdida poblacional ni la desindustrialización suponen necesariamente un debilitamiento de las relaciones de control; por el contrario, si a ambas se les sustituye por una población altamente calificada y por actividades financieras y de alta gestión, el control puede ser aún más intenso y eficaz. Éste podría ser el caso de la ciudad de México, en especial del Distrito Federal, donde existe un saldo migratorio negativo y disminuye la industria, pero al mismo tiempo se multiplican los servicios altamente especializados y se concentra una proporción muy elevada de los mercados financieros del país.

Para algunos autores las ciudades medias sí han mejorado sus condiciones de vida y esto les ha permitido convertirse en centros de atracción de migrantes. Xavier Cortés Rocha (1990) considera que las ciudades medias están creciendo “a ritmos superiores al de la ciudad de México, lo que no sólo se debe a la apertura de fuentes de trabajo, sino sobre todo al incremento de su nivel de vida” (p. 341).

En su estudio sobre Lagos de Moreno, Luis Felipe Cabrales (1992) apunta que al iniciar la década de los noventa, Los Altos de Jalisco se muestra como una región próspera en los ámbitos estatal y nacional. Otro caso que consigna avances es el de la ciudad de Aguascalientes. De ser el centro comercial y administrativo de una región agrícola tradicional se convirtió en una pieza clave en el corredor industrial de El Bajío; su base económica se diversificó y desarrolló notablemente aun

durante los años críticos de los ochenta, y su estructura urbana ha sufrido cambios radicales (Salmerón, 1993).

La situación dista mucho de ser homogénea, ya que si bien algunas ciudades registran avances importantes en sus niveles de vida, otras se ha rezagado con respecto a los avances del país. Como se demuestra en el estudio de Vargas (1992), algunas ciudades medias se encuentran por abajo de la media nacional y estatal en ciertos servicios urbanos y en condiciones de vida, como en el caso de las ciudades medias michoacanas, en las cuales “el crecimiento relativo de las viviendas con servicios de infraestructura básica —disponibilidad de agua entubada, de drenaje, de piso diferente de tierra, de energía eléctrica y de radio receptor— entre 1970 y 1980 fue menor para el promedio de las ciudades medias que para el promedio estatal y nacional, con excepción del caso del drenaje, donde las ciudades medias avanzaron a un ritmo mayor en cuanto a su disponibilidad relativa” (p. 36).

Sin embargo, como apunta Verduzco (1989), aún no se han analizado cuidadosamente los cambios de las ciudades pequeñas y medianas, especialmente en lo que concierne a la ocupación.

¿CUÁL HA SIDO EL PAPEL DEL ESTADO EN ESTE PROCESO DE CAMBIO?

Una opinión extendida entre algunos especialistas es que el Estado no ha logrado ejercer verdaderamente la rectoría sobre los procesos de cambio urbano que ha vivido el país en los últimos años. Para Daniel Hiernaux (1990), “quizás el factor más significativo de este proceso es que el nuevo modelo de organización territorial que se perfila para nuestro país es resultado de la lógica de la nueva división internacional del trabajo, más que de la elección real e independiente de la descentralización como un modelo económico y político del país” (p. 358), y concluye que es “obvio que las medidas tomadas no se enmarcan en la verdadera imagen del país que se desea, por lo que las iniciativas de impulso regional o urbano están en manos de

las grandes empresas nacionales o extranjeras y electrónicas” (p. 358).

Al analizar el programa de creación de parques industriales, Gustavo Garza (1992) concluye que la más importante política de descentralización no ha logrado tener alguna influencia significativa en la dinámica regional.

Otro punto de vista menos extendido pero no por ello menos consistente, sostiene que, en efecto, el Estado no ha participado en forma decisiva en la dirección del proceso descentralizador, pero que la fuerza más importante no ha sido externa, sino fundamentalmente local. Como señala Luis Felipe Cabrales (1992): “Una vez que se agota el modelo nacional, iniciada la década de los ochenta, la crisis obliga al Estado a retirarse paulatinamente como agente activo de la economía y la región alteña no resiente drásticas alteraciones ya que nunca se apoyó en el Estado benefactor. Dado el cambio de las reglas del juego, Los Altos de Jalisco sorprenden por su dinamismo: la privatización, uno de los ejes fundamentales, estaba arraigada, la flexibilidad laboral había sido ya experimentada y, además, los pequeños industriales y comerciantes sacan partido de la crisis al producir y ofertar artículos a bajos costos para el grueso de la población de las grandes ciudades” (p. 19).

Por último, si bien muchos otros autores aceptan los problemas y las limitaciones de las políticas descentralizadoras, también reconocen los importantes avances logrados a lo largo de los años.

Para Arroyo y Chavarín (1993), los cambios en la política macroeconómica que ocurrieron en la década de los ochenta han tenido efectos importantes en la redistribución de la población, aminorando la concentración de las grandes metrópolis y favoreciendo el crecimiento de las ciudades medias.

Existe, en efecto, una larga tradición de planes y programas que el Estado ha formulado y aplicado para apoyar el desarrollo de las ciudades medias, la cual se remonta a comienzos de los setenta, cuando el proceso de concentración había agudizado en tal medida los desequilibrios que éstos se empezaron a considerar como un problema nacional que era necesario aten-

der con urgencia (Cortés Rocha, 1990). El tema cobró más interés a raíz de la Conferencia sobre Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas celebrada en 1976, cuando los organismos internacionales volcaron su interés en la necesidad de formular políticas urbanas que favorecieran una distribución más uniforme de población y de las actividades productivas en los territorios nacionales (Aguilar, 1992).

En mayo de 1978, el presidente de la República, José López Portillo, aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en el cual se consideraba como un objetivo central corregir los desequilibrios acumulados históricamente en México. Si bien aún no se hablaba explícitamente de las “ciudades medias”, el Plan aludía al hecho de que, para el año 2000, existirían en el país 74 ciudades de 100 000 a 500 000 habitantes, 17 ciudades de 500 000 a un millón de habitantes, además de 14 ciudades de más de un millón de habitantes (Vargas, 1992). Guillermo Aguilar (1992) señala que los planes de 1978, 1984 y 1990 mantienen una estrategia de impulso a la dispersión urbana por medio de un grupo de ciudades medias prioritarias.

Uno de los cambios más importantes en la década pasada, y cuyas repercusiones aún no se han evaluado sistemáticamente, fue la reforma del artículo 115 constitucional, enviada al Congreso en diciembre de 1982 por el presidente Miguel de la Madrid. En dichas reformas se definieron las facultades y atribuciones de los municipios y se dejaron asentadas las bases para que los ayuntamientos y la comunidad se convirtieran en promotores de su desarrollo integral (Olmedo, 1990). Las nuevas atribuciones de los municipios comprendían la independencia política de la institución municipal, la capacidad para reglamentar, la pluralidad política en todos los ayuntamientos, la definición de los servicios públicos que el municipio debe administrar en forma exclusiva, la delimitación de competencias en materia hacendaria y la especificación de la responsabilidad municipal en la planeación del desarrollo urbano (*idem.*).

Como señala Alicia Ziccardi (1990), en general puede decirse que los municipios vieron modificar su potencial de actuación no sólo por las nuevas atribuciones que les otorgó el ar-

título 115 constitucional, sino también por un conjunto de medidas de gobierno que se orientaron a cumplir con este objetivo. En el campo del desarrollo urbano y la vivienda se desconcentraron recursos en todo el territorio nacional y se inició un proceso de traspaso de responsabilidad a los gobiernos locales en materia de planeación y suministro de servicios (1990).

Durante el sexenio de Carlos Salinas se dio impulso a varios programas con fuertes efectos descentralizadores (Solidaridad, descentralización educativa) y se formuló un plan muy importante que apenas se dio a conocer a fines de 1993: el Programa de las 100 Ciudades.

En el documento que presenta al Programa se reconoce explícitamente la importancia de los factores externos en la actual coyuntura y la necesidad de impulsar el desarrollo de las ciudades medias: "La dinámica social y económica del país requiere un ordenamiento territorial adecuado, el cual adquiere aún más importancia ante los cambios y tendencias recientes. La apertura comercial hace indispensable una mayor productividad, un uso más eficaz de los recursos públicos y nuevas tendencias de localización industrial. Además, las cuantiosas inversiones que se realizan en infraestructura regional de comunicaciones deben aprovecharse para impulsar los enlaces vitales de las ciudades.

"Los flujos migratorios se dirigirán necesariamente hacia las zonas urbanas del país donde la apertura comercial tenga un mayor impacto, que se espera sea a su vez donde se desarrollen mayores factores de atracción. La migración interna dependerá de la nueva actividad económica de algunas zonas estratégicamente localizadas, donde la población estará dedicada en gran medida al sector externo.

"Ante esta situación, varios retos se perfilan: la necesidad de cubrir los rezagos en materia de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de las ciudades que serán las receptoras del crecimiento económico y social futuro; además, la urgencia de prever la oferta de estos satisfactores para responder a la demanda derivada de las nuevas inversiones en la planta productiva y del crecimiento de la población, principalmente

por estos nuevos patrones de migración [...] Para lograr un desarrollo regional sostenible, es imperativo impulsar y promover ciudades de dimensiones medias. En función de esta consideración, se ha establecido una política tendiente a desalentar la migración hacia las grandes zonas metropolitanas y fomentar la generación de empleo en las ciudades de dimensiones medias que presentan mejores características para su crecimiento. El objetivo es que la población opte por trasladarse a estas ciudades.” (Sedesol, Programa de 100 Ciudades, enero de 1993, pp. 1-2). Se trata de un programa clara y abiertamente dirigido a las ciudades medias del país y a fomentar una política de reforzamiento del nuevo patrón urbano.

El país vivió en el sexenio de Salinas un proceso de profundas reformas estructurales en lo económico, político, social y cultural. Este cambio ha roto con muchos esquemas que trababan el desarrollo del país pero al mismo tiempo ha traído desajustes, contradicciones y no pocos conflictos. Este panorama se ha manifestado muy claramente en las ciudades. Algunas se han ajustado rápidamente al cambio, mientras que otras han sufrido severos problemas. Una de las consecuencias de no poner más atención a las ciudades será la acentuación de las diferencias regionales.

6. ALGUNAS PROPUESTAS INICIALES PARA UN PROGRAMA DE DESARROLLO DE LAS CIUDADES MEXICANAS

Las tesis que se exponen a continuación constituyen propuestas iniciales y provisionales que no persiguen más propósito que iniciar una discusión más amplia en torno a la política de desarrollo urbano que debe seguir el país.

Paso de una política de contención negativa a una de oportunidades

Un problema que se advierte en muchos de los programas de desarrollo urbano que se han producido en México es el énfase

sis en impulsar y favorecer a ciertas regiones, ciudades y sistemas urbanos sobre otros. Así, algunos planes han favorecido a las áreas metropolitanas, otros se han inclinado por las ciudades medias y algunos más por los puertos y las zonas costeras. Por lo general se adoptan políticas de acción “positiva” frente a las regiones y ciudades que se quiere favorecer (inversiones públicas, medidas fiscales, etc.) y de corte “negativo” a las que se quiere desestimular (freno al crecimiento, reducción en las inversiones, mayores cargas impositivas).

Considero que salvo en los casos en los que esté en juego la soberanía y los intereses estratégicos de la nación, todas las demás ciudades del país deben recibir oportunidades y no limitaciones.

Fortalecimiento del Sistema Urbano Nacional Articulado y Flexible

El país se encuentra en un proceso de transición hacia un sistema urbano nacional más sólido y equilibrado. Pienso que es muy importante impulsar esta tendencia; sin embargo, esto no debe hacerse a costa de otras ciudades y sistemas urbanos. El sistema urbano nacional está integrado por un conjunto muy variado de ciudades que se definen no sólo por su número de habitantes, sino por su desarrollo económico, nivel de vida, influencia regional, nacional e internacional; por su peso político, etc. Toda política urbana nacional debe reconocer esta heterogeneidad y debe formular los planes y programas adecuados para atender los problemas y necesidades específicas de cada una de las localidades urbanas y de los subsistemas urbanos.

Es de fundamental importancia tener estrategias y políticas muy precisas para las ciudades pequeñas, las medianas y las grandes áreas metropolitanas. El sistema urbano nacional debe verse como un todo articulado, flexible y en constante movimiento. Un sistema capaz de responder con agilidad a los cambios del entorno nacional e internacional.

Una nueva política para el Área Metropolitana de la Ciudad de México

De hace algunos años a la fecha la ciudad de México se ha convertido en un "problema". Lo es para sus exasperados habitantes que padecen cotidianamente las consecuencias; para el gobierno federal responsable de mantener el difícil equilibrio entre la capital y el resto de la nación, para las autoridades locales obligadas a gobernar lo que parece ingobernable, y para aquellas regiones de México que sienten que el grueso de los recursos y beneficios fluyen hacia el centro; lo es para los gobiernos y organismos internacionales preocupados por la estabilidad de México y hasta para la opinión pública internacional que continuamente enfoca su atención hacia la que consideran una de las peores catástrofes urbanas y ecológicas del mundo.

Esta visión ha permeado también a importantes sectores del gobierno, de los partidos políticos y a un buen número de especialistas y conocedores de la ciudad de México. Es frecuente que tanto las políticas generales del gobierno como las acciones concretas de política pública se conciban en términos de contención del problema más que de acción positiva.

Es indudable que la ciudad de México padece una serie de problemas muy serios (contaminación, deficiencias en el transporte, inseguridad pública, informalización de la economía, etc.) y que en muchas partes del país se le percibe, justificada o injustificadamente, como la ciudad que se lleva los recursos de las otras entidades; sin embargo, también es importante destacar que la capital posee una serie de factores positivos y ventajas que la hacen seguir siendo el centro urbano más dinámico y preeminente del país, un centro vital de importancia estratégica para México.

Aun cuando no esté sancionado en un documento, desde hace tiempo ha prevalecido la política de contener el crecimiento de la ciudad de México. También es moneda corriente la opinión de que los problemas de la zona metropolitana están asociados con su tamaño. Durante algún tiempo esta visión de los

problemas urbanos se extendió; sin embargo, un número cada vez más amplio de investigadores sostiene que la relación causal entre tamaño urbano y problemas urbanos está lejos de haberse demostrado, y que la concomitancia estadística entre estos dos fenómenos no es prueba de la existencia de dicha casualidad. Por lo mismo, aseveran que los problemas que se conocen con la denominación de crisis urbana no guardan necesariamente una relación con el tamaño de las ciudades. Por ejemplo, insisten en que no existe una relación causal directa y proporcional entre el tamaño y la pobreza de las ciudades, e incluso entre aquél y problemas como los del transporte, que pueden surgir cuando aún no se han alcanzado dimensiones considerables y que más parecen estar vinculados a variables de tipo tecnológico, urbanísticas, políticas o aun culturales. En resumen, parece conveniente reiterar, una vez más, que los problemas más importantes de la metrópoli no tienen una relación directa con su tamaño; están más bien relacionados con la forma que adopta el crecimiento y con la distribución de costos y beneficios de la urbanización. El derroche, la contaminación atmosférica, los problemas de transporte y los relativos a la pobreza de la ciudad tienen más relación con la forma urbana y con la contradicción entre privatización de beneficios y socialización de costos de la urbanización, que con el tamaño de las metrópolis.

Creo que para proponer soluciones a los problemas de la ciudad de México y a las contradicciones que se suscitan con el resto del país, es de fundamental importancia llegar a la conclusión de que la ciudad de México no es "un problema", sino que más bien se enfrenta a una serie de problemas de origen muy diverso, determinados por una multiplicidad de factores de distinta naturaleza. Algunos son de carácter histórico, otros se asocian a las características generales del proceso de urbanización del país; los hay que son resultado del modelo económico y político seguido; muchos devienen de su carácter de capital federal y otros más son el resultado de la crisis y de la reestructuración por la que atraviesa la sociedad mexicana.

Ya se han hecho diversas propuestas concretas para emprender la solución a los problemas de la ZMCM (modificaciones a

las instituciones políticas y jurídicas para adaptarlas a las nuevas necesidades y demandas; construcción de trenes radiales metropolitanos; creación de reservas territoriales; formación de un cinturón verde, etc.). Lo importante, empero, es comenzar a pensar en los mecanismos políticos, institucionales y financieros necesarios e indispensables para instrumentar dichas propuestas.

Apoyo y estímulo a las ciudades con potencial metropolitano

El país no necesita disminuir el crecimiento y el número de sus áreas metropolitanas; lo que requiere es ampliar sensiblemente su número. Hay que dejar de ver a las áreas metropolitanas como centros urbanos parasitarios, improductivos y plagados exclusivamente de problemas. Se trata de lugares estratégicos dentro del sistema urbano nacional que es importante reforzar y apoyar para que cumplan nuevas tareas. Los cambios científico-tecnológicos y los ocurridos en la economía internacional sugieren que estos centros tienen un enorme potencial como nuevos espacios para la innovación tecnológica, el desarrollo económico y la articulación regional e internacional. También pueden contribuir a fortalecer el sistema urbano nacional y a diversificar y descentralizar los lazos con el extranjero.

A estas ciudades hay que reforzarlas con infraestructura de punta para que adquieran no sólo estatura nacional sino incluso internacional. Es muy importante identificar a las ciudades medias que cuentan con una población entre 500 000 y un millón de habitantes, poseedoras de una base económica diversificada, con fuerza de trabajo altamente capacitada, con centros de enseñanza superior e investigación y con tradición como centros de influencia regional.

En el país existen varias ciudades que en poco tiempo podrían convertirse en áreas metropolitanas: Torreón, Villahermosa, Aguascalientes, León, Veracruz, Oaxaca, Querétaro, Culiacán, Chihuahua, Hermosillo, Tijuana, etcétera.

Apoyo al crecimiento y fortalecimiento de las ciudades medias

Las tendencias prevalecientes nos indican que en las próximas décadas el desarrollo más importante del país ocurrirá en las ciudades medias. Éstas pueden ser los motores del desarrollo regional y nacional; sin embargo, también corren el peligro de convertirse en meras receptoras de lo que las metrópolis nacionales y extranjeras ya no quieren albergar (industria contaminante, migrantes pobres, etc.). Es importante que las ciudades medias no reproduzcan las patologías de las grandes y no pierdan su personalidad e identidad. Como señala Luis Leñero (1982) en un estudio sobre los centros urbanos “medios”, éstos constituyen “un escenario altamente estratégico en el desarrollo de la vida nacional”; sin embargo, plantea muy acertadamente su dilema: “La cuestión central en las ciudades medias es saber cómo se puede llevar a cabo una modernización que en lugar de destruir la cultura propia se base en ella y la aproveche al máximo proyectándola al futuro, sin favorecer una alienación creciente” (p. 5).

Es de fundamental importancia fortalecer la capacidad de gestión de las ciudades medias. La experiencia dejada por las reformas al artículo 115 constitucional indica que si las ciudades carecen de recursos financieros y capacidad de gestión, toda política de devolución de funciones está destinada al fracaso. Estas ciudades necesitan apoyarse cada vez más en recursos propios y para ello es necesario realizar una doble transformación: por un lado, una reestructuración de las finanzas locales a partir de la estricta modernización de sus sistemas de prestación y cobro de servicios, pago de impuestos, administración de recursos; por otro, una readecuación de los mecanismos fiscales para que las ciudades eleven su participación en la bolsa fiscal de la Federación.

Contar con mayores recursos propios les dará mayor estatura política, autonomía y personalidad propia. Las ciudades medias no tienen por qué ocupar un lugar menor en la escala política de la toma de decisiones.

*Un sistema de ciudades eficientes,
competitivas y solidarias*

México necesita un vigoroso programa urbano que haga de las ciudades espacios competitivos, eficientes y de innovación. No sólo para que compitan entre sí, sino en escala internacional. Los gobiernos locales tienen la importante tarea de identificar y apoyar las actividades que presentan ventajas comparativas en sus ciudades. No hay que olvidar que nos encontramos ante un mundo de ciudades que compiten encarnizadamente entre sí por los mercados, las inversiones y el desarrollo.

Sin embargo, tampoco debe perderse de vista que la concurrencia dista de ser el único elemento que se da en el territorio y que la complementariedad, las redes de intercambio y de solidaridad son de una importancia fundamental.

Ciudades para ciudadanos

No hay que olvidar los peligros que la nueva era tecnológica y económica representa para las relaciones sociales urbanas. Como apunta Castells, el espacio de las organizaciones en la economía informacional es crecientemente un espacio de flujos y esto significa la instalación de una lógica funcional de organizaciones detentadoras del poder en redes asimétricas de intercambios, que no dependen de las características de ninguna localidad en específico para conseguir sus objetivos. Los gobiernos locales tienen el papel central de organizar el control social de lugares sobre la lógica funcional del espacio de flujos. Esto no significa, empero, que las organizaciones carezcan de lugar.

La ciudad tiene un papel muy importante en la integración de su población: hacer que sus habitantes sean plenamente ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, Patricia (1992). "Dos miradas antropológicas a la Ciudad Media", *Ciudades*, año 3, núm. 12, México, octubre-diciembre.
- Aguilar, Guillermo (1992). "Dispersión del proceso urbano", *Ciudades*, año 3, núm. 12, México, octubre-diciembre.
- Arroyo Alejandro, Jesús y Rubén Chavarín Rodríguez, (1993). "Los cambios de la política macroeconómica y sus impactos en el desarrollo de las ciudades medias", ponencia presentada en el XV Coloquio de Antropología e Historia Regionales "Ciudades Provincianas de México: Crisoles de Cambio", El Colegio de Michoacán, México, octubre.
- Borja, Jordi (1993). "Un reto a la democracia: el gobierno de las áreas metropolitanas", *Secuencia*, nueva época, núm. 24, Instituto Mora, México, enero-abril.
- Castells, Manuel (1989). *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*, Blackwell, Londres.
- Cabrales, Felipe (1992). "La centralidad de una ciudad periférica", *Ciudades*, Año 3, núm. 12, México, octubre-diciembre.
- Cortés Rocha, Xavier (1990). "Descentralización y sistema de ciudades", en Manuel Perló (comp.), *La modernización de las ciudades en México*. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México.
- Garza, Gustavo (1992). "Impacto regional de los parques industriales", *Ciudades*, año 4, núm. 13, México, enero-marzo.
- Graizbord, Boris (1992). "Sistema urbano, demografía y planeación", *Ciudades*, año 3, núm. 12, México, octubre-diciembre.
- Hiernaux, Daniel (1990). "Modernización y sistema de ciudades en México", en Manuel Perló (comp.), *La modernización de las ciudades en México*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México.
- Leñero, Luis y María Estela Fernández (1983). *Formas de vida, actitudes y expectativas en ciudades medias del centro de México*, IMESAC, México.
- Olmedo, Raúl (1990). "Equilibrio regional y sistema de ciudades", en Manuel Perló (comp.), *La modernización de las ciudades en México*. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. México.
- Salmerón Castro, Fernando Ignacio (1993). "Aguascalientes: de la pequeña ciudad a la ciudad media explosiva", ponencia presentada en el XV Coloquio de Antropología e Historia Regionales

- “Ciudades Provincianas de México: Crisoles de Cambio”, El Colegio de Michoacán, México, octubre.
- Santos, Milton (1992). “La economía metropolitana”, *La Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Consejo Nacional de Población, México.
- Sassen, Saskia (1991). *The Global City*, Princeton University Press, Princeton.
- Sedesol (1993), *Programa de las 100 Ciudades*, México, Enero.
- Ruiz Chiappetto, Crescencio (1990). “Comentarios al tema: equilibrio regional y sistemas de ciudades”, en Manuel Perló (comp.), *La modernización de las ciudades en México*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México.
- Vargas, Guillermo (1992). “Ciudades medias michoacanas”, *Ciudades*, año 3, núm. 12, México, octubre-diciembre.
- Verduzco, Gustavo (1989). “Desarrollo urbano”, *Revista Demos*, núm. 2, México.
- Ziccardi, Alicia (1990). “La descentralización y las innovaciones de la política urbana”, en Manuel Perló (comp.), *La modernización de las ciudades en México*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México.

CREAR EL GOBIERNO COMUNAL PARA COMBATIR LA POBREZA, EL DETERIORO DEL TERRITORIO Y LAS MIGRACIONES

Raúl Olmedo Carranza

Es necesario crear un Cuarto Orden de Gobierno (el gobierno de la comunidad concreta en el interior del orden municipal) como medio para combatir la pobreza, proteger y restaurar el territorio y la ecología y reordenar a la población y la actividad económica en el territorio nacional, a fin de lograr un mejor y más justo desarrollo social, y generar “sistemas microrregionales autosustentables”, a fin de transformar el gasto social en inversión acumulativa para el desarrollo de la comunidad.

En los últimos diez años México, al igual que varios países de América Latina, ha emprendido procesos de descentralización destinados a fortalecer a los gobiernos estatales y municipales, a fin de que tengan mayor capacidad para impulsar el desarrollo económico y social, así como para gobernar situaciones complejas en el entorno de una prolongada crisis económica.

El fortalecimiento de los gobiernos municipales entraña la reestructuración y redistribución de las funciones y competencias de los gobiernos federal y estatal, de manera que se requiere una verdadera reforma del Estado en sus tres órdenes. Hasta ahora, los esfuerzos y acciones para fortalecer al gobierno local se han centrado principalmente en la capacitación administrativa y de gestión como una premisa para que el gobierno

municipal pueda asumir progresivamente sus nuevas funciones y atribuciones constitucionales, lo que ya les ha permitido a muchos municipios conseguir mejoras importantes. Sin embargo, apenas estamos en el inicio de una larga marcha en el camino de la descentralización. Falta lo más difícil: avanzar en la reestructuración y distribución de competencias del orden federal hacia el orden estatal, y de éste hacia el orden del gobierno, que le permita al gobierno municipal tener presencia y acción en cada uno de sus espacios territoriales y poblacionales: el orden comunitario.

Varias tendencias negativas obligan a reconsiderar la necesidad de dar un impulso mayor a la descentralización de poderes, funciones y recursos hacia el municipio:

1] *La acelerada destrucción del territorio y del medio ambiente*: erosión del suelo, contaminación de la tierra, del agua y del aire. El territorio es el soporte natural de la vida social, pero está dejando de ser un medio de producción de vida para convertirse en un medio de destrucción. Constituye una urgencia —y emergencia— nacional dominar y controlar las tendencias destructivas del territorio y del medio ambiente para rehacerlos. Y no hay otra manera de lograrlo que descentralizando poder a las comunidades sociales concretas que ocupan el territorio concreto.

2] *El crecimiento de la pobreza*, especialmente en el medio rural, como efecto de la destrucción de los modos de producción locales tradicionales, y que no son sustituidos en el modo de producción industrial. Tal destrucción ha conllevado la destrucción del territorio y del medio ambiente. En consecuencia, la restauración del territorio implica la reimplantación de modos de producción locales que, con los avances tecnológicos, podrán ser superiores a los modos de producción locales tradicionales. Constituye una urgencia y una emergencia combatir la pobreza que podría llegar a ser causa de conflicto social ingobernable.

3] *La excesiva concentración de la población y de la actividad económica* en unas cuantas áreas urbano-industriales del territorio nacional, por un lado, y por otro *la excesiva dispersión* de la población rural en más de 130 000 comunidades po-

bres y descapitalizadas. Ambos excesos se convierten en un obstáculo principal a la productividad y rentabilidad sociales: la excesiva dispersión no alcanza a formar escalas para economías viables y rentables. La distribución desequilibrada de la población y de la actividad económica genera deseconomías que se traducen en un déficit permanente entre la producción y el consumo nacionales, que tiene que solucionarse con recursos externos. Constituye una emergencia nacional redistribuir la población y la actividad económica para crear las condiciones estructurales de una mayor rentabilidad en un entorno de intensa competencia internacional y de mercado abierto.

Estas tres grandes tendencias negativas pueden encontrar, de manera simultánea, buena parte de la solución en el fortalecimiento de los gobiernos y comunidades locales.

En diversos foros internacionales (por ejemplo, la Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas realizada en Toluca en julio de 1993) se han puesto en cuestionamiento las estrategias y las políticas gubernamentales para abordar el problema de la pobreza y de la pobreza extrema. La crítica fundamental es que estos programas atacan los efectos pero no las causas de la pobreza. Mitigan la pobreza pero no contribuyen a crear las condiciones para eliminarla.

Una hipótesis de trabajo —derivada de la hipótesis de que la pobreza tiene como una de sus causas la destrucción de los modos de producción locales tradicionales, que a su vez entraña la destrucción del territorio y de la ecología— es la necesidad de formular modelos o modos de producción locales de nuevo tipo en el medio rural, que asimilen tecnologías capaces de permitirle a la comunidad un rápido desarrollo integral que al mismo tiempo reconstruya el territorio y la ecología y cree las condiciones para ampliar los asentamientos humanos y así progresar en la redistribución de la población y de la actividad económica, atenuando los excesos de concentración urbano-industrial y de dispersión rural.

Estos modelos o modos de producción de nuevo tipo consistirían en *sistemas microrregionales* basados en conjuntos de unidades de producción-consumo, relacionados por flujos

de retroalimentación que les dotaría de una relativa autosuficiencia como sistemas que, a su vez, entrarían en relaciones de retroalimentación con otros sistemas aledaños, constituyendo sistemas más amplios, regionales, con relativa autosuficiencia.

La comunidad organizada en un territorio puede conformar un *sistema microrregional relativamente autosuficiente, autosostenido o autosustentable*. Es decir, la comunidad se organiza como un sistema microrregional de desarrollo relativamente autónomo. Ésta sería una nueva forma de abordar la llamada pobreza, de manera que el gasto “a fondo perdido” se transforme en inversión para infraestructuras y actividades productivas.

La Ley Nacional de Planeación Democrática, que establece que la planeación debe partir de la base municipal, constituye el marco jurídico para la formulación de estos sistemas microrregionales autosuficientes y autosustentables.

Los programas contra la pobreza se caracterizan por el método de “acciones casuísticas” y dispersas. La dispersión, o aspersión, de las acciones hace que el gasto social del Estado tienda a ser un gasto a “fondo perdido”. Este método tendrá que sustituirse por el criterio de integración y retroalimentación sistemáticas de las acciones del gasto público y de la participación social. El gasto social debe transformarse en inversión social productiva, gracias a la conformación de sistemas microrregionales autosustentables. La acción dispersa es gasto y consumo (“el pescado”). El conjunto de acciones sistematizadas por relaciones de retroalimentación es inversión productiva (“la caña de pescar”).

Los sistemas microrregionales autosuficientes tienen que comenzar con la creación de una infraestructura sobre la cual se erijan las diversas actividades económicas. En consecuencia, resulta necesario formular una *metodología para construir infraestructuras básicas para los sistemas microrregionales autosuficientes y autosustentables (SMA)*. Ello implica la concepción de una *ingeniería de sistemas microrregionales autosustentables* que tendría que trabajar con equipos humanos multidisciplinares.

Simultáneamente al diseño de sistemas microrregionales autosustentables, es necesario elaborar estrategias gubernamentales destinadas a lograr una mejor articulación y coordinación tanto de los programas y acciones sectoriales (agricultura, industria, comercio, educación, salud, infraestructura, etc.), como de los esfuerzos entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), a fin de crear las condiciones para un real desarrollo de las regiones, de los municipios y de los sistemas microrregionales autosustentables. La inadecuada articulación y descoordinación entre sectores y entre órdenes de gobierno es una de las causas mayores de derroche en el gasto público, especialmente en el gasto social, y de ineficacia política de las acciones del Estado en un entorno de crisis de las finanzas públicas (cf. M. Crozier, *Estado moderno, Estado modesto*).

HACIA EL CUARTO ORDEN DE GOBIERNO: EL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD

A pesar de la reforma del artículo 115 constitucional, el centralismo tiende también a reproducirse en el interior del municipio, en este caso en la cabecera municipal, relegando a las comunidades. Ello hace necesario dotar a la comunidad de una organización política permanente, con derechos y obligaciones reguladas jurídicamente y con autoridades electas que formen parte del ayuntamiento del municipio, para establecer un sistema de contrapesos a las tendencias centralizadoras y dar sustento social real a la descentralización y democratización del poder.

Mediante su organización política, la comunidad social básica cobra conciencia de sus necesidades, de sus recursos territoriales, naturales, materiales y humanos, así como de sus fuerzas y capacidades creadoras e innovadoras que se potencian y se multiplican gracias a la organización.

La concentración y centralización del Estado se observa en el predominio del orden federal sobre los órdenes estatal y municipal. Existe exceso de Estado en el orden federal. En el orden

de los estados federados existe desigualdad en el desarrollo de la organización política (por ejemplo, los estados de México, Jalisco o Nuevo León, en comparación con otros menos evolucionados). En el orden municipal, el Estado —la organización política de la sociedad— es incipiente (reforma del artículo 115 constitucional de 1983). Pero *en el orden de la comunidad social concreta, el Estado todavía es inexistente*: la comunidad social concreta no tiene aún el derecho constitucional de organizarse políticamente y tener un gobierno propio. Esto significa que el Estado no ha bajado aún hasta la verdadera base social.

El Estado mexicano es todavía insuficiente. Presenta ausencias significativas, especialmente en la comunidad social concreta o básica. Ello ha impedido la *organización permanente* de la comunidad para lograr su desarrollo integral y ha propiciado el descuido y el desaprovechamiento del territorio y de sus recursos naturales y humanos. En estados más evolucionados (Francia, Alemania, Estados Unidos, etc.), la comunidad concreta sí tiene capacidad constitucional para organizarse políticamente y tener un gobierno propio, es decir, de organizarse como Estado, de tal manera que cada comunidad concreta es prácticamente un municipio. En contraste, en países como México el municipio está compuesto por un conjunto de comunidades concretas urbanas y rurales: es todavía un “intermediario” entre el Estado federal y estatal y la sociedad.

Es necesario perfeccionar la organización interna del municipio a fin de que la comunidad social concreta tenga capacidad política y jurídica para organizarse de manera permanente y de cumplir funciones de gestión y desarrollo en el ámbito de su localidad inmediata.

Sólo mediante la organización permanente de la comunidad social concreta asentada dentro de un territorio concreto, el municipio podrá llegar a controlar y dominar la acelerada destrucción del territorio y del medio ambiente, el crecimiento de la pobreza, y la gran concentración urbano-industrial así como la excesiva dispersión rural que, como se dijo, son las tres tendencias negativas que están afectando a toda la nación.

El Estado debe extenderse y tener presencia hasta la comunidad social concreta, es decir, debe otorgar a la comunidad la capacidad —que deberá ser establecida por la Constitución— de organizarse políticamente y tener un gobierno comunal que le permita impulsar su propio desarrollo integral.

Así como el artículo 115 de la Constitución atribuye al municipio un conjunto de competencias propio, que define al poder municipal, de la misma manera la ampliación de la presencia y la acción del Estado hacia todo el territorio nacional exige que el artículo 115 reconozca un ámbito de competencias propio de la comunidad social concreta, cuyo ejercicio le permita administrar y aprovechar productivamente su territorio y sus recursos en general, fortalecer su equipamiento colectivo y su infraestructura de servicios públicos, a fin de impulsar su propio proceso de desarrollo integral y mejorar progresivamente las condiciones de su vida cotidiana y de su actividad productiva. En otras palabras, se requiere que la comunidad pueda, entre otras cosas, construir sistemas económicos microrregionales relativamente autosuficientes y autosustentables.

El artículo 115 constitucional establece que el municipio es la forma como los estados se organizan internamente. De la misma manera, *la comunidad social concreta y su gobierno comunal serían la forma de organización interna de los municipios.*

El reconocimiento constitucional de la organización política de la comunidad social concreta —después de la organización política federal, de la estatal y de la municipal— vendría a dar mayor sustento social, concreción y factibilidad a la descentralización, lo que permitiría crear las condiciones para solucionar múltiples problemas de la sociedad, tanto urbana como rural. El gobierno comunitario sería una especie de “*cuarto nivel u orden de gobierno*”.

SOCIEDAD URBANA Y DEMANDAS CIUDADANAS
EN EL MARCO DE LA PLANEACIÓN.
DUDAS RAZONADAS

José Parceró López

Desde 1986, cuando se realizó el primer Seminario de Economía Urbana, a la fecha, las vidas en las ciudades, y ellas mismas, han sufrido diversas mutaciones. Algunas se han analizado en este seminario, por lo que éste ha adquirido reconocimiento por sus aportes y por enriquecer el entendimiento del tema.

El séptimo seminario se ubicaría en la estela de los tres últimos sismos: el físico de 1985, el electoral de 1988, y el político de 1991. Esta estela implica repensar muchas cosas, entre ellas las razones de la movilización ciudadana ante hechos como las explosiones en Guadalajara o los sucesos de Los Ángeles. Por el tema de esta sesión, “Estrategias de desarrollo urbano”, y evidentemente por el tema particular asignado, “Sociedad urbana y demandas ciudadanas en el marco de la planeación”, este repensar lo haría a partir de dudas razonadas. Éstas son los nudos existentes entre la teoría y la práctica.

Hace tiempo, en una conversación entre Michel Foucault y Gilles Deleuze,¹ el primero afirmaba que cuando la teoría se enfrenta a un obstáculo es necesario recurrir a la práctica para solventarlo y viceversa, es decir, cuando ésta se enfrenta a un problema debe recurrirse a aquélla. Las dudas razonadas se-

¹ Publicada en la revista *Viejo Topo*.

rían entonces los obstáculos en la práctica que se nos han presentado y se exponen con la pretensión de buscar algún relevo para solventarlo.

Empezaremos desmenuzando el título del tema particular.

LO CIUDADANO

Habría coincidencia en que lo ciudadano, como genérico, es una categoría en la cual se debe trabajar y por otro lado no es económica. A partir de los dos primeros sismos, los de 1985 y 1988, el concepto ciudadano tuvo mayores menciones. Por ejemplo, entre enero y septiembre de 1993 en el periódico *El Financiero* hay 698 notas en donde se usa el concepto ciudadano.²

Lo ciudadano se puede considerar como la conjunción entre el valor individual y el valor comunitario. Al conjugarse, entonces, el individuo asume en el interior de una comunidad lo ciudadano. Por tanto, un mismo individuo puede pertenecer a muchas comunidades, que no están sobrepuestas ni subordinadas, sino que muestran los diversos planos de actuación de una persona.

En ocasiones en lo individual se puede caer en conflictos. Por ejemplo, puede existir un individuo que participe en el plano religioso pero que en otro de índole civil se involucre en una comunidad que luche a favor del aborto, y en determinado momento ambos planos se enfrenten a una disyuntiva.

Aquí resulta evidente que existe el primer obstáculo: ¿cuáles son los planos de actuación que tiene un sujeto?, ¿qué pasa cuando los planos lo enfrentan a disyuntivas?

² En una consulta del CD-ROM de *El Financiero*, se obtuvo en el periodo mencionado lo siguiente:

<i>Núm. de notas</i>	<i>Palabra</i>
698	Ciudadano
6 346	Ciudad
98	Ciudadanas
845	Ciudadanía
1	Ciudadanía PAN-PRD

Si hiciéramos una agrupación diríamos que existen básicamente dos tipos genéricos de comunidades donde los individuos pueden asumir lo ciudadano: las territoriales y las de actuación (formas de pensar, de comportarse, etcétera).

El conjunto de interrelaciones o encadenamientos de comunidades forman un movimiento, de tal forma que los movimientos muestran las capacidades de despliegue. De allí que ante un hecho opuesto a un conjunto de comunidades, éstas se entrelazan muy rápido. Ejemplo de esto serían básicamente las marchas de silencio, en Torreón, contra la policía; en Guadalajara a raíz de la muerte del cardenal Posadas, o de El Barzón ante la cartera vencida.

Todo el proceso de gestión de la capacidad de despliegue demuestra la incapacidad de los partidos para promover la causa o demanda por la cual se desplegó la sociedad. Por ello dichos movimientos son plurales y defienden su autonomía, aunque en ocasiones son efímeros.

Lo anterior nos demuestra que existen diversos planos: el individual, el comunitario y el de entreencadenamiento o de movimiento. Cada uno con diversas capacidades; por ejemplo, en el plano comunitario la capacidad central es el repliegue, es decir, un núcleo cohesionado cuyo objetivo no es el crecimiento cuantitativo de su comunidad sino lo cualitativo que le permita desplegarse rápidamente ante otras comunidades, instituciones y evidentemente ante el Estado, en coyunturas específicas.

Cuando las relaciones entre los diversos planos y el Estado, por ejemplo, no tienen formas ni canales de intercambio, entonces se entra en crisis, en ingobernabilidad. La estela de los sismos nos está enfrentando a un obstáculo o duda razonada; es la necesidad de redefinir el espacio de lo público. Por lo menos estaremos de acuerdo en que lo público no es lo exclusivo del Estado. Entonces, la planeación se ubica en este espacio de lo público.

SOCIEDAD URBANA

A partir de la duda anterior la sociedad urbana sería una categoría conformada por dos conceptos, la población y el territorio. La población entrañaría sólo cuestiones demográficas y económicas de esas comunidades, y el territorio sus límites físicos.

Esta categoría nos permite reconocer la existencia de escenarios de representación. Es decir, cómo mira y se mira la sociedad. El escenario se compone fundamentalmente de demandas y de mensajes. Pero si a esto le sumamos la duda anterior, resulta que de hecho hay diversos escenarios de representación.

Cuando un escenario de representación pretende dominar a otro o subordinarlo se entra en conflicto; por tanto, la planeación es un ejercicio de poder. Se requiere reconocer los diversos escenarios y redefinir entonces al poder como un ejercicio de poder concebido como potencialidad, ya no como dominio.

En una entrevista, Rolando Cordera señalaba que el TLC nos había metido a un curso intensivo sobre México. El tercer sismo nos mostró que no todos aprobamos el curso. Resulta evidente que debemos reconocer socialmente nuestras potencialidades.

Se ha hablado mucho de la globalización, pero en realidad una estrategia viable para enfrentar lo global es el desarrollo de la región. Sin embargo, aún no rebasamos la planeación a partir de ir definiendo sistemas y subsistemas, así como sus conexiones. Es obvio, por ejemplo, que el Sureste mexicano está más conectado a la economía de Boca de Ratón. Aquí la pregunta sería cómo deben y pueden conectarse los estados de Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo para desarrollarse regionalmente y relacionarse, por un lado, con la economía de Boca de Ratón, y, por otro, con la nacional.

Esto es importante porque el aspecto clave reside en reducir de manera gradual la relevancia de las economías de escala y las consiguientes barreras a la entrada que se asociaba al paradigma tradicional de crecimiento basado en la conformación de grandes unidades económicas y territoriales integradas vertical y centralizadamente. En la actualidad la tendencia es a dar relevancia al papel que desempeñarán las industrias peque-

ñas e intermedias, que está dando como resultado lo que se conoce como economías de geometría variable.

Estas economías se caracterizan por difundir horizontalmente el potencial económico y no por concentrarlo en pocas zonas. Reconocer lo variable nos lleva a demostrar que en el nivel nacional no sólo se debe definir en qué se invierte, sino sobre todo dónde se invierte. Una inversión en dos lugares diferentes tiene efectos y resultados diferentes.

Esto significaría un cambio en el enfoque de la política de inversión, que combinaría orientación a la población y al territorio³. Para esto sería necesario tener formas eficientes de comunicación entre Estado y sociedad, para el consenso de una dimensión: el tiempo. Mientras sigamos con la concepción sin tiempo continuaremos suponiendo que hay una varita mágica para resolver cuestiones tales como la pobreza. Por ejemplo, la mayor parte de las políticas públicas cuyo objetivo era modificar positivamente la redistribución del ingreso han orientado sus acciones a las personas de bajos ingresos, ya sea por medios fiscales o financieros. Sin embargo, muchas veces ha resultado que esa población objetivo no ha sido la beneficiaria principal de los programas, como por ejemplo de los de vivienda, y cuando ello se ha logrado se generaron problemas financieros que han impedido continuar con tal política.

Posiblemente en el fondo todas las políticas públicas de inversión de las entidades estatales han surgido con la idea de ser autárquicas. Esto nos lleva a paradojas. Por ejemplo, Morelos posee el índice más alto de investigadores respecto a la población, pero el promedio de escolaridad de esta última es de sólo 3.3 años; por el lado de la inversión pública en investigación, Morelos tiene una de las más bajas. ¿Cómo resolver estas paradojas?

En la ciudad de México, el escenario presenta diversas dudas razonadas. Se le ha estudiado en materia de territorio, economía, etc. Hay coincidencia respecto a la debilidad de la

³ Tito Alegría, investigador de El Colegio de la Frontera Norte, sugiere, por ejemplo, el paso de la orientación hacia personas a la dirigida al territorio. Véase su ponencia en el II Encuentro Internacional Sociedad Urbana.

planta productiva establecida en los años cuarenta, pero pasar a una ciudad de servicios especializados (de comunicación, financieros, etc.) significaría que la población con baja escolaridad y capacitación quedaría desempleada. Resultado: una polarización mayor ¿La población de la ciudad de México está consciente de este cambio y de sus efectos?

Por otro lado, el olvido de la sociedad implica que las posibilidades de identidad se han perdido. El resultado es que la planeación se ha visto más como un asunto *quasi* personal que público, donde no hay orientación hacia las personas, ni al territorio, sino hacia un proyecto. Así, las inversiones de infraestructura a raíz de la falta de orientación dan como resultado que sea más caro, quizá no sólo proporcionalmente, vivir en las grandes zonas urbanas habitadas por personas con pocos recursos que vivir en las zonas de clase media y alta.

DEMANDAS

Siguiendo la línea anterior, habría dos grupos de demandas: las territoriales y las de la población. En las primeras no hay participación ciudadana, pero sí puede haber despliegue de respuesta. Por ejemplo, a la demanda territorial de colocación de tanques de abasto de gas no se le considera asunto público; entonces, hay un despliegue en contra.

Las de la población podemos a su vez subdividirlas entre las de su territorio y las de su plano de actuación.

Respecto a las primeras llama la atención el cúmulo de datos sobre las colonias del país recabados a partir de 1989; de ellos se desprenden algunas dudas razonadas.

Si consideramos como índice de movilización al número de participantes respecto al número de lotes, tendríamos entonces que el índice varía a partir de la demanda. El índice mayor, en una muestra de 5 000 colonias, se alcanza en la regularización, que casi llega a 90%, y el más bajo en servicios, digamos complementarios (por ejemplo "correos", donde el índice es 0 a 2%. Ante esos servicios complementarios la decisión se toma

desde fuera de la comunidad; la ciudadanía tampoco interviene.

En esto hay dos asuntos importantes:

1] No hay investigaciones empíricas que describan cómo construir índices tales como el de influencia social o de movilización; generalmente son arbitrarios. El que se usó en el párrafo anterior es de ese tipo.

2] No existe la movilización total. En las colonias populares hay siempre un grupo de colonos que considera que, aun sin su participación, la demanda se resolverá, y hay otros que no participan.

Por otro lado, la participación en la demanda de las mujeres se explica básicamente porque ellas padecen de manera cotidiana las carencias de su hábitat.

En este acopio de información hay un dato interesante. Generalmente las organizaciones de base tienen una cierta jerarquía: presidente, secretario, tesorero. Entre más conocimiento requiere la demanda (armado de un expediente) la experiencia deberá ser mayor; hay procesos de aprendizaje social no institucionalizado que no se han estudiado. Si comparamos esos tres puestos se tiene que el tesorero es el más joven y está mejor preparado que el secretario o el presidente.

En las organizaciones de colonos las mujeres tienen más representatividad y participación en la base que en los ámbitos municipales o estatales. Ésta es una cuestión interesante.

Las demandas a partir de los planos de actuación son de diversos colores e intensidades y muchas veces contradictorias. Por ejemplo, algunas demandas de cambio surgen por estar a favor del aborto y otras por oponerse a él. En ese choque de demandas, o en esas demandas encontradas, la principal es el reclamo constante ante la falta de la ética pública que se requiere para revalorar, por una parte, el papel del funcionario público y, por otra, para hacer que la relación entre éste y la sociedad sea más transparente.

Los legisladores se han preocupado por que las nuevas leyes garanticen la participación ciudadana. Lo que resulta hasta cierto punto engañoso son dos cuestiones:

a] Para que el funcionario reconozca la posibilidad de participación ciudadana, requiere que ésta se dé dentro de una forma reconocida por el Estado. Para participar en el Pronasol es necesario organizar un Comité de Solidaridad, lo que en ocasiones se contrapone con la ley municipal, que reconoce a los comités de colonos. Estas rivalidades tienen efectos negativos.

b] Creo que la cuestión es más de actitudes y comportamientos que de leyes y reglamentos. Un sistema nacional de planeación no garantiza que se pida opinión a la población, y en ocasiones ni la decisión se toma por consenso.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Para terminar diría las líneas de fuga que las dudas razonadas dibujan:

a] La necesidad de entender el poder como potencialidad. Esto significa entender las capacidades del territorio y de la población.

b] La necesidad de entender los diferentes escenarios de representación. Al inventarlos existe la posibilidad de generar una imagen de la ciudad que se desea; entonces la planeación presentaría la posibilidad de acortar el trecho entre la ciudad ideal y la real; la concreción de dicho trecho sería el Derecho a la Ciudad.

c] La necesidad de redefinir el espacio público. De tal forma que el Estado se debería preocupar por la gubernamentalidad, por administrar instituciones eficientes en el servicio público, y la relación con la sociedad marcaría los márgenes de la gobernabilidad.

d] La necesidad de redistribuir el poder. Esto significaría darle a la sociedad el poder de decisión en las demandas territoriales y poblacionales en escala micro, y en niveles regionales establecer los mecanismos con base en el consenso en las decisiones.

Por último, respecto a los impactos del TLC, estoy convencido de que sólo el desarrollo de lo local y lo regional pueden darnos mayores márgenes de competitividad.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Casi todos los autores que participan en esta obra coincidieron en destacar que las ciudades y los sistemas urbanos ahora, más que nunca, cobran una importancia de primer orden dentro del fenómeno de la globalización económica. Ello por dos causas fundamentales:

1] Porque favorecen la comunicación y el intercambio, la especialización, la creación y difusión de innovaciones y el cambio cultural y tecnológico. Su localización y distancia con otros centros sigue teniendo un efecto determinante en su especialización.

2] Porque su formación y mantenimiento se traducen en elevadas erogaciones, que normalmente constituyen el rubro de gasto de inversión más alto de los gobiernos locales, pues se deben destinar al bienestar social los escasos recursos provenientes de los procesos de producción.

Sin embargo, los cambios en el panorama mundial durante los últimos doce años han tenido severos efectos en las economías en desarrollo, entre ellas la mexicana. Así, se han registrado diversos cambios en el proceso de urbanización y en la administración pública, que han favorecido un determinado patrón de los asentamientos humanos, el cual lleva a una concentración decreciente en las grandes metrópolis y a una desconcentración creciente en algunas ciudades de tamaño medio, las cuales han ido conformando sistemas de apoyo y de atractivos

para las grandes corrientes de inversionistas extranjeros y algunos nacionales que se han sumado a los procesos de integración al nuevo modelo de globalización de la economía.

No obstante, muchas de las deficiencias, insuficiencias e irregularidades producidas por la conversión de la economía mexicana y sus ajustes al modelo neoliberal impuesto por la banca internacional, han agudizado algunos problemas ya existentes desde años atrás, tales como las desigualdades en la distribución del ingreso, el abandono del campo, las corrientes migratorias hacia las ciudades, el deterioro de éstas por su crecimiento demográfico acelerado y la falta de correspondencia con el aprovisionamiento o mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento urbanos, y la ausencia de planeación y regulación de los usos del suelo. Todo esto reduce, directa o indirectamente, la productividad interna de las ciudades y se generan deseconomías.

Así también, la excesiva cantidad de trámites y la corrupción inhiben los procesos de inversión y desarrollo económico y de equipamiento urbano y vivienda para sus habitantes.

Con base en todas estas consideraciones, uno de los autores señala severamente que a pesar de las condiciones de desigualdad y escasa productividad que ya prevalecían y de la necesidad de reimpulsar la economía hacia los mercados internos, además de los externos, el Estado continúa con la tendencia de alentar la inversión especulativa, abandonando el sector rural con medidas reformistas y de abatimiento de salarios, así como de una deficiente atención a los servicios públicos urbanos y rurales.

Ante las realidades económicas y sociales derivadas de los cambios generados por la apertura comercial y las respuestas del Estado, Julio García Coll nos alerta expresando que: “[...] la posibilidad de alcanzar un nivel de vida alto y creciente para la población de cualquier país depende, básicamente, de la productividad con la que emplee sus recursos, de la capacidad de su sistema político para promover eficientemente el desarrollo y distribuir equitativamente sus costos y beneficios, y de la

forma en que se constituyan y se aprovechen sus ventajas competitivas”.

O sea que para competir internacionalmente ya no basta con ofrecer mano de obra barata, exenciones fiscales y recursos naturales baratos. Es necesario crear y apoyar complejos productivos y de servicios mediante un sistema de cadenas de producción y distribución, las cuales se encontrarán más fácilmente en las áreas urbanas y en algunas rurales pero estratégicas.

Es importante que la planeación territorial y urbana se articule con la planeación global del desarrollo del país en una dimensión físico-espacial. Para enfrentar este reto, la mayoría de los coautores coincide en que es necesario revisar los mecanismos de gestión urbana en todos los procesos de toma de decisiones, en las que se requiere el concurso activo de la población local.

El economista Guillermo Ramírez propone, en ese mismo sentido, los siguientes lineamientos:

- Una determinación clara de las instancias y de los espacios de participación social en la gestión urbana.
- Dotar al desarrollo urbano de una visión integral y no sectorial a fin de normar el crecimiento de los centros de población considerando su función en el entorno regional.

Para un mejor logro de los anteriores lineamientos ya no basta solamente con la legislación que desde una perspectiva sectorial reglamenta y regula los usos y destinos del territorio y de las actividades socioeconómicas. Tiene que haber congruencia con los patrones de uso del suelo establecidos en escala regional.

En tal sentido, este autor advierte que se hace necesario definir con más precisión tanto los procedimientos y mecanismos que se utilizarán para garantizar la viabilidad del ordenamiento territorial propuesto en los distintos niveles de aglomeración urbana, como el marco de una población urbana que garantice la compatibilidad de usos y sus condicionantes, la aceptación de la comunidad local y la conveniencia de ello en escala regional.

En la segunda parte, los coautores procedieron a analizar algunos de los principales aspectos de la política económica

mexicana relacionados con el desarrollo urbano. Primeramente Alejandro Encinas presentó de manera muy extensiva los principales aspectos que contiene la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, subrayando al final algunas propuestas dignas de tomar en cuenta para alcanzar mejores resultados en su aplicabilidad.

En materia de atribuciones generales, crear un órgano con funciones de *ombudsman*, mediante el cual los particulares y organizaciones sociales puedan hacer valer sus derechos, y que puede emitir recomendaciones públicas a las autoridades, de cualquier nivel de gobierno, para que se cumplan; crear y establecer reglas claras y procedimientos administrativos ágiles, que sean conocidos por todos los niveles de gobierno y sectores sociales y empresariales, para que haya una participación conjunta desde el establecimiento de la norma hasta su aplicación y cumplimiento.

Respecto a las atribuciones que otorga el artículo 115 constitucional a los municipios para aprobar sus planes de desarrollo urbano, Alejandro Encinas propone, entre otras cosas: estudiar la posibilidad de hacer intervenir al Congreso Estatal en el procedimiento de aprobación, cuando el efecto de las acciones previstas rebase el territorio municipal respectivo; establecer la posibilidad de que, mediante convenios suscritos por iniciativa de los ayuntamientos y supervisados por los congresos locales, las atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano puedan ejercerlas de manera conjunta las autoridades municipales y estatales, cuando ellas no cuenten con los recursos para ello.

Luis Javier Castro, con su experiencia en el sector público en la materia de asentamientos humanos en escala nacional, presentó el Programa de 100 Ciudades como estrategia de desarrollo urbano del gobierno federal, la cual forma parte de la política de ordenamiento de la población y de sus actividades en el territorio.

Después de una reseña sobre algunas de las principales políticas emprendidas por el Estado en esa materia, desde la segunda mitad de los años setenta hasta los noventa, con el Progra-

ma Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 y el Programa de 100 Ciudades, este autor en cierto modo reconoce lo poco novedoso de este último al señalar: “Este tipo de política no es muy distinto de los que se han aplicado en otros países en vías de desarrollo”, los cuales han puesto gran atención al impulso de “polos de desarrollo” o más recientemente al fortalecimiento de ciudades “medias secundarias”; sin embargo, destaca el esfuerzo positivo del gobierno federal para incidir en una redistribución del patrón actual concentrado de los asentamientos humanos en el territorio mexicano.

Alicia Ziccardi manifiesta que los procesos de globalización de la economía y de reforma del Estado han provocado modificaciones sustanciales en la sociedad, en su gobierno y en su territorio en comparación con todas las acciones emprendidas por el Estado en las pasadas dos décadas con los enfoques intervencionistas y reguladores. Acciones privatizadoras, el otorgamiento de concesiones a empresarios privados para el aprovisionamiento de servicios públicos, y la desregulación en los usos del suelo en la ciudad de México son ejemplos que pone de relieve para demostrarlo.

La autora coincide con Arturo Ortiz y otros coautores en el efecto de mayor desigualdad social que han tenido las políticas económicas neoliberales en los ámbitos regional, inter e intraurbanos. A la vista de todas esas transformaciones, Alicia Ziccardi sostiene la idea, al igual que Raúl Olmedo, de que debe colocarse al municipio como elemento clave en la unidad de análisis y en la formulación de nuevas políticas urbano-regionales, así como en los procesos de gestión social y gubernamental.

Debe combinarse la planeación físico-territorial con el momento mismo de la gestión del territorio; romperse el divorcio entre planeación, asignación de recursos y ejecución. Cada una de ellas, a cargo de diferentes dependencias y entidades gubernamentales. Debe ya realizarse el diagnóstico en escala local y hacer de los gobiernos estatales, y sobre todo de municipal, los verdaderos interlocutores de los organismos que asignan recursos.

Afirma que la descentralización en México ya “no es una cuestión de método” sino una consecuencia directa de la aplicación de los procesos de globalización de la economía, de modelos económicos neoliberales y de las decisiones del capital en materia de inversión.

Bernardo Navarro destaca la importancia del transporte en la economía mexicana, como principal actividad consumidora de hidrocarburos y como uno de los principales renglones de gasto gubernamental, federal y local, para cubrir las necesidades de infraestructura vial, y de su conservación, así como para el mantenimiento del equipo de transporte. No obstante, el transporte, sobre todo el urbano, “ha sido uno de los sectores donde la modernización nacional se ha rezagado sensiblemente y donde además las capacidades modernizadoras de las comunicaciones en el ámbito urbano no han sido suficientemente aprovechadas”. Para lo anterior propone, ante todo, aplicar una adecuada planeación y programación del transporte, pero ligadas y precedidas por una planeación integral urbana; igualmente, utilizar las capacidades de las comunicaciones para eliminar una gran cantidad de traslados físicos que el uso de los medios masivos de telecomunicación pueden sustituir.

En la tercera parte, los autores presentaron algunas estrategias de desarrollo urbano derivado de sus respectivos análisis. Adolfo Sánchez, en primer lugar, considera que es previsible, dentro del actual modelo de globalización en el que está colocado el Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá, que la operación del mismo provoque serios efectos en la estructura urbana y regional del país, como que se impulse el crecimiento de algunos centros urbanos a partir del mayor dinamismo de algunas actividades industriales y de servicios considerados de punta, los cuales requieren de una infraestructura urbana de primer nivel. En cambio otras, sobre todo las de economía campesina con escasos recursos para su desarrollo, corren el riesgo de quedar marginadas de este proceso.

Con base en las ventajas comparativas que ofrecen algunos centros y zonas, destacan lógicamente las tres zonas metropolitanas más grandes (México, Guadalajara y Monterrey), así

como las ciudades de la franja fronteriza norte. No obstante, se corre el riesgo de desintegrar funcionalmente a la frontera norte del resto del país de no promoverse la canalización de inversiones que estimulen la localización de industrias y servicios en espacios alternativos que poseen ya centros urbanos de tamaño medio interconectados o conurbados. Para lo anterior, resulta indispensable contar con una imagen-objetivo de cada microrregión y ciudad, la cual debe orientar las acciones y proyectos específicos.

En esta parte del análisis y recomendaciones coinciden Navarro, Sánchez y Perló en cuanto a promover el reforzamiento de las cadenas productivas regionales y microrregionales para hacerlas competitivas; para ello es necesario mejorar la infraestructura, el equipamiento en general, y la red de comunicaciones y transportes, para facilitar la integración territorial y comercial.

Lo sucedido en Chiapas es una advertencia para no soslayar las graves desigualdades sociales que se dan tanto entre los distintos estratos de la población como entre las regiones del país. Por tanto, las políticas de desarrollo económico emprendidas deben tomar en cuenta también la elevación de las condiciones de vida de los habitantes de las regiones más deprimidas del país, en materia de educación, alimentación, salud y vivienda.

Este autor hace una serie de propuestas en términos de distribución demográfica menos desigual a lo vasto del territorio mexicano, y también considera importante realizar evaluaciones del impacto ambiental en los entornos regionales hacia donde se enfoquen los proyectos productivos.

Las ideas y consideraciones expresadas en el trabajo de Manuel Perló respecto al papel estratégico de las ciudades modernas para el proyecto de globalización de la economía mundial coincide en mucho con las expresadas en los trabajos de Julio García, Luis Javier Castro, Alicia Ziccardi, Bernardo Navarro y Adolfo Sánchez, principalmente, respecto a las ventajas comparativas y a la necesidad de hacerlas competitivas; pero también hace una presentación sustentada por diversos

especialistas, como Castells, Jordi Borja y Saskia Sassen, acerca de los procesos de concentración y centralización del capital y de los centros de decisión corporativos en las grandes metrópolis del mundo desarrollado y de cómo “la promesa de alcanzar un gran nivel de desarrollo para las ciudades que pertenezcan al sistema global ha desatado una competencia encarnizada entre las ciudades por encuadrarse en los ejes del sistema, tratando de ofrecer condiciones atractivas para que la ciudad [yo agregaría países enteros deudores del gran capital] sea(n) aceptada(s) como sede de centros de decisión universal”.

En las propuestas para un programa de desarrollo de las ciudades mexicanas se aprecia una gran coincidencia con las presentadas por Luis Javier Castro y Adolfo Sánchez, como las de fortalecimiento de un sistema urbano nacional articulado y flexible; las políticas de aliento, más que de desaliento, a las zonas metropolitanas del país y a las ciudades con potencial metropolitano y de apoyo y fortalecimiento a las ciudades medias; así como estimular un sistema de ciudades eficientes y competitivas.

Por su parte, Raúl Olmedo subraya tres grandes tendencias negativas en el desarrollo del país, que podrían encontrar buena parte de su solución en el fortalecimiento de los gobiernos locales. Dichas tendencias son:

1] La acelerada destrucción del territorio y del medio ambiente; 2] el crecimiento de la pobreza; 3] la excesiva concentración de la población y de la actividad económica en unas cuantas áreas del territorio nacional, contra una excesiva dispersión de la población rural.

Una propuesta concreta para contrarrestar esas tendencias negativas está en formular modelos de producción de nuevo tipo por medio de sistemas microrregionales basados en conjuntos de unidades de producción-consumo, relacionados por flujos de retroalimentación que les proporcionarían una relativa autosuficiencia como sistemas. Esto, de manera tal que el gasto tradicionalmente no recuperable se transforme en inversión para infraestructura y más actividades productivas.

Otra de sus propuestas, implícita en el título de su trabajo, es la creación de un cuarto orden de gobierno: el de la comunidad. Con esto lograría superarse el papel de intermediario que actualmente tiene el órgano de gobierno municipal y que no siempre corresponde a las necesidades concretas de la sociedad local y ha impedido su organización permanente para lograr su propio desarrollo integral.

El cuarto y último trabajo de este apartado, pero no por ello el menos importante, es el de José Parcero. El autor presentó una serie de “dudas razonadas” sobre sociedad urbana, política y gobierno, reflexionando acerca de algunos conceptos y prácticas comunes de gobierno asociadas a la vida urbana. Uno de ellos es el cuestionamiento a los objetivos olvidados de la planeación como instrumento de apoyo original para servir a la sociedad.

Finalmente, es grato descubrir entre casi todos los coautores una gran coincidencia durante la presentación de sus análisis, reflexiones y propuestas: la urgente necesidad de una mayor y efectiva participación de la población en los procesos de planeación, instrumentación y establecimiento de políticas, programas y proyectos de desarrollo socioeconómico en los ámbitos regional y local, para que sea dicha población la que decida su presente y su futuro. Para esto se requiere revisar los procesos de gestión y asignación de recursos públicos.

Ante lo señalado, resulta más que evidente que todo este esfuerzo requiere de una participación consciente y decidida de toda la sociedad y de la voluntad política del aparato del Estado para asumirla en sus diversos órdenes de gobierno. Las ciudades modernas en México deben servir más que para la sola inserción en la economía mundial, para ser espacios de vida y disfrute para sus ciudadanos, los que, a final de cuentas, son quienes realmente viven en las ciudades.

Carlos Bustamante Lemus

*Evaluación actual y propuestas para
el desarrollo urbano en México*
se terminó de imprimir en marzo de 1995
en Editorial Cromocolor, S.A. de C.V.
La edición consta de 300 ejemplares.

La revista *Problemas del Desarrollo* recoge en su colección de ediciones especiales las disertaciones y ponencias que se presentan en los seminarios, simposios 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 lo 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.