Los grandes problemas de México

▪ II ▪

DESARROLLO URBANO Y REGIONAL

Gustavo Garza y *Martha Schteingart*
coordinadores

Bicentenario de la Independencia
70º aniversario
El Colegio de México
1940-2010
Centenario de la Revolución

Los grandes problemas de México

▪ II ▪

DESARROLLO URBANO Y REGIONAL

Los grandes problemas de México

Coordinadores generales
Manuel Ordorica y *Jean-François Prud'homme*

▪ II ▪

DESARROLLO URBANO Y REGIONAL

Gustavo Garza y *Martha Schteingart*
coordinadores

EL COLEGIO DE MÉXICO

320.972
G752
v. 2

Desarrollo urbano y regional / Gustavo Garza y Martha Schteingart, coordinadores -- 1a. ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, 2010
657 p. ; 22 cm. -- (Los grandes problemas de México ; v. 2)

ISBN 978-607-462-111-2 (obra completa)
ISBN 978-607-462-116-7 (volumen II)

1. Urbanismo -- México -- Siglo XX. 2. Desarrollo económico -- México -- Siglo XX. 3. Planificación regional -- México -- Siglo XX. I. Garza, Gustavo, coord. II. Schteingart, Martha, coord. II. t. (serie)

Primera edición, 2010

DR © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-111-2 (obra completa)
ISBN 978-607-462-116-7 (volumen II)

Impreso en México

ÍNDICE GENERAL

Presentación 9

Introducción general 11
Gustavo Garza y Martha Schteingart

PRIMERA PARTE
EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE CIUDADES

1. La transformación urbana de México, 1970-2020 31
Gustavo Garza

2. Evolución de las desigualdades regionales, 1960-2020 87
Carlos Vilalta

3. Ciclos económicos y competitividad de las ciudades 127
Jaime Sobrino

4. Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas 173
María Eugenia Negrete Salas

5. La pobreza en México y en sus principales ciudades 213
Araceli Damián

6. Estructura de las ciudades de la frontera norte 259
Tito Alegría

7. El sistema carretero como articulador de las ciudades 305
Luis Chías, Héctor Reséndiz y Juan Carlos García Palomares

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

SEGUNDA PARTE

NUEVAS TENDENCIAS DE LA ESTRUCTURACIÓN METROPOLITANA

8. División social del espacio y segregación en la ciudad de México. Continuidad y cambios en las últimas décadas 345
Martha Schteingart

9. El espacio público en la ciudad de México. De las teorías a las prácticas 389
Emilio Duhau y Ángela Giglia

10. Escenarios metropolitanos de la movilidad cotidiana 449
Valentín Ibarra

11. Dos sistemas de movilidad cotidiana en la ciudad de México: domicilio-escuela y domicilio-trabajo 511
Clara Eugenia Salazar Cruz

12. Evolución reciente y situación actual del derecho a la vivienda 551
René Coulomb

13. La hechura jurídica de la urbanización. Notas para la historia reciente del derecho urbanístico 585
Antonio Azuela

14. La participación ciudadana 617
Cristina Sánchez Mejorada Fernández

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

PRESENTACIÓN

Este libro forma parte de una colección de 16 volúmenes en los cuales se analizan los grandes problemas de México al comenzar el siglo XXI y se sugieren algunas ideas acerca de las tendencias de su desarrollo en el futuro cercano. La realización de este proyecto ha sido posible gracias a la colaboración de un grupo de investigadores, quienes con su experiencia académica enriquecen el conocimiento en torno a la situación actual de nuestro país. Los temas que se abordan son: población, desarrollo urbano y regional, migraciones internacionales, medio ambiente, desigualdad social, movimientos sociales, educación, relaciones de género, economía, relaciones internacionales, políticas públicas, instituciones y procesos políticos, seguridad nacional y seguridad interior, y culturas e identidades. El Colegio de México continúa así su tradición de publicar obras colectivas y multidisciplinarias para comprender mejor la sociedad mexicana y los problemas que enfrenta hoy día. Ésta es nuestra manera de participar, desde el ámbito académico, en la conmemoración del bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución. Agradecemos a la Secretaría de Educación Pública el apoyo para la realización de este proyecto.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN GENERAL

La ciencia urbana y regional se divide en dos enfoques generales que analizan la organización espacial de las actividades económicas y la población: el *interurbano*, que tiene como objeto de estudio el sistema de ciudades y regiones en su conjunto, y el *intraurbano*, donde se investigan dichas peculiaridades dentro de las ciudades. Siguiendo esta tradición, el presente libro se divide en dos partes que agrupan 14 capítulos, en los cuales se analizan los procesos y formas de urbanización contemporáneas de México. La primera se titula Evolución y perspectivas futuras del sistema de ciudades y está constituida por siete capítulos que tratan las cuestiones interurbanas de la disciplina, cuya realización estuvo coordinada por Gustavo Garza. La segunda parte, Nuevas tendencias de la estructuración metropolitana, dirigida por Martha Schteingart, la conforman otros siete capítulos sobre la problemática intraurbana. En el conjunto de los escritos se ofrecen 14 de las cuestiones más relevantes de la problemática urbana y regional de México y sus cambios más recientes, agregando elementos de las políticas territoriales gubernamentales y de los posibles escenarios futuros.

La publicación forma parte de un conjunto de obras que abordan los temas fundamentales de la realidad de México en la primera década del siglo XXI y constituye una iniciativa de la presidencia de El Colegio de México para conmemorar dos grandes acontecimientos de la vida nacional: el bicentenario de la guerra de independencia y el centenario de la Revolución mexicana.

EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS FUTURAS DEL SISTEMA DE CIUDADES

En 2005, México tenía un sistema de 367 ciudades y un porcentaje de población urbana de 69.2%, lo que evidencia el carácter avanzado de la urbanización del país. Desde los años ochenta las grandes ciudades concentran

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

una participación creciente de las actividades económicas y de la población, por lo que en los albores del siglo XXI se vislumbra nítidamente su fundamental relevancia para el futuro desarrollo económico de la nación. El carácter hegemónico del sector urbano en la evolución de México muestra la prioridad de profundizar en el conocimiento de los rasgos centrales de su proceso de urbanización, entre los que destacan los que se estudiarán en esta primera parte del libro. No se trata en esta introducción de resumir las siete temáticas abordadas, sino de trazar la línea invisible que las une dentro de una totalidad económica y social aún no entendible en la teoría y, menos aún, en la praxis de las acciones del Estado mexicano.

Transformación urbana, 1970-2020

En el capítulo 1, Gustavo Garza realiza un análisis macroestadístico de la evolución del desarrollo urbano en México de 1970 a 2005, además de incluir un ejercicio prospectivo de sus tendencias hacia 2020. Se estudia la urbanización del país siguiendo una periodización de tres etapas según el ritmo de expansión económica, en las que se destaca como una nueva característica de la época contemporánea la creciente concentración de la población en las principales metrópolis. Después, se presenta la evolución urbana en México según ocho regiones constituidas por las 32 entidades federativas, para identificar las tendencias hacia la convergencia o divergencia de la distribución de la población total y urbana. Finalmente, se considera un escenario sobre las perspectivas futuras del desarrollo urbano del país hacia 2020. Contrario a lo que comúnmente se piensa, para 2020 no se vislumbra una clara descentralización de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional, por el contrario, según el ejercicio prospectivo realizado se tenderá a acentuar la concentración en la región Centro-Este del país, bajo el dominio indiscutible de la megalópolis de la ciudad de México.

La población total del país aumentó de 48.2 millones en 1970 a 103.3 millones en 2005, mientras que la urbana lo hizo de 22.7 a 71.5 millones, contribuyendo esta última con casi 90% del incremento demográfico nacional, lo cual constituye un elemento fundamental para entender las peculiaridades y los retos futuros de una sociedad mexicana hegemónicamente urbana. Las ciudades se elevan de 174 en 1970 a 367 en 2005, lo que implica 677 341 hectáreas de tejido urbano total adicional en esos 35

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

años.[1] La utilización eficiente del inmenso incremento de la fuerza de trabajo que implicó la explosión demográfica, factor de producción fundamental de existir las condiciones económicas y sociales para ser aprovechado en esquemas cercanos al pleno empleo, así como de la expansión del espacio urbano construido, otra monumental fuerza productiva, serían conceptualmente los motores del desarrollo económico, pero se tendría que conocer en qué grado han sido utilizados o, si se prefiere, desperdiciados.

Desafortunadamente, el alto grado de urbanización no ha significado que la nación haya dejado atrás el subdesarrollo, pues ocurre que más de un tercio de la fuerza de trabajo que vive en las ciudades se encuentra en condiciones de informalidad y en zonas irregulares, con notables carencias de servicios urbanos e infraestructura, esto es, en situación de pobreza.

Se está ante elevados niveles de urbanización en una economía dependiente, que no tiene la correspondiente competitividad urbana experimentada por las naciones prósperas cuando alcanzaron magnitudes de población urbana semejantes, por lo que se mantiene con bajos ingresos por habitante y con grandes desequilibrios territoriales.

Evolución de las desigualdades regionales

En el capítulo 2, Carlos Vilalta estudia las tendencias de las disparidades en el ingreso per cápita (IPC) de la población de 1960 a 2004 según regiones y estados del país, a partir de lo cual proyecta dicha variable hasta 2020. En términos de las tasas de crecimiento del IPC entre 1960 y 2004, el autor observa dinámicas novedosas que, de persistir, permiten vislumbrar cambios significativos en las desigualdades regionales del ingreso en México.

La región más dinámica resultó ser la Península de Yucatán, donde sobresale el crecimiento del IPC de Campeche y Quintana Roo, seguida por la Centro-Oeste, conformada por Aguascalientes, Michoacán, Colima, Guanajuato y Jalisco, siendo la primera de estas entidades la de mayor crecimiento del ingreso por habitante. En tercer lugar se encuentra la región Sur, lo cual es muy significativo por ser de las más pobres del país, en la

[1] Estimación general considerando un promedio de 72 habitantes por hectárea para los 48.8 millones de incremento absoluto de la población urbana de México entre 1970 y 2005.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que destaca el crecimiento económico de los estados de Oaxaca y Guerrero. La región Centro-Este se ubicó en cuarto sitio, donde Querétaro, Tlaxcala, Hidalgo y Puebla son los estados más dinámicos. La única entidad que no creció por encima del promedio nacional fue el Distrito Federal, pero ello se explica por ser la de mayor ingreso por habitante, al mismo tiempo que constituye una parte decreciente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). La región Norte (Chihuahua, Coahuila, San Luis Potosí, Durango y Zacatecas) queda en quinto puesto, seguida por la Noreste (Nuevo León y Tamaulipas), la Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit) y, finalmente, la Este (Veracruz y Tabasco).

A pesar de que la dinámica del IPC parecería indicar una reducción de las desigualdades espaciales por el significativo crecimiento de regiones rezagadas, como la Sur y la Peninsular, según un coeficiente que estima el grado de concentración entre las regiones, se concluye que se mantuvo básicamente el mismo nivel de concentración geográfica. Como este tipo de indicadores no mide los patrones o formas de la distribución del ingreso, la anterior dinámica regional evidencia que la distribución geográfica de éste tiende a modificarse ligeramente en el tiempo.

El autor visualiza cierta tendencia hacia una nueva regionalización económica para 2020, la cual se inició entre 1993 y 2004 con el modelo neoliberal de apertura al comercio internacional. Su principal peculiaridad es la lenta pérdida de preeminencia económica de la megalópolis de la ciudad de México, aunque seguirá siendo la zona más importante y próspera del país. La segunda característica podrían ser los conglomerados regionales emergentes mexicanos, que se distinguirán por su crecimiento: la frontera norte, parte del Bajío, la Península de Yucatán y algo de la región Centro-Este. Se concluye que, aunque es probable que en 2020 persistan las desigualdades regionales del IPC, tendrán un arreglo geográfico diferente.

El desarrollo económico nacional de 1960 a 2004, según cifras del autor, ha sido modesto, pues en el casi medio siglo transcurrido el IPC de los mexicanos se eleva de 7 307 a 15 512 pesos constantes, cifra que se estima será de 17 512 en 2020. La combinación del insuficiente aumento del ingreso de la población y la muy desigual distribución de la riqueza explica estructuralmente la persistencia de grandes estratos sociales de personas pobres y, con ello, la imposibilidad de abatir la problemática de las ciudades.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Ciclos económicos y competitividad de las ciudades

En el capítulo 3, Jaime Sobrino estudia las principales características de la estructura económica, dinámica de crecimiento y competitividad de las 70 principales ciudades del país en el lapso de 1998 a 2003. Considerando que la economía de México, dentro del modelo neoliberal, ha mostrado un bajo ritmo de crecimiento con ciclos económicos cortos, Sobrino agrega que en el periodo analizado ocurrió cierta reestructuración de los sectores macroeconómicos, la cual tiene implicaciones para la distribución geográfica de la producción. La transformación más significativa es la reducción de la concentración del producto interno bruto (PIB) nacional en la ciudad de México, cuya participación baja de 38% en 1980 a 29% en 2003. Ello implica que otras urbes ganan importancia económica relativa, lo cual se refleja en el índice de competitividad de las principales ciudades, que entre 1998 y 2003 muestra un mejor desempeño de las metrópolis ubicadas en las regiones Frontera Norte y Centro.

El índice de competitividad (IC) que calcula el autor muestra que las 10 ciudades más competitivas en el lustro analizado fueron Monterrey, Chihuahua, ciudad de México, Saltillo, Ciudad del Carmen, Aguascalientes, Tijuana, Cancún, Torreón y León. Entre estas metrópolis aparecían cinco de más de un millón de habitantes en 2005, cuatro con población de 500 000 a 999 000 habitantes y una de 100 000 a 249 000. Esta última es Ciudad del Carmen, que constituye más bien un enclave petrolero en la Sonda de Campeche, por lo que puede considerarse un caso de excepción. En general, se tiene que las grandes ciudades del país son las más competitivas, pero es importante observar su localización geográfica, pues ello permitiría tener una comprensión más rigurosa de la tendencia hacia las desigualdades regionales del ingreso analizadas en el capítulo 2.

La ubicación territorial de las 10 ciudades más competitivas muestra que predominan las ubicadas en la Frontera Norte, con cinco casos, seguida muy abajo por la Occidente y Sur-Sureste, con dos cada una. Relacionando esta situación con el mayor dinamismo del IPC de la región Península de Yucatán, señalado por Vilalta, ello puede explicarse principalmente por la existencia de Cancún y Ciudad del Carmen, que son sus nodos propulsores principales. Se evidencia, al mismo tiempo, la gran relevancia que tiene el análisis de las desigualdades regionales considerando las ciudades como unidad de análisis, pues éstas conforman las verdaderas fuerzas productivas que determinan la dinámica económica de las grandes regiones del país.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El elevado grado de urbanización de México, el insuficiente crecimiento del ingreso per cápita de la población, la problemática de pobreza y las carencias urbanas que le son consustanciales no parecen ser consistentes con un número considerable de ciudades de "alta competitividad" que muestra Sobrino en su capítulo. Esta aparente paradoja se resuelve aclarando que sus resultados son relativos dentro del sistema de ciudades del país y habría que determinar su grado de competitividad en el ámbito internacional. A este respecto, puede señalarse que entre las 110 ciudades del mundo más competitivas identificadas en un análisis mundial en 2006 no aparece ninguna mexicana (Kresl y Pengfei, 2006). Otro estudio muy reciente presenta una clasificación de la competitividad de 500 ciudades del mundo para 2008 y en las primeras 110 únicamente aparecen la ciudad de México en el lugar 74 y Chihuahua en el 106 (GUCP, 2009).[2]

En síntesis, la "alta competitividad" de las ciudades identificadas en el capítulo 3 puede considerarse relativa a los estándares nacionales, pues al contrastarlas en el ámbito internacional quedan claramente rezagadas en la competitividad mundial de las ciudades, en concordancia con el modesto desarrollo económico experimentado por el país y con la persistencia de notables carencias de infraestructura y equipamiento de las metrópolis, en un contexto de urbanización dependiente y subordinada.

Desarrollo metropolitano

En el capítulo 4, María Eugenia Negrete se propone tres objetivos principales. En primer lugar, aclarar el concepto de zona metropolitana, a partir de lo cual describe las nuevas formas que adquiere la concentración espacial económica y demográfica, entre las que destacan la emergencia de la ciudad global, la región urbanizada policéntrica y la megalópolis. En segundo lugar, sintetizar la evolución de las metrópolis en México desde los años setenta, por lo que ejemplifica su diferenciación según la intensidad de sus funciones nodales, medida por un conjunto de variables espaciales. Final-

[2] Entre las 500 ciudades se encuentran 20 mexicanas: además de las dos anteriores, Monterrey en el lugar 143, Veracruz en el 158, Saltillo en el 168, Querétaro en el 178 y Guadalajara en el 180. Es sintomático de la relatividad de este tipo de sistemas jerárquicos que Monterrey aparezca muy por atrás de la ciudad de México, mientras que en el capítulo 3 de este libro Sobrino la ubica en el primer lugar.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mente, analizar la cuestión fundamental de la problemática de la gestión metropolitana para culminar con el planteamiento de los temas de transporte, seguridad y medio ambiente, los cuales son insoslayables de incorporarse en cualquier agenda metropolitana. La argumentación se centra en la más grande y compleja metrópoli nacional, la ZMCM, comparándola con las medidas que se han adoptado en otros contextos mexicanos, europeos, norteamericanos y de América Latina. Culmina señalando que la viabilidad metropolitana depende de la capacidad que desplieguen la sociedad y sus gobiernos para diseñar y poner en marcha estrategias adecuadas para responder a los monumentales retos de las grandes urbes.

La concentración de la población urbana en las metrópolis se eleva de 64.1 a 83% entre 1970 y 2005, según escribió Garza en el capítulo 1. En el capítulo 3, Sobrino menciona que las 70 ciudades más grandes —las 57 metropolitanas y 13 adicionales con más de 100 000 habitantes— concentran 83.6% del PIB nacional en 2003, mientras que únicamente las 15 con mayor producción absorben 60.4%. Enlazando el creciente carácter metropolitano de la urbanización y de la economía en México con la problemática urbana y de gestión que presentan las metrópolis nacionales, según muestra Negrete, se vislumbra nítidamente el desafío actual que enfrenta la nación: es urgente diseñar estrategias metropolitanas que permitan a las principales urbes elevar sus niveles de eficiencia y ser competitivas en el mercado mundial.

La pobreza en las principales ciudades

En el capítulo 5, Araceli Damián se plantea como objetivo básico analizar la evolución de la pobreza urbana en México, principalmente de 2000 a 2006, contrastando las estimaciones oficiales con un índice propio. A ello agrega la medición de la pobreza en las 56 principales ciudades del país en 2000.

Sobre la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), principal fuente estadística para medir la pobreza en México, la autora concluye que existen grandes dificultades de confiabilidad de la información y, por tanto, es difícil conocer sus tendencias reales en las últimas décadas y las perspectivas para el siglo XXI. Al contrastar los incrementos salariales en las cuentas nacionales con los reportados en la ENIGH entre 2000 y 2006, Damián considera que existe una clara sobreesti-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mación del incremento de los ingresos en la encuesta y, por tanto, se sobredimensiona la baja en la pobreza reportada por el gobierno federal para ese periodo. Según la información oficial, la pobreza alimentaria se redujo de 24.1% en 2000 a 13.8% en 2006, mientras que la de capacidades disminuyó de 31.8 a 20.7% y la de patrimonio de 53.6 a 42.6 por ciento.

Para comprobar la veracidad de las anteriores cifras, la autora propone utilizar el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP). Según éste, en el periodo en cuestión la pobreza se redujo de 75.9 a 70.9% del total de la población; la indigencia lo hizo de 35.2 a 26.1% y los pobres no indigentes aumentaron de 40.7 a 44.8%. Adicionalmente, con el indicador conjunto del MMIP la pobreza baja sólo 6.7%, cifra mucho menor que la estimación oficial de una reducción de 20.5 por ciento.

Para el conjunto de las 56 zonas metropolitanas de México en 2000 la pobreza calculada con el MMIP fue de 71.5% y en ellas habitaba 50% del total de pobres del país. Por ciudades individuales, Poza Rica es la peor ubicada, con una incidencia de la pobreza de 86.4%, seguida por Cuautla y Acapulco. En el otro extremo se tiene que la ciudad con menor porcentaje de pobres es Chihuahua, con 56.9%, seguida por Mexicali, Monterrey y Tijuana, todas ellas zonas metropolitanas del norte del país. La ZMCM es un caso especial por la asimetría económica entre el Distrito Federal y la mayoría de los municipios conurbados del Estado de México, ya que el primero se ubica en el lugar 7 entre las ciudades con menor pobreza, con 62.3%, y los segundos en el lugar 35, con 78.6 por ciento.

El gran número de pobres en las principales ciudades mexicanas es un engranaje fundamental del enlace temático sobre el proceso de urbanización en México que persigue esta introducción. Esta situación explica las carencias de equipamiento y servicios de las urbes, así como los bajos niveles de escolaridad de sus ciudadanos, pues no cuentan con ingresos suficientes para tener acceso a ellos. Esto se constituye en una barrera estructural que impide a las ciudades del país aspirar a ser mundialmente competitivas, con lo que esta posibilidad queda en una mera quimera. Habría que replantear la estrategia neoliberal del aparato gubernamental sobre estas cuestiones fundamentales, pues sin ello será difícil promover el desarrollo del país y enfrentar con algunas posibilidades de éxito los grandes retos que representa superar la incruenta crisis que detonó en Estados Unidos en 2008 y que se ha extendido hacia la gran mayoría de los países del mundo, con México como uno de los más afectados.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Estructura de las ciudades de la frontera norte

En el capítulo 6, Tito Alegría establece como su objetivo central evidenciar empíricamente e interpretar conceptualmente el tipo de tendencias de crecimiento demográfico y los patrones espaciales de las principales ciudades fronterizas. Para ello, en una primera parte analiza la dinámica de crecimiento de la población de las ciudades fronterizas y, en la segunda, la distribución de la población trabajadora y algunas de sus características en el espacio urbano de Tijuana, Ciudad Juárez y Mexicali, según áreas geoestadísticas básicas (AGEB) del INEGI.

El autor argumenta que el crecimiento de las urbes fronterizas se explica por las asimetrías macrosociales de México y Estados Unidos, sin que resulte factible que su desarrollo sea convergente a pesar de la gran interacción transfronteriza de la fuerza de trabajo y el capital. Por otra parte, la estructura espacial de cada ciudad se debe al tipo de interrelaciones de los subsistemas urbanos en ambos lados de la frontera. Los factores de localización de las actividades dentro de las localidades fronterizas son semejantes a otras ciudades mexicanas en términos de la laxitud de los reglamentos de zonificación de los usos del suelo, pero difieren en la intensidad con que operan por las particularidades de su localización fronteriza.

Siguiendo la línea trazada en esta introducción para articular los siete temas de la primera parte del libro, puede aceptarse que las ciudades fronterizas tienden a estar relativamente en mejores condiciones que muchas urbes del interior de la República, pero siguen presentando grandes carencias. Efectivamente, Mexicali, Tijuana y Ciudad Juárez tienen los rangos 2, 4 y 5 de las ciudades mexicanas con menor incidencia de pobreza, pero observan magnitudes de 58.9, 60.9 y 65.7% de pobres, respectivamente. Presentan, por ende, alrededor de tres quintas partes de la población en situación de gran precariedad económica, por lo que no se libran de las mismas limitaciones de infraestructura, de equipamiento y servicios urbanos de las restantes ciudades de la República. En otras palabras, el carácter de la urbanización dependiente de un país de desarrollo intermedio, con escasas posibilidades de logar impulsar ciudades internacionalmente competitivas, se aplica por igual a las ciudades fronterizas.

México está perdiendo, al parecer, la ventaja geopolítica que le significa la vecindad con Estados Unidos, pues sus ciudades binacionales, lejos de haberse constituido en enclaves de elevada eficiencia productiva y tecnológica, presentan esencialmente las mismas carencias que el resto de las ciu-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dades, además de estar inmersas en una vorágine de inseguridad desatada por el crimen organizado, que pone seriamente en riesgo sus ventajas de ubicación. Si a esto se agrega el creciente desplazamiento de las exportaciones de México en el mercado de Estados Unidos por China, así como la incertidumbre que se cierne sobre el futuro económico estadounidense, es indudable que los diferentes niveles de gobierno tendrán que ser más activos en la planeación e impulso de las inversiones públicas en las ciudades fronterizas.

El sistema carretero como articulador del sistema urbano

En el capítulo 7, último de esta primera parte del libro, Luis Chias, Héctor Reséndiz y Juan Carlos García desarrollan el tema de la conectividad del sistema urbano de México por la red carretera nacional. Parten de la premisa metodológica que establece que la actual jerarquía de ciudades ha sido configurada, en buena medida, por la influencia de tres modelos de desarrollo claramente definidos: primario exportador, urbano industrial y de apertura comercial o globalización. Cada uno, en función del desarrollo tecnológico experimentado, construye el sistema de transporte más adecuado para sus fines y, por transitividad, le imprime formas específicas a la organización del territorio.

La accesibilidad y conectividad entre 347 localidades urbanas de 15 000 o más habitantes, incluyendo las zonas metropolitanas, se aborda en el último de los tres apartados en que se divide el trabajo. Estas ciudades agrupan 544 municipios y el objetivo es determinar la intensidad de la interrelación entre ellos y sus territorios, según los flujos que se realizan en las carreteras pavimentadas. Para medir cuáles ciudades y regiones están mejor dotadas en cuanto a infraestructura de transportes y, por el contrario, cuáles se encuentran en situación deficitaria, se calculó el índice denominado "tiempo medio de recorrido" (TMR).

El análisis del TMR muestra que algo más de 20% de las ciudades del país, que concentran 18% de la población urbana, presenta niveles muy bajos de accesibilidad al sistema urbano principal, con tiempos por encima de las 14 horas. Por el contrario, 44.5% de las localidades en las que reside algo más de 54.4% de la población tiene cifras de accesibilidad altas con lapsos de entre 8 y 10 horas de TMR al conjunto de las ciudades principales.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La zona de alta accesibilidad se centra en el corredor de las carreteras ciudad de México-Irapuato y ciudad de México-Guadalajara, extendiéndose a Querétaro, Guanajuato y el norte de Michoacán. Este patrón poblacional del sistema urbano principal acentúa las diferencias de accesibilidad y el peso de la zona Centro en la articulación territorial del conjunto del país.

Al inicio del capítulo 7 se afirma que el sistema de transporte constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para impulsar un desarrollo económico significativo. La importancia de esta aseveración se plasma claramente en el Plan Nacional de Infraestructura 2007-2012 (PNI), aparecido en 2007, donde se establece que 60% de la inversión programada se destinará al transporte con el fin de aumentar la cobertura de este sector estratégico e impulsar la competitividad de las ciudades mexicanas. Con ello, se señala como meta para 2030 que México se ubique entre el 20% de los países mejor evaluados según su efectividad de infraestructura.

La realidad, sin embargo, es que después del proceso de privatización del sistema de transporte, la creación del Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), del Fondo de Inversión en Infraestructura (Finfra) y las inversiones millonarias efectuadas en el sistema carretero, México sufrió un elevado deterioro en su posición competitiva mundial según la calidad de su infraestructura: entre 1996 y 2007, el país se derrumbó de la posición 33 a la 64 (Foro Económico Mundial, 2007).

Esta desalentadora situación es el resultado, en parte, de que México carezca de un programa económico y territorial integral de largo plazo que, partiendo de un diagnóstico riguroso con bases científicas, permita articular todas las visiones e intereses de los diferentes agentes que participan en la construcción del espacio nacional, así como las fuentes de financiamiento de las inversiones regionales requeridas.

Dentro de tal visión estratégica, es impostergable promover un sistema de transporte y telecomunicaciones moderno que constituya la columna vertebral de la articulación del aparato telemático, energético e hidráulico. Todo el conjunto de renglones de infraestructura constituye las condiciones generales de producción indispensables para la operación eficiente y rentable de las actividades económicas privadas.

La edificación del inmenso andamiaje de infraestructura es, por ende, crucial para impulsar la evolución de México hacia estadios económicos y sociales superiores. La magnitud y correcta ubicación espacial de dicho armazón constituye el elemento fundamental para estar en posibilidades de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

abatir las desigualdades regionales, hacer viables las metrópolis, disminuir los niveles de pobreza, además de ser el instrumento central para impulsar la competitividad de las ciudades en la economía global.

Las condiciones generales de producción, por todo lo anterior, conforman la columna vertebral que enlaza las siete piezas del rompecabezas que explican el vínculo orgánico entre el desarrollo urbano y el crecimiento de la economía, las cuales han sido abordadas en esta primera parte del libro.

NUEVAS TENDENCIAS DE LA ESTRUCTURACIÓN METROPOLITANA

En esta segunda parte del libro se presentan siete capítulos centrados en distintos aspectos de la problemática intraurbana de las metrópolis del país en las últimas décadas, especialmente en el caso de la ciudad de México. Los trabajos se proponen, en general, analizar los cambios ocurridos en la estructuración del espacio urbano, en las políticas urbanas y en los movimientos sociales, así como los nuevos retos a enfrentar en materia de transporte y movilidad de la población, vivienda, asentamientos irregulares y división del espacio metropolitano. Los escritos incluyen el análisis cuantitativo y cualitativo de la situación actual, de su evolución reciente y algunos intentos de visualizar su futuro, proponiendo opciones y escenarios posibles para el futuro venidero.

En particular, es importante mencionar que los trabajos de esta segunda parte tienen un carácter complementario, ya que tratan aspectos similares de la estructuración metropolitana con distinto grado de cobertura y alcances, ofreciendo a veces un panorama general de los fenómenos analizados y, en otros casos, ejemplos de lo que ocurre en algunas zonas particulares. Todo ello utilizando distintas fuentes de análisis. Por ejemplo, el capítulo de Schteingart, así como el de Duhau y Giglia abordan de distintas maneras la cuestión de la división social del espacio en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, mientras que los estudios de Ibarra y Salazar se refieren a la movilidad metropolitana y de algunas colonias específicas. Esta parte se completa con un panorama actualizado de las formas de participación ciudadana, de las políticas públicas y del orden jurídico actual, panorama que ayuda a entender el marco socioespacial donde ocurren las transformaciones de la estructuración metropolitana. Los trabajos de Sánchez Mejorada sobre la participación, de Coulomb sobre políticas de vivienda y de Azuela sobre el sistema de planeación urbana en

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

México permiten entregar una visión completa y actualizada de esos aspectos fundamentales de la gestión metropolitana.

A continuación se hace una síntesis de cada uno de los capítulos incluidos en esta segunda parte de la obra.

División social del espacio en la ciudad de México

En el capítulo 8, Martha Schteingart analiza las transformaciones entre 1950 y 2000 en la división social del espacio en la ZMCM, centrando la atención en la última década. Para los años noventa se estudia tanto la división social del espacio según las delegaciones del Distrito Federal y municipios del Estado de México como la segregación que tiene lugar tomando como unidad de análisis las áreas geoestadísticas básicas (AGEB), que los Censos de Población y Vivienda introducen a partir de 1990. El trabajo muestra las situaciones particulares que se producen en la metrópoli, en lo que tiene que ver con la trayectoria de las unidades mayores (delegaciones y municipios), así como los diferentes grados de segregación que ocurren al estudiar la estratificación social que se observa al combinarla con la correspondiente a las AGEB. El capítulo culmina con algunas posibles explicaciones sobre la naturaleza de los fenómenos cuantitativos presentados, en particular con respecto a las políticas de vivienda desarrolladas en los asentamientos irregulares de la ZMCM, así como de los programas financiados para construir conjuntos habitacionales en zonas periféricas. Las conclusiones incluyen algunas recomendaciones acerca de los estudios particulares que deberían realizarse para entender de manera más precisa al fenómeno de la segregación urbana.

El espacio público en la ciudad de México

En el capítulo 9, Emilio Duhau y Ángela Giglia exponen en primer término su interpretación del tipo ideal de espacio público moderno; luego plantean cuáles son las principales transformaciones de dichas áreas en las últimas décadas, para continuar en las dos siguientes partes del trabajo con la especificación de las características distintivas de los espacios públicos en la ciudad de México y en la discusión sobre sus usos según la división social de esos espacios.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La conclusión más importante del estudio muestra que en la ciudad de México los espacios públicos constituyen un conjunto de lugares de uso público, pero pueden ser de propiedad y gestión privados; están fuertemente vinculados a la vida cotidiana; su utilización está asociada a la localización y estratificación socioespacial del lugar de residencia y a su accesibilidad para distintos usuarios potenciales.

Escenarios de la movilidad metropolitana

En el capítulo 10, Valentín Ibarra analiza los problemas de transporte y movilidad en las zonas metropolitanas más grandes del país: ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla. El objetivo es buscar regularidades empíricas en diferentes contextos urbanos y, de manera más específica, encontrar algún patrón de comportamiento en los viajes al trabajo en las metrópolis mencionadas. El escrito presenta por separado cada caso estudiado, incluyendo en ellos referencias a la concentración espacial del empleo metropolitano, a los viajes cruzados vistos desde la perspectiva de los flujos en las delegaciones o municipios donde se encuentran los centros de trabajo. Las conclusiones se refieren a la distribución de la población y de los empleos en cada metrópoli, así como a la cuestión de la movilidad general y su relación con las actividades urbanas. En algunos casos el autor hace referencia a la existencia de uno o más centros de trabajo, como en el caso de Monterrey.

Dos sistemas de movilidad cotidiana en la ciudad de México

Clara Salazar, en el capítulo 11, reflexiona acerca de las diferentes formas de ordenamiento de las actividades en el territorio que potencian o restringen el acceso de la población a ciertos servicios públicos. Las preguntas centrales del trabajo se refieren a las diferencias que se presentan en la oferta educativa y la demanda de empleo en colonias de la ciudad de México ubicadas en las áreas centrales, en contraste con las de la periferia, y sobre cómo se distribuyen en el territorio los centros educativos y de trabajo, así como cuáles son las prácticas de movilidad en relación con las lógicas pública y privada de su localización. Para llevar a cabo el trabajo se seleccionaron cuatro colonias del Distrito Federal, en las que se llevaron a cabo 400 encuestas en 2006.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Las conclusiones más importantes del trabajo muestran que el sistema educativo público ofrece suficientes oportunidades para cubrir las necesidades de la población de menores recursos en el lugar de residencia, lo cual no ocurre con el sistema privado. En cuanto a la estructura del mercado laboral, la elevada concentración de las actividades económicas en la ciudad central implica que los trabajadores tienen mayores posibilidades de tener acceso a los empleos que se demandan en esa zona.

Evolución reciente y situación actual del derecho a la vivienda

En el capítulo 12, René Coulomb analiza una serie de factores que han influido de manera destacada en la situación actual de la vivienda en México y en los cambios ocurridos con respecto al papel del Estado en esa problemática. El autor comienza por hacer referencia a la transición demográfica y las necesidades habitacionales en el último cuarto de siglo, a la evolución de la calidad de la vivienda y a las desigualdades dentro de la misma, para continuar en la segunda parte del escrito con la presentación del sistema de producción y acceso a la vivienda, describiendo, asimismo, la problemática del uso de suelo para la producción habitacional y el sistema de la vivienda en renta. En la tercera parte se desarrolla la acción habitacional del Estado, poniendo énfasis en la incidencia de los organismos públicos sobre la producción habitacional y en los importantes cambios ocurridos sobre todo a partir de los años noventa del siglo pasado, cuando se pasa del Estado promotor al Estado "facilitador" para solucionar el problema habitacional en México, que se acompaña del saneamiento financiero público y de la privatización de la producción. El capítulo culmina con algunas consideraciones acerca de la producción de vivienda y la sustentabilidad del desarrollo urbano, y concluye que existen consecuencias negativas de los cambios recientes en los mecanismos financieros y en la privatización de los mismos para poder atender las necesidades de los sectores de menores recursos del país.

Sistema de planeación y marco jurídico de la urbanización

En el capítulo 13, Antonio Azuela analiza las transformaciones más importantes de la dimensión jurídica del desarrollo urbano en México en las tres últimas décadas. Discute la idea común que existe en el país de que la ley

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

no se cumple y se propone mostrar que la relación entre orden jurídico y orden urbano es más compleja de lo que parece.

En la primera parte del trabajo se refiere a la actividad legislativa dirigida a la cuestión urbana (la llamada "institucionalización de la planeación urbana"); en la segunda desarrolla la cuestión de las transformaciones jurídicas motivadas por agendas referidas a lo municipal, lo agrario y lo ambiental, pero que tuvieron importantes efectos en la urbanización; en la tercera ofrece una síntesis de procesos sociales y políticos que a pesar de su carácter extrajurídico han afectado el régimen del desarrollo urbano. Para el autor, al observar estas prácticas resulta más clara la relación entre ciudad y derecho.

Termina enfatizando la aparición de la sociedad civil en la nueva situación de los núcleos agrarios, en el pluralismo del sistema de partidos y, particularmente, en el nuevo papel del Poder Judicial, que desarrolla con un cierto grado de detalle.

Participación ciudadana

En el último capítulo del libro, Cristina Sánchez Mejorada comienza aclarando el concepto de participación ciudadana que se ha convertido en un tema importante de la agenda pública para garantizar la calidad de los regímenes democráticos. Para desarrollar un proceso de participación se necesita contar con una estrategia de información y con espacios de interacción permanentes. Por ello, la gestión urbana participativa significa una redistribución de poder. Según la autora, diversos estudios dan cuenta del surgimiento de nuevos estilos de gobierno, nuevos liderazgos, nuevos sistemas de cogestión entre gobiernos locales y ciudadanía.

Al referirse a los mecanismos de democracia directa se pone énfasis en la búsqueda de la legitimidad por medio, por ejemplo, del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, cuya aplicación podría corregir las crisis de representación y la corrupción. En cuanto a la participación ciudadana en la planeación, se reconocen tres principales mecanismos, como la consulta popular, la concertación y el acuerdo, además del control y la evaluación, que la autora analiza en varios municipios y ciudades del país, haciendo referencia particularmente a los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal y Municipal (Copladem).

En las conclusiones se afirma que existe gran cantidad de mecanismos e instrumentos de participación que se han ido perfeccionando con los años,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

pero que también es posible encontrar considerables limitaciones y vicios en la aplicación de los mismos, que difieren según los casos analizados.

REFLEXIÓN FINAL: CONSOLIDACIÓN METROPOLITANA Y ACCIÓN DEL ESTADO

En el primer capítulo de esta obra se pronostica que el sistema urbano de México aumentará de 367 ciudades en 2005 a 376 en 2020. No obstante el aumento de sólo nueve ciudades en los 15 años considerados, se espera un notable incremento de 32.5 millones en la población urbana dado el éxodo del campo a la ciudad, lo cual implicará una importante trasformación en la distribución de las ciudades según estratos por número de habitantes. Sobresale que las urbes grandes, de más de 500 000 personas, pasarían de 31 a 47 entre 2005 y 2020, mientras que las de más de un millón pasarían de 9 a 23, consolidando el carácter metropolitano de la urbanización en México.

Este nuevo perfil de la organización espacial de la población y las actividades económicas de la República es el nexo conceptual que relaciona las características interurbanas analizadas en la primera parte del libro con las cuestiones intraurbanas de la segunda parte. De esta suerte, la problemática de las desigualdades sociales dentro de las metrópolis, la progresiva privatización de sus espacios públicos, el acceso diferenciado en los servicios y equipamiento urbano, la desarticulación entre el lugar de la vivienda y la ubicación de los centros de trabajo, las consecuencias negativas de las modificaciones en los esquemas de vivienda pública, los vicios y limitaciones de la participación ciudadana, los ajustes pendientes de realizar en la superestructura jurídica de la urbanización, entre otros elementos, deben enfrentarse en forma coordinada con el funcionamiento eficiente de la jerarquía urbana en su conjunto.

La conclusión cardinal que se desprende, por ende, es que el futuro del país en el transcurso del siglo XXI dependerá, por una parte, de la evolución de la economía y la distribución de la población en los espacios nacional, regional y urbano, pero también de la capacidad gubernamental para formular planes económico-espaciales realistas, que logren promover la dinámica de las grandes urbes en un marco de equidad para los sectores mayoritarios de la sociedad, articulando, asimismo, las condiciones generales de la producción en los ámbitos inter e intraurbano, sin lo cual el mejoramien-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

to de los estándares de vida de la población, propósito central del desarrollo económico y urbano, continuará en el estancamiento que lo ha caracterizado en las tres décadas pasadas.

GUSTAVO GARZA y MARTHA SCHTEINGART

REFERENCIAS

Foro Económico Mundial, 2007. *The Global Competitiveness Report, 2006-2007*, en <*http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/PastReports/index.htm*>.

GUCP (Global Urban Competitiveness Project), 2009. *Global Urban Competitiveness Index Ranking (GUCI)*, en <*www.gucp.org*>.

Kresl, P., y N. Pengfei (eds.), 2006. *Global Urban Competitiveness Report (2005-2006)*. China, Social Sciences Academic Press.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

PRIMERA PARTE

EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE CIUDADES

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

1
LA TRANSFORMACIÓN URBANA DE MÉXICO, 1970-2020

*Gustavo Garza**

CONTENIDO

Introducción 32
El proceso de urbanización 32
Urbanización acelerada-media durante el "milagro económico" (1970-1980), 34; Urbanización baja-acelerada durante la "década perdida" (1980-1990), 35; Consolidación metropolitana durante el neoliberalismo (1990-2000), 40; El sistema urbano en el primer lustro del siglo XXI, 42; Metrópolis y megalópolis, 44
Desigualdades regionales del crecimiento urbano 47
Desigualdades crecientes durante el auge económico, 1970-1980, 47; Estabilidad territorial durante la crisis, 1980-1990, 54; Descentralización urbana durante la recuperación relativa, 1990-2005, 58
Tendencias de la urbanización futura, 2010 y 2020 67
Niveles de urbanización y sistema de ciudades, 68; Regiones altamente urbanizadas, 73
Corolario: es imprescindible planear el incierto futuro de las metrópolis 82
Referencias 85

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <*ggarza@colmex.mx*>.

Se deja constancia de nuestro sincero reconocimiento a Carolina Santiago, por la notable diligencia con que realizó el procesamiento electrónico de la información de los censos de población utilizada en el trabajo. A Estela Esquivel se le agradece la eficiente labor en la estructuración electrónica del documento.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

En los albores del siglo XXI, México es una nación altamente urbanizada. En 2005, su sistema de 367 ciudades se caracteriza por la elevada concentración de sus habitantes en 57 zonas metropolitanas, que absorben 83% de la población urbana nacional. Las cuestiones más complejas que enfrenta el país, por ende, son sobre todo urbanas y, más específicamente, metropolitanas. Este proceso se acentuará en el futuro previsible y las grandes ciudades serán los espacios fundamentales donde se tendrá que absorber a la creciente fuerza de trabajo, así como proporcionar los servicios de infraestructura para la población en materia de electricidad, telecomunicaciones, agua y drenaje, vivienda, vialidades, educación, salud, seguridad pública, entre los más sustanciales. También en las urbes se concentrarán las empresas de servicios, comerciales e industriales, que deberán disponer de un conjunto de modernas condiciones y servicios generales de producción urbanos y metropolitanos, los cuales les son indispensables para ser internacionalmente competitivas. Por ultimo, en las ciudades mexicanas se presentan las más graves patologías sociales en términos de contaminación de los ecosistemas, delincuencia y violencia, congestionamientos viales, largas jornadas al lugar de trabajo, entre otras.

En el contexto de las anteriores consideraciones, el objetivo general de este primer capítulo es estudiar la evolución del proceso de urbanización en México de 1970 a 2005, así como hacer un ejercicio prospectivo de sus tendencias hacia 2020. Específicamente, se trata de analizar *i*] el desarrollo urbano nacional según tres periodos establecidos, destacando como una nueva característica de su etapa contemporánea la creciente relevancia de la concentración de la población en las principales metrópolis; *ii*] la evolución de la urbanización en México según ocho regiones constituidas por las 32 entidades federativas, para identificar los diferenciales territoriales del proceso, así como las tendencias hacia la convergencia o divergencia de la distribución de la población total y urbana; *iii*] las perspectivas del desarrollo urbano del país según el sistema de ciudades en 2010 y 2020.

EL PROCESO DE URBANIZACIÓN

La evolución del sistema urbano de México en el siglo XX abarca tres grandes periodos: *i*] moderado-bajo, 1900-1940; *ii*] acelerado-medio, 1940-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

1980; *iii*] bajo-acelerado, 1980-2005.[1] El lapso de 1970 a 2005 que se analizará en este capítulo se puede periodizar de acuerdo con esos grandes intervalos, combinados con el ritmo del desarrollo económico del país, dentro de las siguientes tres etapas de urbanización: *i*] acelerada-media con crecimiento económico elevado, 1970-1980; *ii*] baja-acelerada durante la crisis económica, 1980-1990; *iii*] baja-acelerada durante la recuperación económica relativa, 1990-2005.

Esta periodización se justifica porque en las últimas tres décadas del siglo XX el desarrollo económico de la República presenta rasgos diferentes, por lo que su efecto en el crecimiento urbano tendería a ser desigual: los setenta constituyen la última etapa del denominado "milagro económico" mexicano y el producto interno bruto (PIB) crece anualmente 6.6%; en los ochenta ocurre una grave crisis económica centrada en los años de 1982 y 1988, cuando el PIB decrece 0.01, aunque en toda la década su tasa fue de 1.6%; finalmente, en los noventa se implementa una política neoliberal que produce una recuperación económica relativa e inestable, cuyos logros son poco halagüeños, pues el PIB de 1990 a 2005 creció 3.5% anual, además de que ha producido fuertes desequilibrios estructurales que comprometen gravemente las posibilidades del desarrollo sostenido. Los efectos espaciales de la incierta incorporación de México en la economía mundial se manifestarán sólo en el largo plazo, pero es de gran interés comparar la evolución urbana en los tres periodos considerados para identificar sus peculiaridades y determinar sus perspectivas futuras.

El desarrollo económico y la urbanización están orgánicamente vinculados, ya que son dos procesos inseparables que caracterizan la estructura de la sociedad. No están sujetos a una relación de causalidad unívoca y observan desfases espacio-temporales que se podrán identificar con el análisis del desarrollo urbano de las ocho regiones en que se divide la República, que se realiza en el segundo apartado de este capítulo.[2] Ello permitirá

[1] Estos periodos se determinaron considerando la tasa de urbanización y el aumento absoluto de la población urbana (Garza, 2005). Esta primera parte del trabajo es una versión revisada, actualizada y corregida de Garza (2007).

[2] La regionalización utilizada corresponde a la delimitación de Bassols (1983: 488-491). Esta regionalización presenta la ventaja de incluir al Distrito Federal y los estados que lo rodean en una sola unidad, lo que permite distinguir el efecto difusor de la ciudad de México en su *hinterland*, así como hacer más homogéneo el análisis de las disparidades interregionales al tener un área central más amplia. De esta suerte, una regionalización que tiene al Valle de México como un sola región-ciudad (Unikel, Ruiz y Garza,

EL COLEGIO DE MÉXICO 75 AÑOS 1940-2015

desentrañar empíricamente las características de la organización territorial de la población en México, lo cual es una necesidad *sine qua non* para diseñar lineamientos de política económica y urbana, así como las acciones correspondientes para implementarlas.

Urbanización acelerada-media durante el "milagro económico" (1970-1980)

En 1970, México tenía una población total de 48.2 millones, de los cuales 22.7 eran urbanos (aquellos que vivían en localidades de 15 000 o más habitantes), lo que implica un grado de urbanización de 47.1% (porcentaje de la población de las ciudades respecto a la total) (cuadro 1.1). Ese año, por ende, 52.9% de la población mexicana vivía en el sector rural, manteniendo en cierta medida el paisaje tradicional campesino característico de México en la primera mitad del siglo XX.

En 1980, la población del país se eleva a 66.8 millones, de los cuales 36.7 son urbanos, por lo que aumenta el grado de urbanización a 55% (cuadro 1.1). A partir de ese año, por ende, con una población mayoritaria en las ciudades, el perfil demográfico y económico de México empieza a transformarse en hegemónicamente urbano. Se constituye un sistema de 227 ciudades cuya población se incorpora en forma creciente al proceso de modernización del país, fenómeno que se irá acrecentando a partir de entonces.[3] La tasa de urbanización entre 1970 y 1980, esto es, el incremento medio anual del grado, se reduce a 1.5%, lo que significa que se desacelera, pues entre 1960 y 1970 fue de 2%, ya significativamente menor al 3.3 y 3.2% observado en las décadas de los cuarenta y cincuenta (Garza, 2005: cuadro 4).

1976: 67), la compara con otras que tienen amplios sectores urbanos y rurales, lo que agudiza las desigualdades entre sus características. La regionalización considerada, adicionalmente, la ha usado el autor de este capítulo en trabajos anteriores, por lo que sus resultados son comparables entre sí (Garza y Rivera, 1995: 25; Garza, 2003: 490-491).

[3] Se denomina *sistema de ciudades* o *sistema urbano* al conjunto de localidades definidas como ciudades; en este caso, aquellas que tienen una población de 15 000 o más habitantes. Se considera como sinónimo el concepto de *jerarquía de ciudades* o *jerarquía urbana*, pues en los dos casos se suelen ordenar las ciudades en forma decreciente según el valor de alguna variable, siendo la más sencilla y utilizada el número de habitantes (en 1980, la ciudad de México, con 13 millones de personas, era la mayor, mientras que Matías Romero, Oaxaca, con 15 092 habitantes, era la ciudad más pequeña del país. El sistema de ciudades estaba constituido por 227) (Garza, 2005: cuadro A-2).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El crecimiento de la población urbana entre 1970 y 1980 baja ligeramente a 4.7% anual y 49 de las 174 ciudades existentes en el primer año superan esa cifra. Como ocurrió en los sesenta, destaca en primer lugar el patrón de las urbes industriales, encabezadas por la ciudad de México, que experimenta una tasa de 4.7% al elevar su población en 4.4 millones de habitantes, esto es, 440 000 anuales. La primera cifra es semejante a la población de las seis ciudades que le siguen en jerarquía en 1970 (Guadalajara, Monterrey, Puebla, León, Torreón y Ciudad Juárez), y la segunda, a la población total de Tijuana, pujante ciudad de la frontera noroeste del país. Ello evidencia el formidable desafío en requerimientos adicionales de infraestructura y servicios públicos que ha enfrentado la capital del país al irse constituyendo como una de las ciudades más grandes del mundo. Al igual que en los sesenta, crecen aceleradamente también Puebla, Toluca, Querétaro y Cuernavaca, que giran dentro del área de influencia inmediata de la megaurbe. Esto mismo ocurre con San Juan del Río, Tlaxcala y Tehuacán, pequeñas y dinámicas ciudades industriales satélites de ella. Este proceso permite visualizar nítidamente la conformación de un conglomerado megalopolitano con su centro en la ciudad de México, que se irá extendiendo en las primeras décadas del siglo XXI.

Además de que continúan creciendo significativamente los nodos de las zonas de agricultura capitalista (Culiacán, Hermosillo, Los Mochis, Tepic), destaca la ciudad petrolera de Coatzacoalcos-Minatitlán, que crece 17.3%, así como las portuarias a las que se les agrega Mazatlán (tasas calculadas con la información de Garza, 2005: cuadro A-2).

Urbanización baja-acelerada durante la "década perdida" (1980-1990)

En 1990, el sistema de ciudades en México se eleva a 304 y el grado de urbanización aumenta a 63.4%, consolidando la importancia del creciente sector urbano nacional. La tasa de urbanización se mantiene durante los ochenta en 1.5% anual, la misma que en los setenta. Que el ritmo de urbanización nacional no se haya frenado durante la "década perdida" significa que la migración rural-urbana está determinada por el diferencial de las condiciones de vida de las localidades rurales respecto a las ciudades y no únicamente por el crecimiento económico de estas últimas (cuadro 1.1).

La prolongada recesión de los ochenta, por ende, afectó escasamente la dinámica demográfica general del país. Entre 1980 y 1990, la población

EL COLEGIO DE MÉXICO 80 AÑOS 1940-2020

Cuadro 1.1. Distribucion de la poblacion por tamaño de ciudades, 1970-2005

		Pequeñas			*Medianas*			*Grandes*		
	Total	*15 000 a 19 999*	*20 000 a 49 999*	*Subtotal*	*50 000 a 99 999*	*100 000 a 499 999*	*Subtotal*	*500 000 a 999 999*	*1 000 000 o más*	*Subtotal*
1970										
Población total[a]	48 225									
Población urbana[c]	22 730	740	2 123	2 863	1 750	6 142	7 892	629	11 346	11 975
Porcentaje	100.0	3.3	9.3	12.6	7.7	27	34.8	2.8	50.0	52.7
Ciudades[a]	174	43	72	115	25	30	55	1	3	4
Grado de urbanización (G_u)[c]	47.1									
Tasa de urbanización (T_u)[d]	2									
1980										
Población total	66 847									
Población urbana	36 739	947	2 947	3 894	1 633	10 275	11 908	2 553	18 384	20 937
Porcentaje	100.0	2.5	7.8	10.3	4.3	27.3	31.7	6.8	48.9	55.7
Ciudades	227	55	96	151	24	44	68	4	4	8
Grado de urbanización	55									
Tasa de urbanización	1.5									
1990										
Población total	81 250									
Población urbana	51 491	1 396	3 755	5 151	2 800	10 990	13 790	10 076	22 474	32 550
Porcentaje	100.0	2.7	7.3	10.0	5.4	21.3	26.8	19.6	43.6	63.2
Ciudades	304	80	124	204	39	42	81	15	4	19
Grado de urbanización	63.4									
Tasa de urbanización	1.5									

C EL COLEGIO M DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

2000										
Población total	97 483									
Población urbana	65 617	1 205	4 774	5 979	3 259	10 815	14 074	12 590	32 974	45 564
Porcentaje	100.0	1.8	7.3	9.1	5.0	16.5	21.4	19.2	50.3	69.4
Ciudades	349	70	163	233	46	42	88	19	9	28
Grado de urbanización	67.3									
Tasa de urbanización	0.7									
2005										
Población total	103 263									
Población urbana	71 499	1 338	4 942	6 280	3 268	10 977	14 245	15 556	35 419	50 974
Porcentaje	100.0	1.9	6.9	8.8	4.6	15.4	19.9	21.8	49.5	71.3
Ciudades	367	78	166	244	47	45	92	22	9	31
Grado de urbanización	69.2									
Tasa de urbanización	0.5									

[a] La población total y urbana está en miles de habitantes; [b] las ciudades son aquellas localidades con 15 000 o más habitantes, e incluyen las clasificadas como zonas metropolitanas (56 en 2000); [c] el grado de urbanización (G_u) es el porcentaje de la población urbana respecto a la total; [c] la tasa de urbanización (T_u) es el incremento medio anual del grado de urbanización: la tasa de 1980 se refiere al decenio 1970-1980, y así sucesivamente.
Fuentes: Garza, 2005: 30 y 2007: 83-85.

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

total y la urbana aumentan en 14.4 y 14.8 millones, el crecimiento absoluto más elevado de todo el siglo XX (la segunda aumenta más por la reducción absoluta de 400 000 habitantes rurales). Suponiendo que la población del campo y la ciudad crecieran 2%, como lo hizo la total, se tendría en los ochenta una migración rural-urbana de alrededor de 6.8 millones de personas.[4] El aumento del grado de urbanización a 63.4% en 1990 consolida el creciente dominio del sector urbano de México, pero la crisis produce un notable deterioro de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En esta última, adicionalmente, ocurre una notable expansión del empleo informal.

La tasa de incremento de la población urbana entre 1980 y 1990 fue de 3.5%. Hay 81 ciudades que crecen más que esa cifra y que mantienen su patrón de distribución espacial observado en décadas anteriores, con la diferencia de que los habitantes de la ciudad de México aumentan sólo 1.6% anual, cifra muy inferior a la media urbana y a sus tasas anteriores. No obstante, esta tasa significa un incremento absoluto de población de 2.2 millones, cuyos requerimientos de empleo, vivienda, servicios e infraestructura se deben atender.[5]

En un nuevo proceso histórico de concentración polinuclear, que implica la aglomeración de la población en las mayores metrópolis y no sólo en la ciudad de México, en primer lugar se observa el acelerado crecimiento de las urbes aledañas a la capital especializadas en manufacturas (se presenta entre paréntesis su tasa de crecimiento demográfico): Puebla (4.1%), Querétaro (10.5%), Pachuca (6.6%), Tlaxcala (6.6%) y San Juan del Río (8.7%) (Garza, 2005: 170-199). Toluca, con una tasa de 3.4%, que es ligeramente inferior a la media, aumentó su población en 230 000 personas y su expansión en los ochenta se traslapa con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, constituyendo técnicamente una megalópolis.

En segundo lugar, persiste el dinamismo de las ciudades de la frontera norte, como Tijuana (5.7%), Ciudad Juárez (4%), Mexicali (6%), Matamoros (5%), Nogales (4.3%) y Piedras Negras (3.7%). La base económica de

[4] Los 30.1 millones de habitantes rurales deberían crecer en 6.4 millones; con los 400 000 en que se redujeron suman los 6.8 millones estimados de migración interna (menos el saldo de la migración internacional, tanto urbana como rural).

[5] La ciudad de México fue muy afectada por la crisis de los ochenta y redujo su participación en el PIB nacional en industria, comercio y servicios de 42.3 a 35% entre 1980 y 1988 (Sobrino, 2003: 350). Aun así, siguió representando más de un tercio de la economía nacional.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

su expansión demográfica ha sido el crecimiento de la industria maquiladora, que entre 1980 y 1990 aumenta sus plantas de 620 a 1 703, y los trabajadores de 119 000 a 446 000 (Bendesky *et al.*, 2001: 134).[6]

En tercer lugar, entre las ciudades portuarias y turísticas sobresale Cancún, con un crecimiento demográfico de 18.6% anual, que le permite elevar su población de 33 000 a 177 000 entre 1980 y 1990 (Garza, 2005: cuadros A-2 y A-3). Destacan también Acapulco, con un crecimiento de 7.2%, Puerto Vallarta, con 9.5%, y algunas ciudades turísticas como Oaxaca (6.2%), Guanajuato (4.2%) y San Miguel de Allende (5.1%).

En cuarto sitio se encuentran las ciudades manufactureras del interior, como Saltillo, que crece 5.6%, Aguascalientes (6.6%) y San Luis Potosí (3.5%); igualmente existen algunos nodos en zonas de agricultura moderna, entre los que sobresalen Culiacán (5.9%), Hermosillo (5.2%), Celaya (8.4%), Irapuato (8.1%), Los Mochis (9.7%) y Ciudad Obregón, con 6.7 por ciento.

La crisis económica de los ochenta redujo la tasa de crecimiento de la población urbana y la dinámica de las cuatro principales metrópolis de más de un millón de habitantes, que bajan su participación en la población urbana de 48.9% en 1980 a 43.6% en 1990 (Garza, 2005: cuadro 1). Esto también se refleja en el "índice de primacía" de dos ciudades, que disminuye de 5.7 a 5.1 al reducir la ciudad de México su participación en la población urbana nacional de 35.4 a 29.6%.[7] Sin embargo, el conjunto de ciudades grandes aumenta a 19 en 1990 y su participación en el total urbano lo hace de 55.7% en 1980 a 63.2% en 1990, estimulando la concentración en unas pocas urbes del país.

Las ciudades medianas y pequeñas pierden importancia, y se visualiza la emergencia de una megalópolis y un conjunto hegemónico de metrópolis que imprimen un nuevo perfil al sistema de ciudades con la consolidación de una concentración de carácter "polinuclear", esto es, la aglomeración de la población y las actividades económicas en varios "núcleos" metropolitanos.

[6] En 1990, Ciudad Juárez representaba 27.3% del empleo maquilador, Tijuana 13.4% y Matamoros 8.6%, concentrando las tres prácticamente la mitad de esta variable (Ohem, 1998: 150 y 159).

[7] El índice de primacía es un indicador del nivel de concentración de la población urbana y puede ser de dos o más ciudades. El de dos ciudades se calcula dividiendo la población de la mayor entre la que le sigue en tamaño. En 1990 fue de 5.1, lo que significó que la población de la ciudad de México quintuplicó a la de Guadalajara, que es la segunda más grande en el país.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Consolidación metropolitana durante el neoliberalismo (1990-2000)

En 2000, México tenía 97.5 millones de habitantes, de los cuales 65.6 millones se concentraban en un sistema de 349 ciudades.[8] El G_u (véase el cuadro 1.1) se eleva a 67.3%, acercando el país en magnitudes cuantitativas al grado de urbanización de los países desarrollados, pues en términos cualitativos del nivel de vida de la población urbana, la nación continúa siendo subdesarrollada, con amplios estratos sociales que laboran en el sector informal de la economía y cuyas moradas se localizan en zonas irregulares con graves carencias de infraestructura y de servicios urbanos.[9]

En la última década del siglo XX, la velocidad de la expansión urbana de México se frena. Entre 1990 y 2000, la T_u (véase el cuadro 1.1) se reduce a 0.7%, pero la población urbana crece 14.1 millones en términos absolutos, cifra ligeramente inferior que en los ochenta (cuadro 1.1). Esta diferencia se debe, en parte, a cierta recuperación del sector primario (el PIB agrícola aumenta 2.2% anual en los noventa), frenando la emigración del campo y permitiendo elevar la población rural de 29.8 a 31.8 millones de habitantes. Suponiendo que ésta aumentó en 1.85% anual entre 1990 y 2000, al igual que la población nacional, debería haber crecido a 35.7 millones, por lo que alrededor de 4 millones emigraron. Sin embargo, las ciudades recibieron un flujo menor de personas del campo, ya que el resto se fue al extranjero, principalmente a Estados Unidos. A pesar de la desaceleración de la población urbana, durante los noventa las ciudades del país tuvieron que proporcionar empleos, infraestructura, servicios públicos y vivienda a 1.4 millones de nuevos habitantes cada año.

Hubo 88 ciudades con crecimiento superior a la tasa de la población urbana nacional de 2.5% anual entre 1990 y 2000. Su distribución geográfica prosigue la consolidación de una organización territorial polinuclear y, aunque las cuatro metrópolis principales observaron tasas menores que la media, en términos absolutos aumentaron en 4.3 millones de personas, esto es, 30.4% del crecimiento de la población urbana total.

El *hinterland* de la ciudad de México continúa avanzando, fortaleciéndose como el ámbito principal del nuevo proceso de concentración. Todas

[8] Datos al mes de febrero, pues el censo de 2000 se levantó del 7 al 18 de febrero de ese año.

[9] El promedio de población urbana en los países desarrollados en 2000 era de 76% (ONU, 2001: 7).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

las ciudades que rodean a la urbe mantienen un rápido crecimiento, especialmente la Zona Metropolitana de Toluca (5.5%), con la que desde los años ochenta la capital del país conforma una megalópolis, que alcanzó 19.4 millones de personas en 2000. Cuernavaca crece 3.2%, Pachuca 3.6%, Tlaxcala 4.7% y San Juan el Río 4.9 por ciento.

Tijuana y Ciudad Juárez conservan su significativa dinámica con tasas de 5.5 y 4.4% entre 1990 y 2000, consolidándose como las principales sedes de la industria maquiladora en México. Se agrega Nogales (4%) y San Luis Río Colorado (2.9%), pero todas ellas están aisladas del resto de las ciudades del país, vinculándose más con las estadounidenses de San Diego, El Paso y Los Ángeles. En la frontera noreste, Reynosa (7.1%), Matamoros (3.3%) y Nuevo Laredo (3.6%) también observan tasas elevadas, además de que se encuentran más integradas a la jerarquía nacional de ciudades por su conexión con Monterrey, dentro del denominado "eje carretero del Tratado de Libre Comercio de América del Norte".

Finalmente, se tienen las localidades industriales fuera del área inmediata de la ciudad de México, así como las turísticas y de transporte. Hermosillo (3.1%) se ha industrializado a partir del establecimiento de una gran ensambladora automotriz. Saltillo crece a 2.8% e intensifica su integración con Monterrey, que se encuentra a 80 kilómetros de distancia. Aguascalientes (2.9%) tiene una producción industrial semejante a la de Tijuana y se articula funcionalmente con toda la región urbana del Bajío, cuyo núcleo principal es Guadalajara. Entre las ciudades portuarias y turísticas destacan nuevamente Cancún, con una tasa de crecimiento de 9.1%, Puerto Vallarta (10.2%), Zihuatanejo (4.3%) y Cozumel (5.8 por ciento).

La ciudad de México eleva su población absoluta de 2.2 a 2.7 millones de personas de los ochenta a los noventa. Las nueve ciudades que le siguen en tamaño muestran diferencias en su dinámica con respecto a la década anterior, lo cual depende de los ciclos de su base económica. Monterrey, Toluca, León, Tijuana, Ciudad Juárez y San Luis Potosí tuvieron un mayor crecimiento de población en términos absolutos, mientras que es menor en Guadalajara, Puebla y Torreón (Garza, 2005: cuadro A-3). Las 10 principales urbes, de las 349 ciudades en 2000, absorben 46% del crecimiento en los noventa, reforzando la nueva silueta de la jerarquía urbana nacional, donde sobresalen unas cuantas metrópolis.

La concentración polinuclear se evidencia observando la distribución de las ciudades por estratos según el número de habitantes. En 2000, las

EL COLEGIO DE MÉXICO 75 AÑOS 1940-2015

nueve urbes de más de un millón elevan su participación a 50.3% y el subconjunto de las 28 más grandes a 69.4%. Como corolario, las medianas y pequeñas disminuyen su importancia (cuadro 1.1). La tendencia hacia la concentración en un pequeño conjunto de ciudades no es privativa de México y de los países subdesarrollados, sino que es una tendencia más o menos generalizada en prácticamente todas las naciones desarrolladas y subdesarrolladas.

En las primeras se tiene, por ejemplo, el caso de Australia, donde las conurbaciones de Melbourne, Canberra, Sidney y hasta en el sureste de Queensland (Brisbane, Ipswich y Southport) elevan su posición dentro del sistema urbano nacional (Paris, 1994: 566). Analizando la distribución de la población urbana de 1910 a 1995 en Estados Unidos, igualmente se ha concluido que "hay una clara desviación de la participación de población hacia las principales áreas metropolitanas" y que "no hay ninguna evidencia de que las pequeñas y medianas ciudades hayan llegado a ser lugares relativamente más atractivos" (Ehrlich y Gyourko, 2000: 1070). En Europa, por otra parte, se tiene algo semejante: "La marcha regular observada hacia la descentralización parece estar empañándose y en el noreste europeo se ha parado o aun revertido" (Cheshire, 1995: 1058).

El sistema urbano en el primer lustro del siglo XXI

En el quinquenio de 2000 a 2005, México sigue urbanizándose significativamente y hacia 2020 se transformará en una nación altamente urbanizada. Destaca que la población total del país en el primer lustro del nuevo siglo aumentó en 5.78 millones, mientras que la urbana lo hizo en 5.88, esto es, 100 000 más. Se infiere que la población rural absoluta disminuye en esa cantidad, principalmente por el éxodo de más de 500 000 mexicanos que cada año han traspasado ilegalmente la frontera con Estados Unidos durante ese lapso.

En 2005, el sistema de ciudades se eleva a 367, con 18 localidades que en 2000 eran rurales, pero que al superar el umbral de 15 000 habitantes en 2005 se reclasifican como urbanas. El grado de urbanización alcanza 69.2% y de los 5.88 millones de nuevos urbanitas, 5.41 corresponden a las grandes ciudades (92%), que aumentan a 31 y a 71.3% su participación de la población urbana (cuadro 1.1). En forma inversa, las ciudades medianas, aunque elevan su número, disminuyen su porcentaje del total urbano a

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

19.9%, mientras que las pequeñas bajan a 8.8%. En el primer quinquenio del siglo XXI se alcanza, por ende, una superconcentración en un conjunto de 31 ciudades, donde persisten nueve con más de un millón de habitantes que absorben 41.6% del incremento observado en el lustro.

De 2000 a 2005, la tasa de crecimiento de la población urbana disminuye a 1.5%, mucho menor que en los noventa (2.5%), debido al flujo de migrantes hacia Estados Unidos y a la reducción de la fecundidad. En 2005 existen 367 ciudades, 124 de las cuales presentan tasas de crecimiento superior a la media nacional, que es menor en las 223 restantes (en 52 es negativa).[10]

La jerarquía urbana de 2005 mantiene, en primer lugar, la tendencia hacia la concentración polinuclear, pues las grandes urbes de más de 500 000 personas se elevan a 31 al incorporarse Cancún, Durango y Xalapa, pero las de más de un millón se mantienen en nueve (ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Toluca, León, Tijuana, Ciudad Juárez y Torreón). A diferencia de los noventa, es notable que, con la excepción de la ciudad de México (0.8%), Toluca (1.12%) y Ciudad Juárez (1.33%), en las otras seis urbes millonarias su población crezca más que la media nacional de 1.5%: Tijuana (2.7%), León (2.1%), Puebla (2%), Monterrey (1.9%), Guadalajara (1.8%) y Torreón (1.7%). Si bien estas tasas superan a la de la población urbana, son más bajas que en los noventa, por lo que estas urbes observan una menor dinámica demográfica en los inicios del siglo XXI.

En conjunto, sin embargo, las nueve ciudades principales elevan su población en 2.4 millones entre 2000 y 2005, que representa 41.6% del aumento de la población urbana, casi lo mismo que en el lustro anterior (2.5 millones y 43.9%). Así, en las nueve metrópolis ocurre más de 40% del crecimiento poblacional del sistema urbano de 349 ciudades en 2000. A esto se agrega que San Luis Potosí, Mérida y Querétaro tienen más de 900 000 habitantes en 2005, por lo que es muy probable que en 2010 formen parte de las urbes millonarias y acentúen la concentración polinuclear.

La evolución del sistema de ciudades mexicanas analizadas en este capítulo se ajusta a la ley tendencial hacia la concentración espacial de la población y las actividades económicas en las principales metrópolis de los

[10] Se tienen, además, 20 ciudades que son nuevas y de las que no se calculó su crecimiento. El incremento neto de nuevas ciudades es de 18, como se señaló anteriormente, pues dos bajaron su población a menos de 15 000 habitantes y perdieron su clasificación como ciudades.

EL COLEGIO DE MÉXICO 75 AÑOS 1940-2015

países capitalistas, aunque las naciones pueden tener diferencias de magnitud de dicha concentración dependiendo de sus peculiaridades geográficas, sociales, demográficas y políticas.

Metrópolis y megalópolis

La dimensión espacial de la mundialización de la economía ha sido el dominio de las megaurbes desde las últimas décadas del siglo XX. Se generaliza, en primer lugar, el dominio de las zonas metropolitanas como tipos característicos de la concentración de la población y las actividades económicas y, en segundo, emergen nuevos complejos de organización territorial: regiones polinucleares, ciudades Estado, metroplexes, así como regiones nodales y megalópolis (Barnes y Ledbur, 1998: 64; Peirce, 1993: 1).

La delimitación pionera de zonas metropolitanas en México se realizó en los años setenta y se detectaron las 12 siguientes: ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Torreón, León, Tampico, San Luis Potosí, Chihuahua, Orizaba, Veracruz y Mérida (Unikel, Ruiz y Garza, 1976: 122-123). Mediante una metodología semejante, en 2000 fueron identificadas 38 zonas metropolitanas, siendo la ciudad de México la mayor, con 17.4 millones de habitantes, y la menor Delicias, con 119 000 (Sobrino, 2003: 192-193). Adicionalmente, en 2004, la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) publicaron un trabajo donde establecen 55 zonas metropolitanas (Secretaría de Desarrollo Social *et al.*, 2004).[11] Empero, en el Conteo de Población y Viviendas de 2005 el INEGI no presenta tabulaciones estándar para estos ámbitos territoriales, por lo que es deseable que el instituto las realice para los censos económicos de 2009 y para el censo de población y vivienda de 2010.

Se considera incorrecto el criterio tradicional en México de definir como zonas metropolitanas únicamente a las urbes cuya expansión del tejido urbano rebasa al municipio original, pues excluye ciudades grandes localizadas en un solo municipio.[12] Aceptando esta proposición, en una publicación se establece que el conjunto de zonas metropolitanas en Méxi-

[11] El INEGI, sin embargo, suele presentar estadísticas metropolitanas en estudios especiales (véase INEGI, 2000).

[12] De esta suerte, Delicias, Chihuahua, se consideraba en 2000 como zona metropolitana por extenderse hacia el municipio vecino de Meoqui, ambos con 156 000

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

co está constituido por 37 urbes localizadas en dos o más municipios, más 19 que se encuentran en uno solo, lo que da un total de 56 zonas metropolitanas en 2000 (Garza, 2005: cuadros AM-2 y AM-3). Considerando el criterio que sigue este autor, se puede agregar una sola ciudad que entre 2000 y 2005 superó los 200 000 habitantes, para tener un conjunto de 57 zonas metropolitanas en 2005.

La urbanización de México presenta un carácter metropolitano cuya evolución es importante analizar para profundizar en el conocimiento del tipo de estructuración espacial de las actividades económicas y la población, así como en sus implicaciones para el desarrollo económico del país. En 1970 sólo 13 urbes fueron clasificadas como metrópolis, las cuales absorbieron 64.1% de la población urbana total; para 1980 éstas se duplican y representan 68.8% del total de habitantes urbanos; se elevan a 51 en 1990, con 81% de los 51.5 millones de habitantes en ciudades. En 2000, de los 65.7 millones de mexicanos que vivían en 349 ciudades, 83% se ubicaba en 56 zonas metropolitanas. Finalmente, en 2005 se detectaron 57 metrópolis que mantienen la concentración de 83% de la población urbana total (cuadro 1.2).[13]

A mediados del siglo XX emergió en algunos países económicamente avanzados (Estados Unidos, Inglaterra y Japón, entre los pioneros) una sorprendente forma de concentración territorial bautizada como megalópolis, pues con la proliferación de zonas metropolitanas se hizo posible la unión o traslape de dos o más de ellas.[14]

habitantes. Por el contrario, Ciudad Juárez, con 1.2 millones de habitantes, no se define como zona metropolitana siguiendo este criterio, pues se localiza únicamente en el municipio de Juárez. La Secretaría de Desarrollo Social *et al.* (2004) también descarta este razonamiento y considera metropolitanas a las ciudades de más de un millón de habitantes y algunas fronterizas de menor población, pero que se conurban con alguna ciudad de Estados Unidos.

[13] Éstas están constituidas por las 56 zonas metropolitanas de 2000 más la ciudad de Campeche, que sobrepasó los 200 000 habitantes entre 2000 y 2005, alcanzando una población de 211 671 en 2005. No fue posible, por falta de tiempo, investigar si algunas otras urbes de menos población se extendieron hacia otro municipio constituyendo una zona metropolitana. Al considerar que sólo han transcurrido cinco años, esto es muy improbable.

[14] Jean Gottman acuñó el término para referirse a la concentración con centro en Nueva York que se extiende hasta Washington al sur y a Boston al norte, señalando que: "El carácter supermetropolitano de esta vasta área, la mayor hasta ahora observada, exige un nombre especial. Escogemos la palabra de origen griego megalópolis, definida en el diccionario como 'una ciudad muy grande'" (Gottman, 1959: 46).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 1.2. Población urbana metropolitana y no metropolitana, 1970-2000
(en miles)

	1970	*%*	*1980*	*%*	*1990*	*%*	*2000*	*%*	*2005*	*%*
Población urbana	22 731	100.0	36 740	100.0	51 491	100.0	65 617	100.0	71 499	100.0
Metropolitana	14 576	64.1	25 272	68.8	41 689	81.0	54 477	83.0	59 360	83.0
No metropolitana	8 155	35.9	11 468	31.2	9 801	19.0	11 140	17.0	12 139	17.0
Número de ciudades	174	100.0	227	100.0	304	100.0	349	100.0	367	100.0
Metropolitanas	13	7.5	26	11.5	51	16.8	56	16.0	57	15.5
No metropolitanas	161	92.5	201	88.5	253	83.2	293	84.0	310	84.5

Fuente: cálculos elaborados con información de Garza, 2005: cuadros A-2 y A-3.

Una concentración de esa naturaleza se visualiza en el subsistema urbano del centro del país, constituido principalmente por las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Toluca, Puebla, Cuernavaca, Querétaro y Pachuca. Dentro de esta región polinuclear, la emergencia de una megalópolis propiamente dicha se inicia en los años ochenta, cuando las zonas metropolitanas de la ciudad de México y de Toluca se traslapan.[15] Se considera que esto ocurre cuando algunos municipios de dos o más zonas metropolitanas son limítrofes, esto es, que las zonas se unen mediante alguna(s) de sus unidades administrativas. En los años setenta la Zona Metropolitana de la Ciudad de México incorporó al municipio de Huixquilucan, Estado de México, mientras que en los ochenta la de Toluca se anexa el de Lerma. Ambas municipalidades tienen límites comunes, lo que dio inicio a una gran aglomeración que se puede denominar como la megalópolis de la ciudad de México.

La megalópolis mexicana se encuentra en una primera etapa de evolución, pues continuará expandiéndose durante décadas o aun siglos, dependiendo de la dinámica económica y demográfica que experimente el país en el futuro, así como de las acciones territoriales que realice el Estado mexicano. Es muy probable que antes de 2020 se incorporarán plenamente a la megalópolis Cuernavaca y Pachuca; hacia 2030, Puebla y Tlaxcala, así como Querétaro y San Juan del Río en la siguiente década, para constituir una megalópolis de 37 millones de personas hacia mediados del siglo XXI (Garza, 2000: 759).

[15] Se utiliza el término "polinuclear" para referirse tanto a la concentración regional de varias ciudades cercanas, como a la concentración de la población en las grandes ciudades respecto a la población urbana total del sistema urbano nacional. El concepto policéntrico denota la existencia de varios centros dentro de una zona metropolitana.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En el siguiente acápite se analizará la urbanización por regiones y estados de la República para agregar al diagnóstico macroestadístico de esta sección las especificidades del fenómeno urbano en ámbitos subnacionales, en un intento por coadyuvar al propósito de elaborar un diagnóstico exhaustivo, indispensable para el diseño de un plan que oriente las acciones gubernamentales de corte urbano y regional.

DESIGUALDADES REGIONALES DEL CRECIMIENTO URBANO

La prolongada crisis de los ochenta, la puesta en marcha del TLCAN en 1994, el crac de 1995, la recesión de 2000-2001, entre otros sucesos, influyeron incuestionablemente en la distribución territorial de las actividades económicas en México. Es difícil saber, por ende, si la dinámica de las tendencias de las desigualdades demográficas regionales son resultado de los anteriores factores o producto de las políticas de desconcentración del Estado, así como de una inflexión del desarrollo urbano en favor de las ciudades medianas o la expansión del capital hacia las regiones atrasadas. En este apartado se analizarán las tendencias de las desigualdades en la organización territorial de la población total y urbana mexicanas de 1970 a 2005, siguiendo las tres etapas de urbanización del inciso anterior: *i*] acelerada-media con auge económico, 1970-1980; *ii*] baja-acelerada durante la crisis, 1980-1990; *iii*] baja-acelerada con recuperación relativa, 1990-2005. En el capítulo siguiente se estudian las desigualdades regionales en México según el producto el interno bruto (PIB), ya que es posible establecer hipotéticamente que presentan cierta correspondencia, pues la población migra hacia donde el capital se acumula.

Desigualdades crecientes durante el auge económico, 1970-1980

En 1970, la región más poblada del país fue la V, Centro-Este, que concentraba 15.9 millones de habitantes de los cuales 10.2 vivían en ciudades, absorbiendo 33 y 44.7% de la población total y urbana del país, respectivamente (cuadro 1.3 y mapas 1.1 y 1.2). Le seguía la región Centro-Oeste (IV), con 8.5 y 3.6 millones de habitantes totales y urbanos, que representaban 17.5 y 16%, respectivamente. Estas dos regiones tenían, por tanto, 50.5 y 60.7% de la población total y urbana nacionales. En tercer lugar se

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 1.3. Características de la urbanización por regiones y estados, 1970-1980

Regiones y estados	1970				1980			
	Población[a]			Nivel de	Población[a]			Nivel de
	Total	Urbana	Ciudades[b]	urbanización[c]	Total	Urbana	Ciudades[b]	urbanización[c]
Total	**48 315**	**22 731**	**174**	**47.0**	**66 847**	**36 732**	**227**	**54.9**
I. Noroeste	3 908	1 809	24	46.3	5 483	2 976	32	54.3
Baja Cal'fornia	870	625	3	71.9	1 178	921	4	78.2
Baja Cal'fornia Sur	128	46	1	35.9	215	115	2	53.5
Nayarit	544	125	3	23.0	726	219	5	30.2
Sinaloa	1 267	415	6	32.8	1 850	774	9	41.8
Sonora	1 099	598	11	54.4	1 514	946	12	62.5
II. Norte	5 900	2 471	29	41.9	7 556	3 761	30	49.8
Coahuila	1 115	761	12	68.2	1 557	1 140	11	73.2
Chihuahua	1 613	888	8	55.1	2 006	1 241	9	61.9
Durango	939	299	1	31.9	1 182	511	1	43.3
San Luis Potosí	1 282	408	5	31.8	1 674	627	5	37.5
Zacatecas	951	115	3	12.1	1 137	241	4	21.2
III. Noreste	3 152	2 197	12	69.7	4 437	3 415	13	77.0
Tamaulipas	1 457	894	8	61.4	1 924	1 316	8	68.4
Nuevo León	1 695	1 303	4	76.9	2 513	2 099	5	83.5
IV. Centro-Oeste	8 470	3 637	44	42.9	11 112	5 779	56	52.0
Aguascalientes	338	181	1	53.6	519	293	1	56.5
Colima	241	122	3	50.7	346	205	3	59.4
Guanajuato	2 270	973	14	42.8	3 006	1 520	17	50.6
Jalisco	3 297	1 781	13	54.0	4 372	2 767	19	63.3
Michoacán	2 324	580	13	25.0	2 869	995	16	34.7

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

V. Centro-Este	15 922	10 157	22	63.8	23 534	16 253	31	69.1
Distrito Federal	6 874	6 874	2	100.0	8 831	8 831	1	100.0
Hidalgo	1 194	120	2	10.0	1 547	251	7	16.2
Estado de México	3 823	1 967	3	51.5	7 564	4 839	5	64.0
Morelos	616	204	3	33.1	947	540	5	57.1
Puebla	2 508	770	7	30.7	3 348	1 320	7	39.4
Querétaro	486	128	2	26.4	740	243	2	32.9
Tlaxcala	421	93	3	22.2	557	229	4	41.1
VI. Sur	5 281	690	16	13.1	6 564	1 204	21	18.3
Chiapas	1 569	206	6	13.1	2 085	346	7	16.6
Guerrero	1 597	283	4	17.7	2 110	488	5	23.1
Oaxaca	2 115	201	6	9.5	2 369	370	9	15.6
VII. Este	4 584	1 359	22	29.6	6 450	2 475	33	38.4
Tabasco	768	115	2	15.0	1 063	249	5	23.4
Veracruz	3 816	1 244	20	32.6	5 387	2 226	28	41.3
VIII. Peninsular	1 098	410	5	37.3	1 711	868	11	50.8
Campeche	252	104	2	41.3	421	201	2	47.7
Quintana Roo	88	24	1	26.9	226	109	3	48.2
Yucatán	758	282	2	37.2	1 064	559	6	52.5
				Estadígrafos[d]				
Coeficiente de variación[e]	0.75	1.10			0.80	1.08		
Coeficiente de variación[f]	0.92	1.73			0.95	1.49		
Coeficiente de variación[g]		5.12				5.49		

[a] En miles de habitantes; [b] número de localidades con más de 15 000 habitantes; [c] porcentajes de la población urbana respecto de la total; [d] el coeficiente de variación se obtiene dividiendo la desviación estándar entre la media de la población regional o estatal. Se calculó con los porcentajes de estos ámbitos respecto de los totales nacionales. Al aumentar el número del coeficiente significa que se elevan las desigualdades, pues crece la diferencia entre la media y la desviación estándar; [e] este coeficiente es según las ocho regiones; [f] este coeficiente es según las 32 entidades; [g] este coeficiente es para todo el sistema de ciudades.
Fuente: Garza, 2005 (se realizaron algunas modificaciones en la población urbana de 1980).

C EL COLEGIO M DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

encuentra la región II, Norte, con 12.2 y 10.9% de los valores referidos. El resto de las regiones representan entre 2.3% (VIII, Peninsular) y 10.9% (VI, Sur) de la población total del país (cuadro 1.3 y mapa 1.1).

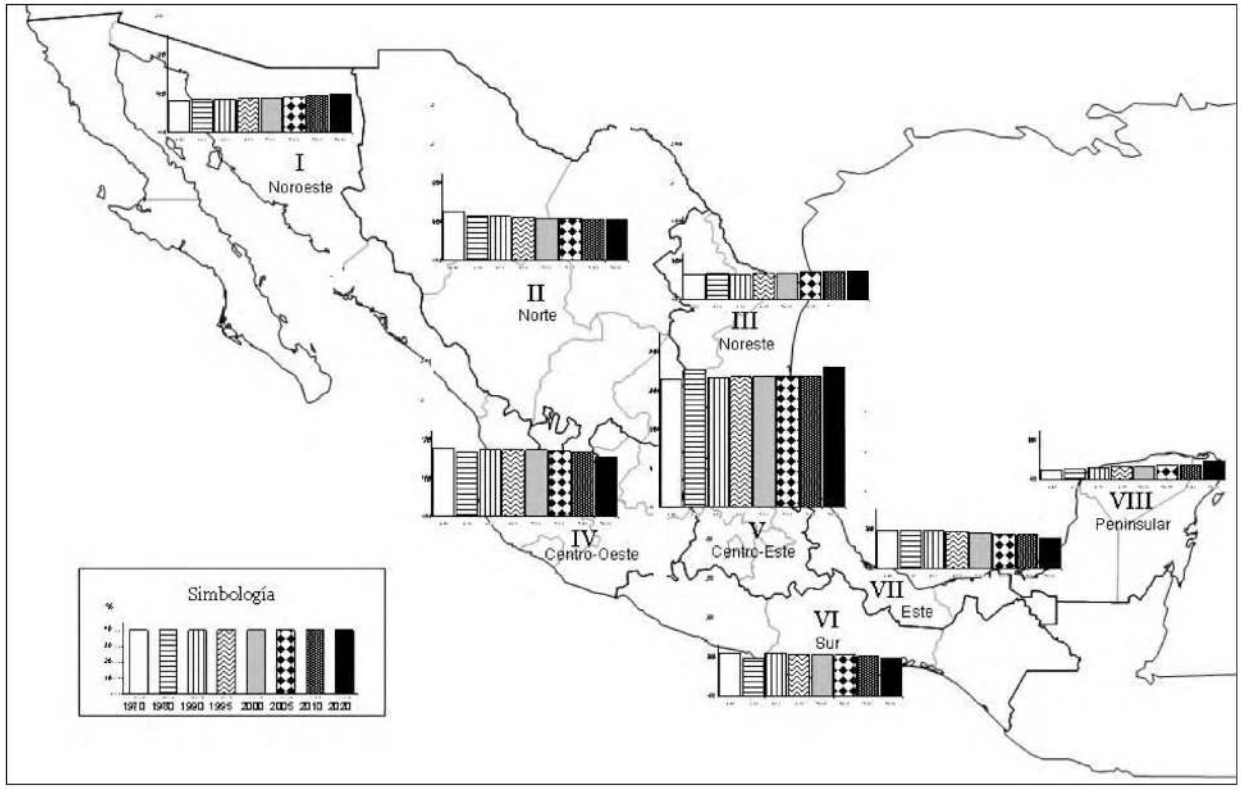
El decenio de 1970 a 1980 fue de rápido crecimiento económico, por lo que es de interés teórico-metodológico observar los movimientos demográficos ocurridos en ese periodo. A primera vista no parece haberse modificado significativamente la importancia demográfica de las ocho regiones consideradas, pues la V, la IV y la II mantienen los lugares 1, 2 y 3, de acuerdo con su población total, mientras que las restantes regiones también quedan igual (cuadro 1.3). Como las regiones tienen diferencias muy elevadas en sus concentraciones poblacionales, el que se mantengan los rangos no implica que las desigualdades no se modifiquen. Habría que ver los incrementos absolutos de la población que presentan, así como los cambios en sus porcentajes en el total de habitantes.

Dados los propósitos de este trabajo de describir las tendencias generales de la distribución de la población en México por regiones y entidades federativas, así como las limitaciones en la extensión del escrito, en lo que sigue se enfatizará la dinámica de las desigualdades a partir del incremento absoluto de habitantes según regiones, que es lo más importante saber para propósitos de las políticas gubernamentales, aunque también se mencionan los cambios relativos.

Observando los incrementos de la población total en cada región, se desprende que la Centro-Este (V), con un incremento de 7.6 millones, se mantiene fácilmente en el lugar 1. Destaca que esa cifra representa 41.1% del aumento demográfico total del país (18.5 millones), además de que esta parte del altiplano mexicano absorbió 760 000 nuevos habitantes anualmente durante el auge económico de los setenta. La Centro-Oeste, con un aumento de 2.6 millones de personas, igualmente se mantiene en el lugar dos. La Peninsular, con un escaso crecimiento de 613 000 personas, queda en el lugar 8, sitio que ocupa en la población total de 1980. Estas tres regiones que mantienen su importancia relativa constituyen un primer patrón de distribución territorial de la población en los años setenta. El resto de las regiones, sin embargo, modifican el rango respecto al que tenían en 1980 según población total (cuadro 1.3).[16]

[16] El ordenamiento o lugar 1 lo tiene la región con mayor incremento absoluto de población, mientras que el 8 corresponde a la de menor aumento demográfico, esto es, los lugares van de mayor a menor.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuentes: cuadros 1.3 a 1.7.

Mapa 1.1. Participación regional de la población total, 1970-2020
(porcentajes del total nacional).
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapa1.1.jpg*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

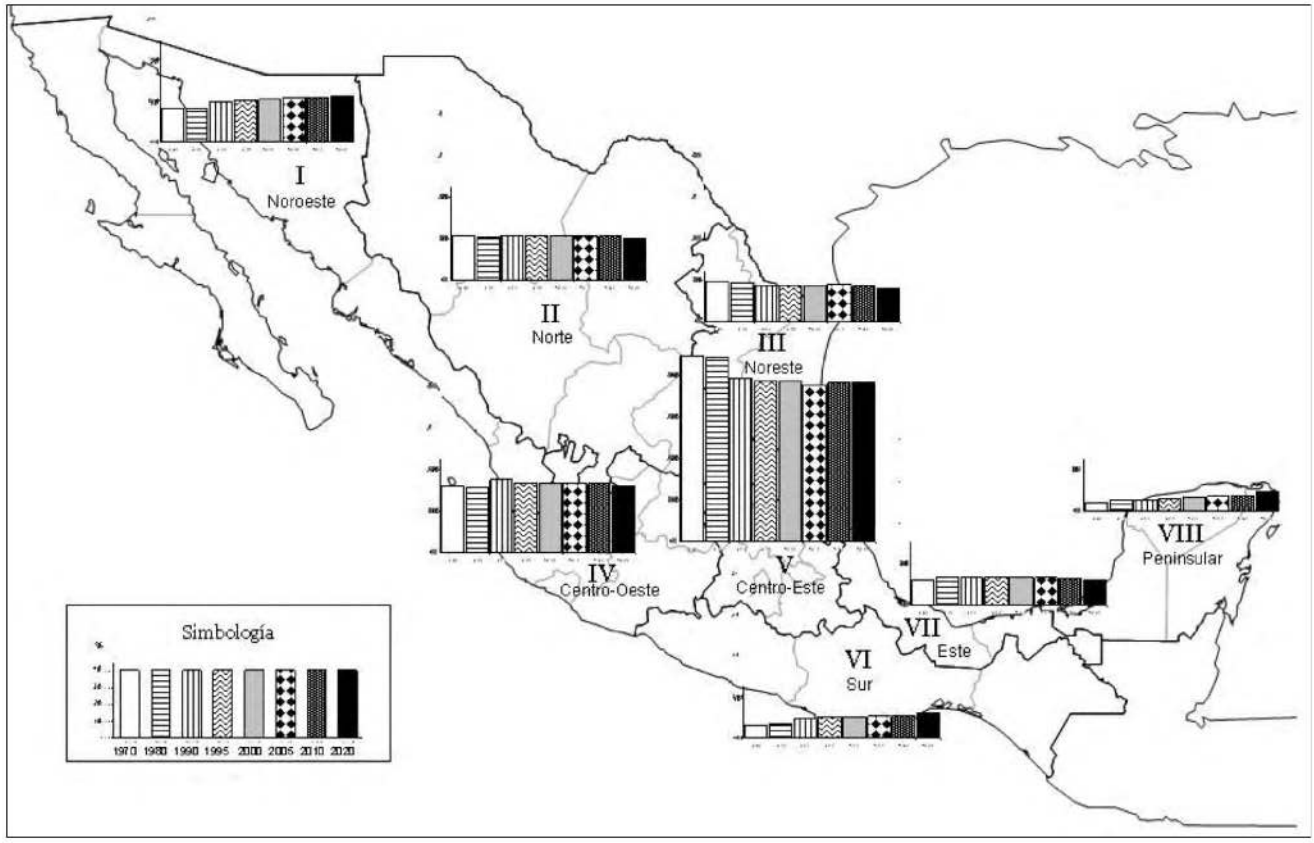
Se tiene un segundo patrón de las regiones que pasan a un rango menor, esto es, que son demográficamente más dinámicas: Este (del cinco al tres), Noroeste (del seis al cinco) y Noreste (del siete al seis). Estas tres regiones presentan incrementos de población total de 1970 a 1980 de 1.9, 1.6 y 1.3 millones de personas, respectivamente. Un tercer patrón, finalmente, lo constituyen las regiones que observan un rango mayor, constituyendo áreas que se quedan rezagadas del crecimiento poblacional y, por tanto, económico: Norte (del tres al cuatro) y Sur (del cuatro al siete).

Los rangos de la población urbana de las ocho regiones en 1980 y los de su aumento entre 1970 y 1980 permanecen constantes, aunque evidentemente la región V, Centro-Este, con un incremento de 6.1 millones de habitantes en sus ciudades (43.3% del incremento nacional de 14 millones), se mantiene inmutablemente en el lugar 1, como la más dinámica demográficamente hablando, lo cual suele reflejar también la situación económica.

En la última década del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, la región Centro-Este, donde se localizan la ciudad de México y las ciudades de Puebla, Toluca y Querétaro, entre las principales, así como las Noroeste y Noreste, constituyeron las zonas más beneficiadas, mientras que la Norte (Coahuila, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas), así como la Sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas) fueron las menos favorecidas, aumentado la desigualdad que las separa de las primeras.[17]

[17] Se suelen usar diferentes estadígrafos para cuantificar el saldo general de las desigualdades territoriales según algún tipo de variable por ciudades, estados o regiones. Uno de éstos es el "coeficiente de variación" (CV), que mide la relación entre la desviación estándar y la media del conjunto de valores analizado, en este caso la población total. La desigualdad es mayor si el valor del coeficiente aumenta, puesto que la variación de la población de cada región, estado o ciudad respecto de la media se eleva. Para la población total, considerando las ocho regiones, el CV aumenta de 0.75 a 0.8 entre 1970 y 1980, mientras que para la urbana baja de 1.10 a 1.08. Esta misma situación se refleja en el CV calculado para las 32 entidades. No obstante, para la población urbana en ambos casos disminuye, reflejando los movimientos migratorios de la población por regiones y entidades (cuadro 1.3). Es muy interesante observar que el CV según todo el sistema urbano es mucho más alto, reflejando mayores desigualdades según este nivel de desagregación. Igualmente es notable que el CV por ciudades se eleva de 5.12 a 5.49 entre 1970 y 1980, reflejando un aumento en las desigualdades regionales, al contrario que el de la población urbana por regiones y entidades (cuadro 1.3). El análisis que se efectúa en este capítulo desmenuza las peculiaridades del proceso y lo matiza considerando los aumentos demográficos absolutos de las regiones y presenta una perspectiva más concreta para el diagnóstico de la distribución territorial de la población, resultados que concuerdan más con el CV por ciudades.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuentes: cuadros 1.3 a 1.7.

Mapa 1.2. Participación regional de la población urbana, 1970-2020 (porcentajes del total nacional).
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapa1.2.jpg*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Estabilidad territorial durante la crisis, 1980-1990

La distribución diferenciada de los habitantes en el territorio es una variable que refleja en buena medida las desigualdades económicas regionales por el vínculo de los movimientos de población con la acumulación espacial del capital. De esta suerte, se verá que en la prolongada recesión de los ochenta no ocurre ninguna modificación sustantiva en la distribución de la población total y urbana en las ocho regiones analizadas, por lo que se plantea en forma de hipótesis que la contracción económica fue geográficamente equilibrada. Considerando ciudades individuales, sin embargo, sería más viable que se observen diferencias en su crecimiento económico y, por ende, poblacional.

En 1980 se mantiene como la región más poblada del país la V, Centro-Este, que concentró 23.5 millones de habitantes, de los cuales 16.2 millones eran urbanos; estas cifras representan 35.2 y 44.3% de la población total y urbana nacionales, respectivamente (cuadro 1.3 y mapas 1.1 y 1.2).[18] Le seguía la región Centro-Oeste (IV), con 11.1 y 5.8 millones de habitantes totales y urbanos, que significaban 16.6 y 15.7% de los valores nacionales correspondientes. En tercer lugar se encuentra la región II, Norte, con 11.3 y 10.2% de las variables referidas. El resto de las regiones tenía entre 2.6% (VIII) y 9.8% (VI) de la población total del país.

Entre 1980 y 1990 México mantiene un crecimiento demográfico significativo a pesar de la reducción de la tasa de fecundidad, elevando su población total en 14.4 millones y en 14.8 millones la urbana (cuadros 1.3 y 1.4). Esta última cifra representa una presión ciudadana muy significativa, pues se tienen que atender las exigencias de 1.5 millones de nuevos habitantes cada año en el sistema de ciudades en materia de servicios públicos, infraestructura, empleo, vivienda, educación, salud, entre otras cuestiones fundamentales para, si no mejorar, al menos mantener la calidad de vida de los mexicanos.

Interesa destacar que el aumento superior de la población urbana refleja una disminución absoluta de 356 000 habitantes rurales, lo cual significa

[18] El cuadro 1.3 presenta la información de la población total y urbana para las regiones y entidades federativas del país, de la que se calculan los porcentajes mencionados en el texto. Esto se hace en todo lo que sigue del capítulo, incluyendo las cifras de los incrementos absolutos de la población. Por limitaciones de extensión del capítulo, no es posible agregar cuadros adicionales con los valores relativos y los incrementos.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que hubo un notable éxodo del campo a la ciudad, pues a esta cifra habría que agregar el número de nacidos en el campo que a una tasa de 2% significarían 6.6 millones. Sumando a ésta la de la disminución absoluta se tiene una idea general de la magnitud de los desplazados por la crisis, que en términos relativos fue más intensa en el sector agrícola.

En 1990, al final del periodo de la larga crisis económica, la región V se mantuvo en primer lugar, con 27.1 y 20.4 millones de población total y urbana, además de que conserva ese sitio según su contribución al aumento de la población total y urbana nacionales de 1980 a 1990, al representar 24.6 y 27.8% de ambas cifras (cuadro 1.4). El aumento absoluto de 354 000 personas anuales cuantifica los requerimientos que se tienen que satisfacer para conservar las condiciones de vida de la población.

La región Centro-Oeste continuó en segundo sitio, aumentando ligeramente su porcentaje en la población total a 17.2% y la urbana a 17.5% (mapas 1.1 y 1.2). En términos de la magnitud del crecimiento poblacional absoluto también se ubica en segundo lugar al absorber 19.9% del incremento de la población total nacional, con 2.9 millones de nuevos habitantes. Sin embargo, al incrementarse en 3.2 millones sus ciudadanos absorbe 21.8% del aumento de la población urbana, siendo superada nuevamente por la región V. Las 322 000 personas anuales adicionales en las ciudades de la región ilustran el desafío que se presenta a los tres niveles de gobierno para atender las necesidades de los ciudadanos.

La región Norte se mantiene en tercer sitio pero, contra lo que sería de esperar de acuerdo con la hipótesis de que las regiones del norte serían las más beneficiadas por la apertura al comercio internacional, redujo su importancia relativa en la población total nacional a 11.1%, aunque aumenta la urbana a 10.6% (mapas 1.1 y 1.2). Esto conduce a que quede en cuarto lugar, después de la región Sur, considerando la participación en el aumento absoluto de la población nacional (aumenta en 1.5 millones y la Sur en 2.3 millones).

Las regiónes Noroeste y Noreste tienen los lugares 6 y 7 según la magnitud de su población total en 1990, pero la primera representa 9.4% del incremento de la población total nacional entre 1980 y 1990, y 13.9% de la urbana, lo que le confiere los lugares 5 y 3 entre las ocho regiones. La segunda es menos dinámica y únicamente mantiene su participación en la población total del país en 6.6% en 1990, misma cifra que tuvo 10 años antes, mientras que baja ligeramente su importancia en el total de habitantes urbanos de México, de 9.3 a 8.7% entre 1980 y 1990 (mapas 1.1 y 1.2).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 1.4. Características de la urbanización por regiones y estados, 1990-1995

Regiones y estados	1990				1995			
	Población[a]			Nivel de	Población[a]			Nivel de
	Total	Urbana	Ciudades[b]	urbanización[c]	Total	Urbana	Ciudades[b]	urbanización[c]
Total	**81 250**	**51 491**	**304**	**63.4**	**91 120**	**59 619**	**347**	**65.4**
I. Noroeste	6 832	5 021	35	73.5	7 888	6 032	37	76.5
Baja California	1 661	1 650	4	99.3	2 108	2 097	4	99.5
Baja California Sur	318	188	3	59.2	375	240	4	64.0
Nayarit	825	378	7	45.9	896	438	7	48.9
Sinaloa	2 204	1 411	9	64.0	2 425	1 622	10	66.9
Sonora	1 824	1 394	12	76.4	2 084	1 635	12	78.4
II. Norte	9 042	5 480	40	60.6	9 924	6 406	44	64.6
Coahuila	1 972	1 703	13	86.4	2 172	1 931	14	88.9
Chihuahua	2 442	1 720	10	70.4	2 793	2 085	11	74.6
Durango	1 349	772	3	57.2	1 431	865	3	60.4
San Luis Potosí	2 003	911	7	45.5	2 192	1 057	7	48.2
Zacatecas	1 276	374	7	29.3	1 336	469	9	35.1
III. Noreste	5 349	4 485	17	83.8	6 075	5 219	18	85.9
Tamaulipas	2 250	1 728	10	76.8	2 526	2 004	10	79.3
Nuevo León	3 099	2 757	7	89.0	3 549	3 215	8	90.6
IV. Centro-Oeste	13 983	9 004	80	64.4	15 601	10 012	84	64.2
Aguascalientes	720	599	4	83.2	862	698	4	81.0
Colima	428	298	4	69.6	487	352	4	72.2
Guanajuato	3 983	2 742	25	68.8	4 393	2 751	27	62.6
Jalisco	5 303	3 791	26	71.5	5 990	4 388	27	73.3
Michoacán	3 549	1 573	21	44.3	3 869	1 823	22	47.1

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

V. Centro-Este	27 073	20 354	43	75.2	30 501	23 149	61	75.9
Distrito Federal	8 236	8 236	1	100.0	8 484	8 484	1	100.0
Hidalgo	1 888	534	12	28.3	2 112	602	13	28.5
Estado de México	9 816	7 951	8	81.0	11 705	9 672	14	82.6
Morelos	1 195	741	6	62.0	1 443	970	10	67.2
Puebla	4 126	1 932	10	46.8	4 624	2 235	16	48.3
Querétaro	1 051	636	3	60.5	1 249	788	3	63.1
Tlaxcala	761	324	3	25.9	884	397	4	31.6
VI. Sur	8 850	2 374	36	26.8	9 746	2 936	40	30.1
Chiapas	3 210	726	12	22.6	3 607	975	15	27.0
Guerrero	2 620	1 012	14	38.6	2 915	1 209	15	41.5
Oaxaca	3 020	636	10	21.1	3 224	752	10	23.3
VII. Este	7 730	3 380	38	43.7	8 484	4 049	45	47.7
Tabasco	1 502	601	9	40.0	1 749	745	11	42.6
Veracruz	6 228	2 779	29	44.6	6 735	3 305	34	49.1
VIII. Peninsular	2 391	1 393	15	58.3	2 901	1 816	18	62.6
Campeche	535	273	4	51.1	642	340	4	52.9
Quintana Roo	493	305	3	61.8	703	509	5	72.4
Yucatán	1 363	815	8	59.8	1 556	967	9	62.2
				Estadígrafos[d]				
Coeficiente de variación[e]	0.75	0.94			0.75	0.91		
Coeficiente de variación[f]	0.87	1.19			0.87	1.15		
Coeficiente de variación[g]		5.39				5.55		

[a] En miles de habitantes; [b] número de localidades con más de 15 000 habitantes; [c] porcentajes de la población urbana respecto de la total; [d] el coeficiente de variación se obtiene dividiendo la desviación estándar entre la media de la población regional o estatal. Se obtuvo con los porcentajes de estos ámbitos respecto de los totales nacionales. Al aumentar el número del coeficiente significa que se elevan las desigualdades, pues crece la diferencia existente entre la media y la desviación estándar; [e] este coeficiente es según las ocho regiones; [f] este coeficiente es según las 32 entidades; [g] este coeficiente es para todo el sistema de ciudades. Fuente: Garza, 2005 (se realizaron algunas modificaciones en la población urbana de 1980).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En conjunto, las tres regiones norteñas conservan su participación en la población total nacional en 26.1% en los dos años en cuestión, mientras que aumentan la urbana de 27.6% en 1980 a 29.1% en 1990 (cuadros 1.3 y 1.4).[19]

En la década perdida es claro que las tres regiones del norte de México se mostraron demográficamente estables y sólo la Noroeste evidenció cierto dinamismo (mapas 1.1 y 1.2). Los dos años de recuperación económica al final de este decenio fueron verdaderamente insuficientes para mostrar un impacto regional definido, por lo que ese lapso no permite detectar cambios significativos en la dinámica diferencial de las regiones en México.[20]

Descentralización urbana durante la recuperación relativa, 1990-2005

El periodo de 1990 a 2005 es de recuperación económica relativa, pues el PIB creció a 3.5% anual, pero se puede dividir en el lustro de 1990 a 1995, cuando lo hace al 1.5%, y los 10 años comprendidos entre 1995 y 2005, cuando aumenta en 3.6%. Es innecesario desglosar el crecimiento del PIB por regiones y entidades federativas, pero, como se ha señalado reiteradamente, los movimientos de población en estos ámbitos son en gran medida una manifestación de sus diferentes dinámicas económicas.

Ascenso del Centro-Este y Noroeste durante la recuperación relativa, 1990-1995

En términos de la población absoluta total y urbana, las ocho regiones no modifican su importancia entre 1990 y 1995 (mapas 1.1 y 1.2). No obstan-

[19] Según el coeficiente de variación, las desigualdades entre las poblaciones total y urbana, tanto por regiones como por estados, disminuyen significativamente entre 1980 y 1990 (cuadro 1.3 y 1.4). Esto puede representar el saldo final dentro del conjunto de unidades, pero un análisis pormenorizado muestra que dicha disminución es muy relativa, evidenciando las limitaciones de este tipo de estadígrafos.

[20] Los coeficientes de variación para la población urbana en los ámbitos regional, de estados y por ciudades disminuyen entre 1980 y 1990 (cuadros 1.3 y 1.4). Adicionalmente, el mapa 1.2 muestra que la región Centro-Este observa la mayor reducción de su población urbana, por lo que en general se puede hablar de que la crisis redujo las desigualdades en la distribución espacial de la población, uniformando relativamente la pobreza.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

te, la dinámica de las disparidades demográficas regionales según los incrementos poblacionales absolutos y relativos sí muestra cambios de significación con respecto a la década de los ochenta.

La región Centro-Este, en la cual se ubica la megalópolis de la ciudad de México, acentúa su preeminencia al elevar su población total en 3.4 millones de habitantes y la urbana en 2.8 millones en sólo cinco años, cifras que representan 34.7 y 34.4% de los incrementos nacionales correspondientes (cuadro 1.4). El aumento de la población urbana en 495 000 personas anuales, supera los 413 000 de la década de los ochenta, por lo que la región enfrenta la presión de cubrir las necesidades de un creciente número de nuevos habitantes en sus ciudades.[21] Esta dinámica demográfica le permite elevar ligeramente su participación en la población total nacional de 33.3 a 33.5% entre 1990 y 1995, aunque la urbana declina un poco, de 39.5 a 38.8% (mapas 1.1 y 1.2).

La región Centro-Oeste se mantiene en el segundo lugar en importancia demográfica, pero registra una clara desaceleración. Aunque eleva en 1.6 millones y un millón sus poblaciones total y urbana, reduce su participación en el incremento nacional de esas magnitudes a 16.4 y 12.4% (cuadro 1.4). Como corolario, disminuye en una décima porcentual su participación en la población total nacional y siete décimas en la urbana, alcanzando 17.1 y 16.8% en 1995, respectivamente (mapas 1.1 y 1.2).

De las tres regiones norteñas destaca la Noroeste, pues su población total aumenta en términos absolutos en 1.1 millones y en un millón la urbana, elevando su participación en el incremento de la población total nacional a 10.7%, aunque en la urbana declina ligeramente a 12.4%. La región tiene el segundo lugar entre las de mayores incrementos, superando a la Centro-Oeste, que baja al lugar 3. En segundo lugar se encuentra la Noreste, que incrementa anualmente su población total y urbana más que en los ochenta y mejora una unidad los lugares alcanzados en los incrementos correspondientes. En tercer lugar, la región Norte es la más rezagada, pues aunque tiene incrementos anuales de la población total y urbana de 156 000 y 164 000 personas, reduce su participación en los incrementos nacionales.

De las tres regiones norteñas, la única que manifiesta un notable dinamismo es la Noroeste, pero sólo Baja California explica el aumento, pues

[21] Los 3.3 millones de nuevos urbanitas de la región entre 1990 y 1995 se dividieron entre 5.65 años, que es el tiempo transcurrido entre el censo de 1990 y el conteo de 1995.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

los otros cuatro estados permanecen básicamente con su misma importancia. En la Noreste, tanto Tamaulipas como Nuevo León muestran un incremento demográfico semejante al nacional, ya que mantienen invariables sus participaciones nacionales. En el primer lustro de los noventa no se evidencia que las regiones del norte tengan una expansión demográfica significativa, por lo que los posibles efectos benéficos de la apertura del país al mercado internacional en las regiones norteñas no se cristalizaron en el periodo en cuestión.

Finalmente, las tres regiones del sur y el este disminuyen dos décimas porcentuales su participación en la población total entre 1990 y 1995 (de 23.4 a 23.2%), mientras que la urbana la incrementa de 13.9 a 14.8% (mapas 1.1 y 1.2). Esto último se debe básicamente a Quintana Roo, pues Cancún se mantiene como el polo de desarrollo más dinámico del sureste.

Entre 1990 y 1995 se observa, por ende, cierta estabilidad en la distribución y dinámica regional de la población en México.[22] La región Centro-Este conserva sus elevados niveles de concentración e incrementos demográficos, mientras que en las tres regiones del norte no ocurre una expansión significativa, excepto en la Noroeste. Es prematuro esperar un cambio notable en la organización espacial de los mexicanos por la aplicación del modelo neoliberal, pues su acción central ha sido la implementación del TLCAN en 1994, siendo imposible que sus efectos territoriales se pudieran reflejar en 1995.[23] Quizá hacia 2005 se pueda apreciar una influencia más significativa, cuestión que se abordará en el acápite que sigue.

[22] Los coeficientes de variación (CV) de la población total según estados y regiones se mantienen invariables entre 1990 y 1995, aunque los de la urbana se reduzcan ligeramente de 1.19 a 1.15 (cuadro 1.4). El valor relativamente bajo del coeficiente se debe, en buena medida, a que la población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se divide entre el Distrito Federal y el Estado de México, lo mismo que la de la Zona Metropolitana de Torreón, que lo hace entre Coahuila y Durango. Sin subdividir la población en sus diferentes entidades, el CV de la población urbana se eleva a 1.64 en 1990 y a 1.57 en 1995, lo que refleja niveles mucho más altos de desigualdad, aunque también se reducen algunas centésimas.

[23] El CV calculado por ciudades individuales aumenta significativamente de 3.39 en 1990 a 3.55 en 1995 (máximo observado en todo el periodo de 1970 a 2005), por lo que las disparidades entre ciudades se acrecientan, aunque quizá no tanto por el TLCAN sino por el crac económico de 1995.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Desconcentración demográfica tenue durante la recesión cíclica, 1995-2005

A pesar de la disminución del crecimiento demográfico de México, la población total sigue expandiéndose significativamente en términos absolutos, aumentando 12.1 millones de 1995 a 2005. En los 10 años transcurridos, el país experimentó el crac económico de 1995 y la recesión de 2000-2001, además de acelerarse la política neoliberal de apertura al mercado internacional con la plena implementación del TLCAN y el adelgazamiento del sector público al continuar vendiéndose las empresas paraestatales. En este contexto, la industria maquiladora, principalmente en los estados del norte del país, tuvo un notable crecimiento entre 1995 y 2000, por lo que se asume que experimentaron una considerable dinámica económica y, por ende, demográfica vía inmigrantes. No obstante, a partir de 2000 el crecimiento de las empresas maquiladoras se frena abruptamente, y decrece su número de trabajadores de 1 291 000 en 2000 a 1 156 000 en 2005, por lo que el efecto TLCAN parece haberse agotado muy rápidamente y, con ello, el modelo neoliberal mexicano de apertura al comercio mundial.

La región V, Centro-Este, se mantiene como la más poblada de México, además de que aumenta un poco su participación en la población total de 33.5 a 33.6% entre 1995 y 2005 (cuadros 1.4 y 1.5; mapa 1.1). No obstante, reduce tenuemente su porcentaje de la urbana de 38.8 a 37.7%, a pesar de que 90% del aumento de la población total de 4.2 millones fue urbano (mapa 1.2). De 1970 a 2005 incrementa ligeramente su participación en la población total nacional de 33 a 33.6%, manteniendo durante todo el periodo el primer lugar según el incremento demográfico. Además de absorber un tercio de la población nacional, se mantiene como una región económica y demográficamente dinámica, con mucho la más importante del país.

Continúa en segundo lugar la región IV, Centro-Oeste, pero a diferencia de la primera disminuye su participación en la población total de 17.1 a 16.7% entre 1995 y 2005, y aumenta ligeramente la urbana de 16.8 a 16.9% (cuadros 1.4 y 1.5). En términos absolutos ambas magnitudes se incrementan en 1.6 y 2 millones de personas en el decenio, ocupando de nuevo el lugar 2 según el incremento absoluto de población. Ello le imprime a la zona una presión significativa para enfrentar los requerimientos de nuevos empleos y servicios públicos de sus crecientes habitantes.

Tal como fue planteado de manera hipotética, las tres regiones del norte, en conjunto, crecen relativamente más en su absorción de la población total y urbana del país entre 1995 y 2005: de 26.2 a 26.7% y de 29.6 a

EL COLEGIO DE MÉXICO 80 AÑOS 1940-2020

30.3%, respectivamente. Sin embargo, de nuevo la región II, Norte, sigue rezagada y experimenta un declive de su participación en la población total en el decenio en cuestión, de 10.9 a 10.7%, mientras que la urbana se mantiene constante en 10.8% (cuadros 1.4 y 1.5). Las entidades más dinámicas son Baja California, en la Noroeste, y Nuevo León y Tamaulipas, en la Noreste. Los incrementos demográficos absolutos de las tres regiones del norte son muy significativos, con un aumento en los habitantes totales de 3.7 millones y los urbanos de 4 millones, lo que implica una reducción absoluta de la población rural de 300 000 personas. El incremento absoluto de población total de las tres regiones norteñas es inferior al de la Centro-Este, pero el de la urbana lo supera. No obstante, la región IV, Centro-Oeste, recupera el lugar 2 en incremento absoluto de la población urbana, que la región Noroeste le había arrebatado entre 1990 y 1995.

Las tres regiones restantes del sur y del este disminuyen ligeramente su participación en la población total nacional, de 23.2 a 23% entre 1995 y 2005, pero elevan la urbana de 14.8 a 15.2% (mapas 1 y 2). Los estados que más contribuyen a este aumento son Chiapas, Veracruz y Quintana Roo (cuadros 1.4 y 1.5).

En el decenio 1995-2005, cuando ocurre cierto auge maquilador en su primer lustro, así como el efecto de la apertura comercial del país, se percibe claramente una significativa dinámica demográfica en las regiones Noroeste y Noreste en la frontera con Estados Unidos, la cual eleva su participación a 30.3% de la población urbana del país en 2005, aun atrás del 37.7% de la región Centro-Este.[24]

El aumento de la importancia demográfica relativa de las regiones norteñas, sin embargo, es en verdad modesto si se contemplan los 35 años transcurridos entre 1970 y 2005, cuando reducen una décima de unidad porcentual su participación en la población total, al pasar de 26.8 a 26.7%, mientras que la aumentan en la urbana de 28.5 a 30.3% (cuadros 1.3 y 1.5).

Las regiones Sur, Este y Peninsular, por su parte, incrementan en conjunto el porcentaje de la población total nacional entre 1970 y 2005, de 22.7 a 23%, y la urbana de 10.8 a 15.2%. En magnitudes relativas al año base, el crecimiento demográfico es mayor que en las tres regiones del nor-

[24] En términos del coeficiente de variación (CV) se puede concluir que entre 1995 y 2005 la población urbana observa una disminución de las disparidades regionales, estatales y urbanas, pues los CV se reducen de 0.91 a 0.88 en las regiones, de 1.15 a 1.10 en los estados de la República, y de 5.55 a 5.35 dentro del sistema de ciudades respectivo (cuadros 1.4 y 1.5).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

te. Por ende, sólo en el futuro más o menos distante se podrá determinar la dirección del proceso de descentralización demográfica del altiplano central de México hacia las regiones norteñas, con escasos recursos naturales pero fronterizas con Estados Unidos, o hacia las sureñas, mucho mejor dotadas de ellos y más vinculadas con el centro del país.[25]

La evolución diferenciada entre la población total y la urbana explica las tendencias y magnitudes del grado de urbanización entre las ocho regiones analizadas. En 1970, México tenía un grado de urbanización de 47%, el cual era superado fácilmente por la región Noreste, la más urbanizada, con 69.7%, seguida por la Centro-Este con 63.8% (cuadro 1.3 y gráfica 1.1). A este primer grupo de regiones significativamente urbanizadas, con más de la mitad de su población viviendo en ciudades, le siguen con niveles inferiores a la media la Noroeste, con 46.3% (ligeramente más baja), así como la II y IV, con niveles de urbanización de 42 y 43%. Finalmente, un tercer grupo más de carácter rural, donde se encuentran las regiones VI, VII y VIII, entre las que sobresale la región Sur como la más rural, con sólo 13.1% de su población urbana, nivel que tenía el país en 1900.

En 2005, cinco regiones superan el nivel de urbanización nacional, que se incrementa a 69.2%, porcentaje que evidencia la transformación de México en un país dominantemente urbano: III (89.3%), I (80.9%), V (77.5%), II (70.0%) y IV (69.9%). En dos de las tres regiones restantes, su nivel supera 50%: la región Sur queda con un grado de urbanización de 34.1%; aunque notablemente más alto que en 1970, aún se mantiene como predominantemente rural (cuadro 1.5 y gráfica 1.1). La región Noreste continúa como la de mayor grado de urbanización con 89.3%, pero ahora le sigue la Noroeste, con 80.9%. Estas dos regiones fueron las de mayor dinámica demográfica según se analizó en este apartado; se ve ahora que la gran mayoría de su población vive en ciudades, con niveles de urbanización semejantes a los de los países más avanzados del mundo. Habría que mencionar que en la región Centro-Este se encuentra la ciudad de México, cuya zona metropolitana, como se sabe, se ubica en el Distrito Federal y en 40 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo. Por comprender la parte del Distrito Federal algo menos de la mitad de la población metropo-

[25] En la expresión general del CV regional de la población total, la persistencia de las desigualdades entre 1970 y 2005 queda manifiesta, pues el estadígrafo sólo se reduce de 0.75 a 0.74 durante esos 35 años, pero el del sistema de ciudades aumenta de 5.12 en 1970 a 5.35 en 2005 (cuadros 1.3 y 1.5).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 1.5. Características de la urbanización por regiones y estados, 2000-2005

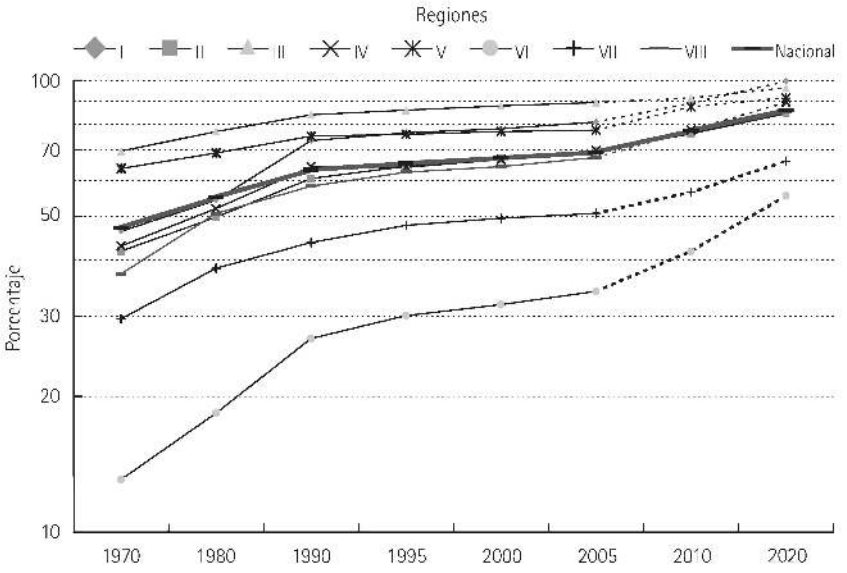
Regiones y estados	2000				2005			
	Población[a]				Población[a]			
	Total	Urbana	Ciudades[b]	Nivel de urbanización[c]	Total	Urbana	Ciudades[b]	Nivel de urbanización[c]
Total	**97 483**	**65 617**	**349**	**67.3**	**103 263**	**71 499**	**367**	**69.2**
I. Noroeste	8 585	6 708	36	78.1	9 310	7 527	38	80.9
Baja California	2 487	2 462	4	99.0	2 844	2 813	4	98.9
Baja California Sur	424	268	4	63.1	512	359	5	70.1
Nayarit	920	498	6	54.1	950	556	6	58.6
Sinaloa	2 537	1 729	10	68.2	2 608	1 856	11	71.2
Sonora	2 217	1 751	12	79.0	2 395	1 943	12	81.1
II. Norte	10 453	7 007	43	67.0	11 024	7 714	45	70.0
Coahuila	2 298	2 064	14	89.8	2 495	2 260	14	90.6
Chihuahua	3 053	2 392	10	78.3	3 241	2 620	11	80.8
Durango	1 449	919	3	63.4	1 509	1 021	4	67.6
San Luis Potosí	2 299	1 137	7	49.5	2 410	1 267	7	52.5
Zacatecas	1 354	494	9	36.5	1 368	546	9	39.9
III. Noreste	6 587	5 783	17	87.8	7 224	6 450	18	89.3
Tamaulipas	2 753	2 291	9	83.2	3 024	2 580	9	85.3
Nuevo León	3 834	3 492	8	91.1	4 199	3 870	9	92.2
IV. Centro-Oeste	16 458	10 992	84	66.8	17 245	12 047	86	69.9
Aguascalientes	944	792	4	83.9	1 065	905	4	85.0
Colima	543	395	4	72.8	568	419	3	73.8
Guanajuato	4 663	3 149	25	67.5	4 894	3 432	26	70.1
Jalisco	6 322	4 749	29	75.1	6 752	5 258	30	77.9
Michoacán	3 986	1 906	22	47.8	3 966	2 033	23	51.3

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

V. Centro-Este	32 936	25 369	64	77.0	34 736	26 920	67	77.5
Distrito Federal	8 605	8 605	1	100.0	8 721	8 721	1	100.0
Hidalgo	2 236	677	14	30.3	2 346	725	13	30.9
Estado de México	13 097	11 030	13	84.2	14 007	11 815	13	84.3
Morelos	1 555	1 127	10	72.5	1 613	1 190	11	73.8
Puebla	5 077	2 513	18	49.5	5 383	2 862	22	53.2
Querétaro	1 404	913	3	065.0	1 598	1 066	3	66.7
Tlaxcala	963	504	5	52.3	1 068	540	4	50.6
VI. Sur	10 439	3 328	43	31.9	10 915	3 723	49	34.1
Chiapas	3 921	1 172	15	29.9	4 293	1 435	20	33.4
Guerrero	3 080	1 303	16	42.3	3 115	1 360	16	43.7
Oaxaca	3 439	853	12	24.8	3 507	928	13	26.5
VII. Este	8 801	4 355	44	49.5	9 100	4 616	45	50.7
Tabasco	1 892	821	11	43.4	1 990	874	11	43.9
Veracruz	6 909	3 533	33	51.1	7 110	3 742	34	52.6
VIII. Peninsular	3 224	2 075	18	64.4	3 709	2 503	19	67.5
Campeche	691	366	4	53.0	755	420	4	55.7
Quintana Roo	875	663	5	75.8	1 135	903	5	79.5
Yucatán	1 658	1 047	9	63.1	1 819	1 179	10	64.8
				Estadígrafos[d]				
Coeficiente de variación[e]	0.75	0.91			0.74	0.88		
Coeficiente de variación[f]	0.87	1.14			0.87	1.10		
Coeficiente de variación[g]		5.40				5.35		

[a] En miles de habitantes; [b] número de localidades con más de 15 000 habitantes; [c] porcentajes de la población urbana respecto de la total; [d] el coeficiente de variación se obtiene dividiendo la desviación estándar entre la media de la población regional o estatal. Se obtuvo con los porcentajes de estos ámbitos respecto de los totales nacionales. Al aumentar el número del coeficiente significa que se elevan las desigualdades, pues crece la diferencia existente entre la media y la desviación estándar; [e] este coeficiente es según las ocho regiones; [f] este coeficiente es según las 32 entidades; [g] este coeficiente es para todo el sistema de ciudades. Fuente: Garza, 2005 (se realizaron algunas modificaciones en la población urbana de 1980).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS



Fuentes: cuadros 1.1, 1.4, 1.5 y 1.7.

Gráfica 1.1. Grado de urbanización por regiones, 1970-2020.

litana, toda su población es urbana y la entidad presentaba 100% de grado de urbanización en 2005 (cuadro 1.5). A ella le siguen los estados de Baja California y Nuevo León, con 98.9 y 92.2% de población urbana, siendo las tres entidades altamente urbanizadas.

En síntesis, entre 1970 y 2005 se observa el probable inicio de modificaciones significativas en la distribución de las poblaciónes total y urbana nacionales en contra de las regiones del centro y a favor del norte y el sur, pero durante el tiempo transcurrido el cambio ha sido muy tenue. No obstante, en términos del grado de urbanización destacan los altos niveles alcanzados por las tres regiones del norte, seguidas por las dos del centro y, mucho más rezagadas, las tres restantes. En términos de ese indicador, las desigualdades seguirán disminuyendo de manera significativa hasta eventualmente desaparecer, pues es una medida que tiene un límite máximo de 100 por ciento.

Sea como fuere, considerando que las transformaciones en la distribución espacial de la población se manifiestan muy lentamente, será necesario esperar la evolución futura de los principales sectores de la economía mexicana para poder determinar si la tendencia observada en los cambios

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

en la ocupación del territorio entre 1970 y 2005 se mantendrá durante las primeras dos décadas del siglo XXI, ya en un país muy urbanizado.

TENDENCIAS DE LA URBANIZACIÓN FUTURA, 2010 Y 2020

La expansión demográfica de una ciudad depende del crecimiento biológico de su población (natural), esto es, del balance entre mortalidad y natalidad, y del saldo neto migratorio (crecimiento social). El primer componente es relativamente fácil de conocer, pues las variables demográficas urbanas tienen diferencias entre ciudades de poca significación. El crecimiento social depende básicamente de la dinámica de crecimiento económico de las ciudades, cuyos determinantes son mucho más difíciles de cuantificar pues obedecen a factores complejos que van desde las políticas macroeconómicas nacionales, las características de sus factores productivos, la eficiencia de la gestión pública local hasta llegar a variables de tipo social y geográfico.

Introducir esta clase de elementos en cada ciudad y realizar ejercicios prospectivos con base en ello constituye un proyecto de investigación de cierta envergadura, que está muy lejos de poder realizarse como parte de la elaboración de este capítulo. Para calcular la población urbana total, además, habría que incorporar a las localidades que se reclasifican como ciudades al pasar el umbral establecido, en este caso de 15 000 habitantes. Finalmente, habría que agregar a la población de localidades menores que se considera urbana cuando son absorbidas al extenderse el tejido de las metrópolis.

Cuando las proyecciones son para plazos más bien cortos en los cuales los determinantes estructurales no pueden modificarse significativamente, con los diferentes métodos matemáticos y demográficos para proyectar ciudades, se suele utilizar el de "índices proporcionales" (Unikel, Ruiz y Garza, 1976: 289-290). Éste consiste en emplear la proporción que un área menor representa de una mayor, para posteriormente hacer proyecciones independientes del área principal. En este capítulo se realiza una proyección de este tipo utilizando la proporción de la población de cada ciudad del sistema urbano respecto a la población total nacional para 1970, 1980, 1990, 1995, 2000 y 2005. Mediante una regresión lineal se estimaron las proporciones para 2010 y 2020, las cuales se aplicaron a la proyección de la población total de México del Consejo Nacional de Población (Conapo), que indica

EL COLEGIO DE MÉXICO 75 AÑOS 1940-2015

que el país tendrá 108.4 millones de habitantes en 2010 y 115.8 en 2020.[26] Adicionalmente, se considera el número de localidades que pasarán el umbral de los 15 000 habitantes y se integrarán al sistema urbano nacional según la proyección del Conapo para el conjunto de localidades del país.[27]

No es posible en este trabajo, por las limitaciones de extensión, analizar las proyecciones demográficas de las ciudades individualmente, ni siquiera listarlas como apéndice estadístico. En lo que sigue, por ende, se analiza el sistema de ciudades resultante según estratos de tamaño, las poblaciones total y urbana regional y estatal, así como el grado de urbanización. Con ello se pretende tener una visión global de las tendencias que refleje razonablemente la evolución urbana del país de 2005 a 2020.

Niveles de urbanización y sistema de ciudades

México alcanzará un estadio de elevada urbanización en las primeras décadas del siglo XXI, igualando a otros países latinoamericanos que lo hicieron con antelación, como Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay. Elevar la calidad de vida de los urbanitas mexicanos dependerá de la posibilidad de diseñar un modelo de desarrollo económico, el cual supere la clara imposibilidad del esquema neoliberal de lograr la acumulación de capital necesaria para detonar un proceso virtuoso de inversión en actividades producti-

[26] De las 367 ciudades de 2005, sólo en seis la proyección de la regresión lineal presenta resultados poco creíbles. Se trata de ciudades que en los 35 años considerados presentaron crecimientos explosivos que no se mantienen de 1995 a 2005: Tijuana, Cabo San Lucas, Culiacán, Toluca, Coatzacoalcos y Cancún. Esta última ilustra claramente la situación, pues elevó su población de 33 000 habitantes en 1980 a 573 000 en 2005, esto es, a una tasa de 12.1% anual. Sin embargo, de 1995 a 2005 la tasa fue de 6.3 y de 6.4% entre 2000 y 2005. En cinco de las seis ciudades es muy semejante utilizar la tasa del primer periodo o la del segundo, excepto en Toluca, donde son de 4.2 y 1.3%. Como la primera significa un crecimiento de 1.3 millones en 15 años y la segunda de 312 000, se decidió utilizar para estas seis ciudades la tasa geométrica del quinquenio 2000-2005 y proyectarla a 2010 y 2020.

[27] A pesar de utilizar la técnica de "índices proporcionales" con la proyección de la población total del Conapo para 2010 y 2020, al considerar dicha información por entidades federativas resultó que la población urbana proyectada, incluyendo las nuevas localidades urbanas, superaba a la total del estado, por lo que se procedió a igualarla con la urbana. De esta forma, la población total en 2010 se elevó ligeramente en algo más de 200 000 habitantes, pero para 2020 fue de casi 6 millones, esto es, una cifra de 121.7 millones en vez de 115.8 millones.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

vas con tecnología avanzada, para tener con ello el potencial de competir exitosamente en el mercado mundial.

Éxodo campo-ciudad, 2005-2010

Se estima que la población de México será de alrededor de 109 millones de personas en 2010, de las cuales 84 millones vivirán en ciudades, cifra que representará 77.3% de la población total (cuadro 1.6).[28] Este elevado nivel de urbanización del país implica el creciente dominio de una sociedad urbana que se aleja del mundo rural tradicional, aunque no del todo por la incapacidad del capitalismo mexicano de ofrecer empleos en las actividades manufactureras y terciarias formales. No obstante, la nación experimentará una transformación hacia un mundo altamente urbanizado, lo que permite visualizar una estabilización de la dinámica de crecimiento de la población en las ciudades.

La población total del país entre 2005 y 2010 se estima que aumentará en 5.4 millones, pero la transición rural-urbana se acelerará sustancialmente en este segundo quinquenio del siglo XXI, en magnitudes muy elevadas. De esta suerte, la población urbana aumentará en 12.4 millones, lo cual sólo puede ser posible por el éxodo de siete millones de personas del campo a la ciudad entre 2005 a 2010, lo que significará una reducción absoluta de la población rural de 31.8 millones en 2005 a 24.8 millones en 2010. Entre 2000 y 2005 la población rural tuvo una reducción marginal de 102 000 habitantes, por lo que su contracción acelerada será la principal peculiaridad de la urbanización en México durante las dos primeras décadas del siglo XXI. Esto es un proceso en marcha en el momento en que se está escribiendo este capítulo para un libro con el que, dentro de un conjunto de obras, El Colegio de México conmemora el bicentenario del inicio de la guerra de independencia y el posterior nacimiento de la República mexicana.

El sistema de ciudades en 2010 se estima que estará constituido por 377 localidades, es decir, 10 más que en 2005. La cuestión más relevante

[28] En otro ejercicio de tipo prospectivo, se calcula que el grado de urbanización será de 72% en 2010, significativamente menor que el 77.3% de este capítulo. La diferencia se debe a las diversas técnicas de cálculo utilizadas, pero podría considerarse que este trabajo es un escenario de rápida urbanización y el otro de lenta urbanización (Sobrino, 2009: cuadro 8).

EL COLEGIO DE MÉXICO 75 AÑOS 1940-2015

Cuadro 1.6. Distribución de la población por tamaño de ciudades, 2010-2020[a]

		Pequeñas			*Medianas*			*Grandes*		
	Total	*15 000 a 19 999*	*20 000 a 49 999*	*Subtotal*	*50 000 a 99 999*	*100 000 a 499 999*	*Subtotal*	*500 000 a 1 000 000*	*1 000 000 y más*	*Subtotal*
2010										
Población total	108 637									
Población urbana	83 935	1 168	5 238	6 406	3 607	10 616	14 223	17 013	46 293	63 305
Porcentaje	100.0	1.4	6.2	7.6	4.3	12.6	16.9	20.3	55.2	75.4
Ciudades	377	69	176	245	50	44	94	24	14	38
Grado de urbanización	77.3									
Tasa de urbanización	2.2									
2020										
Población total	121 685									
Población urbana	104 481	933.897	5 491	6 425	3 916	9 556	13 472	17 009	67 575	84 584
Porcentaje	100.0	0.9	5.3	6.1	3.7	9.1	12.9	16.3	64.7	81
Ciudades	376	55	178	233	53	43	96	24	23	47
Grado de urbanización	85.9									
Tasa de urbanización	1.1									

[a] Poblaciones total y urbana, en miles de habitantes. Las ciudades son aquellas localidades con 15 000 o más habitantes e incluyen las clasificadas como zonas metropolitanas (57 en 2005). El grado de urbanización es el porcentaje de la población urbana respecto a la total. La tasa de urbanización es el incremento medio anual del grado de urbanización, siendo que la tasa de 2010 se refiere al lustro 2005-2010 y la de 2020 al decenio 2010-2020.
Fuente: elaboración propia según proyecciones de población de las ciudades con "índices proporcionales", según se explica en el texto.

C EL COLEGIO M DE MÉXICO 70 AÑOS

de la distribución de ciudades por estratos de tamaño es que las grandes pasan de 31 a 38 entre 2005 y 2010, elevando su participación de 71.3 a 75.4%. Sobresale que las de más de un millón de habitantes aumentan de 9 a 14, lo que representa 55.2% del total de la población urbana del país (cuadros 1.1 y 1.6).[29] Se tiene que, por primera vez en la historia, las grandes metrópolis constituyen la mayoría absoluta de la población urbana mexicana. Emerge un país altamente urbanizado, pero con una creciente concentración polinuclear en un conjunto de 14 grandes urbes que le imprime un nuevo carácter al proceso de urbanización en México.

En el intervalo de ciudades de 15 000 a 20 000 habitantes, en el extremo opuesto, existe un considerable número de mexicanos que están emigrando de los pequeños asentamientos. Esto produce una gran inestabilidad en las localidades clasificadas como urbanas, ya que algunas pierden ese carácter por reducir el número de sus habitantes, mientras que otras lo adquieren al superarlo. En el lustro 2005 a 2010 se identificaron nueve localidades que pierden su calidad de urbanas y 19 que la ganan, teniendo como saldo neto un aumento de 10 nuevas ciudades.

Clímax de la desruralización absoluta, 2010-2020

En 2020, la población total del país se proyecta a 122 millones, de los cuales 104.5 millones serían urbanos, lo que implica un grado de urbanización de 85.9% (cuadro 1.6).[30] Esta magnitud se acerca al límite máximo de alrededor de 90% que puede alcanzar un país del tamaño territorial y demográfico de México en el futuro visualizable, esto es, hacia mediados del siglo XXI. Alcanzar esta cifra sólo es posible por una drástica reducción de la población rural absoluta, que en el decenio de 2010 a 2020 se estima sería de 7.5 millones, para que los mexicanos de las localidades rurales disminuyan a 17.2 millones, cifra semejante a la existente en 1940 (Unikel, Ruiz y Garza, 1996: 27). Esta elevada desruralización absoluta dependerá, en parte, del futuro del capítulo agrícola del TLCAN y de la sobrevivencia misma

[29] Las cinco nuevas ciudades de más de un millón de habitantes en 2010 son (en miles): Acapulco, con 1 003; Aguascalientes, con 1 040; Mérida, con 1 105; Querétaro, con 1 358 y San Luis Potosí, con 1 048.

[30] Sobrino (2009: cuadro 8) estima que el grado de urbanización será de 74.9% en 2020, mucho menor que el 85.9% pronosticado en este capítulo. Nuevamente, aquí se establece un escenario de alta urbanización, mientras que el primero es de baja urbanización.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

del tratado pero, fuere como fuere, será factible tener una población adicional de 20.5 millones de nuevos habitantes de las ciudades entre 2010 y 2020. Esta cantidad se puede dividir en 13 millones del incremento natural de la población urbana, más 7.5 millones de los emigrantes del campo a la ciudad.

La metamorfosis hacia una nación esencialmente urbana en los 80 años transcurridos entre 1940 y 2020 se aprecia en toda su magnitud considerando que en el primer año la población urbana de México era de 3.9 millones de personas, mientras que en el segundo se estima que será de 104.5 millones, esto es, 27 veces mayor.

El principal reto nacional será emplear productivamente a esta creciente fuerza de trabajo en las ciudades, así como proporcionar los servicios urbanos que permitan cubrir los requerimientos de los nuevos urbanitas, al igual que reducir los déficits existentes. Todo ello será atenuado o acentuado dependiendo del monto de la migración legal o ilegal que se pueda insertar en el mercado laboral de Estados Unidos, lo cual depende a su vez de la posibilidad de lograr un acuerdo migratorio que permita dicho flujo en forma ordenada. De la profundidad de la recesión económica que estalla en 2008 en Estados Unidos y del tiempo que se prolongue dependerán en buena medida los flujos migratorios de mexicanos hacia ese país. El futuro en esa dirección parece sombrío por tratarse no únicamente de una recesión, sino de la crisis del sistema-mundo neoliberal centrado en el dólar como unidad de valor internacional.

El conjunto de ciudades en 2020 se proyecta en 376, una menos que en 2010 pues, aunque se reclasificaron como urbanas 22 nuevas localidades, 23 pierden esa categoría por disminuir su población a menos de 15 000 habitantes, teniendo como saldo neto una ciudad menos (cuadro 1.6). Esto conduce a que la participación de las ciudades pequeñas en la población urbana nacional continúe su declive secular para representar únicamente 6.2% de ella en 2020. Aunque las ciudades medianas aumentan de 94 a 96, su población total se reduce y bajan su participación a 12.9% (cuadro 1.6).

La posible disminución en el número de ciudades del sistema urbano nacional ocurriría por primera vez, al menos desde 1900, y presagia un punto de inflexión histórico hacia la estabilización de la jerarquía de ciudades y, quizá en el más largo plazo, hacia un declive absoluto más pronunciado de su número.

El secular incremento de la importancia de las grandes ciudades parece que continuará al menos durante las primeras dos décadas del siglo XXI, como corolario del declive de las pequeñas y medianas. De esta suerte, las

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ciudades de más de un millón de personas se elevan a 23 en 2020, incrementando su participación a 64.7% de la población urbana nacional (cuadro 1.6).[31] En su conjunto, las ciudades grandes aumentan la absorción de la población urbana nacional de 75.4 a 80.9% entre 2010 y 2020, evidenciando que en las primeras dos décadas del siglo XXI parece consolidarse una superconcentración de las actividades económicas y la población en México, en un nuevo proceso de urbanización de corte polinuclear.

Regiones altamente urbanizadas

La organización territorial de la población sólo puede presentar modificaciones relativas significativas en el largo plazo, pues los factores que la determinan sufren mutaciones espaciales de carácter secular. Se concluyó en la sección anterior que los cambios en la urbanización regional entre 1970 y 2005 son relativamente moderados, tal como se muestra en la figura 1.2. Además, no tienen una orientación norteña clara debido a la influencia del TLCAN y de la apertura de la economía mexicana hacia el mercado mundial, como ya se ha argumentado. De esta suerte, aunque se observa cierto incremento de la participación de las poblaciónes total y urbana en las regiones Noroeste y Noreste, también ocurre una expansión demográfica significativa en algunas entidades de las regiones del centro y en la Peninsular. En este último acápite se propone un escenario de la urbanización regional para 2010 y 2020, intentando adivinar la tendencia probable de las disparidades en la distribución territorial de la población hasta 2020.

Estabilidad de la población por regiones en 2010

En 2010, el rango de las ocho regiones según la población total se mantiene invariable respecto a 2005. La región V, Centro-Este, sigue en primer lugar con 36.8 millones de habitantes y 32.1 millones viviendo en ciudades, para alcanzar un grado de urbanización de 87.4%. Esta región tiene el lugar 1

[31] Las nueve ciudades que se incorporan al grupo de metrópolis millonarias en 2020 son (en miles de habitantes): Cancún, con 1 457; Celaya, con 1 028; Cuernavaca, con 1 293; Hermosillo, con 1 063; Mexicali, con 1 221; Morelia, con 1 138; Saltillo, con 1 212; Tuxtla Gutiérrez, con 1 425, y Villahermosa, con 1 171.

EL COLEGIO DE MÉXICO 75 AÑOS 1940-2015

tanto para la población total como para la urbana, al igual que las regiones IV, Centro-Oeste, y la VIII, Peninsular, que tienen los lugares 2 y 8 en ambos casos, y un grado de urbanización de 77.5 y 77.4% (cuadro 1.7). La región Norte tiene el lugar 3 en población total y el 4 en urbana, con 76.1% de grado de urbanización; la Sur, con el lugar 4 en el primer caso, pero únicamente con 41.8% de población urbana tiene el más bajo de todas las regiones, ya que pasa al lugar 6 en esta variable; la Noroeste con el lugar 5, pero al tener un índice de 89% ocupa el lugar 3 en población urbana; la Este con el lugar 6 en la primera variable y el 7 en la segunda, dado su grado de urbanización de 56.5%; y, finalmente, la Noreste, con el lugar 7 en población total, pero al contar con un índice de 91.4% se constituye en la región más urbanizada del país, aunque obtiene el lugar 5 en población urbana absoluta por estar constituida sólo por dos entidades (cuadro 1.7).

Importa, como en el análisis regional anterior, considerar los incrementos absolutos de la población entre 2005 y 2010, así como los cambios en su participación porcentual, con lo cual se pueden detectar las presiones que tendrán las regiones para proporcionar empleo y servicios públicos e infraestructura a sus nuevos habitantes, así como la tendencia de las desigualdades en la distribución espacial de la población.

Con respecto a esto último, sobresale que la región más poblada de México, la Centro-Este, donde se localiza la megalópolis de la ciudad de México, aumenta su participación en la población total del país entre 2005 y 2010, de 33.6 a 33.8%, pero también la urbana de 37.7% a 38.3%. De verificarse esta tendencia con el censo de población de 2010, se estaría ante una situación única según la cual, al acercarse el país al umbral del nivel máximo de urbanización y a la culminación de su transición demográfica, se acrecienta la importancia de las grandes ciudades.[32] Al concentrar la región Centro-Este un buen número de éstas, tenderá a consolidar su superconcentración demográfica (cuadros 1.5 y 1.7; mapas 1.1 y 1.2). Ello dependerá en gran medida de las perspectivas del desarrollo económico de México, pues al agotarse el impulso de las manufacturas de tipo maquilador de las ciudades norteñas, como lo evidencia su desaceleración entre 2000 y 2005, se tendería a concentrar la actividad económica en los mercados de las grades ciudades del centro del país, reactivando su expansión urbanística.

[32] Esto se refleja en el coeficiente de variación para todo el sistema de ciudades, que se eleva a 5.43 en 2010, señalando que las disparidades entre las ciudades entre 2005 y 2010 tienden a aumentar (cuadro 1.7).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Las regiones IV, II y VI le siguen con los lugares 2, 3 y 4 de la población total en 2010, pero reducen su participación en dicha variable entre 2005 y 2010, de 16.7 a 16.4%, de 10.7 a 10.6%, y de 10.6 a 10.3%, respectivamente. Aunque son de las más pobladas, disminuyen su diferencia con tres de las que les siguen y sólo con respecto a la Este la incrementan. Efectivamente, la región 1, Noroeste, eleva dicha participación de 9 a 9.3%, la Noreste de 7 a 7.1% y la Peninsular de 3.6 a 3.8%. De esta forma reducen, aunque sea un poco, sus diferencias con las anteriores (cuadros 1.5 y 1.7; mapas 1.1 y 1.2). Finalmente, la región Este se rezaga lentamente, al bajar de 8.8 a 8.6% su participación en la población total nacional.

Los incrementos absolutos entre las regiones según población total y urbana entre 2005 y 2010 con las proyecciones de población utilizadas apuntan a una agudización de las desigualdades entre algunas regiones, con la subsiguiente sobrecarga en materia de dotación de infraestructura y servicios que eso les representará a las más congestionadas, fundamentalmente la región Centro-Este. Ésta se mantiene imbatible con el lugar 1 con un incremento de 2 millones de población total y 5.2 millones más de habitantes urbanos en sus ciudades, cifras que representan 37.4 y 41.9% de los incrementos nacionales correspondientes (cuadros 1.5 y 1.7). Con tal incremento, la población de esta región en el centro del país sería de 36.8 millones de habitantes en 2010, de los cuales 32.1 millones serían urbanos. De estos últimos, 24 millones estarían ubicados en el Distrito Federal y el Estado de México, fundamentalmente dentro de la megalópolis de la ciudad de México. Sería de importancia cardinal que a este conglomerado se le dotara del andamiaje de infraestructura que requiere para ser económicamente funcional, lo cual parece improbable por la sistemática política de la Federación, a partir de 2000, de reducir la inversión pública en el Distrito Federal. Tratándose de la entidad más importante del país, esta política constituye una verdadera medida nacionalmente autodestructiva, lo que explica en parte el derrumbe de la competitividad del país en el ámbito mundial. Aunque esto no fuera así, existen grandes limitaciones financieras de ambas instancias de gobierno para enfrentar los requerimientos de inversión en infraestructura necesarios para acercarla a los estándares de las megalópolis de los países desarrollados o aun a los montos de inversión que se realizan en las principales ciudades de la República Popular China.

Al igual que la región V, todas las demás observan aumentos absolutos de la población urbana muy superiores a la total, como la Noroeste, que se

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 1.7. Caracteristicas de la urbanización por regiones, estados y ciudades, 2010 y 2020

Regiones, estados y ciudades	*2010*				*2020*			
	Población[a]				*Población*[a]			
	Total	*Urbana*	*Ciudades*[b]	*Nivel de urbanización*[c]	*Total*	*Urbana*	*Ciudades*[b]	*Nivel de urbanización*[c]
Total	**108 637**	**83 935**	**377**	**77.3**	**121 713**	**104 522**	**379**	**85.9**
I. Noroeste	10 076	8 968	37	89.0	11 690	11 630	35	99.5
Baja Cal'fornia[d]	3 336	3 336	4	100.0	4 440	4 440	4	100.0
Baja Cal'fornia Sur[d]	579	465	5	80.4	760	760	5	100.0
Nayarit	972	699	6	71.9	988	928	4	93.9
Sinaloa[d]	2 656	2 195	10	82.7	2 720	2 720	10	100.0
Sonora[d]	2 533	2 272	12	89.7	2 781	2 781	12	100.0
II. Norte	11 506	8 759	43	76.1	12 382	10 454	40	84.4
Coahuila[e]	2 655	2 649	14	99.8	3 211	3 211	13	100.0
Chihuahua	3 422	2 852	10	83.3	3 674	3 361	9	91.5
Durango	1 556	1 198	4	77.0	1 586	1 418	3	89.4
San Luis Potos'	2 496	1 419	7	56.9	2 571	1 672	7	65.0
Zacatecas	1 378	640	8	46.5	1 340	793	8	59.2
III. Noreste	7 732	7 065	20	91.4	8 561	8 240	18	96.2
Tamaulipas	3 230	2 752	9	85.2	3 565	3 258	8	91.4
Nuevo León	4 502	4 313	11	95.8	4 996	4 982	10	99.7
IV. Centro-Oeste	17 855	13 838	85	77.5	18 668	16 685	79	89.4
Aguascalientes[d]	1 159	1 116	4	96.31	473	1 473	3	100.0
Colima	609	489	3	80.3	679	607	3	89.4

EL COLEGIO DE MÉXICO 80 AÑOS

Guanajuato	5 067	4 021	26	79.3	5 227	5 000	24	95.7
Jalisco	7 071	5 767	29	81.6	7 519	6 664	27	88.6
Michoacán	3 949	2 445	23	61.9	3 771	2 941	22	78.0
V. Centro-Este	36 763	32 131	74	87.4	43 805	40 080	82	91.5
Distrito Federal[f]	8 174	8 174	1	100.0	7 406	7 406	1	100.0
Hidalgo	2 434	896	14	36.8	2 527	1 090	14	43.1
Estado de México[d]	15 862	15 862	15	100.0	21 796	21 796	17	100.0
Morelos[d]	1 687	1 569	12	93.0	2 096	2 096	12	100.0
Puebla	5 706	3 327	24	58.3	6 180	4 054	27	65.6
Querétaro[d]	1 751	1 571	4	89.7	2 511	2 511	4	100.0
Tlaxcala	1 150	731	4	63.6	1 288	1 126	7	87.5
VI. Sur	11 236	4 702	50	41.8	11 510	6 386	53	55.5
Chiapas	4 553	1 807	20	39.7	4 971	2 672	22	53.7
Guerrero	3 134	1 707	15	54.4	3 037	2 161	14	71.1
Oaxaca	3 549	1 188	15	33.5	3 501	1 554	17	44.4
VII. Este	9 356	5 289	47	56.5	9 531	6 294	48	66.0
Tabasco	2 061	1 182	12	57.4	2 138	1 645	13	76.9
Veracruz	7 295	4 107	35	56.3	7 394	4 649	34	62.9
VIII. Peninsular	4 113	3 183	21	77.4	5 567	4 740	24	85.1
Campeche	805	470	4	58.4	894	580	5	64.9
Quintana Roo[g]	1 362	1 343	6	98.6	2 492	2 492	7	100.0
Yucatán	1 946	1 370	11	70.4	2 181	1 668	12	76.5

(continúa)

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 1.7. Características de la urbanización por regiones, estados y ciudades, 2010 y 2020 (*concluye*)

Regiones, estados y ciudades	*2010*				*2020*			
	Población[a]				*Población*[a]			
	Total	*Urbana*	*Ciudades*[b]	*Nivel de urbanización*[c]	*Total*	*Urbana*	*Ciudades*[b]	*Nivel de urbanización*[c]
				Estadígrafos[h]				
Coeficiente de variación[i]	0.75	0.89			0.80	0.88		
Coeficiente de variación[j]	0.89	1.12			1.00	1.16		
Coeficiente de variación[k]	5.43		5.32[g]					

[a] En miles de habitantes; [b] localidades con 15 000 y más habitantes; [c] porcentajes de la población urbana entre la total; [d] en estas entidades, en 2010 o 2020 la suma de la población urbana era superior a la proyección utilizada, por lo que se optó por sustituirla por la urbana total, cuando las entidades estuvieran totalmente urbanizadas (la población total nacional proyectada por el Conapo, por lo tanto, sufre ligeras modificaciones); [e] de la poolacion de la Zona Metropolitana de Torreón se le asigno la correspondiente a Gomez Palacio y Lerdo al estado de Durango, donde pertenecen estos dos municipios (para 2020 la suma de la población urbana era superior a la proyección de la población total de la entidad, por lo que se optó por sustituirla por la primera); [f] de la población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se trasladó la de los municipios mexiquenses al Estado de México, y la del municipio de Tizayuca al de Hidalgo (para 2020, la suma de la población urbana era superior a la proyección de la población total de la entidad, por lo que se optó por sustituirla por la primera); [g] el explosivo crecimiento de Cancún y Playa del Carmen desde los ochenta hace que la proyección de sus habitantes eleve la población urbana de la entidad a 1 778 000 en 2010 y a 5 158 000 en 2020, mientras que la proyección del Conapo para la población total es de 1 362 000 y 1 880 000 (la proyección de la población de ambas ciudades se recalculó con su tasa de crecimiento entre 2000 y 2005; en el caso de Playa del Carmen, el número de habitantes en 2020 se estimó con la tasa obtenida de 2005 a 2020; la población total del Conapo para 2020 se sustituyó con la suma de la urbana, por lo que la población total nacional se eleva en 547 000 personas); [h] el coeficiente de variación se obtiene dividiendo la desviación estándar entre la media de la población regional o estatal (se obtuvo con los porcentajes de estos ámbitos respecto a los totales nacionales; al aumentar el número del coeficiente significa que se elevan las desigualdades, pues crece la diferencia existente entre la media y la desviación estándar); [i] este coeficiente es para las ocho regiones; [j] este coeficiente es para las 32 entidades; [k] este coeficiente es para todo el sistema de ciudades.

Fuente: Conapo, *Población total por entidad*. Disponible en <*www.conapo.gob.mx*>. Población urbana según proyecciones de esta investigación.

C EL COLEGIO M DE MÉXICO 70 AÑOS

estima que tendría un aumento de 767 000 habitantes totales y de 1.4 millones urbanos, lo cual sólo puede ser posible por una emigración rural-urbana muy elevada (cuadros 1.5 y 1.7). Agregando a las dos regiones anteriores la IV, Centro-Oeste, y la II, Norte, en conjunto representan 76.3% del incremento de los 12.4 millones de nuevos urbanitas entre 2005 y 2010, tendiendo a elevar las desigualdades en la concentración de la población respecto a las cuatro restantes (III, VI, VII y VIII).[33]

Concentración creciente en la región polinuclear central en 2020

La jerarquía de las regiones según su población total en 2020 es prácticamente la misma que en 2010, con un solo cambio significativo: la región Sur, que ocupaba el lugar 4, baja al 5, mientras que la Noroeste hace lo inverso. Esta última alcanza 11.7 millones de habitantes, contra 11.5 millones de la primera (cuadro 1.7). La región Centro-Este se mantiene indisputablemente como la más poblada al aumentar a 43.8 millones sus habitantes, mientras que las restantes permanecen en los mismos lugares que en 2010.

En términos de la participación regional en la población total nacional entre 2010 y 2020, la región V aumenta su porcentaje de 33.8 a 36%, por lo que tiende a incrementar la distancia que la separa de las restantes, consolidando el subsistema de ciudades en torno a la ciudad de México. Sólo dos regiones más aumentan esta participación: la Noroeste, que tiene el lugar 5 según población total, y la Peninsular, que tiene el 8. Interesa señalar que el cociente de los porcentajes entre la V y la I entre 2010 y 2020 se eleva ligeramente de 3.6 a 3.7, aumentando la desigualdad a favor de la región Centro-Este, mientras que el de ésta y de la VIII se reduce de 8.9 a 7.9, disminuyendo la brecha entre ellas.

Las cinco regiones restantes bajan su participación en la población total nacional entre 2010 y 2020, elevando por consiguiente sus desigualdades demográficas respecto a la Centro-Este, la más poblada y que sirve como punto de referencia para medir la tendencia de las desigualdades en la distribución regional de la población en México (mapa 1.1). En este gru-

[33] Esta dialéctica hacia la concentración regional de la población entre 2005 y 2010 se corrobora con el coeficiente de variación, que se eleva de 0.87 a 0.89 en la población total y de 1.10 a 1.12 en la urbana (cuadros 1.5 y 1.7).

EL COLEGIO DE MÉXICO 80 AÑOS 1940-2020

po destaca que las regiones Norte y Noreste reducen su participación demográfica de 10.6 a 10.2% y de 7.1 y 7%, respectivamente, lo que plantea una gran interrogante sobre el esperado dinamismo económico norteño debido a la influencia del TLCAN. Al parecer, aunque dicho tratado se mantenga, el cambio estructural en las economías mexicana y mundial a favor del sector de servicios y en contra de las manufacturas, así como la creciente participación de la República Popular China como una verdadera fábrica mundial que desplaza a México como país maquilador manufacturero, explicarían estructuralmente la desaceleración de la frontera norte. Su pérdida de importancia relativa se podría acentuar de proseguir el clima de terror que los cárteles de narcotraficantes están instaurando en forma creciente en casi todas las ciudades fronterizas.

Las tres regiones restantes que bajan su participación en la población total nacional entre 2010 y 2020 son la Centro-Oeste, lugar 2 entre las más pobladas, que lo hace de 16.4 a 15.3%; la Sur, lugar 4, de 10.3 a 9.5%, y, finalmente, la Este, lugar 6, que la reduce de 8.6 a 7.8%. Junto con las dos norteñas anteriores, estas tres aumentan por tanto su distancia con la región Centro-Este, la de mayor concentración de población.

Esta última región eleva su población urbana a 40.1 millones de personas en 2020, pero mantiene en 38.3% su participación en la población nacional. Al igual que con la población total, las regiones I y VIII aumentan su participación en la población urbana del país (de 10.7 a 11.1% y de 3.8 a 4.5%), pero a ellas se les agrega la región VI, que lo hace de 5.6 a 6.1%. Estas tres regiones disminuyen la desigualdad que tienen con la Centro-Este, mientras que todas las restantes la aumentan al reducir su participación.[3]

Finalmente, en términos de los incrementos demográficos entre 2010 y 2020 destaca, en primer lugar, que la población total de México aumentará en 13.1 millones de personas, mientras que la urbana lo hará en 20.6 millones, por lo que se tendrá una emigración campo-ciudad de 7.5 millones. A pesar de la baja de la fecundidad, el incremento absoluto de la po-

[3] El aumento de las desigualdades regionales de la población entre 2010 y 2020 se corrobora nuevamente con el coeficiente de variación (CV), que se eleva de 0.89 a 1 en la población total y de 1.12 a 1.16 en la urbana (cuadros 1.5 y 1.7). Sin embargo, el análisis realizado en el texto señala que en algunas regiones disminuye la brecha, mientras que en otras aumenta. Adicionalmente, considerando las ciudades individuales del sistema de ciudades, el CV disminuye de 5.43 en 2010 a 5.32 en 2020, pero esta última cifra es aun más elevada que en 1970 (cuadro 1.7).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

blación total sería de 1.3 millones de personas anualmente, mientras que de 2005 a 2010 se tiene en 1.1 millones. Al alcanzarse altos niveles de urbanización, sin embargo, la población urbana aumentará en la segunda década del siglo XXI en 2.1 millones anuales, mientras que en el lustro de 2005 a 2010 lo hizo en 2.5 millones por año. La carga adicional anual de servicios públicos e infraestructura en las ciudades se reducirá, pero seguirá siendo muy significativa.

En el ámbito regional se observa el mayor incremento absoluto de población total y urbana en la región V, Centro-Este, que aumenta en 7 y 7.9 millones, respectivamente, lo que representa 53.9 y 38.6% del incremento total nacional correspondiente (cuadro 1.7). En incremento de la población total le sigue la Noroeste, con 1.6 millones (12.3%), manteniendo la dinámica demográfica observada desde décadas atrás. La Centro-Oeste se ve desplazada al lugar 6 en la variable en cuestión, con un aumento de 0.8 millones, pero en el incremento de la población urbana sigue ocupando el lugar 2 al aumentar en 2.8 millones. Se espera que esta región del centro de México experimentará una notable migración de 2 millones de personas del campo a la ciudad, con lo que alcanzará un grado de urbanización de 89.4% en 2020, muy cercano al valor nacional (gráfica 1.1).

La región Peninsular ocupa la tercera posición en incremento de la población total, con 1.5 millones (11.1%), pero cae a la sexta en población urbana con 1.6 millones (7.6%), con lo que se mantiene ligeramente por debajo del índice de urbanización nacional (cuadro 1.7 y gráfica 1.1). La Norte y Noreste tienen los lugares 4 y 5 en incremento de la población total, con 0.9 y 0.8 millones, y los lugares 4 y 7 en la urbana, la cual aumenta en 1.7 y 1.2 millones de habitantes. Finalmente, las regiones Sur y Este observan un incremento de su población total de únicamente 0.3 y 0.2 millones, teniendo los dos últimos lugares, pero su incremento en la población urbana es de 1.7 y 1 millones. Ello constata la incontenible migración rural-urbana que se observará entre 2010 y 2020 en las regiones más rezagadas en su proceso de urbanización.

En 2020, México será un país altamente urbanizado con un nivel de 85.9%, pero persistirán grandes diferencias territoriales. Las regiones más urbanizadas con niveles superiores al valor nacional son, en primer lugar, la Noroeste, con 99.5%, prácticamente con toda su población urbana, y la Noreste, con 96.2%. En el umbral superior se puede incluir la Centro-Este, cuyo nodo principal es la megalópolis de la ciudad de México, pues tiene un índice de 91.5%. La última región que supera la media nacional es la

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Centro-Oeste, con un grado de urbanización de 89.4 por ciento (cuadro 1.7 y gráfica 1.1).

Las restantes cuatro regiones tienen niveles menores que el 85.9% nacional, pero muestran diferencias significativas, pues mientras la Peninsular y la Norte tienen 85.1 y 84.4%, ligeramente por debajo de la media, la Sur observa un porcentaje de 55.5%, siendo la región menos urbanizada del país en 2020 (gráfica 1.1).

Sea como fuere, durante la segunda década del siglo XXI México experimentará una acelerada dinámica en su migración rural-urbana, que le imprimirá a la nación un paisaje de elevada urbanización. La calidad de vida de los habitantes de las ciudades y la problemática que enfrentarán, así como la adecuación de la infraestructura y los servicios públicos que requerirán las empresas para ser internacionalmente competitivas dependerán de la eficiencia de la gestión pública en materia de planeación urbana y metropolitana, además de que se logre ejecutar un nuevo modelo de desarrollo que permita retomar los niveles de crecimiento económico experimentados en las décadas de los sesenta y setenta.

COROLARIO: ES IMPRESCINDIBLE PLANEAR EL INCIERTO FUTURO DE LAS METRÓPOLIS

En la etapa de la urbanización acelerada-media, parte del "milagro económico" de los años setenta, México emerge como una nación predominantemente urbana cuando la población de sus 227 ciudades alcanzan 55% de la total en 1980, iniciándose el declive del tradicional país de carácter rural. En este periodo, en la cúspide de la industrialización acelerada del país, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se transforma en una de las megaurbes más pobladas del mundo, con lo que se constituye en un nodo de gran influencia sobre las ciudades de su periferia inmediata. Ello le permite conformar un conglomerado de tipo megalopolitano al traslapar su zona metropolitana con la de Toluca, capital del vecino Estado de México.

Durante la urbanización baja-acelerada en la denominada "década perdida", 1980-1990, la población urbana aumenta a 63.4%, dado que el ritmo de urbanización no se detiene por la inercia demográfica existente, así como por las relativamente mejores condiciones de vida de las ciudades, comparadas con las localidades rurales, a pesar de que sufrieron un considerable deterioro durante la recesión. El impacto urbano de la crisis se re-

EL COLEGIO DE MÉXICO 80 AÑOS 1940-2020

fleja, sin embargo, en la considerable desaceleración de la ciudad de México y la pérdida de importancia de las cuatro principales metrópolis, con lo cual se inicia una transformación del sistema urbano nacional, de ser típicamente preeminente con una sola ciudad en la cúspide hacia uno de corte polinuclear, donde la actividad económica y la población se tienden a concentrar en unas cuantas metrópolis. Esta tendencia sistémica hacia la concentración territorial debería haber sido considerada dentro del diseño de una estrategia de desarrollo económico-espacial concentrada en unas cuantas ciudades, como lo estaba planeando la República Popular de China en esa época, estrategia que le ha permitido, un cuarto de siglo después, cristalizar un incontrovertible crecimiento económico y una creciente presencia en el mercado mundial.

En el periodo de consolidación metropolitana durante el neoliberalismo, 1990-2000, México alcanza un sistema de 349 ciudades y un grado de urbanización de 67.3%, magnitud cercana a la que tienen los países más desarrollados del planeta. En 2000, la concentración polinuclear se consolida en las nueve urbes de más de un millón, que elevan su participación a 50.3%, además de que el subconjunto de las 28 más grandes lo hace a 69.4 por ciento.

En 2005, el sistema de ciudades aumenta a 367 y el grado de urbanización a 69.2%, en tanto que las grandes ciudades absorben 92% del incremento de la población urbana en el primer lustro del siglo XXI. Éstas aumentan a 31 urbes e incrementan a 71.3% su participación de la población urbana de México. Se alcanza un nivel no imaginado de concentración de la población y la economía en los principales "núcleos" metropolitanos, que le imprimen una nueva silueta polinuclear al sistema urbano nacional, la cual deberá ser considerada detalladamente para el diseño de una estrategia espacial dentro de los planes de desarrollo económico nacionales, lo que se constituye en una condición necesaria para que sean viables.

Desafortunadamente, el alto nivel de urbanización no significa que la nación haya dejado atrás el subdesarrollo, pues ocurre que más de un tercio de la fuerza de trabajo que vive en las ciudades se encuentra en condiciones de informalidad y en zonas irregulares con notables carencias de servicios urbanos e infraestructura, esto es, en situación de pobreza. Se está ante elevados niveles de urbanización en una economía dependiente, que no tiene la correspondiente competitividad urbana experimentada por las naciones prósperas cuando alcanzaron magnitudes semejantes.

EL COLEGIO DE MÉXICO 75 AÑOS 1940-2015

Una conclusión cardinal es que México es actualmente una nación muy urbanizada con una problemática económica, social y ambiental fundamentalmente urbana, por lo que el futuro del país dependerá de la capacidad que tenga el Estado mexicano de planear de manera racional la dinámica del sistema de ciudades, sobre todo las de carácter metropolitano, de tal suerte que puedan llegar a ser competitivas en una economía de escala mundial.

Desafortunadamente, desde los años noventa se ha estado sistemáticamente desmantelado el aparato federal de planeación urbana bajo la errónea premisa de que los mecanismos del mercado podrán asignar los usos de suelo y los servicios urbanos en forma adecuada al desarrollo de las ciudades, pero ni en la teoría ni en la praxis observada esto es posible. La creciente socialización de las condiciones y los servicios generales de la producción, esto es, la ciudad misma como una colosal fuerza productiva, hace que las leyes del mercado no se apliquen a la producción del espacio urbano y metropolitano. Lo único que se logra es una especulación febril del suelo y un crecimiento anárquico de la trama urbana, lo cual produce grandes problemas de infraestructura y de funcionalidad de las ciudades.

En términos de la distribución regional de la población total y urbana de México, se tiende a una reducción de las desigualdades territoriales respecto a la región Centro-Este por parte de algunas regiones y un aumento de otras.

En la década de los setenta, en las postrimerías del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, la región Centro-Este, donde se localiza la ciudad de México y las ciudades de Puebla, Toluca y Querétaro, entre las principales, así como las regiones Noroeste y Noreste constituyeron las zonas más dinámicas, mientras que la Norte (Coahuila, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas), así como la Sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas), fueron las menos favorecidas, aumentado la desigualdad que la separa de las primeras.

En la "década perdida" de los ochenta es claro que las tres regiones del norte de México se mostraron demográficamente estables y sólo la Noroeste evidenció cierto dinamismo en la población urbana (mapas 1.1 y 1.2). La región Centro-Este reduce su participación en ambos tipos de población, mientras que la Centro-Oeste, la Sur y la Peninsular los aumentan, aunque las dos últimas tienen niveles muy bajos. Este decenio muestra la mayor reducción de las disparidades regionales de la población en México, al ser la zona central del país y, particularmente la ciudad de México, la urbe más

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

afectada por la crisis. Es una mayor homogenización de la penuria, más que un periodo de auge económico diferencial.

Durante la descentralización urbana en la recuperación relativa, 1990-2005, ocurre un doble fenómeno: en el lustro 1990-1995 se observa cierto ascenso de las regiones Centro-Este y Noroeste, mientras que en el decenio 1995-2005, una tenue descentralización de la población, pero no porque la región V haya declinado, sino por el menor dinamismo de las regiones Norte y Noreste.

Entre 2005 y 2020, finalmente, no se vislumbra la posibilidad de una descentralización de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional, sino que al parecer ocurrirá una mayor concentración en la región Centro-Este del país, según el ejercicio prospectivo realizado. Debería ser prioritario diseñar una política de redistribución demográfica en el territorio nacional, pero la abdicación del Estado mexicano en materia de planeación urbana y regional hace muy real la tendencia pronosticada, que representará un serio desafío a la sustentabilidad del ecosistema de la Cuenca de México.

Formulada como recomendación estratégica general, para concluir, se juzga necesario promover estudios científicos que analicen a profundidad la estructura económica, política, social y jurídica del sistema metropolitano mexicano, particularmente las características y consecuencias de la evolución progresiva hacia una monumental megalópolis en el centro del país. Ello constituiría el diagnóstico que fundamente el diseño de acciones y metas de un programa urbano y regional, el cual establezca un paradigma espacial que logre potenciar a las metrópolis como fuerzas productivas. Esto será indispensable para elevar la productividad de las empresas localizadas en el país, condición necesaria, aunque no suficiente, para la inserción competitiva de México en la economía mundial.

REFERENCIAS

Barnes, W.R., y L.C. Ledebur, 1998. *The New Regional Economies*. Thousand Oaks, California, Sage Publications.

Bassols, Á., 1983. *México. Formación de regiones económicas*. México, UNAM.

Bendesky, L., V. Godínez y M.Á. Mendoza, 2001. La industria maquiladora, una visión regional, *Trayectorias* 4 (7/8): 133-144.

Cheshire, P., 1995. A new phase of urban development in Western Europe? The evidence for the 1980s, *Urban Studies* 32 (7): 1045-1063.

EL COLEGIO DE MÉXICO 80 AÑOS 1940-2020

Ehrlich, S., y J. Gyourko, 2000. Change in the scale and size distribution of US metropolitan areas during the Twentieth Century, *Urban Studies* **37** (7): 1063-1077.

Garza, G., 2000. La megalópolis de la ciudad de México según escenario tendencial, 2020, en G. Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México, Gobierno del Distrito Federal-El Colegio de México, pp. 753-762.

Garza, G., 2003. The dialectics of urban and regional disparities in Mexico, en K. Middlebrook y E. Zepeda (eds.), *Confronting Development. Assessing Mexico's Economic and Social Policy Changes*. Stanford, Stanford University Press, University of California San Diego, pp. 487-521.

Garza, G., 2005. *La urbanización de México en el siglo XX*. México, El Colegio de México (1a. ed., 2003).

Garza, G.., 2007. La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas, *Papeles de Población* **13** (52): 77-108.

Garza, G., y S. Rivera, 1995. *Dinámica macroeconómica de las ciudades en México*. México, INEGI-IIS, UNAM-El Colegio de México

Gottman, J., 1959. Megalopolis, or the urbanization of the Northeastern Seaboard, en H.M. Meyer y C.F. Kohn (eds.), *Readings in Urban Geography*. Chicago, The University of Chicago Press, pp. 46-56.

INEGI, 2000. *Cuaderno estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México, INEGI-Gobierno del Distrito Federal-Gobierno del Estado de México.

Ohem, A.M., 1998. *Tendencias de localización de la industria maquiladora en México*, tesis de maestría. México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México.

ONU, 2001. *World Urbanization Prospects. The 1999 Revision*. Nueva York, Naciones Unidas, Department of Economic and Social Affairs.

Paris, Ch., 1994. New patterns of urban and regional development in Australia. Demographic restructuring and economic change, *International Journal of Urban and Regional Research* **4** (18): 555-572.

Peirce, N.R., 1993. *Citistates. How Urban America Can Prosper in a Competitive World*. Washington, D.C., Seven Locks Press.

Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2004. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. México.

Sobrino, J., 2003. *Competitividad de las ciudades en México*. México, El Colegio de México.

Sobrino, J., 2009. Urbanización en México: evolución contemporánea y prospectiva al año 2030, en E. Cabrero (coord.), *Ciudades mexicanas*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Unikel, L., C. Ruiz y G. Garza, 1976. *El desarrollo urbano de México*. México, El Colegio de México.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

2
EVOLUCIÓN DE LAS DESIGUALDADES REGIONALES, 1960-2020

*Carlos Vilalta**

CONTENIDO

Introducción 88
El estudio de las desigualdades regionales 88
Evolución del ingreso regional y la población, 1960-2004 93
El milagro económico, 1960-1980, 96; La década perdida, 1980-1990, 99; La recuperación parcial, 1993-2004, 102
Divergencia según una tendencia de 44 años, 1960-2004 106
Escenarios probables hacia 2020 116
Las nuevas regiones según el crecimiento económico hacia 2020, 116; Proyección de los niveles de ingreso per cápita hacia 2020, 119
Conclusiones generales 124
Referencias 124

* Profesor-investigador de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <*carlos.vilalta@cide.edu*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 80 AÑOS 1940-2020

INTRODUCCIÓN

Las desigualdades económicas entre las regiones mexicanas son tema de estudio científico y discurso político, pues son la manifestación geográfica de una grave desigualdad social que afecta a los grandes estratos de población. El propósito de este capítulo es analizar las características de las desigualdades regionales de México de 1960 a 2004 y realizar un pronóstico hacia el año 2020. Para lograr lo anterior, el estudio se divide en tres partes. La primera consiste en una revisión de los estudios mexicanos que han analizado la evolución de las desigualdades regionales en México y los hallazgos principales que se han aportado. La segunda presenta un análisis estadístico de las desigualdades regionales en el ingreso per cápita (IPC) y que se concentra en la reorganización espacial de la actividad económica y de la población entre 1960 y 2004, según regiones y estados del país. Esta parte utiliza como marco analítico temporal tres periodos distintos de la historia económica mexicana: el milagro económico (1960-1980), la década perdida (1980-1990) y la recuperación parcial (1990-2004). La tercera parte se fundamenta en las dos anteriores y ofrece una discusión sobre dos aspectos: las tendencias regionales actuales en términos de la nueva geografía económica de México y de los grupos regionales de crecimiento económico, y una proyección de los niveles de ingreso regional y estatal hacia 2020.

EL ESTUDIO DE LAS DESIGUALDADES REGIONALES

En México siempre han existido notables desigualdades regionales en términos de ingreso. En 2004, por ejemplo, la región Noreste, conformada por los estados de Nuevo León y Tamaulipas, poseía un ingreso per cápita (IPC) de 22 670 pesos[1] (47% por encima del promedio nacional), mientras que la región Sur, conformada por los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, poseía un IPC de 7 079 pesos (54% por debajo del promedio nacional). Otro fenómeno muy característico en la historia económica regional del país son las variadas dinámicas económicas en el ingreso regional. Un ejemplo reciente se tiene en la región Peninsular, conformada por los

[1] En nuevos pesos de 1993. De ahora en adelante se utilizará esta unidad de medición como estándar.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán, la cual poseía en 1960 un IPC de 4 099 pesos (44% por debajo del promedio nacional), mientras que en 2004 era de 19 880 pesos (29% por encima del promedio nacional). Efectivamente, toda la información histórica disponible es indicativa de grandes desigualdades regionales y dinámicas económicas muy variables en el país.[2]

La imposibilidad de tender hacia cierta igualdad regional en el largo plazo llama la atención porque, entre otras cosas, la intensión política de resolver el problema de la desigualdad regional se tiene prevista en documentos oficiales desde hace más de 70 años. Por mencionar uno de los documentos políticos más importantes, absolutamente todos los planes nacionales de desarrollo, desde el primero de 1934 y los siguientes planes sexenales, reconocen las desigualdades regionales en el país y expresan la relevancia de promover el desarrollo y modernización de las regiones de México.[3] Aunque la definición académica del problema también tiene cierta antigüedad entre los regionalistas mexicanos (Bassols, 1967), el tema goza de mucha popularidad en la actualidad. Se pueden fácilmente encontrar al menos 10 revistas científicas mexicanas en donde se publican estudios que tratan este tema teórica y empíricamente.[4] También hay en el país varios programas académicos, principalmente de posgrado, enfocados a estudiar muchos de los problemas económicos y sociales urbanos y regionales. Es decir, muchas voces en círculos diferentes han hablado de la necesidad de establecer políticas regionales que tiendan a disminuir esas desigualdades y de los efectos positivos que tales políticas tendrían en los niveles de ingreso y bienestar generalizado de la población.

En términos teóricos, el estudio de las desigualdades regionales en México tiene fundamentos en conceptualizaciones elaboradas en países desarrollados con bajos niveles de desigualdad regionales respecto a los me-

[2] El estudio de las desigualdades regionales en México es un área de conocimiento con una notable producción académica, con fundamento empírico y aparentemente bien entendida en lo teórico.

[3] El primer plan sexenal fue el llamado Primer Plan de Gobierno, que de hecho se inició por el presidente Abelardo Rodríguez en 1933, con fundamento en la entonces modernizadora Ley sobre Planeación General de la República de 1930.

[4] Las preguntas de investigación al respecto son variadas y probablemente aparecen en más revistas, pero aquellas en donde se pudo confirmar lo anterior son: *Comercio Exterior*, *Economía Mexicana Nueva Época*, *Economía, Sociedad y Territorio*, *El Trimestre Económico*, *Estudios Demográficos y Urbanos*, *Estudios Económicos*, *Investigación Económica*, *Papeles de Población*, *Problemas del Desarrollo y Región y Sociedad*.

EL COLEGIO DE MÉXICO 80 AÑOS 1940-2020

nos avanzados (Vilalta, 2003). La mayor parte de los estudios nacionales tienen su fundamento en la teoría del crecimiento.[5] Desde esta perspectiva, durante la primera mitad del siglo XX los estudios muestran que México siguió un proceso acorde con la teoría de Myrdal (1957), en la cual por medio de un proceso de causación acumulativa del capitalismo industrial se presenta un fenómeno de crecimiento regional desigual. La lógica del proceso circular de esta teoría de crecimiento desigual se basa en la idea de que el comercio interregional (exportaciones) estimula el crecimiento por una multiplicación de la renta y una especialización económica regional que atrae circularmente más trabajo y capital (incluida la inversión en infraestructura) a la misma región exportadora que fue la primera en crecer. Esto ocasiona precisamente un desequilibrio o polarización económica regional. Sin embargo, para el caso de México se han identificado procesos discordantes de convergencia/divergencia económica regional según las décadas analizadas.[6] En específico, los regionalistas mexicanos indican que desde 1970 se ha presentado un proceso inarmónico de convergencias y divergencias económicas regionales, no predichas por Myrdal (Vilalta, 2003).

Algo que los estudios hacen implícito es que aunque alcanzar la igualdad de las regiones es una pretensión poco real, las desigualdades regionales pueden reducirse. Las dos condiciones necesarias más mencionadas entre los regionalistas mexicanos para reducir estas desigualdades son la nivelación interregional en el capital humano (Barceinas y Raymond, 2005; Esquivel *et al.*, 2003) y la inversión en infraestructura productiva (Fuentes y Mendoza, 2003; Asuad, 2000).[7] Las dos condiciones anteriores se ligan a los niveles regionalmente diferenciados de educación formal entre la población y de provisión de educación posprimaria en los estados (Aguayo, 2006; Barriga, 2006). Esto tiene como base teórica la idea de dotar de factores de

[5] Para una excelente tipología y resumen de las teorías que han analizado las desigualdades regionales en México, véase Asuad, 2001.

[6] En este capítulo sólo se consideran las desigualdades regionales en términos del ingreso per cápita (IPC) de la población. Si las diferencias entre los niveles de este indicador entre regiones o entidades aumentan, ocurre una mayor divergencia y si disminuyen, se tiende a la convergencia. Más adelante se explica la existencia de diferentes técnicas para medir el proceso, pero para el análisis empírico siguiente se utilizan participaciones porcentuales, tasas y una medición sintética para cuantificar la concentración o dispersión geográfica del IPC mediante un coeficiente de autocorrelación espacial.

[7] Sólo se citan los autores mexicanos más recientes. La solución anterior naturalmente implica voluntad política y planeación presupuestaria.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

producción a las regiones menos favorecidas para uniformar espacialmente las ventajas competitivas y contrarrestar la tendencia de la movilidad del trabajo y el capital hacia las zonas de mayores rendimientos. Y, efectivamente, es claro que los niveles tan diferenciados de capital humano en el país son notables para cualquiera y caracterizan de manera sustancial las disparidades económicas regionales (OCDE, 1997).

Otra peculiaridad de las desigualdades económicas que los regionalistas mexicanos han analizado es la distancia a la frontera con Estados Unidos (Díaz-Bautista, 2003). Y es que, en relación con lo anterior, los dos efectos más importantes de la apertura económica reciente han sido el crecimiento acelerado de la inversión extranjera —sobre todo desde 1995— y el aumento de las exportaciones hacia ese país, particularmente las manufactureras (Mendoza, 2006). Este proceso doble de inversión extranjera y crecimiento de la economía de exportación no ha sido espacialmente uniforme; se ha concentrado en la frontera, en las ciudades más grandes, en áreas turísticas y en regiones con especialización y ventajas competitivas en manufacturas y servicios financieros. Este fenómeno reciente ha tenido precisamente el efecto de aumentar las desigualdades económicas entre los estados mexicanos, lo que Alba ha denominado las "secuelas diferenciales" (Alba, 2003: 151) de la integración económica.

A su vez, el aumento del empleo manufacturero en el norte del país y la disminución del mismo tipo de empleo en el Distrito Federal y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México son indicadores de una tendencia a la reorganización espacial de la industria (Aguayo, 2006; Mendoza, 2006). Dicha reestructuración territorial posee una lógica de reducción en los costos de transporte (Aguayo, 2006) y de localización óptima en la frontera norte, la cual es la zona del país inmediata al mercado estadounidense. Es decir, la apertura económica y los cambios en los flujos comerciales entre México y Estados Unidos no sólo han redimensionado la importancia económica del norte del país (Mendoza y Calderón, 2006), sino que están reconfigurando el mapa económico completo de México.

La evolución de las desigualdades regionales, por otra parte, ha sido analizada históricamente utilizando periodizaciones diversas. De hecho una periodización típica es el "antes" *versus* el "después" de la apertura económica.[8] El periodo anterior es típicamente llamado de sustitución de importaciones. Esta distinción es importante porque en efecto se debate si

[8] Unos autores ubican la fecha de la apertura económica en 1988 y otros en 1994.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

el país se halla en un proceso de convergencia o de divergencia económica. Este proceso, difícil de medir empíricamente y de reconocer teóricamente, ha originado una forma diferente de estudiar la evolución de las desigualdades regionales, aunque también relacionada con los estadios de acumulación capitalista industrial: se ha predicho que las diferencias en el ingreso tienden a caer a lo largo del tiempo y que las economías pobres tienden a crecer más rápido que las ricas (Sala-i-Martín, 1996).

La evolución de las desigualdades regionales en términos de un proceso de convergencia o divergencia económica es difícil de entender o reconocer y los regionalistas mexicanos no se ponen de acuerdo. En términos generales, Esquivel (1999) y muchos otros registran un proceso de convergencia regional (o de disminución de las desigualdades económicas estatales) durante el periodo previo a la liberalización económica y, concretamente, entre 1940 y 1995. Pero, posterior a la liberalización, la literatura empírica mexicana se encuentra dividida entre aquellos que concluyen que las desigualdades entre estados han aumentado y los que concluyen que han disminuido.

Las diferencias en los hallazgos se deben sobre todo a dos razones de tipo metodológico: la unidad geográfica utilizada como base en el análisis (estados o municipios); los niveles de medición y herramientas estadísticas aplicadas (datos absolutos, porcentajes, rangos, coeficientes de variación, correlaciones de variables continuas, correlaciones de variables ordinales o discretas, técnicas estadísticas a-espaciales o estadística espacial). Todos los estudios que se citan en el presente capítulo utilizan el ingreso per cápita como indicador, pero presentan ciertas diferencias.[9]

Por ejemplo, en el ámbito estatal son varios los regionalistas que encuentran un proceso de divergencia en el ingreso (Aguayo, 2006; Barriga, 2006; Vilalta, 2003); en el ámbito municipal, Unger (2005) señala una convergencia en el tiempo en el ingreso entre municipios con altas y bajas tasas de migración, tanto en el norte como en el sur del país. Aunque esta convergencia regional es debatible, el estudio de Unger es interesante porque incorpora dos variables poco estudiadas en el tema de las desigualdades regionales en México y que presumiblemente cobrarán importancia en el futuro: la emigración y las remesas. Este autor encuentra que las tasas de crecimien-

[9] Son diferentes en cuanto incluyen el IPC en pesos corrientes, nuevos pesos de 1993 o de 1980. Pero incluso entre aquellos que coinciden en la unidad de medición, la información es diferente. Ello puede no afectar los hallazgos sobre la materia, pero sería necesario realizar un análisis detallado de la naturaleza de las estadísticas de dichos estudios.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

to del IPC en los municipios con altas tasas de emigración han sido más rápidas para la mayoría de los municipios. La razón parece ser, precisamente, las remesas. Es decir, los trabajadores migrantes elevan el ingreso de sus regiones de origen (Mendoza y Calderón, 2006). Efectivamente, este hallazgo se relaciona con otros estudios realizados hace más de una década en los que se afirma que las regiones con altos porcentajes de emigrantes dependen mucho de las remesas provenientes de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos (Durand, Parrado y Massey, 1996).

En suma, aunque son varios los estudios mexicanos enfocados en resolver el rompecabezas de las peculiaridades de las desigualdades económicas regionales, los hallazgos relacionados con el IPC (como indicador clásico del desarrollo regional) tienen coincidencias en sus bases teóricas y relaciones causales hipotéticas, pero se contraponen en sus resultados. Estas diferencias en los hallazgos se deben no a la teoría utilizada, sino a la unidad geográfica y técnica estadística elegida para realizar el análisis. Independientemente de lo anterior, las desigualdades económicas regionales en México son un problema real en tanto evidencian que grandes regiones se mantienen en el atraso constituyendo un freno al desarrollo del país, lo cual debe ser "teóricamente" remediable o al menos reducible.

Para presentar la evolución histórica de las desigualdades regionales en México, a continuación se realiza un análisis estadístico con una periodización diferente a la de los estudios antes mencionados, la cual tiene la importancia de enriquecerlos al presentar su evolución en el largo plazo. Ello permitirá disponer de una base de información propia sobre la cual sea posible vislumbrar el escenario económico regional más probable hacia el año 2020.

EVOLUCIÓN DEL INGRESO REGIONAL Y LA POBLACIÓN, 1960-2004

Los estudios especializados revisados previamente coinciden en que México es un país desigual. Las entidades con los mayores niveles de ingreso per cápita (IPC) son Campeche, Distrito Federal, Nuevo León, Quintana Roo y Coahuila.[10] Las anteriores constituyen entidades altamente urbanizadas y se localizan

[10] En el IPC el "ingreso" se refiere al producto interno bruto (PIB) por habitante. Cabe advertir que los datos del PIB por entidad federativa no son enteramente comparables en el tiempo por los cambios en los criterios que se utilizan en su estimación en los diferentes años, por lo que los resultados empíricos del estudio deben considerarse con las precauciones del caso.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 2.1. Ingreso per cápita por estados y regiones, 1960-2004 (nuevos pesos a precios de 1993)*

Regiones/estados	*1960*	*1970*	*1980*	*1993*	*2004*
I. *Noroeste*	8 963	12 329	15 103	14 063	15 575
Baja California	15 751	16 928	21 466	16 960	18 978
Baja California Sur	7 605	15 420	19 315	17 624	18 621
Nayarit	3 732	6 575	8 973	8 804	9 010
Sinaloa	7 953	9 629	11 354	11 535	12 613
Sonora	9 772	13 091	14 408	15 392	18 653
II. *Norte*	6 335	8 791	11 587	12 222	16 067
Coahuila	8 980	11 768	15 685	16 179	22 427
Chihuahua	12 055	13 437	17 349	17 125	21 748
Durango	4 637	7 417	10 548	10 739	14 273
San Luis Potosí	3 219	5 615	7 983	9 678	12 147
Zacatecas	2 785	5 719	6 370	7 390	9 742
III. *Noreste*	11 397	14 027	19 130	17 736	22 670
Nuevo León	15 048	16 369	21 981	22 082	27 893
Tamaulipas	7 746	11 686	16 279	13 391	17 446
IV. *Centro-Oeste*	3 753	7 626	10 943	11 547	14 147
Aguascalientes	4 049	8 719	12 785	14 218	18 878
Colima	4 018	7 417	10 851	13 764	15 065
Guanajuato	3 600	6 725	8 993	9 200	12 527
Jalisco	4 714	10 063	14 076	13 314	15 029
Michoacán	2 385	5 205	8 011	7 239	9 235
V. *Centro-Este*	5 771	8 657	12 478	13 583	15 455
Distrito Federal	20 011	19 896	27 658	32 773	37 039
Hidalgo	2 785	4 992	8 377	8 738	9 315
México	5 031	10 207	13 344	11 028	11 726
Morelos	4 700	7 654	9 951	12 987	13 944
Puebla	3 026	6 153	9 271	8 539	10 074
Querétaro	2 903	7 616	11 699	13 957	17 727
Tlaxcala	1 944	4 083	7 045	7 055	8 361
VI. *Sur*	2 484	4 212	7 307	6 684	7 079
Chiapas	2 787	4 598	9 255	6 169	6 683
Guerrero	2 880	4 701	7 216	7 754	8 048
Oaxaca	1 786	3 336	5 449	6 130	6 506

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 2.1 *(concluye)*

Regiones/estados	*1960*	*1970*	*1980*	*1993*	*2004*
VII. *Este*	5 698	6 450	12 669	8 567	9 176
Tabasco	4 091	5 586	16 443	9 051	9 149
Veracruz	7 305	7 314	8 895	8 083	9 204
VIII. *Peninsular*	4 099	6 857	11 009	19 225	19 880
Campeche	2 949	4 292	5 710	23 010	25 093
Quintana Roo	3 308	8 892	16 520	24 460	22 217
Yucatán	6 039	7 387	10 796	10 206	12 329
Total nacional	**7 307**	**9 809**	**13 661**	**13 314**	**15 377**

* Esta regionalización se obtuvo de un escrito de Garza (2000) y se utiliza en el resto de los cuadros.
Fuentes: elaborado con información proveniente de Ruiz Chiapetto (2000) y del INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, producto interno bruto por entidad federativa (1993 y 2004), y XII Censo General de Población y Vivienda (2000).

geográficamente en la península de Yucatán, el norte, o como la capital misma, en el centro del país. Los estados con los menores niveles de IPC son Tlaxcala, Michoacán, Guerrero, Chiapas y Oaxaca, que presentan un perfil menos urbano; los cuatro últimos están localizados en el sur del país y alejados espacialmente de los circuitos de comunicación interregional, esto es, no cuentan con medios importantes de comunicación terrestre o aérea rápida y masiva.

En esta parte se presenta un análisis de la evolución del ingreso regional en relación con la reorganización espacial de la actividad económica y de la población entre 1960 y 2004. Se pretende entender las desigualdades regionales en el país en relación con los niveles de desarrollo económico previos en cada región y con sus cambios sectoriales. Este análisis se divide en tres periodos o secciones de la historia económica mexicana: el milagro económico (1960-1980), la década perdida (1980-1990) y la recuperación parcial (1990-2004). Se utiliza una división del país en ocho regiones constituidas por las entidades que se muestran en el cuadro 2.1.[11] Se agrega al final un apartado que resume la información presentada y consiste en una reflexión

[11] La regionalización utilizada fue delimitada por Bassols, siguiendo criterios geográficos, demográficos, económicos y técnico-prácticos, como considerar unidades estatales enteras para conformar las regiones (Bassols, 1983: 488-491). Esta regionalización ha sido utilizada para el estudio de la dinámica económica y demográfica de ciudades y regiones por Garza y Rivera (1995) y Garza (2000).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sobre los periodos históricos vistos en su conjunto. Lo anterior sirve a dos propósitos: la discusión de las tendencias geográficas (estatales y regionales) en los ingresos per cápita y la proyección de los mismos hacia el año 2020.

El milagro económico, 1960-1980

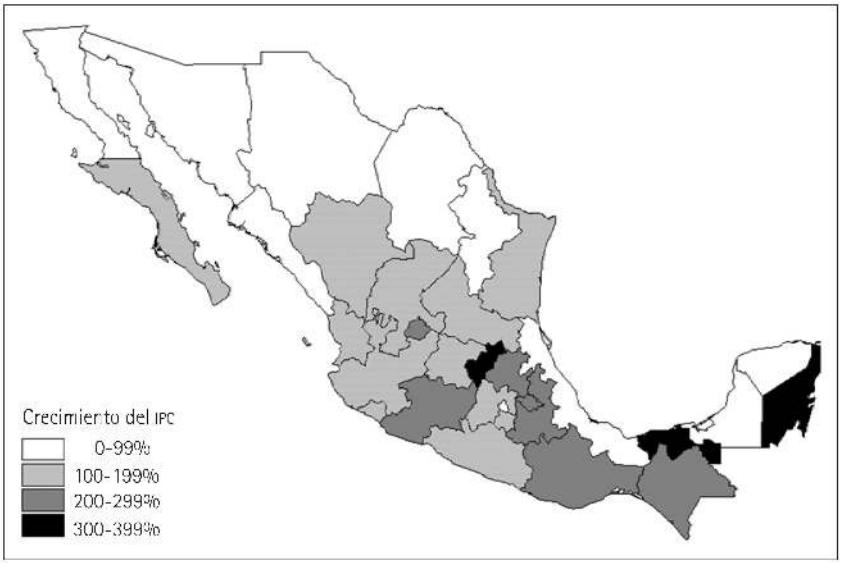
El periodo histórico llamado "el milagro económico" tiene justos motivos para ser considerado de esa forma. Entre 1960 y 1980, el IPC nacional a precios constantes de 1993 pasó de 7 307 a 13 661 pesos (un incremento del 87%). En cuanto al desempeño económico regional, se observa un incremento notable del IPC para todas las regiones y, en paralelo, una disminución de las desigualdades regionales (o proceso de convergencia) en los niveles del IPC.[12]

Los cambios o crecimientos del IPC más notables se presentaron en las regiones Sur (194%), Centro-Oeste (192%) y Peninsular (169%). En particular, los mayores incrementos en los ingresos se presentaron en Quintana Roo (399%), Querétaro (303%) y Tabasco (302%); por primera vez en la historia de Quintana Roo y Tabasco, su IPC rebasó el promedio nacional. Los estados en donde se presentaron los menores incrementos porcentuales fueron Veracruz (22%), Baja California (36%), el Distrito Federal (38%) y Sinaloa (43%), aunque debe decirse que los dos últimos ya poseían ingresos superiores al promedio nacional desde mucho antes de 1980 (cuadro 2.1).

Las razones de estos incrementos en el ingreso nacional y la disminución en las desigualdades regionales fueron una combinación de varios factores positivos: incrementos de la economía superiores al crecimiento demográfico, inflación baja o estabilidad de precios durante los sesenta, una expansión rápida y relativamente exitosa de las empresas en la industria de la transformación y de los servicios (traducida en más empresas y empleos) y una urbanización del país también acelerada. Lo anterior ocurrió de manera paralela a las políticas expansivas de infraestructura y servicios públicos en sectores indispensables para el desarrollo económico y la mejora en productividad, como la dotación de electricidad, de obras de riego, de educación y de servicios de salud. Asimismo, el sector privado fue protegido y

[12] En la parte final del trabajo se presenta el coeficiente de Moran I, que sintetiza en una cifra la tendencia general hacia la convergencia o divergencia en los diferentes periodos considerados. Entre 1960 y 1980 el coeficiente disminuye su valor, lo que significa la convergencia de los niveles de IPC entre las entidades del país (cuadro 2.5).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: realizado con base en los datos del cuadro 2.1.

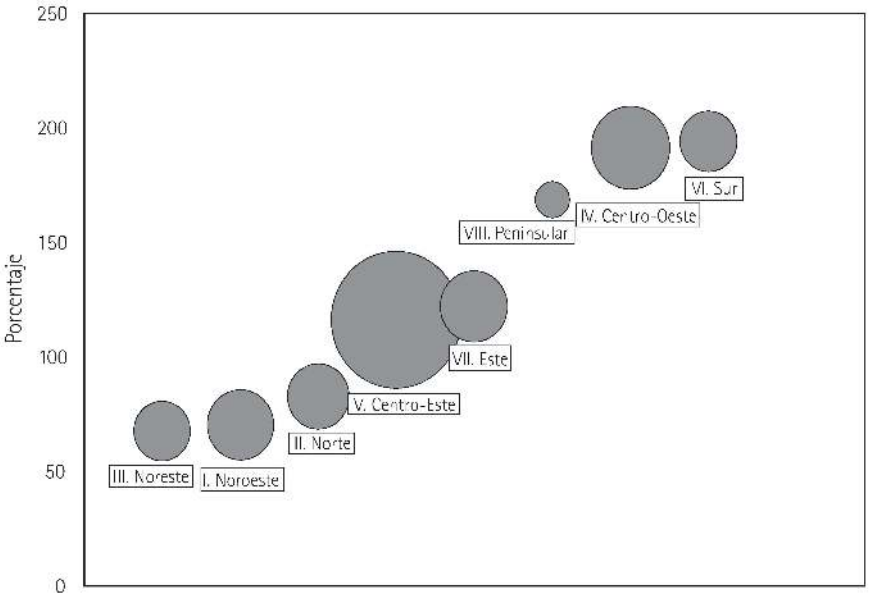
Mapa 2.1. Cambio porcentual en el ingreso per cápita estatal, 1960-1980.

estimulado por el gobierno por medio de inversiones estratégicas y políticas arancelarias favorables.

Todo lo anterior permitió que los estados más rezagados ubicados en el interior crecieran más rápido que los estados más prósperos del norte, disminuyendo así las brechas regionales (mapa 2.1). Precisamente esta nivelación regional vino de la mano de una fuerte migración rural-urbana. La industrialización del país, la cual ya se había iniciado a paso fuerte desde los años cuarenta y cincuenta, empieza a dibujar una distinción entre dos tipos de estados y regiones: aquellos que concentran los mayores crecimientos poblacionales (por crecimiento natural y social o de inmigración) y los que presentan menores crecimientos poblacionales (o principalmente de tipo natural).

Por ejemplo, entre 1960 y 1980 la población censal del país pasó de 34 991 869 a 66 899 045 habitantes (un aumento de 91%). Hubo cinco regiones que crecieron por encima de 100%, es decir, que duplicaron su población: Centro-Este (117%), Noreste (111%), Noroeste (110%), Peninsular (106%) y Este (100%), precisamente las regiones con los niveles de vida más altos y las economías locales más dinámicas. En cambio, salvo la

EL COLEGIO DE MÉXICO 80 AÑOS 1940-2020



Nota: se muestra la relación entre el cambio porcentual en el IPC y el cambio poblacional absoluto en cada región. Las esferas más altas representan un mayor incremento del IPC y las más grandes representan cambios poblacionales absolutos mayores.
Fuente: cálculos realizados con base en los datos del cuadro 2.1.

Figura 2.1. Relación entre cambio porcentual en el ingreso per cápita y cambio absoluto poblacional por región, 1960-1980.

región Norte, que creció 59% y está altamente urbanizada, las regiones más rurales del Sur (59%) y Centro-Oeste (73%) vieron también crecer su población pero en menor medida. Los estados con mayor crecimiento poblacional en términos porcentuales fueron Quintana Roo (351%) y el Estado de México (298%). En términos absolutos, las entidades que más crecieron poblacionalmente fueron el Distrito Federal, que llegó a 5.7 millones de habitantes, y el Estado de México que alcanzó 3.9 millones. Es decir, se observó un crecimiento de carácter metropolitano ligado a la disponibilidad de empleo y mejor calidad de vida en esas áreas. La figura 2.1 muestra la relación entre el crecimiento del IPC y el crecimiento poblacional absoluto en cada región. Básicamente, se observa que todas las regiones crecieron por encima de 50% y que las regiones Centro-Este y Centro-Oeste concentraron el grueso del crecimiento poblacional.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

A este respecto, cabe hacer una distinción entre los años sesenta y los setenta. En los sesenta, el modelo de desarrollo económico, llamado "estabilizador", se mantuvo como se venía haciendo desde los cincuenta (Anda, 2004). A inicios de la década de los setenta la política se volvió aún más expansionista y fue financiada por los ingresos petroleros.

Económicamente se presentaron déficits presupuestales, devaluaciones, emisión de moneda y endeudamiento externo. La economía del país siguió creciendo de forma muy notable y las desigualdades regionales igualmente disminuyeron, pero en los setenta se presenta una desaceleración económica importante. La razón principal del freno del desarrollo fue el agotamiento de un sector productivo nacional concentrado en un modelo de sustitución de importaciones que había sido protegido por mucho tiempo, ocasionando costos muy altos por su dependencia tecnológica y una baja diversificación y competitividad. La inflación se disparó y esto ocasionó deterioros de los salarios reales y los niveles de bienestar.

La década perdida, 1980-1990

Si bien el periodo 1960-1980 representó en general y para la geografía del país un proceso mutuo de crecimiento económico y de convergencia regional, el periodo llamado "la década perdida" fue exactamente lo contrario: un periodo de recesión nacional y de divergencia regional.[13] Entre 1980 y 1993, el IPC nacional pasó de 13 661 a 13 314 nuevos pesos de 1993 (–3%), pero lo más llamativo en términos regionales son las profundas desigualdades. Por ejemplo, la región Peninsular vio crecer su ingreso de 11 009 a 19 225 nuevos pesos per cápita (75%), que si bien es un crecimiento muy importante, no es comparable con el presentado durante las dos décadas previas. Y en el lado contrario, la región Este, conformada por Tabasco y Veracruz, pasó de 12 669 a 8 567 nuevos pesos (–32%). En específico, la recesión fue muy grave en Tabasco. Otras regiones que retrocedieron en sus ingresos per cápita fueron la Sur (9%), la Noreste (7%) y la

[13] La década perdida de los ochenta comprende con mas precisión los años de 1982 a 1988, cuando el PIB decreció en términos absolutos. Por cuestiones de la información disponible, sin embargo, la dinámica de las desigualdades espaciales comprenderá de 1980 a 1993. En este periodo, el coeficiente de Moran I aumentó su valor de 0.268 a 0.291, lo que significa una mayor divergencia de los niveles de IPC entre las entidades del país (cuadro 2.5).

EL COLEGIO DE MÉXICO 80 AÑOS 1940-2020



Fuente: cálculos realizados con base en los datos del cuadro 2.1.

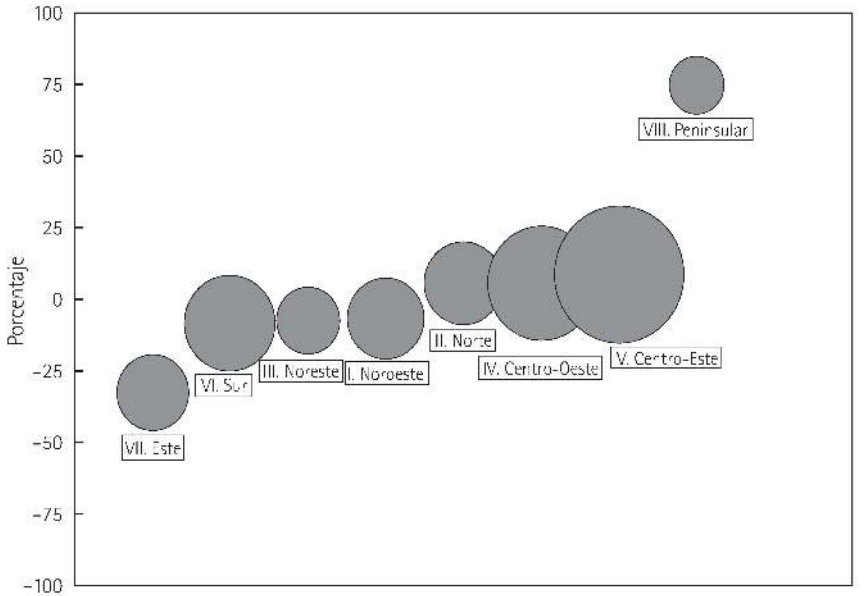
Mapa 2.2. Cambio porcentual en el ingreso per cápita estatal, 1980-1993.

Noroeste (7%). En total, 13 estados del país vieron su ingreso retroceder y 19 avanzar, pero, con la excepción de Campeche, los avances fueron escasos (cuadro 2.1).

Hay buenas razones para que este periodo de la historia económica del país sea considerado como la década perdida. Este lapso fue marcado por altos niveles de deuda pública, tasas de interés, inflación, devaluación de la moneda, fuga de capitales y déficit de la balanza comercial. Con los problemas anteriores, y además bajo un rígido esquema de control de precios y de tipo de cambio, ocurrió un estancamiento brusco de la actividad económica que condujo a una reestructuración de las actividades económicas. La terciarización de la economía ocurrió aceleradamente, lo cual tuvo implicaciones muy importantes en términos de IPC en el ámbito estatal. Esta reestructuración vino en detrimento del sector agrícola (que baja de 11.2 a 7.6% del PIB nacional para el mismo periodo) y el sector manufacturero, que también perdió algo de su importancia previa (22.5% en 1970 a 18.4% en 1990).

Como se adelantó, la recesión fue nacional pero tuvo efectos regionalmente muy diferenciados. Garza y Rivera (1995) y Arroyo (2001) explican que, en correspondencia con la crisis económica de los ochenta, hubo también una reorganización espacial importante de las actividades económicas

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Nota: se muestra la relación entre el cambio porcentual del IPC y el cambio poblacional absoluto en cada región. Las esferas más altas representan un mayor incremento porcentual en el IPC y las más grandes representan cambios poblacionales absolutos mayores.
Fuente: cálculos realizados con base en los datos del cuadro 2.1.

Figura 2.2. Relación entre cambio porcentual en el ingreso per cápita y cambio absoluto poblacional por región, 1980-1993.

entre las zonas del país. Los estados en las regiones Centro-Este, Centro-Oeste y Peninsular sufrieron menos los efectos de la crisis y, como se comentó antes, algunos aumentaron su ingreso de forma modesta. En cambio, las regiones Sur y Este del país, con estados más rurales y más dependientes de su sector agrícola, vieron sus economías retroceder frente al resto del país. Sus ingresos se desplomaron por debajo del promedio nacional y aumentaron las desigualdades regionales. Es interesante observar también que entre 1980 y 1990 la tasa de urbanización muestra una desaceleración, mientras que en las décadas pasadas del milagro económico la urbanización avanzaba más rápidamente (Garza y Rivera, 1995).

Varias regiones vieron incrementarse su población a partir de la inercia demográfica de la década pasada. Es decir, el crecimiento poblacional del país y los patrones particulares de la migración interregional fueron poco depen-

EL COLEGIO DE MÉXICO 80 AÑOS 1940-2020

dientes de los retrocesos económicos. Las regiones Peninsular (54%) y Sur (41%) fueron las que crecieron más en términos porcentuales. En términos absolutos, la región Centro-Este fue la que más creció (5.5 millones). En particular, los estados que crecieron por encima del millón de habitantes entre 1980 y 1993 fueron el Estado de México (3.3), Jalisco (1.3), Chiapas (1.3), Guanajuato (1.2), Veracruz (1.1) y Puebla (1.1). Los estados donde la población creció menos fueron Baja California Sur (135 000) y Nayarit (139 000).

La recuperación parcial, 1993-2004

Entre 1993 y 2004 la economía del país tuvo altas y bajas imprevistas y fuertemente relacionadas con variables políticas. Varios eventos económicos que se sucedieron de forma conjunta y algunos como consecuencia de decisiones del gobierno federal tuvieron implicaciones económicas muy importantes. Sucesos como la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) en 1994 y el auge del sector exportador, la privatización de la banca y del sector de telecomunicaciones, la devaluación de 1994 y la recesión de 1995, sólo por mencionar algunos, marcaron los vaivenes económicos de este periodo. El IPC nacional pasó de 13 314 a 15 377 nuevos pesos (15%) entre 1993 y 2004. Por primera vez después de la década perdida se comenzaron a registrar crecimientos del PIB superiores a los de la población, pero el proceso hacia mayores desigualdades del IPC continuó, aunque en forma más ligera.[14]

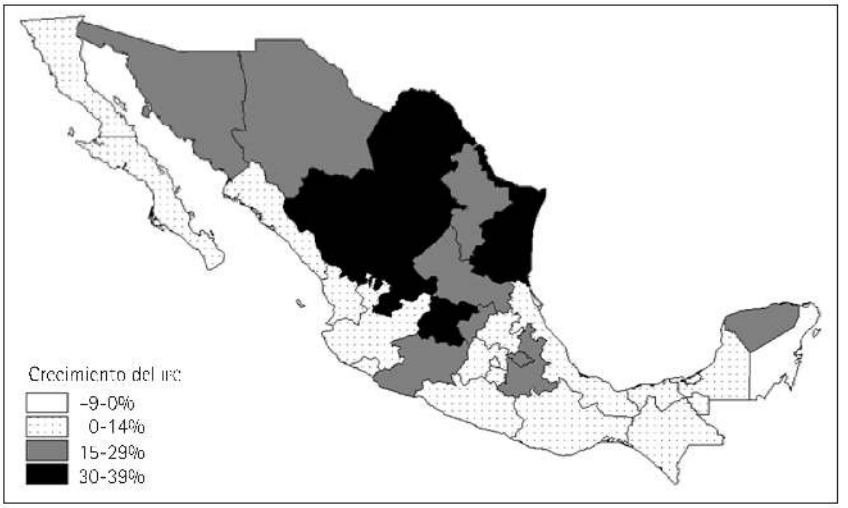
Regionalmente, estos vaivenes económicos tuvieron efectos diferenciados y en el ámbito estatal fueron aún más marcados. La población más beneficiada por la conversión de la economía a un modelo exportador fue la residente en la región Norte, la cual vio pasar su IPC de 12 222 a 16 067 nuevos pesos (un incremento de 31%). Frente a su crecimiento de 5% durante la década perdida, el desempeño de esta región en comparación con las restantes y dentro de la economía del país es destacable. Su crecimiento se presentó con mayor magnitud en Coahuila (39%), Durango (33%) y Zacatecas (32%), aunque en términos generales el crecimiento fue balanceado en la región norteña pues todos los estados que la conforman incre-

[14] El coeficiente de Moran I se elevó de 0.291 a 0.304, lo que implicó cierto incremento en la concentración (cuadro 2.5).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mentaron su ingreso por encima del 26%. Otras regiones que aumentaron su IPC considerablemente fueron la Noreste (28%) y la Centro-Oeste (23%). En estas dos destacan los crecimientos de Guanajuato (36%), Aguascalientes (33%) y Tamaulipas (30%). Recapitulando, las regiones que crecieron por encima del promedio nacional fueron la Norte, la Noreste y la Centro-Oeste.

Por el lado contrario, las regiones que crecieron por debajo del promedio nacional fueron la Centro-Este (14%), la Noroeste (11%), la Este (7%), la Sur (6%) y la Peninsular (3%). De todas ellas, llama la atención que la Peninsular (la cual entre 1960 y 1980 aumentó su IPC 169% y entre 1980 y 1993 en 75%) haya prácticamente detenido dicho crecimiento entre 1993 y 2004. Esta falta de dinamismo regional se debe mayormente al retroceso del IPC en el estado de Quintana Roo (–9%). Esto se explica por el diferencial entre su tasa de crecimiento poblacional de 75% y su crecimiento del PIB de 62%. Más en detalle, Quintana Roo sufrió una fuerte recesión en el sector primario; es el único estado, junto con el Distrito Federal y Nayarit, en donde este sector de la economía decreció durante este periodo. En cambio, sus estados vecinos de Yucatán y Campeche vieron sus ingresos per cápita aumentar. Incluso, Yucatán tuvo un crecimiento porcentual en su IPC por encima del promedio nacional (mapa 2.3). Sin embargo, el au-



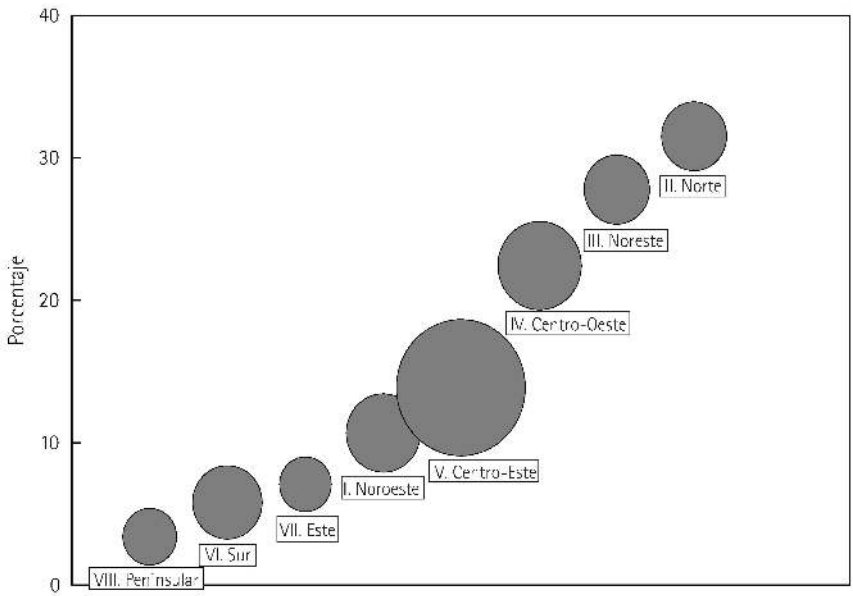
Mapa 2.3. Cambio porcentual en el ingreso per cápita estatal, 1993–2004.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mento de estos dos últimos estados no fue suficiente para compensar la pérdida en Quintana Roo.

El grueso del crecimiento poblacional se ubicó en las regiones Centro-Este (5.3 millones) y Centro-Oeste (2.2 millones). Estos crecimientos, sumados, son considerables pues el país aumentó su población en 15.3 millones de habitantes en el mismo periodo. Las dos regiones previamente mencionadas también se distinguen al ubicarse en rangos de crecimiento del IPC de entre 10 y 25% (figura 2.3). Fuera de este rango, los crecimientos poblacionales de cada región son notablemente menores. En el ámbito estatal, el mayor crecimiento poblacional se concentró en el Estado de México (2.9 millones) y Jalisco (972 000).

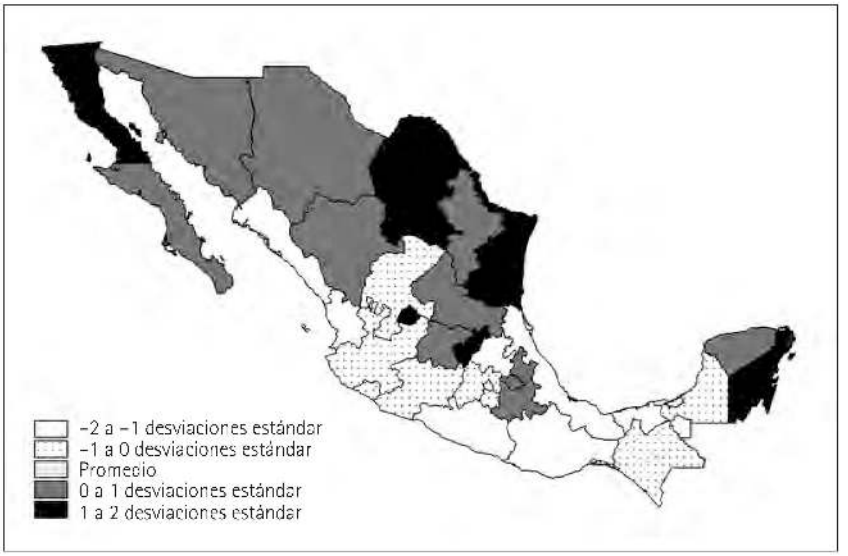
Cuando se analizan las tasas medias de crecimiento del PIB estatal y se distingue entre los sectores primario, industrial y de servicios aparecen al-



Nota: se muestra la relación entre el cambio porcentual en el IPC y el cambio poblacional absoluto en cada región; esferas más altas representan un mayor incremento en el IPC y esferas más grandes representan cambios poblacionales absolutos mayores.
Fuente: cálculos realizados con base en los datos del cuadro 2.1.

Figura 2.3. Relación entre cambio porcentual en el ingreso per cápita y cambio absoluto poblacional por región, 1993-2004.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: cálculos realizados con base en los datos del cuadro 2.1.

Mapa 2.4. Tasas medias de crecimiento anual en el producto interno bruto por estado, 1993-2004 (en desviaciones estándar).

gunas trayectorias que pueden explicar los cambios pasados y que sugieren una nueva configuración de la geografía económica del país, al menos en el corto plazo. Por un lado, se observa un descenso en la preeminencia económica de las regiones Centro-Este y Este, que se explica por la desaceleración del Distrito Federal en la región Centro-Este, y las tasas de crecimiento por debajo del promedio nacional de Veracruz y Tabasco en la región Este. Por otro lado, los crecimientos registrados en las economías de los estados fronterizos con Estados Unidos indican el efecto de la economía de exportación y la integración con ese país. En específico, en el Noroeste destaca el dinamismo de Baja California; en el Norte, de Coahuila y, en el Noreste, de Tamaulipas.

Finalmente, Sinaloa, Nayarit y Zacatecas no comparten el mismo dinamismo de los estados fronterizos. Los estados del Centro-Oeste, del Sur y algunos del Centro-Este (excepto Querétaro, Puebla y Tlaxcala) muestran crecimientos sectoriales promedio inferiores al nacional. Particularmente lentos e inferiores al promedio nacional son los crecimientos del

EL COLEGIO DE MÉXICO 80 AÑOS 1940-2020

Cuadro 2.2. Cambios regionales en el ingreso per cápita, 1960-2004 (porcentajes)

	El milagro económico (1960-1980)	*La década perdida (1980-1993)*	*La recuperación parcial (1993-2004)*	*Todo el periodo (1960-2004)*
I. Noroeste	69	-7	11	74
II. Norte	83	5	31	154
III. Noreste	68	-7	28	99
IV. Centro-Oeste	192	6	23	277
V. Centro-Este	116	9	14	168
VI. Sur	194	-9	6	185
VII. Este	122	-32	7	61
VIII. Peninsular	169	75	3	385
Nacional	**87**	**-3**	**15**	**110**

Fuente: cálculos realizados con base en los datos del cuadro 2.1.

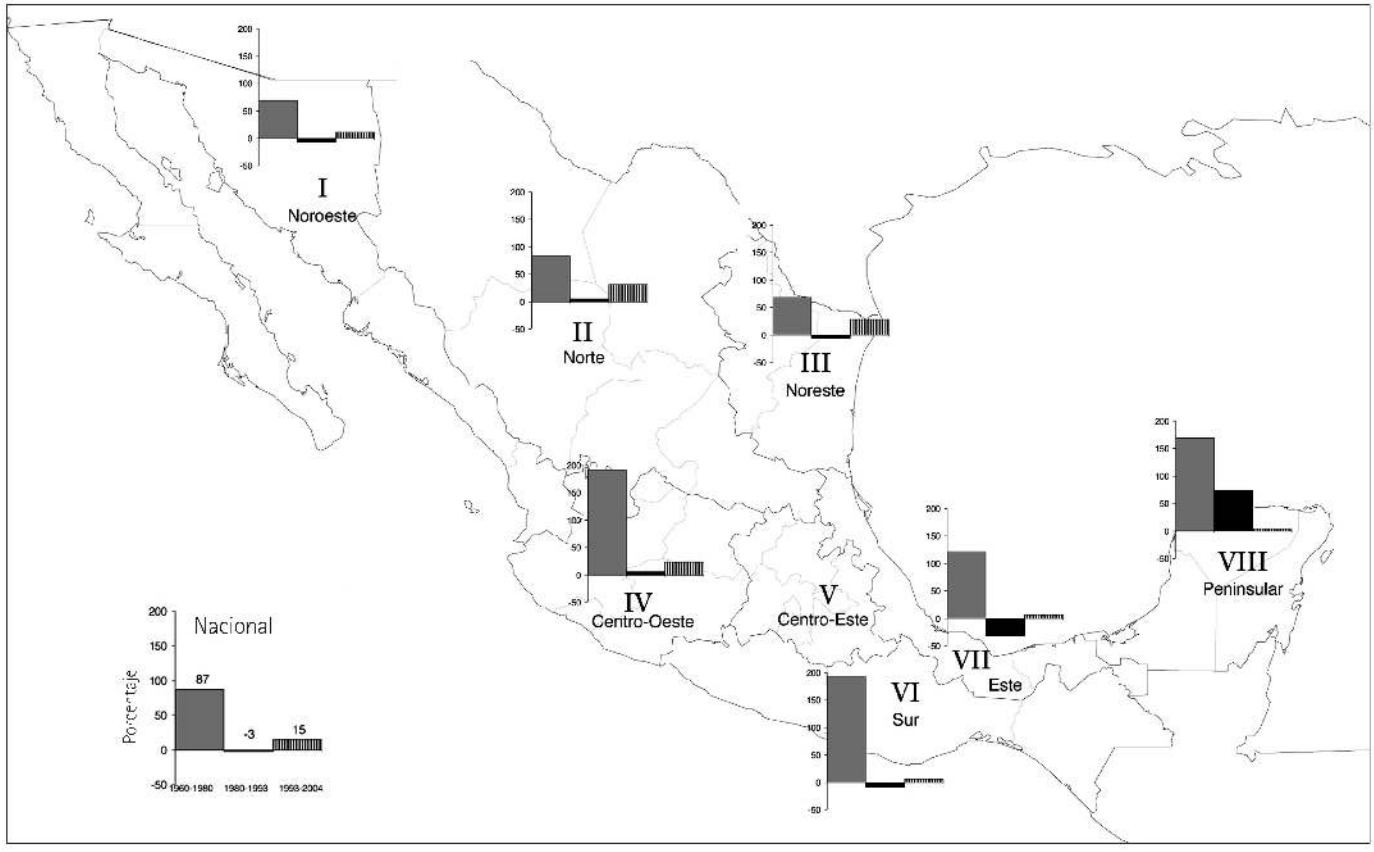
Distrito Federal, Hidalgo, Veracruz, Morelos, Jalisco y el Estado de México, algunos de los cuales constituyen las economías más grandes y ricas del país.

DIVERGENCIA SEGÚN UNA TENDENCIA DE 44 AÑOS, 1960-2004

Entre 1960 y 2004 se registraron tasas de crecimiento en los ingresos per cápita muy considerables en varias regiones del país, que contrastan considerablemente con la realidad de otras que se rezagaron y que enfrentan condiciones poco favorables en el futuro previsible (cuadros 2.1 y 2.2, y mapa 2.5). En este inciso se sintetizará la dinámica del proceso de las desigualdades del IPC en todo el periodo analizado, según fue explicado en las tres etapas de la sección anterior, utilizando los incrementos porcentuales y un coeficiente que resume las tendencias para cada etapa y para el periodo completo.

En la región económicamente más dinámica, la Peninsular, destaca el crecimiento de Campeche (751%) y Quintana Roo (572%), el primero a raíz del auge de la industria petrolera, que inició en la década de los setenta y se consolidó en los ochenta, y el segundo por el del sector turismo en las ciudades de Cancún y Playa del Carmen. Sin embargo, debe recordarse que Campeche es también uno de los estados con más altos niveles de po-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Mapa 2.5. Tasas de crecimiento del ingreso per cápita según regiones, 1960-2004.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

breza y de marginación, y que mantiene fuertes diferencias en la distribución del ingreso entre su población.

La siguiente región de mayor dinamismo es la Centro-Oeste, conformada por Aguascalientes, Michoacán, Colima, Guanajuato y Jalisco. El estado que registró el mayor crecimiento en su IPC fue Aguascalientes (366%) y el de menor, Jalisco con 219%, mientras que las otras tres entidades lo elevaron por encima de esta última cifra. Es interesante notar en esta región que soló los estados de Colima y Aguascalientes (este último, el más urbanizado) tienen el IPC por arriba del promedio nacional, en tanto que Guanajuato y Michoacán están notablemente por debajo de esa magnitud, siendo precisamente menos urbanizados, en especial el segundo.

En particular, el crecimiento de Colima se debe a la dinámica de la transportación marítima por el puerto de Manzanillo y su especialización económica muy exitosa en la exportación de cítricos. En cambio, el crecimiento de Aguascalientes está ligado al dinamismo de su sector terciario en el área de las comunicaciones (Garza y Rivera, 1995), pero principalmente por su exitoso proceso de industrialización vía inversión extranjera directa de varias empresas trasnacionales. En este sentido, se trata de una región muy diversa, con zonas urbanas y capitales de estados grandes y relativamente prósperas, como Guadalajara, Morelia y Aguascalientes, pero rodeadas de vastas zonas rurales y marginadas socialmente, en particular las dos primeras.

El ingreso de la población de la región Sur del país también creció por encima del promedio nacional. En esta región destacan los crecimientos económicos de los estados de Oaxaca (264%) y Guerrero (179%). Muy cerca se halla Chiapas, con un crecimiento de su ingreso de 140%, también por encima del promedio nacional. Invariablemente, pese a un avance significativo en comparación, el IPC de la región Sur ha sido el más bajo del país históricamente, a razón de un bajo nivel de urbanización y una dependencia mayor en el dinamismo del sector primario, el cual provee un valor agregado menor al de los otros sectores. En detalle, la región adolece de bajos niveles de productividad, de recursos humanos y una emigración de los mismos a otros estados del país.

Otra región que creció por encima del promedio nacional fue la Centro-Este, en donde destacan Querétaro (su ingreso creció 511%, lo que lo ubica como el tercer estado más dinámico después de Campeche y Quintana Roo), Tlaxcala (330%), Hidalgo (234%) y Puebla (233%). En su generalidad, todos los estados que conforman a esta región crecieron por enci-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

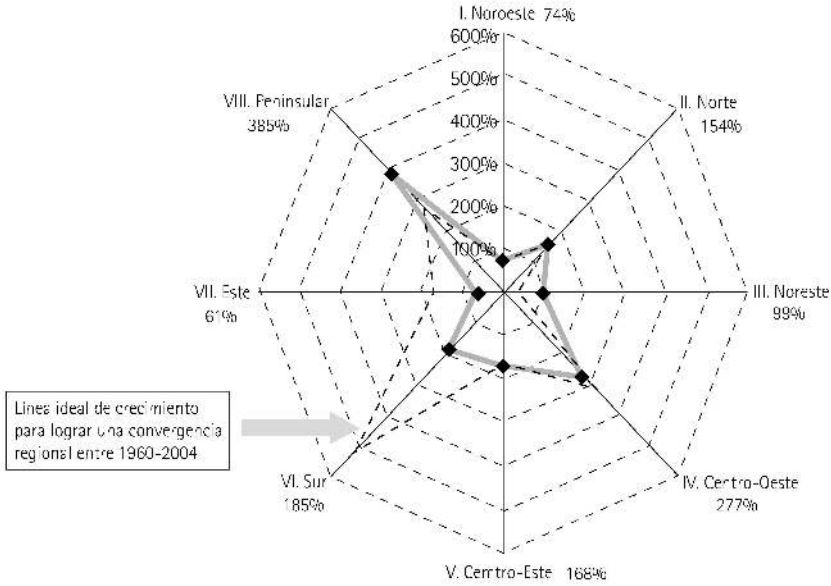
ma del promedio nacional, salvo el Distrito Federal (85%). En este sentido, el dinamismo de los estados que conforman esta región es el más variable en comparación con las demás regiones del país. En el balance, el promedio de la región sólo creció 168% en conjunto, debido al bajo crecimiento del Distrito Federal en el PIB y en la población regional, y por su gran importancia en los valores de la región.

La región Norte también tuvo un crecimiento importante y algo más uniforme entre los estados que la conforman si la comparamos con la región Centro-Este, previamente mencionada. El estado que más creció fue San Luis Potosí (277%), seguido por Zacatecas (240%) y Durango (208%), que son precisamente las entidades no fronterizas de esta región. La razón de este mayor dinamismo de los estados al interior frente a los fronterizos se debe al espectacular crecimiento registrado durante el periodo del milagro económico. También muestra una tasa de migración negativa durante el periodo de la década perdida y un aumento en los ingresos provenientes de remesas. Durante el periodo de sustitución de importaciones, estos estados más que duplicaron sus ingresos por su especialización en el sector primario (la provisión de alimentos, madera y minerales) y por su cercanía al mercado de Monterrey (para el caso de San Luis Potosí). En cambio, Coahuila (150%) y Chihuahua (80%) son los estados que están creciendo más en razón de su cercanía con Estados Unidos, su vocación industrial y de servicios (particularmente Chihuahua), y sus bajos costos de mano de obra, lo que ha atraído inversiones y la creación de plantas productivas de origen y capital extranjero.

Las tres regiones que entre 1960 y 2004 crecieron por debajo del promedio nacional son la Noreste (99%), la Noroeste (74%) y la Este (61%). Cabe destacar dos elementos para el análisis al respecto: primero, que las diferencias entre los estados que conforman estas regiones son muy grandes y, segundo, que las dos primeras regiones están creciendo desde 1993 por encima del promedio nacional. Es decir, hay variaciones geográficas y temporales importantes que deben considerarse.

La información estadística muestra, en síntesis, que la dinámica en los ingresos per cápita regionales tiende a ser desequilibrada. La figura 2.4 ilustra cómo las regiones Peninsular y Centro-Oeste han crecido mucho más que las restantes. Un crecimiento uniforme regional del IPC tendría una representación gráfica igual o semejante a un octágono. Por otro lado, para haber logrado una convergencia económica regional en este periodo, las regiones deberían haber crecido como lo indica la línea ideal de creci-

EL COLEGIO DE MÉXICO 80 AÑOS 1940-2020



Nota: se presentan los crecimientos totales porcentuales del IPC de cada región durante el periodo 1960-2004 y la línea ideal (punteada) de crecimiento en convergencia.
Fuente: cálculos realizados con base en los datos del cuadro 2.1.

Figura 2.4. Crecimiento desigual del ingreso per cápita regional, 1960–2004.

miento (línea punteada), para que el IPC en 2004 fuera igual en todas las regiones. Es decir, para que un proceso de convergencia hubiera sucedido, las regiones más atrasadas deberían haber crecido más rápidamente que las más avanzadas, de forma que efectivamente se hubieran reducido las desigualdades regionales. Sin embargo, esto no fue así y la figura 2.4 ilustra las diferencias entre los porcentajes de un crecimiento ideal para lograr la convergencia entre regiones y los porcentajes reales presentados entre 1960 y 2004.

Estas desigualdades regionales en el ingreso per cápita pueden verse observando las diferencias porcentuales históricas de cada región con respecto al IPC nacional. El cuadro 2.3 muestra precisamente que los rangos en los ingresos en cada década han sido siempre amplios, variando entre –66 y 56% en 1960 y –54 y 47% en 2004; en ambos casos, las mayores diferencias al promedio nacional se refieren a las regiónes Sur y Noreste, respectivamente.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 2.3. Diferencias del ingreso per cápita regional respecto al nacional, 1960-2004 (porcentajes)

	1960	*1970*	*1980*	*1993*	*2004*
Noroeste	23	26	11	6	1
Norte	−13	−10	−15	−8	4
Noreste	56	43	40	33	47
Centro-Oeste	−49	−22	−20	−13	−8
Centro-Este	−21	−12	−9	2	1
Sur	−66	−57	−47	−50	−54
Este	−22	−34	−7	−36	−40
Peninsular	−44	−30	−19	44	29

Fuente: cálculos realizados con base en los datos del cuadro 2.1.

Sin embargo, la información muestra que en el ámbito estatal hay entidades que vieron su ingreso per cápita crecer de manera superior al promedio nacional y que reflejan la tendencia a la divergencia económica. Por ejemplo, en Baja California Sur creció 145%; en Nayarit, 141%; en Tamaulipas, 125%, y en Tabasco, 124%, mientras que en Baja California sólo fue de 20%; en Veracruz, 26%, y en Sinaloa, 59 por ciento.

Para Baja California, Tamaulipas y Tabasco su bajo dinamismo puede ser ubicado temporalmente entre 1980 y 1993, cuando todos estos estados mostraron graves retrocesos en sus ingresos per cápita. En el caso de Baja California, lo anterior se explica por el efecto conjunto de un crecimiento poblacional (vía inmigración) muy alto y la contracción en ese periodo de su economía eminentemente urbana y concentrada sobre todo en Tijuana, ciudad que posee una fuerte especialización en el comercio de bienes y servicios. Tamaulipas tuvo problemas económicos graves entre 1980 y 1993, particularmente en el PIB manufacturero en sus cuatro ciudades principales (Tampico, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros), aunque mantiene un IPC superior al nacional. Nuevo León se ubica en la región Noreste y, pese a mantener también ingresos per cápita superiores al promedio nacional, ha crecido por debajo de éste en estos 44 años, aunque debe mencionarse que desde 1993 ha recobrado su ritmo de crecimiento y sus posibilidades son muy grandes hacia el año 2020, pues es un estado altamente urbanizado e industrial. También sus sectores comercial y de servicios son muy fuertes y los salarios de su población ocupada están entre los más altos del país, lo que sigue atrayendo población y recursos

EL COLEGIO DE MÉXICO 75 AÑOS 1940-2015

humanos de otras partes de México. Veracruz es diferente a los anteriores, pues ha presentado constantemente crecimientos poblacionales casi iguales a los de su economía. Su amplia proporción de población rural residente en algunos de los municipios más pobres del país, junto con sus bajos salarios y el pobre dinamismo industrial y especialización económica no le han permitido un despegue importante, pese a la presencia de ciudades prósperas en actividades como el comercio y los servicios, como el puerto de Veracruz y Jalapa.

Aunque entre 1960 y 2004 la región Noroeste creció por debajo del promedio nacional, también ha mantenido desde 1960 niveles de IPC superiores al promedio del país. Su estado más rico, tanto en 1960 como en 2004, fue Baja California, pero ha sido casi alcanzado por Sonora y Baja California Sur. El crecimiento económico de Sonora durante estos 44 años obedece a su agricultura, comercio y servicios, principalmente concentrados en las zonas urbanas de Hermosillo, Guaymas y Ciudad Obregón. En cambio, Baja California Sur debe su crecimiento al sector turismo y también a la minería. Aun en las condiciones presentes de salarios bajos, la productividad de los trabajadores del estado en estos dos sectores, particularmente en la ciudad de La Paz y en la zona de Los Cabos, es alta. La entidad más pobre de esta región es Nayarit, el cual muestra estar en un proceso de estancamiento de casi tres décadas (desde 1980). Si bien el periodo del milagro económico fue benéficioso para su economía, durante la década perdida (1980-1993) y durante la recuperación parcial (1993-2004) la economía no creció. Su lejanía de los grandes mercados urbanos y de los flujos de transporte no le ha permitido engancharse al progreso de los últimos años en el norte del país.

Los cambios en los ingresos per cápita, así, están lógicamente ligados a la redistribución regional de las actividades económicas (PIB) y de la población. En este sentido, las participaciones regionales en el PIB nacional han variado de forma interesante en el último medio siglo (cuadro 2.4). Es de notar el aumento considerable de la región Centro-Oeste en su contribución al PIB nacional, que pasó de 9.4% en 1960 a 14.1% en 2004. El despegue económico de esta región frente a todas las demás la ha ubicado como la segunda en importancia económica en el país, rebasando a las regiones Norte y Este. Los estados que la conforman y en los cuales se ha visto un incremento notable del PIB son Aguascalientes y Colima, pero Jalisco y Guanajuato se mantienen como los estados con las economías más importantes de esa región.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 2.4. Distribución del PIB por regiones, 1960-2004
(porcentajes)

	1960	*1970*	*1980*	*1993*	*2004*	*Cambio 1960-2004*	*Cambio 1993-2004*
Noroeste	9.1	9.4	8.2	8.5	8.8	-0.3	0.4
Norte	11.0	10.2	9.1	9.7	10.9	0.2	1.2
Noreste	9.1	9.1	9.1	8.9	10.3	1.2	1.4
Centro-Oeste	9.4	13.8	13.4	13.8	14.4	5.0	0.6
Centro-Este	46.0	43.5	44.6	42.2	39.4	-6.6	-2.8
Sur	4.0	4.6	5.3	5.5	4.9	1.0	-0.5
Este	9.5	7.6	8.2	6.6	6.0	-3.5	-0.6
Peninsular	1.8	1.7	2.1	4.8	5.2	3.4	0.4
Total nacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		

Fuentes: elaborado con información proveniente de Ruiz Chiapetto (2000) y del INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, producto interno bruto por entidad federativa* (1993 y 2004), y XII *censo general de población y vivienda* (2000).

Esta reorganización geográfica de la participación en el PIB nacional y el consiguiente aumento en la importancia relativa de unas regiones sobre otras implican cambios regionales importantes. Se puede ver cómo la región Centro-Este perdió casi 7% en su participación del PIB nacional entre 1960 y 2004, al igual que la región Este lo hizo en alrededor de 3%. Invariablemente, la región Centro-Este y en particular el Distrito Federal siguen concentrando la mayor parte del PIB del país.

La distribución del ingreso per cápita dentro de cada región y en el ámbito estatal muestra que en 1960 la región con el ingreso más uniforme entre los estados que la conforman era la Centro-Oeste (cuadro 2.1). A la inversa, la región más desigual era la Centro-Este, conformada por el Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Es notable el ingreso relativamente alto y claramente por encima del promedio nacional del Distrito Federal y Querétaro, frente a los ingresos bajos de Puebla, Hidalgo y Tlaxcala. Esta región combina estados ricos con pobres. En 2004 la región más desigual sigue siendo la Centro-Este, aunque en un grado mucho menor. En este caso destacan los crecimientos del ingreso en Querétaro y Tlaxcala, con lo que el ingreso ha venido a nivelarse de forma parcial y progresiva en esa región.

A la inversa, la región más uniforme en su ingreso en el 2004 es la Este, conformada por Tabasco y Veracruz, aunque en ambos casos con ingresos inferiores al nacional. De manera resumida, salvo la Centro-Oeste, todas las

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

regiones del país han visto sus ingresos nivelarse respecto a los estados que las conforman. En el caso de la Centro-Oeste, las desigualdades estatales en el IPC han aumentado parcialmente durante estos 44 años por el crecimiento económico desigual de Aguascalientes y Michoacán. Otra cosa que muestra esta información estatal para cada región es que las más ricas son también las más desiguales entre ellas y viceversa.

Una manera sintética de cuantificar la concentración o dispersión geográfica del IPC es por medio de coeficientes de autocorrelación espacial (cuadro 2.5).[15] Estos coeficientes miden el grado de concentración espacial de una variable, en este caso, el IPC. Sabemos que un patrón de desigualdades regionales en el IPC implica una concentración espacial del mismo, es decir, la presencia de regiones ricas y regiones pobres. Estos coeficientes permiten cuantificar el grado de concentración del IPC y a su vez conocer las tendencias. En este caso, los coeficientes de 1960 y 2004 muestran que el ingreso per cápita se mantuvo básicamente en los mismos niveles de concentración geográfica; es decir, ni se concentró ni se dispersó en el ámbito nacional. Este coeficiente solamente indica el grado de concentración, pero no sus patrones o formas. Es decir, si bien la concentración es similar entre tales años, los mapas anteriores muestran que el arreglo geográfico del ingreso se ha modificado ligeramente en el tiempo.

Algo muy importante que indican estas mediciones espaciales en México es que los cambios también han estado geográficamente concentrados. Destaca el correspondiente al periodo 1993-2004, que tiene un valor de 0.460, muy superior a todos los restantes (cuadro 2.5). Esto indica que la

[15] El coeficiente de autocorrelación global espacial "I" de Moran mide el grado de concentración o dispersión geográfica de una variable. Su valor varía entre 1 y −1; el primer valor significa una correlación positiva perfecta (total concentración geográfica, esto es, que la magnitud total de una variable se ubica en un solo lugar); el segundo implica una correlación negativa perfecta (total dispersión geográfica, es decir, la magnitud de una variable se ubica en lugares vecinos de otros que no tienen la presencia de tal variable). Un coeficiente igual a cero significaría un patrón espacial aleatorio (la variable no tiene un arreglo espacial distinguible). Hay una multitud de criterios para definir la vecindad de las unidades geográficas y así proceder con el cálculo de los coeficientes. En este estudio, los coeficientes se calcularon bajo el criterio de "vecinos de primer orden ajustado", es decir, considerando como vecinos a los estados contiguos geográficamente y aquellos con un promedio de distancia entre sus centroides geográficos igual o inferior al promedio nacional. Una mayor explicación de lo anterior fundamentada en estudios empíricos en México puede encontrarse en Vilalta (2005 y 2006).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 2.5. Concentración geográfica del ingreso per cápita, 1960, 1970, 1980, 1993, 2004 y cambios entre los periodos*

	1960	*1970*	*1980*	*1993*	*2004*
Coeficiente de Moran I	0.331	0.401	0.268	0.291	0.304
Significación	0.000	0.002	0.000	0.000	0.000
			Cambio entre periodos		
	1960-1970	*1970-1980*	*1980-1993*	*1993-2004*	*1960-2004*
Coeficiente de Moran I	0.177	0.109	0.175	0.460	0.273
Significación	0.017	0.107	0.018	0.000	0.000

*Ambas series de coeficientes están calculadas según el criterio de "vecinos de primer orden ajustado".
Fuente: cálculos propios con base en los datos del cuadro 2.1.

dinámica geográfica reciente en los cambios tiene que ver con que los estados que aumentan su IPC sean vecinos de otros que también aumentan su IPC en niveles similares, pero en este caso con una mucha mayor magnitud en estos últimos 10 años que en cualquier periodo analizado en este estudio desde 1960. Adviértase también que los mayores aumentos se han presentado principalmente en los estados más ricos del país. En consecuencia, este cambio tan fuertemente concentrado del IPC sugiere una tendencia o inercia a un incremento en las desigualdades estatales en el IPC al menos en el corto plazo. La lógica es que esta más reciente y aguda concentración geográfica del cambio en el IPC en los conglomerados de los estados más ricos del país conlleva forzosamente un aumento en las desigualdades estatales que no puede ser revertido en poco tiempo y menos en la ausencia de una política regional de largo alcance.

Cabe agregar que la dinámica poblacional no ha sido independiente de la redistribución regional de las actividades productivas (Garza, 2000). Si bien el ingreso en México se duplicó entre 1960 y 2004, la población se triplicó en el mismo periodo (cuadro 2.6). También durante los pasados 40 años, las regiones que vieron su población aumentar por encima del promedio nacional fueron la Peninsular (333%), la Noroeste (250%), la Noreste (237%) y la Centro-Este (217%). La región que menos creció fue la Norte (129%). Hacia el final del periodo, entre 1993 y 2004, los crecimientos poblacionales ocurren sobre todo en las zonas históricamente más dinámicas: la península de Yucatán, el Noroeste y el Noreste. Es muy probable que esta tendencia se mantenga en los siguientes 10 años.

EL COLEGIO DE MÉXICO 80 AÑOS 1940-2020

En resumen, en el ámbito regional cinco regiones (Norte, Centro-Oeste, Centro-Este, Sur y Peninsular) elevaron el IPC por encima del promedio nacional, mientras que las restantes lo hicieron por debajo (Este, Noroeste y Noreste). Para el país en su conjunto, si bien la población se triplicó entre 1960 y 2004, el IPC nacional apenas poco más que se duplicó, lo cual mantiene los ingresos de la población en magnitudes que evidencian un claro atraso económico.

Una idea de ello se puede constatar al comparar el IPC del Distrito Federal (la entidad que tiene el más alto del país) de 15 500 dólares en 2004 con el de Mississipi (el estado más pobre de Estados Unidos), donde es de 23 448 dólares en 2004.[16]

ESCENARIOS PROBABLES HACIA 2020

En esta parte de la prospectiva se realiza una breve discusión sobre los nuevos patrones regionales de crecimiento en México y se proyecta el ingreso per cápita regional y estatal para 2010 y 2020.

Las nuevas regiones según el crecimiento económico hacia 2020

La definición de región económica es algo tan discutible como lo sería la de desigualdad económica. En términos generales, una región es una parte de un territorio que es diferenciable con base en un criterio determinado, y puede considerarse para los propósitos de este capítulo la dinámica en su IPC. En términos teóricos, tanto la delimitación regional como la medición de las desigualdades regionales en el ingreso presentan varias opciones posibles, las cuales son mensurables en el tiempo. En consecuencia, las regiones también se van redefiniendo de acuerdo con lo anterior y en esta sección del capítulo se ofrece una nueva regionalización con base en la idea o criterio del conjunto regional de crecimiento económico. La idea del conjunto regional de crecimiento económico deriva de los trabajos de Quah

[16] Comparación realizada con base en información del Sistema de Cuentas Nacionales de México, el Buró del Censo de Estados Unidos e información histórica del tipo de cambio del Banco de México.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 2.6. Crecimiento absoluto de la población por regiones, 1960-2004

					Cambio porcentual	
	1960	*1980*	*1993*	*2004*	*1960-2004*	*1993-2004*
Noroeste	2 620 010	5 491 413	7 427 166	9 164 782	250	23
Norte	4 767 851	7 565 638	9 546 173	10 909 615	129	14
Noreste	2 108 336	4 443 557	5 761 714	7 096 297	237	23
Centro-Oeste	6 449 459	11 131 206	14 905 660	17 087 851	165	15
Centro-Este	10 850 357	23 516 587	29 012 948	34 376 332	217	18
Sur	4 130 686	6 577 406	9 273 130	10 820 247	162	17
Este	3 231 322	6 459 016	8 160 407	9 040 307	180	11
Peninsular	833 848	1 714 222	2 674 828	3 611 962	333	35
Total nacional	**34 991 869**	**66 899 045**	**86 762 026**	**102 107 393**	**192**	**18**

Fuente: cálculos elaborados con información proveniente de Ruiz Chiapetto (2000), y del INEGI, XII *Censo general de población y vivienda* (2000).

(1997) en el debate sobre la convergencia económica, o grupos de unidades geográficas (estados, municipios o ciudades) que tienden a converger económicamente en el tiempo.[17]

Las nuevas regiones económicas, entendidas como conjuntos territoriales distinguibles según el crecimiento del ingreso, parten de la premisa aritmética elemental de que estados con tasas de crecimiento económico divergente no pueden tender a una convergencia regional en sus ingresos per cápita. Igualmente se parte del postulado de que no hay un país en el mundo con una distribución del ingreso espacialmente uniforme, pues todos observan desigualdades internas en sus niveles de ingreso, ya sean altas o bajas. Hacia 2020, las probabilidades de una disminución de las desigualdades regionales en el ingreso en México son muy reducidas. El único lapso en que hay evidencia de una tendencia a la disminución de las desigualdades es entre 1960 y 1980, durante el periodo del milagro económico, pero las condiciones y oportunidades económicas de cada región son muy diferentes en la actualidad.

[17] Quah los denomina "clubes" regionales, pero en este capítulo se prefiere la palabra "conjunto" o "conglomerado", que son las expresiones técnicas más utilizadas dentro de la disciplina urbana y regional.

EL COLEGIO DE MÉXICO 80 AÑOS 1940-2020

A partir de la idea del conglomerado regional de crecimiento, la cuestión más difícil de resolver es pronosticar el grado en que las condiciones presentes variarán en los siguientes 10 años. Las tendencias de cada periodo analizado anteriormente, así como para los 44 años considerados, claramente indican que cada región también tiene sus propias desigualdades. Específicamente, el primer supuesto para la discusión del escenario regional más probable es que las regiones económicas mexicanas se han venido reconfigurando, en particular desde el periodo de la recuperación parcial de 1993 a 2004. Con base en ello, la primera tendencia nacional visible hacia 2020 es que la geografía económica nacional continuará con la división dicotómica más simple entre los conjuntos de estados que muestran un despegue económico, el cual implica su convergencia en el ingreso (Quah, 1997), y el conjunto de aquéllos económicamente rezagados. Es decir, con base en lo anterior y en términos de IPC, lo más probable es que las desigualdades no se reduzcan.

La nueva regionalización económica que puede visualizarse para 2020 comenzó entre 1993 y 2004 con la apertura al comercio internacional y la intensificación de las exportaciones. Su principal peculiaridad es y será la lenta pérdida de la preeminencia económica de la Cuenca de México, donde su ubica la megalópolis de la ciudad de México. No obstante, ésta seguirá siendo la región económicamente más importante y próspera del país, con el Distrito Federal como la entidad con el mayor IPC, al menos durante los 10 años siguientes. La segunda característica hacia 2020 son, como se mencionaba antes, los nuevos conglomerados regionales en México que serán distinguibles por su crecimiento. Se piensa que los siguientes grupos de estados elevarán su IPC por encima del promedio nacional y se despegarán más del resto del país:

• *La frontera norte*. Viene experimentando una fuerte integración y dependencia con la economía estadounidense. Presenta actualmente un despegue en sus actividades industriales, de transporte y de comunicaciones, y seguirá con esta tendencia por lo menos por 10 años más. Esta región está conformada por todos los estados de la frontera (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) y otras entidades vecinas (Durango y San Luis Potosí). La región no está exenta de problemas y su despegue del resto del país no será tan notable, entre otras razones, por la pérdida registrada entre 1999 y 2004 en el número de empresas y empleos en la industria maquiladora y el auge aparentemente imparable de China como el mayor socio comercial de Estados Unidos.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

• *El Bajío*. Se destaca también por su despegue industrial con tasas de crecimiento anual de más del doble del promedio nacional. Esta región de crecimiento está conformada por los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro y parte de Jalisco.

• *La Península*. Esta región, que comprende Quintana Roo y Yucatán, muestra un despegue económico en su sector servicios. Campeche quedaría algo rezagado del crecimiento de sus dos estados vecinos en la región.

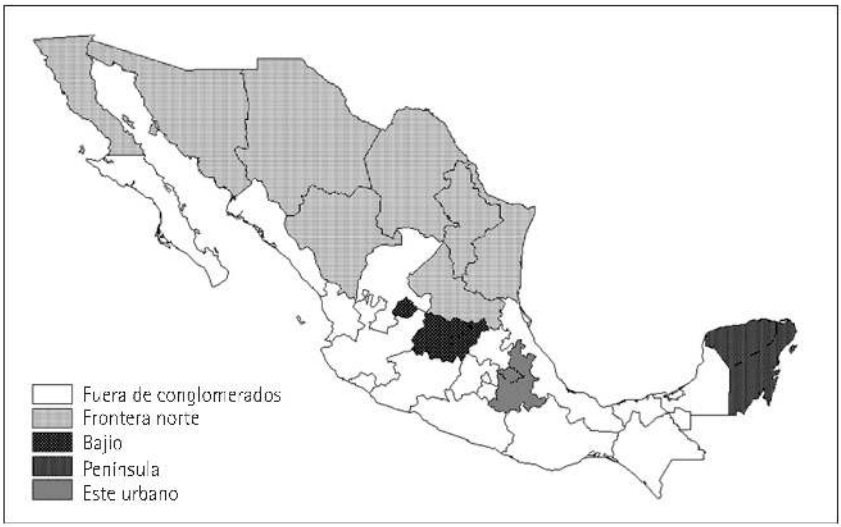
• *El este urbano*. Los estados de Tlaxcala y Puebla registran una tendencia a una mayor industrialización. Su sector industrial viene creciendo muy por encima del promedio nacional desde 1993 y es improbable que esto cambie. Sus empresas de exportación (Puebla) y su localización geográfica óptima entre el Golfo y junto a las autopistas hacia el norte del país le beneficiarán también durante los siguientes 10 años.

Los anteriores conglomerados de mayor dinamismo que se muestran en el mapa 2.6 son la contraparte geográfica de aquellos estados que no pueden salir del círculo vicioso del subdesarrollo —bajo desarrollo humano y crecimiento—, en tanto los primeros se ubican en el llamado círculo virtuoso —alto desarrollo humano y crecimiento— (Esquivel *et al.*, 2003). Mientras unos están estancados económicamente otros están creciendo, al menos en el corto plazo. En términos históricos, lo anterior no es algo espontáneo. Los estados que forman parte de los conglomerados de crecimiento han gozado desde 1960 de una mejor posición comparativa y de los beneficios y oportunidades de ser economías grandes y con mayores economías externas. Aunado a lo anterior, si se compara el mapa 2.6 de los conjuntos de crecimiento con los mapas previos sobre las dinámicas en el IPC en cada periodo histórico revisado, salta a la vista que tales desigualdades entre los estados también son consecuencia de su localización en relación con los flujos e intercambios económicos hacia Estados Unidos.

Proyección de los niveles de ingreso per cápita hacia 2020

Para efectos comparativos con la evolución pasada y para conocer las tendencias de crecimiento del IPC, a continuación se presentan las proyecciones del mismo para cada región considerada en la primera parte del

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaboración propia.

Mapa 2.6. Conglomerados de crecimiento según ingreso per cápita, 2004-2020.

capítulo, así como para el país en su conjunto. La proyección se realizó para cada estado y luego se calculó el promedio para cada región y el nacional. Ésta es a su vez el promedio de dos métodos diferentes de pronóstico: crecimiento exponencial y crecimiento lineal (regresión lineal simple).[18] Estos pronósticos consideran los efectos de la recesión de 2009 en ambos métodos. Con base en ello, se puede observar que la tendencia nacional es hacia un incremento de 5.9% en el IPC entre 2004 y 2020. Considerando los efectos de la presente recesión económica, es muy poco probable que las brechas en el ingreso regional en México se reduzcan en los siguientes 10 años. Igualmente, considerando la tendencia de los últimos años y los conjuntos de entidades según crecimiento económico identificados, así como la dependencia de la economía mexicana de la economía norteamericana, se suma entonces una cadena de muchos fac-

[18] Los métodos utilizados fueron proyecciones exponencial y lineal para todos los estados. Se promedió el resultado de ambos métodos. Éstos fueron utilizados ya que ofrecieron líneas de ajuste estadísticamente aceptables dentro de la tendencia histórica. Para estimar el efecto de la recesión de 2009 se sustrajo de las líneas de predicción un equivalente a 10% del IPC para el mismo año.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 2.7. Tendencias y proyecciones en el ingreso per cápita por regiones, estados y nacional, 2010 y 2020 (en pesos)

	2010	*2020*		*2010*	*2020*
I. *Noroeste*	14 237	16 041	V. *Centro-Este*	14 448	16 308
Baja California	17 825	19 935	Distrito Federal	34 691	38 975
Baja California Sur	16 349	18 359	Hidalgo	8 224	9 245
Nayarit	7 640	8 594	México	10 348	11 624
Sinaloa	11 074	12 585	Morelos	11 943	13 609
Sonora	18 294	20 732	Puebla	9 716	10 970
II. *Norte*	16 211	18 726	Querétaro	18 209	20 654
Coahuila	23 610	27 385	Tlaxcala	8 008	9 078
Chihuahua	22 177	25 215	VI. *Sur*	6 115	6 914
Durango	14 107	16 458	Chiapas	5 860	6 642
San Luis Potosí	11 707	13 508	Guerrero	6 838	7 724
Zacatecas	9 457	11 066	Oaxaca	5 645	6 377
III. *Noreste*	22 604	25 953	VII. *Este*	8 042	9 093
Nuevo León	27 630	31 661	Tabasco	7 701	8 648
Tamaulipas	17 579	20 245	Veracruz	8 383	9 537
IV. *Centro-Oeste*	13 834	15 800	VIII. *Peninsular*	16 849	9 119
Aguascalientes	19 686	22 567	Campeche	21 636	24 726
Colima	13 589	15 300	Quintana Roo	17 033	19 103
Guanajuato	12 854	14 940	Yucatán	11 877	13 527
Jalisco	13 872	15 659			
Michoacán	9 171	10 536	*Nacional*	14 365	16 278

Fuente: elaboración con base en los datos del cuadro 2.1.

tores que implican bajas probabilidades de despegue económico nacional en el mediano plazo.

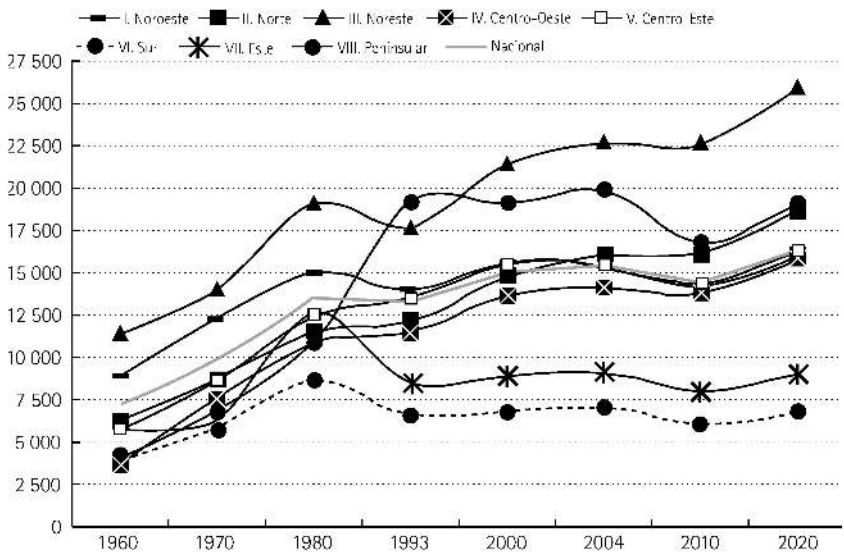
En este sentido, las condiciones desiguales del crecimiento económico regional quizá persistirán por varias décadas, pero seguramente más en la segunda década del siglo XXI (gráfica 2.5). Todo apunta a que en 2020 se presente un fenómeno de desigualdad regional en los niveles de IPC semejante al que existía en 1980, pero con un arreglo geográfico o mapa de las desigualdades diferente. La población residente en la región Noreste seguirá siendo la más próspera en promedio y la residente en la región Sur, la más pobre. El Norte posiblemente continuará progresando una vez que se

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 2.8. Diferencias porcentuales en el ingreso per cápita nacional por regiones, 1960-2020

	1960	*1970*	*1980*	*1993*	*2004*	*2010*	*2020*
Noroeste	23	26	11	6	1	−1	−1
Norte	−13	−10	−15	−8	4	13	15
Noreste	56	43	40	33	47	57	59
Centro-Oeste	−49	−22	−20	−13	−8	−4	−3
Centro-Este	−21	−12	−9	2	1	1	0
Sur	−43	−40	−36	−50	−54	−57	−58
Este	−22	−34	−7	−36	−40	−44	−44
Peninsular	−44	−30	−19	44	29	17	17

Fuente: elaboración propia con base en los datos de los cuadro 2.1 y 2.7.



Fuente: elaboración propia con base en los datos de los cuadros 2.1 y 2.7.

Gráfica 2.5. Tendencias y proyecciones en el ingreso per cápita nacional y regional, 1960-2020 (en nuevos pesos de 1993).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaboración propia con base en los datos de los cuadros 2.1 y 2.7.

Mapa 2.7. Tendencia de crecimiento del ingreso per cápita por estados, 2004-2020 (por encima y por debajo del promedio nacional).

supere la crisis que irrumpió en 2008, al igual que algunos estados de la región Noroeste, aunque en menor medida, y las regiones centrales (Este y Oeste) también crecerán, pero comparativamente por debajo de la región fronteriza con Estados Unidos y, en su conjunto, por debajo del promedio nacional.

Utilizando la misma lógica de la dicotomía de los conglomerados de crecimiento, el mapa 2.7 muestra otros dos tipos de estados hacia el año 2020: aquellos que verán crecer sus ingresos per cápita por encima del promedio nacional (alrededor de 5.9%) y los que crecerán por debajo de ese promedio. El mapa presenta claramente que el escenario más probable sea que tanto los estados al norte del Estado de México como los centrales de Puebla y Tlaxcala, y en la península el estado de Yucatán, crecerán a un ritmo mayor al promedio del país. A la inversa, los estados del sur y el oeste, fuera de las autopistas, puertos y aeropuertos que concentran los flujos comerciales internacionales de bienes, crecerán por debajo de ese promedio y se mantendrán a la zaga en su progreso económico.

EL COLEGIO DE MÉXICO 80 AÑOS 1940-2020

CONCLUSIONES GENERALES

En este capítulo se ha realizado una revisión de las tendencias en el IPC de las regiones mexicanas, incluyendo su proyección hacia 2020. La conclusión general del análisis es que las regiones del país se hallan lejos de converger económicamente y que las razones de la tendencia a la divergencia económica son numerosas y variadas. Éstas se relacionan con la relocalización de las actividades económicas, las desigualdades en los niveles de capital humano, así como la creciente dependencia de un modelo de exportación.

La complejidad del análisis se extiende a los periodos observados entre 1960 y 2004, que si bien son claramente distinguibles, también requieren una evaluación particular. El primer periodo, 1960-1980, llamado el "milagro económico mexicano", se destaca por un incremento del IPC nacional de 87% y una reducción de las desigualdades regionales. El segundo va de 1980 a 1993, denominado la "década perdida", y se caracteriza por la recesión económica nacional y la divergencia del ingreso entre las regiones. El IPC nacional retrocedió 3% y, en el conjunto, 13 estados del país vieron su ingreso retroceder y 19 lo vieron avanzar muy ligeramente. El tercer periodo, entre 1993 y 2004, considerado como el de la recuperación parcial, sobresalió por los vaivenes económicos. El IPC nacional aumentó en sólo 15% y las desigualdades regionales se incrementaron aún más. Una nueva configuración económica regional ha surgido de estos tres periodos.

Para el periodo actual habrá que esperar hasta 2020 para constatar si las desigualdades regionales del IPC en México se ajustarán a la prospectiva delineada. Ésta se deriva de la tendencia histórica analizada entre 1960 y 2004, por lo que la conclusión central de este capítulo es que se considera muy probable que persistan en 2020, manteniéndose la fisonomía de un país con acentuadas disparidades entre sus regiones geoeconómicas.

REFERENCIAS

Aguayo, E., 2006. Income divergence between Mexican states in the 1990s: The role of skill premium, *Growth and Change* **37** (2): 255-277.

Alba, F., 2003. Tendencias de la desigualdad regional en México ante el TLC, en A. Díaz-Bautista, N. Fuentes Flores y S. Martínez (comps.), *Crecimiento con convergencia o divergencia en las regiones de México*. México, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 151-166.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Anda, C., 2004. *Estructura socioeconómica de México*. México, Limusa.

Arroyo, F., 2001. Dinámica del PIB de las entidades federativas de México, 1980-1999, *Comercio Exterior* **51** (7): 583-600.

Asuad, N., 2000. Aspectos básicos que debe atender una política de desarrollo regional y urbano en México, en el corto y mediano plazo, *Revista Investigación Económica* **60** (23): 71-107.

Asuad, N., 2001. *Economía regional y urbana: introducción a las teorías, técnicas y metodologías básicas*. México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-El Colegio de Puebla.

Barceinas, F., y J. Raymond, 2005. Convergencia regional y capital humano en México de los años 80 al 2002, *Estudios Económicos* **20** (2): 263-304.

Barriga, E., 2006. Análisis no paramétrico de la distribución del ingreso en las entidades federativas de México, 1940-2004, documento presentado en el XI Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. Mérida, Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, del 7 al 10 de noviembre.

Bassols, Á., 1967. *La división económica regional en México*. México, IIE, UNAM.

Bassols, Á., 1983. México. *Formación de regiones económicas*. México, UNAM.

Díaz-Bautista, A., 2003. Apertura comercial y convergencia regional en México, *Comercio Exterior* **53** (11): 995-1000.

Durand, J., E. Parrado y D. Massey, 1996. Migradollars and development: A reconsideration of the Mexican case, *International Migration Review* **30** (2): 423-444.

Esquivel, G., 1999. Convergencia regional en México, 1940-1995, *El Trimestre Económico* **66** (4): 725-761.

Esquivel, G., L. López y R. Vélez, 2003. *Crecimiento económico y desigualdad regional en México 1950-2000*. México, PNUD (Estudios sobre el Desarrollo Humano, 2003-3).

Fuentes, N., y J. Mendoza, 2003. Infraestructura pública y convergencia regional en México, 1980-1998, *Comercio Exterior* **53** (2): 178-187.

Garza, G., 2000. Concentración económica y desigualdades urbanas, *Demos* **12**: 22-23.

Garza, G., y S. Rivera, 1995. *Dinámica macroeconómica de las ciudades en México*. México, IIS, UNAM-El Colegio de México.

Mendoza, J., 2006. Determinantes macroeconómicos regionales de la migración mexicana, *Migraciones Internacionales* **3** (4): 118-145.

Mendoza, J., y C. Calderón, 2006. Impactos regionales de las remesas en el crecimiento económico de México, *Papeles de Población* **50** (1): 197-221.

Myrdal, G., 1957. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. Londres, University Paperbacks.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), 1997. *Regional Development and Structural Policy in Mexico*. París.

EL COLEGIO DE MÉXICO 80 AÑOS 1940-2020

Quah, D., 1997. Empirics for growth and distribution: Stratification, polarization and converwgence clubs, *Journal of Economic Growth* **2** (1): 27-59.

Ruiz Chiapetto, C., 2000. Desigualdades regionales en México, 1900-1993, *Estudios Demográficos y Urbanos* **15** (3): 533-582.

Sala-i-Martín, X., 1996. The classical approach to convergence analysis, *Economic Journal* **106** (437): 1019-1036.

Unger, K., 2005. *Regional economic development and Mexican out-migration*. Massachusetts, National Bureau of Economic Research. NBER. Working Paper 11432.

Vilalta, C., 2003. Una aplicación del análisis espacial al estudio de las diferencias regionales del ingreso en México, *Economía, Sociedad y Territorio* **4** (14): 317-340.

Vilalta, C., 2005. Cómo enseñar autocorrelación espacial, *Economía, Sociedad y Territorio* **5** (18): 323-333.

Vilalta, C., 2006. Sobre la espacialidad de los procesos electorales urbanos y una comparación entre las técnicas de regresión OLS y SAM, *Estudios Demográficos y Urbanos* **21** (1): 83-122.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

3
CICLOS ECONÓMICOS Y COMPETITIVIDAD DE LAS CIUDADES

*Jaime Sobrino**

CONTENIDO

Introducción 128
Ciclos y cambios en la estructura macroeconómica 128
Ciclos de la economía nacional, 129; Reestructuración sectorial, 133
Estructura y dinámica económica en las principales ciudades del país 136
Niveles de concentración económica, 137; Estructura económica, 139; Especialización productiva, 141; Crecimiento económico local, 146
Competitividad urbana 151
Concepto de competitividad urbana, 151; Competitividad de las ciudades mexicanas, 153
Conclusiones: reestablecer la posición competitiva de México 158
Referencias 161
Anexo estadístico 164

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <*ljsobrin@colmex.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Este capítulo se propone estudiar las principales características de la estructura económica, dinámica de crecimiento y competitividad de las principales ciudades del país de 1998 a 2003. Para ubicar analíticamente lo anterior, en un primer acápite se presenta la evolución de la economía nacional y su reestructuración sectorial de 1980 a 2005, periodo caracterizado por la implementación de un nuevo modelo de crecimiento económico supeditado a la apertura comercial y a la integración del país a la globalización económica. En un segundo apartado se circunscribe el análisis temporal al cambio en la estructura macroeconómica entre 1998 y 2003 en las 70 ciudades mexicanas que en 2000 tenían más de 100 000 habitantes. En un tercer encabezado se mantiene la perspectiva espacio-temporal anterior, calculando la competitividad de las anteriores 70 principales urbes del país. Por último, se presenta un conjunto de conclusiones sobre las peculiaridades económicas de las ciudades analizadas, agregando una serie de recomendaciones de política.

CICLOS Y CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA MACROECONÓMICA

Entre 1980 y 2005 el producto interno bruto (PIB) total de México aumentó de 891 000 millones a 1.6 billones de pesos (a precios constantes de 1993), lo que significó una tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) de 2.4%. En esos 25 años la población del país se incrementó de 66.8 a 103.3 millones, con un crecimiento promedio de 1.8%, ritmo menor que el del crecimiento económico, por lo que el PIB por habitante se incrementó de 13 330 pesos en 1980 a 15 636 en 2005.

El PIB por habitante mostró una TCPA de 0.6%, ritmo inferior al experimentado en varios países, en especial los de mayor desarrollo. Éste es un indicador que comúnmente se utiliza para analizar la magnitud y el cambio en el bienestar de la población en un territorio. Sin embargo, su uso no es del todo correcto porque presenta algunas limitaciones importantes, como no tomar en cuenta la distribución del ingreso entre la población (Barro, 1990: 43-44).

Según datos del Banco Mundial, los 1.6 billones de pesos que alcanzó el PIB de México en 2005 eran equivalentes a 768 000 millones de dólares corrientes, por lo que el país era la treceava economía más grande del mundo y aportaba 1.7% de la riqueza mundial. El listado fue encabezado por

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Estados Unidos con 12.4 billones, seguido por Japón con 4.5, Alemania con 2.8, Reino Unido con 2.2 y con un monto similar China.[1] Los dos países que estaban abajo de México eran Rusia y Australia, con un monto de 764 000 y 712 000 millones de dólares, respectivamente, en tanto que Corea de Sur, con 791 000 millones, e India, con 779 000 millones, eran las naciones que lo antecedían.

En un conjunto de 143 países, México se ubicó en el lugar 46 según su PIB por habitante, con un monto de 7 401 dólares corrientes, cantidad 2% superior al promedio de estas 143 naciones. La lista fue encabezada por Luxemburgo con 80 315 dólares, seguido por Noruega con 65 267, Islandia con 54 975 y Qatar con 51 809 (International Bank for Reconstruction and Development y The World Bank, 2008). México tenía una riqueza por habitante equivalente a 9% de la del país con el mayor ingreso, al tiempo que su valor era el más alto entre los países latinoamericanos, siendo Chile su más cercano perseguidor con 7 305 dólares y un poco más abajo Venezuela con 5 449 dólares.

Ciclos de la economía nacional

La evolución de la economía mexicana entre 1980 y 2007 mostró importantes fluctuaciones en su ritmo de crecimiento, siendo 1981 el año de mayor éxito, con un incremento de 8%, mientras que 1995 fue el peor con una contracción de –6.2%. Los ciclos económicos de mediano plazo por los que atravesó el país durante este periodo mostraron ciertas características (Guerrero, 2006; Mejía, Ramírez y Rendón, 2005): hubo más años de expansión que de recesión y el decrecimiento de la economía en 1995 superó con creces las tasas de los periodos de expansión, lo que indica una mayor volatilidad en años de crisis con respecto a los de prosperidad (cuadro 3.1).

Las etapas de expansión en la economía nacional tuvieron signos comunes entre sí, como también las de recesión, por lo que hubo elementos estructurales de los auges y recesiones, pero también elementos coyunturales en etapas específicas. En las cuatro etapas expansionistas, el ritmo de crecimiento de las exportaciones superó al del PIB total, lo que implicaría un aparente empuje del sector externo para la marcha de la economía na-

[1] El PIB de China no incluye la generación realizada por Taiwán (355 000 millones de dólares), Hong Kong (178 000 millones), ni Macao (12 000 millones). Los montos no están en cifras de paridad de poder de compra, según las cuales China sube al segundo lugar.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cional; esto es, precisamente, el objetivo fundamental del modelo neoliberal implantado en el país a partir de la década de los ochenta.

El desempeño de las exportaciones en la etapa expansionista de 1980-1981 se sustentó en el petróleo, mientras que en las de 1986-1994, 1995-2000 y 2001-2007 las ventas al exterior estuvieron basadas en la industria manufacturera. En la primera etapa se aprovechó el ingreso de México al GATT; en la segunda, las ventajas iniciales ofrecidas por el Tratado de Libre

Cuadro 3.1. Ciclos económicos de mediano plazo entre 1980 y 2007

			TCPA				
Ciclo	*Etapa*	*Duración*	*Total*	*Gran rubro**		*Exportaciones*	*Empleo*
1980-2007			2.52			9.32	4.34
1980-1981	Expansión	1 año	7.96	II	14.24	25.11	12.76
				IV	11.80		
				VII	10.30		
1981-1986	Recesión	5 años	−0.66	IV	−5.74	−2.92	3.40
				VI	−2.96		
				III	−1.51		
1986-1994	Expansión	8 años	3.29	VII	4.31	12.10	5.16
				IV	4.17		
				VI	3.93		
1994-1995	Recesión	1 año	−6.17	IV	−23.46	22.95	−1.76
				VI	−15.53		
				III	−4.94		
1995-2000	Expansión	5 años	5.45	VII	8.30	15.62	6.00
				III	7.82		
				VI	7.24		
2000-2001	Recesión	1 año	−0.03	IV	−5.67	−4.70	−0.47
				III	−3.82		
				VI	−1.18		
2001-2007	Expansión	6 años	2.84	VII	6.78	9.30	3.19
				IV	4.01		
				VIII	3.81		

* II, minería; III, industria manufacturera; IV, construcción; VI, comercio, restaurantes y hoteles; VII, comunicaciones y transportes; VIII, servicios financieros, seguros e inmuebles.
Fuente: cálculos elaborados con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Comercio de América del Norte (TLCAN) suscrito entre Canadá, México y Estados Unidos, y en la tercera, la relativa consolidación de dicho tratado. Sin embargo, el dinamismo de las exportaciones manufactureras no ha estado sustentado en el fortalecimiento de las ventajas competitivas del país, porque los ejercicios que miden la eficiencia económica de las naciones han concluido que México ha bajado significativamente su nivel de competitividad, en comparación con otros países (Institute for Management Development, 2007).

El mayor crecimiento relativo de las exportaciones con respecto al del PIB (que en la economía se conceptualiza como una mayor elasticidad) en etapas de expansión tampoco repercutió en un impulso a la industria manufacturera, pues sólo entre 1995 y 2000 esta actividad figuró entre las de mayor dinamismo.[2] Asimismo, al contrastar los ritmos de crecimiento de las exportaciones con el desempeño de la industria manufacturera durante el periodo 1980-2007 se observa que ambos indicadores fueron opuestos entre 1980 y 1996, lo que indica que en años de auge las exportaciones eran menos dinámicas, pero en años de crisis constituían una buena opción para enfrentar la contracción del mercado interno. Esta divergencia se modificó sustancialmente en 1996, teniéndose, desde entonces, una estrecha correspondencia entre crecimiento del PIB manufacturero y evolución de las exportaciones, efecto que se debe atribuir fundamentalmente al TLCAN.

Al no ser la industria manufacturera uno de los motores en la expansión económica del país, dicha posición fue asumida por los grandes rubros: VII, comunicaciones y transportes; IV, construcción, y en menor medida VI, comercio, restaurantes y hoteles. El rubro VII fue el tercero más dinámico en la etapa expansionista de 1980 a 1981 y el primero en las otras tres (1986-1994, 1995-2000 y 2001-2007), contribuyendo notablemente al desempeño global de la economía mexicana. Dentro de este gran rubro, las actividades con mayor crecimiento fueron las de comunicaciones y, en especial, la telefonía, lo que explica que el accionista mayoritario de la principal empresa telefónica del país (Telmex) haya escalado en 2007 hasta la primera posición entre las personas más ricas del planeta.

Otro gran rubro con un desempeño relevante en etapas de expansión fue la construcción, cuyo ciclo está estrechamente vinculado a la inversión pública (Soberanes, 1966), al tiempo que genera importantes efectos mul-

[2] El Sistema de Cuentas Nacionales de México divide la estructura económica del país en nueve grandes rubros; éstos se presentan en el cuadro 3.2.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tiplicadores en el resto de la actividad económica (Ziccardi, 1989). Por su parte, el rubro de comercio, restaurantes y hoteles apareció entre los de mejor crecimiento relativo en dos etapas expansionistas (1986-1994 y 1995-2000), lo que habla del repunte del comercio interno ante una probable mejoría en el ingreso real de las familias, sobre todo las de estratos medios y altos.

Por otro lado, el crecimiento relativo del empleo formal superó al de la economía en su conjunto en los años de expansión, mejorando las condiciones estructurales del mercado de trabajo. Sin embargo, la diferencia fue disminuyendo, por lo que el crecimiento del empleo fue cada vez menor que el avance de la economía. Una de las grandes debilidades del modelo neoliberal ha sido su incapacidad para crear la cantidad suficiente de empleos adecuados y bien remunerados, fenómeno notable en México.

De esta manera, las actividades con mejor desempeño en épocas expansionistas se caracterizaron por estar ligadas al comportamiento del mercado interno (construcción, comercio y comunicaciones y transportes) y no al mercado global (industria manufacturera y servicios financieros). La industria manufacturera, impulsada por el avance de las exportaciones, sólo figuró en el lapso de 1995 a 2000, años iniciales de la puesta en marcha del TLCAN, mientras que la gran división de servicios financieros apareció solamente como una de las de mejor crecimiento relativo entre 2001 y 2007. A pesar de la creciente inserción de México en el comercio internacional, el mercado interno ha sido el termómetro más importante para medir la salud de la economía nacional.

En las etapas recesivas estuvieron presentes, consistentemente, tres grandes rubros que experimentaron las mayores pérdidas: industria manufacturera, construcción y comercio. Cabe mencionar que en las etapas de expansión también aparecieron los dos últimos, por lo que fueron los de mayor sincronización con la marcha de la economía en su conjunto, mientras que la industria manufacturera no aparece como una de las actividades ganadoras en épocas de auge, pero sí perdedora en las de contracción.

La evolución del empleo en las etapas de recesión observó diferencias, con una tendencia al agravamiento de la falta de fuentes de trabajo. En la primera (1981-1986) el empleo formal registró un crecimiento positivo; en la segunda (1994-1995), su contracción fue menor que la de la economía, pero entre 2000 y 2001 su decrecimiento superó al del PIB. Una de las especificidades de la economía nacional durante los primeros años del siglo

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

XXI consistió en la incapacidad para crear y conservar los empleos necesarios y de buena calidad dentro del mercado nacional de trabajo.

En los párrafos anteriores se analizaron los ciclos de mediano plazo y los vaivenes de los grandes rubros de la estructura económica nacional. Esta descripción, sin embargo, no es suficiente para obtener conclusiones sobre la naturaleza del cambio en la reestructuración sectorial del país, aspecto que se tratará a continuación. El análisis se ajusta al periodo de 1980 a 2003, pues este último año corresponde a los censos económicos más recientes, los cuales se utilizan en la estimación de la competitividad de las ciudades que se realiza más adelante.

Reestructuración sectorial

El PIB total del país aumentó entre 1980 y 2003 de 891 000 millones a 1.5 billones de pesos (a precios constantes de 1993), lo que significó una tasa de crecimiento de 2.3% anual. En el primer año el sector primario generó 6.8% del PIB total nacional; el secundario, 27.5%, y el terciario, 65.7%; en 2003 las participaciones fueron de 5.9, 27.2 y 67%, respectivamente. De esta suerte, en estos 23 años el sector terciario resultó ser el de mayor dinamismo, avanzando 1.3 puntos porcentuales a costa del primario y el secundario (cuadro 3.2).

La creciente importancia del sector terciario, o la tendencia hacia la terciarización de la economía, es una característica de la reestructuración productiva de México durante la fase de la globalización. La evolución de dicho sector fue superada por la del secundario entre 1988 y 1998, en el cual se aprovecharon las ventajas comparativas iniciales ante la apertura comercial y la puesta en marcha del TLCAN; una vez agotadas estas ventajas, el terciario volvió a tomar su papel protagónico en la marcha de la economía nacional, sobre todo durante el quinquenio de 1998 a 2003.

¿Cuáles son las especificidades que tuvo la reestructuración económica de México en la fase previa a la globalización, es decir, en el periodo de sustitución de importaciones? Entre 1960 y 1980, la participación del sector terciario en la estructura económica nacional apenas avanzó de 65 a 65.7%, en tanto que el más dinámico fue el secundario, con un aumento de 22.4 a 27.5%. El modelo de sustitución de importaciones fomentó una mayor participación de las actividades industriales en el PIB nacional, a costa del sector primario. Como se observa, la reestructuración productiva

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

en la fase de sustitución de importaciones fue distinta que en la apertura comercial, porque en la primera el sector más dinámico fue el industrial, mientras que en la segunda fue el terciario.

El desglose del PIB nacional según los grandes rubros de actividad permite profundizar el análisis sobre las características de la reestructuración sectorial ocurrida durante la fase de inserción del país en el mercado global (cuadro 3.2): cuatro de los nueve grandes rubros mejoraron su participación en la estructura productiva total entre 1980 y 2003, siendo comandados, según su crecimiento relativo, por electricidad, gas y agua, seguido por comunicaciones y transportes, servicios financieros; el cuarto fue la industria manufacturera, pero a diferencia de los anteriores, su trayectoria fue de altibajos. Con ello, los tres primeros fueron los grandes ganadores y su aportación conjunta en la generación del PIB total subió de 20.9% en 1980 a 26.9% en 2003.

En el polo opuesto, las actividades con menor crecimiento relativo fueron la construcción, la agropecuaria y la de servicios comunales, sociales y personales. Llama la atención que aquí aparezca la construcción, la cual figuró entre los rubros con mejor desempeño en algunas etapas expansionistas, pero también fue el más afectado en las tres etapas recesivas. Esto significa que las caídas absolutas de este gran rubro en años de crisis fueron de mucha mayor cuantía con respecto a los montos recuperativos en periodos de prosperidad. La participación en el PIB total de los grandes rubros, agropecuario, construcción y servicios, se contrajo de 34.8% en 1980 a 30.6% en 2003.

La industria manufacturera no participó en la reestructuración sectorial, pero observó un notable cambio en el destino de su producción. En 1980, de sus ventas totales, apenas 4% se exportó y 96% se orientó al consumo interno, mientras que en 2003 se exportó 45 y 55% lo consumió el mercado nacional. Esta modificación en el destino de la producción se tradujo en un significativo aumento en el coeficiente de apertura comercial (porcentaje de las exportaciones e importaciones con respecto al PIB total): en 1980 este indicador era de 20%, pero en 2003 llegó a 67%. Las exportaciones crecieron de manera importante, al orden de 9.3% anual, pero las importaciones también lo hicieron y en una magnitud más elevada (14%), aspecto que se tradujo en un modelo de exportación de bienes manufacturados con uso intensivo de insumos importados. La apertura comercial incentivó la exportación de las empresas trasnacionales localizadas en el país, pero debilitó las cadenas productivas de las manufacturas nacionales.

Un último aspecto a destacar es el referente a la elasticidad de cambio en el PIB de los sectores y grandes rubros (cuadro A-3.2 del Anexo estadís-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 3.2. Producto interno bruto por sector y gran rubro, 1980-2003

	Valores absolutos				*Porcentajes verticales*				*Elasticidad*	
Sector y gran rubro	*1980*	*1988*	*1998*	*2003*	*1980*	*1988*	*1998*	*2003*	β	r^2
Total	891 085	958 230	1 334 586	1 507 450	100.0	100.0	100.0	100.0	1.00	
Sector										
Primario	60 476	65 980	79 439	88 196	6.8	6.9	6.0	5.9	0.57	0.95
Secundario	244 816	252 905	382 908	409 408	27.5	26.4	28.7	27.2	1.07	0.98
Terciario	585 793	639 344	872 240	1 009 846	65.7	66.7	65.4	67.0	1.01	0.99
Gran rubro										
I. Agropecuario, silvicultura y pesca	60 476	65 980	79 439	88 196	6.8	6.9	6.0	5.9	0.57	0.95
II. Minería	12 453	15 134	18 824	20 208	1.4	1.6	1.4	1.3	0.67	0.94
III. Industria manufacturera	169 895	178 416	284 643	299 157	19.1	18.6	21.3	19.8	1.16	0.92
IV. Construcción	52 046	43 240	57 461	62 561	5.8	4.5	4.3	4.2	0.65	0.97
V. Electricidad, gas y agua	10 421	16 114	21 979	27 482	1.2	1.7	1.6	1.8	1.46	0.93
VI. Comercio, restaurantes y hoteles	211 762	202 530	278 161	322 732	23.8	21.1	20.8	21.4	0.93	0.96
VII. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	81 217	87 505	140 716	183 591	9.1	9.1	10.5	12.2	1.68	0.81
VIII. Servicios financieros, seguros e inmuebles	94 738	122 746	173 075	208 823	10.6	12.8	13.0	13.9	1.30	0.94
IX. Servicios comunales, sociales y personales	198 076	226 562	280 288	294 701	22.2	23.6	21.0	19.5	0.60	0.95

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tico). El coeficiente de la elasticidad (β) mide el incremento porcentual de la actividad en cuestión ante un cambio en 1% del PIB total (crecimiento o decrecimiento). La r^2 es el coeficiente de determinación ajustado, que indica el grado de sincronización en las fluctuaciones entre el PIB total y el de la actividad en cuestión.[3]

El coeficiente β de todas las grandes divisiones fue congruente con su cambio participativo en la estructura económica nacional entre 1980 y 2003, de tal manera que los cuatro grandes rubros ganadores tuvieron un valor mayor que uno, y con valores desde 1.16 para la industria manufacturera hasta 1.68 para comunicaciones y transportes. En contraparte, los cinco restantes registraron una pendiente inferior a uno, siendo el de menor cuantía el rubro agropecuario y de servicios comunales, sociales y personales.

Por lo que respecta al coeficiente de determinación ajustado, los grandes rubros con el valor mayor fueron construcción y comercio, lo que indica que estas actividades tuvieron las fluctuaciones más parecidas con respecto al conjunto de la economía nacional, tal como se había delineado en el apartado anterior que describió los ciclos de mediano plazo. En otras palabras, estos grandes rubros se situaron como el termómetro más fidedigno de los ciclos de la economía nacional en el periodo de estudio.

Una vez analizados los ciclos económicos del país ocurridos en el periodo 1980-2007 y el comportamiento por sectores en dicho periodo, a continuación se estudiará la distribución territorial del PIB nacional en el lustro de 1998 a 2003, el cual corresponde en forma parcial a los ciclos de expansión, recesión y expansión ocurridos entre 1995 y 2007 que se muestran en el cuadro 3.1. Interesa determinar la forma diferencial en que repercuten esas fluctuaciones dentro de la economía de las principales ciudades del país.

ESTRUCTURA Y DINÁMICA ECONÓMICA EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DEL PAÍS

La actividad económica presenta un triple proceso de concentración: *i*] en pocas firmas o unidades productivas (concentración técnica), generalmente de gran tamaño y que se sustentan por el aprovechamiento de economías

[3] La elasticidad-ingreso para cada gran rubro se calculó con un ejercicio de regresión $Y = aX + b$, en donde Y es el logaritmo del PIB del gran rubro en cuestión, X es el PIB total nacional y a es la elasticidad (Trejo, 1973). El ejercicio utilizó la serie de tiempo de 1980 a 2003 con datos anuales.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de escala en el proceso productivo (Sylos, 1962); *ii*] en pocos sectores de actividad (concentración sectorial), debido al aprovechamiento de ventajas comparativas, y *iii*] en pocos puntos del territorio (concentración espacial), generalmente zonas urbanas, y que se explica por la consecución de economías de aglomeración. Para los propósitos de este capítulo, a continuación se estudian las características de la concentración espacial en México, la última de los procesos anteriores, en el periodo de 1998 a 2003 para las 70 ciudades más pobladas del país, las cuales contaban con una población de mas de 100 000 habitantes en 2000.

Niveles de concentración económica

En 1998 el PIB total del país se ubicó en 1.3 billones de pesos. Desde la perspectiva sectorial, 65.4% era producido por el sector terciario, 28.7% por el secundario y el 6% restante por el primario; en el ámbito espacial, las 70 ciudades concentraron 83.5% y en las 15 con mayor producción se generó 60.1%. Para 2003 el PIB nacional avanzó a 1.5 billones de pesos. El sector terciario concentró 67%, mientras que los sectores secundario y primario retrocedieron a 27.2 y 5.9%, respectivamente; por su parte, las 70 ciudades elevaron marginalmente su concentración a 83.6%, igual situación en las 15 con mayor producción, cuya participación pasó a 60.4% (cuadro 3.3). Se concluye que entre 1998 y 2003 el país avanzó en su proceso de terciarización, al tiempo que las principales ciudades del país elevaron ligeramente su concentración económica.

La ciudad de México es la urbe más poblada del país y también la de mayor generación de riqueza. En 2003 produjo 29% del PIB total nacional, tras haber perdido casi un punto porcentual con respecto a su aportación de 1998; en otras palabras, el ritmo de crecimiento económico de esta macrourbe fue inferior al registrado por el país en su conjunto. La segunda metrópoli mexicana más importante, según su PIB, es Monterrey, la cual consiguió en 2003 un valor de casi 100 000 millones de pesos, al tiempo que su TCPA entre 1998 y 2003 fue más relevante en relación con el del país, elevando su participación de 6.2 a 6.6%. La zona metropolitana de Guadalajara, por su parte, es la segunda ciudad más importante según su población, pero la tercera por magnitud económica; para 2003 su PIB representó casi 5% del total nacional, y su crecimiento relativo en el quinquenio de 1998 a 2003 estuvo por abajo del registrado por el

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 3.3. Ciudades con mayor PIB, 1998 y 2003

1998			*2003*		
Ciudad	*PIB**	*%*	*Ciudad*	*PIB**	*%*
México	1 334 586	100.0	México	1 507 450	100.0
70 ciudades	1 114 953	83.5	70 ciudades	1 260 096	83.6
15 ciudades	802 410	60.1	15 ciudades	909 872	60.4
ZM de la Ciudad de México	402 232	30.1	ZM de la Ciudad de México	437 371	29.0
ZM de Monterrey	83 330	6.2	ZM de Monterrey	99 273	6.6
ZM de Guadalajara	64 839	4.9	ZM de Guadalajara	72 488	4.8
ZM de Puebla	34 244	2.6	ZM de Puebla	39 871	2.6
ZM de Ciudad Juárez	26 188	2.0	ZM de León	29 643	2.0
ZM de Toluca	24 378	1.8	ZM de Toluca	29 161	1.9
ZM de León	24 058	1.8	ZM de Ciudad Juárez	28 325	1.9
ZM de Tijuana	23 090	1.7	ZM de Tijuana	27 848	1.8
ZM de Torreón	20 640	1.5	ZM de Torreón	25 764	1.7
ZM de Chihuahua	18 301	1.4	ZM de Chihuahua	23 350	1.5
ZM de San Luis Potosí	16 961	1.3	ZM de Querétaro	20 935	1.4
ZM de Querétaro	16 794	1.3	ZM de Saltillo	20 118	1.3
ZM de Saltillo	16 705	1.3	ZM de San Luis Potosí	19 748	1.3
ZM de Hermosillo	15 515	1.2	ZM de Mérida	18 096	1.2
ZM de Mérida	15 134	1.1	ZM de Aguascalientes	17 881	1.2

Fuente: cuadros A-3.1 y A-3.2 del Anexo estadístico.

país.[1] De esta manera, el PIB de la ciudad de México en 2003 era 2.5 veces mayor con respecto al de Monterrey y Guadalajara juntas, además de que su monto era equivalente al de las 12 ciudades siguientes, según su producción total.

Entre las 15 ciudades con mayor PIB sólo Hermosillo abandonó el listado en 2003, dejando su lugar a Aguascalientes. De las 14 restantes, ocho ocuparon la misma posición en ambos años, cuatro mejoraron su lugar (sobresaliendo León con una ganancia de dos puestos) y dos retrocedieron (Ciudad Juárez y San Luis Potosí). Desde el punto de vista de su aportación al PIB nacional, ocho registraron un avance participativo, tres retrocedieron (ciudad de México, Guadalajara y Ciudad Juárez), en tanto que tres con-

[1] En este documento se adopta la delimitación de zonas metropolitanas utilizada por Gustavo Garza en el capítulo 1 del presente volumen.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

servaron su misma concentración (Puebla, San Luis Potosí y Saltillo), esto es, su crecimiento relativo fue muy cercano al del país en su conjunto.

Para conocer la distribución regional del PIB, las 70 ciudades del estudio se agruparon en cinco regiones: Frontera Norte, Norte, Occidente, Centro y Sur-Sureste.[5] La región con mayor número de ciudades es Frontera Norte con 22, seguida por la Sur-Sureste con 19, la Occidente con 11 y con nueve cada una la Norte y la Centro.

El subsistema urbano de la región Centro es el más importante del país, ya que concentró 36.9% del PIB nacional en 2003. El siguiente en importancia está en la Frontera Norte, con una contribución de 21.9%, seguido por el de la Occidente con 10.9%. En cuarto lugar se ubicó el de la región Sur-Sureste, con una contribución de 9.6%, mientras que el de la región Norte se ubicó en último lugar con 4.2%. En las tres regiones con mayor generación de riqueza se ubican las 12 primeras zonas metropolitanas según el PIB total en 2003 (cuadro 3.3).

La evolución participativa de los subsistemas regionales en el PIB nacional entre 1998 y 2003 fue un tanto diferencial, puesto que los de la Frontera Norte y del Occidente mejoraron su contribución, el de la Norte mantuvo su peso y los del Centro y Sur-Sureste redujeron su aportación.

Estructura económica

En México, como en prácticamente todos los países del orbe, el sistema urbano nacional se caracteriza por la coexistencia de ciudades que contienen una estructura económica concentrada en una o pocas actividades y otras con una estructura económica diversificada, en donde las actividades aportan una magnitud más homogénea al producto total local. Para conocer el tipo de estructura económica de las principales ciudades del país, en 2003 se aplicó el índice de diversificación relativa (IDR).[6]

[5] Las regiones se delimitaron con la unión de entidades federativas: Frontera Norte: Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas; Norte: Baja California Sur, Durango, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas; Occidente: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán; Centro: Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala; Sur-Sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

[6] El IDR para cada ciudad se obtiene con la fórmula $IDR_i = 1 / \Sigma_j |S_{ij} - S_i|$, donde S_{ij} es la participación del gran rubro j en el PIB total de la ciudad i, y S_i es la participación

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En general, las ciudades diversificadas tenían un mayor tamaño poblacional con respecto a aquéllas con una estructura económica concentrada (cuadro 3.4), lo que vislumbra una asociación entre tamaño de la ciudad y tipo de estructura económica. Al analizar con más detalle el cambio en el IDR conforme aumenta el tamaño de población se tiene que el mayor avance en la diversificación productiva se encuentra en el rango de entre 250 000 y 499 000 habitantes, lo que significa que el cuarto de millón de habitantes es el umbral a vencer por parte de las ciudades mexicanas para empezar un proceso de diversificación en su estructura productiva, o de aprovechamiento de economías de urbanización. Asimismo, la diversificación se frena conforme se incrementa el tamaño de la población y, sobre todo, cuando se llega al millón de habitantes, por lo que con ese monto poblacional ya se han desarrollado con plenitud las economías de urbanización, iniciándose una reconcentración relativa en la estructura económica, gracias a las economías de localización y de alcance.

Como se observa en el cuadro 3.4, entre las ciudades más diversificadas figuran las cuatro principales metrópolis del país (México, Guadalajara, Monterrey y Puebla), así como urbes que combinan su producción industrial con actividades del sector terciario (Irapuato, Celaya, Mazatlán y Ciudad Juárez), y zonas industriales y capitales de estado (Cuernavaca, Durango, Hermosillo y Aguascalientes). Por su parte, entre las ciudades más concentradas aparecían puertos turísticos (Cancún y Puerto Vallarta), urbes petroleras (Salamanca y Ciudad del Carmen) y nodos industriales (Monclova, Orizaba y Saltillo).

Al calcular el IDR promedio para cada región, según el valor de sus zonas urbanas, se tiene que la Centro era el territorio con las ciudades que presentan mayor diversificación sectorial, seguida por la región Occidente. En el polo opuesto, las ciudades de la región Sur-Sureste son, en promedio, las de menor diversificación productiva.

De esta manera, las regiones con mayor diversificación promedio en la estructura económica de sus zonas urbanas eran la Centro y Occidente, sedes de las dos metrópolis más pobladas del país, lo que plantearía, hipotéticamente, la existencia de efectos difusores desde estas aglomeraciones hacia sus áreas urbanas subsidiarias, efectos que les permitirían contener una estructura económica diversificada, lo cual va en contra de los hallaz-

---

de ese gran rubro en el PIB total nacional. A mayor valor del IDR hay una estructura económica más diversificada.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 3.4. Ciudades más diversificadas y concentradas, 2003

Diversificadas			*Concentradas*		
Ciudad	*IDR*	*Rango pob.*	*Ciudad*	*IDR*	*Rango pob.*
ZM de Monterrey	6.196	3	Tapachula	1.744	56
ZM de la Ciudad de México	5.617	1	San Cristóbal de las Casas	1.723	64
ZM de Guadalajara	5.040	2	ZM de Morelia	1.720	22
ZM de Torreón	5.008	9	ZM de Delicias	1.701	60
ZM de Cuernavaca	4.884	21	San Luis Rio Colorado	1.648	66
ZM de Cuautla	4.738	44	ZM de Monclova	1.611	45
ZM de Durango	4.543	30	Salamanca	1.582	63
ZM de Irapuato	4.438	32	ZM de Orizaba	1.566	43
ZM de Hermosillo	4.427	20	ZM de Puerto Vallarta	1.493	46
ZM de Celaya	4.370	29	ZM de Cancún	1.466	27
ZM de Mazatlán	4.335	37	ZM de Tuxtla Gutiérrez	1.382	26
ZM de San Luis Potosí	4.028	10	Chetumal	1.376	67
ZM de Aguascalientes	3.947	14	ZM de Campeche	1.333	53
ZM de Ciudad Juárez	3.929	8	ZM de Saltillo	1.274	17
ZM de Puebla	3.811	4	Ciudad del Carmen	0.874	62

Fuente: cálculos elaborados con información del cuadro A-3.2 del Anexo estadístico.

gos empíricos en otras latitudes del planeta, en donde existe una asociación entre regiones policéntricas, efectos difusores y especialización económica en las ciudades subsidiarias a las grandes urbes (Champion, 2001; Geyer y Kontuly, 1993; Meltzer, 1984).

El análisis precedente se ha centrado en el tipo de estructura económica de las ciudades mexicanas en 2003, concentrada o diversificada, y su relación respecto de su posición geográfica y tamaño. A continuación se extiende el análisis para una mayor comprensión de la pregunta: ¿en qué actividad económica se especializan las ciudades mexicanas?

Especialización productiva

La ciudad no es una economía autosuficiente, por lo que exporta mercancías que le permiten tener divisas para sufragar la adquisición de bienes y servicios importados. Conforme aumenta de tamaño, su estructura económica es más diversificada, eliminando importaciones y dependiendo cada

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

vez más del comportamiento del mercado local, aunque las exportaciones siempre están presentes. Cuando las importaciones rebasan a las exportaciones, el déficit en la balanza comercial es compensado ya sea con un excedente financiero o con mayor gasto público en relación con la captación de impuestos. Si una ciudad no logra equilibrar su balanza comercial y presenta un déficit crónico, entonces su posibilidad de crecimiento es limitada, al depender de la transferencia de capitales privados y públicos; la imposibilidad de crecimiento se traduce en falta de oportunidades de empleo y alto potencial de emigración por parte de la población (Armstrong y Taylor, 2000: 20-27).

De acuerdo con la teoría de la base económica, la estructura productiva de una ciudad se divide en el sector básico, o de exportación, y el sector no básico, o de atención al mercado interno (McCann, 2001: 139-142). El tipo de actividades que forman al sector básico depende de las ventajas que ofrece la ciudad para su localización (economías de urbanización, de localización y de alcance), en tanto que la evolución de éstas se determina por la demanda de los mercados externos a la ciudad.

La forma más frecuente en la literatura especializada de estimar indirectamente las actividades que integran el sector básico de una ciudad es con el uso del índice de especialización relativa (IER). Pero la especialización también se puede estudiar en términos absolutos, por medio del índice de especialización absoluta (IEA), la forma más sencilla de medir la especialización.[7]

De esta manera, el estudio de las actividades especializadas en las zonas urbanas se puede llevar a cabo a partir del uso del IEA o del IER, pero las conclusiones no necesariamente son las mismas.

Según el IEA, 60 de las 70 principales ciudades del país tenían una especialización absoluta en industria, comercio o servicios, siendo éstas las actividades económicas generalmente más representativas en la estructura económica del sistema urbano nacional. De las 10 ciudades restantes, cinco se especializaban en servicios financieros, cuatro en transporte y una en minería (cuadro 3.5).

Las 34 ciudades con especialización absoluta en industria o servicios tenían en promedio una estructura económica mucho más diversificada,

[7] El IEA se obtiene con la fórmula $IEA_i = Max_j (S_{ij})$. Por su parte, el IER tiene la siguiente fórmula: $IER_{ij} = (S_{ij} / S_{ji})$. S_{ij} tiene el mismo significado que para el IDR, mientras que S_{ji} es el PIB total de la ciudad *i*. Si el IER es mayor de uno, entonces la ciudad *i* se especializa en esa actividad *j* (Duranton y Puga, 2000).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mientras que las especializadas en comercio consiguieron un IDR promedio cercano al total de las 70 ciudades. Esto significa que las ciudades del país con mayor grado de diversificación tenían una estructura económica con dominio absoluto de la industria o los servicios. En el polo opuesto, las 10 urbes no especializadas en industria, comercio o servicios tenían estructuras económicas con bajo margen de diversificación. Cabría, entonces, la hipótesis de que la localización de la industria manufacturera, el comercio y los servicios privados en el sistema urbano nacional responde más al aprovechamiento de economías de urbanización y de alcance, en tanto que la distribución territorial de los otros seis grandes rubros se explica mayoritariamente por el uso de economías de localización.

El tamaño preponderante de las ciudades según su especialización absoluta permite prefigurar el patrón siguiente: *i*] las áreas urbanas con un tamaño de 100 000 a 250 000 habitantes se especializan preferentemente en comercio; *ii*] de 250 000 a 500 000, la especialización se combina entre comercio y servicios, y *iii*] de más de 500 000 habitantes, la industria irrumpe como la actividad dominante, desplazando a las del sector terciario. Este comportamiento coincide en términos generales con la relación entre eficiencia económica y tamaño de la ciudad, analizado para las ciudades mexicanas por Salazar (1984) y Sobrino (2003: 331-344). Lo mismo ocurre con el modelo general sobre la asociación positiva entre tamaño de la ciudad, eficiencia económica y cambio en la estructura económica local dominante (Richardson, 1973).[8]

Las regiones Frontera Norte, Occidente y Centro son los espacios del territorio nacional más representativos con ciudades especializadas en industria. Dichas regiones son sede de las tres principales metrópolis del país, lo que establece una posible explicación de efectos difusores desde estos nodos hacia el resto del subsistema regional. Pero tal difusión puede sostenerse para la región Centro, dada su superficie y niveles de conectividad, aunque no tanto para la Frontera Norte, en donde el factor limítrofe con Estados Unidos ha condicionado su vocación industrial, elemento que se inició con la puesta en marcha, en la década de los sesenta, del Programa Nacional Fronterizo y que se fortaleció con el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos en los noventa (Dávila, 2004; González y Barajas, 2004).

[8] El modelo general de tamaño de la ciudad y eficiencia económica establece que en las ciudades de mayor tamaño la productividad más alta se alcanza en los servicios financieros y servicios al productor, desplazando a la industria manufacturera.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 3.5. Número de ciudades especializadas por gran rubro, 2003

Gran rubro	*Total*	*IDR promedio*	*Tamaño representativo (en miles)*	*Región representativa*
	Especialización absoluta			
Total	70	2.782		
II. Minería	1	0.874	100-249	Sur Sureste
III. Industria manufacturera	17	3.259	+500	Frontera Norte y Occidente
VI. Comercio, restaurantes y hoteles	26	2.691	100-499	Frontera Norte y Sur-Sureste
VII. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4	2.159	100-249	Norte
VIII. Servicios financieros, seguros e inmuebles	5	1.767	500-1000	Sur-Sureste
IX. Servicios comunales, sociales y personales	17	3.003	250-499	Norte y Centro
	Especialización relativa			
Total	236	2.782		
I. Agropecuario, silvicultura y pesca	15	2.663	100-499	Frontera Norte y Occidente
II. Minería	4	2.414	250-499	Frontera Norte y Sur-Sureste
III. Industria manufacturera	25	3.309	+500	Frontera Norte y Centro
IV. Construcción	36	2.950	250-499	Occidente
V. Electricidad, gas y agua	21	2.430	500-999	Norte y Sur-Sureste
VI. Comercio, restaurantes y hoteles	34	2.824	Millonarias	Frontera Norte
VII. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	37	2.813	100-249	Norte
VIII. Servicios financieros, seguros e inmuebles	37	2.392	250-499	Sur-Sureste
IX. Servicios comunales, sociales y personales	27	4.056	Millonarias	Centro

Fuente: cálculos elaborados con información del cuadro A-3.2 del Anexo estadístico.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Los subsistemas urbanos de las regiones Frontera Norte y Occidente se complementaban con áreas urbanas especializadas en comercio, mientras que la región Centro lo hacía con ciudades de servicios; la región Norte sólo dominó en ciudades especializadas en servicios, en tanto que la Sur-Sureste contuvo a las urbes con especialización absoluta basada más en economías de localización (la minera, las de transporte y las de servicios financieros).

El análisis de los resultados de la especialización relativa muestra lo siguiente: por principio de cuentas, el número promedio de grandes rubros en los que se especializaba cada ciudad fue de 3.4 (aquéllas con un IER mayor a uno), entre los casos extremos estaban La Paz, especializada en seis actividades, y Nuevo Laredo y Ciudad del Carmen, con especialización relativa en una sola actividad.

Construcción, comercio, transporte y servicios financieros absorbieron el mayor número de ciudades especializadas en ellos, lo que significa que la localización de dichas actividades ocurre fundamentalmente en ciudades con más de 100 000 habitantes. En el polo opuesto, sólo cuatro ciudades se especializaban en minería y 15 en actividades agropecuarias, al ser actividades típicamente no urbanas.

El gran rubro de electricidad, gas y agua consiguió el mayor número de ciudades con especialización relativa máxima, con 14 en dicha actividad. Eran ciudades con un tamaño preponderante de entre 500 000 y 999 000 habitantes, ubicadas preferentemente en las regiones Norte y Sur-Sureste. Estas urbes explotan recursos naturales de su entorno para la generación de energía o también para la extracción del vital líquido, por lo que existe una asociación entre especialización relativa con aprovechamiento de economías de localización.

La construcción fue el siguiente gran rubro con el mayor número de ciudades con máxima especialización relativa. El tamaño promedio de estas áreas urbanas fue de entre 250 000 y 499 000 habitantes, concentradas preferentemente en la región Occidente. Como se mencionó antes, la evolución de esta actividad está relacionada con el ciclo económico general y, en particular, con el de la inversión pública. Llama la atención que de las 13 ciudades con especialización máxima en este gran rubro, ocho son capitales de estado y tres pertenecen al estado de Guanajuato, por lo que se puede suponer que la importancia relativa de esta actividad en esos núcleos urbanos responde a su condición político-administrativa, que le permite concentrar las acciones de inversión pública federal y estatal, así como el

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

beneficio disperso de un ciclo expansivo en la obra pública por parte del gobierno del estado de Guanajuato.

Por lo que respecta a los grandes rubros que concentraron a 60 de las 70 ciudades según su especialización absoluta (industria, comercio y servicios), su presencia disminuye sensiblemente de acuerdo con su especialización relativa, al agrupar a 19, pero no se invalidan las conclusiones previas sino que se fortalecen: por un lado, el patrón preponderante que exhiben las urbes especializadas en industria —absoluta o relativa— es similar, es decir, son de un tamaño de más de 500 000 habitantes, ubicadas en las regiones Frontera Norte y Centro; por otro lado, el tamaño de las especializadas en comercio y servicios difiere del análisis según especialización absoluta, estableciendo que la estructura económica ampliamente diversificada de las grandes ciudades del país se caracteriza por un mayor peso absoluto de la industria, pero relativo en el caso del comercio y los servicios, actividades que en este tamaño poblacional alcanzan sus mejores niveles de eficiencia, tal y como se sostiene en el modelo de tamaño de la ciudad de Richardson citado con anterioridad. Así, se corrobora nuevamente y de manera integral la relación entre tamaño de la ciudad, actividades especializadas y eficiencia económica.

Un último aspecto a considerar se refiere a las ocho localidades con especialización relativa máxima en el rubro agropecuario. Su tamaño preponderante corresponde al mínimo aquí utilizado (100 000 habitantes), por lo que se concluye que dicha especialización es producto tanto de la falta de generación de economías de urbanización, dado su tamaño poblacional, como del aprovechamiento de recursos naturales en su proximidad para la producción agrícola (Los Mochis, Ciudad Obregón, Cuautla, Uruapan, Zamora y San Luis Río Colorado) o pesquera (Ensenada y Guaymas). La gran debilidad que ostentan estas ciudades es la carencia de un procesamiento ulterior de estos bienes agropecuarios, es decir, su insuficiente agroindustrialización.

Crecimiento económico local

El incremento en el volumen producido de bienes y servicios en una ciudad obedece a la localización de nuevas firmas, la expansión de las existentes, la posición de dicha ciudad en el sistema urbano nacional y las características de su estructura económica (Blair, 1995: 116). En otras palabras,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

el crecimiento económico local depende de *qué* produce una ciudad (estructura económica), *dónde se ubica* (distribución territorial), *cómo* produce (combinación de factores en el proceso productivo) y *cuánto* produce (comportamiento de la demanda).

Entre 1998 y 2003, el PIB total nacional creció de 1.3 a 1.5 billones de pesos (a precios constantes de 1993), con una TCPA de 2.5%. Este quinquenio cubre las etapas expansivas de 1995 a 2000 y de 2001 a 2007, así como la recesiva de 2000 a 2001 (cuadro 3.1). Debido a la etapa intermedia de recesión, el dinamismo promedio del lustro fue inferior con respecto a las dos etapas expansivas en las que se ubica, cuyos ritmos de crecimiento fueron de 5.4 y 2.8%, respectivamente.

La tasa de crecimiento de los grandes rubros durante este lustro permite concluir que cuatro acusaron un ritmo superior al conjunto nacional (transporte, electricidad, servicios financieros y comercio), mientras que los otros cinco crecieron menos. Anteriormente, se mencionó que la industria manufacturera y los servicios sociales y personales participaron de manera relevante en la estructura económica de las principales ciudades del país, puesto que 34 de 70 tenían una especialización absoluta en alguna de ellas. Por tanto, la etapa recesiva de 2000 a 2001 fue particularmente nociva para el devenir económico de las principales ciudades del país.

A partir de la evolución económica que registraron las ciudades estudiadas entre 1988 y 2003, se tiene que 35 tuvieron una tasa mayor al 2.5% del país, ciudades *ganadoras* dentro de la marcha de la economía nacional. Por otro lado, 22 ciudades registraron un ritmo de crecimiento entre 0 y 2.4%, conformando el grupo de ciudades *perdedoras,* y las 13 restantes manifestaron un decremento absoluto en su PIB, integrando el segmento de las ciudades *deprimidas* (cuadro 3.6).

La información del cuadro 3.6 no permite tener una conclusión definitiva sobre la relación entre crecimiento económico y tamaño de ciudad, puesto que la más dinámica ocupaba la posición 53 según su población en 2005, mientras que la de mayor decrecimiento relativo se ubicaba en el puesto 56. Sin embargo, al obtener el tamaño promedio de los tres conjuntos de ciudades se obtiene que las ciudades ganadoras eran de mayor tamaño poblacional con respecto a las perdedoras y éstas a su vez tenían más habitantes que las deprimidas: las ciudades ganadoras tuvieron preferentemente un tamaño de más de 500 000 habitantes; las zonas urbanas con un tamaño entre 250 000 y 499 000 habitantes se ubicaron predominantemente en los grupos de perdedoras y deprimidas, y las áreas urbanas de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 3.6. Principales ciudades según crecimiento económico, 1998-2003

Ciudad	*TCPA*[1]	*Crecimiento absoluto*[2]	*Rango de población*	*IDR*[3]
México	2.47	172 864		
Principales ciudades	2.48	145 144		2.782
		Ciudades ganadoras		
ZM de Campeche	10.50	1 010	53	1.333
ZM de Delicias	7.35	928	60	1.701
ZM de Tampico	6.88	4 163	19	3.019
Chilpancingo	6.23	564	61	2.083
ZM de Tlaxcala	5.64	584	51	2.658
Iguala	5.56	317	70	2.305
La Paz	5.44	877	58	2.275
		Ciudades perdedoras		
ZM de Poza Rica	1.38	256	34	1.877
ZM de Ciudad Obregón	1.14	338	40	3.387
ZM de Orizaba	1.12	236	43	1.566
Ciudad Valles	1.11	82	69	2.140
ZM de Oaxaca	0.71	243	35	2.025
ZM de Villahermosa	0.57	284	28	2.034
ZM de Mazatlán	0.14	39	37	4.335
		Ciudades deprimidas		
ZM de Uruapan	-2.21	-254	48	2.261
ZM de Zamora	-2.27	-237	55	2.146
ZM de Córdoba	-2.72	-585	52	2.663
ZM de Monclova	-2.78	-900	45	1.611
ZM de Puerto Vallarta	-3.28	-876	46	1.493

[1] Tasa de crecimiento promedio anual.
[2] En millones de pesos de 1993.
[3] Índice de diversificación relativa.
Fuente: cálculos elaborados con información de los cuadros A-3.1 y A-3.2 del Anexo estadístico.

100 000 a 249 000 habitantes se posicionaron con mayor atingencia en el conjunto de ciudades deprimidas. Al mismo tiempo, las urbes ganadoras tenían una estructura económica promedio más diversificada, en tanto que la de las deprimidas era más especializada.

Este dinamismo diferencial pudo muy bien estar asociado al incremento poblacional, propiciando un aumento en el consumo local y en las im-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

portaciones de bienes y servicios, que a su vez orillaron a un incremento en las exportaciones, mayor inversión sobre el ahorro o un gasto público más elevado con respecto a la recaudación impositiva.

Para establecer la posible relación entre crecimiento económico y dinámica poblacional se utilizó un índice de cambio en la eficiencia económica (CEE), el cual mide el cambio porcentual en el tiempo del producto por habitante.[9] Los resultados del CEE permiten concluir lo siguiente: *i*] las ciudades entre 500 000 y 999 000 habitantes estuvieron ubicadas preferentemente entre las de mayor cambio de eficiencia económica; *ii*] las metrópolis de más de un millón de habitantes se concentraron entre las de segundo mejor cambio porcentual en el PIB por habitante; *iii*] las intermedias entre 250 000 y 499 000 se ubicaron entre las de mayor pérdida en su eficiencia, y *iv*] las intermedias menores, de 100 000 a 249 000 habitantes, lo hicieron mayoritariamente entre aquéllas con pérdida en su PIB por habitante.

De esta manera, las ciudades con mayor crecimiento económico en el lustro de 1998 a 2003 fueron las más grandes dentro del rubro de ciudades intermedias (500 000 a 999 000 habitantes), y lograron, al mismo tiempo, el mayor avance en PIB por habitante. En un segundo plano se ubicaron las de más de un millón de personas, tanto por tasa de crecimiento del producto como por aumento porcentual en su eficiencia económica. En el polo opuesto, las ciudades perdedoras se caracterizaron por tener un tamaño de 250 000 a 499 000 habitantes, mientras que las ciudades deprimidas contaron preferentemente con una población de entre 100 000 y 499 000 habitantes; las ciudades perdedoras y deprimidas acusaron una merma en su PIB por habitante.

Sobre la relación entre crecimiento económico y estructura productiva existen en la literatura especializada posiciones divididas y amparadas en fundamentos teóricos o hallazgos empíricos. Por un lado, hay autores que sostienen que las ciudades diversificadas son más proclives a disfrutar un crecimiento económico estable, puesto que el ciclo recesivo de alguna actividad se compensa con el expansivo de otra (Glaeser *et al*, 1992; Goodall, 1972: 262-283), mientras que otros resaltan la importancia de una estructura especializada para el crecimiento económico local, por el aprovechamiento de economías de localización y la confor-

[9] El CEE tiene la siguiente fórmula: $CEE_i = (((PIB_{i1}/Pob_{i1})/(PIB_{i0}/Pob_{i0}))-1)*100$, en donde CEE_i es el cambio en la eficiencia económica de la ciudad *i* entre el tiempo 0 y 1 (en este caso 1998 y 2003); PIB_i es el PIB de la ciudad *i*, y Pob_i es la población de la misma ciudad *i*.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mación de un *cluster* de actividades (Henderson, Kuncoro y Turner, 1995; Porter, 1996).

En el periodo de estudio de 1998 a 2003 no se puede tener una conclusión contundente sobre la relación entre crecimiento económico local y tipo de estructura productiva: las ciudades ganadoras tenían, indistintamente, una estructura diversificada o especializada; las ciudades perdedoras tenían predominantemente una estructura diversificada, y las deprimidas una estructura especializada.

Otro aspecto relevante consiste en que la posición ganadora, perdedora o deprimida de una ciudad fue independiente de su crecimiento observado por grandes rubros. Para el contexto nacional, 74.5% del aumento total en el PIB entre 1998 y 2003 fue aportado por los cuatro grandes rubros con mayor dinamismo (V, VI, VII y VIII) y el 25.5% restante por los otros cinco menos dinámicos (I, II, III, IV y IX). En el ámbito urbano, en 40 de las 70 ciudades de estudio su crecimiento económico estuvo sustentado en los cuatro grandes rubros más dinámicos en el ámbito nacional. Sin embargo, la distribución porcentual de estas 40 urbes según su posición ganadora, perdedora o deprimida fue estocástica, lo que significa que la alineación en el crecimiento sectorial local con respecto al registrado en el país en su conjunto ocurrió tanto en ciudades ganadoras como perdedoras y deprimidas. En el polo contrario, las ciudades que lograron su mayor crecimiento en grandes rubros menos dinámicos del contexto nacional observaron un posicionamiento ganador, perdedor o deprimido.

Por último, la relación entre crecimiento económico local y su posición geográfica regional ofrece los siguientes resultados: *i*] la región Frontera Norte fue la de mejor desempeño económico, puesto que sus ciudades fueron mayoritariamente ganadoras; *ii*] la siguiente región fue la Centro, cuyo subsistema urbano obtuvo preferentemente una posición ganadora, pero también perdedora; *iii*] en tercer lugar se ubicó la región Occidente, pero con la especificidad de que el grueso de sus áreas urbanas fueron ganadoras tipo I o deprimidas, por lo que en este territorio se registró la mayor heterogeneidad en los ritmos de crecimiento económico local; *iv*] en cuarto lugar apareció la región Norte, con predominio de ciudades perdedoras, y *v*] la región Sur-Sureste fue la de menor desempeño económico de sus zonas urbanas, las cuales se concentraron en una posición deprimida.

El análisis presentado sobre el crecimiento económico de las principales ciudades del país entre 1998 y 2003 permite concluir la existencia de dos procesos de divergencia: por un lado, a mayor número de habitantes mejor

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

desempeño económico; por otro, mientras más elevada es la condición socioeconómica de la región, mejor desempeño económico tiene su subsistema urbano. Estas divergencias propician una ampliación en las brechas de la eficiencia económica local, definidas en términos de tamaño y ubicación geográfica. Desgraciadamente, la política territorial ha sido un tema olvidado en el gobierno federal de México durante los últimos años, por lo que sería necesario que el Estado retomara esta función en aras de coadyuvar a resolver los desequilibrios que frenan al modelo de apertura comercial.

COMPETITIVIDAD URBANA

La competitividad urbana es un concepto controvertido, pues incluso se argumenta que la competencia ocurre sólo entre empresas, por lo que las ciudades no compiten con otras, sino que únicamente operan como espacios de localización de las actividades económicas (Krugman, 1994). Otros autores, en cambio, proclaman la pertinencia del concepto, posición compartida por quien esto escribe, y se concibe la competitividad urbana como la capacidad de las ciudades para atraer inversiones productivas (Lever y Turok, 1999); como el cambio en su posición económica dentro de un sistema urbano nacional o internacional (Begg, 1999), o incluso como la interrelación entre el desempeño económico local y otras manifestaciones sociales, políticas y ambientales de la vida urbana (Boddy, 2002; Potts, 2002; Harding, 2005).

Concepto de competitividad urbana

Una definición más amplia de competitividad urbana alude al grado en el cual una ciudad, en comparación con otras ciudades en competencia, es capaz de atraer inversiones productivas que se traducen en generación de empleos e incremento en los ingresos, al tiempo que acrecienta y consolida sus amenidades culturales, atractivos recreacionales, cohesión social, gobernabilidad y un medio ambiente adecuado para su población residente (Global Urban Competitiveness Project, 2005). Desde la perspectiva estrictamente económica, la competitividad urbana engloba tres momentos para el crecimiento y prosperidad de una ciudad (cuadro 3.7).

En un primer momento, el de la competencia, las ciudades rivalizan por la atracción de inversiones productivas, públicas o privadas, de capital

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 3.7. Momentos de la competitividad urbana

Factores		*Competencia*		*Efectos*
Ventajas competitivas		*Atracción de inversiones*		*Desempeño económico*
Territoriales	Empresariales	Privadas	Públicas	Productividad
Distributivas	Institucionales			Generación de empleo
				Estructura económica local

Fuente: adaptado de Begg, 1999: 802.

nacional o extranjero. Estas inversiones acrecientan el capital fijo de la ciudad y pueden estar orientadas para la construcción de infraestructura y equipamiento (capital fijo social) o para la producción de bienes y servicios (capital fijo privado).

El éxito en la atracción de inversiones está sujeto a una serie de factores, los cuales constituyen el segundo momento de la competitividad urbana y reciben el nombre de ventajas competitivas (Begg, 1999; Healey y Dunham, 1994; Kresl, 1995; Porter, 1996). Las ventajas competitivas se pueden dividir en dos grandes categorías (Turok, 2005): *i*] relacionadas con el tamaño y *ii*] basadas en la calidad.

Las ventajas competitivas relacionadas con el tamaño agrupan los atributos territoriales y distributivos de la ciudad (Sobrino, 2006), que operan según el concepto de economías de aglomeración generadas por la escala, el alcance (*scope*) y la complejidad de la zona urbana. Estas ventajas tienen que ver con atributos de la ciudad, como el mercado de trabajo, acceso a insumos, facilidades de transporte, infraestructura para las comunicaciones y flujos de información e ideas (Malecki, 2002). Las ciudades no requieren una organización particular para ofrecer estas ventajas relacionadas con el tamaño, como tampoco la cooperación entre unidades económicas o entre agentes sociales.

Las ventajas competitivas relacionadas con el tamaño (territoriales y distributivas) actúan según el principio de causación acumulativa y circular (Myrdal, 1962), pero tienen límites impuestos por las deseconomías de aglomeración y el contexto nacional. Las deseconomías de aglomeración aluden al incremento en los precios del suelo y en los costos de producción conforme aumenta el tamaño de la ciudad, propiciando procesos de descentralización territorial de las actividades económicas (Champion, 2001; Papageorgiou y Pines, 1999), llegando incluso a la desindustrialización de la zona urbana (Knox y Agnew, 1998; Massey, 1984). Adicionalmente, el contexto nacional establece el límite máximo de aprovechamiento de economías de aglomeración en el tiempo (Polèse, 2005).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Por su parte, las ventajas competitivas basadas en la calidad, que agrupan las empresariales e institucionales, tienen que ver con la colaboración local entre firmas, la participación de los gobiernos locales en la promoción económica de la ciudad y los acuerdos y la interrelación entre agentes sociales (Sobrino, 2006). Estas ventajas no están definidas por el tamaño poblacional o la importancia económica de la urbe, sino más bien por el ejercicio de prácticas de planeación, acuerdos formales y acciones informales. La creación, mantenimiento y mejora de estas ventajas están en función de la necesaria cooperación entre personas, ámbitos de gobierno y territorios (Arce, Cabrero y Ziccardi, 2005).

El tercer momento de la competitividad urbana es el de los efectos en el desempeño económico de la ciudad y se refieren al aumento en la productividad, la generación de empleo y la ampliación cuantitativa o reestructuración sectorial de la base económica local. Se afirma que uno de los paradigmas de la competitividad urbana es la búsqueda de una estructura económica especializada en actividades con las mayores ventajas absolutas, lo que se puede materializar en la conformación de un *cluster* o distrito industrial (Porter, 2000; Rabelloti, 1997).

El concepto de competitividad ha evolucionado, no obstante lo anterior, de centrarse fundamentalmente en aspectos económicos, como productividad, desregulación y flexibilidad, a interrelacionarse con otras dimensiones de las ciudades, como la cohesión social, la gobernabilidad y el desarrollo sustentable.

Competitividad de las ciudades mexicanas

Existen diversas propuestas empíricas para estudiar el desempeño competitivo de las naciones (CEPAL, 1995; Institute for Management Development, 2007; Porter *et al.*, 2000) o las ciudades (Cabrero, Orihuela y Ziccardi, 2006; Kresl y Singh, 1999; Pengfei, 2007; Sobrino, 2002). Estos ejercicios cuantifican la competitividad mediante variables relacionadas con los momentos del proceso competitivo utilizando diferentes técnicas estadísticas.

Con el propósito de aportar elementos empíricos sobre la condición competitiva de las principales ciudades de México en el periodo de 1998 a 2003, en este capítulo se aplica el procedimiento de Ni Pengfei (2007), adaptándolo a la disponibilidad de información para las ciudades del país. La medición empírica de la competitividad urbana para las principales ciu-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dades de México se realizó con el uso de cinco variables: *i*] logaritmo del PIB total en 2003 (PIB); *ii*] tasa de crecimiento del PIB entre 1998 y 2003 (TCPIB); *iii*] logaritmo del PIB por habitante en 2003 (PIBPLI); *iv*] tasa de ocupación promedio en el periodo (TOP), y *v*] índice de calidad de vida (ICV). Las tres primeras se obtuvieron con la información de los cuadros A-3.1 y A-3.2 del Anexo estadístico. La tasa de ocupación se obtuvo al restar a 100% la tasa de ocupación parcial y desocupación que presenta la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Como índice de calidad de vida se utilizó el índice de marginación urbana elaborado por el Consejo Nacional de Población.

La variable PIB representa la escala de la economía urbana, su participación en el mercado nacional y la potencial creación y aprovechamiento de ventajas competitivas relacionadas con el tamaño. La TCPIB ejemplifica el desempeño potencial para la atracción de inversiones productivas. El PIBPH estima el grado de eficiencia económica de la ciudad. La TOP ilustra el impacto de la atracción de inversiones productivas en el comportamiento del mercado urbano de trabajo. Por último, el ICV interpreta el acceso a satisfactores colectivos por parte de la población residente.

A partir de estas variables para las 70 ciudades del estudio se realizó, en primer lugar, un análisis factorial con el método de componentes principales, técnica multivariada que se utiliza para la reducción y el agrupamiento de variables originales en un nuevo conjunto de componentes que se caracterizan por tener el menor grado de correlación y covarianza entre ellos.[10]

El ejercicio mostró que el primer componente explicaba 55.5% de la varianza total entre ciudades, siendo entonces un estimador apropiado para calificar las ciudades y construir el índice. Los coeficientes para el cálculo de las puntuaciones de cada ciudad, su índice de competitividad (IC), fueron los siguientes: *i*] PIB, 0.370; *ii*] TCPIB, 0.201; *iii*] PIBPLI, 0.361; *iv*] TOC, 0.235; *v*] ICV, 0.284.

El resultado del IC muestra que las ciudades más competitivas del país entre 1998 y 2003 fueron Monterrey, Chihuahua, ciudad de México, Salti-

[10] Las pruebas de adecuación muestral Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) y de Bartlett determinaron que las variables utilizadas son apropiadas para aplicarlas en un ejercicio de componentes principales. La primera dio un valor de 0.698, que supera el mínimo de 0.5 en la prueba de hipótesis, lo que permite aceptar el modelo. La segunda obtuvo 63.1, muy por encima de un mínimo de 18.3 que se debe alcanzar para no rechazar el ejercicio, dado que la matriz de correlaciones es unitaria. La aprobación de estos dos requisitos implica aceptar que el ejercicio de componentes principales es apropiado para construir un índice de competitividad para las principales ciudades de México.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

llo, Ciudad del Carmen, Aguascalientes, Tijuana, Cancún, Torreón y León (cuadro A-3.3 del Anexo estadístico). Entre estas urbes aparecían cinco de más de un millón de habitantes en 2005, cuatro con población entre 500 000 y 999 000 mil habitantes y una entre 100 000 y 249 000. Su posición geográfica era predominantemente en la región Frontera Norte, con cinco casos, seguida muy abajo por la Occidente y la Sur-Sureste, con dos cada una. La especialización absoluta se muestra a favor de la industria manufacturera, con cinco casos, quedando en segundo lugar el comercio, restaurantes y hoteles, con tres, y minería y servicios, con una. De esta manera, las ciudades de la región Norte con población entre 250 000 y 499 000 habitantes estuvieron ausentes en el listado de las 10 más competitivas.

La mejor cuantificación de la realidad competitiva de las ciudades y las naciones no necesariamente está en función del uso de más variables o de herramientas estadísticas más sofisticadas. El ejercicio que se realizó para este documento utilizó cinco variables, pero sus resultados son semejantes a otros elaborados recientemente. El grado de asociación entre los resultados sobre el índice de competitividad por ciudad obtenidos aquí y los presentados por Cabrero, Orihuela y Ziccardi (2006), que utilizaron 38 variables y 60 ciudades; el del IMCO (2007), formulado con 120 variables para 71 ciudades, y el de la revista *Aregional.com* (2007), elaborado con 84 variables en 91 ciudades, es significativo estadísticamente al 0.01, por obtenerse coeficientes de correlación de 0.5 o más (cuadro A-3.3 del Anexo estadístico).[11]

El índice de competitividad para cualquier ciudad está influenciado, positiva o negativamente, por el valor en una o dos variables, por lo que se sobrevalora o subvalora su desempeño competitivo real. Para corregir el posible sesgo se recurrió a un segundo ejercicio estadístico, un análisis de conglomerados de K-medias cuyo propósito consistió en agrupar observaciones (en este caso ciudades) en función de la menor distancia entre sus variables.

Las variables utilizadas en el análisis de conglomerados para cada ciudad fueron las mismas del ejercicio factorial. Con ellas se obtuvieron cuatro conglomerados, o grupos de ciudades, los cuales jerarquizaron de manera apropiada el desempeño competitivo de cada una. Estos cuatro conglomerados se pueden dividir en dos grandes grupos: *i*] ciudades con alta competitividad y *ii*] ciudades con baja competitividad.

[11] La significancia estadística se obtuvo a partir de los coeficientes de correlación de Spearman.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 3.8. Ciudades con alta competitividad, 1998-2003

Ciudad	*Índice de competitividad*	*Ciudad*	*Índice de competitividad*
Ciudades con el mejor desempeño competitivo			
ZM de Monterrey	1	ZM de Mexicali	12
ZM de Chihuahua	2	ZM de Ciudad Juárez	13
ZM de la Ciudad de México	3	ZM de Toluca	17
ZM de Saltillo	4	ZM de Villahermosa	23
ZM de Aguascalientes	6	ZM de Cuernavaca	24
ZM de Tijuana	7	ZM de Puebla	25
ZM de Cancún	8	ZM de Nuevo Laredo	29
ZM de Torreón	9	ZM de Celaya	31
ZM de León	10	ZM de Matamoros	34
ZM de Querétaro	11	ZM de Irapuato	37
Ciudades con desempeño competitivo favorable			
ZM de Delicias	19	ZM de Campeche	38
La Paz	20	ZM de Cuautla	52
ZM de Veracruz	21	Ciudad Acuña	53
ZM de Tampico	22	Chilpancingo	57
ZM de Reynosa	32	Iguala	59
ZM de Tuxtla Gutiérrez	33	ZM de Tlaxcala	63

Fuente: cálculos elaborados con información de los cuadros A-3.1 y A-3.2 del Anexo estadístico.

Los dos conglomerados con ciudades de alta competitividad agrupan 32 zonas urbanas (cuadro 3.8). El primer conglomerado integra 20 ciudades, las mejores según competitividad interurbana en México entre 1988 y 2003; su mayor competitividad se basó en un crecimiento aceptable en su PIB, por encima del promedio nacional, y cuya atracción de inversiones productivas tuvo impactos positivos, tanto en el mercado local de trabajo como en las condiciones de vida de su población residente.

La posición geográfica de las ciudades más competitivas indica un saldo muy favorable para las regiones Frontera Norte y Centro, con nueve y cinco casos, respectivamente, de tal manera que se pudieran prefigurar dos circuitos espaciales de cooperación y efectos difusores entre zonas urbanas para un mayor éxito competitivo: i] el radio de influencia de la ciudad de México y ii] el eje Monterrey-Torreón. A estos dos circuitos se une la condición de ciudad fronteriza con Estados Unidos para el logro de una competitividad favorable.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Por su parte, el segundo conglomerado contiene 12 zonas urbanas, las cuales exhibieron un desempeño competitivo favorable y sustentado en un importante crecimiento relativo en su estructura productiva. Tal dinamismo tuvo un efecto favorable en la generación de empleos, pero no así en el mejoramiento en las condiciones de vida de la población residente. Este conglomerado conjunta, preferentemente, ciudades de las regiones Sur-Sureste (principalmente capitales de estado) y Frontera Norte.

En el polo opuesto, los dos conglomerados de baja competitividad incluyeron 38 ciudades (cuadro 3.9). El primer conglomerado es de ciudades con desempeño competitivo dual, que incluye 24 urbes que si bien manifestaron un crecimiento económico aceptable, tal evolución no fue suficiente para compensar el desequilibrio en el mercado urbano de trabajo, como

Cuadro 3.9. Ciudades con baja competitividad, 1998-2003

Ciudad	*Índice de competitividad*	*Ciudad*	*Índice de competitividad*
Ciudades con desempeño competitivo dual			
Ciudad del Carmen	5	ZM de Durango	41
ZM de Hermosillo	14	Nogales	42
ZM de Guadalajara	15	ZM de Guaymas	45
ZM de San Luis Potosí	16	ZM de Oaxaca	46
ZM de Morelia	18	ZM de Colima	49
ZM de Mérida	26	ZM de Tepic	51
ZM de Culiacán	27	ZM de Orizaba	56
ZM de Pachuca	28	San Luis Río Colorado	58
Salamanca	30	ZM de Tehuacán	62
ZM de Zacatecas	35	Ciudad Valles	64
ZM de Ciudad Obregón	36	ZM de Poza Rica	67
ZM de Los Mochis	39	San Cristóbal de las Casas	69
Ciudades no competitivas			
ZM de Mazatlán	40	ZM de Córdoba	55
ZM de Monclova	43	Piedras Negras	60
ZM de Acapulco	44	ZM de Ciudad Victoria	61
ZM de Coatzacoalcos-Minatitlán	47	Chetumal	65
ZM de Puerto Vallarta	48	Tapachula	66
ZM de Ensenada	50	ZM de Zamora	68
ZM de Xalapa	54	ZM de Uruapan	70

Fuente: cálculos elaborados con información de los cuadros A-3.1 y A-3.2 del Anexo estadístico.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tampoco en el mejoramiento en las condiciones de vida de la población. Estas 24 zonas urbanas se ubicaban preferentemente en las regiones Norte y Sur-Sureste.

Por último, las ciudades no competitivas fueron 14. Su magro desempeño obedeció a la incapacidad para atraer inversiones que contribuyeran al crecimiento económico local; falta de dinamismo que se tradujo en una insuficiente apertura de fuentes de trabajo, así como en deficiencias para mejorar las condiciones de vida de la población. Estas ciudades se concentraban fundamentalmente en la región Sur-Sureste.

El tamaño de la ciudad también fue un ponderador relevante para la conformación de los agrupamientos según una jerarquía competitiva. En las urbes con alta competitividad el monto poblacional recurrente fue de más de 500 000 habitantes, mientras que en las de baja competitividad el volumen demográfico fue de entre 250 000 y 499 000 habitantes.

CONCLUSIONES: REESTABLECER LA POSICIÓN COMPETITIVA DE MÉXICO

La economía nacional durante la fase de apertura comercial e integración del país a la globalización se ha caracterizado por dos elementos fundamentales: i] bajo ritmo de crecimiento y ii] ciclos económicos de menor duración. La mayor volatilidad en la evolución económica mexicana en la fase del capitalismo global se explica por la yuxtaposición de debilidades estructurales endógenas, así como efectos externos, como las recesiones de Estados Unidos, caídas en las bolsas de los mercados financieros internacionales o aumento en el precio de los insumos importados.

Este menor ritmo de crecimiento ha sido acompañado por una reestructuración productiva resultante de la combinación del dinamismo del rubro de electricidad y transporte, el auge de los servicios financieros, la caída de los servicios sociales y personales, así como el colapso de la construcción.

El cambio sectorial de la economía también mostró manifestaciones territoriales. En 1980, la ciudad de México generó 38% del PIB total nacional (Sobrino, 2000: 168), participación que cayó a 29% en 2003. Esta pérdida participativa significa 135 000 millones de pesos (a precios constantes de 1993) que se dejaron de producir en la ciudad de México y se produjeron en otras partes del territorio nacional, equivalente al PIB prome-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dio de la suma de nueve ciudades con un tamaño de población de entre 500 000 y 999 000 habitantes, o de 45 urbes con un tamaño de 100 000 a 249 000 habitantes. Estas cifras hablan de la magnitud en la redistribución territorial de la actividad económica.

El crecimiento económico y el índice de competitividad de las principales ciudades del país entre 1998 y 2003 muestran que la reestructuración territorial se caracterizó por un mejor desempeño de las ciudades grandes ubicadas en las regiones Frontera Norte y Centro. Esto significa que la escala (aprovechamiento de economías de aglomeración) y posición geográfica (cercanía a Estados Unidos o a la ciudad de México) operaron como factores decisivos en la redistribución territorial de la producción. Otro aspecto relevante es cierta asincronía entre las actividades nacionalmente dinámicas con sus contrapartes en las economías urbanas ganadoras, como también entre actividades rezagadas en el contexto nacional con aquéllas de menor expansión en las urbes perdedoras y deprimidas.

De esta manera, la escala de las ventajas competitivas y la posición geográfica de las ciudades, elementos definitorios del desempeño económico local, significaron una ampliación de la desigualdad entre regiones; los territorios con mejores condiciones sociodemográficas y económicas al inicio de la etapa de apertura comercial han conseguido cierto éxito relativo en su crecimiento económico y competitividad; los menos dotados han concentrado a las urbes deprimidas y con menores índices competitivos. Entre las ciudades con mejor desempeño competitivo aparecen Monterrey, Chihuahua, ciudad de México, Saltillo, Aguascalientes, Tijuana y Cancún. En el polo opuesto, las urbes con menor desempeño competitivo son Córdoba, Piedras Negras, Ciudad Victoria, Chetumal, Tapachula, Zamora y Uruapan.

Para retomar la posición competitiva de México en el concierto internacional, y permearla hacia su sistema urbano nacional, se deberá avanzar en tres frentes de manera simultánea: *i*] el mejoramiento de la eficiencia microeconómica de las empresas; *ii*] la formulación e implementación de políticas públicas para la promoción económica, y *iii*] la concreción de acciones en el sistema urbano nacional para atraer inversiones productivas. La política económica deberá atender y remediar cuatro grandes debilidades estructurales de la producción manufacturera del país: *i*] reactivación del mercado interno y recomposición de las cadenas productivas, a fin de romper con la tendencia actual de un proceso de industrialización orientado a las exportaciones; *ii*] generación suficiente de empleos, para lograr un

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

balance entre la oferta y demanda ocupacionales; *iii*] mejoramiento de las prácticas productivas dentro de las empresas, con el propósito de elevar la productividad total de los factores, gracias a la adopción de innovaciones tecnológicas y el mayor uso de capital humano, y *iv*] elevación del salario real para coadyuvar al repunte de la demanda interna.

Estas acciones de política económica se deben complementar, por un lado, con una política industrial explícita que persiga promover la eficiencia microeconómica de las empresas. Igualmente se requiere fomentar ciertas ramas de actividad que han demostrado el aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas de México, mediante una política industrial activa cuyas acciones estén vinculadas directamente con las actividades previamente seleccionadas.

Por otro lado, la política económica debe avanzar en la concreción de las denominadas reformas estructurales en materia fiscal, energética y laboral, a efecto de contar con mayor certidumbre sobre las posibilidades del Estado para crear la infraestructura y el equipamiento necesarios para la producción económica, disminuir costos atribuibles al uso de energía y utilizar capital humano a partir de reglas que permitan la flexibilización del proceso productivo.

En materia territorial, la competitividad debe comenzar con la formulación de un estudio que identifique las potencialidades económicas de cada ciudad a fin de coadyuvar al aprovechamiento de sus fortalezas productivas. Este reconocimiento de potencialidades económicas deberá proponerse mitigar las desigualdades regionales, por lo que se deberán tomar en cuenta no sólo las ventajas naturales que se han desarrollado por efecto de las fuerzas del mercado, sino también las ventajas que deberán ser construidas o revertidas para buscar el crecimiento regional balanceado.

Las medidas de promoción de la competitividad urbana podrán ser formuladas e implementadas mediante planes económico-urbanísticos estratégicos. El diseño de estos programas podrán realizarlo agentes locales. La misión del plan estratégico deberá consistir en reconocer y aprovechar las fortalezas internas de la ciudad, estableciendo acciones para incentivar la productividad local y la innovación tecnológica, la inversión en capital humano y el avance en la investigación para detectar las actividades económicas con mayor potencial de crecimiento. La participación de los gobiernos locales deberá ser clave en la conducción de todo el proceso de planeación, en aras de promover el crecimiento económico de la ciudad y mejorar las condiciones de vida de su población residente.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFERENCIAS

Arce, C., E. Cabrero y A. Ziccardi (coords.), 2005. *Ciudades del siglo XXI: ¿competitividad o cooperación?* México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Armstrong, H., y J.Taylor, 2000. *Regional Economics and Policy.* Oxford, Blackwell Publishers.

Aregional.com., 2007. **7** (9): 88.

Barro, R., 1990. *Macroeconomía.* Madrid, Alianza.

Begg, I., 1999. Cities and competitiveness, *Urban Studies* **36** (5-6): 795-809.

Blair, J., 1995. *Local Economic Development.* Thousand Oaks, California, Sage Publications.

Boddy, M., 2002. Linking competitiveness and cohesion, en I. Begg (ed.), *Urban Competitiveness.* Bristol, The Policy Press, pp. 33-53.

Cabrero, E., I. Orihuela y A. Ziccardi, 2006. Competitividad de ciudades: la nueva agenda de los gobiernos urbanos, en IBERGOP, *Desarrollo regional y competitividad.* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Porrúa, pp. 31-51.

Champion, A., 2001. A changing demographic regime and evolving polycentric urban regions: Consequences for the size, composition and distribution of city populations, *Urban Studies* **38** (4): 657-677.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 1995. *Análisis de la competitividad de las naciones.* Santiago de Chile.

Dávila, A., 2004. México: concentración y localización del empleo manufacturero, 1980-1998, *Economía Mexicana* **13** (2): 209-254.

Duranton, G., y D. Puga, 2000. Diversity and specialisation in cities: Why, where and when does it matter?, *Urban Studies* **37** (3): 533-555.

Geyer, H., y T. Kontuly, 1993. A theoretical foundation for the concept of differential urbanization, *International Regional Science Review* **17** (2): 157-177.

Glaeser, E., 1994. Cities, information and economic growth, *Cityscape* **1** (1): 9-77.

Glaeser, E., H. Kallal, J. Scheinkman y A. Shleifer, 1992. Growth in cities, *Journal of Political Economy* **100** (6): 1126-1152.

Global Urban Competitiveness Project, 2005. Mission statement and activities of the Global Urban Competitiveness Project. Ottawa (inédito).

González, B., y R. Barajas (comps.), 2004. *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional.* Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte-Fundación Friedrich Ebert.

Goodall, B., 1972. *The Economics of Urban Areas.* Nueva York, Pergamon Press.

Guerrero, C., 2006. Determinantes del crecimiento económico en México, 1929-2003: una perspectiva poskeynesiana, *Investigación Económica* **65** (255): 127-158.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Harding, A., 2005. Governance and socio-economic change in cities, en N. Buck, I. Gordon, A. Harding e I. Turok (eds.), *Changing Cities*. Houndmills, Palgrave, pp. 62-77.

Healey, M., y P. Dunham, 1994. Changing competitive advantage in a local economy: The case of Coventry, 1971-1990, *Regional Studies* **31** (8): 1279-1301.

Henderson, V., A. Kuncoro y M. Turner, 1995. Industrial development in cities, *The Journal of Political Economy* **103** (5): 1067-1090.

IMCO (Instituto Mexicano de la Competitividad), 2007. *Competitividad de las ciudades mexicanas* [CD-ROM]. México.

Institute for Management Development, 2007. *World Competitiveness Yearbook*. Lausana.

International Bank for Reconstruction and Development y the World Bank, 2008. *2005 International Comparison Program. Tables of Final Results*. Washington, D.C.

Knox, P., y J. Agnew, 1998. *The Geography of the World Economy*. Londres, Arnold.

Kresl, P., 1995. The determinants of urban competitiveness, en P. Kresl y G. Gunnar (eds.), *North America Cities and the Global Economy: Challenges and Opportunities*. Londres, Sage Publications, pp. 45-68.

Kresl, P., y B. Singh, 1999. Competitiveness and the urban economy: Twenty-four large US metropolitan areas, *Urban Studies* **36** (5-6): 1017-1027.

Kresl, P., y N. Pengfei (eds.), 2006. *Global Urban Competitiveness Report. 2005-2006*. China, Social Sciences Academic Press.

Krugman, P., 1994. Competitiveness: A dangerous obsession, *Foreign Affairs* **74** (2): 28-44.

Lever, W., e I. Turok, 1999. Competitive cities: Introduction to the review, *Urban Studies* **36** (5-6): 791-793.

Malecki, E., 2002. Hard and soft networks for urban competitiveness, *Urban Studies* **39** (5-6): 929-945.

Massey, D., 1984. *Spatial Divisions of Labour: Social Structures and the Geography of Production*. Londres, MacMillan.

McCann, P., 2001. *Urban and Regional Economics*. Oxford, Oxford University Press.

Mejía, P., J. Martínez y W. Rendón, 2005. Ciclos económicos clásicos en la producción industrial de México, *Investigación Económica* **64** (254): 91-124.

Meltzer, J., 1984. *Metropolis to Metroplex*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Myrdal, G., 1962. *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México, Fondo de Cultura Económica.

Papageorgiou, Y., y D. Pines, 1999. *An Essay on Urban Economic Theory*. Boston, Kluwer Academic Publishers.

Pengfei, N., 2007. *Urban Competitiveness in China*. Beijing, Social Science Academic Press.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Polèse, M., 2005. Cities and national economic growth: A reappraisal, *Urban Studies* **42** (8): 1429-1451.

Porter, M., 1996. Competitive advantage, agglomeration economies, and regional policy, *International Regional Science Review* **19** (1-2): 85-94.

Porter, M., 2000. Location, competition, and economic development: Local clusters in a global economy, *Economic Development Quarterly* **14** (1): 15-34.

Porter, M., P. Cornelius, J. Sachs, M. Levinson, A. Warner y K. Schwab, 2000. *The Global Competitiveness Report.* Nueva York, World Economic Forum-Harvard University Press.

Potts, G., 2002. Competitiveness and the social fabric: Links and tensions in cities, en I. Begg (ed.), *Urban Competitiveness.* Bristol, The Policy Press, pp. 77-98.

Rabelloti, R., 1997. *External Economies and Cooperation in Industrial Districts. A Comparation of Italy and Mexico.* Nueva York, St. Martin's Press.

Richardson, H., 1973. *The Economics of Urban Size.* Londres, Saxon House.

Salazar, H., 1984. *La dinámica de crecimiento de las ciudades intermedias de México.* México, El Colegio de México.

Soberanes, J., 1966. *La inversión pública y el ciclo de construcción en el Distrito Federal,* tesis de licenciatura. México, UNAM.

Sobrino, J., 2000. Participación económica en el siglo XX, en G. Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio.* México, El Colegio de México-Gobierno del Distrito Federal, pp. 162-169.

Sobrino, J., 2002. Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y ejercicio de aplicación a 30 ciudades de México, *Estudios Demográficos y Urbanos* **17** (2): 311-363.

Sobrino, J., 2003. *Competitividad de las ciudades en México.* México, El Colegio de México.

Sobrino, J., 2006. Competitividad y empleo en las principales metrópolis de México, en J. Lezama y J. Morelos (coords.), *Población, ciudad y medio ambiente en el México contemporáneo.* México, El Colegio de México, pp. 333-380.

Sylos, P., 1962. *Oligopoly and Technical Progress.* Cambridge, Harvard University Press.

Trejo, S., 1973. *Industrialización y empleo en México.* México, Fondo de Cultura Económica.

Turok, I., 2005. Cities, competition and competitiveness: Identifying new connections, en N. Buck, I. Gordon, A. Harding e I. Turok (eds.), *Changing Cities.* Houndmills, Reino Unido, Palgrave, pp. 25-43.

Ziccardi, A., 1989. Empresas de la construcción y grandes obras en la ciudad de México, en G. Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988.* México, El Colegio de México, pp. 303-328.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro A-3.1. Producto interno bruto de las principales ciudades mexicanas por gran rubro, 1998
(en millones de pesos de 1993)

		*Grandes rubros**								
Ciudad	*Total*	*I*	*II*	*III*	*IV*	*V*	*VI*	*VII*	*VIII*	*IX*
México	1 334 586	79 439	18 824	284 643	57 461	21 979	278 161	140 716	173 075	280 288
70 ciudades	993 757	10 405	2 360	227 103	48 986	15 418	215 345	108 981	140 055	225 104
zv de la Ciudad de México	402 232	1 040	473	87 422	16 007	1 478	88 867	44 143	53 174	109 627
zv de Guadalajara	64 839	607	73	15 356	3 742	440	16 921	7 895	8 709	11 097
zv de Monterrey	83 330	213	210	22 811	2 647	1 109	17 009	9 458	10 986	18 887
zv de Puebla	34 244	190	22	9 842	1 972	350	6 173	3 040	6 130	6 524
zv de Toluca	24 378	354	8	9 277	930	994	3 566	4 797	1 361	3 091
zv de León	24 058	351	3	6 867	1 444	87	4 055	3 504	3 810	3 937
zv de Tijuana	23 090	92	5	3 984	802	257	5 716	3 679	3 648	4 907
zv de Ciudad Juárez	26 188	118	10	6 750	922	90	7 298	3 618	3 175	4 207
zv de Torreón	20 640	839	150	5 301	504	108	4 173	1 849	3 917	3 799
zv de San Luis Potosí	16 961	89	46	5 363	1 009	391	2 755	1 428	2 622	3 257
zv de Mérida	15 134	93	30	2 160	1 317	256	3 089	1 800	2 669	3 720
zv de Querétaro	16 794	202	7	5 167	924	13	3 576	2 258	1 826	2 821
zv de Mexicali	13 040	891	71	4 032	591	850	2 626	479	1 743	1 756
zv de Culiacán	10 381	1 123	9	682	607	441	2 287	1 049	1 746	2 437
zv de Aguascalientes	14 102	278	11	4 039	462	165	2 667	2 092	1 582	2 805
zv de Acapulco	11 299	141	58	412	594	118	3 368	941	2 578	3 089
zv de Chihuahua	18 301	234	15	3 930	1 217	424	5 049	1 290	2 421	3 721
zv de Cuernavaca	12 561	159	38	2 890	1 095	110	2 041	923	2 177	3 128
zv de Tampico	10 542	230	90	2 013	789	575	2 321	1 601	685	2 236
zv de Saltillo	16 705	344	11	9 252	366	965	1 959	1 119	494	2 196
zv de Morelia	12 801	160	3	773	1 062	669	1 756	939	5 487	1 950

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ZM de Coatzacoalcos-Minatitlán	9 570	128	46	3 442	720	40	1 847	757	947	1 643
ZV de Hermosillo	15 515	699	17	3 171	887	812	3 072	1 787	1 926	3 144
ZV de Veracruz	12 567	20	161	1 345	1 118	37	2 490	1 341	2 477	3 578
ZV de Reynosa	8 444	208	377	2 356	837	127	1 666	660	761	1 452
ZV de Tuxtla Gutiérrez	9 753	78	1	313	1 692	1 773	1 250	602	1 562	2 482
ZV de Villahermosa	9 818	95	0	494	1 029	467	2 012	633	2 178	2 911
ZV de Celaya	6 846	340	1	1 707	365	20	1 352	944	682	1 434
ZV de Durango	6 585	283	60	1 343	285	266	1 414	591	904	1 439
ZV de Xalapa	8 763	114	1	742	1 486	1 661	1 130	485	2 175	970
ZV de Poza Rica	3 603	247	339	349	171	14	655	369	592	866
ZV de Irapuato	4 234	254	2	907	360	29	889	384	546	864
ZV de Cancún	13 019	11	7	232	288	40	7 801	1 270	1 311	2 059
ZV de Oaxaca	6 728	21	0	245	454	213	1 386	706	1 549	2 154
ZV de Matamoros	6 690	158	1	2 136	292	29	1 108	545	1 504	917
ZV de Mazatlán	5 575	333	4	724	157	29	1 206	790	892	1 439
ZV de Ensenada	4 464	575	22	771	97	41	1 085	167	983	723
ZV de Los Mochis	4 359	669	2	394	340	30	952	490	330	1 153
ZV de Ciudad Obregón	5 820	580	1	1 030	250	44	1 558	389	487	1 479
ZV de Tepic	3 815	190	6	608	217	50	677	421	779	866
ZV de Orizaba	4 136	117	1	1 716	387	13	476	621	383	421
ZV de Cuautla	2 995	392	6	681	3	14	631	638	76	553
ZV de Nuevo Laredo	6 218	32	0	1 059	120	38	894	2 231	390	1 455
ZV de Monclova	6 840	102	262	3 067	214	25	1 037	1 056	290	787
ZV de Pachuca	4 911	9	20	423	504	67	1 032	371	822	1 661
ZV de Uruapan	2 408	184	1	300	103	49	613	586	12	559
ZV de Ciudad Victoria	3 218	93	1	162	373	53	650	516	1 051	319
ZV de Puerto Vallarta	5 712	127	4	46	103	30	2 065	503	1 213	1 621
ZV de Zacatecas	3 705	124	29	94	457	155	600	272	979	995
ZV de Tehuacán	2 569	36	2	786	62	6	792	160	321	403
ZV de Tlaxcala	1 851	39	0	312	133	73	309	191	185	609
ZV de Córdoba	4 550	72	1	749	62	6	994	1 054	1 021	590

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro A-3.1. Producto interno bruto de las principales ciudades mexicanas por gran rubro, 1998 *(concluye)*
(en millones de pesos de 1993)

		*Grandes rubros**								
Ciudad	*Total*	*I*	*II*	*III*	*IV*	*V*	*VI*	*VII*	*VIII*	*IX*
zv de Zamora	2 185	341	2	408	125	47	526	145	10	581
zv de Colima	2 572	97	10	94	248	24	598	538	481	483
zv de Guaymas	2 185	422	0	227	29	43	518	301	234	412
zv de Delicias	2 181	307	2	601	22	9	752	191	75	221
zv de Campeche	1 560	109	2	127	33	117	628	164	50	329
Tapachula	4 009	98	1	146	197	45	539	133	1 757	1 093
La Paz	2 888	167	117	122	205	202	496	331	427	821
Nogales	2 911	21	1	636	60	23	609	543	220	799
Chilpancingo	1 598	51	5	44	240	21	445	201	92	498
Salamanca	3 332	178	1	1 558	227	9	280	367	182	531
San Luis Río Colorado	1 628	391	0	284	19	15	432	57	142	287
Piedras Negras	1 659	28	1	481	16	14	619	120	123	257
Ciudad del Carmen	12 678	158	7 034	37	309	9	1 779	477	870	2 005
Chetumal	1 743	85	2	218	70	63	587	85	22	610
San Cristóbal de las Casas	1 263	25	0	52	48	4	174	118	527	315
Ciudad Acuña	1 184	30	0	331	26	8	425	120	79	164
Ciudad Valles	1 458	121	4	250	21	12	318	370	81	283
Iguala	1 018	25	0	145	14	4	316	174	90	249

* I, agropecuario; II, minería; III, industria manufacturera; IV, construcción; V, electricidad, gas y agua; VI, comercio, restaurantes y hoteles; VII, comunicaciones y transportes; VIII, servicios financieros, seguros e inmuebles; IX, servicios personales, sociales y comunales.
Fuente: cálculos elaborados con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México y del Censo Económico 1999.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro A-3.2. Producto interno bruto de las principales ciudades mexicanas por gran rubro, 2003
(en millones de pesos de 1993)

		*Grandes rubros**								
Ciudad	*Total*	*I*	*II*	*III*	*IV*	*V*	*VI*	*VII*	*VIII*	*IX*
México	1 507 450	88 196	20 208	299 157	62 561	27 482	322 732	183 591	208 823	294 701
70 ciudades	1 260 096	18 276	11 525	258 087	58 739	19 967	275 169	167 417	187 681	263 233
ZM de la Ciudad de México	437 371	1 243	862	85 075	20 771	1 651	92 099	58 344	64 809	112 517
ZM de Guadalajara	72 488	649	29	15 268	2 942	538	18 920	11 736	9 784	12 624
ZM de Monterrey	99 273	205	345	24 784	3 481	1 246	22 217	13 051	13 532	20 411
ZM de Puebla	39 871	225	17	12 172	1 541	804	6 737	4 814	6 418	7 145
ZM de Toluca	29 161	453	27	11 400	718	861	4 977	3 386	3 072	4 267
ZM de León	29 643	386	19	8 957	2 017	90	4 811	4 543	3 975	4 845
ZM de Tijuana	27 848	78	32	4 844	537	232	6 778	5 298	4 992	5 057
ZM de Ciudad Juárez	28 325	110	17	5 358	1 271	88	9 285	3 318	4 212	4 667
ZM de Torreón	25 764	1 008	59	6 796	695	350	5 007	3 459	4 136	4 254
ZM de San Luis Potosí	19 748	110	33	5 532	1 093	525	3 354	2 271	3 135	3 695
ZM de Mérida	18 096	103	36	2 546	1 454	568	3 538	2 809	3 142	3 899
ZM de Querétaro	20 935	233	16	6 552	581	92	4 296	3 311	2 409	3 446
ZM de Mexicali	15 118	749	29	3 136	609	1 134	3 821	634	2 668	2 337
ZM de Culiacán	12 914	1 220	56	902	398	527	2 605	1 622	2 718	2 868
ZM de Aguascalientes	17 881	341	7	5 346	549	237	3 920	2 553	1 940	2 987
ZM de Acapulco	11 252	158	4	602	591	79	2 911	1 972	2 238	2 695
ZM de Chihuahua	23 350	218	1	3 035	1 449	516	8 921	3 811	2 553	2 845
ZM de Cuernavaca	13 727	218	49	3 058	1 089	133	2 450	1 768	1 822	3 139
ZM de Tampico	14 705	246	124	2 351	814	1 287	3 189	2 963	1 277	2 454
ZM de Saltillo	20 118	387	27	11 149	463	1 104	2 782	1 264	793	2 149
ZM de Morelia	16 101	161	8	1 199	1 050	773	1 927	1 785	5 727	3 470
ZM de Coatzacoalcos-Minatitlán	9 205	146	2	2 984	792	9	1 876	676	1 275	1 444
ZM de Hermosillo	17 429	753	13	2 132	734	964	3 722	3 434	2 338	3 338

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro A-3.2. Producto interno bruto de las principales ciudades mexicanas por gran rubro, 2003 *(concluye)*
(en millones de pesos de 1993)

Ciudad	*Total*	*Grandes rubros**								
		I	*II*	*III*	*IV*	*V*	*VI*	*VII*	*VIII*	*IX*
zv de Veracruz	16 068	23	135	1 540	1 005	1 749	2 790	2 372	2 485	3 971
zv de Reynosa	10 873	222	459	3 203	605	26	2 249	907	1 439	1 764
zv de Tuxtla Gutiérrez	12 376	98	0	227	1 491	1 999	1 342	1 359	2 937	2 923
zv de Villahermosa	10 102	119	0	514	834	605	2 062	947	2 286	2 735
zv de Celaya	7 701	373	2	2 035	530	29	1 664	878	1 215	973
zv de Durango	7 109	355	40	990	504	30	1 650	721	1 278	1 542
zv de Xalapa	7 897	130	0	909	537	21	1 344	813	2 736	1 407
zv de Poza Rica	3 859	282	160	209	412	6	787	402	1 146	456
zv de Irapuato	4 829	279	1	1 244	353	0	1 139	400	522	891
zv de Cancún	14 688	12	9	260	305	49	7 698	1 349	2 491	2 515
zv de Oaxaca	6 971	20	1	223	485	239	1 412	1 095	1 611	1 885
zv de Matamoros	7 604	168	1	2 381	265	82	1 491	411	1 926	879
zv de Mazatlán	5 614	362	12	713	130	23	1 258	814	807	1 495
zv de Ensenada	4 393	484	9	692	47	28	1 487	206	591	849
zv de Los Mochis	4 681	726	6	508	195	13	1 157	603	459	1 015
zv de Ciudad Obregón	6 158	625	10	1 248	125	21	1 847	411	577	1 294
zv de Tepic	4 378	174	12	502	178	63	682	663	998	1 107
zv de Orizaba	4 372	133	0	2 057	378	2	539	542	384	335
zv de Cuautla	3 805	538	2	723	56	12	794	324	536	822
zv de Nuevo Laredo	6 684	34	0	937	181	27	1 178	2 537	556	1 235
zv de Monclova	5 940	114	310	2 291	104	9	1 129	1 224	150	608
zv de Pachuca	5 999	12	8	399	613	114	961	623	1 586	1 681
zv de Uruapan	2 154	185	8	294	99	11	670	462	66	359
zv de Ciudad Victoria	3 142	99	0	358	371	27	921	641	257	468
zv de Puerto Vallarta	4 835	126	12	58	97	15	1 910	258	1 210	1 150
zv de Zacatecas	4 185	151	2	100	634	40	830	477	907	1 044

C EL COLEGIO M DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

zv de Tehuacán	2 844	42	9	787	100	0	902	167	442	394
zv de Tlaxcala	2 435	53	0	437	154	57	309	219	569	636
zv de Córdoba	3 964	82	0	684	65	9	837	1 070	706	510
zv de Zamora	1 948	343	4	272	116	2	539	305	84	283
zv de Colima	2 871	97	20	99	262	14	652	796	529	402
zv de Guaymas	2 399	454	0	262	27	14	692	290	211	450
zv de Delicias	3 109	285	4	926	55	5	1 132	414	101	187
zv de Campeche	2 570	101	1	140	96	232	1 144	498	158	200
Tapachula	3 070	124	0	120	266	25	652	116	857	910
La Paz	3 765	243	2	119	338	251	655	506	774	878
Nogales	3 348	23	1	630	32	36	682	510	288	1 146
Chilpancingo	2 162	57	4	40	182	4	490	295	528	561
Salamanca	3 790	196	1	1 932	112	8	372	479	206	484
San Luis Río Colorado	1 828	421	0	331	15	12	632	32	119	266
Piedras Negras	1 605	31	0	451	16	14	632	76	133	250
Ciudad del Carmen	14 445	146	8 461	30	449	6	1 551	402	945	2 455
Chetumal	1 466	91	4	248	75	90	763	56	45	94
San Cristóbal de las Casas	1 360	32	0	122	118	109	210	66	372	332
Ciudad Acuña	1 504	34	0	377	19	18	415	239	145	258
Ciudad Valles	1 541	149	2	187	51	11	401	418	88	234
Iguala	1 335	28	0	99	16	7	374	202	259	348

* I, agropecuario; II, minería; III, industria manufacturera; IV, construcción; VI, comercio, restaurantes y hoteles; VII, comunicaciones y transportes; VIII, servicios financieros, seguros e inmuebles; IX, servicios personales, sociales y comunales.
Fuente: cálculos elaborados con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México y del Censo Económico 1999.

C EL COLEGIO M DE MÉXICO 70 AÑOS

Cuadro A–3.3. Jerarquía competitiva de las ciudades mexicanas según distintos ejercicios

Ciudad	*Posición según ejercicios*			
	Este capítulo 1998-2003	*Cabrero* et al. *2000*	IMCO *2007*	Aregional *2007*
ZM de Monterrey	1	2	7	1
ZM de Chihuahua	2	3	2	2
ZM de la Ciudad de México	3	4	25	7
ZM de Saltillo	4	5	41	12
Ciudad del Carmen	5	44	11	–
ZM de Aguascalientes	6	13	1	17
ZM de Tijuana	7	8	23	24
ZM de Cancún	8	10	10	6
ZM de Torreón	9	18	13	19
ZM de León	10	24	14	61
ZM de Querétaro	11	1	20	4
ZM de Mexicali	12	6	18	5
ZM de Ciudad Juárez	13	9	4	30
ZM de Hermosillo	14	16	30	8
ZM de Guadalajara	15	11	3	3
ZM de San Luis Potosí	16	14	43	13
ZM de Toluca	17	7	56	16
ZM de Morelia	18	28	34	9
ZM de Delicias	19	–	–	60
La Paz	20	45	5	23
ZM de Veracruz	21	29	46	11
ZM de Tampico	22	12	22	14
ZM de Villahermosa	23	32	37	38
ZM de Cuernavaca	24	19	52	10
ZM de Puebla	25	17	21	27
ZM de Mérida	26	33	6	26
ZM de Culiacán	27	26	28	22
ZM de Pachuca	28	34	19	29
ZM de Nuevo Laredo	29	21	35	51
Salamanca	30	–	31	71
ZM de Celaya	31	35	31	37
ZM de Reynosa	32	23	8	48
ZM de Tuxtla Gutiérrez	33	58	24	74
ZM de Matamoros	34	25	17	32
ZM de Zacatecas	35	43	26	41
ZM de Ciudad Obregón	36	37	9	35
ZM de Irapuato	37	41	31	66

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro A-3.3. *(concluye)*

	Posición según ejercicios			
Ciudad	*Este capítulo 1998-2003*	*Cabrero* et al. *2000*	IMCO *2007*	Aregional *2007*
ZM de Campeche	38	51	–	52
ZM de Los Mochis	39	42	45	–
ZM de Mazatlán	40	31	33	20
ZM de Durango	41	27	29	50
Nogales	42	–	–	42
ZM de Monclova	43	20	53	55
ZM de Acapulco	44	50	48	33
ZM de Guaymas	45	–	64	67
ZM de Oaxaca	46	49	36	47
ZM de Coatzacoalcos-Minatitlán	47	38	62	15
ZM de Puerto Vallarta	48	22	39	18
ZM de Colima	49	40	12	43
ZM de Ensenada	50	36	–	53
ZM de Tepic	51	46	45	25
ZM de Cuautla	52	48	63	80
Ciudad Acuña	53	–	–	–
ZM de Xalapa	54	52	47	40
ZM de Córdoba	55	51	57	–
ZM de Orizaba	56	55	51	59
Chilpancingo	57	60	–	82
San Luis Río Colorado	58	–	–	65
Iguala	59	–	–	83
Piedras Negras	60	–	38	28
ZM de Ciudad Victoria	61	47	–	31
ZM de Tehuacán	62	39	–	69
ZM de Tlaxcala	63	53	–	44
Ciudad Valles	64	–	–	63
Chetumal	65	57	–	36
Tapachula	66	–	–	84
ZM de Poza Rica	67	59	68	68
ZM de Zamora	68	–	–	75
San Cristóbal de las Casas	69	–	–	–
ZM de Uruapan	70	54	–	78

Fuente: Cabrero, Orihuela y Ziccardi, 2006, "Competitividad de ciudades. La nueva agenda de los gobiernos urbanos", en IBERGOP, *Desarrollo regional y competitividad*, México, pp. 31-51; Instituto Mexicano de la Competitividad, 2007, Competitividad de las ciudades mexicanas (disco compacto); *Aregional.com*, 2007, 7 (9): 88.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

4

LAS METRÓPOLIS MEXICANAS: CONCEPTUALIZACIÓN, GESTIÓN Y AGENDA DE POLITICAS

*Maria Eugenia Negrete Salas**

CONTENIDO

Introducción	174
La conceptualización de la metrópoli	174
La diversidad de términos, 175; Nuevas formas de expansión física de las ciudades, 180	
Las metrópolis mexicanas en 2005	182
Antecedentes de delimitaciones metropolitanas, 183; Jerarquía metropolitana basada en criterios múltiples, 185	
Los problemas de la gestión metropolitana	193
La planificación del territorio, 193; Gobernabilidad y autoridades metropolitanas, 199	
Los temas prácticos de la agenda metropolitana	203
Referencias	207
Anexo estadístico	210

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <*menegrel@colmex.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

El proceso de urbanización contemporáneo de prácticamente todos los países del mundo adquiere un carácter metropolitano, el cual se evidencia en la creciente importancia económica y demográfica de sus principales urbes. En este capítulo se analiza la situación actual de México con respecto a este fenómeno de importancia cardinal, no sólo en términos cuantitativos sino por la función de las grandes ciudades en las relaciones a escalas mundial, nacional y regional. El tema metropolitano se vincula estrechamente con otros procesos, como la emergencia de las ciudades mundiales, la redistribución de poderes entre los distintos ámbitos de gobierno, la descentralización, la provisión eficiente de servicios y, por supuesto, el desarrollo económico y la competitividad.

Las zonas metropolitanas del mundo presentan también una difícil problemática cuya solución implica grandes retos, no sólo por la magnitud poblacional y la extensión territorial que abarcan, sino por la complejidad que se da en estos espacios, en ámbitos que van desde la planificación de los vastos territorios que ocupan hasta la creación de instancias administrativas e institucionales que permitan actuar coordinadamente en las distintas instancias de gobierno, pasando por la provisión de servicios básicos para su población.

La viabilidad metropolitana depende de la capacidad que desplieguen las sociedades y sus gobiernos para diseñar y poner en marcha estrategias para responder de manera adecuada a estos desafíos. En el presente texto se revisa la experiencia mexicana, particularmente la de la mayor y más compleja metrópoli nacional, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), comparándola en algunos casos con las medidas que se han adoptado en otros contextos mexicanos, europeos, norteamericanos y de América Latina.

LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA METRÓPOLI

La urbanización en el mundo apunta a una creciente concentración de población en las ciudades de carácter metropolitano, por lo que conviene aclarar las peculiaridades del desarrollo metropolitano que deben tener en cuenta los objetivos de las políticas económicas, sociales y territoriales de cualquier país.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La diversidad de términos

El término metrópoli[1] hace referencia a la ciudad con relación a sus territorios aledaños y, por extensión, a la ciudad más importante en una región. El uso del concepto se ha referido históricamente a la capital de un imperio y el adjetivo metropolitano corresponde a aquellas ciudades cuyo papel es central respecto de otros territorios que dependen de ellas. Remite a relaciones asimétricas de poder y subordinación y, por ende, a vínculos funcionales de dependencia.

A partir de la acepción original de metrópoli se ha acuñado una diversidad de términos que hacen referencia a distintas dimensiones del proceso de concentración poblacional en ciudades cada vez más grandes, todos ellos de uso cotidiano pero de significados variados e imprecisos. En la medida en que no se aclaren y se contrasten con la realidad a la que aluden, se hace impreciso el análisis de los procesos de urbanización que actualmente se llevan a cabo en el mundo y, en particular, el correspondiente al desarrollo metropolitano.

Lejos de pretender realizar una recopilación exhaustiva de estos términos y de los significados que distintos autores les han dado, en este capítulo sólo se hace referencia a algunos de los más utilizados. Cuando el aspecto central de la clasificación es de tipo económico-funcional, las variables como el producto interno bruto (PIB) per cápita, las actividades de servicios a las empresas o las funciones de articulación con la economía global son las que determinan el sitio jerárquico de la metrópoli. Si se privilegian las funciones que desempeña la ciudad respecto de ámbitos externos (aspecto medular del carácter metropolitano), se habla de metrópolis globales, mundiales, regionales o internacionales.

Para privilegiar la dimensión territorial del fenómeno, con aspectos como su delimitación o la organización espacial de sus componentes, se han creado distintos términos de acuerdo con el área aludida, como el de "ciudad central", "área urbana" o urbanizada, también referida como "aglomeración", "zona metropolitana", denominada también "área metropolitana" y en muchos casos equivalente a "región metropolitana", "megarregión urbana" o "región urbanizada policéntrica", compuesta por varias ciudades, o "megalópolis" si técnicamente están unidas dos zonas metropolitanas (Garza, 2010).

[1] Del griego *mater*, madre, y *polis*, ciudad.

EL COLEGIO DE MÉXICO 75 AÑOS 1940-2015

El criterio más común cuyas limitaciones reconocen los especialistas, pues no está exento de imprecisiones, es la clasificación de las metrópolis por su tamaño poblacional.[2] Hay un cierto consenso internacional acerca de que el umbral mínimo de las metrópolis en todo el mundo es de un millón de habitantes, aunque es muy debatible (ONU, 2004).

De hecho, cada uno de estos criterios presenta limitaciones que los especialistas han puesto de manifiesto,[3] lo que ha llevado también a experimentar con clasificaciones multicriterio que mezclan varios de estos aspectos para tratar de obtener una visión más amplia del tipo de metrópoli en cuestión, tal como se verá más adelante.

La ciudad global

Debido al gran potencial heurístico que ha tenido y seguirá teniendo el término de "ciudad global", conviene considerarlo entre los esfuerzos de investigación sobre el desarrollo metropolitano en la época actual. La literatura sobre la función de las grandes metrópolis en el proceso de desarrollo de la economía globalizada se remite al concepto de "ciudad global", acuñado originalmente por Friedman y Wolff, en 1982, y por Friedman (1986), y que culminó con Sassen (1994, 2001), quien construye su modelo con base en los casos de Nueva York, Londres y Tokio. Esta perspectiva caracteriza un nuevo tipo de economía urbana centrada en las actividades financieras y de servicios avanzados en donde la ventaja de las ciudades se asocia a la interconexión entre ellas.

Para entender el cambio que ha significado la globalización, así como la nueva configuración de un espacio mundial de acumulación que está en su esencia, es necesario utilizar el concepto de red. La globalización se basa en la conectividad entre los nodos de la red global, por medio de la cual fluyen intercambios de diversos tipos: de información, de conocimiento, de capitales, de mercancías, de personas, etc. Autores como Taylor (2004) y Castells (2000) opinan que la investigación urbana actual y futura deberá

[2] Al hacer comparaciones de acuerdo con este criterio, es frecuente que no haya datos para una misma fecha, por lo que se recurre a proyecciones o estimaciones que más tarde prueban su mayor o menor imprecisión.

[3] En cada caso, se encuentran ciudades clasificadas en lugares evidentemente inadecuados pero que según el criterio específico considerado caen en tal o cual tipo de metrópoli.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

hacerse sobre flujos entre ciudades y no sobre los atributos de éstas, y que deberán abarcar un espectro mundial y no nacional.

Las redes son de diversos tipos, pero sus nodos más importantes tienen como sede las ciudades, de lo que se deriva su importancia estratégica en el proceso de globalización. Conforme una ciudad mejora su conectividad en las redes de relaciones que establece, fortalece y amplía su capacidad para tener acceso a mejores oportunidades de intercambio "global". Las redes de ciudades no se conforman necesariamente con urbes de igual jerarquía, pues de hecho se tejen redes de elementos desiguales, estableciendo nodos estratégicos de ciudades o regiones urbanizadas. Autores como Taylor y Sassen, entre otros, han trabajado en la clasificación jerárquica de ciudades tipo "alfa", "beta" o "gama", conectadas a esta red mundial.[4]

Del concepto de "ciudad global" se han derivado opiniones y planteamientos políticos sobre la urgencia de que las urbes, cuando menos una en cada país, se conviertan en nodos globales para integrarse al circuito de los que se consideran indudables ganadores de este proceso.

El modelo de ciudad global reforzó la interpretación de la dualidad social y espacial en la evolución de las grandes metrópolis. La ciudad del capital, la que corresponde a los grandes centros financieros y a las sedes de los corporativos de las empresas multinacionales, no representa a la metrópoli en su totalidad territorial y de hecho disminuye su tamaño conforme incrementa su poder y riqueza financiera. De acuerdo con Sassen (2001), éste es uno de los rasgos sobresalientes del nuevo modelo de ciudad metropolitana en la economía globalizada. La nueva espacialidad urbana representada por estos centros urbanos-financieros es parcial, ya que ocupa sólo una parte del espacio de la ciudad, y es también ambivalente, pues al tiempo que produce nuevas articulaciones con las ciudades globales, produce también desarticulaciones dentro de la ciudad.

[4] Las ciudades tipo "alfa" tienen alcances y consecuencias globales en los procesos e industrias más avanzados. En ellas se encuentra localizada una porción importante de las empresas más grandes, así como sus centros de decisión, de financiamiento y los apoyos de servicios más sofisticados, cada uno de éstos conectado a su vez con nodos afiliados distribuidos en todo el mundo. En las ciudades "beta" se concentran los centros de decisión continental o regional de las empresas de alcance global y en ellas se tienden a localizar las filiales de los prestadores de servicios avanzados. En estas ciudades se combina la conexión de sus países y el mundo con el desempeño de una coordinación regional. Las ciudades tipo "gama" son aquéllas de importancia nacional y de regiones intranacionales, pero que no tienen un papel internacional de liderazgo (Purón, 2006: 61-62).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La dualización social y espacial en el modelo de ciudad global es creciente. En los espacios intrametropolitanos, desligados de los centros financieros y de los conjuntos residenciales cerrados (autosegregados) de los grupos de población de mayores ingresos, se localiza la mayoría de los ciudadanos comunes y corresponden a los barrios marginales, populares o incluso los de clase media (que de acuerdo con el modelo tenderían a desaparecer), y éstos, en contraste con los centros financieros, experimentan un crecimiento demográfico y territorial.

El modelo de ciudades globales trastoca también las jerarquías urbanas, sustituyéndolas por la geometría de redes. Ya no se dan la innovación y la difusión por medio de la jerarquía urbana, pues las pocas ciudades globales son cada vez más diferentes de las restantes y sus innovaciones no se difunden a las otras ciudades. En esas grandes ciudades del neoliberalismo se aumenta la competitividad, pero hay una responsabilidad negativa de la globalización con respecto al bienestar ciudadano, ya que muchas grandes metrópolis, principalmente del tercer mundo, no son precisamente lugares de prosperidad y se han convertido, para la mayoría de sus habitantes, en lugares de pobreza, desempleo y precariedad.

Esta idea del proceso hacia la dualidad económica y la segregación espacial en las grandes metrópolis del mundo es polémica. En las ciudades europeas se ha puesto a prueba con numerosas investigaciones y no se valida la hipótesis de dualización, pues se observa un crecimiento general de las calificaciones de los trabajadores, una polarización parcial y el mantenimiento de espacios socialmente mezclados (Préteicelle, 2008). En las ciudades de América Latina, la visión dualista es predominante y muchos estudios focalizados en problemas de los sectores más pobres y en la economía informal muestran estas tendencias de manera clara (Portes y Roberts, 2005: 19-74). En este sentido, se está de acuerdo con Préteicelle en considerar que el concepto de ciudad global, más que un modelo a seguir, es valioso porque estimula la investigación sobre los cambios socioespaciales en la época actual.

Con respecto a la ciudad de México existen opiniones entre sectores amplios de la población, así como entre especialistas, que coinciden en que la metrópoli nacional enfrenta una severa crisis que la está llevando a perder viabilidad económica, a reducir la calidad de vida de sus habitantes, a profundizar el desorden urbano y a poner en peligro la sustentabilidad. Sin embargo, se buscan posibles vías para superar estos grandes retos (Metrópoli/2025, 2006).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Frente a diagnósticos negativos como éste, se alza otra visión más abierta y también propositiva que, con base en valores sociales y culturales y en la potencialidad de definir proyectos comunes, plantea el desafío de las ciudades y regiones globales como una nueva oportunidad de reinserción competitiva o de marginación en su interior, dependiendo de que se generen dinámicas socioeconómicas integradoras o de exclusión (Borja, 2005: 73).

Características del desarrollo metropolitano

La evolución de las metrópolis presenta dos aspectos complementarios: el desarrollo económico y el bienestar social de sus habitantes. Su relación no es lineal, pero ambos son igualmente centrales para que se realice un verdadero desarrollo metropolitano en el largo plazo. Tampoco hay diferencia entre estos objetivos según las metrópolis, pero en algunas se enfatiza su conexión con el resto del mundo mediante el aspecto económico, mientras que la metrópoli que sirve en el ámbito nacional o subnacional procura más al bienestar social.

Con respecto al desarrollo económico, el concepto de "competitividad de las ciudades" ha encontrado lugar en el escenario actual para describir las condiciones en que la competencia en mercados abiertos enfrenta a diversas ciudades como posibles destinos de inversiones productivas, ya sea de empresas nacionales o multinacionales. En la búsqueda de mejores condiciones para esta competencia, se aplican estrategias de mayor promoción de las ciudades, destacando sus ventajas y la especialización real o potencial. Así, los eventos internacionales de prestigio son instrumentos privilegiados para promover ciudades: ferias, congresos, eventos culturales, competencias deportivas, entre otros.

Por otra parte, el bienestar social, la calidad de vida y la preservación y mejora de las condiciones ambientales en las grandes ciudades constituyen retos mayores en términos de dotación eficiente de servicios públicos, transporte, seguridad, áreas verdes, etc., además de la responsabilidad ineludible de proveer de suelo urbanizado y vivienda digna a su creciente población.

La complejidad metropolitana no sólo surge del volumen de población que pudiera fraccionarse para intentar una solución tradicional de los problemas urbanos de las ciudades medias y pequeñas. Tampoco hay umbrales precisos para el salto entre lo urbano y lo metropolitano, pero es importante

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

distinguir la diferencia en términos analíticos y de política urbana. Las fuentes de la complejidad metropolitana son tanto de carácter sustantivo como referentes al aspecto político-administrativo y, particularmente, al de la gestión.

El tema sustantivo es que los problemas que se observan en las metrópolis son de índole distinta a los que se presentan en ciudades menores, por lo se requiere una visión estratégica y de largo plazo del conjunto metropolitano para diseñar soluciones adecuadas a su dimensión. Así, por ejemplo, se tienen los temas ambientales del aire, agua y suelo, ya que ni la contaminación atmosférica ni la dotación de agua y saneamiento, ni los sistemas de transporte masivo o la provisión de suelo apto para el crecimiento y desarrollo de la gran ciudad encuentran solución en la suma de decisiones parciales de las distintas unidades que la integran.

Desde el punto de vista político-administrativo, los temas exclusivos de las zonas metropolitanas difieren de los de las ciudades en cuanto a que las primeras se han desarrollado sobre territorio de diversas circunscripciones administrativas, lo que ocasiona un problema adicional acerca de las atribuciones de los distintos gobiernos involucrados y, por ende, de la gestión metropolitana.

Nuevas formas de expansión física de las ciudades

La expansión territorial de las ciudades y metrópolis ha adoptado en las últimas décadas una forma distinta a la tradicional extensión del centro urbano original hacia su periferia inmediata, lo cual creaba un área urbana continua cada vez más grande. En contraste, la forma actual es de una urbanización más discontinua y menos densa, con áreas verdes o no urbanizadas entre zonas construidas y desarrollos inmobiliarios, por lo que en sus periferias las zonas metropolitanas ocupan cada vez más superficie por habitante.

Aunque la densidad media en el área urbanizada de la ZMCM ha permanecido prácticamente igual en las últimas décadas: 11 266 hab/km^2 en 1970 y 11 578 en 2000, las diferencias entre los municipios más densos y menos densos son muy grandes. Por ejemplo, en Tepotzotlán había sólo 4 840 hab/km^2 en 2000, mientras que en Nezahualcóyotl llegaban a 24 467, lo cual evidencia la heterogeneidad de los patrones de urbanización y de edificación dentro de la metrópoli.

Diversos factores confluyen para que este fenómeno se haya generalizado en las últimas décadas en México. Uno de ellos es la lucha por la so-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

brevivencia de la población que vive en condiciones precarias, ligadas a un medio rural en decadencia y a actividades agropecuarias, esto combinado con la posibilidad de acceso a mercados de trabajo urbanos o suburbanos, con frecuencia de carácter informal.

A ello se ha sumado otro factor de gran importancia, que es la búsqueda de realización del capital financiero e inmobiliario en el sector de la vivienda para la población de bajos ingresos. Una parte de la demanda insatisfecha, acumulada durante décadas, ha tenido acceso al crédito hipotecario mediante los fondos de vivienda de los trabajadores y, en menor medida, el crédito bancario (en sectores de ingresos medios y altos). Para que convenga a los inversionistas es necesario construir sobre suelo muy barato y, por tanto, en zonas muy alejadas de las ciudades para ofrecer precios que respondan de manera adecuada a la demanda de los estratos populares. La opción privilegiada se materializa en los desarrollos inmobiliarios en forma de grandes conjuntos de viviendas muy pequeñas, alejados de las ciudades y sin la infraestructura, servicios y equipamiento básico necesarios.

Relacionada con esta forma de expansión física de las metrópolis está otra característica que es la constitución de regiones metropolitanas de carácter policéntrico. En efecto, al expandirse tanto las metrópolis, cada vez es más difícil establecer límites entre ellas y en ocasiones se conforman en el territorio conjuntos de ciudades de distinto tamaño, funcionalmente bien integradas (complementarias), con una o varias ciudades metropolitanas en el área, a lo cual se denomina región metropolitana. En México, además del sistema de ciudades que rodean a la ZMCM, están las ciudades mas importantes del Bajío (Celaya, Salamanca, Irapuato, Silao, La Piedad, Guanajuato y León), así como los sistemas que conforman Monterrey-Saltillo y Tijuana-Mexicali en el noreste y noroeste, respectivamente, al igual que Mérida-Progreso y Cancún-Playa del Carmen, en la península de Yucatán, entre otros.

Como se ha mencionado, el desarrollo metropolitano se lleva a cabo por medio de redes cuyos nodos, de igual o distinto tamaño, son las ciudades y el objetivo es mejorar la conectividad de la red para, al mismo tiempo, hacer efectivas las ventajas de cada ciudad e impulsar acciones de cooperación entre ellas.[5] Así, la forma general que adopta el desarrollo metropolita-

[5] Esta visión de redes de ciudades ha sido poco analizada de manera empírica. Un ejemplo es el trabajo reciente de Hall y Pain (2006), en el cual se estudian varios

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

no actualmente es de una red de ciudades (nodos), que se conforman como conjuntos de tipo policéntrico, con ciudades de tamaño distinto, conectadas entre sí dentro del propio sistema metropolitano y con otros nacionales o mundiales. En el caso de estos últimos, existen los vínculos internacionales esenciales para su integración al sistema de ciudades y metrópolis mundiales.

LAS METRÓPOLIS MEXICANAS EN 2005

México tiene una tradición ancestral de urbanización y de concentración en grandes metrópolis, la cual se remonta a la época prehispánica con la construcción de la gran Tenochtitlan.[6] Baste recordar que en el momento de la conquista la gran metrópoli azteca era de las ciudades más pobladas del mundo. Con la conquista y durante los tres siglos de dominación ibérica, para la Nueva España la metrópoli fue Madrid[7] y la ciudad de México su capital colonial.

En ese periodo histórico, los desastres demográficos, básicamente las epidemias, redujeron drásticamente la población novohispana, además de que durante la guerra de independencia el derrumbe de la actividad económica basada en la agricultura y la minería, así como la inestabilidad política no favorecieron la concentración poblacional en ciudades. Fue hasta el periodo posrevolucionario, hacia los años treinta y cuarenta del siglo XX, cuando la industrialización del país impulsa de nuevo la urbanización y el crecimiento demográfico en grandes ciudades.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el desarrollo urbano del país se acelera, acompañado del aumento de concentración poblacional y en la actividad económica en las grandes ciudades, que poco a poco fueron con-

---

conjuntos urbanos policéntricos en Europa occidental, destacando entre sus hallazgos que algunas zonas metropolitanas en esa parte del mundo son menos policéntricas que otras y que hay poca interacción entre las ciudades del conjunto según los flujos de personas, los cuales se suponían mayores. Observan estos autores que la accesibilidad de las ciudades afecta la eficiencia de los negocios y la calidad de vida en ellas, y constituye una ventaja para el desarrollo económico.

[6] En etapas anteriores, los grandes centros ceremoniales como Teotihuacán, Chichén Itzá, Monte Albán o el Tajín, entre otros, son ejemplos de este fenómeno.

[7] En 1561, cuando Felipe II traslada la corte y convierte a Madrid en la capital del imperio en el que nunca se ponía el sol, Madrid contaba sólo con 17 000 habitantes.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

figurando un sistema metropolitano nacional. El modelo de industrialización sustitutiva de importaciones favoreció esta tendencia en la distribución poblacional del país.

Con la apertura comercial y económica adoptada por México, que se inicia con la entrada al GATT (1986) y prosigue con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (1994) y después con acuerdos con la Unión Europea y otras naciones, el país se inserta en la producción y el comercio mundiales, lo que tiende a producir transformaciones en la organización territorial de la producción e intercambio internacional, particularmente con Estados Unidos, el principal socio comercial.

Durante la etapa de la apertura, la capital del país se mantiene como el principal nodo natural de vinculación con las nuevas dinámicas económicas internacionales, gracias a sus características históricas como metrópoli principal con la mejor dotación de infraestructura y concentración económica. En la actualidad, con base en diversos ejercicios de clasificación de ciudades globales, sólo la ciudad de México aparece registrada como tal, en un segundo rango tipo "beta" (Beaverstock, Smith y Taylor, 1999). Pero ello no ha inhibido el desarrollo de lazos extranacionales de otras metrópolis y ciudades importantes del sistema urbano nacional. En particular, se han visto concurridas algunas ciudades fronterizas con el país del norte, así como otras localizadas estratégicamente en los puntos de entrada y salida de mercancías, de personas (puertos, aeropuertos) y en los corredores de comercio más importantes.

Antecedentes de delimitaciones metropolitanas

Los términos en que se definen las metrópolis no son del todo claros, empezando por el concepto de "zona metropolitana" aplicado en México y oficialmente adoptado por las instituciones federales.[8]

La aparición de las primeras zonas metropolitanas en México a partir de 1970 y su rápida multiplicación y evolución territorial posterior han sido presentadas en el capítulo 1 de este volumen. Los datos sobre el pro-

[8] Con base en cifras censales y de los conteos de población de los años 1990, 1995, 2000 y 2005, las instituciones federales involucradas en el tema de la delimitación metropolitana publican conjuntamente lo que consideran como el sistema metropolitano del país (Sedesol, Conapo e INEGI, 2004, 2007). En estas publicaciones aparecen detallados los criterios adoptados por este grupo interinstitucional.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ceso se basan en ejercicios de delimitación diversos pero con metodologías parecidas aplicadas sobre las cifras oficiales de los censos generales de población y vivienda del país y la cartografía del INEGI.[9]

En 1970 se identificaron 12 zonas metropolitanas en el país (Unikel, Ruiz y Garza, 1978), en 1980 se delimitaron 26 (Negrete y Salazar, 1986), y a partir de 1990 se han llevado a cabo varios ejercicios por diversos autores que consideran criterios un tanto distintos, por lo cual los resultados difieren. Se consideran 51 zonas metropolitanas en 1990, 56 en 2000 y 57 en 2005 (Garza, 2003).[10] En términos poblacionales, la conclusión es que 30% de la población nacional en 1970 vivía en zonas metropolitanas y en 2005 esta proporción aumentó a 57%. Cabe observar que, con base en los criterios e indicadores utilizados, el número de zonas metropolitanas aumentó rápidamente hasta 1990 para, a partir de 2000, hacerlo con menos espectacularidad. Así, entre 2000 y 2005 sólo se sumó una zona metropolitana y otras dos se fusionaron, lo que sugiere que se está cerca de llegar a un límite en el número de zonas metropolitanas en el país, aunque las existentes sigan aumentando su tamaño.

La población urbana se concentra en ciudades cada vez mayores, por lo que la definición de metrópoli debería apegarse más a indicadores funcionales de metropolitanismo y no sólo a los criterios numéricos, de contigüidad político-administrativa o de política urbana que actualmente se privilegian.

Los resultados proporcionados por las dependencias oficiales mexicanas en cuanto a delimitación de zonas metropolitanas en el país son paradójicos. Así, por ejemplo, encontramos que localidades con alrededor de 50 000 habitantes, como Moroleón y Uriangato, en Guanajuato, se suman en una supuesta zona metropolitana (Uriangato-Moroleón) con menos de 100 000 habitantes en 2005. También aparecen como metropolitanas Acayucan (Veracruz), Rioverde (San Luis Potosí) y Tecomán (Colima), todas localidades de menos de 150 000 habitantes con crecimiento poblacional ínfimo o negativo y sin problemas de tipo metropolitano. En contraste, e

[9] A partir del año 2000 se cuenta con información de los lugares de trabajo de la población ocupada, por lo cual se han fortalecido los indicadores de área de mercado laboral (Sobrino, 1993, 2003).

[10] Por limitaciones de espacio, en este capítulo no es posible incorporar un listado de las zonas metropolitanas con su población correspondiente, pero lo relativo a los años de 1970 a 2000 se puede ver en Garza, 2005. El conjunto de metrópolis para 2005, del mismo autor, se ve en el cuadro 2 del Anexo estadístico de este capítulo.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

igualmente extraño, resulta que capitales estatales como Culiacán, con cerca de 800 000 habitantes, o Hermosillo, con 700 000, no están clasificadas como metropolitanas. Ante estas inconsistencias, es evidente que el concepto de zona metropolitana no podría ser asimilado al de metrópoli en el caso mexicano.

No existe homogeneidad absoluta entre las ciudades de cierto tamaño y por ello resulta evidente que hay diferentes ámbitos metropolitanos, así como jerarquías entre ellos que es necesario reconocer, y no se puede pensar que los problemas de todas sean similares y que se puedan resolver de la misma manera. Tampoco las condiciones y oportunidades de desarrollo son iguales, por lo que las políticas convenientes para aplicar en algunas metrópolis no necesariamente funcionarán en otras. Con el fin de profundizar en el conocimiento de la naturaleza de las grandes ciudades mexicanas, en el apartado siguiente se propone una clasificación de las principales metrópolis del país que supera su listado según el número de habitantes.

Jerarquía metropolitana basada en criterios múltiples

El ejercicio de clasificación de las principales metrópolis mexicanas en 2005 no guarda relación con las delimitaciones oficiales mencionadas anteriormente. Para su realización se utilizaron diversos criterios cuya aplicación se expone a continuación, estando conscientes de que se trata de una taxonomía sencilla y discutible que presenta indudablemente limitaciones, pero que se considera más acorde con los conceptos vertidos en este texto. Los criterios adoptados se explican a continuación, mientras los indicadores utilizados se detallan en el cuadro A-4.1 del Anexo estadístico y los resultados se presentan en el cuadro 4.1

La dimensión demográfica

El criterio del tamaño poblacional no es suficiente para definir el tipo o jerarquía de una metrópoli, pero está significativamente correlacionado con indicadores de centralidad y, por tanto, nos puede acercar al concepto de metropolitanismo. En un estudio comparativo de metrópolis en los cinco continentes, se encuentra que el efecto del tamaño guarda cierta relación con el tipo de problemas que enfrentan las ciudades y que, al pasar de un

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

rango a otro en el sistema metropolitano, crecen los problemas que éstas enfrentan (Antier, 2005).[11] En la propuesta que se presenta se consideran ciudades metropolitanas de rango menor al millón de habitantes, tomando como umbral inferior los 500 000 habitantes, lo que totaliza 31 ciudades (cuadro A-4.1 del Anexo estadístico).

Para el criterio demográfico se usaron dos indicadores: al primero se le llamó de "jerarquía" y los valores para cuantificarlo fueron los siguientes: 5 para localidades de más de 10 millones de habitantes; 4 para las de cinco a 10 millones (aunque en el sistema urbano mexicano no existen actualmente localidades en este rango); 3 entre uno y cinco millones y 2 entre 500 000 y un millón. En todos los casos las poblaciones correspondientes son para 2005.

El segundo indicador de tipo demográfico, llamado de "atractividad poblacional", se midió con la tasa de crecimiento poblacional entre 2000 y 2005: si era mayor que el doble de la media del grupo por tamaño de población, el valor asignado fue 2; si era superior a dicha media pero menor que el doble, el valor fue 1; si era inferior a la media del grupo, el valor de atractividad fue cero.

Competitividad urbana

El criterio de competitividad de las ciudades es también debatible. En un principio abarcó exclusivamente aspectos económicos, pero paulatinamente se extendió a otros aspectos urbanos, como gobernanza y sustentabilidad. El término de competitividad, gracias a los esfuerzos de buen número de estudiosos por precisarlo y medirlo, tiende a ser razonablemente claro (Arce, Cabrero y Ziccardi, 2005). Una definición amplia del concepto de competitividad, presentada en el capítulo de Sobrino en este mismo volumen, es:

> [...] alude al grado en el cual una ciudad, en comparación con otras ciudades en competencia, es capaz de atraer inversiones productivas que se traducen en

[11] En el texto de Antier (2005) se comparan de forma sintética 90 metrópolis de todo el mundo en los aspectos más relevantes de su desarrollo y gestión, por lo que resultó una referencia muy importante en cuanto a los aspectos comparativos en este artículo. En ese trabajo se habla de metrópolis a partir de un millón de habitantes y de grandes ciudades a partir de 200 000.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

generación de empleos e incremento en los ingresos, al tiempo de acrecentar y consolidar sus amenidades culturales, atractivos recreacionales, cohesión social, gobernanza y un medio ambiente adecuado para su población residente (Global Urban Competitiveness Project, 2005).

En México se han probado varias metodologías para medir la competitividad de las ciudades más importantes del país, con parámetros comparables a los utilizados en otros países. En particular, el ejercicio que lleva a cabo Sobrino para el periodo de 1998 a 2003, cuyos resultados se incluyen en este mismo volumen, es tomado como criterio en la presente propuesta de clasificación metropolitana. A las ciudades ubicadas en el rango entre 1 y 10 se les asignó el valor 4; a las ciudades con índices de competitividad entre el lugar 11 y 20, el valor 3; a los lugares entre 21 y 30 se les otorgaron 2 puntos; a las de posición competitiva entre el lugar 31 y 40 se les asignó un punto, y a las localidades en el lugar 41 o posterior se les dio el valor cero.

Función político-administrativa

La ubicación de poderes y funciones administrativas en las capitales, ya sea nacionales o de los estados, hace que esta característica las convierta de manera automática en ciudades con funciones centrales con respecto al territorio de su jurisdicción. Puede ser considerada, junto con el tamaño poblacional de la localidad, como un aspecto más de centralidad urbana. En esta clasificación de metrópolis mexicanas, el criterio político-administrativo se midió de acuerdo con el carácter político de la ciudad: se le asignó el valor 4 a la capital federal, el 2 a las estatales y 0 al resto.

Influencia regional

El concepto original de metrópoli que se describe al inicio del capítulo implica considerar que una metrópoli tiene un territorio circundante o *hinterland* sobre el cual ejerce cierto dominio en las funciones de intercambio mercantil y de mercado laboral, fungiendo como nodo jerárquicamente superior.

Es indudable que la ciudad de México ejerce esa influencia dominante sobre la totalidad del territorio nacional, la cual ha sido corroborada en

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

estudios sobre la jerarquía urbana del país y puede ser cuantificada con indicadores de flujo de llamadas telefónicas, corrientes migratorias o volúmenes de mercancías. Sin importar que haya perdido relativamente los altos niveles de preeminencia en las últimas décadas, es incuestionable su influencia de primer orden como metrópoli nacional, además de ser la segunda megaurbe más poblada del planeta. De esta suerte, la forma caprichosa del territorio nacional, junto con las condiciones históricas de cada región, explican la emergencia de otras metrópolis con áreas de influencia variadas que cubren prácticamente el total de la superficie del país. Además de la ciudad de México, las metrópolis regionales tradicionales han sido Guadalajara, "la Perla de Occidente", y Monterrey, "la Sultana del Norte", que respectivamente han dominado el occidente y el noreste de México. Su importancia se fue consolidando en el panorama nacional durante el periodo de industrialización sustitutiva de importaciones, prosiguiendo en la etapa del modelo de economía abierta. Ello conlleva el surgimiento de nuevos factores territoriales y de localización que inciden de manera especial en el desarrollo relativo de otras ciudades y metrópolis del sistema urbano nacional. A la ciudad de México se le asignaron tres puntos con base en este criterio y a Guadalajara y Monterrey dos puntos.

Independientemente de la dinámica del mercado interno, en el régimen neoliberal las ciudades que se localizan en puntos de frontera cobran un nuevo auge debido al incremento de actividad que implican los intercambios de mercancías con el exterior. Así, las ciudades fronterizas han experimentado un claro dinamismo en los años noventa, aunque se ha frenado en el primer lustro del siglo XXI. La dinámica se ha trasladado a las ciudades de playa, así como a los puertos marítimos y terrestres.

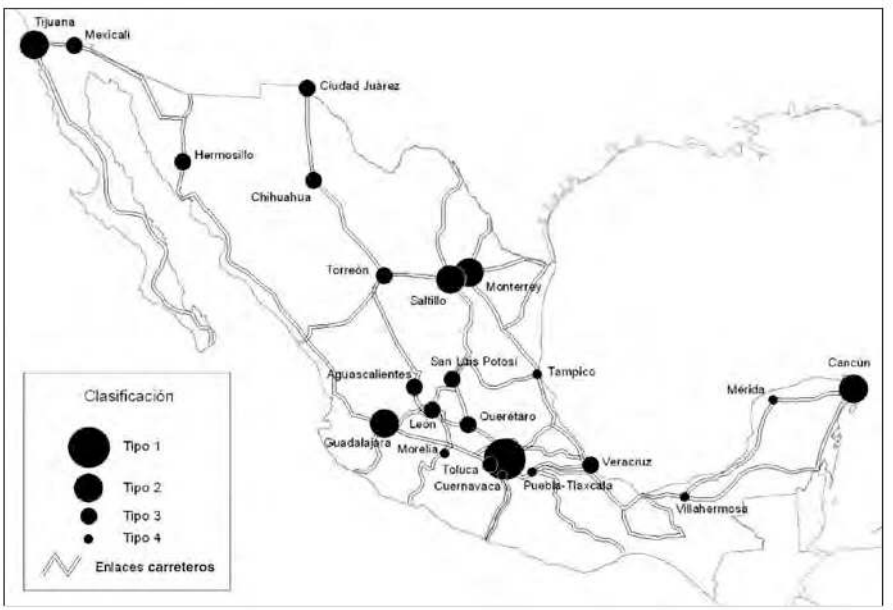
El criterio territorial se midió con dos indicadores: la "situación de frontera" y de "nodalidad"[12] en corredores de transporte. Estos factores han sido considerados en la jerarquización metropolitana de la siguiente manera: a la situación de la localidad como frontera, ya sea terrestre, marítima o aérea, se le asignaron valores de acuerdo con la importancia fronteriza. En la terrestre se consideró el tamaño de la ciudad estadounidense; se asignaron 3 puntos si era mayor a un millón de habitantes, 2 si era mayor a 500 000 y 1 si su población era menor. También se consideró la importan-

[12] La "nodalidad" expresa la intensidad de los intercambios entre los nodos del sistema. Esta medida permite ordenarlos según el número de relaciones ofrecidas por cada uno (Herce y Magrinya, 2002: 36).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cia de la aduana por ferrocarril y se otorgó el valor 1 si se encontraba entre las cinco más importantes de acuerdo con la carga importada en 2006. Por mar, se valoró si el puerto estaba entre los cinco más importantes en movimiento de carga marítima de altura y cabotaje (valores 1 o 0) y, por aire, si la ciudad tenía un aeropuerto entre los 10 más importantes del país según el número de operaciones en 2006. En este último caso se asignaron valores entre 0 y 4. El segundo criterio fue la nodalidad en la red de carreteras troncales del país y los valores corresponden al número de arcos o tramos de la red que se unen en cada nodo o ciudad, incluyendo la conexión con ciudades estadounidenses (valores entre 0 y 6). La información que sirvió de base para construir estos indicadores fue la de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT, 2006).

Los datos para esta clasificación multicriterio pueden consultarse en el cuadro A-4.1 del Anexo estadístico, y los resultados de la misma aparecen en el mapa 4.1 y en el cuadro 4.1. En primer lugar destaca la metrópoli nacional de primer orden que corresponde a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), con un total de 26 puntos, muy por encima de



Mapa 4.1. Clasificación multicriterio de las metrópolis mexicanas, 2005.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 4.1. Clasificación multicriterio de las metrópolis, 2005

Metrópoli	Demográfico		Económico	Político	Regional	Situación de frontera territorial					Nodalidad	Total	Tipo de metrópoli
						Tierra		Mar		Aire			
	Jerarquía	Atractivo	Competitividad	Capitalidad	Ámbito[a]	Población[c]	Carga[d]	Carga[e]	Cruceros	Aeropuertos	corredores		
ZM de la ciudad de México	5	1	3	4						4	6	23	1
ZM de Monterrey	3	1	4	2	2					2	5	19	2
ZM de Tijuana	3	1	4	0		3				2	3	16	2
ZM de Guadalajara	3	0	1	2	2					2	4	14	2
ZM de Saltillo	2	1	4	2							5	14	2
ZM de Cancún	2	2	4	0					1	3	2	14	2
ZM de Toluca	3	0	2	2						1	4	12	3
ZM de León	3	1	4	0							4	12	3
ZM de Mexicali	2	1	4	2		1					2	12	3
ZM de Ciudad Juárez	3	0	3	0		2	1				2	11	3
ZM de Torreón	3	0	4	0							4	11	3
ZM de San Luis Potosí	2	1	2	2							4	11	3
ZM de Querétaro	2	1	3	2							3	11	3
ZM de Aguascalientes	2	1	4	2							2	11	3
ZM de Chihuahua	2	1	4	2							2	11	3
ZM de Hermosillo	2	1	3	2						1	2	11	3

ZM de Veracruz	2	0	3	0		1	1		4	11	3
ZM de Morelia	2	0	2	2					4	10	4
ZM de Villahermosa	2	0	3	2					3	10	4
ZM de Puebla-Tlaxcala	3	1	0	2					3	9	4
ZM de Cuernavaca	2	0	2	2					3	9	4
ZM de Mérida	2	0	2	2					2	8	4
ZM de Tampico	2	0	2	0			1		3	8	4
ZM de Culiacán	2	0	1	2					2	7	
ZM de Reynosa	2	1	0	0	1				3	7	
ZM de Tuxtla Gutiérrez	2	1	0	2					2	7	
ZM de Celaya	2	0	3	0					2	7	
ZM de Durango	2	0	1	2					2	7	
ZM de Coatzacoalcos	2	0	0	0			1		4	7	
ZM de Xalapa	2	0	0	2					2	6	
ZM de Acapulco	2	0	0	0					1	3	

[a] Los criterios demográfico, económico, político-administrativo, regional y territorial, así como las ponderaciones utilizadas se explican en el texto.
[b] Se califica a las metrópolis que tienen una influencia regional.
[c] Se refiere a la población de la ciudad vecina de Estados Unidos.
[d] Se refiere a la carga transportada por ferrocarril.
[e] Se trata de la carga transportada por barco.
Fuente: estimaciones propias con base en información del cuadro A-4.1 del Anexo estadístico.

EL COLEGIO DE MÉXICO 80 AÑOS 1940-2020

la que le sigue. Las metrópolis de segundo rango son las que sumaron entre 14 y 19 puntos, y corresponden a las zonas metropolitanas de Monterrey, Tijuana, Guadalajara, Saltillo y Cancún.

Se clasificaron en el tercer rango de esta jerarquía metropolitana 11 localidades que alcanzaron entre 11 y 12 puntos en total. Sumaron 12 puntos las ciudades de León, Toluca y Mexicali, y con 11 aparecen Ciudad Juárez, La Laguna (Torreón), San Luis Potosí, Querétaro, Aguascalientes, Chihuahua, Hermosillo y Veracruz.

En un cuarto rango se clasificaron seis ciudades que acumularon entre 8 y 10 puntos: Morelia, Villahermosa, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca, Mérida y Tampico. El puntaje inferior a 8, que corresponde a las ciudades de Culiacán, Reynosa, Tuxtla Gutiérrez, Celaya, Durango, Coatzacoalcos-Minatitlán, Xalapa y Acapulco, las coloca en una situación discutible respecto a su carácter metropolitano, por lo cual no se les otorgó ese rango, aunque son ciudades grandes y de importancia dentro de sus áreas de influencia respectivas.

En estos resultados destaca la importancia alcanzada por la Zona Metropolitana de Tijuana, cuya contraparte estadounidense es San Diego. La eventual construcción del proyecto portuario Punta Colonet, relativamente cercano a esta ciudad, reforzará la región, que incluye a Mexicali y que es la principal del noroeste de la República mexicana. En el resto del vasto territorio del norte del país, el dúo metropolitano integrado por Monterrey y Saltillo (ambas metrópolis tipo 2, aunque Monterrey con un puntaje superior) evoluciona de manera notable y refuerza su posición dominante en el noreste. Ciudad Juárez es la segunda ciudad fronteriza en importancia, mientras las otras metrópolis no fronterizas tipo 3 (Hermosillo, Chihuahua y Torreón) superan a ciudades colindantes con Estados Unidos, como Nuevo Laredo, Matamoros y Reynosa, que no alcanzaron el nivel metropolitano en esta clasificación.

En la franja central del territorio, de manera tradicional la más densamente poblada y también la mejor conectada en la red de corredores de transporte, tanto en su interior como con el resto del país, se ha consolidado un conjunto de metrópolis tipo 3, al cual pertenece León, así como Aguascalientes, San Luis Potosí, Querétaro y Toluca, que en cambio han experimentado dinámicas de impulso en épocas recientes. En esta porción central del país continúa el predomino de Guadalajara (tipo 2) como metrópoli regional y de la ciudad de México (tipo 1) como la de mayor rango, con la cual será difícil competir.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En contraste, en el sureste no se han desarrollado metrópolis de importancia similar, y sólo Cancún, destino turístico internacional de primer orden y nodo de primera importancia en la red de conexiones aéreas nacionales e internacionales, se erige hoy como una metrópoli con jerarquía tipo 2, aunque Mérida, en la península de Yucatán, y otras metrópolis de rango inferior (tipo 4) mantienen una influencia tradicional en zonas específicas del sureste y de otras áreas del norte, centro y sur del país (mapa 4.1).

LOS PROBLEMAS DE LA GESTIÓN METROPOLITANA

Como se ha dicho, la metrópoli no es una simple agregación, cada vez mayor, de trozos de ciudad, por lo cual los problemas metropolitanos no se pueden resolver por adición, de la misma forma que se resuelven en ciudades más pequeñas. La escala metropolitana y su complejidad de funciones hacen que los problemas metropolitanos sean de otro orden, no sólo cuantitativa sino cualitativamente, y que impliquen nuevas formas de gobernanza para decidir qué actores, quiénes y cómo deben actuar para resolver cada uno de ellos.

Lo que está en juego en las metrópolis es de otra índole, pues en ellas se han diseñado estrategias particulares de gestión compuestas por una gran variedad de prácticas que se experimentan en metrópolis localizadas en distintas latitudes. Aunque las diferencias entre metrópolis pueden ser muy grandes, los retos que implica su gobierno y administración no lo son tanto, por lo que comparar experiencias exitosas en muchas ciudades puede ser muy útil para resolver problemas en otras.

La planificación del territorio

Una primera exigencia ineludible para los gobiernos de estas grandes concentraciones poblacionales es la acción planificadora. El objetivo de estos planes es concebir y proponer una organización espacial y funcional de la metrópoli que permita asegurar en el mediano y largo plazos las mejores condiciones para la vida cotidiana de la población y el desarrollo de las actividades económicas.

Desde una perspectiva global, en la era moderna se puede hablar de tres generaciones de planes en el mundo, las cuales tuvieron eco en nuestro

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

país. La primera va de principios del siglo XX hasta 1940, aproximadamente, y constituye el esfuerzo planificador inicial en el que, con un crecimiento demográfico y urbano moderados, el objetivo era ordenar el crecimiento físico de las ciudades cuya población había desbordado los centros urbanos tradicionales. Se trataba de promover una estructura urbana con la idea de organizar funcionalmente a la ciudad mediante el trazo de redes de infraestructura y de transporte, agua, saneamiento y electricidad. En general, los primeros planes que datan de antes de la segunda guerra mundial, se enfrentaban al problema de organizar las expansiones abriendo vialidades más amplias para modernizar el tejido urbano existente, así como la dotación de transporte y equipamientos colectivos.

En el país, la actividad de planificación se inició de manera incipiente en la ciudad de Monterrey en los años veinte, mientras que en la ciudad de México los primeros planes datan de 1927, con el "Estudio Preliminar Número 1 del Plano Regulador de México", de los arquitectos Carlos Contreras y Justino Fernández, documento en el que se propuso una serie de intervenciones para la ciudad sobre la base de un conjunto planificado (Sánchez, 2000: 2.1-2.22).[13]

Sin embargo, la posibilidad de planificar se aplazó por algunos años más, hasta que se puso en marcha el manejo centralizado de la ciudad como resultado de la desaparición de municipalidades autónomas y de la creación del Departamento del Distrito Federal en 1929. Con esas modificaciones a la estructura político administrativa del Distrito Federal, en subsecuentes años se creó una estructura que permitió impulsar los trabajos de planificación de la ciudad. Se vivió en ese periodo un auge de la planeación, pues en 1930 se formula la Ley Nacional de Planeación y tres años más tarde la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y del Territorio de Baja California, seguida del Plan Sexenal 1934-1940 y un Plan Regulador para la ciudad de México en 1940.

El apogeo de la planificación disminuyó notablemente después del gobierno de Cárdenas. En los años cuarenta, después de que se alcanzó suficiente estabilidad del régimen posrevolucionario y con el inicio del despegue de la economía luego del fin de la segunda guerra mundial, la ciudad

[13] Como aspectos destacados del estudio se observan: la apertura de grandes avenidas de norte a sur y de este a oeste, la apertura de la avenida 20 de Noviembre, el trazo de una avenida en diagonal desde Chapultepec hasta el centro de la ciudad, un anillo de circunvalación y la propuesta de abrir la calle de Tacuba para convertirla en un eje que comunicara el poniente de la ciudad con su parte oriente.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de México vivió también cierta estabilidad administrativa, pero sin la voluntad de enfrentar intereses opuestos, por lo cual se adoptó una política permisiva relegando la planificación a un segundo término. De hecho, el Plan Regulador de 1940 nunca fue oficializado y en 1950 se da a conocer un "Estudio de la ciudad de México", que sólo refleja un esfuerzo por coordinar las inversiones públicas y no el de una planeación de fondo (Hiernaux, 1989). Así, las acciones estatales se dirigen a lo estrictamente necesario para garantizar el funcionamiento de la ciudad, por medio de programas y obras específicas y no mediante el ejercicio de la planificación.

Una segunda generación de planes urbanos en el mundo ocurre entre los años cincuenta y setenta, periodo marcado por una fuerte presión demográfica y un crecimiento económico notable. La ciudad proyectada debía resolver los problemas y déficits por medio de zonificaciones estrictas de vivienda, actividades económicas y equipamiento. Fue la época de los grandes esquemas directores y proyectos de ciudades nuevas como la Ciudad Contemporánea (París) o Chandigar en India, de Le Corbusier, y la construcción de Brasilia según planes de los arquitectos Costa y Niemeyer, que comenzó en 1956.

Influidos por enfoques estatistas y mucho mejor fundados en datos estadísticos, los planes se enfocaron, con una concepción bastante rígida de política urbana, en ordenar los efectos del crecimiento con distintas medidas, entre ellas la coordinación de las grandes inversiones de infraestructura y equipamiento. En la ciudad de México, la administración de "mano firme" del Distrito Federal de esta época se refleja en el mandato del regente Ernesto P. Uruchurtu, entre 1952 y 1966, durante el cual se lleva a cabo una importante remodelación de la ciudad. Un año más tarde y después de haber sido relegados el tranvía y el trolebús como medios de transporte urbano, se retoma el transporte público masivo, con la importante decisión de construir el Metro de la ciudad de México, cuya primera línea entró en operación en 1968.

Este periodo coincidió también con la explosión demográfica y urbana, así como con la industrialización y urbanización aceleradas, el crecimiento económico y una política clientelar de las grandes corporaciones de trabajadores (Confederación Nacional de Organizaciones Populares, Confederación de Trabajadores de México y Confederación Nacional Campesina), que dirigían invasiones de terrenos a cambio de votos. Se extendió con gran rapidez la periferia urbana irregular sin una visión de conjunto, pues los programas sectoriales fragmentarios pretendían organizar el desarrollo

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de las zonas de invasión periféricas que, como manchas irregulares, hacían crecer la ciudad en un proceso de expansión territorial incontrolada. Poco a poco se fue acumulando un déficit igualmente acelerado de equipamiento, servicios y empleos en esas áreas de viviendas precarias, por lo cual la urgencia de dotar de servicios básicos a esas zonas y avanzar en su regularización anulaba la viabilidad de los planes generales.

Hacia el final de esta época se reinserta en México la voluntad de la planificación. Inspirada en la primera Conferencia Hábitat de Naciones Unidas, en Vancouver en 1976, en donde se perfilan nuevos conceptos sobre los asentamientos humanos y su papel medular en el desarrollo social, económico, político y cultural en el mundo, en México se aprueba ese mismo año la primera Ley de Asentamientos Humanos, en la cual figura por primera vez el término "conurbación".[14]

En el mismo año se llevan a cabo modificaciones constitucionales en los artículos 27, 73 y 115 para dar aliento renovado a la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. Se otorgan facultades al Congreso para expedir las leyes que establezcan la concurrencia de los gobiernos federal, estatal y municipal en materia de asentamientos humanos y a este último se le asigna la tarea de formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano-municipales. Respecto de las conurbaciones, se establece que los gobiernos involucrados planearán y regularán en forma conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros.

Se forma la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) para llevar a cabo integralmente la planeación, la normatividad sobre asentamientos humanos, la construcción de una gran infraestructura de comunicación y la administración del patrimonio. Ésta fue la "época de oro" de la planeación urbana en México, pero este gran esfuerzo se empieza a desarticular a partir de 1982, coincidiendo con las sucesivas crisis económicas que afectan al país.

Una tercera etapa en la planificación se desarrolla en el mundo desde principios de los años ochenta y a ella corresponde propiamente la planeación metropolitana en nuestro país. Bajo el efecto del reforzamiento del pensamiento neoliberal y a raíz de las dificultades económicas en esta época, reflejadas en el endeudamiento público, surge la tercera generación de planes, hoy vigentes, en los que se adopta un enfoque más flexible, dismi-

[14] En 1993 se modifica dicha ley y se añade el término "metrópoli", sin establecerse claramente la diferencia entre ambos.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nuyendo el énfasis espacial para favorecer la mayor atención a las condiciones sociales y la eficacia económica.

En México, el nuevo giro se apoya en la expedición de la Ley de Planeación, que reforma la de 1930, y el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; se crean los Comités de Planeación del Desarrollo (Coplades) en todas las entidades y en muchos municipios, pero sin volver a integrar la planeación territorial a la del desarrollo, la cual estuvo dirigida a los aspectos económicos y sociales con un carácter sectorial.

En el ámbito administrativo, la SAHOP se convierte en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), perdiendo su responsabilidad sobre las obras públicas y, por ende, la posibilidad de influir en la determinación de la inversión federal en el territorio. Posteriormente se transforma en Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), a raíz de la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, de la que surge la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), ahora Semarnat, a cargo del ordenamiento ecológico, que se concibe como una dimensión clave del desarrollo territorial, pero desligada de la planeación del desarrollo urbano.

En 1993 se modifica el marco legislativo al expedirse una nueva Ley General de los Asentamientos Humanos, que introduce temas relativos a las reservas territoriales y la participación social en los procesos de planeación urbana, así como el fomento y control del desarrollo urbano. Sin embargo, sobre la cuestión metropolitana la nueva ley, vigente hasta ahora, sólo establece relaciones de concurrencia y posible colaboración voluntaria entre los distintos ámbitos de gobierno.[15]

Con base en estas disposiciones jurídicas, replicadas en las legislaciones estatales, en las metrópolis de Guadalajara y Monterrey, así como en

[15] En los artículos 7 y 8 se señalan las atribuciones de la Federación y de los municipios para "participar en la planeación y regulación de zonas conurbadas", y en el artículo 12 de esta misma ley se introduce una nueva modalidad de colaboración al señalar que: "La Federación, y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera". Con el mismo objetivo se aprueba la inclusión de una fracción IX al artículo 122 de la Constitución, que dice: "La coordinación metropolitana se sustentará en el acuerdo de voluntades entre las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal [...] en términos de los convenios que se suscriban".

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

otras de menor tamaño, se trabaja en la elaboración y actualización constante de planes de desarrollo metropolitano (García, 2003: 97-105; Arroyo, 1989: 452-455). El caso de la ZMCM, por su complejidad, ha sido escenario de experiencias paradójicas. En 1995 el Ejecutivo federal, por conducto de la Sedesol, y los gobiernos del Estado de México y el Distrito Federal suscriben el Convenio de Coordinación para la Planeación y Ejecución de Acciones Relacionadas con los Asentamientos Humanos en el Área Metropolitana, que da origen a la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (Cometah), cuyo trabajo conjunto se cristaliza en 1998 con la aprobación del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Sin embargo, este programa no se aplica en la práctica como resultado de la interacción de numerosos actores con intereses diversos y generalmente opuestos (Rébora, 1997: 203-213, Eibenschutz, 2007a).

En comparación con la planificación de etapas anteriores, los planes más recientes para la organización del territorio pasaron de una visión predominantemente espacial basada en infraestructura y zonificaciones funcionales, a otra concepción de desarrollo metropolitano más compleja que, poco a poco, va integrando problemas económicos, dimensiones ambientales y la búsqueda de objetivos de cohesión social. Así, la orientación de los planes ha variado, al tiempo que han aparecido nuevos temas: de un acercamiento puramente espacial se pasó a otro sectorial (transporte, vivienda, actividad económica) y, después, cada vez más a una orientación por programas, los cuales corresponden a objetivos específicos (movilidad, equidad, competitividad) con horizontes temporales más próximos que faciliten la adaptación de los planes y los procesos de seguimiento y evaluación de estos programas.

La evolución de la planeación metropolitana indica que los planes siguen siendo indispensables. La existencia de un plan de desarrollo metropolitano vigente (o documento similar), aun con estas características de flexibilidad y con un carácter más consultivo que coercitivo o restrictivo, pero en el que se plasman objetivos, programas y escenarios claros, se ha convertido en un elemento de valoración de las metrópolis, pues constituye siempre una referencia que, en principio, refleja las preocupaciones fundamentales ambientales y sociales de los gobiernos que las rigen y constituye un marco de referencia para la evaluación y el seguimiento de los programas y sus resultados. A pesar de su carácter consultivo, el distanciamiento entre los planes y las acciones no debería ser tal que se diluyeran tanto la visión y los objetivos generales como las estrategias previstas para

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

hacer uso de los recursos con una perspectiva sostenible en el mediano y largo plazos.

La herramienta privilegiada hoy día para la transformación del espacio metropolitano ya no es el plan, sino los proyectos específicos que se negocian entre actores públicos, privados y locales, incluida la participación de la sociedad civil. Estamos frente a la crisis de los planes comprensivos que son sustituidos por proyectos como principal forma de intervención urbana. Su distanciamiento de los planes comprensivos se apoya en argumentos de "excepcionalidad" de los mismos por su tamaño, por su urgencia, por ser emblemáticos o eficientes, etc. El objetivo de estos proyectos son los "lugares" y no los ciudadanos que los habitan, por lo cual los objetivos sociales de la planeación se van convirtiendo en retórica social.

Estos proyectos urbanos a gran escala y su gestión corresponden a esquemas de gobernanza que soportan el desarrollo manejado por el mercado, pues se busca principalmente el beneficio económico en proyectos de alta rentabilidad. Así, las estrategias de intervención urbana se traducen en grandes "eventos internacionales" y proyectos de gran escala, muchas veces vinculados a los anteriores, y no en la reestructuración social como marco que busque el empleo y el ingreso para todos, por lo cual la mayoría de las veces el resultado es que se promueven la desigualdad y la exclusión.

Gobernabilidad y autoridades metropolitanas

Las formas de gobierno ensayadas en las metrópolis del mundo han sido de muy diversos tipos en cuanto a la dimensión del territorio sobre el cual tienen jurisdicción, así como en lo que se refiere a las formas que adoptan las autoridades metropolitanas. Sobre los ámbitos territoriales, el espectro va desde las zonas centrales de las metrópolis, como la Autoridad del Centro Histórico de la ciudad de México, instancia ordenadora y coordinadora de las intervenciones institucionales del gobierno del Distrito Federal, hasta autoridades que gestionan vastas regiones dentro del área de influencia de esas metrópolis, como en Bangkok o Moscú (Antier, 2005: 41-49)

Existe un abanico inmenso de formas de organización del gobierno, casi tantas como metrópolis en el mundo, pero se pueden distinguir dos tendencias opuestas: la primera es constituir autoridades unitarias institucionalizadas sobre el ámbito metropolitano, con atribuciones sobre funciones específicas que pertenecen a esta escala. A partir del reconocimiento

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

jurídico de estas regiones, el poder se delega o se comparte con autoridades (casi siempre elegidas directamente) e instituciones metropolitanas. Pero quizá el aspecto más relevante de esta opción se encuentra precisamente en la constitución de un poder nuevo –pues las ciudades y sus poderes locales o municipales han precedido la formación de las metrópolis–, al cual se le delegan atribuciones que estaban antes en manos de estados y municipios, e incluso del poder federal.

Esto implica en la práctica la creación de un cuarto nivel de gobierno, que por lo general se contrapone con los municipios y estados, por lo que el gobierno nacional (central) siempre se mantiene como árbitro legítimo ante la instancia metropolitana que puede tener un papel ambiguo. Ejemplos de gobiernos metropolitanos no son muy frecuentes y se encuentran en regiones metropolitanas del oriente del continente asiático, como Tokio, Singapur, Shanghái, o en Europa, con situaciones de un poder metropolitano relativamente coordinado con otros poderes, como en Ile-de- France o la Comunidad Autónoma de Madrid.

En el otro extremo se encuentran situaciones de poderes divididos que se mantienen fragmentados o tienden a recurrir a lógicas coordinadas de poder y de estrategias en el territorio, estimuladas muchas veces con incentivos económico-financieros. Las zonas metropolitanas sobre las que operan sólo están definidas estadísticamente y no jurídica o institucionalmente. Éste es el caso de la mayoría de las ciudades estadounidenses, en donde las únicas herramientas de coherencia metropolitana son agencias especializadas que se multiplican y que están encargadas de gestionar aspectos específicos del funcionamiento de la ciudad.[16]

Esta fragmentación de gobiernos locales lleva también a procesos de asociación entre colectividades que se mantienen como foros regionales o instancias de consulta y concertación, siempre dependientes de los poderes locales que se pueden adherir o separar de estas instancias voluntariamente. Entre estos extremos se ensayan múltiples formas de gestión de los problemas metropolitanos, en los que se busca readaptar las fórmulas federativas tradicionales hacia formas más operativas de gobierno de los territorios metropolitanos.

En México, la compleja normatividad federal del desarrollo metropolitano ha sido replicada en las entidades federativas (Garza y Rodríguez,

[16] Houston es un caso extremo en donde se registran 669 agencias, mientras que en Filadelfia había 296 y en San Francisco 253 (Orfield, 2002: 132).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

1998). A pesar de este gran arsenal de leyes y normas, los logros alcanzados en la gestión metropolitana son muy limitados, lo cual se ve reflejado en la ineficiencia para solucionar o encauzar las grandes necesidades y carencias en las principales metrópolis del país. Sin embargo, en años recientes se observa un renovado interés por buscar opciones y formas de organización más eficaces que permitan superar las contradicciones entre los ámbitos territoriales en los que se presentan los problemas y las demandas sociales de solución.

Existen propuestas apoyadas en el análisis de las limitaciones que enfrenta el marco normativo actual para actuar eficazmente sobre el ámbito metropolitano (Eibenschutz, 2007b), Iracheta, 2006a). A continuación se enlistan algunas de ellas:

- A partir del reconocimiento constitucional de la figura de "zona metropolitana" se propone crear parlamentos integrados por legisladores de las entidades involucradas, para que las zonas metropolitanas cuenten con nuevas formas de gobierno que permitan construir legislaciones, lineamientos y políticas públicas unitarias coordinadas integralmente (Sodi, 2005).
- La instalación de consejos para el desarrollo metropolitano, que funcionen como instancias ejecutivas de coordinación gubernamental y de amplia participación y control social en las metrópolis, así como comisiones por especialidad y consejos consultivos de ciudadanos y de expertos (González, 2007).
- La formación de institutos de planeación, como instancias técnicas responsables de la planeación integral y a largo plazo de las metrópolis.[17]
- La creación de agencias metropolitanas de desarrollo cuya finalidad es incorporar nuevas formas de gestión y gerencia pública en el desarrollo económico metropolitano para elevar la competitividad. En ellas, el sector privado y el público, con responsabilidades y garantías recíprocas, colaborarán en el diseño de estrategias y el incremento de las inversiones, así como en la provisión de equipamiento y servicios metropolitanos para mejorar la productividad de las empresas y la competitividad de las urbes.
- La creación de empresas de servicios, de cooperación pública y privada, que de acuerdo con esquemas contractuales ejecuten proyectos de equipamiento o para la prestación de servicios públicos.

[17] Una experiencia anterior son los institutos municipales de planeación creados a partir del año 2000.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

• La creación de observatorios para integrar y operar sistemas de información sobre la evolución de los procesos metropolitanos,

• Por último, la constitución de fondos para el financiamiento de proyectos de alcance metropolitano, que se sumen a otros esfuerzos de coordinación financiera, fiscal y metropolitana.

Algunos de estos instrumentos en versiones más o menos estrechas y no plenamente desarrollados han sido establecidos en ciertas metrópolis del país. Su aplicación ha requerido un gran esfuerzo de coordinación entre autoridades municipales, estatales y federales para lograr concretar acciones, proyectos y programas de mediano plazo que atañen a las poblaciones y los territorios de sus diversas unidades político-administrativas.

Incentivar la colaboración mediante la coordinación entre instancias de gobierno, particularmente la intermunicipal, constituye la opción más viable para la gestión metropolitana en México, considerando las condiciones políticas actuales.[18] En América Latina, en general, y en México, en particular, el gobierno federal ha sido reacio para avanzar hacia la institucionalización de instancias de gestión metropolitanas, por lo que la tendencia ha sido hacia el fortalecimiento territorial y administrativo de los municipios.[19]

Los problemas y demandas son de tal magnitud que, ante la limitación de recursos financieros públicos, la colaboración gubernamental con agentes privados intenta generar economías de escala y mayor eficiencia y equidad en la provisión de servicios urbanos. Pero los problemas no son sólo económicos, pues las exigencias a escala metropolitana son cada vez mayores, desde aquéllas de tipo técnico que requieren acuerdos y las de carácter financiero que limitan las posibilidades de llevar a cabo proyectos hasta las de tipo democrático y político que exigen relaciones más cercanas entre gobierno y ciudadanos. Ante tal complejidad las respuestas son variadas: comisiones, fondos, fideicomisos, consejos, institutos, agencias, etc. Ello intenta construir una nueva concepción de gobernanza en la cual los actores involucrados y la ciudadanía, en especial, encuentren espacios de participación.

[18] Para una discusión del significado y los alcances jurídicos de los términos de cooperación, colaboración y coordinación, consúltese Menéndez, 1994.

[19] En particular, el artículo 115 de la Constitución mexicana, que precisa la competencia del municipio en las materias asociadas con el manejo del territorio, con la planeación y administración urbana, y con los preceptos de ingreso asociados con la propiedad raíz (impuesto predial) como fuente principal de la Hacienda municipal (Goya, 2007).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Un ejemplo relativamente exitoso de una articulación de esfuerzos para una mejor gestión metropolitana lo encontramos en la Zona Metropolitana de Guadalajara, donde a finales de los años setenta se creó la Comisión para el Desarrollo Urbano Regional de Guadalajara y se formuló el primer Plan de Ordenamiento con carácter metropolitano. También se formaron organismos intermunicipales para la gestión del transporte y del abastecimiento y saneamiento hidráulicos. Posteriormente, en 1989, se formó el Consejo de la Zona Metropolitana, presidido por el gobernador de Jalisco e integrado por los municipios metropolitanos y dependencias del Ejecutivo estatal y del federal. A partir de 1997, adicionalmente, opera un Fondo Metropolitano (bolsa común de recursos públicos de los municipios conurbados, el estado y la Federación) para el financiamiento de proyectos intermunicipales (Wario, 2007).

En la ZMCM existe una serie de tentativas de coordinación entre la Federación y las entidades que la conforman, que se inician con la creación de la Comisión de Conurbación de la Región Centro en 1976, el Consejo del Área Metropolitana en 1988, el Consejo de Transporte del Área Metropolitana en 1992 y las Comisiones Metropolitanas que comienzan con la del Control de la Contaminación en 1992. Actualmente funcionan siete comisiones metropolitanas en las áreas de asentamientos humanos, transporte y vialidad, agua y drenaje, protección civil y seguridad pública, y procuración de justicia.

Los casos en que los mecanismos de coordinación intermunicipal resultan exitosos son todavía escasos. Aunque se han buscado respuestas en toda la gama de opciones conocidas, experimentando su adaptación a las condiciones de las metrópolis nacionales, los resultados son también mixtos y parecen apuntar a la necesidad de crear mayores incentivos para la cooperación y mejores mecanismos de coordinación, pues hasta ahora la sola "buena voluntad" de las partes no parece haber sido suficiente.

LOS TEMAS PRÁCTICOS DE LA AGENDA METROPOLITANA

En este último apartado se mencionan algunos de los problemas que requieren atención cotidiana en las metrópolis del mundo y también en las mexicanas, pues los temas que llenan las agendas metropolitanas son compartidos. Uno de los más acuciantes es el del transporte, pues el crecimiento de las ciudades se acompaña irremediablemente de mayores necesidades de desplazamiento de sus habitantes y de viajes generalmente más largos

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que producen congestionamiento vial, por lo que existen requerimientos crecientes de transporte público masivo cuya operación se lleva a cabo en escalas superiores a la del municipio.

Las dificultades intrínsecas al transporte metropolitano están ligadas a la variedad de agentes privados y públicos que intervienen en la prestación del servicio en una gran metrópoli. Ello crea la necesidad de una *gestión integral* en tres aspectos: físico, tarifario y administrativo. El primero se refiere a la variedad creciente de modos de transporte que es necesario coordinar en el territorio, creando un sistema integral en el que cada modo atienda de manera eficiente a los usuarios (los de menor capacidad alimentando la red de los de mayor capacidad), a la vez que se construye infraestructura para una intermodalidad más ágil.

La integración tarifaria permite utilizar distintos modos de transporte con un mismo medio de pago, considerando aspectos como la distancia recorrida, la direccionalidad de los traslados y el tiempo utilizado en cada trayecto. Por último, la necesidad intrínseca de un sistema complejo para administrarse de manera coordinada a fin de alcanzar niveles óptimos de eficiencia lleva a la creación de instancias de autoridad sobre el sistema de transporte metropolitano, e incluso de regiones metropolitanas, que en ocasiones incluye la gestión de la infraestructura vial primaria.

En las principales metrópolis mexicanas se ensayan sistemas de transporte para mejorar las condiciones deficientes de movilidad de sus habitantes. La proporción del gasto que en promedio erogan las familias mexicanas en transporte supera los porcentajes observados en países avanzados y las condiciones de los traslados en cuanto a calidad son también inferiores a las de ciudades del mundo desarrollado.

Hoy día, tres de cada cuatro personas viajan en transporte público en la ZMCM. Sin embargo, durante los últimos 20 años se observa una evolución modal en la que los medios de mayor capacidad, como el Metro, el tren ligero y los autobuses, han ido perdiendo peso relativo frente a los de menor capacidad, como los taxis colectivos y "microbuses", que se encargan de cerca de 60% de los desplazamientos. Un riesgo mayor de no mejorar las condiciones de traslado en transporte público en esta ciudad y en todas las del país es el incremento de los viajes en automóvil particular, con consecuencias negativas en la congestión vial y la contaminación atmosférica.

El tema adquiere relevancia y en los últimos años los rubros de infraestructura vial y transporte público en las grandes metrópolis del país son

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mejor atendidos. Así, en el Distrito Federal se ha introducido el sistema de autobuses articulados en carriles confinados, llamado Metrobús, y se amplía la red del Metro. Sin embargo, la integralidad de los medios de trasporte es un aspecto que no se vislumbra en la normatividad ni mucho menos en la realidad mexicana. Paralelamente y gracias a los recursos del Fondo Metropolitano, se construyen obras que buscan dar continuidad a las vialidades primarias entre el Distrito Federal y el Estado de México y mejorar la fluidez del tránsito.

La calidad ambiental es otro tema que requiere atención constante en las metrópolis, pues el deterioro ocasionado por el crecimiento de las ciudades es de gran consideración y el manejo adecuado de recursos como el aire, el agua y el suelo rebasa la escala de las unidades administrativas más pequeñas y sólo se puede gestionar coordinadamente, considerando los ecosistemas urbanos y regionales de mayor escala.

La dimensión ambiental abarca necesariamente muy diversos aspectos del desarrollo metropolitano, que comprenden la contaminación atmosférica, vinculada con los transportes y en menor medida con la operación industrial, la disponibilidad y distribución de agua, con parámetros de cobertura, de calidad y de sustentabilidad ambiental, y los sistemas y redes de drenaje, de alcantarillado y de energía eléctrica, cuya complejidad en infraestructura y operación demandan necesariamente un manejo coordinado a escala metropolitana y regional.

Lo ambiental abarca también el manejo de áreas verdes y zonas de conservación ecológica, la disposición de residuos sólidos e incluso la prevención de riesgos, incluidos los de la salud y todos los aspectos vinculados con la seguridad, a los que cada vez están más expuestas las poblaciones urbanas.

El tema de la inseguridad se cuenta entre los de mayor relevancia metropolitana, pues mientras no haya coordinación en los sistemas de seguridad pública, los límites entre unidades político-administrativas se constituyen en fronteras permeables para los delincuentes, mas no para las policías que los persiguen.

El suelo y la vivienda para la población de ingresos bajos, que no puede tener acceso al mercado inmobiliario privado y que constituye la mayoría en nuestro país, siguen siendo una de las mayores preocupaciones en las grandes ciudades de países en desarrollo, como México. La forma en que estos amplios segmentos de la población han conseguido su vivienda ha sido por medio de la invasión ilegal de predios y la autoconstrucción. El

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

crecimiento de la ZMCM en las últimas décadas ha ocurrido de manera dispersa y atomizada en su periferia, en espacios ocupados con densidades de población muy bajas desde el punto de vista urbano y muy altas vistas con criterios rurales, en donde se mezclan actividades agrícolas de muy baja productividad y actividades urbanas de servicio desempeñadas en las propias localidades o en zonas más centrales de la metrópoli.

En la década de los noventa se inicia la construcción de grandes conjuntos habitacionales de miles de viviendas de tamaño mínimo, aislados de la ciudad y de los poblados existentes y desprovistos de equipamiento, utilizando espacios de producción agrícola y preservación ecológica. Ello ha provocado problemas graves para los municipios metropolitanos, como segregación social, saturación de vialidades e imposibilidad de proveer de servicios básicos a esa población.

La proporción de la población que habita viviendas en condiciones de irregularidad alcanza niveles alarmantes.[20] Las medidas tomadas para remediar la situación, como la introducción paulatina de servicios, la regularización de predios y la construcción de viviendas de interés social en zonas muy alejadas de las ciudades, sin medios de comunicación adecuados, no han sido efectivas. Ello se debe a que no han sido tomadas otras medidas de política que orienten el mercado inmobiliario, como la constitución de reservas territoriales para la construcción de viviendas populares y el desarrollo de zonas planeadas donde se construyan las viviendas con servicios básicos, a la vez que se instala equipamiento. Mientras no se vincule a estas zonas con infraestructura y transportes adecuados y se impulse la creación de empleos se seguirán promoviendo la especulación y el desorden urbano.

La viabilidad de las metrópolis se va construyendo paulatinamente sobre las bases que definen las sociedades y sus gobiernos, apoyados en su capacidad para adoptar las soluciones más adecuadas a los grandes retos y desafíos que enfrentan. En algunas de las principales metrópolis mexicanas, como la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara entre otras, estos procesos están en marcha con avances lentos pero en la dirección correcta.

[20] Iracheta (2006b) estima que la urbanización en la que domina la irregularidad en la tenencia de la tierra, el precarismo y el desorden urbano afecta a entre 50 y 60% de la población de la Zona Metropolitana del Valle de México y a casi 70% de la porción correspondiente al Estado de México.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFERENCIAS

Antier, C., 2005. *Les stratégies des grandes métropoles. Enjeux, pouvoirs et aménagement*. París, Armand Colin.

Arce, C., E. Cabrero y A. Ziccardi (coords.), 2005. *Ciudades del siglo xxi: ¿competitividad o cooperación?* México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa.

Arroyo, J., 1989. Hacia la politización del sistema de planificación urbana y regional en Jalisco, en G. Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México, El Colegio de México.

Beaverstock, J.V., R.G. Smith y P.J. Taylor, 1999. A roster of world cities, *Cities* **16** (6): 445-458.

Borja, J., 2005. La ciudad en la globalización, en C. Arce, E. Cabrero y A. Ziccardi (coords.), *Ciudades del siglo xxi: ¿competitividad o cooperación?* México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa, pp. 65-101.

Castells, M., 2000. *The Information Age: Economy, Society, and Culture*, vol. 1, *The Rise of Network Society*, 2ª ed. Oxford, Blackwell.

Eibenschutz Hartman, R., 2007a. Problemática y planeación metropolitana, ponencia presentada en el diplomado El Legislativo ante la Gestión Metropolitana. México, Programa Universitario de Estudios Metropolitanos, Universidad Autónoma Metropolitana (memorias en proceso de publicación).

Eibenschutz Hartman, R., 2007b. El futuro de la gestión metropolitana, ponencia presentada en el diplomado El Legislativo ante la Gestión Metropolitana. México, Programa Universitario de Estudios Metropolitanos, Universidad Autónoma Metropolitana (memorias en proceso de publicación).

Friedman, J., y G. Wolff, 1982. World city formation: An agenda for research and action, *International Journal of Urban and Regional Research* **6** (3): 309-334.

Friedman, J., 1986. The world city hypothesis, *Development and Change* **17**: 69-83.

García Ortega, R., 2003. *Monterrey y Saltillo, hacia un nuevo modelo de planeación y gestión urbana metropolitana*. México, El Colegio de la Frontera Norte-Universidad Autónoma de Coahuila.

Garza, G., 2003. *La urbanización de México en el siglo xx*. México, El Colegio de México.

Garza, G., 2010. La transformación urbana de México, 1970-2020, pp. 31-86 de este volumen.

Garza, G., y E.A. Rodríguez (comps.), 1998. *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*. México, El Colegio de México.

Global Urban Competitiveness Project, 2005. Mission statement and activities of the Global Urban Competitiveness Project. Ottawa (inédito).

González Coghlan, M., 2007. La experiencia en la planeación e instrumentación en la Zona Metropolitana del Valle de México, ponencia presentada en el diplo-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mado El Legislativo ante la Gestión Metropolitana. México, Programa Universitario de Estudios Metropolitanos, Universidad Autónoma Metropolitana.

Goya, C., 2007. El esquema fiscal en el ámbito metropolitano, ponencia presentada en el diplomado El Legislativo ante la Gestión Metropolitana. México, Programa Universitario de Estudios Metropolitanos, Universidad Autónoma Metropolitana (memorias en proceso de publicación).

Hall, P., y K. Pain (eds.), 2006. *The Polycentric Metropolis. Learning from Mega-city Regions in Europe*. Londres y Virginia, Earthscan y Sterling.

Herce Vallejo, M., y F. Magrinya T., 2002. *La ingeniería en la evolución de la urbanística*. Cataluña, Departamento de Infraestructura del Transporte y Territorio, Universidad Politécnica de Cataluña.

Hiernaux, D., 1989. La planeación de la ciudad de México: logros y contradicciones, en G. Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1998*. México, El Colegio de México, pp. 235-254.

Iracheta, C.A. (redactor responsable), 2006a. *Territorio en crisis: una política de Estado para regiones y ciudades, ¡ya!* México, Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad-El Colegio Mexiquense-Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación.

Iracheta, C.A. (coord.), 2006b. Vivienda y suelo urbano en la ZMVM, en Metrópoli/2025, *Una visión para la Zona Metropolitana del Valle de México*, t. II. México, Centro de Estudios para la Zona Metropolitana.

Menéndez Rexach, Á., 1994. *La cooperación, ¿un concepto jurídico?*, vol. V: *Administración y Constitución: el principio de cooperación*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Metrópoli/2025, 2006. *Una visión para la Zona Metropolitana del Valle de México*, t. II: *Habitabilidad*. México, Centro de Estudios para la Zona Metropolitana.

Negrete, M.E., y H. Salazar, 1986. Zonas metropolitanas en México en 1980, *Estudios Demográficos y Urbanos* **1** (1): 97-124.

ONU, 2004. *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*. Nueva York, División de Población.

Orfield, M., 2002. *American Metropolitics: The New Suburb Reality*. Washington, D.C., Brookings Institution.

Portes, A., y B. Roberts, 2005. Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal, en A. Portes, B.R. Roberts y A. Grimson, *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires, Prometeo Libros.

Prétceille, E., 2008. Globalización y desigualdades urbanas. Estudio comparativo de metrópolis europeas, estadounidenses y latinoamericanas, en *Memorias del X Seminario Internacional, Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*. México, Santiago de Querétaro, 20 a 23 de mayo.

Purón, A. (coord.), 2006. Viabilidad económica, empleo y competitividad, en

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Metrópoli/2025, *Una visión para la Zona Metropolitana del Valle de México*, t. I. México, Centro de Estudios para la Zona Metropolitana.

Rébora Togro, A., 1997. Marco jurídico institucional, en H.R. Eibenschutz, *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México*, vol. 1: *Economía y sociedad en la metrópoli. Las ciencias sociales*. México, Miguel Ángel Porrúa-UAM/Xochimilco, pp. 203-213.

Sánchez Ruiz, G., 2000. Planificación y urbanismo en la ciudad de México del siglo XX. La etapa de los orígenes, 1917-1928, en *Construcción y arquitectura moderna*, vol. II. México, UAM/Azcapotzalco, pp. 2.1-2.22.

Sassen, S., 1994. *The Global City*. Princeton, Princeton University Press.

Sassen, S., 2001. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, Princeton University Press.

Sassen, S. (ed.), 2002. *Global Networks, Linked Cities*. Nueva York, Routledge.

SCT, 2006. *Anuario Estadístico 2006. Sector Comunicaciones y Transportes*. México.

Sedesol, Conapo e INEGI, 2004. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. México.

Sedesol, Conapo e INEGI, 2007. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*. México.

Sobrino, L.J., 1993. *Gobierno y administración metropolitana y regional*. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Sobrino, L.J., 2003. Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada, *Estudios Demográficos y Urbanos* 18 (3): 461-507.

Sobrino, L.J., 2010. Especialización económica y competitividad de las ciudades en el marco de la globalización, en G. Garza y M. Schteingart (coords.), *Nuevos procesos y modelos del desarrollo urbano y regional en México*. México, El Colegio de México (en este volumen).

Sodi, D., 2005. *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 45, 71, 73, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de posibilitar la existencia de órganos de gobierno y coordinación metropolitanos*, entregado en el Salón de Sesiones del Senado de la República a los 8 días del mes de septiembre de 2005 (inédito).

Taylor, P., 2004. *World City Network: A Global Urban Analysis*. Londres y Nueva York, Routlegde.

Unikel L., C. Ruiz y G. Garza, 1978. *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*. México, El Colegio de México.

Wario Hernández, E., 2007. Instrumentos y experiencias de coordinación metropolitana en México. El caso de Guadalajara, ponencia presentada en el diplomado El Legislativo ante la Gestión Metropolitana. México, Programa Universitario de Estudios Metropolitanos, UAM (memorias en proceso de publicación).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A-4.1

Ciudad	Población 2000[1]	Población 2005[2]	Tasa de crecimiento intercensal 2000-2005	Posición competitiva[3]	Situación de capitalidad	Metrópoli regional	Población en la ciudad fronteriza de Estados Unidos, 2000[4]	Cinco principales aduanas según carga importada por ferrocarril (miles de toneladas) 2006[5]	Carga marítima de altura y cabotaje, 2006[6]	Puertos con mayor número de pasajeros en cruceros[7]	Aeropuertos, número de pasajeros transportados 2006[8]	Número de arcos o tramos en corredores de transporte unidos en el nodo[9]
zv de la Ciudad de México	17 968 895	18 777 929	0.82	19	nacional						24 573 123	6
zv de Guadalajara	3 677 531	4 072 433	1.91	34	estatal	occidente					6 350 381	4
zv de Monterrey	3 243 466	3 598 597	1.95	3	estatal	noreste					5 253 600	5
zv de Puebla-Tlaxcala	1 892 674	2 121 962	2.15	43	estatal							3
zv de León	1 279 859	1 437 214	2.18	9								4
zv de Toluca	1 410 870	1 502 572	1.18	25	estatal						2 051 895	4
zv de Tijuana	1 274 240	1 484 005	2.87	7			1 223 400				3 759 473	2+1
Ciudad Juárez	1 218 817	1 313 338	1.40	11			592 099	4 846.7				1+1
zv de Torreón	1 007 291	1 110 890	1.84	10								4
zv de San Luis Potosí	850 828	957 753	2.23	22	estatal							4
zv de Mérida	842 188	935 642	1.98	26	estatal							2
zv de Querétaro	787 341	918 100	2.90	12	estatal							3
Mexicali	764 602	855 962	2.12	4	estatal		27 109					2
zv de Aguascalientes	727 582	834 498	2.58	5	estatal							2
Culiacán	745 537	793 730	1.17	32	estatal							2
zv de Chihuahua	677 117	765 003	2.30	1	estatal							2
zv de Saltillo	637 273	725 259	2.43	2	estatal							5

C EL COLEGIO M DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ZM de Acapulco	722 499	717 766	-0.12	46							1
ZM de Tampico	655 760	712 190	1.55	27				22 335 535			3
Hermosillo	609 829	701 838	2.65	13	estatal					1 157 222	2
ZM de Cuernavaca	659 762	698 043	1.05	24	estatal						3
ZM de Morelia	620 532	684 145	1.83	30	estatal						4
ZM de Veracruz	593 181	654 216	1.84	20			4308.7	17 770 618			4
ZM de Coatzacoalcos-Minatitlán	617 008	638 003	0.62	42				35 266 572			4
ZM de Reynosa	524 692	633 730	3.57	41		137 463					2+1
ZM de Tuxtla Gutiérrez	523 482	610 714	2.91	48	estatal						2
ZM de Cancún	419 815	572 973	5.95	8					2 350 834	9 742 631	2
Villahermosa	520 308	558 524	1.33	18	estatal						3
Celaya	510 438	548 697	1.35	16							2
Durango	491 436	526 659	1.30	40	estatal						2
ZM de Xalapa	480 559	512 093	1.19	64	estatal						2

[1] Garza, 2003: cuadro A-3.

[2] Cuadro 2 del Anexo estadístico.

[3] La medición empírica de la competitividad urbana para las principales ciudades de México en 2003 se realizó con cinco variables: *i*] PIB, logaritmo del PIB total en 2003; *ii*] tasa de crecimiento del PIB (TCPIB) entre 1998 y 2003; *iii*] PIBPH, logaritmo del PIB por habitante en 2003; *iv*] tasa de ocupación promedio (TOP) en 2000 y, *v*] índice de calidad de vida (*cv*) (Sobrino, 2010).

[4] Censo de población de Estados Unidos, 2000.

[5] SCT, 2006: "Transporte ferroviario", cuadros 14 y 15. Las aduanas por vía férrea más importantes en cuanto a importación fueron, en orden de importancia: Nuevo Laredo, Matamoros, Piedras Negras, Ciudad Juárez y Veracruz.

[6] SCT, 2006: "Transporte marítimo y puertos", cuadro 8. Los puertos con mayor carga registrada fueron: Cayo Arcas (Campeche), Pajaritos (Veracruz), Altamira-Tampico (Tamaulipas), Dos Bocas (Tabasco), Manzanillo (Colima), Lázaro Cárdenas (Michoacán), Veracruz (Veracruz).

[7] SCT, 2006: "Transporte marítimo y puertos", cuadro 21. Los principales puertos por pasajeros en cruceros fueron, en 2006: Cozumel (Quintana Roo), Majahual (Quintana Roo), Ensenada (Baja California), Cabo San Lucas (Baja California Sur), Puerto Vallarta (Jalisco) y Mazatlán (Sinaloa).

[8] SCT, 2006: "Transporte aéreo y aeropuertos", cuadro 5.

[9] SCT, 2006: "Infraestructura carretera". Se consideraron los 14 corredores troncales de la red carretera nacional y se añadió un arco a los nodos correspondientes a las ciudades fronterizas.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

Cuadro A–4.2. Conjunto de 57 zonas metropolitanas, 2005

Ciudad	*Población*	*Ciudad*	*Población*
ZV de la Ciudad de México, D.F., Edo. Méx. e Hgo.	18 777 929	ZM de Celaya, Gto.	548 697
ZV de Guadalajara, Jal.	4 072 433	ZM de Durango, Dgo.	526 659
ZV de Monterrey, N.L.	3 598 597	ZM de Xalapa, Ver.	512 093
ZV de Puebla, Pue. y Tlax.	2 121 962	ZM de Irapuato, Gto.	463 103
ZV de Toluca, Edo. Méx.	1 502 572	ZM de Matamoros, Tamps.	462 157
ZV de Tijuana, B.C.	1 484 005	ZM de Poza Rica, Ver.	458 330
ZV de León, Gto.	1 437 214	ZM de Oaxaca, Oax.	452 049
ZV de Ciudad Juárez, Chih.	1 313 338	ZM de Ensenada, B.C.	413 481
ZV de Torreón, Coah. y Dgo.	1 110 890	ZM de Mazatlán, Sin.	403 888
ZV de San Luis Potosí, S.L.P.	957 753	ZM de Los Mochis, Sin.	388 344
ZV de Mérida, Yuc.	935 642	ZM de Tepic, Nay.	379 296
ZV de Querétaro, Qro.	918 100	ZM de Ciudad Obregón, Son.	375 800
ZV de Mexicali, B.C.	855 962	ZM de Nuevo Laredo, Tamps.	355 827
ZV de Aguascalientes, Ags.	834 498	ZM de Pachuca, Hgo.	344 282
ZV de Culiacán Rosales, Sin.	793 730	ZM de Orizaba, Ver.	330 397
ZV de Chihuahua, Chih.	765 003	ZM de Cuautla, Mor.	328 684
ZV de Saltillo, Coah.	725 259	ZM de Monclova, Coah.	313 811
ZV de Acapulco, Gro.	717 766	ZM de Puerto Vallarta, Jal. y Nay.	304 107
ZV de Tampico, Tamps. y Ver.	712 190	ZM de Ciudad Victoria, Tamps.	293 044
ZV de Hermosillo, Son.	701 838	ZM de Uruapan, Mich.	279 229
ZV de Cuernavaca, Mor.	698 043	ZM de Zacatecas, Zac.	261 422
ZV de Morelia, Mich.	684 145	ZM de Tehuacán, Pue.	260 923
ZV de Veracruz, Ver.	654 216	ZM de Tlaxcala, Tlax.	248 677
ZV de Coatzacoalcos-Minatitlán, Ver.	638 003	ZM de Córdoba, Ver.	239 934
ZV de Reynosa, Tamps.	633 730	ZM de Colima, Col.	232 394
ZV de Tuxtla Gutiérrez, Chis.	610 714	ZM de Zamora, Mich.	230 777
ZV de Cancún, Q. Roo.	572 973	ZM de Campeche, Camp.	211 671
ZV de Villahermosa, Tab.	558 524	ZM de Guaymas, Son.	184 816
ZV de Delicias, Chih.	168 600		

Fuente: INEGI, II Conteo de Población y Vivienda, 2005. Información ajustada y proporcionada por Gustavo Garza.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

5
LA POBREZA EN MÉXICO Y EN SUS PRINCIPALES CIUDADES

*Araceli Damián**

CONTENIDO

Introducción 214
Medición de la pobreza 215
Problemas al comparar la información. Muestra y cuestionario de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 217
Evolución de las fuentes de ingreso por deciles 220
Crecimiento del ingreso y bienes básicos en las zonas rurales, 224; Incremento de la ocupación e inconsistencias en el sector urbano, 230
Evolución de la pobreza 233
Fluctuaciones en el nivel de la pobreza nacional, 1968-2000, 233; Evolución de la pobreza según el MMIP, 2000-2006, 235; La pobreza urbana, 239
La pobreza en las principales ciudades 243
Niveles de pobreza según el censo y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 244; Magnitud de la pobreza según el tamaño de las ciudades, 246
Conclusiones: se requieren mediciones confiables del bienestar y la pobreza 254
Referencias 257

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <adamian@colmex.mx>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

El crecimiento económico en México durante el periodo de sustitución de importaciones permitió que la clase media, sobre todo en el medio urbano, tuviera acceso a una serie de satisfactores necesarios para la vida moderna en las ciudades (aparatos electrodomésticos, educación, recreación, etc.). A pesar del auge económico observado hasta el inicio de los años ochenta, caracterizado por tasas de crecimiento del producto interno bruto de 6%, la mayoría de la población rural quedó marginada y, en algunas regiones, literalmente en el olvido. Las inversiones en infraestructura de riego y carreteras destinadas a promover la actividad agropecuaria beneficiaron a una pequeña porción de medianos y grandes productores, dejando a la mayoría de los pequeños agricultores y trabajadores agrícolas en una situación de miseria.

A raíz de la crisis económica de los ochenta, los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) exigieron una disminución del gasto destinado a beneficiar a las ciudades y promovieron la implementación de políticas sociales de corte neoliberal, focalizadas en la pobreza extrema rural. El argumento de la "sobreprotección" de los pobladores urbanos a costa de los que habitaban en el campo sirvió de fundamento para un cambio en la política, que buscaba reducir el gasto social. Con ello, algunos beneficios que recibían los pobres urbanos fueron eliminados.

Este cambio respondía más a la necesidad de desviar recursos de programas sociales al pago de la deuda, en concordancia con la nueva ideología dominante. De esta forma, se abandonó el modelo económico keynesiano que promueve el gasto público para logar el pleno empleo y se sustituyó por el modelo neoliberal, que pugna por un retiro casi total de la participación del Estado en la economía, de acuerdo con la premisa de que la actividad gubernamental inhibe la posibilidad de que las empresas e individuos participen en igualdad de condiciones en el "libre" juego del mercado. Se argumentó que el otorgamiento de subsidios, al favorecer a ciertos grupos productivos, distorsionaba los mecanismos del mercado y que los beneficios de los subsidios no lograban llegar a los más pobres, sino a las clases media y alta. Según esta perspectiva, el Estado sólo debe ayudar a los pobres extremos a mejorar su nivel de vida en términos de educación, salud y nutrición para que, una vez logrado dicho propósito, puedan participar en el mercado.

La crisis de los ochenta y la serie de ajustes estructurales elevaron la pobreza urbana más rápidamente que la rural debido a que la población de las ciudades depende en mayor grado del ingreso por trabajo. Con la apli-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cación de controles salariales como mecanismo para frenar la inflación, los trabajadores vieron su ingreso real fuertemente mermado. Además, la mayor pérdida de empleos ocurrió en las ciudades y amplios sectores de su población, que habían alcanzado mínimos aceptables de satisfacción de sus necesidades básicas, se unieron a las filas de los pobres urbanos.

En 2000 ocurre en México la pérdida del poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), por primera vez en más de 70 años. Sin embargo, el gobierno del partido de derecha, encabezado por Vicente Fox, continuó aplicando la misma política económica y social de sus antecesores priistas, aun cuando el modelo ya había sido ampliamente criticado (Calva, 2003; Stiglitz, 1998, 2002 y 2003).

El desempeño económico entre 2000 y 2006 fue muy pobre, con una tasa del PIB de 2.2%, que en términos per cápita representó sólo 1.3%. A pesar de lo anterior, según los cálculos oficiales, la pobreza extrema disminuyó en más de 40% a lo largo del periodo. Esta estimación es muy controvertida debido a que el descenso de la pobreza es ilógico en etapas de bajo dinamismo económico.

Tomando en cuenta lo anterior, los objetivos de este capítulo son: 1] sintetizar algunas cuestiones metodológicas que deben considerarse para medir la pobreza; 2] señalar las limitaciones de las fuentes de información para el estudio de la pobreza; 3] presentar un panorama de la evolución de la pobreza urbana desde el periodo de importación de sustituciones hasta 2006, y 4] analizar las características de la pobreza en las 57 principales ciudades del país en 2000 mediante el método de medición integrada de la pobreza (MMIP).

MEDICIÓN DE LA POBREZA

El método de línea de pobreza (MLP) es el más usado para la identificación de la pobreza en México. Es un método indirecto o potencial pues muestra si el hogar puede o no satisfacer las necesidades básicas en función de su ingreso, pero no si en efecto las satisface. Para identificar a los pobres, por ende, se compara el ingreso de los hogares contra una línea de pobreza establecida. Una de las principales limitaciones del MLP es que supone que la satisfacción de las necesidades básicas depende exclusivamente del ingreso corriente y no toma en consideración otras fuentes de bienestar, como el patrimonio acumulado del hogar (que incluye, en su caso, la vivienda propia); el acceso a servicios gratuitos de educación, salud y otros; el tiem-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

po libre y el disponible para trabajo doméstico y estudio, y los conocimientos y habilidades. En consecuencia, con el MLP un hogar podría tener algunas necesidades básicas insatisfechas (por ejemplo, educación, salud, vivienda) y no ser considerado como pobre si su ingreso está por encima de la línea de pobreza. La baja asociación entre ingreso y nivel de bienestar se ha demostrado tanto para países en desarrollo como en los desarrollados, donde la medición del ingreso de los hogares es más confiable.[1]

El gobierno federal utiliza estimaciones de pobreza calculadas con una variante del MLP que identifica tres estratos de pobreza: la alimentaria, la de capacidades y la de patrimonio.[2] Los pobres alimentarios son aquéllos cuyo ingreso es menor al costo de una canasta normativa de alimentos (CCNA), lo cual supone implícitamente que los hogares deben destinar 100% de su ingreso en alimentos crudos, sin que puedan satisfacer ninguna otra necesidad. En el segundo estrato, el de capacidades, son pobres los hogares cuyo ingreso es menor al CCNA, más el necesario para cubrir los gastos en educación (excepto colegiaturas) y en salud. El tercer nivel de pobreza considera una cantidad de ingreso adicional para vestido, calzado, transporte y vivienda. Estas definiciones de pobreza son insuficientes pues no incorporan algunas necesidades humanas básicas, dado que ninguno de los tres niveles de pobreza incluye el ingreso necesario para adquirir los bienes para preparar y consumir alimentos (platos, vasos, mesa, sillas, ollas, etc.). De igual forma, los umbrales oficiales de pobreza no incluyen el ingreso necesario para adquirir otros productos de primera necesidad, como los de limpieza personal y de casa, muebles, utensilios, entre otros. Por otra parte, el método adoptado por el gobierno federal eliminó la línea de pobreza más alta propuesta por el comité técnico para la cuantificación de los pobres. De esta forma, de acuerdo con el cálculo original de este grupo (2002), la pobreza afectaba a 64.6% de la población en 2000, mientras que el gobierno federal la estimó en 53.6% al utilizar un umbral más bajo.[3]

[1] Para el caso de México, véanse Boltvinik, 1999, y Damián, 2002; para Inglaterra, Nolan y Whelan, 1996.

[2] En 2002, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) convocó a un grupo de investigadores para que propusieran la medida oficial de pobreza, creando el denominado Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Este comité desapareció en 2005, al crearse el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), entre cuyas funciones está medir la pobreza.

[3] Para una crítica más completa al método oficial para calcular la pobreza, véase Boltvinik y Damián, 2003.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El MMIP es otro de los procedimientos utilizados en México para medir la pobreza, y fue diseñado tomando en consideración las diversas fuentes de bienestar que los hogares tienen para satisfacer sus necesidades.[4] El MMIP conjunta en un índice global al MLP, al método de las necesidades básicas insatisfechas (MNBI)[5] y al de la pobreza de tiempo (para trabajo doméstico, educación y recreación).[6] Este último es un elemento crucial en la estimación del bienestar real de los hogares, pero casi siempre omitido.

PROBLEMAS AL COMPARAR LA INFORMACIÓN. MUESTRA Y CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA NACIONAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS HOGARES[7]

Un elemento que debe ser considerado al analizar la evolución de la pobreza es la consistencia de las fuentes de información que se utilizan para medirla. Es importante dilucidar este punto si consideramos que la pobreza es una de las variables que permiten evaluar el éxito o fracaso del modelo de desarrollo económico.

La ENIGH es la principal herramienta para medir la pobreza en México. Ésta ha sufrido diversos cambios a lo largo de su existencia que, en frecuentes ocasiones, dificultan la comparación de las cifras entre un año y otro.[8]

Dados los cambios recientes de la encuesta, podría ser que la baja en la pobreza calculada por el gobierno federal para el periodo de 2000 a 2006 se derive de la dificultad de comparar las diferentes encuestas. Según el Coneval, la pobreza alimentaria bajó de 24.1 a 13.8% en el ámbito nacional

[4] La metodología para obtener el MMIP fue presentada por primera vez por Boltvinik, 1999, y sus más recientes modificaciones pueden consultarse en Boltvinik, 2005.

[5] Con el MNBI se identifica a los hogares que no tienen acceso (o que tienen un acceso deficiente) a los bienes y servicios que satisfacen la necesidad de una vivienda digna (en términos de calidad de materiales y espacio), los servicios relacionados con ésta (agua, drenaje, combustible, electricidad, disposición de basura y teléfono), un nivel adecuado de educación, acceso a los servicios de salud y seguridad social, etcétera. Para una crítica a la versión original de este método y su aplicación en el MMIP, véase Boltvinik, 1999 y 2005.

[6] Para un análisis detallado del método para medir la pobreza de tiempo, véase Damián, 2003.

[7] Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

[8] Véase un análisis de los problemas de la encuesta en el periodo de 1982 a 1994 en Damián, 2002: cap.3.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

entre 2000 y 2006, es decir, una impresionante reducción de 43%. El descenso fue de 42.4 a 24.5% en el medio rural y de 12.5 a 7.5% en el urbano (localidades mayores de 15 000 habitantes). Como se aprecia en el cuadro 5.1, también ocurre una disminución fuerte, aunque de menor grado, en los otros estratos de pobreza utilizados por el gobierno federal, además de que ésta fue muy semejante en el sector urbano y en el rural.

Cuadro 5.1. Niveles de pobreza según el método utilizado por el gobierno federal, 2000-2006

						Disminución (porcentaje)				
	2000	*2002*	*2004*	*2005*	*2006*	*2000-2002*	*2002-2004*	*2004-2005*	*2005-2006*	*2000-2006*
Nacional										
Alimentaria	24.1	20.0	17.4	18.2	13.8	17.2	12.9	−4.8	24.5	43.0
Capacidades	31.8	26.9	24.7	24.7	20.7	15.4	8.0	0.0	16.3	34.9
Patrimonio	53.6	50.0	47.2	47.0	42.6	6.8	5.5	0.4	9.4	20.5
Rural										
Alimentaria	42.4	34.0	28.0	32.3	24.5	19.8	17.4	−15.2	24.2	42.2
Capacidades	49.9	42.6	36.2	39.8	32.7	14.7	15.0	−10.0	17.7	34.4
Patrimonio	69.2	64.3	57.4	61.8	54.7	7.1	10.8	−7.7	11.6	21.0
Urbana										
Alimentaria	12.5	11.3	11.0	9.9	7.5	9.3	2.8	9.7	24.2	39.7
Capacidades	20.2	17.2	17.8	15.8	13.6	14.9	−3.8	11.4	13.6	32.4
Patrimonio	43.7	41.1	41.1	38.3	35.6	5.7	0.0	6.8	7.1	18.4

Fuente: Coneval, datos de página web, con base en la ENIGH.

Esta situación sorprende debido a que, como mencionamos, no es compatible con el insuficiente desempeño económico observado durante el periodo de 2000 a 2006. Por esta razón, para continuar se presentan algunos datos que muestran cómo las modificaciones en el diseño de la ENIGH pudieron haber afectado la evolución de la pobreza.

La ENIGH se inicia en 1977, pero fue a partir de 1992 cuando se empezó a levantar bianualmente (excepto en 2005 y 2006, que fue anual). En el periodo de 1992 a 2000 se encuestaban cerca de 10 000 hogares; el tamaño de la muestra aumentó a 19 856 hogares en 2002 y a más de 25 000 en 2004. El aumento tan drástico en el tamaño de la muestra puede haber tenido dos efectos contrarios en la calidad de la información. El primero

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

implicaría un deterioro en la captación de la información debido a que la encuesta se levantó en el mismo lapso y, por tanto, en 2002 y 2004 se tuvo que contratar a personal adicional sin experiencia en el levantamiento de la ENIGH. Por otra parte, al aumentar el tamaño de la muestra quizá se redujeron los errores muestrales.

Adicionalmente, los criterios de diseño de la muestra también cambiaron. Hasta 2000, la encuesta era representativa por estratos de tamaño de localidad (urbanas y rurales), pero a partir de 2002 se modificó el marco muestral para tener representatividad de acuerdo con los estratos del índice de marginación del Consejo Nacional de Población de 2000. En 2002, además, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), como responsable de los programas de lucha contra la pobreza, financió parcialmente, por primera vez, el levantamiento de la ENIGH para que incluyera la representatividad de los hogares beneficiados por el programa denominado "Oportunidades".[9]

Parece que estas modificaciones alteraron drásticamente el perfil de los encuestados, sobre todo de los estratos de menor ingreso y en las localidades menores de 2 500 habitantes. Fueron tan considerables los cambios observados en la ENIGH que la CEPAL (2003) dudó de la drástica baja de la pobreza en México de 2000 a 2002 y cuestionó la comparabilidad de las ENIGH, señalando que "probablemente las cifras correspondientes al 2002 no sean del todo comparables con las de 2000, en especial en las áreas rurales, debido a los cambios en el diseño muestral, relativos al tamaño y distribución de la muestra" (CEPAL, 2003: 5).[10]

Otra probable explicación de la disminución de la pobreza registrada está relacionada con los cambios en el cuestionario aplicado en la ENIGH. Entre las modificaciones realizadas destaca el aumento en el número de preguntas sobre el ingreso de los hogares, de 36 en 2000 a 48 en 2002 y a 61 a partir de 2004. Lo anterior puede significar un aumento del ingreso captado, ya sea porque los hogares declaran conceptos que antes no se registraban o bien por una duplicidad en la declaración, sin que ello represente un aumento real del ingreso. Por ejemplo, el ingreso proveniente de becas y donativos de instituciones gubernamentales y no gubernamentales

[9] No sorprende entonces que en 2002 el número de hogares que reportaron recibir Oportunidades (3 091 000) equivalía a 95% de las familias que, según datos administrativos del programa, recibían el beneficio.

[10] La CEPAL, en un recuadro posterior, explica más ampliamente sus críticas a la ENIGH (CEPAL, 2003: 58).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

(incluyendo el Progresa-Oportunidades) aparecía en 2000 con un solo encabezado y actualmente existen cinco rubros distintos para este tipo de ingreso. Asimismo, el número de preguntas sobre el ingreso por remuneraciones al trabajo aumentó de 10 a 28 entre 2000 y 2004. Aunque el Banco Mundial (2005) argumenta que las preguntas adicionales no modificaron significativamente el ingreso total de los hogares, ya que Oportunidades representaba 1% del total en 2002, para los estratos más pobres sí representa un porcentaje alto; por ejemplo, en el decil rural más pobre es de casi 13 por ciento.[11]

Por otra parte, la ENIGH no parece ser consistente con la evolución de algunas fuentes de ingreso cuando éstas se comparan con datos administrativos. Por ejemplo, el ingreso proveniente del programa Oportunidades aumentó en más de 100% en términos reales en la encuesta de 2000 a 2002, mientras que los datos gubernamentales reportan un crecimiento de 59% (Presidencia de la República, 2003); los ingresos de Procampo aumentaron en la encuesta 121%, sin embargo, su presupuesto bajó 2% en términos reales (Presidencia de la República, 2003)[12] y, finalmente, los ingresos por remesas disminuyen 20% en la encuesta entre 2000 y 2002, y crecen 24% entre 2002 y 2004, cuando el Banco de México reportó un crecimiento de 50% (de 6 600 millones a 9 900 millones de dólares) tan solo en el primer bienio. Este tipo de ejemplos son particularmente importantes para evidenciar que no es posible deducir con la información de la ENIGH en qué medida los hogares más pobres efectivamente tienen un mejor nivel de ingreso, o si la ampliación del número de preguntas y el cambio en el marco muestral provocaron una sobreestimación de los cambios en el ingreso de los hogares.

EVOLUCIÓN DE LAS FUENTES DE INGRESO POR DECILES

La evolución de las fuentes de ingreso de 2000 a 2006 en el ámbito nacional muestra que el ingreso corriente mensual por persona aumentó 15.3%, en proporción casi idéntica entre el ingreso monetario y el no monetario

[11] Los deciles representan décimas partes de la población ordenadas de menor a mayor ingreso, según el ingreso neto total del Coneval.

[12] La CEPAL (2003: 58) también señala que en las localidades más rurales los ingresos "provenientes de transferencias del Programa de Apoyos Directos al Campo aumentaron un 34.6%, aun cuando el presupuesto de ese programa no revela modificaciones apreciables en el bienio (2000-2002)".

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

(cuadro 5.2).[13] Dentro de cada uno de estos agregados, sin embargo, existe una gran variabilidad. Por ejemplo, en el ingreso monetario, los salarios aumentan 17.5%, las ganancias por negocios propios bajan 10.2%, la renta de la propiedad se eleva 187.4% y las transferencias 36% (cuadro 5.2).[14] Llama la atención que en la encuesta las ganancias por negocios bajen y aumenten los salarios, ya que los factores estructurales que influyen en la distribución funcional del ingreso no se han modificado.

El ingreso no monetario tuvo fluctuaciones más acentuadas entre 2000 y 2006. Los regalos netos[15] crecen espectacularmente con un incremento de 64%, el valor imputado de la vivienda queda estancado con un valor mínimo de 0.1% y disminuye el autoconsumo y el pago en especie –3.7 y –2.1%, respectivamente (cuadro 5.2).

Existe una mayor dificultad si analizamos los movimientos en cada decil. El incremento en el ingreso corriente total aumenta en mayor proporción a medida que los deciles son más pobres. Así, el ingreso mensual per cápita del decil I aumenta 55%, mientras que el del decil X sólo 7% (cuadro 5.2). Los más pobres del país lograron un incremento de su ingreso cuatro veces mayor al incremento porcentual del PIB, de 14.3%, entre 2000 y 2006. Es decir que, sin que se hayan modificado los mecanismos de redistribución del ingreso[16] y a pesar de la falta de generación de empleo y de los controles salariales con incrementos inferiores a la inflación, en México se logró reducir la desigualdad del ingreso y sacar de la pobreza a millones de personas.

El patrón de aumentos muy elevados en los estratos más pobres se repite en las distintas fuentes; por ejemplo, el ingreso no monetario crece

[13] El ingreso monetario, como bien lo dice su nombre, corresponde al ingreso recibido por los hogares en efectivo. El ingreso no monetario resulta de imputar un valor al consumo que realizan los hogares en forma de bienes, sin que medie una transacción monetaria. Aquí se incluyen los bienes producidos para autoconsumo, los regalos y los pagos recibidos en especie, y el valor imputado de la vivienda (corresponde a la cantidad de dinero que los hogares estarían dispuestos a pagar por su vivienda, cuando ésta es propia). Tanto el valor de los regalos como el imputado de la vivienda es asignado por los hogares y, por tanto, tiene un elemento altamente subjetivo de cuánto creen que valdrían dichos bienes.

[14] Las transferencias corresponden al ingreso proveniente de otras instituciones o de otros hogares (como las jubilaciones, becas, remesas, regalos en dinero, etc.).

[15] A los regalos recibidos se les resta los otorgados.

[16] Por el contrario, la política tributaria es cada vez más regresiva, ya que se redujeron las tasas impositivas de quienes ganan más.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 5.2. Incremento del ingreso por persona, según fuente y decil, 2000-2006*
(porcentajes)

	Deciles										
Fuente	*I*	*II*	*III*	*IV*	*V*	*VI*	*VII*	*VIII*	*IX*	*X*	*Total*
Ingreso corriente total neto	54.51	45.67	34.19	29.79	22.94	23.12	17.41	22.90	17.20	7.17	15.25
Monetario	50.88	42.61	32.62	27.56	24.81	19.78	16.24	17.98	16.82	11.34	15.26
Salarios	66.42	58.21	45.28	25.60	23.35	15.49	9.99	20.66	20.54	10.38	17.49
Negocios	−4.82	−0.71	−8.31	13.10	20.41	15.40	18.91	−9.01	−6.68	−24.10	−10.25
Renta de la propiedad	495.50	52.01	74.29	80.16	−27.40	32.59	304.03	144.82	123.54	213.78	187.43
Transferencias	81.28	50.07	45.36	60.99	37.35	60.92	44.70	47.35	19.89	26.32	36.04
Becas (incluyendo Oportunidades)	73.66	99.41	222.69	311.80	293.84	571.76	673.32	397.43	538.24	63.74	163.40
Regalos en dinero de otros hogares	118.05	−14.40	−34.07	3.90	34.26	36.17	23.53	34.43	−49.22	−81.05	21.93
Remesas	178.19	84.93	30.31	122.11	36.16	66.14	55.33	0.90	10.84	−21.65	23.58
Procampo	31.64	5.47	9.67	−1.37	62.26	142.91	413.59	88.55	33.64	286.54	80.28
Otros ingresos	590.90	455.04	245.53	528.09	−33.96	−24.51	−28.98	4.62	−91.33	5 479.41	69.24
No monetario	61.44	53.74	39.01	37.61	17.06	35.80	21.65	41.15	18.66	−8.86	15.20
Autoconsumo	−17.69	−26.68	−28.27	18.41	−26.69	−5.31	32.59	−25.51	30.60	−0.56	−3.74
Pago en especie	−42.51	−1.91	−19.38	29.04	−20.99	−18.46	−44.73	−34.13	−29.57	107.94	−2.14
Regalos	94.52	82.18	68.03	59.55	23.61	81.19	45.06	128.77	82.71	22.06	64.43
Valor estimado de la vivienda	51.76	42.71	26.90	23.65	25.78	22.83	26.57	26.94	7.09	−19.65	0.11

* Deciles de personas, ordenados de acuerdo con el ingreso neto total per cápita, según el Coneval.
Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la ENIGH.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 5.3. Incremento del ingreso por persona, según fuente y decil, 2000-2006*
(porcentaje en localidades menores de 2 500 habitantes)

	Deciles[a]										
Fuente	*I*	*II*	*III*	*IV*	*V*	*VI*	*VII*	*VIII*	*IX*	*X*	*Total*
Ingreso corriente total neto	61.45	68.74	62.71	64.37	74.29	65.56	70.54	61.51	53.15	62.89	62.57
Monetario	49.22	60.55	67.70	61.55	67.94	67.52	68.11	63.12	55.86	68.05	64.04
Salarios	95.15	94.81	96.99	72.33	88.30	82.32	86.73	55.38	60.48	102.40	83.44
Negocios	18.03	-6.32	8.19	32.17	13.82	8.11	0.22	47.50	7.56	5.74	10.94
Renta de la propiedad	870.75	—	216.60	-73.64	95.64	244.64	0.21	73.06	130.71	297.35	206.01
Transferencias	31.47	68.50	74.68	59.71	76.20	96.48	112.75	99.60	131.17	147.32	108.06
Becas (incluyendo Oportunidades)	71.88	74.69	65.09	75.23	140.88	92.57	172.71	92.92	174.55	699.48	117.86
Regalos en dinero de otros hogares	-18.06	10.76	-32.81	-39.36	-16.75	14.70	35.47	-12.78	55.80	-163.02	-2.68
Remesas	61.21	142.09	336.89	91.32	142.11	184.72	170.40	135.77	171.99	71.60	123.56
Procampo	-22.07	61.37	114.40	29.65	73.16	-1.13	5.10	31.03	178.56	25.89	40.63
Otros ingresos	616.26	1 883.80	92.32	428.05	880.83	45.13	1 641.33	68.12	-50.69	-83.80	19.77
No monetario	81.37	86.62	51.84	72.00	93.62	59.25	78.45	56.14	43.97	39.88	57.51
Autoconsumo	41.73	11.74	-49.97	35.44	-14.08	-53.80	-38.68	-21.45	-13.21	-22.01	-19.30
Pago en especie	344.69	-48.70	49.46	-11.28	48.00	105.04	-16.69	-27.44	-14.69	11.99	1.96
Regalos	103.51	136.61	92.23	104.80	190.07	107.04	158.12	126.15	64.02	73.00	105.23
Valor estimado de la vivienda	72.53	69.70	66.19	50.87	60.47	63.15	58.09	53.96	57.61	48.34	56.04

* Deciles de personas, ordenados de acuerdo con el ingreso neto total per cápita, según el Coneval.
Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la ENIGH.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

61% en el decil I y disminuye 9% en el X. Destaca que el valor imputado de la vivienda en los deciles más pobres crece aceleradamente (más de 50 y 40% en los deciles I y II, respectivamente), mientras que cae en el de los más ricos (20%). Para que este tipo de comportamiento se verifique en la realidad tendría que haber ocurrido que mientras se deprime el mercado de casas, departamentos y residencias, aumenta el de chozas, viviendas de un cuarto y las localizadas en barracas.

Existe una respuesta posible a la baja del valor imputado de la vivienda de los más ricos. Quienes levantan la ENIGH manifiestan una dificultad creciente para poder encuestar a los sectores de más altos ingresos debido a que rechazan la entrada de encuestadores a sus residencias y fraccionamientos exclusivos. Esta situación dificulta conocer el estándar de vida de los estratos más ricos de la sociedad mexicana y de ahí la posible baja en el valor imputado de la vivienda. Lo anterior provoca que se pierda la posibilidad de determinar con mayor certeza el grado de desigualdad del ingreso en nuestro país.

Finalmente, llama también la atención que otro de los rubros de ingreso que crece súbitamente entre los sectores más pobres del país es el de los regalos en especie (120% entre 2000 y 2006 en el decil I, por ejemplo), que influye fuertemente en la disminución de la pobreza. Este tipo de ingreso y el de la renta imputada de la vivienda no deberían sumarse al ingreso corriente de los hogares para calcular la pobreza alimentaria o de capacidades, como indebidamente lo hace el Coneval y con anterioridad el comité técnico, debido a que ambos ingresos no se pueden intercambiar por bienes y servicios. Más adelante veremos el efecto del crecimiento de este ingreso en la pobreza.

Crecimiento del ingreso y bienes básicos en las zonas rurales

Al desagregar la información sobre la reducción de la pobreza entre 2000 y 2006 por tamaño encontramos que las localidades rurales menores de 2 500 habitantes contribuyeron con 73% de la supuesta baja en el número de pobres de capacidades en el país. En contraste, en las localidades semiurbanas de 2 500 a 14 999 habitantes, que el Coneval considera rurales, no hubo cambio significativo en la pobreza, ya que absorben casi 40% de la población definida como rural por dicho Consejo. Estas localidades sólo contribuyeron con 2.6% a la baja en el número de pobres en México. Para

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

comprender mejor la disminución de la pobreza en nuestro país es importante desagregar la información de la evolución del ingreso para estos dos estratos de localidad.

Según la ENIGH, el ingreso neto por persona al mes en las localidades menores de 2 500 habitantes (en adelante rurales) se incrementó 62.6% entre 2000 y 2006, a una tasa anual de 8.5%, algo francamente espectacular si consideramos que en el ámbito nacional el incremento fue de 15.3%, con una tasa de 2.4% (cuadros 5.2 y 5.3). En contraste, las localidades semiurbanas observan un retroceso de 21% en el ingreso mensual per cápita, con una tasa de –3.8% anual.[17]

Analizando las fuentes de ingreso de los hogares en las localidades rurales tenemos que los salarios explican en mayor medida el aumento en el ingreso total, pues contribuyen con 41.8 a 58.2% del incremento del ingreso en casi todos los deciles, excepto en el I, que es de 27.8%, y en el VIII, con 37.1% (cuadro 5.4).[18]

El gobierno federal señala que, además de los salarios, el aumento del ingreso por remesas y el del programa Oportunidades explican en mayor medida la baja en la pobreza.[19]

Al calcular la contribución de cada fuente al cambio de ingreso total de los hogares en los cinco deciles rurales más pobres, las remesas participan muy poco en el incremento (entre 1.4 y 6.3%, en cuatro de los cinco, pero alcanzan 13.6% en el III), mientras que las becas y donativos (incluido el programa Oportunidades) lo hicieron con 8.6 a 15.3% (cuadro 5.4). La contribución de estas fuentes de ingreso fue igual o menor a la del valor

[17] Cabe agregar que en las localidades semiurbanas los deciles más ricos (VII a X) tuvieron bajas en el ingreso (de 2.2 a 46.3%), mientras que los más pobres lo aumentaron entre 4.7 y 24% (I a VI) de 2000 a 2006. Por esta razón encontramos que la pobreza baja, aunque en menor medida que en las localidades pequeñas.

[18] La CEPAL se sorprende al constatar que entre 2000 y 2002 "el ingreso real de las familias rurales por concepto de remuneraciones se habría elevado un 17.5%" (2003: 58).

[19] En el documento que el gobierno federal utilizó para dar a conocer su estrategia de lucha contra la pobreza, *Vivir mejor* (Presidencia de la República, 2008: 18), se argumenta que la baja en la pobreza entre 2000 y 2006 se debió "en gran medida a tres factores: en primer lugar a los esfuerzos de los últimos años para elevar el ingreso monetario mediante transferencias condicionadas y programas del gobierno enfocados a la generación de patrimonio, en especial Oportunidades; en segundo lugar, a las transferencias privadas, destacando las remesas enviadas por los mexicanos al exterior y, en tercer lugar, al incremento en los ingresos laborales debido a una mayor ocupación de las familias".

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 5.4. Contribución de cada fuente de ingresos al cambio del ingreso mensual per cápita por hogar en el medio rural, 2000-2006
(porcentaje en localidades menores de 2 500 habitantes)

	Deciles[a]										
Fuente	*I*	*II*	*III*	*IV*	*V*	*VI*	*VII*	*VIII*	*IX*	*X*	*Total*
Ingreso corriente total neto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Monetario	49.7	60.2	73.8	69.6	68.6	78.6	73.8	78.9	81.1	88.1	79.3
Salarios	27.8	41.8	47.3	45.2	47.6	55.7	50.2	37.1	49.0	58.2	50.5
Negocios	5.8	−2.5	2.5	8.3	3.4	2.3	0.0	15.7	3.0	3.8	4.5
Renta de la propiedad	0.9	0.6	0.9	−0.8	0.5	0.9	0.0	0.4	1.1	3.5	1.6
Transferencias	12.4	18.1	22.6	15.9	16.7	19.6	23.4	25.7	28.3	23.1	22.6
Becas (incluyendo Oportunidades)	14.8	11.5	9.0	8.6	9.2	5.3	6.4	3.0	3.7	2.5	5.0
Regalos en dinero de otros hogares	−1.5	0.6	−3.1	−2.6	−1.3	0.8	2.3	−0.8	3.2	−1.0	−0.1
Remesas	1.4	3.5	13.6	4.4	6.4	10.6	10.1	16.2	14.6	6.3	9.2
Procampo	−1.5	2.0	2.3	0.8	1.6	0.0	0.1	0.9	3.0	0.6	1.0
Otros ingresos	2.7	2.1	0.5	0.9	0.4	0.1	0.2	0.1	−0.3	−0.4	0.1
No monetario	50.3	39.8	26.2	30.4	31.4	21.4	26.2	21.1	18.9	11.9	20.7
Autoconsumo	4.9	0.9	−5.5	1.9	−1.0	−3.5	−2.0	−1.4	−0.9	−0.9	−1.1
Pago en especie	0.1	−0.4	0.2	−0.1	0.4	0.9	−0.3	−0.9	−0.6	0.4	0.0
Regalos	30.1	27.8	20.2	19.9	23.6	14.3	20.5	15.0	11.2	5.5	13.4
Valor estimado de la vivienda	15.3	11.5	11.3	8.7	8.4	9.8	8.0	8.4	9.2	6.9	8.4

[a] Deciles de personas, ordenados de acuerdo con el ingreso neto total per cápita, según el Coneval.
Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de las ENIGH.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

imputado de la vivienda (entre 8.4 y 15.3%), ingreso que al no ser monetario no mejora tangiblemente el nivel de consumo de los hogares.

Es importante destacar que la mayoría de los recursos de Oportunidades se destina a las localidades menores de 2 500 habitantes (70% de las familias beneficiadas vivían en ese tipo de localidades en 2006). Sin embargo, de los 3.9 millones de hogares que declararon en la ENIGH participar en el programa Oportunidades, un poco más de 350 000 (menos de 10%) dejaron de ser pobres de capacidades una vez que recibieron el beneficio. Por otra parte, de acuerdo con el Banco Mundial, en 2005 dicho programa sólo llegaba a 31% de los hogares pobres alimentarios, aspecto que pone en entredicho su efectividad (Banco Mundial, 2008: 76).

Una de las fuentes de ingreso que aumentó de manera considerable de 2000 a 2006 y que nunca es mencionada por los funcionarios federales, aunque contribuye sustancialmente a la reducción de la pobreza, es la de los regalos en especie. En los deciles I y II este tipo de ingreso contribuyó 30.1 y 27.8% al incremento del ingreso total, mientras que en los siguientes tres la contribución fluctúa entre 19.9 y 23.6% (cuadro 5.4). Es decir, detrás de la supuesta reducción de la pobreza, sobre todo en las áreas rurales, tienen un papel muy importante los regalos en especie que dependen de la generosidad de otros hogares.

Otro de los componentes que hacen suponer que existen problemas al comparar las ENIGH es el cambio observado en otras variables asociadas al ingreso entre 2000 y 2006, sobre todo en las localidades menores de 2 500 habitantes, mientras que las semiurbanas no presentan mejoría alguna y en algunos casos empeoran su situación.

Un comentario frecuente es que las condiciones de habitabilidad de las localidades menores de 2 500 habitantes han mejorado debido a las remesas recibidas por los hogares. Sin embargo, en dichas localidades este rubro de ingreso contribuyó con sólo 9.2% al aumento del total por persona entre 2000 y 2006, con los niveles de contribución más altos en los deciles con mayores ingresos del medio rural, esto es, del VI al IX (cuadro 5.4).

Al analizar diversas encuestas y censos de población encontramos que, como norma, el grado de satisfacción siempre es mayor en las localidades semiurbanas que en las rurales.[20] Como se desprende del cuadro 5.5, en

[20] Por ejemplo, el porcentaje de pobreza por el MMIP es seis puntos porcentuales más alto en las localidades rurales que en las semiurbanas de acuerdo con el censo del año 2000.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

2000 había una enorme diferencia en la disponibilidad de satisfactores básicos entre las localidades rurales y semiurbanas.[21] Por ejemplo, el porcentaje de viviendas con refrigerador en las áreas rurales era 25 unidades porcentuales menor que en las semiurbanas (43.7 y 68.7%, respectivamente). Sin embargo, según los datos de la ENIGH esta situación cambió por completo en 2006, ya que la relación se invierte y ahora las localidades menores de 2 500 habitantes tienen un porcentaje ligeramente mayor (cuadro 5.5). En el resto de los satisfactores analizados las diferencias se reducen de manera significativa (cuadro 5.5).

Para evaluar en qué grado se sobrestima el nivel de vida de las localidades menores de 2 500 habitantes se comparó la cobertura de estos satisfactores en la encuesta con las reportadas por el censo de población para el año 2000 y el conteo de 2005. En 2000 encontramos que el porcentaje de viviendas con sanitario y conexión de agua y el de los hogares que poseían lavadora se sobreestiman en la ENIGH en sólo 2.7%, mientras que el de las viviendas con agua entubada se sobreestima en 0.1% en comparación con lo reportado en el censo. La mayor sobreestimación la encontramos en los hogares que contaban con refrigerador (7.4%).[22] Sin embargo, la diferencia se amplía de manera importante en 2005. Si bien la sobreestimación en la ENIGH de la cobertura de refrigerador es muy similar a la observada en 2000 (7.8% frente a 7.4%), los porcentajes de viviendas con lavadora, de viviendas con agua entubada y de las que contaban con excusado con conexión de agua se sobreestimaron en las localidades menores de 2 500 habitantes en 8.4, 13.7 y 10.1%, respectivamente, en la ENIGH en comparación con el conteo de 2005.[23] Dado que la información de estas variables en los censos y conteos es más confiable que en la ENIGH, lo anterior muestra una vez más que la encuesta sobreestimó el estándar de vida en el medio rural.

El súbito mejoramiento en las áreas rurales reportado por la ENIGH implicó un cambio estructural en las condiciones de habitabilidad y de pobreza, desapareciendo casi por completo las diferencias entre aquéllas y las semiurbanas. Por ejemplo, según los datos oficiales, en 2000 la pobreza

[21] Refrigerador, lavadora, gas para cocinar, agua entubada dentro de la vivienda, excusado con conexión al drenaje, disposición de basura, entre otros.

[22] Cálculos propios con base en la ENIGH y el XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

[23] Cálculos propios con base en la ENIGH y el conteo de 2005.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 5.5. Cambio en satisfactores y en la pobreza alimentaria, en la del MMIP y sus componentes, en localidades menores de 2 500 habitantes y de 2 500 a 15 000 habitantes, 2000-2006
(porcentajes)

	Tamaño de la localidad				*Diferencia entre tipo de localidades*	
	2000		*2006*			
	Menor de 2 500	*2 500-15 000*	*Menor de 2 500*	*2 500-15 000*	*2000*	*2006*
	1	*2*	*3*	*4*	*5=2-1*	*6=4-3*
Viviendas con						
Refrigerador	43.7	68.7	64.9	64.0	25.0	-0.9
Lavadora	23.9	42.9	43.9	49.0	19.0	5.1
Gas para cocinar	46.2	85.1	76.9	83.4	38.9	6.5
Agua entubada dentro de la vivienda	20.2	54.1	42.3	46.7	33.9	4.5
Excusado con conexión	17.6	50.9	34.5	36.9	33.3	2.4
Pobres						
Alimentarios[a]	52.8	22.8	27.3	19.7	30	7.6
MMIP	95.6	85.5	87.6	88.7	10.1	-1.1
NBI[b]	95.7	81.6	87.6	81.6	14.2	5.9
Ingreso[b]	89.6	73.9	75.3	77.6	15.7	2.3
Tiempo[b]	46.9	48.1	51.3	59.3	-1.2	-8.5
Características demográficas						
Dependientes por ocupado	1.97	1.90	1.66	1.68	0.07	-0.2
Tamaño del hogar	4.61	4.24	4.13	4.34	0.37	-0.21

[a] Hogares cuyo ingreso mensual por persona es igual o menor al costo de la canasta normativa de alimentos crudos usada por el Coneval.
[b] NBI (necesidades básicas insatisfechas); ingreso y tiempo son los componentes del MMIP.
Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH.

alimentaria en las localidades rurales era 2.3 veces mayor que en las semiurbanas, pero en 2006 la diferencia se redujo a sólo 0.4. La transformación de las áreas rurales también se refleja en los resultados del indicador global del MMIP y en todos sus componentes parciales. Como se aprecia en el cuadro 5.5, en 2000 la pobreza por el MMIP era 12% mayor en las localidades de menor tamaño y en 2006 la situación se revierte, observándose que la pobreza fue un punto porcentual menor en las localidades más pe-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

queñas con respecto a las semiurbanas. En cuanto a los componentes parciales, tenemos que el de necesidades básicas insatisfechas (NBI) quedó en el mismo nivel en 2006 comparado con 2000 para las localidades semiurbanas, mientras que mejora en las rurales. En lo que respecta al ingreso, en 2006 estas últimas lograron mejores condiciones y, en cuanto a la pobreza de tiempo, si bien aumenta en ambos tipos de localidades, en las rurales el incremento fue mucho menor.

Incremento de la ocupación e inconsistencias en el sector urbano

Una de las variables demográficas que también presenta cambios muy dramáticos en la ENIGH, sobre todo en los sectores de bajos ingresos y en las localidades menores de 2 500 habitantes, es el número de ocupados. Este indicador crece muy rápidamente según la ENIGH, situación que contrasta con lo reportado por la Encuesta Nacional de Empleo (ENE).[24]

Entre 2000 y 2002, la ENIGH registra un incremento anual de 1.1 millones de ocupados, frente a sólo 540 000 registrados en la ENE, es decir, algo más del doble. Entre 2005 y 2006 se vuelve a presentar una situación similar: según los datos de la ENIGH, el número de empleados creció 2.2 millones por año, frente a 1.2 registrados en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Llama la atención lo anterior debido a que en ambos periodos la pobreza baja de manera importante. Por otra parte, los incrementos en el número de ocupados en la ENIGH son inconsistentes con la realidad que reportan sobre el tema otras fuentes de información, como los registros en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la población ocupada del Sistema de Cuentas Nacionales.[25]

Para ejemplificar el efecto que provoca el aumento desproporcionado de los ocupados se realizó un ejercicio para ajustar el ingreso de los hoga-

[24] A partir de 2005 fue sustituida por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

[25] Otro indicador que mostró un estancamiento casi total y un agudo contraste con los de los dos sexenios previos fue el número de trabajadores asegurados permanentes del IMSS, indicador clave de la ocupación formal, que aumenta en 1.75 millones en el sexenio de 1988 a 1994, se reduce drásticamente (a la quinta parte) en el de 1994 a 2000 (a 390 000) y es casi nulo (62 000) en el de 2000 a 2006.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

res de la ENIGH con la tendencia esperada en el empleo derivada de la ENE. El ingreso promedio por trabajo[26] por hogar decrece 3% entre 2000 y 2002 según la ENIGH. Sin embargo, si se corrige la evidente sobreestimación del aumento de la ocupación en la ENIGH, aplicándole al número de ocupados en 2000 la tasa de crecimiento obtenida de la ENE, el ingreso derivado del trabajo por hogar decrece 6.9%, esto es, más del doble. Tomando en cuenta solamente el ingreso proveniente del trabajo y con la corrección en la ocupación, entre 2000 y 2002 no sólo aumenta la pobreza, sino que también empeora la distribución del ingreso. Combinando ambas encuestas, tomando de cada una sus mejores datos (de la ENIGH los ingresos por ocupado y de la ENE la tasa de crecimiento de los ocupados), obtenemos un resultado coherente con el estancamiento económico: caída en el ingreso proveniente del trabajo, más pobreza y más alta concentración del ingreso.

Por otra parte, el fuerte incremento del empleo en la ENIGH provocó una reducción drástica en el número de dependientes por ocupado en el hogar, haciendo que la pobreza disminuya casi de manera automática.[27] De esta forma, entre 2000 y 2006 el número de dependientes por ocupado bajó 14% en el país (de 1.77 a 1.52), mientras que en el medio rural la disminución fue de 15.9% (de 1.97 a 1.66) y en las localidades semiurbanas fue de tan solo 3.7% (de 1.78 a 1.72). Como resultado, el número de dependientes en las localidades semiurbanas se volvió más alto que en las rurales, revirtiéndose lo observado en 2000, cuando el indicador era más alto para las últimas (1.97 contra 1.90). Algo similar sucede con el tamaño del hogar: en el ámbito nacional baja casi 5% (de 4.15 a 3.95 personas por hogar); en las localidades rurales, 10% (de 4.61 a 4.13); mientras que en las semiurbanas aumenta ligeramente en 2.3%, es decir, de 4.24 a 4.34 (cuadro 5.5).

El Coneval mide la pobreza con base en el ingreso por persona, por lo que una baja en el tamaño del hogar, manteniendo constante el ingreso mensual, provoca una disminución en la pobreza. Por tanto, cuando se sobreestima la disminución en el tamaño del hogar (o en el número de dependientes por ocupado), se eleva la estimación de la baja en la pobreza.

[26] Incluye de los patrones, asalariados y por cuenta propia.

[27] Aun cuando el ingreso por ocupado en un hogar se mantenga constante, al reducirse el número de dependientes el ingreso per cápita sube.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El sector urbano (localidades mayores de 15 000 habitantes), por su parte, contribuyó en menor medida que las localidades rurales al descenso absoluto de la pobreza, medida con los parámetros del gobierno federal (con 30% de la reducción de pobres alimentarios en el país). No obstante, se observa que en estas zonas la pobreza disminuye con rapidez entre 2004 y 2006, al bajar la pobreza de patrimonio de 41.1 a 35.6% (cuadro 5.1). El análisis de los datos de la ENIGH en lo que respecta a estas zonas muestra las siguientes inconsistencias:

1] De 2004 a 2005 los salarios crecen entre 7 y 10% en cuatro de los cinco deciles de ingreso más bajo, a pesar de que los incrementos salariales oficiales no pasaron de 4%. Por tanto, la baja en la pobreza urbana, medida por el Coneval, respondió a un incremento del ingreso por salarios entre los estratos más pobres, por arriba de los otorgados oficialmente.

2] Entre 2005 y 2006 el ingreso total per cápita aumenta más que en el resto del periodo (8% en un solo año) y, por tanto, es cuando baja más la pobreza. En este periodo el ingreso no monetario (regalos, autoconsumo, pago en especie y el valor imputado de la vivienda) explica mayormente el alza del ingreso per cápita total en todos los deciles; este ingreso contribuye con 47 a 98% del alza, siendo los regalos en especie el rubro que más crece, al aportar entre 25 y 62 por ciento.

3] En las zonas urbanas se observa una elevada reducción de 8.5% en el número de dependientes por ocupado entre 2005 y 2006, muy superior a la observada en otros años (entre 0.6 y 4%). Ello resultó de una drástica disminución del tamaño del hogar y en un aumento en el número de ocupados por hogar.

En fin, todo lo señalado evidencia claramente las grandes dificultades que existen en el análisis de las tendencias de la pobreza y bienestar de vida de la población debido a las inconsistencias de la ENIGH. En el siguiente apartado se cuantifican los cambios en los montos de pobreza en México, con énfasis en las áreas urbanas, considerando diversas medidas, sobre todo la correspondiente al MMIP, que muestran disminuciones de la pobreza significativamente menores que las del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, ya analizadas.

Antes es necesario mencionar que dadas las transformaciones en las variables demográficas, de habitabilidad y económicas de las localidades menores de 2 500 habitantes, que las colocan en una situación muy similar

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

a las semiurbanas, en diversas secciones del trabajo se tomará el umbral de hasta 15 000 habitantes para diferenciar lo urbano de lo rural.[28]

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

El desarrollo económico experimentado en México durante el periodo de sustitución de importaciones trajo consigo un mejoramiento más o menos general de las condiciones de vida de la población. A pesar del agotamiento del modelo sustitutivo, el aumento en el gasto público recurriendo al déficit fiscal, así como el auge petrolero permitieron continuar elevando los ingresos reales de los mexicanos. Sin embargo, los desajustes económicos estructurales de finales de los setenta hicieron imposible sostener esta situación, por lo que México resultó uno de los países más golpeados durante la crisis de los ochenta. Los posteriores programas de estabilización y ajuste trajeron consigo un importante aumento de la pobreza en el país (Damián, 2002).

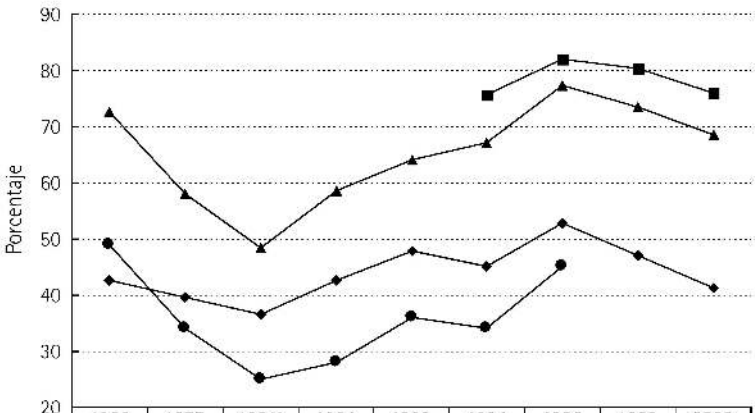
Fluctuaciones en el nivel de la pobreza nacional, 1968-2000

En los años sesenta y setenta, México, junto con Brasil, Singapur, Hong Kong, Taiwán y Corea del Sur, se perfilaba como una nación con posibilidades reales de formar parte de los países desarrollados emergentes. El éxito que México había logrado era significativo y, como lo muestra la gráfica 5.1, entre 1968 y 1981 la pobreza baja de manera importante. En esta figura se incluyen cuatro versiones sobre la evolución de la pobreza entre 1968 y 2000: los datos provienen de la CEPAL, del Banco Mundial (BM), de Hernández-Laos y Boltvinik (IILB, calculados con base en distintas versiones del método de LP),[29] y los del MMIP (cuya serie se inicia en 1984). Como se observa, todos ellos confirman la baja.

[28] Es preciso aclarar que en trabajos anteriores se había hecho la distinción entre rural y urbano utilizando el umbral de 2 500 habitantes. Pero, como se ha explicado en el texto, estos tamaños de localidad ya no muestra diferencias importantes en sus condiciones de habitabilidad.

[29] La CEPAL utiliza el método de la Canasta Normativa de Alimentos (CNA), que sirvió de base para la propuesta realizada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002). No obstante, sus cálculos son mucho más bajos debido a que el organismo decidió

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



	1986	1977	1981[a]	1984	1989	1994	1996	1998	2000
CEPAL	42.5	39.5	36.5	42.5	47.8	45.1	52.9	46.9	41.1
Banco Mundial	49	34	25	28	36	34	45		
HLB	72.6	58.0	48.5	58.5	64.0	67.1	77.3	73.6	68.5
MMIP						75.8	81.9	80.3	75.9

[a] Estimada.

Fuentes: CEPAL, 1968, 1977 y 1984 (estimación del porcentaje de personas con base en el cálculo del porcentaje de hogares pobres identificados por PNUD, 1992, cuadro 2: 384); 1989-2000 (CEPAL, 2002, Anexo estadístico, cuadro 14: 221); BM (Banco Mundial, 2000: 52-53); HLB, 1968-1984 (Hernández-Laos, 1992: 108-109, cuadro 3.2), y 1989-2000, cálculos propios con base en la ENIGH.

Gráfica 5.1. Evolución de la pobreza según cuatro estimaciones, 1968-2000 (porcentaje de personas pobres).

Sin embargo, a raíz de la crisis de los años ochenta, la pobreza vuelve a aumentar, alcanzando niveles superiores a los observados en 1977 y, aunque en dos de las series hubo un ligero descenso entre 1989 y 1994, la crisis financiera provocada por el crac de diciembre de este último año en México elevó el porcentaje de personas en condición de pobreza hasta 1996.

---

ajustar el ingreso de los hogares a Cuentas Nacionales, pues está subestimado en la ENIGH. El método con el que se construyó la serie HLB es el de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), en la cual la LP se establece con base en el costo de una CNSE que cubre las necesidades básicas (alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, etc.). (Para una explicación detallada del método, véase Boltvinik, 1999). El Banco Mundial construyó la serie con base en trabajos de Miguel Székely y Nora Lustig, autores que algunas veces ajustan los datos de ingreso a Cuentas Nacionales, por lo que es muy probable que la serie sea una mezcla de datos con y sin ajuste. Desafortunadamente, no se explica el método seguido.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

A partir de este último año se inicia de nuevo un descenso en la pobreza en México, pero cabe resaltar que las dos versiones que tienen datos para todo el periodo muestran porcentajes de población pobre ligeramente menores en 2000 que en 1968, pero mucho más altos que los de 1981. Así, según la CEPAL, la pobreza en 2000 afectaba a 41.1% de la población (sólo 1.4 puntos porcentuales por debajo de 1968, pero casi cinco por arriba de 1981). En la serie HLB el nivel de pobreza en 2000 era de 68.5% y se ubicaba por debajo del de 1968 (cuatro puntos porcentuales), pero muy por arriba de 1981 (20 puntos porcentuales).

De las series incompletas tenemos primero la del Banco Mundial, con datos que cubren entre 1968 y 1996 y muestran que la pobreza en el último año estaba cuatro puntos porcentuales por debajo de 1968, pero sustancialmente por arriba de 1977 y 1981 (20 puntos porcentuales en este último año). Por otra parte, a partir de 1984 se inicia la serie calculada con el Método de Medición Integrada de la Pobreza. Este enfoque también revela que en 2000 la pobreza era superior a 1984 (75.9 contra 69.8%), aunque menor que el 81.9% de 1996 (gráfica 5.1). Con estos datos podemos decir que, ante las crisis económicas y la incapacidad de generar suficientes empleos mediante las transformaciones promovidas por los gobiernos neoliberales, el México de finales del siglo XX atravesó por más de tres décadas consecutivas de aumento de la pobreza o, si se prefiere, de pérdida de bienestar.

Evolución de la pobreza según el MMIP, 2000-2006

En México, el inicio del siglo XXI parecía alentador. El cambio de partido de gobierno por primera vez en 70 años creó un ambiente de esperanza sobre la transformación de la vida social, económica y política del país. Las expectativas económicas eran alentadoras pues en 2000 el PIB se elevó 6%, pero las condiciones que lo habían hecho posible empezaron a cambiar en el escenario nacional e internacional, y a finales de 2001 el PIB decreció, –0.16%, mientras que el empleo formal se contrajo en 300 000 empleados permanentes según registros del IMSS. El panorama no fue muy distinto para 2002, pues el empleo permanente aumentó en menos de 20 000 plazas y el PIB creció sólo 0.8%, con un decrecimiento del ingreso per cápita. En forma sorprendente, a pesar de los malos resultados en materia económica, los primeros datos oficiales sobre la evolución de la pobreza en Méxi-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

co de 2000 a 2002 mostraban su reducción significativa, sobre todo la alimentaria rural (localidades menores de 15 000 habitantes). La disminución continuó a lo largo de todo el sexenio, a pesar de que el PIB per cápita apenas creció 1.4% anualmente y el incremento absoluto del empleo formal fue de sólo 422 000 trabajadores permanentes registrados en el IMSS.

Se enfatizó antes que, a pesar del mal desempeño económico, según el gobierno federal la pobreza alimentaria bajó en más de 40% entre 2000 y 2006, casi 35% la de capacidades y 21% la de patrimonio (cuadro 5.1). Como se recordará, la disminución se explica sobre todo por los fuertes cambios en las variables demográficas y en el ingreso de los hogares, lo cual carece de una explicación lógica cuando se analiza detalladamente la ENIGH y se compara su información con otras fuentes. Al depender tanto del ingreso como de las variables demográficas, el método oficial es altamente susceptible a registrar modificaciones importantes cuando sucede este tipo de problemas.

La pobreza calculada por el MMIP también bajó, pero en menor magnitud que las cifras oficiales (cuadro 5.6). Esto se debe principalmente a que el índice global del MMIP es menos susceptible a los cambios drásticos ocurridos en alguna de sus dimensiones, como la del ingreso, cuyo nivel de pobreza baja 8.5 puntos porcentuales entre 2000 y 2006, mientras que la del índice global del MMIP lo hace en 5.7 puntos (cuadro 5.6).[30] Ello se debe a que para el cálculo del MMIP intervienen otras variables: las que integran el índice de NBI y la del tiempo disponible para trabajo doméstico y extradoméstico. La mayoría de las variables que se incluyen en el cálculo de NBI tienen un carácter de acervo (por ejemplo, vivienda, educación, etc.), por lo que sus transformaciones tienden a ser de mediano y largo plazos, mientras que el ingreso es un flujo y, por tanto, cambia con mayor intensidad en las crisis.

En lo que respecta a la pobreza de tiempo, en trabajos anteriores se ha mostrado que sus fluctuaciones dependen en gran medida de las condiciones del mercado laboral y tienden a ser procíclicas, es decir, que dicha pobreza aumenta en periodos de auge económico y disminuye durante las recesiones. Lo anterior se debe a que en los periodos de crecimiento económico los hogares tienen mayores posibilidades de incorporar a sus miembros al mercado laboral, mientras que en las recesiones la venta de fuerza de trabajo, según el número de horas, disminuye (Damián, 2004).

[30] Nótese también que, de acuerdo con la gráfica 5.1, en el periodo 1994-1996, a consecuencia de la crisis que comenzó en diciembre de 1994, el incremento de la pobreza por ingreso (identificada con las siglas HLB) fue de 10.2 puntos porcentuales, mientras que por el MMIP fue de 6.1 puntos.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 5.6. Personas por estratos del MMIP y de sus principales componentes, por sectores urbano y rural, 2000-2006
(porcentajes)

	MMIP		*NBI*[a]		*Ingreso*		*Tiempo*	
Estratos	*2000*	*2006*	*2000*	*2006*	*2000*	*2006*	*2000*	*2006*
Nacional								
Indigentes	35.2	25.3	28.4	20.8	32.6	21.9	20.1	25.4
Pobres no indigentes	40.7	44.9	40.7	42.6	31.3	33.5	25.8	26.9
Total de pobres	75.9	70.2	69.1	63.4	63.9	55.4	45.9	52.3
No pobres	24.1	29.8	30.9	36.6	36.1	44.6	54.1	47.7
Total de población	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Urbano								
Indigentes	17.9	13.6	12.8	9.9	16.4	11.2	18.7	23.7
Pobres no indigentes	47.8	46.5	42.5	40.3	34.6	30.1	26.3	27.3
Total de pobres	65.7	60.1	55.3	50.3	51.0	41.2	45.1	51.0
No pobres	34.3	39.9	44.7	49.7	49.0	58.8	54.9	49.0
Total de población	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Rural								
Indigentes	62.4	45.4	52.9	39.0	58.0	37.6	22.2	28.3
Pobres no indigentes	29.6	42.2	37.9	46.1	26.1	37.4	25.1	26.1
Total de pobres	92.0	87.6	90.8	85.1	84.1	75.0	47.3	54.5
No pobres	8.0	12.4	9.2	14.9	15.9	25.0	52.7	45.5
Total de población	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

[a] NBI: necesidades básicas insatisfechas.
Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH.

No obstante, debemos aclarar que el MMIP también se vio afectado por las alteraciones de la ENIGH, tanto para el cálculo de la pobreza por ingreso como para el de NBI y de pobreza de tiempo, pero el cambio de la tendencia pudo haber sido menor que con el método oficial, que sólo depende del ingreso. Una de las mayores afectaciones se dio en la distribución de la población por estratos del MMIP, ya que la indigencia disminuyó sensiblemente en favor de la pobreza no indigente.[31] Debemos considerar también

[31] El estrato de indigentes está compuesto por hogares que cumplen, en promedio, menos de la mitad de las normas definidas de ingresos, de tiempo y de necesidadesbásicas; los pobres no indigentes cubren entre 50 y 99% de las normas. Los no pobres cubren 100% de las normas o las rebasan.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que con sólo ajustar el número de ocupados por hogar en la ENIGH, con base en las tendencias de la ENE (como lo hicimos en el apartado anterior), el ingreso de los hogares se reduce y, por tanto, la pobreza por ingreso posiblemente no bajó en la magnitud que muestra la ENIGH.

De esta forma, entre 2000 y 2006 la pobreza por el MMIP se redujo de 75.9 a 70.9% del total de la población; la indigencia lo hizo en casi 10 puntos porcentuales, al pasar de 35.2 a 26.1%, y los pobres no indigentes aumentaron de 40.7 a 44.8% (cuadro 5.6). En este periodo se observa que la baja en la pobreza se debe a dos de sus tres componentes parciales, NBI e ingreso, pero sobre todo a este último. Así, el porcentaje de población con carencias en NBI baja de 69 a 63% y en el componente de ingreso de 64 a 55% (cuadro 5.6). En contraste, la pobreza de tiempo aumenta de 45.9 a 52.3% del total de la población. Este indicador se incrementó debido a que en los hogares se tuvo que trabajar un número mayor de horas en 2006 con respecto a 2000. Si bien la pobreza por el MMIP para 2006 disminuye, lo hace sólo 6% con respecto al valor de 2000, porcentaje muy alejado del 20.5% en que se reduce la pobreza de patrimonio.

De los componentes parciales de NBI tenemos primero la carencia en el acceso a los servicios de seguridad social y de acceso a la salud, que baja de 54.3 a 49.6% (cuadro 5.7), a pesar de que no se amplió sustantivamente la

Cuadro 5.7. Carencias de la población según componentes de las necesidades básicas insatisfechas, 2000-2006
(porcentajes)

	SS y Salud[a]	*Vivienda*[b]	*Servicios sanitarios*	*Adecuación energética*	*Disposición de basura*	*Bienes durables*	*Teléfono*	*Rezago educativo*
Nacional								
2000	54.3	66.0	41.2	17.6	45.8	33.2	27.8	64.8
2006	49.6	61.2	31.9	9.4	21.9	18.2	22.7	62.5
Urbano								
2000	39.2	54.9	22.7	1.5	23.8	18.6	45.5	51.6
2006	35.7	52.0	18.1	1.4	14.7	9.2	36.0	51.4
Rural								
2000	78.0	83.4	70.0	42.9	80.3	56.1	0.0	85.5
2006	73.6	77.0	55.7	23.2	34.3	33.7	0.0	81.7

[a] SS y Salud, acceso a la seguridad social y a los servicios de salud
[b] carencia en la calidad y el espacio de la vivienda.
Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH y el INEGI.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cobertura de estos servicios, además de que el seguro popular no es cubierto por la ENIGH. Por otra parte, el componente de espacio y calidad de la vivienda mejoró en una proporción menor (de 66 a 61.2%)[32] que la de los otros componentes relacionados con la habitabilidad en ésta, como la adecuación de los servicios sanitarios,[33] energía,[34] disposición de basura y teléfono (cuadro 5.7). Finalmente, el rezago educativo disminuyó de 64.8 a 62.5%, es decir, de manera muy tenue a lo largo del periodo. Esta situación refleja la poca atención que se ha puesto en México para mejorar la educación, sobre todo la de los adultos, que está prácticamente abandonada.

La pobreza urbana

Diversas políticas implementadas para contrarrestar la crisis de los ochenta afectaron de manera significativa los avances en materia de superación de la pobreza, sobre todo en las áreas urbanas. El esquema de subsidios generalizados fue abandonado y se implementó el de focalizados al campo, lo cual afectó a los pobres urbanos, debido a que concentraban la mayor parte de las ayudas. Esta política resultó en una disminución de los beneficios per cápita, además de que los contingentes de pobres urbanos se quedaron fuera de los programas sociales (Damián, 2002).

La desatención a los pobres de las ciudades tuvo sustento en un estudio sobre la pobreza en México, a cargo de Santiago Levy (1994), quien fue subsecretario de Hacienda en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000). "Un error" de cálculo en el trabajo de Levy contribuyó a que la pobreza extrema se concibiera como un problema predominantemente rural, esto es, de localidades menores a 2 500 habitantes.[35] Unos años más tarde, con

[32] Este indicador considera los materiales utilizados en la vivienda, el hacinamiento, la disponibilidad de un cuarto para cocinar y de otro para usos múltiples que no sea dormitorio.

[33] Forma de acceso al agua potable y frecuencia de abastecimiento, así como de drenaje.

[34] Tipo de combustible utilizado para cocinar y disponibilidad de energía eléctrica.

[35] Levy se basó en la ENIGH de 1984, que tiene información parcial sobre el gasto en alimentos de los hogares. El autor supuso un monto muy bajo de éste para los más pobres, subestimando la LP extrema. Levy definió a los "extremadamente pobres como aquéllos cuyo gasto en alimentación es inferior al costo de la canasta normativa alimentaria". Sin embargo, no tenía datos completos del gasto alimentario en los hogares y, por tanto, no pudo compararlo contra el costo de la canasta de alimentos para obtener

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

base en información más amplia que la utilizada por Levy, Boltvinik y Damián (2001) realizaron un cálculo de pobreza para 2000 utilizando el mismo costo (actualizado) de la canasta normativa de alimentos (CCNA) con la que Levy realizó su estimación. El resultado fue el siguiente: si se comparaba el CCNA con el gasto en alimentos (crudos) realizado por los hogares mexicanos en 2000, casi 50% de la población resultaba pobre, frente a 15.3% si se conservaban los mismos supuestos de Levy.[36]

De igual manera, Boltvinik y Damián mostraron que, aun cuando la incidencia de la pobreza extrema en 2000 era menor en el medio urbano (38.9%) que en el rural (77.1%), el número absoluto de personas que vivían en esa situación era mucho más elevado en el primero: 28.3 contra 19.1 millones. Con base en ello los autores afirmaban:

> [...] resulta evidente, pues, que también hay un serio y grave problema de pobreza extrema en las ciudades del país que se agudiza en las recesiones. [Por otra parte], cuando abandonamos el campo estrecho de la pobreza extrema y abordamos el de la pobreza en general, las proporciones urbanas en el total [de la pobreza nacional] son aún mayores, llegando en el MMIP al 67.7% y en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales a 65.7 por ciento (Boltvinik y Damián, 2001: 29).

Los datos anteriores fueron calculados considerando las localidades rurales como aquéllas con menos de 2 500 habitantes. Como advertimos anteriormente, en este capítulo se utiliza el umbral de 15 000 personas para diferenciar las zonas rurales de las urbanas, dado que, con los cambios en la ENIGH, las características de ambos tipos de localidades son muy similares. Utilizando este nuevo umbral de tamaño, en 2000 la proporción que los pobres urbanos representaban en el total nacional fue de 52.8%.

---

directamente cuántos hogares eran pobres. Entonces definió como línea de pobreza extrema (es decir, el ingreso por persona mínimo para no ser pobre extremo) el producto de multiplicar el costo de la canasta de alimentos por 1.25. Usar este factor equivale a suponer que los hogares más pobres gastan 80% de su ingreso en alimentos crudos, supuesto que Levy justifica apoyándose en dos autores británicos (Paul Streeten y Michael Lipton) que no se refieren a México sino a África (para un análisis detallado, véase Boltvinik y Damián, 2001).

[36] De igual forma, si se calculaba la pobreza de la forma en que lo hizo Levy (comparando el ingreso de los hogares con una supuesta LP), pero se corregía el factor de cálculo de la LP, la pobreza aumentaba a casi 30% de la población.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Dado que para 2006 el número de pobres urbanos aumentó en cerca de 500 000 personas, mientras que los rurales disminuyeron en 1.5 millones, el peso relativo de las zonas urbanas se elevó a 54.2%. El incremento del peso de los pobres urbanos en el total nacional también se verifica al considerar la pobreza equivalente, que crece de 41.1 a 44.2% entre 2000 y 2006.[37]

En términos relativos, la pobreza urbana disminuye de 2000 a 2006 de 65.7 a 60.1% según el MMIP (cuadro 5.6). Asimismo, se observa que con el MMIP las zonas urbanas presentan un mayor descenso de la pobreza que las rurales, al reducirse su magnitud 5.6 puntos porcentuales frente a 4.4, respectivamente (cuadro 5.6), mientras que con la pobreza de patrimonio la relación es inversa, pues en el medio rural baja 14.5 puntos porcentuales y 8.1 en el urbano, esto es, 21 y 18.4% (cuadro 5.1).

Por otra parte, el estrato de indigentes en el MMIP (cuyos porcentajes son similares a los captados por la pobreza de capacidades)[38] baja mucho menos en las áreas urbanas que en las rurales (sólo 3.5 puntos porcentuales, frente a 16.2); no obstante, la indigencia en estas últimas continúa siendo mucho mayor que en el medio urbano, esto es, 62.4 contra 13.6% en 2006 (cuadro 5.6).

Como explicamos con anterioridad, en la ENIGH el ingreso per cápita total aumenta 15.3% entre 2000 y 2006, lo que representa un incremento anual de 2.4%; sin embargo, a lo largo del periodo el cambio en el ingreso de los hogares se comporta de manera muy dispar. Por ejemplo, entre 2000 y 2002 lo hace en –0.7%, mientras que entre 2005 y 2006 en 8%. Por otra parte, el ingreso de los deciles más pobres aumentó en proporciones mucho

[37] La pobreza equivalente resulta de multiplicar el número de pobres por la intensidad de la pobreza, medida que sirve para conocer qué tan pobres son los pobres. Cuando ésta es igual a 1 significa que hay carencia total. La pobreza equivalente, al homogeneizar el parámetro con el que se mide, permite comparar de manera más precisa (a diferencia del porcentaje simple) las desigualdades entre unidades territoriales con características y población distintas. De esta forma, dado que la intensidad de la pobreza es mayor en las zonas rurales (0.49 contra 0.33 en las urbanas), aunque el número de pobres urbanos es más elevado (40.4 millones frente a 39.9 millones de personas en las zonas urbanas y rurales, respectivamente), el número de pobres rurales equivalentes es más alto (16.7 millones frente a 13.2 millones).

[38] La indigencia por el MMIP era de 35.2 y 25.3% en 2000 y 2006, mientras que la pobreza de capacidades era de 31.8 y 20.7%, respectivamente. Si bien son porcentajes que no se alejan mucho, no se trata del mismo universo. No obstante, cabe resaltar que 82% de los pobres de capacidades en 2006 eran indigentes según el MMIP.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

más elevadas que el promedio (por ejemplo, 7.5 y 6.4% anual en los deciles I y II, respectivamente, en contraste con sólo 0.8% en el decil X).[39]

En el medio urbano, el crecimiento del ingreso fue más bajo que en el país (12.3% entre 2000-2006, con tasa anual de 1.9%), pero también se presentan tendencias dispares por periodo; entre 2000 y 2002 el ingreso cayó en 3.5% anual, mientras que de 2005 a 2006 se incrementa 8%. Las fluctuaciones por estratos de ingreso no fueron tan pronunciadas como en el ámbito nacional, pues la tasa de crecimiento de los deciles I a IX fluctuó entre 2.1 y 3.5%, mientras que en el X el incremento del ingresos sólo alcanzó 0.9 por ciento.[40]

Aunque el aumento del ingreso urbano fue menor que en el total nacional, el componente parcial de pobres según el ingreso disminuye de 51 a 41.2% entre 2000 y 2006. Por otra parte, como sucede en el país, la pobreza de tiempo en las zonas urbanas aumenta de 45 a 51%. El componente de NBI también baja (de 55 a 50%), pero ello se debe sobre todo a la disminución en la carencia de acceso a los servicios de salud y seguridad social. Aun así, en 2006 un poco más de un tercio de la población urbana carecía de estos servicios.[41]

El indicador de espacio y calidad de la vivienda mejoró muy levemente de 54.9 a 52%, además de que casi 20% de la población todavía carece de servicios sanitarios adecuados en su vivienda y más de una tercera parte de teléfono fijo. Donde se observan avances importantes es en el acceso a bienes durables (refrigerador, televisión, lavadora, entre otros) y en recolección de basura. Sin embargo, este último indicador depende más de los servicios ofrecidos por los gobiernos locales que del ingreso (cuadro 5.7).[42]

Finalmente, el indicador de rezago educativo se mantiene en el mismo nivel (alrededor de 51%).[43] Esta situación llama la atención dado que gene-

[39] Cálculos propios con base en la ENIGH.

[40] *Idem*.

[41] Como es de esperarse, esta situación es aún más aguda en las zonas rurales, donde casi tres cuartas partes de la población no tiene acceso a estos servicios (cuadro 5.7).

[42] Cabe resaltar que en casi todos los indicadores las localidades menores de 15 000 habitantes fueron las que más reducen las carencias, pero las mantienen muy elevadas en comparación con las urbanas (cuadro 5.6)

[43] Este indicador se construye comparando el nivel educativo de los individuos con la norma. Esta última depende de la edad de los miembros del hogar, por ejemplo, para los menores de 13 años se verifica si tienen primaria completa. En los adultos, la norma va desde la primaria hasta la preparatoria, dependiendo de su edad.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ralmente la reducción de la pobreza se asocia con mejoras en los niveles educativos, lo cual no ocurre en las áreas urbanas del país entre 2000 y 2006.[14] Por otra parte, la falta de mejoramiento de este indicador muestra también la casi nula ampliación de oportunidades para los jóvenes en nuestro país.

A pesar de las dudas sobre la evolución de la pobreza en México por los problemas al comparar las encuestas, una hipótesis sobre la baja observada entre 2000 y 2006 es que el país se está viendo beneficiado por el bono demográfico, esto es, la estructura de la población por edades hace que ésta contenga un importante número de personas en edad de trabajar que labora obteniendo un ingreso. Esta situación se combina con la reducción del tamaño del hogar, lo que puede provocar un aumento del ingreso per cápita.[15]

Sin embargo, sin crecimiento económico adecuado, la posibilidad de seguir reduciendo la pobreza debido a la transformación de la estructura demográfica será una situación transitoria. Tampoco podemos descartar las fuertes evidencias de que los cambios en el diseño de la ENIGH provocaron una modificación sustancial de la muestra, que trajo como consecuencia cambios bruscos de las variables demográficas.

LA POBREZA EN LAS PRINCIPALES CIUDADES

Las ciudades son espacios territoriales que concentran la mayor parte de la actividad económica. Por otra parte, la aglomeración de la población en zonas metropolitanas ha provocado que sólo 57 ciudades de más de 100 000 habitantes absorban 56% de la población total del país. Las diferencias entre estas ciudades en términos de su estructura económica y social son muy marcadas. Las condiciones de vida en algunas de ellas son semejantes a las que gozan los habitantes de urbes en países desarrollados, mientras que en otras el rezago suele ser lacerante. En su interior, las ciudades presentan grandes contrastes sociales entre los grupos pertenecientes a las élites económicas, la clase media y los grandes contingentes de pobres.

[14] Cabe resaltar que en el medio rural cuatro quintas partes de la población presentan carencias en este indicador, a pesar del impulso que supuestamente se ha dado a la educación mediante el programa Oportunidades.

[15] Lo anterior suponiendo que el crecimiento en el número de ocupados y la reducción en el tamaño del hogar se haya dado como se deriva de los datos de la ENIGH.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La magnitud de los estratos sociales en cada ciudad depende de su evolución histórica y económica. En este contexto, el propósito de esta última sección del capítulo es cuantificar la magnitud de la pobreza en las 57 ciudades mexicanas definidas como zonas metropolitanas, así como las principales carencias que aquejan a sus habitantes. El análisis tiene la finalidad de servir como un elemento del diagnóstico necesario para diseñar estrategias efectivas que reduzcan el número de pobres en el país.

Se utiliza la delimitación de las zonas metropolitanas realizada por Gustavo Garza para 2000 (2003: 147-164). Debido a que la ENIGH no es representativa por ciudades, el análisis se basará en la información proveniente del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Los datos no pudieron ser actualizados a 2005, ya que el conteo de ese año carece de información sobre el ingreso de los hogares y es aún más reducida la que contiene sobre las características de sus viviendas.

Niveles de pobreza según el censo y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

Es conveniente aclarar, de inicio, que el cálculo de la pobreza en 2000 según el censo y la ENIGH es distinto, debido a las diferencias en la calidad y el tipo de información captada en cada fuente. Una de las principales limitaciones al utilizar la información censal es que sobreestima la pobreza al captar siete rubros de ingreso, comparado con los 36 de la ENIGH. El ingreso de los hogares censal representa 64% del reportado en la ENIGH. En consecuencia, la pobreza por ingreso en el país es más alta en el censo, esto es, 67.0% comparado con 63.9% de la ENIGH, pero la diferencia es mayor en las localidades de más de 100 000 habitantes, que tienen 58.5% frente a 51% (cuadro 5.8).

En materia de las variables de NBI no hay razón alguna para suponer que la captación censal es menos confiable que la de la ENIGH y, dada la enorme diferencia en el número de familias entrevistadas, los cálculos de NBI censales pueden usarse para valorar la confiabilidad de la ENIGH.

Por otro lado, las variables con las que se calculan los distintos componentes de NBI son casi las mismas entre el censo y la ENIGH, pero los niveles de pobreza según NBI por tamaño de localidad no necesariamente son similares. En el medio rural son casi idénticos (95.9 y 95.7%), lo que confirma la calidad equivalente de la captación en ambas fuentes, pero hay una fuer-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 5.8. Indicadores parciales del nivel de pobreza por ámbitos territoriales, según censo y ENIGH, 2000 (porcentajes de población)

	Nacional		*Rurales*[a]		*Ciudades grandes*[b]	
Indicador	*Censo*	*ENIGH*	*Censo*	*ENIGH*	*Censo*	*ENIGH*
MMIP[c]	80.2	75.9	96.8	95.6	71.5	65.7
Ingreso	67.0	63.9	91.4	89.6	58.5	51.0
NBI[d]	73.5	69.1	95.9	95.7	62.0	55.3
Tiempo	55.4	45.9	60.7	46.9	53.8	45.1

[a] Localidades de menos de 2 500 habitantes.
[b] Ciudades de más de 100 000 habitantes.
[c] Método de medición integrada de la pobreza.
[d] Necesidades básicas insatisfechas.
Fuente: cálculos propios con base en el Censo y la ENIGH 2000.

te diferencia en las ciudades de más de 100 000 habitantes (62% según el censo contra 55.3% según la ENIGH) que es necesario aclarar.

Hipotéticamente, se podría plantear la existencia de un sesgo en la muestra de la ENIGH que subregistra a los pobladores urbanos más pobres en las localidades de mayor tamaño. Es posible suponer que la ENIGH no entreviste los hogares de las colonias marginales de más reciente creación, que son las que en general sufren mayores niveles de privación, debido a que el marco muestral de la ENIGH generalmente se basa en información no actualizada (por ejemplo, para la encuesta de 2000 utilizó el conteo de 1995). Otra posible razón es lo pequeño de la muestra en ciudades de este tamaño (en 2000 fue de 4 000 hogares para 57 ciudades, sin que todas ellas estén incluidas), que eleva los errores de observación. Ambos sesgos, en ingreso y en NBI, provocan que el indicador conjunto de MMIP también sea más alto en el censo, tanto en el país (80.2% en el censo contra 75.9% en la ENIGH) como en las localidades de más de 100 000 habitantes (71.5 contra 65.7%). Si consideramos que el censo capta mejor las variables de las NBI y subestima el ingreso, podemos concluir que los datos en esta fuente para el primer indicador son más confiables que los de la ENIGH. No obstante, en lo que se refiere al ingreso de los hogares, ambas fuentes requerirían un ajuste para lograr una mayor confiabilidad.[46]

[46] En distintos trabajos, los datos de ingreso de la ENIGH se han ajustado a la información proveniente de cuentas nacionales; sin embargo, hasta ahora dicho ajuste no se ha realizado para datos censales.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Magnitud de la pobreza según el tamaño de las ciudades

El análisis de la pobreza por ciudades sólo puede realizarse con el censo poblacional, por lo que los datos presentados a continuación deben ser tomados con ciertas precauciones considerando los problemas ya señalados. Primeramente, tenemos que la pobreza calculada con el MMIP[47] para el conjunto de las 57 zonas metropolitanas[48] en 2000 era de 71.5% y en ellas habitaba 50% del total de pobres del país (y concentraban 40% de la pobreza equivalente).

Para efectos del presente análisis hemos dividido las 57 zonas metropolitanas en dos grupos: el primero conformado por aquellas de más de 500 000 habitantes, que llamaremos en adelante zonas metropolitanas grandes (ZMG), y las de 100 000 a 500 000 habitantes, que denominaremos zonas metropolitanas medianas (ZMM). Aunque el número de ZMG y ZMM es casi el mismo (28 y 29, respectivamente), las ZMG albergaron 83% del total de la población que vivía en ambos tipos de localidades. En las ZMG la pobreza era de 70.5% y de 76.1% en las ZMM, donde es también mayor la intensidad de la pobreza (I),[49] esto es, 0.4013 y 0.4401, respectivamente (cuadro 5.9).

En términos generales, las ZMM tienen una proporción mayor de personas que presentan carencias en los componentes parciales del MMIP (NBI, ingreso y tiempo), presentándose en la variable de ingreso la mayor diferencia entre ambos tipos de localidades (cuadro 5.10). De igual forma, en ambos tipos de ciudades el indicador de ingreso tiene el nivel de carencia más alto de los indicadores parciales del MMIP, siendo de 0.3691 para las ZMG y de 0.4132 para las ZMM (cuadro 5.10). De los componentes de NBI, el de mayor intensidad es la carencia de servicios de salud y de seguridad social (CASS), seguido por la calidad y cantidad de los espacios de la vivien-

[47] Para conocer a detalle la metodología y los ponderadores con los que se calculó el MMIP según el censo del año 2000, véase Boltvinik, 2005. No está de más señalar que los pesos relativos en la integración del índice conjunto del MMIP son de 0.626 para el componente de ingreso-tiempo y de 0.374 para NBI; en este último, la vivienda, el acceso a los servicios de salud y seguridad social y la educación tienen los mayores pesos (80% en su conjunto).

[48] Se considera como ciudades metropolitanas a las localidades conformadas por más de una unidad administrativa (UA, municipio o delegación) y que son mayores a 100 000 habitantes. Cabe aclarar que existen localidades dentro de este rango de tamaño que no se incluyeron por no estar conformadas por más de una UA (este tipo de ciudades concentraban 1.9 millones de habitantes en 2000).

[49] La intensidad de la pobreza denota qué tan pobres son los pobres y varía de 0 a 1; la intensidad es mayor a medida que el valor se aproxima a 1.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 5.9. Principales indicadores del MMIP por zonas metropolitanas según el censo, 2000

			MMIP[b]			
Ciudades	*Población (n)*	*Pobres (q)*	H = q / n[a]	I[c]	HI[d]	qI[e]
ZMG[f]	45 206 799	31 857 688	0.7047	0.4013	0.2828	12 783 057
ZMM[g]	8 843 144	6 732 419	0.7613	0.4401	0.3350	2 962 759

[a] H: incidencia de la pobreza; [b] MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza; [c] I: intensidad de la pobreza; [d] HI: incidencia equivalente; [e] qI: pobreza equivalente; [f] zonas metropolitanas grandes; [g] zonas metropolitanas medianas.
Fuente: cálculos propios con base en el XII Censo General de Población y Vivienda.

Cuadro 5.10. Principales componentes de la pobreza de acuerdo con el MMIP e intensidad de las carencias de NBI, por zonas metropolitanas según el censo, 2000

	Componentes del MMIP[a]					
	H = q / n			I		
	Ingreso	*Tiempo*	*NBI*	*Ingreso*	*Tiempo*	*NBI*
ZMG[b]	0.5349	0.5243	0.6124	0.3691	0.1793	0.2885
ZMM[c]	0.6040	0.5583	0.6501	0.4132	0.2011	0.3185

	Componentes parciales de NBI[d] I					
	CASS[e]	*CBD*[f]	*CCEV*[g]	*COTS*[h]	*CS*[i]	*RE*[j]
ZMG	0.4595	-0.0308	0.3451	0.1011	0.1475	0.1404
ZMM	0.4843	0.0304	0.3984	0.0393	0.2087	0.1816

[a] MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza; [b] ZMG: zonas metropolitanas grandes; [c] ZMM: zonas metropolitanas medianas; [d] NBI: necesidades básicas insatisfechas; [e] CASS: carencia de acceso a servicios de salud y seguridad social; [f] CBD: carencia de bienes durables; [g] CCEV: carencia en la calidad y espacios de la vivienda; [h] COTS: carencia de otros servicios (teléfono y basura); [i] CS: carencia en servicios de agua y drenaje; [j] RE: rezago educativo.
Fuente: cálculos propios con base en el XII Censo General de Población y Vivienda.

da (CCEV). Las ciudades que tienen las carencias más altas y más bajas en cada indicador pueden observarse en el cuadro 5.11.

Al ordenar las localidades de acuerdo con la incidencia equivalente de la pobreza según el MMIP (HI)[50] se tiene que la mayoría de las ZMM se en-

[50] La incidencia equivalente (HI) resulta de multiplicar la incidencia de la pobreza (H=q/n) por la intensidad de la pobreza (I). Este índice nos permite ordenar en términos

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 5.11. Zonas metropolitanas con los niveles más altos y bajos en la intensidad de carencia del MMIP e indicadores parciales del NBI, según censo, 2000

	Valores de carencia altos		*Valores de carencia bajos*	
Indicador	*Ciudades*	*Intensidad*	*Ciudades*	*Intensidad*
MMIP[a]	Poza Rica	0.5979	Chihuahua	0.3114
Ingreso	Poza Rica	0.5842	Tijuana	0.1929
ET[b]	Cancún	0.3427	Durango	0.0556
NBI[c]	Poza Rica	0.4932	Monclova	0.1758
CASS[d]	Poza Rica	0.6715	Monclova	0.2286
CBD[e]	Poza Rica	0.4160	Mexicali	−0.5548
CCEV[f]	Acapulco	0.5970	San Luis Potosí	0.2029
COTS[g]	Acapulco	0.4424	Matamoros	−0.2823
CS[h]	Poza Rica	0.5157	Chihuahua	0.0617
RE[i]	Puerto Vallarta	0.3211	Pachuca	0.0820

[a] MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza; [c] NBI: necesidades básicas insatisfechas; [d] CASS: carencia de acceso a servicios de salud y seguridad social; [e] CBD: carencia de bienes durables; [f] CCEV: carencia en la calidad y espacios de la vivienda; [g] COTS: carencia de otros servicios (teléfono y basura); [h] CS: carencia en servicios de agua y drenaje; [i] RE: rezago educativo.
Fuente: cálculos propios con base en el XII Censo General de Población y Vivienda.

cuentran ubicadas en las urbes con mayor precariedad, pero algunas tienen mejores condiciones que la mayoría de las ZMG (cuadro 5.12). Poza Rica es la ciudad peor ubicada en términos de bienestar, seguida de Cuautla y Acapulco, esta última la ZMG peor ubicada. En el otro extremo tenemos que la ciudad con bienestar más alto es Chihuahua, seguida de Mexicali, Monterrey y Tijuana, todas ellas zonas metropolitanas grandes.

Como mencionábamos, algunas ZMM tienen condiciones similares a la mayoría de las ZMG. Entre las 10 localidades con niveles de bienestar más alto se encuentran las ZMM de Nuevo Laredo y Colima. Si bien es común que las ciudades del norte, como Nuevo Laredo, tengan un nivel de bienestar alto, sorprende que Colima se encuentre en esta situación, ya que no es una ciudad caracterizada por ser de las mejores.

Por otra parte, Acapulco tiene niveles de carencia muy altos, similares a los de ciudades pequeñas y sin la importancia turística que aún tiene (como Tuxtla y Oaxaca). Cabe resaltar que el bajo bienestar en Acapulco se

de cuán grave es la condición de pobreza en cada unidad territorial, al considerar tanto la proporción de pobres como su intensidad de pobreza.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

debe sobre todo a las malas condiciones de habitabilidad (relacionadas con los indicadores de NBI), ya que la carencia por ingreso no es tan aguda como en Poza Rica, Orizaba o Tuxtla. Las malas condiciones de habitabilidad en el puerto guerrerense hacen que sea una de las localidades con peores estándares de satisfacción en términos de la calidad y del espacio de la vivienda (CCEV), además de presentar grandes carencias en los servicios de agua potable y drenaje (CS), en el manejo y disposición de la basura y en la disponibilidad de teléfono fijo (COTS). En términos de habitabilidad, compite por el peor lugar con Poza Rica (cuadro 5.12).

Por otro lado, sobresale que Cuautla esté ubicada como la segunda ciudad con menor bienestar. Al igual que Acapulco, la ciudad no tiene magnitudes extremas de bajos ingresos, pero sí observa una elevada carencia en acceso a servicios de salud y seguridad social (CASS), al igual que en habitabilidad (CCEV, CS y COTS) y tiempo. Chihuahua, por otra parte, resultó ser la mejor de las 57 zonas metropolitanas, con índices de carencia bajos en todos los indicadores de bienestar. Por otra parte, sorprende que Tijuana se encuentre entre las ciudades mejor situadas, ya que tiene fama de albergar barrios muy precarios. Esta ciudad presenta fuertes contrastes en la satisfacción de sus distintos indicadores del MMIP. Por un lado, es la que tiene la pobreza por ingreso más baja de todas las zonas metropolitanas, pero presenta cifras de carencia altas en los indicadores de calidad y espacio de la vivienda y en los servicios asociados a ésta (agua, drenaje, basura y teléfono).

Cabe aclarar que en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) se presentan por separando los valores para el Distrito Federal y para los municipios conurbanos de la ciudad de México (MCCM) que forman parte de ella, debido a que existen grandes diferencias en sus grados de satisfacción de necesidades y pobreza. Por ejemplo, la intensidad equivalente de pobreza (HI) para la ZMCM es de 0.286, mientras que en el Distrito Federal es de 0.237 y en los MCCM de 0.311 (cuadro 5.12).

Por otra parte, al ordenar las ciudades de acuerdo con la intensidad de carencia según los indicadores parciales del MMIP (ingreso y NBI) resaltan las siguientes conclusiones. Cuando se utiliza la intensidad de la pobreza por ingreso el ordenamiento de las ciudades no se modifica sustancialmente al compararlo con el que resulta con el MMIP (siete de las 10 mejor y peor ubicadas por el MMIP se quedan en posiciones similares). Cuando se utiliza la intensidad de la pobreza por NBI se observa que ocho de las 10 ciudades peor ubicadas por el MMIP quedan como tales con NBI. Sin embargo, entre las

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 5.12. Componentes e indicadores parciales de la pobreza del MMIP y de las NBI de las zonas metropolitanas grandes (ZMG) y zonas metropolitanas medianas (ZMM), ordenadas por incidencia equivalente, según censo, 2000

Zona metropolitana	MMIP[a]			(I) de los componentes de MMIP				(I) de los componentes de NBI					
	H=q/n[b]	I[c]	HI[d]	(NBI)[e]	(LPT)[f]	CY[g]	ET[h]	CASS[i]	CBD[j]	CCEV[k]	COTS[l]	CS[m]	RE[n]
ZMM[o] Poza Rica	0.864	0.598	0.517	0.493	0.661	0.584	0.253	0.672	0.416	0.593	0.240	0.516	0.263
ZMM Cuautla	0.866	0.515	0.446	0.415	0.575	0.478	0.258	0.634	0.188	0.469	0.292	0.276	0.233
ZMG Acapulco	0.864	0.513	0.443	0.437	0.558	0.451	0.193	0.546	0.308	0.597	0.442	0.424	0.174
ZMM Orizaba	0.833	0.527	0.439	0.370	0.621	0.537	0.210	0.564	0.313	0.399	0.238	0.184	0.206
ZMG Tuxtla	0.803	0.535	0.429	0.404	0.613	0.521	0.198	0.625	0.311	0.466	0.034	0.263	0.213
ZMM Córdoba	0.833	0.515	0.429	0.406	0.580	0.477	0.295	0.596	0.330	0.471	0.107	0.306	0.225
ZMM Uruapan	0.850	0.500	0.425	0.386	0.568	0.467	0.267	0.608	0.063	0.452	0.089	0.280	0.242
ZMG[p] Coatzacoalcos	0.813	0.521	0.423	0.421	0.580	0.489	0.263	0.549	0.344	0.548	0.190	0.282	0.226
ZMM Tehuacán	0.860	0.459	0.395	0.394	0.498	0.381	0.293	0.544	0.292	0.466	0.230	0.286	0.250
ZMM Tlaxcala	0.817	0.478	0.391	0.330	0.567	0.481	0.174	0.581	0.168	0.363	0.211	0.196	0.087
ZMM Irapuato	0.825	0.464	0.383	0.326	0.546	0.456	0.107	0.543	0.076	0.325	-0.004	0.152	0.261
ZMG Toluca	0.786	0.485	0.381	0.357	0.562	0.480	0.172	0.582	0.195	0.353	0.000	0.313	0.167
ZMM Zamora	0.813	0.453	0.368	0.328	0.528	0.436	0.167	0.625	-0.003	0.304	-0.277	0.142	0.284
ZMM Oaxaca	0.770	0.462	0.355	0.360	0.522	0.414	0.243	0.557	0.169	0.456	0.193	0.314	0.119
ZMG Puebla	0.770	0.460	0.354	0.330	0.538	0.444	0.181	0.577	0.129	0.331	0.265	0.263	0.141
ZMG Celaya	0.786	0.446	0.350	0.326	0.517	0.429	0.068	0.579	-0.010	0.330	-0.038	0.113	0.237
ZMG Villahermosa	0.745	0.466	0.347	0.329	0.548	0.456	0.201	0.540	0.231	0.411	-0.184	0.132	0.154
ZMM Durango	0.765	0.451	0.345	0.268	0.560	0.470	0.056	0.444	-0.108	0.309	-0.095	0.119	0.157
ZMG Cuernavaca	0.766	0.449	0.344	0.335	0.518	0.408	0.254	0.550	0.045	0.377	0.314	0.186	0.152
ZMG Mérida	0.762	0.448	0.341	0.285	0.546	0.445	0.231	0.386	0.087	0.312	0.397	0.193	0.177

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ZVM Xalapa	0.725	0.470	0.341	0.336	0.551	0.440	0.272	0.569	0.214	0.358	0.056	0.127	0.182
ZVC Morelia	0.736	0.425	0.313	0.278	0.513	0.419	0.161	0.559	−0.091	0.285	0.043	0.122	0.140
MCCM[e]	0.786	0.395	0.311	0.298	0.492	0.396	0.175	0.508	0.051	0.357	0.170	0.137	0.126
ZVM Ciudad Victoria	0.725	0.422	0.306	0.281	0.507	0.410	0.172	0.442	−0.038	0.389	−0.031	0.209	0.097
ZVM Guaymas	0.776	0.390	0.302	0.287	0.451	0.347	0.172	0.294	−0.033	0.437	0.226	0.295	0.190
ZVM Los Mochis	0.779	0.388	0.302	0.241	0.476	0.380	0.144	0.372	−0.107	0.316	0.003	0.183	0.128
ZVM Zacatecas	0.705	0.424	0.299	0.230	0.540	0.457	0.145	0.421	−0.185	0.286	−0.194	0.146	0.130
ZVM Tepic	0.736	0.406	0.299	0.249	0.500	0.401	0.197	0.447	0.038	0.297	−0.239	0.170	0.125
ZVM Puerto Vallarta	0.736	0.401	0.295	0.320	0.450	0.349	0.197	0.497	0.003	0.428	−0.282	0.114	0.321
ZVC Veracruz	0.701	0.418	0.293	0.302	0.488	0.385	0.200	0.475	0.143	0.380	−0.053	0.175	0.150
ZVC Culiacán	0.732	0.399	0.292	0.271	0.475	0.375	0.175	0.424	−0.111	0.323	0.140	0.198	0.171
ZVC León	0.768	0.379	0.291	0.285	0.435	0.319	0.192	0.431	−0.100	0.338	−0.039	0.150	0.272
ZVC Tampico	0.697	0.416	0.290	0.300	0.485	0.383	0.207	0.436	0.150	0.385	0.138	0.236	0.124
ZVM Mazatlán	0.755	0.382	0.289	0.246	0.464	0.353	0.201	0.388	0.012	0.319	−0.112	0.169	0.140
ZVCM[f]	0.704	0.407	0.286	0.281	0.482	0.384	0.166	0.498	0.020	0.334	−0.020	0.109	0.108
ZVC Aguascalientes	0.733	0.388	0.285	0.225	0.486	0.377	0.225	0.384	−0.169	0.268	−0.064	0.062	0.180
ZVC San Luis Potosí	0.702	0.397	0.279	0.220	0.503	0.400	0.199	0.415	−0.129	0.203	0.133	0.077	0.135
ZVC ciudad de México	0.761	0.440	0.335	0.319	0.513	0.413	0.201	0.484	0.030	0.398	0.039	0.209	0.182
ZVC Querétaro	0.680	0.409	0.278	0.283	0.484	0.380	0.212	0.408	−0.009	0.366	0.090	0.202	0.175
ZVM Pachuca	0.684	0.406	0.278	0.232	0.510	0.404	0.199	0.455	0.003	0.238	0.034	0.118	0.082
ZVM Ciudad Obregón	0.724	0.381	0.276	0.232	0.469	0.372	0.155	0.338	−0.145	0.334	−0.018	0.127	0.124
ZVM Ensenada	0.688	0.399	0.275	0.355	0.426	0.326	0.219	0.442	−0.305	0.480	0.419	0.302	0.270
ZVC Torreón	0.725	0.378	0.274	0.245	0.457	0.361	0.118	0.324	−0.105	0.360	0.039	0.169	0.151
ZVC Reynosa	0.706	0.388	0.274	0.325	0.425	0.323	0.203	0.440	−0.244	0.465	0.279	0.269	0.193
ZVM Cancún	0.701	0.386	0.270	0.347	0.408	0.274	0.343	0.422	0.189	0.566	−0.180	0.086	0.201
ZVM Matamoros	0.707	0.375	0.265	0.319	0.408	0.302	0.197	0.409	−0.234	0.518	−0.000	0.289	0.176

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 5.12. Componentes e indicadores parciales de la pobreza del MMIP y de las NBI de las zonas metropolitanas grandes (ZMG) y zonas metropolitanas medianas (ZMM), ordenadas por incidencia equivalente, según censo, 2000 *(concluye)*

Zona metropolitana	MMIP[a]			(I) de los componentes de MMIP				(I) de los componentes de NBI					
	H=q/n[b]	I[c]	HI[c]	(NBI)[e]	(LPT)[f]	CY[g]	ET[h]	CASS[i]	CBD[j]	CCEV[k]	COTS[l]	CS[m]	RE[n]
ZVM Delicias	0.717	0.365	0.261	0.235	0.442	0.334	0.183	0.313	−0.348	0.348	−0.016	0.102	0.187
ZVM Monclova	0.710	0.368	0.261	0.176	0.483	0.379	0.157	0.229	−0.255	0.240	0.079	0.213	0.125
ZMG Guadalajara	0.700	0.372	0.260	0.309	0.409	0.306	0.195	0.417	−0.185	0.265	0.032	0.080	0.121
ZVM Nuevo Laredo	0.697	0.367	0.256	0.307	0.403	0.317	0.118	0.444	−0.376	0.486	0.105	0.146	0.163
ZVM Colima	0.668	0.381	0.255	0.241	0.465	0.351	0.251	0.425	−0.086	0.327	−0.264	0.063	0.131
ZMG Saltillo	0.681	0.350	0.238	0.207	0.435	0.339	0.149	0.275	−0.149	0.278	0.131	0.172	0.131
Distrito Federal	0.623	0.380	0.237	0.252	0.457	0.360	0.146	0.481	−0.021	0.306	−0.020	0.069	0.084
ZMG Hermosillo	0.667	0.350	0.233	0.246	0.412	0.295	0.219	0.330	−0.201	0.358	0.224	0.170	0.130
ZMG Ciudad Juárez	0.657	0.316	0.208	0.293	0.330	0.226	0.190	0.321	−0.432	0.485	0.411	0.133	0.185
ZMG Tijuana	0.609	0.310	0.189	0.335	0.295	0.193	0.223	0.419	−0.360	0.530	0.364	0.234	0.185
ZMG Monterrey	0.603	0.312	0.188	0.193	0.384	0.283	0.154	0.280	−0.138	0.270	0.062	0.070	0.112
ZMG Mexicali	0.589	0.317	0.186	0.271	0.344	0.241	0.187	0.379	−0.555	0.446	0.170	0.232	0.165
ZMG Chihuahua	0.569	0.311	0.177	0.183	0.388	0.276	0.194	0.288	−0.393	0.265	0.137	0.062	0.112
Promedio ZMM	0.761	0.440	0.335	0.319	0.513	0.413	0.201	0.484	0.030	0.398	0.039	0.209	0.182
Promedio ZMG	0.705	0.401	0.283	0.289	0.469	0.369	0.179	0.460	−0.031	0.345	0.101	0.148	0.140

[a] MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza; [b] H=q/n: incidencia de la pobreza; [c] I: intensidad de la pobreza; [d] HI: incidencia equivalente; [e] NBI: necesidades básicas insatisfechas; [f] LPT: pobreza por ingreso y tiempo; [g] CY: pobreza ingreso; [h] ET pobreza de tiempo; [i] CASS: carencia de acceso a servicios de salud y seguridad social; [j] CBD: carencia de bienes durables; [k] CCEV: carencia en la calidad y espacios de la vivienda; COTS: carencia de otros servicios (teléfono y basura); [m] CS: carencia en servicios de agua y drenaje; [n] RE: rezago educativo; [o] ZMM: zonas metropolitanas medianas; [p] ZVG: zonas metropolitanas grandes; [q] MCCV: municipios conurbados de la ciudad de México; [r] ZMCV: Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Fuente: cálculos propios con base en el XII Censo General de Población y Vivienda.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

10 mejor ubicadas con el indicador de NBI aparecen ciudades como Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí y Ciudad Obregón, que no se encontraban entre las mejores al utilizar el indicador global del MMIP. Lo anterior puede deberse a que son ciudades con cierto patrimonio histórico colonial que ha sido conservado y, por tanto, presentan valores relativamente bajos en los indicadores de NBI (CASS, CCEV, CS y rezago educativo o RE), no así en el ingreso.

Con respecto a las ciudades según las carencias en los indicadores parciales de NBI, tenemos que las del norte son las mejor ubicadas en el indicador de acceso a los servicios de salud y seguridad social (CASS),[51] mientras que entre las peor ubicadas se encuentran Poza Rica, Cuautla, Zamora, Uruapan, Tuxtla, Celaya, Toluca, Puebla y Tlaxcala.

Destaca también que la carencia de bienes durables (CBD) está más que cubierta en la mayoría de las zonas metropolitanas, ya que la intensidad en este indicador es negativa en 30 de las 57 ciudades (cuadro 5.12), mientras que en el resto presenta valores bajos de carencia (excepto Poza Rica, Coatzacoalcos, Córdoba, Orizaba, Tuxtla y Acapulco). Finalmente, entre las ciudades con mayor RE se encuentran Poza Rica y Cuautla (las de mayor pobreza de acuerdo con el MMIP), pero destaca que todas las ciudades de Guanajuato incluidas en nuestro listado (León, Irapuato y Celaya), y casi todas las de Michoacán (Zamora y Uruapan), tienen niveles elevados en este indicador. A estas ciudades se agregan Puerto Vallarta y Ensenada.

Los datos anteriores muestran que no sólo el ingreso, sino también el acceso a otros bienes y servicios, como la salud y la vivienda, determinan el nivel de bienestar de la población de una ciudad. Por otra parte, no está de más comentar que dado que no tenemos líneas de pobreza por ciudad, la carencia del ingreso se puede subestimar (como en Tijuana o Acapulco y la ciudad de México), donde el nivel de vida puede ser más alto que en el promedio de las ciudades del país.

[51] Mexicali, Los Mochis, Ciudad Obregón, Hermosillo, Torreón, Ciudad Juárez, Delicias, Guaymas, Chihuahua, Monterrey, Saltillo y Monclova.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

CONCLUSIONES: SE REQUIEREN MEDICIONES CONFIABLES DEL BIENESTAR Y LA POBREZA

Existen grandes dudas sobre la confiabilidad y la comparabilidad de las fuentes de información que permiten calcular la pobreza en México y, por tanto, es difícil conocer sus tendencias reales y perspectivas para el siglo XXI. Se enfatizaron los problemas existentes de la ENIGH entre 2000 y 2006 y se mencionó que la significativa baja de la pobreza resultante con la medición oficial no es compatible con la evolución de las variables macroeconómicas del país en esos seis años.

A pesar del casi virtual estancamiento de la economía, la población más pobre registró aumentos espectaculares en los rubros de ingresos por salarios, regalos y renta imputada de la vivienda. De estos tres rubros, los regalos, sobre todo en especie, fueron los que mayormente crecieron (entre 68 y 94.5% entre 2000 y 2006, en los tres deciles más pobres de ingreso). Por otra parte, el incremento en el valor imputado de la vivienda (entre 29.9 y 51.7% de 2000 a 2006) no modifica en términos reales los estándares de vida de los hogares, sobre todo de los más pobres, ya que a pesar de que las viviendas aumenten de valor, difícilmente pueden transformar este ingreso adicional en alimentos, bienes y servicios en el mercado, como erróneamente se supone al utilizar el método del gobierno federal.

Por otra parte, si consideramos que la mayoría de los salarios continúan deprimidos en términos reales, debido a que se han impuesto los parámetros de política económica dictados por la Secretaría de Hacienda, el incremento de este rubro registrado en la ENIGH queda en montos más altos a dichos aumentos. Si bien, de acuerdo con la ENIGH, los ingresos por salarios se incrementaron 17.5% en términos reales entre 2000 y 2006, para los sectores de más bajos ingresos (los tres primeros deciles nacionales) tales incrementos fueron de 45.3 a 66.4% (cuadro 5.3). Sin embargo, de acuerdo con la información proporcionada por el Banco de México, el salario mínimo real se incrementó en tan solo 2.4% en el mismo periodo, mientras que las remuneraciones promedio en el comercio decayeron casi nueve puntos porcentuales y en la manufactura no exportadora sólo aumentaron ocho puntos porcentuales. Si consideramos que más de una tercera parte de los ocupados recibe hasta dos salarios mínimos y que en una proporción similar se concentran en estas dos actividades, a todas luces pueden ser cuestionados los incrementos tan elevados estimados oficialmente para los hogares más pobres del país. Esta evidencia se refuerza si

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

consideramos que, de acuerdo con el sistema de cuentas nacionales, las remuneraciones promedio en la actividad agropecuaria sólo crecieron alrededor de 6% entre 2000 y 2006, mientras que en la ENIGH el incremento de este rubro para las localidades rurales fue de 22%. Por otra parte, otros dos elementos que ponen en duda el supuesto incremento del ingreso en la ENIGH son el aumento del desempleo y el estancamiento del empleo formal entre 2000-2006, como se mostró a lo largo del trabajo.

Tampoco se explica cómo, según la ENIGH, las zonas rurales (menores de 2 500 habitantes) estuvieron progresando durante seis años, ya que expulsaron anualmente de 600 000 a un millón de personas hacia Estados Unidos, además de que las remesas constituyen una proporción muy baja del incremento del ingreso en esas zonas. Pero aun suponiendo que efectivamente se registró una disminución de la pobreza, ello es contradictorio con los altos índices de delincuencia en el país y la proliferación de manifestaciones sociales de resistencia, como en Oaxaca y Chiapas.

En este trabajo hemos presentado resultados de pobreza medidos mediante el MMIP, el cual es una medida alternativa a la oficial y que tiene ventajas sobre ésta, debido a que incluye una gama más amplia de variables relacionadas con el bienestar y, por tanto, su cálculo se ve menos afectado por las fluctuaciones drásticas en una sola variable. Por otra parte, el conjunto de necesidades que contempla el MMIP en comparación con la medida oficial es más amplio y, por tanto, cubre un espectro mayor de lo que se considera necesario para la vida, desde el punto de vista de los derechos humanos.

Según el MMIP, para no ser pobre se necesita un ingreso para satisfacer un conjunto de necesidades que requieren una adquisición periódica, además de contar con vivienda, servicios públicos (agua, drenaje, luz, recolección de basura, etc.), bienes durables, tiempo y acceso a servicios educativos, de salud y seguridad social. Aun así, los problemas encontrados en la ENIGH afectan el cálculo de la pobreza, aunque en menor proporción. Por ejemplo, considerando el componente de ingreso del MMIP, la pobreza baja 13.6% entre 2000 y 2006, mientras que con el método oficial la reducción es de 20.5%.[52] Por otra parte, con el indicador conjunto del MMIP la pobre-

[52] En el MMIP, para verificar el nivel de satisfacción de las necesidades que se satisfacen mediante ingreso, la LP para zonas urbanas (mayores de 2 500 habitantes) fue de 1 680.75 pesos, mientras que para las rurales fue de 1 603.40 en 2006. Para ese mismo año, la LP de patrimonio era de 1 624.92 pesos para las zonas urbanas (localidades mayores de 15 000 habitantes) y para las rurales de 1 086.40 pesos.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

za se reduce en sólo 6.7%, cifra mucho menor que la reportada por los datos oficiales y, aunque aún influida por las modificaciones en la ENIGH ya mencionadas, es más coherente con el bajo desempeño económico. No hay que olvidar que, a pesar de la reducción de la pobreza por el MMIP, el porcentaje de población que padece de carencia de tiempo aumentó durante esos seis años (de 45.9 a 52.3%), así como la clasificada como pobre no indigente (de 40.7 a 44.9 por ciento).

En lo que se refiere a la situación de la pobreza en las zonas metropolitanas, sobresalen las enormes divergencias que presentan. El desarrollo urbano del país ha sido muy desigual, privilegiando ciertas ciudades y dejando en el atraso a otras, a pesar de su importancia económica, como Acapulco y Poza Rica. De igual forma, destaca que por lo general las ciudades mejor y peor situadas siguen tendencias similares a las que se observa cuando se analiza la pobreza por estados. Las ciudades de estados pobres, como Chiapas, Guerrero, Guanajuato, tienden a ubicarse entre las de mayores carencias, mientras que las del norte entre las de menores. En lo que respecta a la ciudad de México, que en conjunto se encuentra en una situación intermedia, resalta que a pesar de que existe una continuidad geográfica entre el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México, la distancia en las condiciones de habitabilidad de las dos entidades es muy marcada.

Es importante señalar que los pobres de las ciudades se encuentran fundamentalmente desamparados. No hay una política pública federal que atienda las necesidades de esta población y, cuando ésta existe (como el programa Hábitat), las condiciones para tener acceso a ellas son extremadamente restrictivas. En el ámbito local existen igualmente pocas iniciativas, destacando la pensión universal para adultos mayores de 70 años a cargo del gobierno del Distrito Federal, el cual realiza otras políticas que han tratado de atenuar las consecuencias de la desatención de las necesidades de la población urbana, como la fundación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y las becas universales para los estudiantes de sus preparatorias.

Finalmente, cabe resaltar que la posibilidad de lograr estándares adecuados en las condiciones de habitabilidad requiere un esfuerzo conjunto entre gobiernos locales y federales. No se debe perder de vista que un monto relativamente satisfactorio del ingreso, como el que se observa en Tijuana, es insuficiente para que la población tenga condiciones de vida adecuadas, ya que se necesitan mayores inversiones en las condiciones de habitabilidad,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

incluir programas efectivos y de bajo costo para el mejoramiento de la vivienda y, sobre todo, promover el desarrollo económico ligado a condiciones laborables con ingresos adecuados para resolver las carencias de las familias mexicanas.

REFERENCIAS

Banco Mundial, 2000. *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, D.C.

Banco Mundial, 2005. *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y las estrategias del gobierno.* México.

Banco Mundial, 2008. *Country Partnership Strategy for the United Mexican States for the Period 2008-2013.* Washington, D.C., marzo.

Boltvinik, J., 1999. Anexo metodológico, en J. Boltvinik y E. Hernández-Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México.* México, Siglo XXI, pp. 313-350.

Boltvinik, J., 2005. Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano, tesis de doctorado. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente.

Boltvinik, J., y A. Damián, 2001. La pobreza ignorada. Evolución y Características, *Papeles de Población* **7** (29): 21-53.

Boltvinik, J., A. y Damián, 2003. Las mediciones de pobreza y los derechos sociales en México, *Papeles de Población, Nueva Época* **9** (35): 101-136.

Calva, J.L., 2003. La economía mexicana en perspectiva, en J. Boltvinik y A. Damián (coords.), *Pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos.* México, Siglo XXI-Gobierno del Estado de Tamaulipas, pp. 100-132.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2002. *Panorama social de América Latina 2001-2002.* Santiago de Chile.

CEPAL, 2003. *Panorama social de América Latina 2002-2003.* Santiago de Chile.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002. *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar.* México, Secretaría de Desarrollo Social.

Damián, A., 2002. *Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México.* México, El Colegio de México.

Damián, A., 2003. La pobreza de tiempo. Una revisión metodológica, *Estudios Demográficos y Urbanos* **18** (1): 127-162.

Damián, A., 2004. El crecimiento del empleo y las estrategias laborales de sobrevivencia. Apuntes para un debate, *Perfiles Latinoamericanos* (25): 59-88.

Garza, G., 2003. *La urbanización de México en el siglo XX.* México, El Colegio de México.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Hernández-Laos, E., 1992. *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM.

INEGI, varios años. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, bases de datos 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006. México.

INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*, base de datos de la muestra. México.

INEGI, *Conteo de Población y Vivienda, 2005*, base de datos de la muestra. México.

INEGI, *Encuesta Nacional sobre Ocupación y Empleo, 2006*. México.

Levy, S., 1994. La pobreza en México, en F. Vélez (comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. México, Fondo de Cultura Económica, pp.15-112 (Lecturas del Trimestre Económico, 78).

Nolan, B., y C.T. Whelan, 1996. *Resources Deprivation and Poverty*. Oxford, Clarendon Press.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 1992. Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina, *Comercio Exterior* 42 (4): 380-392.

Presidencia de la República, 2003. *Tercer Informe Presidencial*, Anexo estadístico. México.

Presidencia de la República, 2008. *Vivir mejor. Estrategia de política social del gobierno federal*. México.

Stiglitz, J., 1998. *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*. Helsinki, The United Nations University, World Institute for Development Economics Research (WIDER Annual Lectures, 2).

Stiglitz, J., 2002. Globalization and Its Discontents. Nueva York y Londres, Norton & Company.

Stiglitz, J., 2003. El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina, *Revista de la CEPAL* (80): 7-40.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

6
ESTRUCTURA DE LAS CIUDADES DE LA FRONTERA NORTE

*Tito Alegría**

CONTENIDO

Introducción 260
Expansión demográfica acelerada de las ciudades 261
Determinantes del crecimiento, 262; Economía y población, 265; Situación en el contexto nacional, 278; ¿Metrópolis transfronterizas?, 284
Estructura urbana de las ciudades 286
Localización residencial por grupos de ingreso, 287; Subcentros de comercio y servicios, 292; Factores de localización de la manufactura, 297
Conclusiones: diferencias binacionales y expansión urbana fronteriza 300
Referencias 302

* Investigador del Departamento de Estudios Urbanos y del Medio Ambiente de El Colegio de la Frontera Norte: <*talegria@colef.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

La urbanización de la frontera norte de México ha tenido tres características particulares: un elevado crecimiento urbano durante prácticamente todo el siglo XX; concentración de la población urbana en pocas ciudades, con una región árida circundante de muy tenue actividad agropecuaria, y que las ciudades tienen un asentamiento adyacente del otro lado de la frontera, lo que les imprime peculiaridades de corte binacional.

La urbanización de la frontera es un fenómeno del siglo XX ligado a la transformación de la división territorial entre Estados Unidos y México, la cual llegó a constituirse en un límite preciso del ejercicio del poder del Estado-nación de cada país. Debido a esta línea límite institucional de la frontera ha sido posible que operen los factores que modulan los ritmos de la urbanización, cuya escala es nacional y no local, entre los que destacan los cambios económicos de México y las diferencias económicas entre los dos países.

Estos factores nacionales y binacionales son las fuerzas que han permitido la aparición de procesos que impulsan el crecimiento económico urbano, destacando entre ellos la inversión en la industria maquiladora y el trabajo transfronterizo. Este crecimiento económico ha permitido a su vez retener la migración interna, propiciando de esta manera el crecimiento de la población en la frontera mexicana.

Como consecuencia de ese crecimiento, las ciudades del lado mexicano de la frontera tienen una creciente concentración de actividades industriales, en sentido opuesto al resto del sistema urbano nacional y, como complemento, sus residentes tienen un ingreso mayor que el de la mayoría de las ciudades mexicanas.

El crecimiento urbano se materializa como incremento de la cantidad y diversidad de actividades económicas, lideradas por la maquila, y la expansión demográfica que conlleva un mayor mercado local. Si los impulsos al crecimiento urbano son de naturaleza macroeconómica y diferentes al resto de las ciudades mexicanas, los factores de localización intraurbana en la frontera son de naturaleza microeconómica y similares al resto de las ciudades.

La localización intraurbana de los empleos y familias responde a factores de localización diferentes entre actividades, pero relacionados entre sí. Una primera diferencia en los patrones de localización se verifica entre las actividades económicas, principalmente entre las terciarias y las industria-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

les. Los comercios y servicios están concentrados cerca de los barrios con residentes de mayor ingreso, mientras que las industrias lo hacen cerca de las vías principales y no lejos del cruce internacional.

Por su parte, la distribución espacial de las familias en las urbes fronterizas continúa con el tradicional patrón concéntrico, a diferencia de otras grandes ciudades mexicanas. La población con mayores ingresos está en zonas centrales, mientras que los pobres se ubican en la periferia urbana.

El objetivo central de este capítulo es evidenciar empíricamente e interpretar conceptualmente el tipo de tendencias agregadas de crecimiento y de patrones espaciales internos de las ciudades fronterizas. En la primera sección se presentan evidencias del gran crecimiento poblacional de las urbes fronterizas y el argumento general que lo explica, que se sintetiza en factores de escala nacional y binacional. Como parte de este argumento se presentan, primero, los dos principales procesos que impulsan el crecimiento económico urbano, la maquila y el trabajo transfronterizo, y segundo, el crecimiento de la población urbana. A continuación, el gran crecimiento económico y demográfico resultante de las ciudades fronterizas se compara con el contexto urbano nacional. Esta sección finaliza cuestionando la extendida hipótesis de la existencia de metrópolis transfronterizas. En la segunda sección del capítulo se analizan los factores que modulan la organización espacial intraurbana de la población, dividida por grupos de ingreso, de los subcentros de comercio y servicios, y de las crecientes actividades industriales, además de las interrelaciones de estos tres tipos de usos del suelo. Con el ejemplo de las tres ciudades más grandes de la frontera se presentan los principales rasgos de un modelo espacial urbano fronterizo de usos del suelo. Se termina desarrollando las principales conclusiones sobre el crecimiento agregado y la estructura interna de estas ciudades.

EXPANSIÓN DEMOGRÁFICA ACELERADA DE LAS CIUDADES

Aunque hubo asentamientos coloniales en la rivera del río Bravo, el inicio de la urbanización fronteriza se puede establecer en 1848, cuando se trazó la frontera después de que México perdió la guerra con Estados Unidos y con ello la mitad de su territorio, que se incorporó al sur y suroeste del país del norte.

El crecimiento urbano fronterizo en la segunda mitad del siglo XIX fue lento y desigual. Sobre la rivera del río Bravo había varios asentamientos,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de entre los cuales Matamoros era el mayor, pero al final de siglo cedió esa primacía a Ciudad Juárez, que alcanzó 8 218 habitantes en 1900. El oeste de la frontera no tenía asentamientos urbanos cuando terminó la guerra, por lo que la emergencia de ciudades es un fenómeno del siglo XX. Tijuana, por ejemplo, tenía únicamente 242 habitantes al inicio de ese siglo.

Las mayores ciudades de las regiones colindantes con Estados Unidos en esa época generalmente no eran fronterizas. Ejemplo de ello son Ensenada, Hermosillo y Chihuahua, entre otras. A principios del siglo XXI, en cambio, las ciudades fronterizas son en su mayoría las más grandes de sus regiones.

El crecimiento económico y poblacional de Tijuana la ha puesto como la primera concentración urbana fronteriza al inicio del presente siglo, desplazando a Ciudad Juárez. Este proceso de crecimiento hacia el oeste está relacionado con la distribución geográfica y la expansión económica de los estados fronterizos de Estados Unidos, pues el sur de California es cada vez más rico que el sur de Texas.

Entre 1910 y 2005 la frontera mexicana en conjunto creció con una tasa anual de 4.6%, muy por arriba del 2% del país en su conjunto. ¿Cuáles son las razones de esta dinámica tan acelerada? Hay dos factores que coyunturalmente hicieron crecer la frontera. El primero fue la revolución social de principios del siglo XX, pues muchas personas se refugiaron en la frontera huyendo de la guerra, lo que contribuyó al crecimiento de la población fronteriza en 7.5% anual durante la segunda década de ese siglo. El segundo factor fue la instauración del Programa de Braceros en 1942, lo cual permitió que muchos trabajadores utilizaran las ciudades fronterizas como base de su migración itinerante entre México y Estados Unidos, favoreciendo su crecimiento a una tasa de 7.5% en la década de los años cuarenta. Estos factores, sin embargo, no explican las mayores tasas de crecimiento demográfico de la frontera con respecto al nacional a lo largo de los últimos 100 años.

Determinantes del crecimiento

Para explicar la dinámica urbana fronteriza se parte de dos premisas. Primero, sus altas tasas de crecimiento poblacional se han derivado de la migración interna desde el resto del país y, segundo, la población migrante se arraigó en la frontera por la creciente demanda de fuerza de trabajo que presenta. Lo primero condensa la dimensión demográfica del crecimiento

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

urbano y lo segundo, la económica. Pero, ¿cuáles son las fuerzas sociales que modulan estas dimensiones?

Las ciudades crecen regularmente por impulsos exógenos y endógenos. Los primeros son más importantes cuando las ciudades son pequeñas o no tienen una base económica regional suficientemente productiva. Los segundos adquieren importancia cuando la ciudad es grande o está localizada en una región que contiene actividades con gran capacidad de acumulación de capital. Las ciudades fronterizas pertenecen al primer grupo, pues han crecido debido a fuerzas exógenas de escala nacional y binacional.

En la escala binacional estas fuerzas surgen de las elevadas disparidades económicas entre México y Estados Unidos, que se plasman en las diferencias en el producto nacional per cápita, en la estructura de precios, el monto de los salarios, las tasas de desempleo y la capacidad de acumulación de capital. Los diferenciales en estas variables crean un gran potencial de interacción entre ambos países en términos de flujos de capital, trabajadores y mercancías. Por ejemplo, la inversión se dirige a México buscando menores salarios y abundante mano de obra, y la migración se dirige hacia el norte en busca de empleo y mejores salarios. Esas diferencias económicas están presentes también en la frontera, donde los intercambios transfronterizos experimentan costos mínimos de transporte, lo cual explica su gran intensidad. Son varios los procesos que impulsan el crecimiento urbano fronterizo generados por esos contrastes entre los dos países, pero los más importantes son la inversión maquiladora y el trabajo transfronterizo.

Una peculiaridad del factor binacional es la existencia de mercados de consumo final asimétricos entre las ciudades fronterizas vecinas; las compras en las ciudades mexicanas pueden ser significativas en varias ramas económicas debido a dos razones. Primero, los residentes del lado estadounidense no tienen impedimentos legales para cruzar hacia el lado mexicano, mientras que el cruce hacia el país del norte tiene restricciones crecientes, lo que aumenta el potencial de mercado del lado mexicano. En Tijuana, por ejemplo, sólo la mitad de su población tiene algún documento para cruzar legalmente hacia San Diego. Segundo, los precios de muchos bienes y servicios son menores en el lado mexicano, estimulando el mercado local y reduciendo al correspondiente en el lado estadounidense. Por ejemplo, el arreglo dental cuesta cuatro veces más en San Diego que en Tijuana. En síntesis, las diferencias estructurales entre ambos países favorecen el crecimiento de las ciudades del lado mexicano de la frontera al ensanchar sus áreas de mercado, pero no lo hace así del lado estadounidense. Sin embar-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

go, este ensanche del mercado fronterizo mexicano es obstaculizado por razones culturales, ya que buena parte de los residentes del lado estadounidense nunca cruzan hacia el sur de la frontera por temor, falta de interés o el largo tiempo de espera para cruzar la frontera.

Las diferencias económicas entre México y Estados Unidos han crecido desde hace varias décadas. En 1960 el producto interno bruto per cápita (PIBpc) de México fue de 3 695 dólares (a precios de 2000, según la paridad del poder de compra) y el de Estados Unidos fue 3.5 veces mayor; en 2004 la diferencia aumentó a 4.4 veces (el PIBpc mexicano ese año fue 8 168 dólares). Las tendencias indican que en el futuro cercano las diferencias entre ambos países serán más profundas. Por ello las ciudades fronterizas seguirán creciendo rápidamente.

En el ámbito nacional, los impulsos al crecimiento urbano fronterizo están relacionados con la escala binacional, pero son independientes. Los impulsos provenientes del ámbito nacional se caracterizan como un conjunto de procesos que inducen cierta desaceleración del crecimiento económico del país, pero que paradójicamente lo impulsan en la frontera. Para entender la mecánica de este factor nacional se puede hacer una simulación de que en el corto plazo la economía de Estados Unidos no crezca y que la mexicana tenga un crecimiento negativo.

La primera gran consecuencia de esta situación es un incremento de las diferencias estructurales entre ambos países, que se materializa como una mayor desigualdad entre sus PIBpc y un menor precio real de casi cualquier mercancía en México, como salarios, renta del suelo o servicios a la producción. Esta situación se presenta también en la frontera mexicana porque es parte de la misma formación económica nacional, por lo que sus salarios y otros costos reales disminuirían, constituyendo un enorme incentivo para intensificar los procesos transfronterizos, base del crecimiento urbano. Así, por ejemplo, cuando el salario real de Tijuana disminuya, habrá más residentes que buscarán trabajo en San Diego o más inversionistas de Estados Unidos que abrirán una maquiladora en la ciudad. La intensificación de estos procesos implicará un apreciable crecimiento económico para las ciudades fronterizas mexicanas. Este esquema de crecimiento puede ser tipificado como desigual y combinado desde el punto de vista estructural.

La segunda gran consecuencia de una situación de recesión económica en México sería un mayor desempleo y menores salarios reales, particularmente en las regiones centrales donde se concentra la población. Ello promueve la emigración de trabajadores desde el centro del país hacia los di-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

námicos centros turísticos de playa y hacia las ciudades fronterizas, donde podrían encontrar empleo, que a su vez fue promovido por la desaceleración económica del país. Estos migrantes establecidos constituyen el crecimiento demográfico de las ciudades fronterizas.

El crecimiento económico y el demográfico son los componentes de la expansión urbanística de las ciudades, de manera que cuando el país se encuentra en recesión la frontera puede crecer en ambos componentes. A continuación veremos con más detalle algunos de los procesos urbanos generados por las condiciones nacionales y binacionales.

Economía y población

Los factores macroeconómicos son la fuerza que sustenta el crecimiento económico y poblacional de las ciudades de la frontera. Esta interpretación se debe matizar introduciendo la localización y el tamaño de las ciudades, características que influyen en la acción de los factores locales o nacionales del crecimiento. Los indicadores económicos se debilitan según se vaya de oeste al este en la región sur de Estados Unidos, haciendo que las diferencias estructurales entre ambos lados de la frontera sean mayores en el oeste que en el este. Por ello se puede esperar que los factores binacionales —y los nacionales interconectados— influyan más en el crecimiento de las ciudades del oeste, como en Tijuana o Mexicali, y menos en las del este, como en Nuevo Laredo o Matamoros. Por otra parte, las ciudades al crecer desarrollan actividades locales independientes de las interacciones transfronterizas que amortiguan los vaivenes de la economía mexicana o de sus diferencias con Estados Unidos, dándole al crecimiento urbano cierto margen de autonomía. Sin embargo, no hay indicadores ni desarrollos teóricos que permitan afirmar que la localización de las urbes en el este o el oeste del país, o la diversidad asociada al mayor tamaño urbano, sean elementos explicativos del crecimiento de las ciudades fronterizas y es probable que la influencia de los factores endógenos en su dinámica sea relativamente débil.

Maquila y transmigración

Los procesos fronterizos que impulsan el crecimiento urbano más importantes en la actualidad, por la cantidad de empleos o ingresos que

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

producen en la ciudad, son la inversión maquiladora y el trabajo transfronterizo.

La industria maquiladora es un conjunto diverso de actividades industriales orientadas a la exportación, realizadas generalmente por empresas extrajeras —estadounidenses en su mayoría—, y cuya acción principal es ensamblar productos de consumo final. Lo común en estas actividades es que estan sujetas a un mismo régimen legal de operación, emitido originalmente en 1965 por el gobierno dentro del Programa Industrial Fronterizo (PIF). Inicialmente, este programa fue aplicado sólo en la frontera con la intención de atraer inversión extranjera para abatir el desempleo ocasionado por el retorno de trabajadores al finalizar el Programa de Braceros, a mediados de los sesenta. Este régimen legal ha tenido continuas modificaciones desde entonces, entre ellas la de permitir el establecimiento de empresas maquiladoras fuera de la frontera. El último cambio ocurrió en noviembre de 2006, con la emisión de un nuevo régimen denominado "Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación" (Immex), que agrupó a las maquiladoras y a las empresas sujetas al programa de "Importación temporal para producir artículos de exportación" (Pitex). Lo que se ha mantenido desde la década de los sesenta es que las empresas inscritas en México bajo el régimen de maquila no pagan impuestos a la venta de lo que exportan ni aranceles por los insumos importados, ni por sus exportaciones. Ello complementa las excepciones de impuestos que permiten las fracciones 806 y 807 del régimen aduanal de Estados Unidos para insumos exportados que vuelven formando parte de un producto.

La industria maquiladora ha crecido significativamente desde sus inicios, convirtiéndose en un segmento importante de las actividades económicas del país. En 2006 tenía 1 223 180 trabajadores, que representaban 17% del empleo en la manufactura nacional, y había participado con 53% de las exportaciones manufactureras desde principios de los noventa (con una reducción de 45% después de la crisis de 1994). El crecimiento del empleo en la maquila ha sido de 11% anual entre 1990 y 2006, mayor que el 4% de toda la industria en el país de 1990 a 2000.

Aunque existen empresas maquiladoras en muchas partes, esta actividad persiste como un fenómeno principalmente fronterizo. En 2006 los municipios de la frontera cubrían 61% del empleo maquilador nacional, con una leve tendencia decreciente, mientras que los estados fronterizos, sin los anteriores municipios, absorbían 22% y, junto con el resto del territorio nacional, tenían una participación creciente (cuadro 6.1). Esta reduc-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 6.1. Distribución geográfica del personal ocupado en la maquila, 1990-2006
(porcentajes)

	Municipios fronterizos	*Estados fronterizos*[a]	*Resto del país*	*México*
1990	75.0	18.0	7.0	100.0
2006	61.0	22.0	17.0	100.0
Tasa	7.4	14.5	35.2	10.6

[a] Sin municipios fronterizos.
Fuente: estimaciones hechas con datos del Banco de Información Económica del INEGI. Municipios fronterizos considerados: Tijuana, Tecate y Mexicali (Baja California); Nogales y Agua Prieta (Sonora); Ciudad Juárez (Chihuahua); Ciudad Acuña y Piedras Negras (Coahuila); Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros (Tamaulipas).

ción de la concentración de la maquila en los municipios de la frontera se manifiesta en el diferencial de las tasas de crecimiento en los diferentes ámbitos territoriales considerados. Entre 1990 y 2006 la maquila creció 7.4% anual en la frontera, mientras que los estados fronterizos, excluyendo a los municipios, lo hicieron en 14.5% y el resto del país en 35.2% (cuadro 6.1).

La industria maquiladora, aunque fue posibilitada por la complementariedad de los regímenes arancelarios de México y Estados Unidos, ha sido interpretada como producto del surgimiento de la nueva división internacional del trabajo en el mundo y, a escala binacional, su crecimiento se explica a partir de condiciones de demanda y de oferta localizadas.

La nueva división internacional del trabajo aparece después de la segunda guerra mundial, permitiendo la conversión de algunos países subdesarrollados en sede de empresas industriales cuya producción es competitiva en el mercado mundial (Fröbel, Heinrichs y Kreye, 1981: 16-17). Conceptualmente, se considera que la descentralización internacional de las manufacturas es la manifestación espacial de una modificación cualitativa de las condiciones de valorización y acumulación del capital y no producto de un cambio en las estrategias de desarrollo de los países emergentes ni de decisiones caprichosas de las empresas multinacionales. Esta modificación significa que los centros tradicionales ya no permiten una valorización del capital como en los nuevos emplazamientos. Son tres las condiciones de producción que hacen viable la aparición de este cambio de la división internacional del trabajo: *i*] un potencial casi inagotable de fuerza de trabajo muy barata en los países subdesarrollados; *ii*] una extre-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

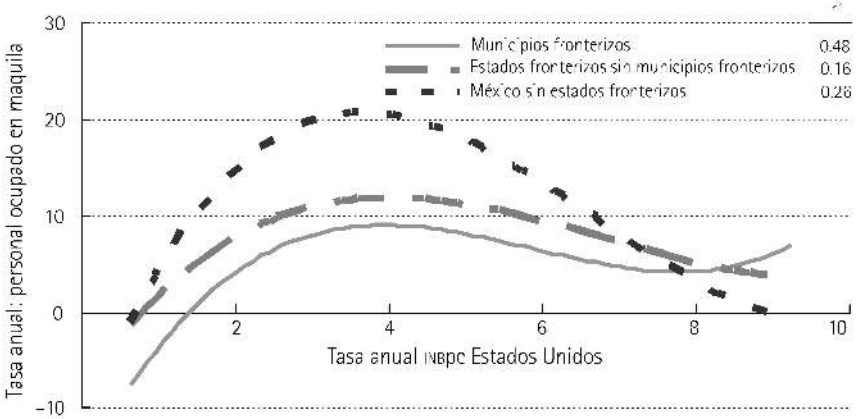
ma fragmentación del proceso productivo, que ha permitido que la mayor parte de sus fases pueda ser realizada por una fuerza de trabajo muy poco calificada, y *iii*] el desarrollo de la tecnología de los transportes y comunicaciones, que hace posible elaborar un producto con fases de producción y realización lejanamente localizadas (Fröbel, Heinrich y Kreye, 1981: 52-53).

Este escenario permite prefigurar con claridad los principales factores que gravitaron en la localización de plantas maquiladoras en México. El país presenta condiciones que lo hacen muy atractivo para la relocalización de la industria en el contexto de la mundialización de la economía, principalmente por su vecindad con el importante mercado de Estados Unidos, por los bajos niveles salariales dado el desempleo y subempleo prevalecientes, por su sindicalismo conciliatorio, por la presencia de grupos de interés económico nacionales promotores de este tipo de inversiones y por el apoyo legal, político y financiero de parte del gobierno. Diversos países son origen de los insumos y el destino final del producto maquilador, pero Estados Unidos persiste como el que más insumos provee y el destino de casi toda la producción maquiladora, parte de la cual reexporta a otros países.

El crecimiento de la maquila, por su parte, ha sido explicado a partir de las variaciones en las condiciones de demanda y de oferta. Por el lado de la demanda, la maquila depende del ciclo económico de Estados Unidos (Gruben, 2001). Orientada a producir bienes de consumo final para la exportación, los cambios de la maquila dependen de su mercado, es decir, de la capacidad de compra de los consumidores estadounidenses, lo cual está asociado a su propio ciclo económico. Si la economía de Estados Unidos está en auge, la maquila crece, y decrece si entra en recesión.

La anterior interpretación, sin embargo, se debe matizar geográficamente. En la gráfica 6.1 se observa una estimación de la relación entre la tasa anual de crecimiento del ingreso nacional bruto per cápita de Estados Unidos (eje horizontal) y la tasa de crecimiento de la maquila en tres secciones del territorio nacional (eje vertical) para cada año transcurrido en el periodo de 1990 a 2006. En comparación, el crecimiento de la maquila está más claramente relacionado con el ciclo económico de Estados Unidos en la frontera mexicana que con el resto del país, como indica el coeficiente de determinación (r^2). Aunque no hay una explicación probada para esta diferencia geográfica, hay indicios para apoyar tres posibles explicaciones. Primera, la elasticidad de la demanda es diferente entre productos, siendo más elevada en los bienes de mayor precio cuya producción es preponderante

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: estimaciones realizadas con datos del Banco de Información Económica del INEGI, 2006a (maquila), y del Banco Mundial, 2007 (INBpc en dólares corrientes).

Gráfica 6.1. Crecimiento del personal de maquila dependiendo del aumento en el ingreso nacional bruto per cápita de Estados Unidos (INBpc), 1990-2006.

en la frontera, haciendo a su maquila más sensible a los cambios de la demanda. Por ejemplo, en Baja California domina la división de metálicos, maquinaria y equipo (57% del empleo total en 2000), mientras que en los estados inmediatos al sur de los fronterizos lo hacen los textiles, prendas de vestir e industria del cuero (80%).[1] En segundo lugar se tiene a la participación diferenciada del costo de distribución en el precio del bien. La frontera se especializa en la producción de bienes con mayor costo unitario de transporte, haciéndolos más sensibles a los cambios de la demanda. En tercer lugar, es probable que muchas maquiladoras del interior vendan parte de su producción en México, haciéndolas menos sensibles a los cambios en la demanda en Estados Unidos.

La gráfica también nos muestra que la maquila en todo México se incrementa de manera creciente mientras la economía norteamericana llegue a una tasa anual de alrededor de 4%; a tasas mayores crece diferencialmente entre las zonas geográficas, pues se mantiene estable en la frontera pero observa un menor ritmo conforme nos movemos hacia el sur del país. Una explicación posible son los cambios en el patrón de consumo de las fami-

[1] Estimaciones del autor con datos del INEGI, 2001.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

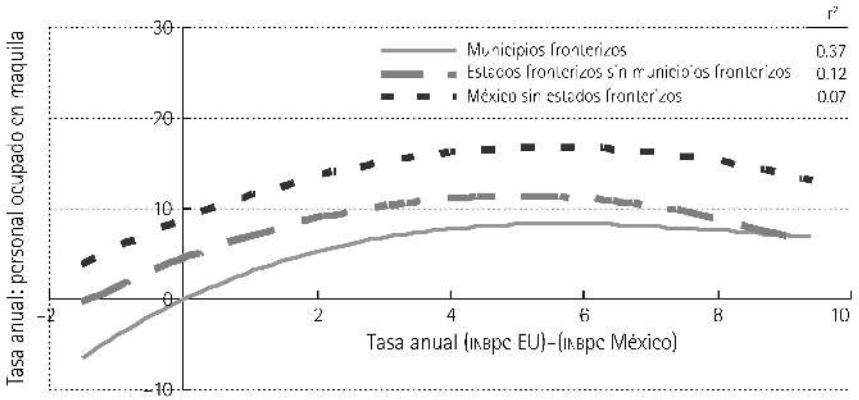
lias estadounidenses cuando incrementan su ingreso. Aumentos pequeños incentivan a consumir más del mismo bien, pero un incremento mayor (por ejemplo, 4%), le permitiría a muchas familias sustituir el bien por otro similar de diferente precio y origen geográfico, reduciendo así el consumo de los productos de la maquila mexicana, particularmente de bienes de bajo precio, como las prendas de vestir.

Por el lado de la oferta, el crecimiento de la maquila se debe al aumento en las diferencias de costos entre Estados Unidos y México. Cerca de la mitad de los costos en la industria maquiladora son salarios, pero también consume localmente servicios de diverso tipo, como alquiler de la planta, gestión frente a los requerimientos gubernamentales, transporte de los trabajadores, limpieza, seguridad, etc. Además, algunas empresas compran insumos localmente. Cada vez que se agranda la brecha en el crecimiento económico de ambos países, los costos en México se hacen relativamente menores, incrementando el incentivo para la inversión maquiladora.

Esta explicación del crecimiento de la maquila por el lado de la oferta debe matizarse también geográficamente. Comparativamente, el crecimiento de la maquila está más relacionado con las diferencias económicas de ambos países en la frontera mexicana que en el resto del territorio nacional, como indican los coeficientes de determinación (r^2) en la gráfica 6.2, donde las diferencias entre ambos países se expresan por sus ingresos nacionales brutos per cápita. El efecto de las diferencias entre los países (oferta) varía con la localización respecto de Estados Unidos de manera más clara que el efecto de la demanda: al alejarse de la frontera, los coeficientes reducen su significación (véanse las gráficas 6.1 y 6.2). Para esa variación geográfica hay dos posibles explicaciones relacionadas con la oferta, equivalentes a las existentes por el lado de la demanda. Por una parte, los salarios disminuyen desde la frontera hacia el sur de México, de manera que constituyen una proporción mayor de los costos de producción en la frontera, por lo que sus maquiladoras son más sensibles a los cambios salariales expresados en dólares que aquellas del interior del país. Por otro lado, las pocas maquiladoras en las zonas no fronterizas disponen de un considerable porcentaje de su producción para el mercado local, por lo que son menos dependientes de las variaciones en las disparidades entre ambos países.

La gráfica 6.2 también muestra que la maquila en todo México se incrementa de manera creciente hasta que las diferencias económicas entre Estados Unidos y México alcanzan 6%; a tasas mayores, la maquila crece diferencialmente entre las zonas geográficas, se mantiene estable en la fron-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: estimaciones hechas con datos del Banco de Información Económica del INEGI, 2006a (maquila), y del Banco Mundial, 2007 (INBpc en dólares corrientes).

Gráfica 6.2. Crecimiento del personal de maquila dependiendo del aumento en la diferencia entre el ingreso nacional bruto per cápita de Estados Unidos y el de México (INBpc), 1990-2006.

tera pero observa un menor ritmo conforme nos movemos hacia el sur del país. De manera hipotética, ello provendría de la reducción en la demanda de productos de la maquila cuando la economía norteamericana alcanza altos ritmos de crecimiento, ya comentada anteriormente. Aun con las ventajas adicionales de menores costos, las maquiladoras reducen el ritmo de producción porque parte de sus consumidores sustituyen sus mercancías por otras con diferente precio y origen geográfico.

La industria maquiladora es importante para el crecimiento de las ciudades fronterizas por sus efectos directos sobre el empleo y los impuestos que genera, pero también por sus efectos indirectos e inducidos. Indirectamente, la maquila crea empleos en los sectores de servicios y manufactura en cada ciudad por los insumos nacionales que requiere. Por su parte, los efectos inducidos en el empleo local se producen por las compras para consumo final que hacen los trabajadores de la maquila y aquéllos generados indirectamente en los servicios y la manufactura. Se ha estimado, por ejemplo, que por cada trabajador en la maquila se tiene en otros sectores locales un trabajador, en el caso de Tijuana, y 0.9 en los de Ciudad Juárez y Reynosa (Alegría, 1995).

Las ciudades fronterizas también reciben impulsos al crecimiento debido a que residentes del lado mexicano trabajan regularmente en el lado

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

estadounidense, proceso denominado en la literatura como "transmigración".[2] El impulso al crecimiento urbano de este fenómeno proviene de tres fuentes: *i*] constituye un flujo de dinero hacia la frontera mexicana no producido localmente; *ii*] al tener su empleo en las ciudades vecinas de Estados Unidos disminuyen el desempleo local en la frontera mexicana, permitiendo que el salario local no disminuya; *iii*] al residir en la zona mexicana, ellos y sus familias realizan gran parte de su consumo final en el lugar de residencia, generando empleos indirectos localmente.

Las consecuencias positivas de este fenómeno son similares, pero de mayor magnitud relativa, a las producidas por las remesas que envían los migrantes internacionales, y también a los efectos de las actividades básicas exportadoras.

En general, tomando datos de las cinco mayores ciudades fronterizas (Alegría, 2002), los transmigrantes son en su mayoría hombres (entre 58 y 81% en cada ciudad), adultos de mediana edad (el promedio por ciudad oscila entre 35 y 40 años) que terminaron la secundaria (sólo entre 31 y 46% en cada ciudad estudió más que la secundaria) y reciben ingresos de alrededor del salario mínimo del lugar de empleo. Los promedios de sus salarios mensuales en cada ciudad estaban entre 663 dólares en Matamoros y 1 069 en Tijuana; sin embargo, el salario promedio mensual incluye personas que trabajaron menos de cinco días a la semana, por lo que el salario promedio por hora es mayor que el salario mínimo.

Desde una perspectiva regional, los transmigrantes presentan patrones más o menos definidos, ya que sus características cambian conforme nos movemos del oeste al este de la frontera. La proporción de hombres entre los transmigrantes es mayor al oeste y menor al este (81% en Tijuana y 58% en Nuevo Laredo, respectivamente); en promedio, son mayores por tres años en el oeste; presentan mayor escolaridad en los extremos este y oeste que en las ciudades del interior fronterizo; sus salarios promedio tienen una tendencia a decrecer del oeste hacia el este. La diferencia del salario del transmigrante respecto del local también tiene una tendencia decreciente del oeste al este (en Tijuana es en promedio 2.8 veces mayor que el del resto de

[2] En la literatura, desde hace algunas décadas, se ha denominado "transmigrante" al trabajador que pasa diario de un país a otro a laborar (Acuña, 1983). Sin embargo, recientemente se denomina también así a las personas miembros de comunidades transnacionales que se mueven en dos o más países, estudiados según el enfoque del transnacionalismo (Portes, 2003).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 6.2. Transmigrantes en la población económicamente activa de las principales ciudades fronterizas, 1988-2002

	Tijuana		*Mexicali*		*Ciudad Juárez*		*Nuevo Laredo*		*Matamoros*	
Año	*Total*	*%*	*Total*	*%*	*Total*	*%*	*Total*	*%*	*Total*	*%*
1988	21 524	4.3	n.d.	—	17 068	3.1	3 692	2.4	3 155	1.5
1995	27 361	7.1	n.d.	—	17 357	4.1	4 821	5.6	3 705	3.3
1998	36 628	7.7	17 855	7.2	16 620	3.6	6 036	4.8	4 338	2.7
2002	42 093	8.0	19 125	7.8	15 233	2.9	5 643	4.5	3 608	2.2

Fuente: INEGI, 2004.
n.d.: no hay datos.

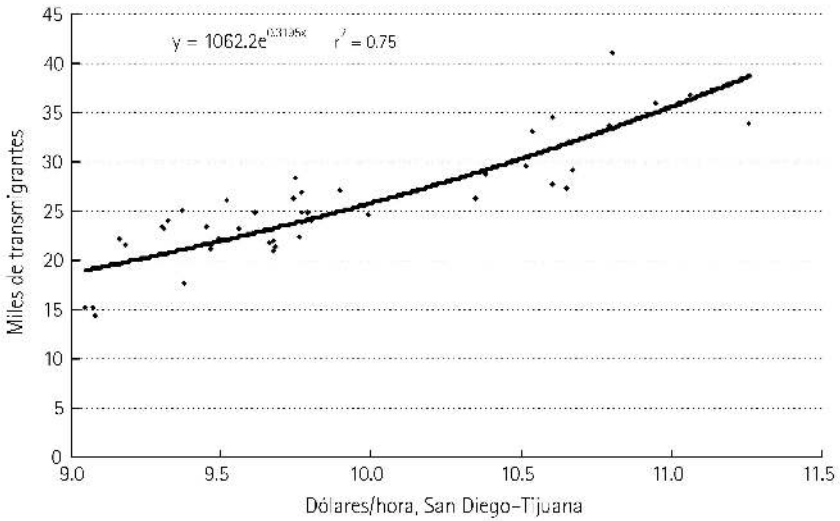
los trabajadores y en Matamoros 2.1 veces), pero este fenómeno no es tan claro como el decrecimiento de sus valores absolutos. Finalmente, la cantidad de trabajadores transmigrantes decrece mucho de oeste a este (en 2002, Tijuana tenía 42 093 y Matamoros apenas 3 608) y una tendencia bastante similar aparece en la proporción de estos transmigrantes entre los trabajadores residentes en sus ciudades, que en 2002 era de 8% en Tijuana y de 2.2% en Matamoros (cuadro 6.2).

Aunque la proporción de transmigrantes no es muy alta en cada una de las ciudades, su importancia para la economía local es mucho mayor debido a que esos trabajadores reciben en promedio un salario más alto que los locales, y su consumo crea efectos multiplicadores en los sectores de comercio y servicios. Por ejemplo, en Tijuana su 8% de transmigrantes recibe alrededor de 20% del total de la masa salarial de los residentes de la ciudad.

La proporción de transmigrantes entre la población económicamente activa (PEA) local donde residen tiene una tendencia a incrementarse hacia el oeste y el este de la frontera, pero a reducirse en la zona central, aunque ha tenido fluctuaciones coyunturales cuya explicación depende del enfoque que se utilice para el análisis de los fenómenos fronterizos. Una primera aproximación propone que la transmigración constituye un mercado laboral binacional, por lo que la explicación del número de trabajadores involucrados depende de las condiciones de oferta y demanda de trabajo en ambos lados de la frontera. Sin embargo, se ha probado que el número de transmigrantes no depende de las características de la oferta ni de las fluctuaciones de la demanda en, al menos, los casos de Tijuana y Ciudad Juárez (Alegría, 2002). Se concluye, por ende, que no hay un solo mercado de trabajo transfronterizo, sino más bien dos mercados urbanos vecinos, uno a cada lado de la frontera, independientes, pero relacionados.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Otra perspectiva considera que cada mercado local fronterizo se relaciona con su vecino a través de la frontera debido a impulsos de escala nacional, pero no locales. Según este enfoque, el número de transmigrantes depende de las diferencias económicas entre ambos países, que se manifiestan como disparidades en los salarios, visibles aun en la propia frontera. La diferencia de los salarios entre Tijuana y San Diego, por ejemplo, no depende de la interacción laboral transfronteriza sino del crecimiento de cada país al que pertenecen esas ciudades. De esta manera, el número de transmigrantes se incrementa cuando se ensancha la brecha salarial entre México y Estados Unidos, y viceversa. En la gráfica 6.3 vemos una prueba para esta interpretación en el caso de Tijuana, donde el número de transmigrantes residentes en esa ciudad y que laboran en San Diego está relacionado con la diferencia salarial entre ambas ciudades con 75% de explicación ($r^2 = 0.75$). De acuerdo con ese modelo exponencial, con un incremento de 1% en la diferencia salarial se eleva 3.2% el número de transmigrantes en un lapso de tres meses.



Nota: el diferencial salarial corresponde a un trimestre anterior al número de trabajadores.
Fuentes: INEGI, 2004; US Bureau of Census.

Gráfica 6.3. Número de transmigrantes según la diferencia salarial entre San Diego y Tijuana, 1987-1998.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El vínculo de estos dos mercados laborales es el trabajador residente en Tijuana que busca empleo en San Diego, la ciudad más cercana de Estados Unidos. El impulso para buscar un empleo cruzando la frontera surge cuando se constata que el salario local mexicano pierde capacidad adquisitiva con respecto al del otro lado de la frontera. Los cambios macroeconómicos tienen expresión rápida en la inflación y en la tasa de cambio entre el peso y el dólar, generalmente en detrimento del peso. Un cambio negativo hace que en la frontera el salario mexicano tenga menos capacidad de compra tanto localmente (producto de la inflación) como en la ciudad vecina de Estados Unidos (producto de la devaluación). Por el mismo trabajo se recibe menos ingreso real.

Crecimiento demográfico por migración

La población en la frontera ha crecido rápidamente gracias a la gran inmigración. En 2000, por ejemplo, en los cuatro municipios fronterizos de Baja California 49% de sus habitantes en promedio había nacido en otro estado; en uno de ellos (Tijuana) la cifra alcanzó 56 por ciento.

La población en los 39 municipios fronterizos era de 6 311 538 en 2005, que representa 6.1% de la población nacional, cuando era de sólo 0.5% en 1910. A partir de ese año y hasta 2005 la tasa anual de crecimiento de la población en la frontera fue de 4.6%, cifra que más que duplica el 2% nacional.

Los flujos migratorios que han contribuido a la expansión de la población fronteriza a lo largo de su historia presentan tres tipos de migrantes: *i*] los que intentaban ir a Estados Unidos y que no pudieron cruzar al frontera; *ii*] los mexicanos (y extranjeros) que tras haber residido en Estados Unidos regresaron a México, y *iii*] los que tuvieron a la frontera mexicana como destino original final. Estos tipos de migrantes siguen contribuyendo a la dinámica demográfica fronteriza y, aunque la gran mayoría son mexicanos, existe un creciente número de personas nacidas en China y América Latina (Alegría, 2005).

Usualmente, la migración se dirige hacia donde hay más empleo o mejores salarios; las ciudades de la frontera mexicana tienen ambas características en relación con el resto del país. La economía de las urbes fronterizas ha acumulado suficientes medios de vida para retener a la población que se asienta en ellas. Por ejemplo, la tasa de desempleo anual en Tijuana

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

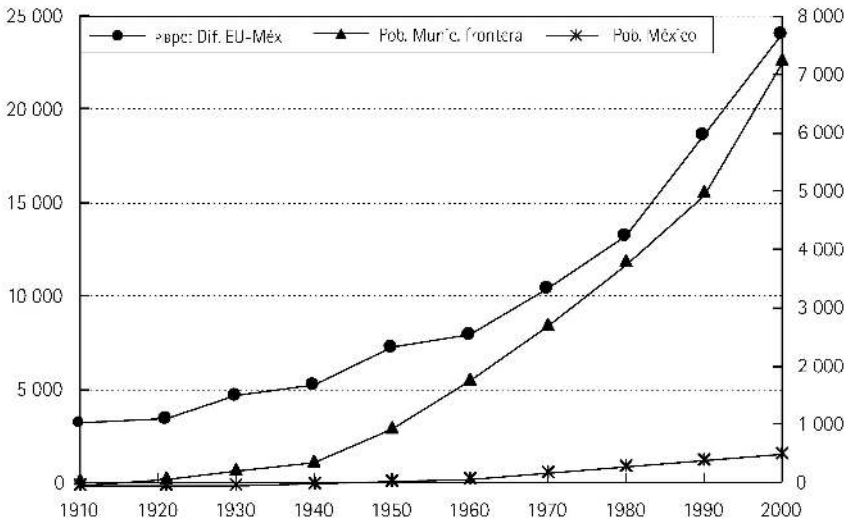
fue de 1.3% en promedio entre 1992 y 2006, muy por debajo del 4.4% de las demás ciudades del país en el mismo periodo.

Como el crecimiento económico, el de la población de las ciudades fronterizas se puede interpretar como producto de factores binacionales y nacionales. La hipótesis más convincente es que las ciudades fronterizas crecen —reciben migrantes internos— cuando las disparidades entre la economía mexicana y la estadounidense aumentan en términos de sus PIBpc o cuando nuestro país entra en recesión, elevándose el desempleo y bajando los salarios reales (Alegría, 1992).

El factor binacional se sintetiza en el incremento casi permanente de las diferencias estructurales entre México y Estados Unidos, y en las políticas de cada país sobre los flujos fronterizos. El impulso binacional se puede subdividir en dos componentes. Primero, debido a diversos factores, en las últimas décadas la política migratoria de Estados Unidos ha sido cada vez más restrictiva, haciendo que una parte de la emigración internacional mexicana cambiara hacia destinos alternativos dentro del territorio nacional, especialmente hacia la frontera norte del país. Segundo, el incremento, casi permanente, en las diferencias de las economías de ambos países ha generado en la frontera mexicana más ventajas salariales para la inversión industrial estadounidense y más incentivos para el trabajo transfronterizo, además de sus efectos multiplicadores, incrementando el potencial de atracción migratoria de la frontera. De acuerdo con la segunda hipótesis, los migrantes mexicanos pueden ser retenidos en la frontera y, según la primera, se orientan hacia esta zona. El efecto de este factor se ilustra en la gráfica 6.4, donde se observa que entre 1910 y 2000 la población de la frontera creció 11 veces más que la del país y ello ha estado totalmente relacionado con las diferencias del PIBpc entre Estados Unidos y México.

Con respecto al factor nacional, la hipótesis se puede establecer de la siguiente manera: los cambios demográficos en las ciudades de la frontera dependen inversamente del salario y empleo en México y directamente del empleo en la frontera. Esta hipótesis, además de ser coherente con las teorías de la migración, puede ser respaldada por algunas evidencias. Un indicador de las variaciones del salario y empleo nacionales es la tasa anual de crecimiento del PIBpc; el ritmo de cambio de la población fronteriza debido a la migración (crecimiento social), por su parte, se puede representar con la diferencia en la tasa de crecimiento de la zona fronteriza menos la tasa del país. Estos indicadores, que aparecen en la gráfica 6.5,

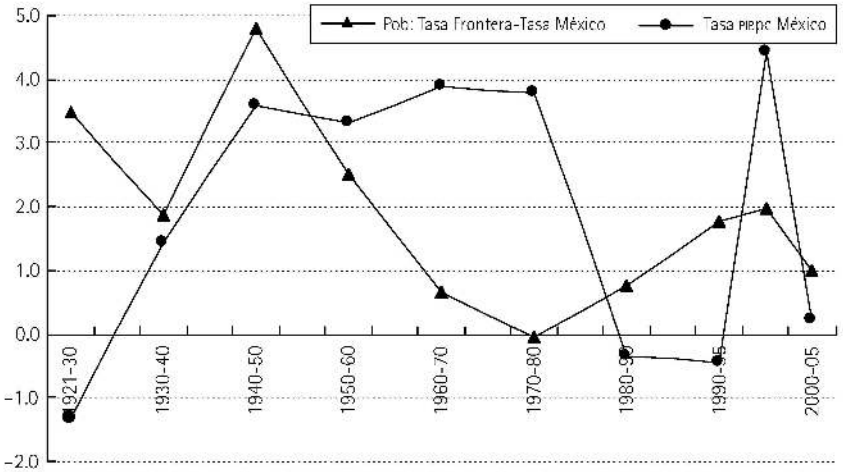
EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Gráfica 6.4. Crecimiento de la población fronteriza y diferencias del PIB per cápita entre Estados Unidos y México.

muestran que México tuvo un proceso de crecimiento económico rápido desde 1940, que culminó tres décadas después, al final de los años setenta, con el salario real promedio más alto de su historia (Pérez y Schwartz, 1999: gráfica 6; INEGI, 1999: cuadro 5.12). Durante ese periodo de crecimiento económico nacional, la frontera experimentó una caída constante de su tasa de crecimiento poblacional social y en la década de los setenta esa tasa disminuyó al nivel más bajo del siglo. De 1980 a 2000, la tasa de crecimiento social fronteriza volvió a subir, lo que se debió a que el país experimentó una reducción del producto interno bruto per cápita (PIBpc) y registró el salario real más bajo de los últimos 60 años (y el más alto desempleo), además de que la frontera empezó a tener una de las tasas de desempleo urbano más bajas del país —según la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) del INEGI, en el periodo 1987-2000, entre las ciudades de la encuesta, las cuatro fronterizas tuvieron una tasa de desempleo de 2.1, pero de 2.8 en 13 ciudades del resto del país (INEGI, 2004)—, situación que se mantiene —según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), entre 2005 y 2008 el promedio de desempleo entre un grupo de 32 ciudades de México fue de 3.9, mientras que en Tijuana, incluida en ese grupo, fue de 2.5 (INEGI, 2008).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Nota: se considera que el diferencial de crecimiento demográfico entre la frontera y el país es una aproximación a la migración hacia la frontera, considerando las variables demográficas constantes.
Fuentes: estimaciones del autor con base en Heston, Summers y Aten, 2002 y 2006; INEGI, 1985; Maddison, 1986; censos de población de México.

Gráfica 6.5. Crecimiento de la población fronteriza por migración respecto del PIB per cápita de México.

Situación en el contexto nacional

El desarrollo económico y poblacional de las urbes fronterizas se puede explicar por factores de escala binacional e interna del país. Esta interpretación difiere de la explicación sobre desarrollo urbano correspondiente a la teoría tradicional de localización industrial o a las de la denominada "nueva geografía económica".

El desarrollo urbano fronterizo del norte depende fundamentalmente de la adyacencia espacial de las disparidades del desarrollo económico entre México y Estados Unidos y de la limitación institucional selectiva impuesta en la frontera a los flujos de los factores económicos entre ambos países. Ello hace singular, en el contexto nacional, al crecimiento y la estructura de estas ciudades, lo que se intenta evidenciar con dos ejemplos específicos de esa singularidad urbana, según la estructura económica y el ingreso de la población.

La estructura económica de las urbes fronterizas se compara con la del resto de las ciudades del país clasificándolas a todas en cuatro rangos según

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

el tamaño de la población, en 2000, y en tres grupos de acuerdo con su localización: *i*] "frontera", es el conjunto de ciudades fronterizas; *ii*] "norte sin frontera", las urbes de los estados fronterizos sin las ciudades anteriores, y *iii*] "México sin norte", las ciudades del país fuera de los estados fronterizos (cuadro 6.3).

La población urbana de la frontera está creciendo rápidamente, pero aún no incluye alguna de las cuatro ciudades más grandes de México, aunque tiene a la quinta, Tijuana, y la séptima, Ciudad Juárez, las cuales se ubican en el segundo lugar dentro de los cuatro rangos considerados (cuadro 6.3). Aunque la frontera tiene 6% de la población de México, sólo alberga 15% de las ciudades en el segundo rango y 16% del tercero, evidenciando su alto grado de urbanización.

De manera general, la estructura económica de las ciudades de la frontera muestra que son las más industrializadas según la proporción de población económicamente activa (PEA) en la manufactura entre las ciudades mexicanas por tamaño: son mucho más industrializadas que las de "México sin norte" en los rangos de 500 000 a 1.5 millones y de 100 000 a 500 000 habitantes (cuadro 6.3). Además, sumando los efectos multiplicadores locales de la industria maquiladora, se puede considerar a las ciudades fronterizas como altamente industrializadas. En el rango de 500 000 y 1.5 millones habitantes, las urbes fronterizas tienen 17.1 puntos porcentuales más que las ciudades no norteñas en manufactura, mientras en el de 100 000 a 500 000 habitantes esa diferencia es aún mucho mayor, con 24.6 puntos porcentuales más; en el rango de ciudades más pequeñas, el sentido de la diferencia se mantiene, pero en una magnitud menor.

En contraste con la frontera, durante el último medio siglo en el mundo ha habido una drástica reducción de la participación de la manufactura en el empleo (Garza, 2006), entre otras razones debido al gran incremento de su productividad sectorial, el aumento de la demanda de servicios producido por el crecimiento del ingreso personal y la desincorporación de algunos servicios que estaban dentro del sector industrial y el agropecuario. Esta desindustrialización o servicialización de la economía también ha estado presente en las ciudades mexicanas por varias décadas, incluyendo las ciudades fronterizas. Sin embargo, en estas últimas urbes domina la fuerza industrialista liderada por la maquila, cuyo dinamismo en las últimas cuatro décadas es la principal explicación de la industrialización fronteriza (Alegría, 1995b).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 6.3. Población económicamente activa por ramas económicas, tamaños de ciudades y ámbitos espaciales*
(porcentajes)

	Más de 1.5 millones		*500 000-1.5 millones*			*100 000-500 000*			*15 000-100 000*		
Actividad	*Norte sin frontera*	*México sin Norte*	*Frontera*	*Norte sin frontera*	*México sin Norte*	*Frontera*	*Norte sin frontera*	*México sin Norte*	*Frontera*	*Norte sin frontera*	*México sin Norte*
Industria manufacturera	30.5	25.0	37.1	26.3	20.0	38.6	20.5	14.1	23.6	21.3	18.3
Comercio	17.6	20.7	16.4	17.7	20.1	14.7	18.7	20.9	16.7	18.2	20.4
Construcción	8.7	7.1	7.5	9.4	9.0	8.0	8.6	9.2	11.4	9.6	9.5
Transporte, correo, almacenaje	5.2	5.1	3.6	4.9	5.4	4.7	4.6	5.1	3.0	4.0	4.2
Servicios financieros e inmobiliarios	2.1	1.8	1.5	1.5	1.6	1.1	1.5	1.3	1.0	1.0	0.7
Servicios profesionales y de apoyo a los negocios	6.2	5.4	4.5	4.7	4.7	3.8	4.5	4.1	2.9	3.0	2.2
Servicios de educación y salud	9.4	9.9	7.8	10.9	11.0	6.6	12.0	12.9	7.5	9.6	11.2
Servicios de hoteles, restaurantes y esparcimiento	5.4	5.8	6.4	5.1	7.1	5.8	6.1	8.0	6.0	6.2	6.5
Otros servicios, sin gobierno	10.8	11.1	9.5	10.0	11.7	9.4	10.7	11.9	11.0	10.1	10.6
Gobierno, electricidad y agua	3.4	4.9	3.9	5.3	5.8	3.8	7.2	7.0	5.5	4.7	5.0
Primario	0.6	3.1	1.9	4.2	3.5	3.4	5.6	5.4	11.2	12.2	11.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ciudades (porcentaje)	25.0	75.0	15.0	25.0	60.0	16.0	13.0	71.0	4.0	12.0	84.0
Ciudades (número)	1	3	3	5	12	7	6	32	11	35	249
Total de ciudades	4		20			45			295		

* "Frontera", ciudades fronterizas; "Norte sin frontera", estados fronterizos sin ciudades fronterizas; "México sin norte", país sin estados fronterizos.
Fuente: estimación con base en datos de Sedesol (Sistema Urbano Nacional, SCSUN).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

La creciente inversión en la industria maquiladora cada año absorbe proporcionalmente más personal que la dinámica del mercado laboral local, ganando la competencia por los trabajadores frente a los otros sectores de la economía urbana. Ello constituye un impulso para que los otros sectores adopten estrategias de trabajo orientadas a una mayor productividad, lo que reduce el número relativo de empleos. Esto contribuye en alguna medida a la menor participación de los sectores no manufactureros en el mercado laboral local.

Un segundo aspecto general de la estructura del empleo fronterizo, que surge como corolario del primero, es la menor participación de todos los sectores no industriales en esas urbes con respecto a las ciudades no norteñas, particularmente entre las localidades mayores a 100 000 habitantes. Estas menores magnitudes porcentuales se derivan, en parte, de la gran concentración de la manufactura, pero en algunos sectores es necesario encontrar otras explicaciones debido a la gran diferencia con las otras ciudades.

Un primer sector que destaca es el comercio. En los tres rangos de tamaño con ciudades norteñas, el comercio en la frontera tiene alrededor de cuatro puntos porcentuales menos que las ciudades no norteñas. Estas últimas son mayoritarias en el sistema urbano nacional (81% de 364 ciudades) y tienen entre 20 y 21% de su PEA en el sector comercio, por lo que proporcionan la pauta estructural del peso de ese sector en la economía de las ciudades mexicanas. Las urbes fronterizas tienen entre 14.7 y 16.7% de su empleo en comercio, un patrón fronterizo alejado de la pauta nacional.

Tres factores pueden explicar la situación del comercio fronterizo. En primer lugar, la mayor formalización del empleo en las urbes fronterizas, viable principalmente por la maquila y el trabajo transfronterizo. Un indicador de este fenómeno es la proporción de la PEA que es vendedora ambulante, la cual es 2.8% en Tijuana y 4.1% en las ciudades no norteñas (estimados con datos de INEGI, 2006b: 2006-II). En tanto existe una mayor demanda de trabajo en actividades formales hay menos incentivos para que las personas adopten una estrategia informal de subsistencia. Debido a su mínima o nula inversión en capital fijo, el comercio informal requiere más personal que el formal para vender la misma cantidad de productos. Al ser la actividad comercial la que más facilita la informalidad, las ciudades que tengan más oportunidades de empleo formal, como las fronterizas, observarán menos trabajadores informales en el comercio. En segundo lugar, y relacionado con el factor anterior, se encuentra el diferencial de la productividad del trabajo entre ciudades en el sector comercio. Con el intenso

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cambio tecnológico en la actividad comercial es posible alcanzar alta rentabilidad aun en tiendas pequeñas, con precios similares a las grandes. Con la venta de productos preempaquetados, el uso del código de barras y la eliminación del pesado en las cajas registradoras, combinados con la adopción del formato de autoservicio, se tiene la posibilidad de vender la misma cantidad de productos con menos personal. En las ciudades fronterizas este cambio tecnológico ha sido adoptado tempranamente por todas las cadenas de tiendas, incluso por aquellas que no pertenecen a una gran empresa, eliminando al pequeño comercio independiente (la "tienda de la esquina") en grandes zonas de cada ciudad, lo que hace que el comercio informal sólo sea posible en los barrios periféricos poco accesibles. En tercer lugar, la menor participación del empleo comercial en las ciudades de la frontera mexicana se explica por el comercio transfronterizo. Algunos residentes de ambos lados de la frontera cruzan regularmente el límite internacional para comprar en tiendas del país vecino. El balance de este particular comercio internacional podría ser que hay más compras de consumidores extranjeros en el lado de Estados Unidos que en el lado mexicano, reduciendo así la participación proporcional del sector comercio en el empleo local mexicano. Aunque no sabemos el peso de cada uno de estos factores, es probable que los tres estén influyendo en la relativamente baja participación local del empleo comercial.

Un segundo grupo de actividades que resalta es el de los servicios de educación y salud. La menor participación porcentual de estas actividades en el empleo local fronterizo se debe en parte al peso relativo de la manufactura y a la mayor productividad urbana que desata, pero en el rango de 100 000 a 500 000 habitantes la diferencia con las ciudades no norteñas es significativa (6.3 puntos). Con datos más desagregados, no incluidos en el cuadro 6.3, se sabe que esa diferencia está concentrada en la educación y no en la salud. Esto puede ser, en parte, porque las familias de mayor ingreso de las ciudades fronterizas mexicanas envían a sus hijos a estudiar en escuelas de Estados Unidos y, en parte, porque la población fronteriza es inmigrante y es probable que hayan estudiado en su lugar origen.

También en este rango intermedio de ciudades resalta el sector gobierno. Una posible explicación de su menor participación en las ciudades fronterizas podría ser que esas urbes no son capitales de estado, mientras que en el resto del país hay varias ciudades de ese rango de tamaño que lo son o están entre las más importantes de su entidad correspondiente. Al ser capitales concentran la burocracia y los servicios del gobierno estatal.

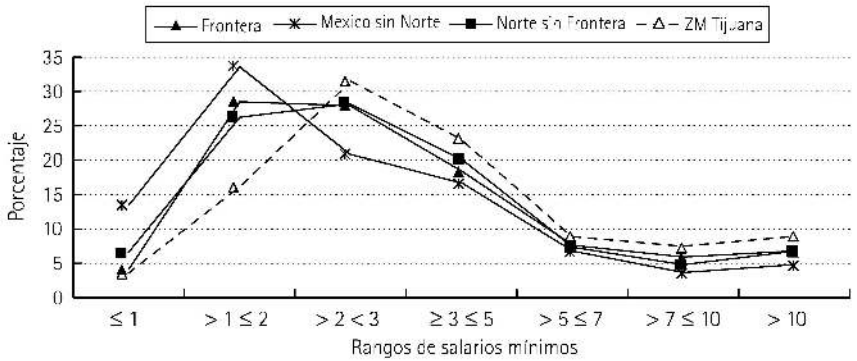
EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Un último sector que destaca es el de los servicios de hoteles y restaurantes, porque su participación en las ciudades de la frontera es parecida a la del resto de las ciudades. Aunque el turismo transfronterizo debiera tener un peso mayor, aparte de la distorsión en las cifras que produce la manufactura, ello puede ocurrir debido a que ese tipo de turismo ha estado disminuyendo en relación con el tamaño económico que ha ido adquiriendo el resto de actividades de las urbes fronterizas. El turismo transfronterizo ya no es uno de los impulsores particularmente importantes del crecimiento urbano en la frontera, como lo fue en épocas pasadas.

Liderado por la industria maquiladora, el crecimiento económico de las ciudades de la frontera ha producido algunas características laborales que han tenido consecuencias en el bienestar de la población. En primer lugar, la estructura de empleo en el sector maquilador está sesgada hacia una mayor proporción de obreros que en el conjunto de la industria del país; por cada 10 trabajadores, la maquila tiene ocho obreros y la industria total siete. Por ello, y como es grande la participación de la maquila en el empleo local fronterizo, en estas ciudades hay una gran proporción de personas que reciben el salario obrero. Por otra parte, para que la maquila pueda conseguir trabajadores locales, necesarios debido al crecimiento de su inversión, debe ganar la competencia local en el mercado laboral otorgando mayores ingresos. Como la maquila es el sector que más acapara trabajadores locales cada año, el resto de los sectores debieron incrementar su productividad y mejorar sus salarios, por lo que el crecimiento maquilador también tiende a elevar los salarios de los trabajadores en el resto de los sectores locales.

Con este mecanismo en el mercado laboral, cuya otra cara es el mínimo nivel de desempleo local, se produce en las urbes de la frontera una distribución del ingreso relativamente menos polarizada que en el resto de las ciudades (gráfica 6.6). Tanto en las urbes de la frontera como las de los estados fronterizos, un tercio de su PEA recibe dos o menos salarios mínimos, pero el resto de ciudades del país tiene casi la mitad de sus trabajadores en ese rango de ingreso. Tijuana sobresale por tener sólo 20% de su PEA en ese rango de ingreso, pero hacia el este de la frontera la distribución salarial tiende a ser más parecida a la del resto de ciudades del norte, aunque aun mejor que en el resto del país. El rango de los ingresos más altos (arriba de siete salarios mínimos) en la frontera, y particularmente en Tijuana, incluye a las personas que trabajan en Estados Unidos como transmigrantes.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: estimación con base en datos de Sedesol (Sistema Urbano Nacional, SCSUN).

Gráfica 6.6. Población económicamente activa por rangos de ingreso, según ámbitos espaciales.

¿Metrópolis transfronterizas?

La población en la frontera entre México y Estados Unidos está concentrada en ciudades adyacentes en ambos lados de la línea divisoria. En la literatura, en los medios de comunicación y el sector público de los dos países a esas ciudades vecinas se les llama frecuentemente "ciudades gemelas", "región fronteriza" o "metrópoli transfronteriza". La visión de que existe una metrópolis transfronteriza —de que cada par binacional de ciudades vecinas conforma una única ciudad o región— implica que ambas ciudades tengan similares futuros e intereses. Esta visión enfatiza la vecindad y las interacciones entre ambos lados de la frontera como argumentos para sustentar el concepto de la *unicidad de ambos lados*.

En la versión más difundida de esa visión (Herzog, 1990, 1997 y 2003), el área urbanizada que atraviesa la frontera es considerada como una metrópoli transfronteriza cuyo proceso de integración —en marcha— está basado en las interacciones entre las ciudades adyacentes, proceso que conducirá a la unicidad urbana transfronteriza. Hasta hace pocos años esa integración urbana habría sido promovida por la interacción transfronteriza de las personas. En el contexto actual, las empresas transnacionales estarían liderando esa integración de la frontera mexicana al comercio e inversión globales, homogeneizando (haciendo similar a través de la frontera) su consumo, arquitectura, espacio urbano y patrones culturales. De esta

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

manera, con el paso del tiempo, el límite internacional se debilita como separador de las ciudades de ambos lados de la frontera.

Esta visión de que cada par de ciudades fronterizas vecinas forman una unidad metropolitana binacional es criticable en varios aspectos (Alegría, 2008), algunos de los cuales discutiremos sintéticamente.

Para considerar un área urbanizada como una unidad sistémica debiera contener una estructura social que organice la praxis de todos sus actores. La estructuración de una sociedad requiere tres características de la relación de los agentes sociales con su estructura (Cohen, 1991): los actores sociales conocen procedimientos de acción similares, interpretan y aplican del mismo modo los aspectos semánticos y normativos de esos procedimientos de acción y tienen acceso al mismo tipo de recursos. Pero, como es evidente, estas condiciones de estructuración social no se reúnen a través de la frontera debido principalmente a la mínima interacción entre los residentes fronterizos de ambos países. Sólo una parte de los del lado mexicano tiene posibilidades legales de cruzar la frontera y, cuando lo hacen, es como consumidores, mientras que los estadounidenses que cruzan hacia México son básicamente turistas y no agentes que interactúan con la sociedad local. Después de 2002, la aplicación de la política de seguridad nacional de Estados Unidos ha hecho que la espera para cruzar hacia ese país tome mucho más tiempo, desincentivando el cruce en ambas direcciones, por lo que la existencia futura de una sociedad transfronteriza integrada es cada vez menos posible.

Por otra parte, un área urbanizada funciona como una unidad sistémica porque los precios relativos de los bienes y servicios son similares en toda su extensión. Sin embargo, a ambos lados de la frontera dichos precios son muy diferentes, lo cual es un indicador de una débil integración de sus mercados o de sus ciudades. Por ejemplo, un residente de Tijuana paga por un televisor mediano el monto equivalente a alrededor de cinco consultas básicas con el dentista, mientras que un habitante de San Diego paga por el mismo aparato el equivalente a 1.4 consultas básicas con el dentista.

Un mercado no se define por la acción de algunos compradores, sino por el conjunto de reglas que lo gobiernan (leyes, zonificación, etc.), los niveles de funcionamiento (costos unitarios, nivel de salarios, etc.) y por el comportamiento de los agentes (elasticidades de oferta y demanda). Estos tres tipos de características son intrínsecamente diferentes en los dos países en cuestión, por lo que no puede considerarse que haya un mercado transfronterizo integrado.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En síntesis, en la concepción de la "metrópoli transfronteriza" implícitamente se hace equivalente a interacción con integración y a espacio económico con región, pero ello es erróneo. No existe la "metrópoli transfronteriza" porque, a pesar de la intensa interacción, las estructuras urbanas de ambos lados de la frontera no forman una unidad sistémica con nexos transitivos y recíprocos, es decir, ambas estructuras urbanas no tienen respuestas similares a los impulsos externos ni éstos son los mismos. En tanto los flujos interurbanos transfronterizos son producto de las diferencias entre ambos países, esas interacciones no conducen a la convergencia interurbana porque las ciudades de cada lado de la frontera están intrínsecamente vinculadas a los mercados y regulaciones económicas de su propio país.

ESTRUCTURA URBANA DE LAS CIUDADES

Mientras el crecimiento urbano fronterizo está determinado por fuerzas a escala binacional y nacional, la estructura interna de las ciudades está modelada principalmente por fuerzas que operan a escala local sobre el funcionamiento y la interrelación de las actividades. Los agentes locales dependientes de ambas escalas de fuerzas orientan sus decisiones con el objetivo de obtener el mejor balance entre costos y beneficios. Una de las decisiones más importantes en esa orientación es dónde localizarse dentro del espacio urbano.

Consideremos la estructura espacial como la combinación de la forma urbana con una sobreposición de patrones de comportamiento e interacción de los agentes dentro de subsistemas que están ligados por un conjunto de reglas que organizan al espacio urbano (Bourne, 1982). La forma urbana es el patrón espacial de elementos individuales, como los usos del suelo, grupos sociales, actividades económicas e instituciones públicas dentro de un área urbana. Los mecanismos generadores de la forma urbana son el conjunto de reglas de interacción y ligas que actúan para integrar el patrón espacial y el comportamiento individual dentro de cada uso del suelo, grupo social y actividad que funciona como subsistema.

A continuación se revisan en forma concisa tres de los principales subsistemas en la organización espacial de cualquier ciudad: el residencial, los subcentros de comercio y servicios, y el de las manufacturas. Se presentará, con datos del censo de población 2000 y de los censos económicos de 2004 (con información de 2003), la forma de estos subsistemas en las ciu-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dades de Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez, las urbes más grandes de la frontera, seguida de una interpretación de sus mecanismos generadores dentro de cada subsistema.

Localización residencial por grupos de ingreso

La distribución espacial de las residencias en las ciudades fronterizas, según el estrato de ingreso, presenta patrones generales definidos por su localización en el espacio urbano y por su mezcla o segregación a escala de barrio.

El análisis se realiza con datos por áreas geoestadísticas básicas (AGEB) y por rangos de ingreso de la PEA para las tres ciudades cuya distribución agregada se muestra en el cuadro 6.4.

Las distribuciones son similares en las ciudades del oeste, con una notoria concentración de la PEA en el rango intermedio de ingreso, mientras que en Ciudad Juárez se concentra en el extremo de menor ingreso. Entre las 10 grandes ciudades fronterizas (más de 100 000 habitantes), Ciudad Juárez es una de las tres con mayor concentración de bajos ingresos; las dos restantes (Reynosa y Nuevo Laredo) se encuentran al este de la frontera.

Los mapas 6.1 y 6.2 presentan la distribución espacial de los rangos alto y bajo de ingreso. En las tres ciudades el patrón de localización de las personas de cada grupo de ingreso es similar. Aquéllas con mayor ingreso tienden a asentarse mayoritariamente formando una gran zona cercana al antiguo centro y al cruce fronterizo principal. En las últimas décadas, los nuevos miembros que cada año se añadían a este grupo eligieron en su mayoría ubicarse en la misma zona que sus antecesores, agrandando el área residencial. Un segmento minoritario de este grupo prefirió estar cerca de alguna ventaja ecológica, como el frente marino (Tijuana), o de lotes más

Cuadro 6.4. Población económicamente activa por rango de ingreso en tres ciudades fronterizas (porcentajes)

	Número de salarios mínimos			
Ciudad	*Hasta 2*	*De 2 a 5*	*Más de 5*	*Total*
Tijuana	19.8	54.7	25.5	100.0
Mexicali	19.4	52.3	28.3	100.0
Ciudad Juárez	42.2	40.4	17.4	100.0

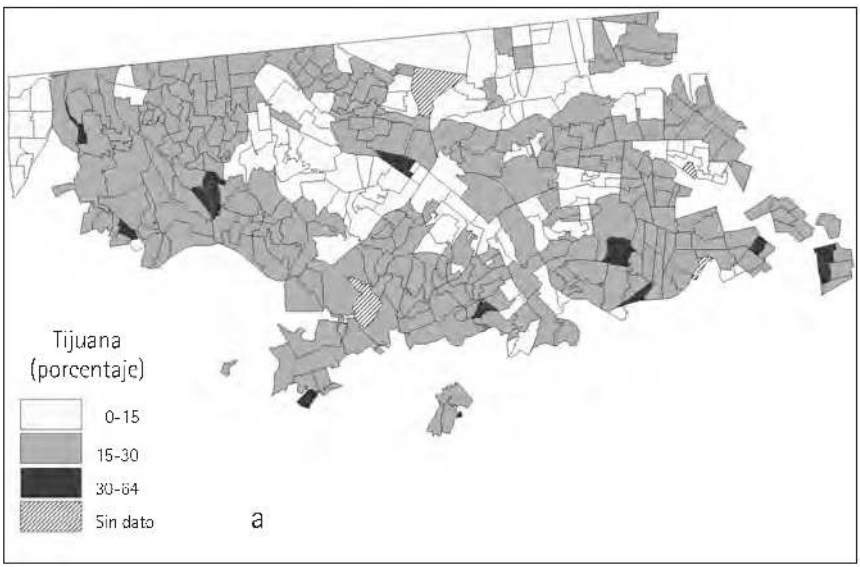
Fuente: censo de población de 2000.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

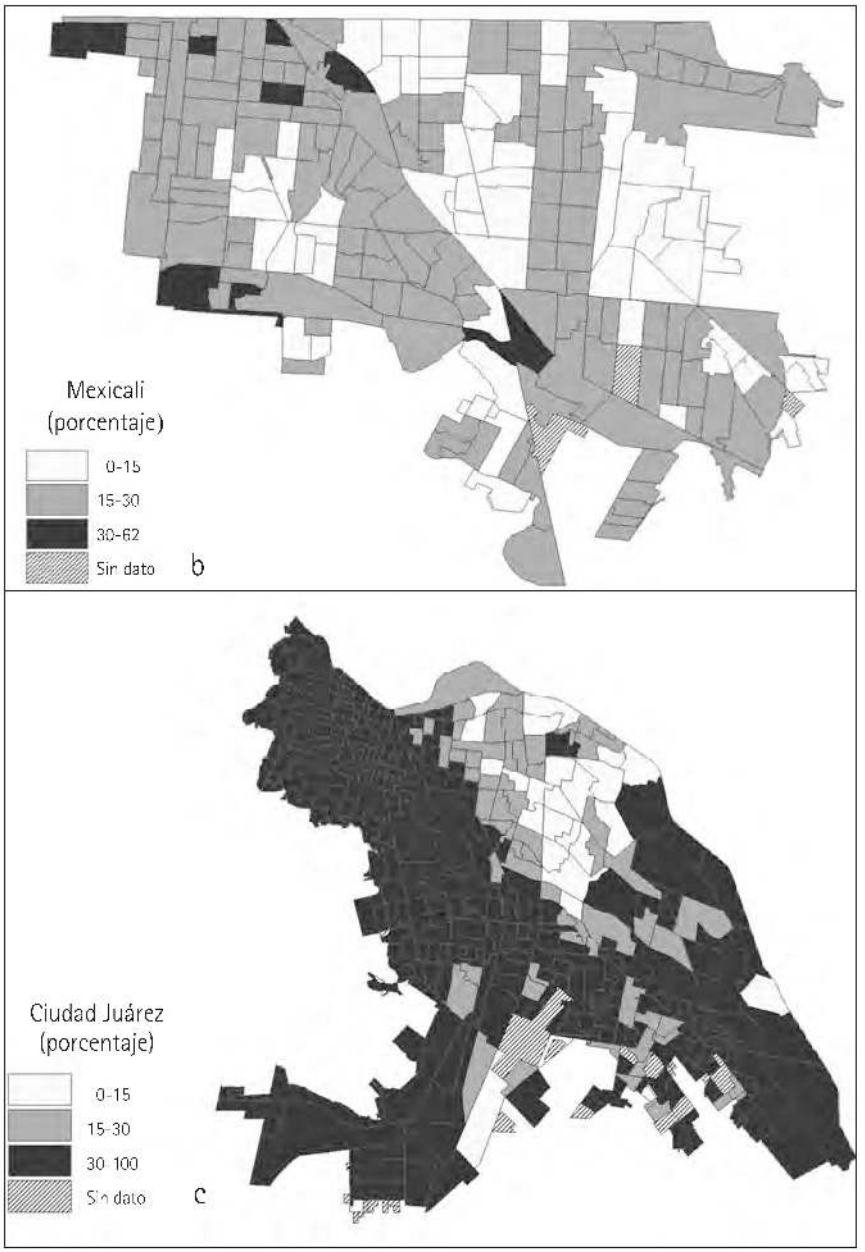
grandes (Mexicali), pero manteniendo buena accesibilidad con el cruce fronterizo.

Las personas con menor ingreso, en contraste con las anteriores, están mayoritariamente dispersas en gran parte del territorio urbano, cubriendo todas las zonas periféricas, pero con reducida presencia en las zonas residenciales donde habitan los de mayor ingreso. Este patrón espacial es más definido en Ciudad Juárez, donde su gran población de bajos ingresos se concentra en barrios periféricos, la mayoría de los cuales sólo tienen gente pobre.

Las personas con ingreso intermedio de entre dos y cinco salarios mínimos (no mostradas en los mapas 6.1 y 6.2) en las tres ciudades se localizan en forma diluida básicamente alrededor de las zonas de ingresos altos, pero con presencia en casi todo el espacio urbano. Ciudad Juárez es un caso donde estas personas no aparecen en algunos barrios periféricos. La distribución espacial de los grupos de ingreso refleja el grado de segregación socioespacial de la población. En la ciudades del oeste la convivencia entre los diferentes estratos sociales en las colonias es alta (la segregación es baja), pero decrece en las urbes ubicadas hacia el este de la frontera. Pareciera existir cierta asociación entre la menor proporción de personas de bajo ingreso con una más baja polarización espacial entre grupos de ingreso y viceversa.

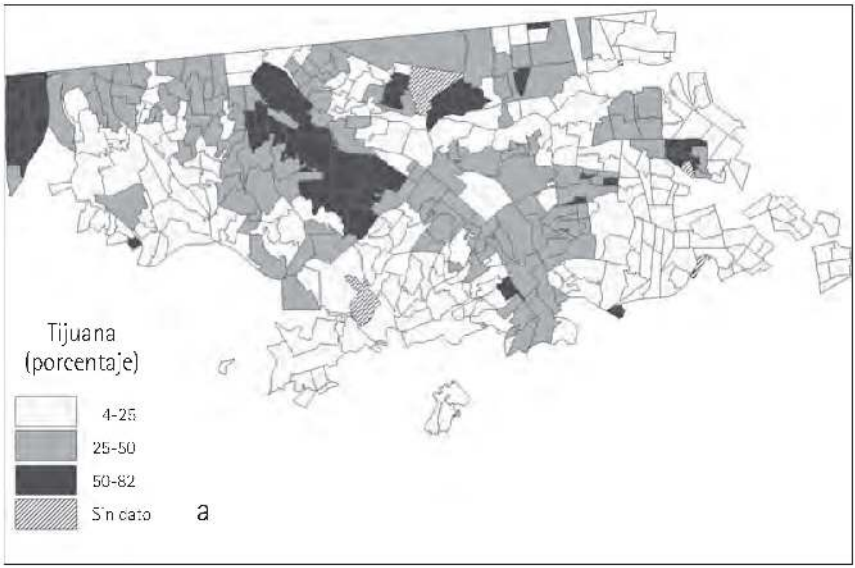


EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



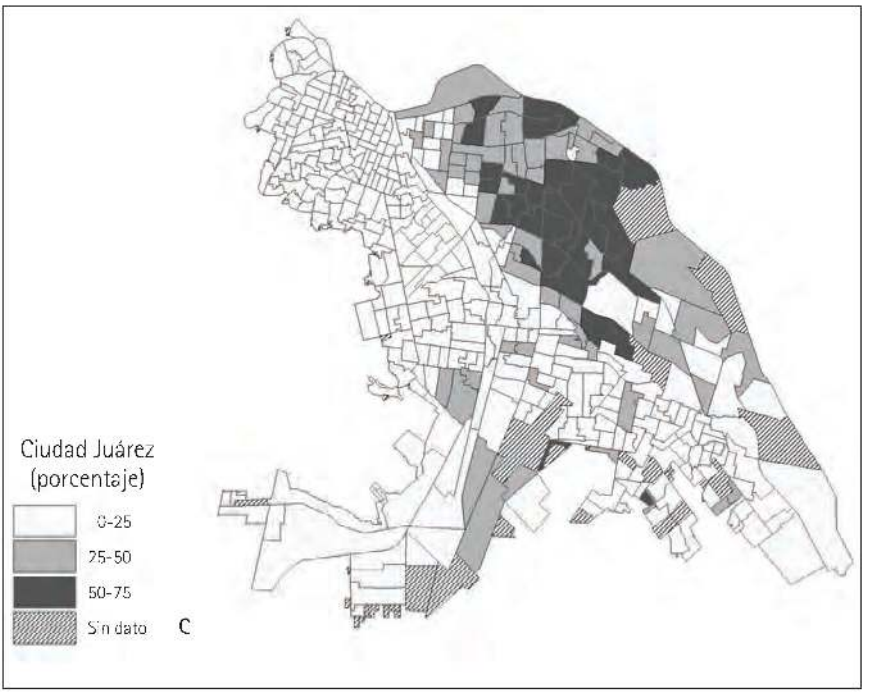
Mapas 6.1a, b y c. Porcentaje de PEA en cada AGEB que recibe dos o menos salarios mínimos en Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010





EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Mapas 6.2a, b y c. Porcentaje de PEA en cada AGEB que recibe más de cinco salarios mínimos en Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez.

El patrón de estratificación espacial en las urbes fronterizas ha sido el resultado del modo en que los agentes locales han desarrollado sus estrategias de asentamiento dentro de la trama urbana y de la inversión inmobiliaria. La particular localización de las personas ocurre en el proceso de acceso a la vivienda y es cuando se despliegan las tácticas de los agentes productores del espacio.

Las familias orientan su estrategia general a la reducción del costo de habitar en la ciudad obteniendo el mayor bienestar que su presupuesto les permita, así como a elevar la capitalización futura de la renta del suelo. En la primera orientación, las personas prefieren residir cerca de los circuitos de empleo y servicios para reducir el costo y el tiempo de transporte cotidiano y del cruce fronterizo, y en lugares totalmente urbanizados con mayor confort y salubridad.

Las estrategias seguidas para la adquisición de una vivienda o terreno difieren entre los grupos de ingreso. Los de mayores recursos prefieren las

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

viviendas grandes, nuevas y servidas con vías importantes, las cuales se localizan en lugares de cierta centralidad.

Las personas de bajos ingresos, aunque aspiran a una ubicación óptima, tienen solamente la opción de sitios con elevados déficits de servicios públicos, educativos y de salud, además de estar alejados de los espacios de empleo y consumo. Al intentar capitalizar el suelo adquirido, las familias pobres tratan de obtener los derechos de propiedad como una forma de ahorro de largo plazo, a pesar de su acceso informal a un lote para vivienda, lo cual tiende a ocurrir en la periferia en cada etapa de la expansión urbana. En Tijuana, por ejemplo, la mitad de las viviendas se localizan en asentamientos originados de manera informal (Alegría y Ordóñez, 2005). En estos lugares se han desarrollado submercados informales de renta y de venta que permiten usufructuar, aunque no completamente, los derechos de propiedad.

La oferta habitacional en cada época, por su parte, observa ciertas peculiaridades. Hasta los años setenta predominaba la venta formal de lotes a precios considerables, a la par que la oferta informal de predios vendidos generalmente por ejidatarios, o se incorporaba suelo a la ciudad con invasión de terrenos públicos o privados; los primeros se localizaban en zonas centrales y los segundos en periféricas. Posteriormente se ofrecieron muchas viviendas construidas por el sector público, la mayoría en unidades multifamiliares localizadas casi al azar según se obtuvieran terrenos adecuados, y que hoy día son zonas no periféricas. Recientemente, la mayor oferta es de viviendas unifamiliares terminadas, en predios con un gran número de viviendas, que el sector privado vende a familias de ingreso medio y sobre todo medio-bajo, financiadas en su mayoría por instituciones bajo jurisdicción gubernamental; la mayoría de ellas está localizada en las periferias y una minoría en áreas anteriormente consolidadas.

En cada época el número y tipo de vivienda ofrecida en venta se puede explicar por la etapa en que se encuentre el ciclo económico local, el tipo de financiamiento accesible a las familias y por la concepción política del gobierno estatal sobre la función de la vivienda informal en la solución del problema habitacional.

Subcentros de comercio y servicios

Un subcentro es una zona de la ciudad que contiene tiendas y oficinas que, además de atender a los residentes de su área inmediata, también atrae

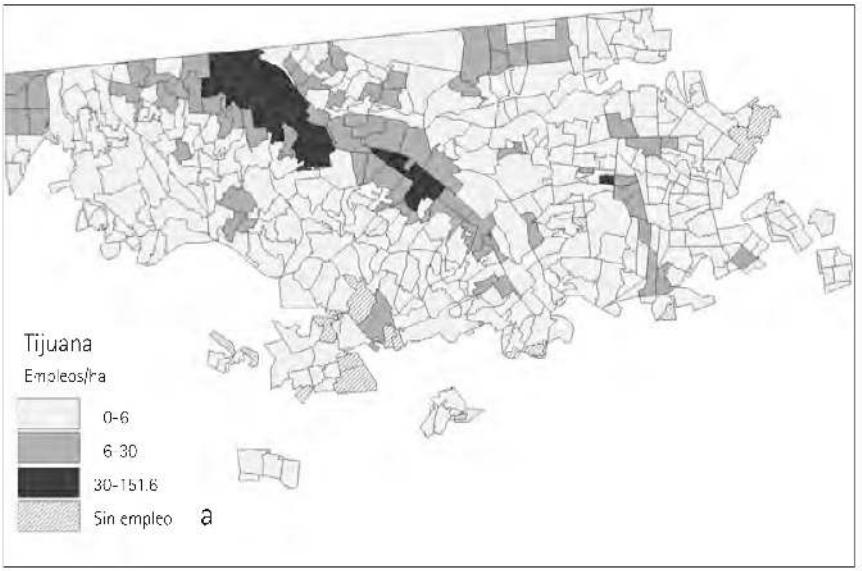
EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

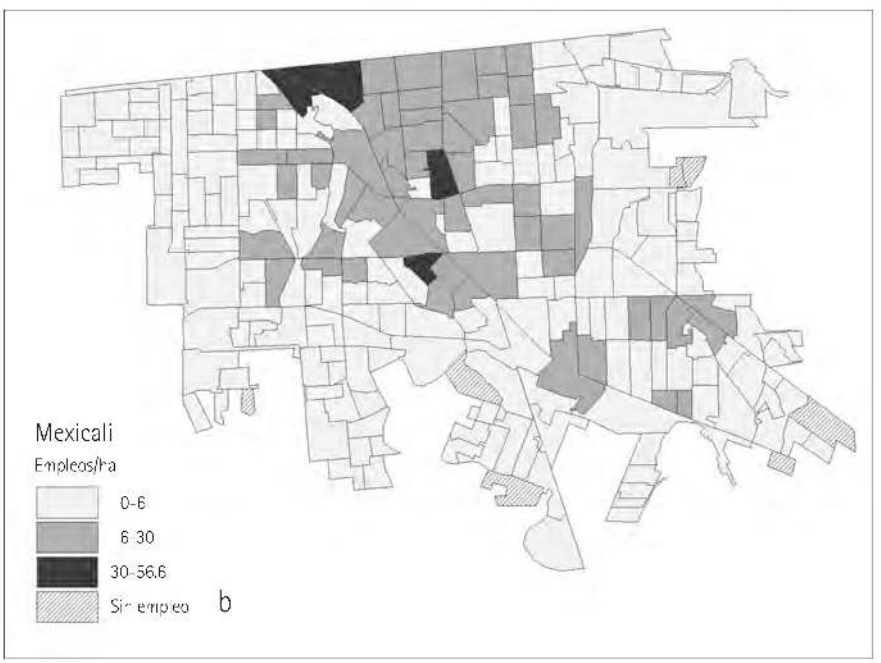
consumidores de otras partes de la urbe. En todas las metrópolis la gran mayoría de las actividades de comercio y servicios está localizada en subcentros organizados como un sistema jerárquico de atención al consumidor y distribuidos de manera desigual en el territorio de la ciudad. Los subcentros de mayor jerarquía tienen más diversidad de mercancías y servicios, por lo que atraen consumidores desde distancias más alejadas, especialmente en renglones de consumo infrecuente, como joyería o despachos de abogados. En el otro extremo, los subcentros de menor jerarquía tendrán menos tipos de productos para consumidores de su entorno que los requieren frecuentemente, como las panaderías o peluquerías.

Cada subcentro puede definirse de manera operativa como la zona que contiene actividades clasificadas por los censos económicos como comercio y servicios. Se ha probado que hay una correlación entre la jerarquía del subcentro y la densidad del empleo de los dos anteriores sectores económicos (Alegría, 2009). Así, el patrón de distribución espacial de la jerarquía de subcentros se puede expresar según densidades de empleo, como lo muestran los mapas 6.3 para las tres ciudades más grandes de la frontera, utilizando información de los censos económicos de 2003. Los datos se presentan en tres rangos de densidad de empleo por AGEB y los dos más altos son indicadores de la existencia de un subcentro, esto es, a partir de seis empleados en comercio y servicios por hectárea la unidad espacial se define como subcentro.

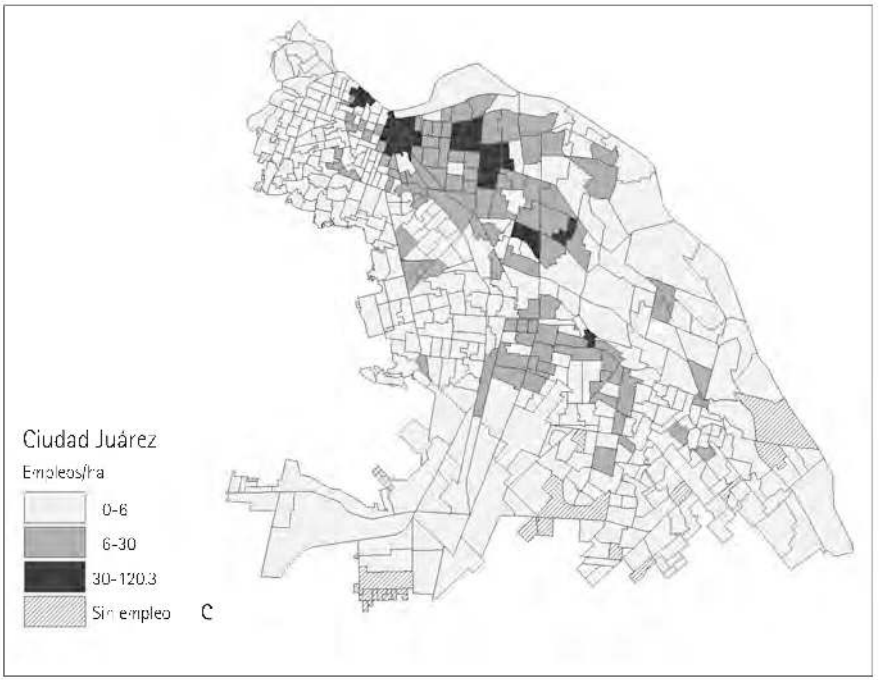
Al analizar los mapas de las tres ciudades se puede deducir un patrón espacial fronterizo de la jerarquía de subcentros. En primer lugar, cada ciudad tiene sólo una zona extensa con la mayor jerarquía central, la cual incluye el centro tradicional y una extensión de área variable añadida en décadas recientes, y está localizada cerca del primer cruce fronterizo (en Mexicali hay un solo cruce); esta zona, además, concentra alrededor de la mitad del empleo local en comercio y servicios. El segundo nivel jerárquico ocupa zonas que envuelven a la primera o que están dispersas y distantes entre sí. Estos subcentros aparecen en lugares de confluencia de avenidas importantes y contienen al menos la cuarta parte del empleo local en comercio y servicios. Finalmente, el tercer rango de densidad indica que la mayoría del territorio de cada ciudad no tiene subcentros, sino los escasos empleos restantes en pequeños locales de expendio de bienes y servicios; en la mayoría de estas zonas residen las personas de menor ingreso, añadiendo entonces a su magra situación salarial un mayor costo y tiempo de transporte para llegar a las zonas donde se concentran el comercio y los servicios.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010





EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Mapas 6.3a, b y c. Densidad de empleo en comercio y servicios en Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez, 2003.

Presentar esta distribución de la jerarquía de subcentros con los datos de los censos económicos podría ser objetable porque no incluyen al gobierno, las actividades informales ni actividades de salud y educación del sector público. Sin embargo, las funciones del sector gobierno demandan relativamente pocos empleos. El empleo informal también es pequeño en la frontera (los vendedores ambulantes representan 2.8% de la PEA en Tijuana) y el patrón de localización de sus actividades tiende a ser paralelo al de las actividades formales. En cuanto a salud y educación del sector público, no hay muchos empleos locales (según el censo de 2000 sólo 5.2% de la PEA de Baja California tenía registro en el ISSSTE y parte de ella estaba en actividades de gobierno), además tienden a localizarse en zonas con actividad económica terciaria y a estar concentrados en zonas centrales, por lo que se ajustan al patrón jerárquico señalado.

El modelo de la jerarquía de centros se explica tanto por factores de demanda como de oferta, cuyos agentes de ambos lados del mercado si-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

guen un comportamiento estratégico dentro del espacio urbano. Los consumidores tratan de conseguir ahorros en el proceso de compra de mercancías (costos de transacción), reduciendo tiempo y costo de transporte, por ello las familias tenderán a comprar en negocios cerca de sus residencias. Las estrategias para conseguir esos ahorros pueden incluir, por ejemplo, que en cada viaje compren más del mismo producto o que haya más diversidad de bienes o servicios. Por su parte, los vendedores orientan su estrategia espacial a vender más y a reducir costos. Por ello tratan de ubicarse lo más cerca posible de los lugares con mayor potencial de consumo (siguiendo espacialmente a los consumidores), así como de aglomerarse para atraer economías externas.

Por el lado de la demanda, hay tres características principales que explican la ubicación del potencial de consumo y, con ello, la localización y jerarquía de los centros: el ingreso, la densidad urbana y la diversidad de gustos de la población de las colonias de la ciudad. Personas de mayor ingreso compran más del mismo bien y una mayor diversidad de bienes; el potencial de consumo cerca de sus residencias es elevado. Personas de bajo ingreso compran poco y una menor diversidad de productos; el potencial de consumo alrededor de sus barrios es reducido. Por su parte, a mayor densidad de población más compradores y con ello más demanda, elevando el potencial de consumo. Finalmente, cuando hay más diversidad en las preferencias de los consumidores en una zona, su potencial de consumo será más diversificado, atrayendo espacialmente la oferta de bienes y servicios más diversos. A mayor ingreso, densidad y diversidad de gustos de los residentes mayor la jerarquía del subcentro más cercano. Ejemplo de ello lo vemos al comparar los mapas del rango de ingreso más alto con el de densidad de empleo de comercio y de servicios: en cada ciudad las zonas que concentran esta población tienen cerca los subcentros de mayor jerarquía.

Por el lado de la oferta, la jerarquía de subcentros se puede explicar con las economías de escala, el tipo de tecnología empleada y las ventajas externas al negocio. Las economías de escala son los ahorros unitarios que se logran cuando se incrementa el número de bienes o servicios vendidos; la tecnología más productiva es la que, con un particular arreglo de equipo y organización del trabajo, permite vender más con menos personal. Cuando un empresario adopta un proceso de economías de escala y tecnología elevadas con el fin se vender más y aumentar sus ganancias, deberá ubicarse donde haya un mayor potencial de demanda para lograrlo. Por otra parte, ubicarse cerca de otros negocios reduce el costo del transporte en la

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

adquisición de insumos y de información, además de atraer más consumidores, por lo que todos los negocios sacarán ventajas externas al localizarse de manera aglomerada. Los factores de escala y tecnología nos indican la localización de los negocios que más venden, mientras que las ventajas externas nos informan de su concentración. Ambos, localización y concentración, forman el sistema de subcentros de comercio y servicios.

Factores de localización de la manufactura

La manufactura de las ciudades fronterizas está compuesta mayoritariamente por la industria maquiladora y, en menor proporción, por empresas pequeñas tradicionales, como tortillerías o imprentas. Es por ello que el patrón de localización de la manufactura está determinado por la ubicación de las plantas maquiladoras.

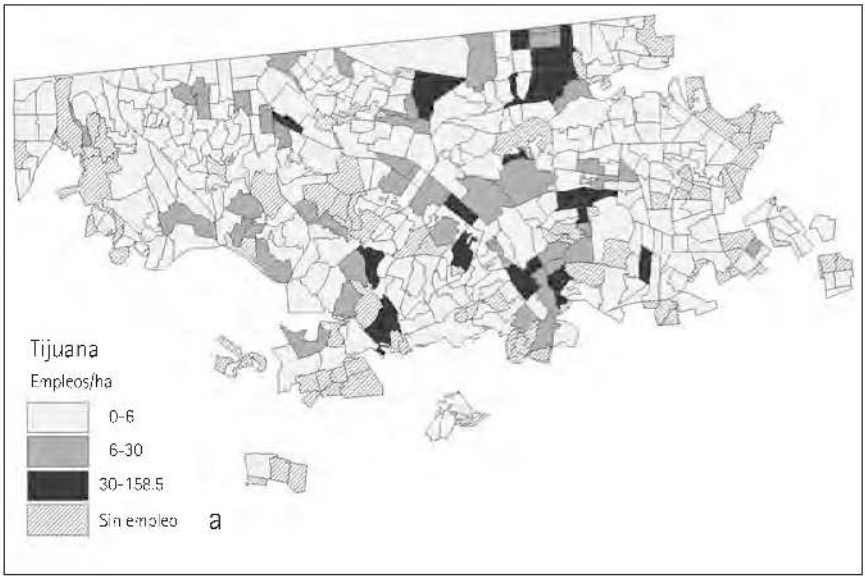
La distribución de la manufactura dentro de la trama urbana se presenta en los mapas 6.4 con tres rangos de la densidad de empleo por AGEB, con datos del censo económico de 2003.

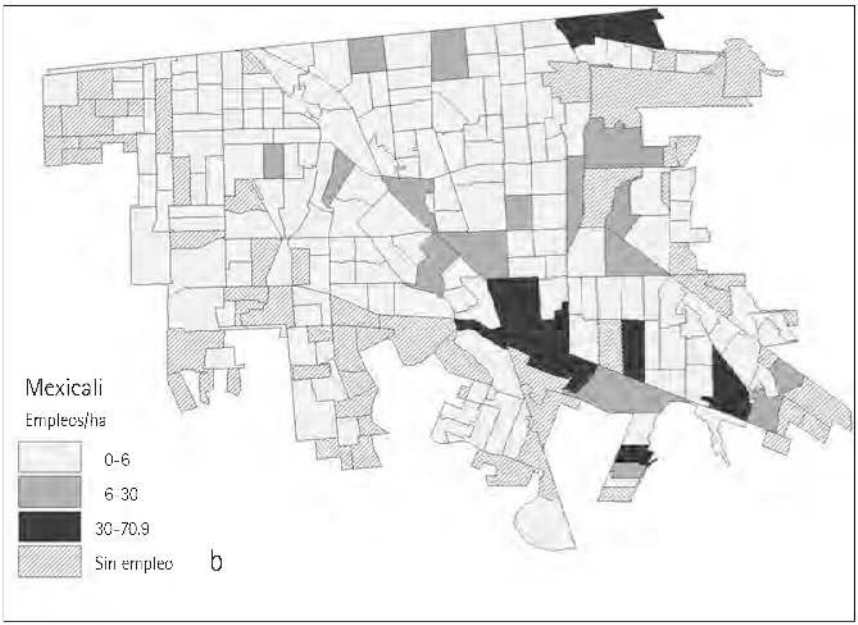
El análisis de los mapas de las tres ciudades permite deducir cierto esquema de localización y concentración espacial de la manufactura en las ciudades fronterizas. Lo más llamativo es la existencia de varias zonas industriales cuya mayoría está localizada sobre vías principales. Entre esas zonas, la más grande y densa está localizada al lado del cruce de carga fronterizo y está ocupada seguramente por las empresas maquiladoras más sensibles al costo de transporte hacia el punto de exportación. En la década de los ochenta, la manufactura estaba concentrada al lado del cruce fronterizo, por lo que su dispersión es un fenómeno que ocurre a partir de los noventa.

La localización actual de la manufactura en cualquier urbe es periférica, siguiendo las principales vías de acceso de la ciudad. Ello se ha interpretado como producto de su búsqueda de menor congestión (menos costo de transporte) y su gran consumo de suelo (más barato en la periferia) (O'Sullivan, 1996). En la frontera, aunque estos factores son importantes para explicar la localización industrial, hay que añadir tres elementos que acompañan el gran crecimiento de la maquila: las economías de localización, el acceso fácil al cruce fronterizo y la estrategia de seguir espacialmente a los trabajadores.

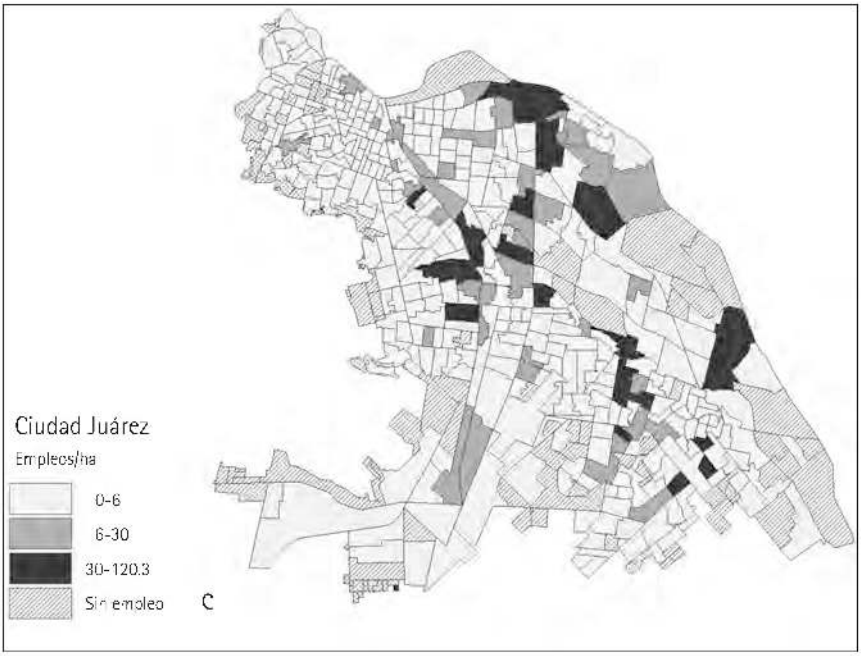
Las economías de localización, al estar cerca de los proveedores, son reales, pero es reducido el número de maquiladoras que tienen elevadas

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010





EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Mapas 6.4a, b y c. Densidad de empleo en manufactura en Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez, 2003.

interrelaciones insumo-producto, por lo que es un factor que explica la localización de pocas empresas. Las economías de localización se logran de manera general más bien porque la cercanía a otras empresas maquiladoras les permite tener acceso, con costo mínimo, a información necesaria para el sector (leyes, tarifas, dificultades, etc.) y a trabajadores acostumbrados a este tipo de tareas, sobre todo en ciclos de expansión de la inversión. Los años de gran crecimiento también han significado una elevada rotación de personal en las empresas maquiladoras, situación que ahuyentó a varias empresas por los costos que representa el entrenamiento continuo de operarios. En los años noventa, con la intención de reducir la rotación de personal, se hicieron algunas nuevas inversiones cerca de barrios donde podrían reclutar personal, lo que evitaría largos viajes al trabajo y se tendrían menos incentivos para cambiar de empleo. Ello le permitiría a las empresas, además, reducir su presupuesto de nómina al evitar pagar la compensación por el costo del transporte del trabajador. Estas nuevas inversiones

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

se hicieron cerca de una vía importante que las conecta con el cruce fronterizo. La rotación de personal, que es la otra cara del mínimo desempleo fronterizo, ha sido un factor relevante de dispersión de la manufactura en el territorio de la ciudad y ha operado con mayor intensidad en las ciudades con más crecimiento de la maquila, como Tijuana y Ciudad Juárez. Esta dispersión del empleo, en consecuencia, ha traído cierta mejora en el bienestar de los obreros al reducir el tiempo y costo de los viajes al trabajo, por lo que el crecimiento de la maquila puede ser compatible con una disminución del costo de habitar la ciudad.

CONCLUSIONES: DIFERENCIAS BINACIONALES Y EXPANSIÓN URBANA FRONTERIZA

Las ciudades de la frontera norte de México son, junto con algunas costeras turísticas, singulares por su elevado crecimiento económico y demográfico en contraste con otras urbes del país. Son receptoras de la migración que sale de las regiones centrales y sureñas en tiempos de dificultad económica nacional. Por su localización, aun en periodos de crisis del país, estas ciudades crecen económicamente debido a la expansión de la maquila, los transmigrantes y el turismo, entre otras actividades, permitiéndoles retener a los migrantes que arriban desde el interior.

El crecimiento económico de las urbes fronterizas se explica en gran medida por las diferencias de las economías de México y Estados Unidos, por lo que no es factible esperar la convergencia en el desarrollo de las ciudades de ambos lados de la frontera, aun a pesar de la gran interacción transfronteriza por las disparidades binacionales. Como las brechas entre los dos países tienden a ensancharse con el tiempo, se espera que en el futuro cercano estas ciudades sigan creciendo significativamente.

El efecto de la diferencias binacionales sobre el crecimiento urbano fronterizo podría experimentar un sesgo debido a la creciente atracción asiática de inversión extranjera y al desarrollo de la economía ilegal (narcotráfico). El cada vez mayor atractivo de China y otros países de su región para la inversión internacional podría influir sobre las empresas de Estados Unidos, reduciendo el tamaño de las actividades maquiladoras en la frontera mexicana. Sin embargo, hay dos aspectos relacionados que harían débil esa influencia: el creciente costo del transporte ante la expectativa del agotamiento del petróleo y la especialización futura de la maquila en pro-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ductos de mayor peso, como los televisores de plasma. Por otro lado, en un escenario de empeoramiento de la inseguridad pública relacionado con el fortalecimiento de la delincuencia organizada, las ciudades fronterizas perderían atractivo para los turistas y algunos inversionistas, reduciéndose así el crecimiento económico. Este escenario, sin embargo, es incierto.

El crecimiento de las urbes de la frontera lo explican las asimetrías macrosociales binacionales, determinante singular de su urbanización y diferente al del resto de ciudades del país, pero como en cualquier otra localidad de México su estructura espacial interna se debe a la forma en que se relacionan los subsistemas dentro de la ciudad. Los factores de localización intraurbana de las actividades en las urbes fronterizas se pueden encontrar también en cualquier otra ciudad de tamaño similar de México, incluyendo la débil aplicación de los reglamentos de zonificación para ordenar los usos del suelo. Lo que hace diferentes a estas localidades es la intensidad con que operan esos factores, debido a particularidades relacionadas con su localización fronteriza. A este respecto, se ha planteado en este capítulo que la jerarquía intraurbana de los subcentros depende del potencial de su demanda interna, entonces las ciudades que tengan menor concentración del ingreso tendrán una mayor dispersión espacial de la oferta de bienes y servicios, lo que a su vez reduce el precio de transporte de la población con menos ingreso que consume esos productos. Éste es el caso de las ciudades fronterizas, donde, al haber menor concentración del ingreso que en ciudades del interior, los pobres tienen un menor costo de transporte.

El mayor bienestar de la población en las ciudades fronterizas en México no sólo se debe a su mejor ingreso y distribución del mismo, sino también a los efectos espaciales positivos que ello conlleva. En las urbes de la frontera la retención de los migrantes internos no sólo se debe al empleo o salario mayor, sino también a que cuesta menos habitar en la ciudad.

Ese costo sería aun menor si hubiera sistemas de transporte masivo modernos, lo cual es una debilidad que, aunque se ha intentado, no se ha podido resolver. Una restricción para implantar sistemas como el Metrobús de la ciudad de México es la baja densidad de población, que no lo hace rentable económicamente, además de que en el sector público local no ha habido la intención de subsidiarlo.

Aún hay muchos que piensan que cada urbe de la frontera mexicana forma una metrópoli con su ciudad estadounidense vecina, como Tijuana y San Diego o Ciudad Juárez y El Paso. Sin embargo, la pertenencia a sociedades diferentes en cada lado de la frontera explica que la vecindad urbana

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

no conduzca a verdaderas metrópolis transfronterizas. Las ciudades de ambos lados de la frontera tienen diferentes formas urbanas, así como mecanismos generadores de esas formas. La mayoría de las urbes mexicanas mantienen aún una distribución tradicional de su población, en donde las personas de mayor ingreso residen cerca del centro principal y los pobres en su periferia; en cambio, en las ciudades fronterizas estadounidenses, como cualquier otra de ese país, las familias con mayor ingreso están localizadas en la periferia, mientras que en sus zonas centrales habitan las personas de menores ingresos. Las actividades económicas también tienen un patrón espacial diferente en ambos lados de la frontera. Las industrias son muy pocas al norte de la frontera y están localizadas de manera concentrada en la periferia urbana; en contraste, las ciudades mexicanas son predominantemente industriales: esas actividades se localizan de manera dispersa, sobre todo cerca del cruce fronterizo. Por su gran tamaño, la industria es uno de los organizadores del funcionamiento de las urbes al sur de la frontera. Finalmente, aunque las actividades de comercio y servicios se organizan en subcentros en cualquier ciudad, éstos tienen patrones espaciales diferentes en ambos lados de la frontera. Tijuana o Ciudad Juárez tienen una estructura de subcentros terciarios bastante jerarquizada, con un gran centro que agrupa la mayor cantidad de las actividades terciarias y tiene grandes porciones de territorio sin centros. En contraste, del lado estadounidense, ciudades como San Diego o El Paso distribuyen sus comercios y servicios con una estructura policéntrica, con más de un centro que aglutina esas actividades, los cuales están distribuidos por gran parte de su territorio urbano.

REFERENCIAS

Acuña, B., 1983. Migración y fuerza de trabajo en la frontera, *Estudios Fronterizos* I (2): 13-57.

Alegría, T., 1992. *Desarrollo urbano en la frontera México-Estados Unidos. Una interpretación y algunos resultados*. México, Conaculta (Regiones).

Alegría, T., 1995. Efectos de la industria maquiladora en el empleo urbano, *Comercio Exterior* **45** (10): 746-755.

Alegría, T., 1995b. Reestructuración urbana en la frontera norte de México, en J.L. Calva (coord.), *Desarrollo regional y urbano. Tendencias y alternativas*, t.1. México, UNAM-UDG-Juan Pablos Editores, pp. 58-77.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Alegría, T., 2002. Demand and supply of Mexican cross-border workers, *Journal of Borderland Studies* **17** (1): 37-55.

Alegría, T., 2005. Tijuana, Mexico. Integration, growth, social structuring and governance, en M. Balbo (ed.), *International Migrants and the City. Bangkok, Berlin, Dakar, Karachi, Johannesburg, Naples, São Paulo, Tijuana, Vancouver, Vladivostok*. Venecia, United Nations Human Settlements Programme-Dipartimento di Pianificazione, Università Iuav di Venezia, pp. 235-267.

Alegría, T., 2008. ¿Existen las metrópolis transfronterizas?: el caso de Tijuana/San Diego, en H. Dilla (coord.), *Ciudades en la frontera*. República Dominicana, Manatí, pp. 128-165.

Alegría, T., 2009. *Metrópoli transfronteriza*. México, El Colegio de la Frontera Norte-Miguel Ángel Porrúa.

Alegría, T., y G. Ordóñez, 2005. *Legalizando la ciudad. Asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.

Banco Mundial, 2007. *World Development Indicators*, en <*http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135*>.

Bourne, L., 1982. *Internal Structure of the City*. Nueva York, Oxford University Press.

Cohen, I., 1991. Teoría de la estructuración y *praxis* social, en A. Giddens *et al.*, *La teoría social, hoy*. México, Conaculta-Alianza Editorial, pp. 351-397.

Fröbel, F., J. Heinrichs y O. Kreye, 1981. *La nueva división internacional del trabajo*. México, Siglo XXI.

Garza, G., 2006. La dimensión espacial de la revolución terciaria, en G. Garza, *La organización espacial del sector servicios en México*. México, El Colegio de México, pp. 43-77.

Gruben, W., 2001. Was NAFTA behind Mexico's high *maquiladora* growth?, *Economic and Financial Review* (Q III): 11-21.

Herzog, L.A., 1990. *Where North Meets South. Cities, Space and Politics on the US-Mexico Border*. Austin, Center for Mexican American Studies, University of Texas at Austin.

Herzog, L.A., 1997. The transfrontier metropolis, *Harvard Design Magazine* 1: 1-5.

Herzog, L.A., 2003. Global Tijuana. The seven ecologies of the border, en M.J. Dear y G. Leclerc (eds.), *Postborder City: Cultural Spaces of Bajalta California*. California, University of Southern California, pp. 119-142.

Heston, A., R. Summers y B. Aten, 2002. *Penn World Table Version 6.1*. Pensilvania, Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania, octubre.

Heston, A., R. Summers y B. Aten, 2006. *Penn World Table Version 6.2*. Pensilvania, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, septiembre.

INEGI, 1985. *Estadísticas históricas de México*, t.1. México.

INEGI, 1999. *Estadísticas históricas de México*, t.1. México.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INEGI, 2001. *Sistema de cuentas nacionales. La producción, salarios, empleo y productividad de la industria maquiladora de exportación. Por región geográfica y entidad federativa. 1990-2000*. México.

INEGI, 2004. *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, en <*http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVI10008200200020010#ARBOL*>.

INEGI, 2006a. *Industria maquiladora de exportación*, en <*http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVJ1500020006*>.

INEGI, 2006b. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. ENEO. 2005 y 2006 [CD-ROM]. México.

INEGI, 2008. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, en <*http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVI10043001300024071O#ARBOL*>.

Maddison, A., 1986. *Las fases del desarrollo capitalista*. México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.

O'Sullivan, A., 1996. *Urban Economics*, Irwin, McGraw-Hill.

Pérez, A., y M.J. Schwartz, 1999. Inflación y ciclos económicos. México, Dirección General de Investigación Económica, Banco de México (Documento de Investigación, 9904).

Portes, A., 2003. Theoretical convergences and empirical evidence in the study of immigrant transnationalism, *International Migration Review* **37**: 814-892.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

7
EL SISTEMA CARRETERO COMO ARTICULADOR DE LAS CIUDADES

Luis Chias, Héctor Daniel Reséndiz**
*y Juan Carlos García Palomares***

CONTENIDO

Introducción 306
Red vial terrestre y jerarquía urbana 309
Modelo primario exportador, red ferroviaria y ciudades, 310; Modelo urbano industrial, ejes troncales y sistema urbano, 315; Modelo de apertura comercial, autopistas y consolidación metropolitana, 318
Trama carretera y desigualdades espaciales 323
Accesibilidad y conectividad del sistema de ciudades 326
Tiempos de recorrido de las ciudades con respecto al Sistema Urbano Principal, 326; Las zonas metropolitanas: áreas de servicio y flujos vehiculares, 331
Retos actuales y futuros de la infraestructura carretera nacional 335
Referencias 340

* Profesores-investigadores del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México: <*vincula@igg.unam.mx*>, <*lchias@yahoo.com*> y <*hresendizJ@hotmail.com*>.

** Profesor del Departamento de Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid: <*jcgarcia@ghis.ucm.es*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

La red carretera de México constituye el andamiaje infraestructural que enlaza el sistema urbano del país y que permite el intercambio físico de mercancías al conectar funcionalmente la oferta y demanda de las empresas localizadas en cada ciudad individual, lo cual hace posible la articulación de un mercado nacional.

En México son escasas las investigaciones que analizan la influencia del sector transporte sobre la organización general del territorio y, específicamente, sobre la conformación del sistema urbano. Ello ocurre a pesar de que las redes de transporte y telecomunicaciones constituyen el soporte fundamental de la organización de las actividades económicas y de la fuerza de trabajo en el espacio nacional, las cuales tienden a concentrarse en forma creciente en el sector urbano y, más concretamente, en las ciudades de corte metropolitano. La adopción de la perspectiva territorial en el análisis del transporte hace insoslayable aclarar algunos conceptos básicos para entender el vínculo intrínseco que presentan ambos componentes.

La función territorial que desempeña todo medio de transporte, incluso el caminar, permite analizar los procesos de concentración y dispersión de infraestructura, equipamiento y servicios de transporte. A partir de ello es posible identificar y tipificar procesos inherentes a la especialización económica territorial, entre los que destacan la cuestión de las desigualdades en la accesibilidad geográfica y, por tanto, la emergencia de las disparidades socioeconómicas entre el mundo rural y el urbano, acentuadas con la cristalización de cada vez mayores áreas metropolitanas.

El desarrollo teórico sobre la relación entre el transporte y la organización territorial de las actividades económicas y de la población desborda los objetivos del presente capítulo, pero se hace referencia a las teorías de la larga duración de Braudel y los ciclos tecnológicos de Schumpeter (citados por Delgado, 1998), a los conceptos de "fuerza de estructuración territorial" (Voigt, 1964), así como el de la "tríada económica" y otros elementos para la funcionalidad de las regiones económicas de Ullman (1980) y Taaffe *et al.* (1996). Estos autores nos permitieron construir las premisas conceptuales utilizadas en otros trabajos (Chías, 1993, 1995 y 1997). En este escrito, sin embargo, sólo se utilizan los aspectos requeridos para determinar cómo se fue articulando el sistema urbano de México mediante el binomio ferrocarril-carretera. En esta dirección, se tienen las siguientes premisas:

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

• El transporte constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr el desarrollo. Esta aseveración es sumamente importante porque nos ayuda a comprender que, por más infraestructura de transporte que se construya, si ésta no responde a un plan integral de desarrollo urbano, metropolitano y regional, por sí sola no podrá elevar nuestros bajos niveles de competitividad.

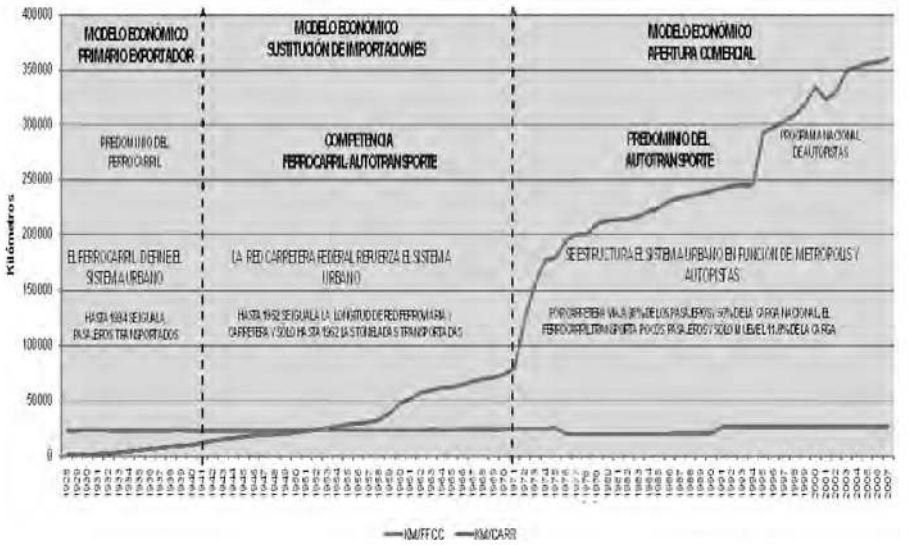
• En la medida que la estructura y funcionalidad de las redes terrestres, aéreas y acuáticas, así como de los servicios de transporte, aceleran o frenan los procesos socioeconómicos de un espacio determinado, el transporte puede estudiarse como un configurador territorial. Las redes en forma de malla, radiales o lineales, y la intensidad de los vínculos socioeconómicos que sustentan sirven para ilustrar gráficamente su efecto territorial.

• La infraestructura de transporte se caracteriza por su rigidez temporal y espacial. Una vez construida, vectoriza las relaciones socioeconómicas con la misma intensidad que lo permiten las condiciones técnicas de las obras y servicios puestos en operación. Wolkowitsch (1982) afirma que como su evolución es simultánea a todo el aparato productivo, la extensión, capacidad y funcionalidad de la red de transportes de un territorio, al responder a sus posibilidades de crecimiento, también las delimita.

• El análisis histórico de los procesos de construcción de las redes y equipamiento del transporte también permite conocer y medir con relativa facilidad (mediante la aplicación de distintos indicadores de densidad, cobertura o accesibilidad) cuáles territorios se consideró conectar en determinados momentos y cuáles otros quedaron al margen de estas obras y de los intereses políticos y económicos que las alentaron en cada época. El estudio del transporte desde esta perspectiva es revelador de los procesos de apropiación territorial y de la lógica de la organización urbana y regional.

• Con base en estas consideraciones y reconociendo que el actual sistema urbano de México y el territorio en general se han configurado por el sucesivo paso de tres modelos político-económicos claramente definidos (primario exportador, urbano industrial y de apertura comercial o globalización), se establece la premisa general del presente trabajo: a cada época le corresponde un modelo político-económico específico que, en función del desarrollo tecnológico del momento, construye el sistema de transporte más adecuado para su fines y, por transitividad, a cada sistema de transporte le corresponderá una organización del territorio específica (gráfica 7.1). Esta organización territorial será el resultado del modelo político-económico, pero también de las características técnicas y operativas del sistema de trans-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Gráfica 7.1. Dinámica de la red ferroviaria y carretera del sistema urbano nacional.

porte, entre las cuales destacan: la velocidad, capacidad de carga, estructura y cobertura territorial de la red, competencia y complementariedad entre distintos modos de desplazamiento, confiabilidad, seguridad y costos.

Para el análisis de la articulación del actual sistema urbano de México también es importante reconocer que la organización de nuestras ciudades y las redes que las articulan tienen en general raíces muy antiguas (prehispánicas y coloniales), en las que confluye la participación de diversos modos de transporte. Sin embargo, como el propósito del presente capítulo es estudiar su conectividad a partir fundamentalmente de la red carretera, sólo consideraremos como antecedente más cercano la participación del ferrocarril. Incluso, como se podrá apreciar en el desarrollo del escrito, el sistema urbano y el territorio en su conjunto se han organizado por la competencia, más que la complementariedad, de las redes ferroviaria y carretera.

La hipótesis que se puede construir a partir de estos argumentos es la siguiente: durante el modelo primario exportador el ferrocarril, no el autotransporte, define el incipiente sistema de localidades urbanas que ya se dibujaba desde principios del siglo XIX; con el modelo urbano industrial y la construcción de la red carretera federal se reforzó ese mismo sistema;

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

más recientemente, la apertura comercial del país al mercado internacional y el acelerado proceso metropolitano que registra tienen como soporte infraestructural fundamental el sistema de autopistas de peaje, que más que alterar, consolida el sistema urbano y regional de México.

Para contrastar esta hipótesis desde la perspectiva de la geografía del transporte se presentan varios modelos cartográficos que estructuran los distintos incisos del estudio. En el primero se analiza de manera esquemática el proceso de construcción del binomio ferrocarril-carretera, cuya infraestructura ha sido en distintos momentos la espina dorsal de todo el sistema de transporte y ha contribuido de manera significativa a la articulación del sistema urbano nacional. En el segundo se aplican algunos indicadores para el análisis nodal y reticular de la organización territorial con el fin de conocer la densidad y cobertura que tiene la red vial (ferroviaria y carretera), identificando las áreas bien conectadas y las inaccesibles. Esto permitirá apreciar las desigualdades urbanas y regionales que tiene México en materia de infraestructura vial. En la tercera parte del documento se analiza la funcionalidad de la red carretera mediante la estructura y el tráfico de los principales ejes viales. Además, se analizan los tiempos medios de recorrido registrados para comunicar todas las localidades que integran el sistema urbano nacional y se presentan las áreas de servicio o de influencia que se generan a partir de las 55 zonas metropolitanas de México, utilizando el concepto de isócronos o áreas de igual tiempo de recorrido.

Creemos que el resultado de lo anterior es una aportación original de la forma como el sistema carretero organiza funcionalmente el territorio de México, cuyo principal rasgo es el creciente carácter metropolitano del proceso de urbanización del país, lo cual ocurre también en la mayor parte de las naciones del mundo.

RED VIAL TERRESTRE Y JERARQUÍA URBANA

El estudio del proceso de construcción de la red vial terrestre y su efecto en la articulación del sistema urbano nacional debe partir de una consideración fundamental. Los servicios y la infraestructura del transporte posibilitan una compleja red de flujos urbanos, regionales, nacionales e internacionales, entre unidades espaciales diferenciadas jerárquicamente en las cuales se encuentran localizadas empresas y personas. Al modificarse el contenido y la forma del modelo socioeconómico imperante se registran cambios en

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

los nodos, redes, corredores, equipamiento y servicios de transporte que las soportan y, con ello, tiende a modificarse la estructuración del sistema urbano y regional en su conjunto.

En la gráfica 7.1 se esquematizan los cambios estructurales que registra el binomio ferrocarril-autotransporte durante el siglo XX, según las distintas lógicas de intervención de los actores que participan en su construcción y que emanan de la complejidad social y los intereses dominantes en cada uno de los tres modelos económicos considerados. El del crecimiento hacia afuera, derivado del modelo primario exportador que se apoyó en el sistema ferroviario para exportar grandes volúmenes de materias primas, prevaleció hasta finales de los años treinta. El de crecimiento hacia adentro, por su parte, alentó la sustitución de importaciones y el desarrollo de las manufacturas hasta los años setenta, impulsando el uso del autotransporte y la carretera, lo cual fue la base del desarrollo urbano e industrial de México. Más recientemente, el acelerado proceso de apertura comercial que se inició a mediados de los ochenta está provocando rápidos y profundos cambios en todos los sectores de la vida nacional, de acuerdo con las reglas del mercado global y su logística para garantizar la circulación física de mercancías entre bloques comerciales y dentro de ellos, para lo cual se promueve la construcción de ferrocarriles de alta velocidad y doble estiba (para incrementar su capacidad de carga), la construcción de caminos de altas especificaciones (autopistas de peaje), aeropuertos concentradores de servicios internacionales, puertos que permiten el arribo de buques de tercera y cuarta generación y el desarrollo del transporte multimodal (uso coordinado de dos o más modos de transporte).

Modelo primario exportador, red ferroviaria y ciudades

En la construcción de la red ferroviaria del Porfiriato se manifestó claramente la prioridad política sectorial de promover la integración nacional por medio de ejes troncales longitudinales, logrando una extensión de más de 20 000 kilómetros hacia fines del siglo XIX, lo que permitió la producción en gran escala de los centros agrícolas, ganaderos y mineros más importantes del país. Igualmente hizo posible la conexión del sector rural con las localidades urbanas, que eran los principales centros de consumo de sus productos, así como el vínculo con los puertos y pasos fronterizos, requeridos para la exportación e importación de múltiples productos primarios de relativamente bajo valor, pero de gran peso y volumen.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

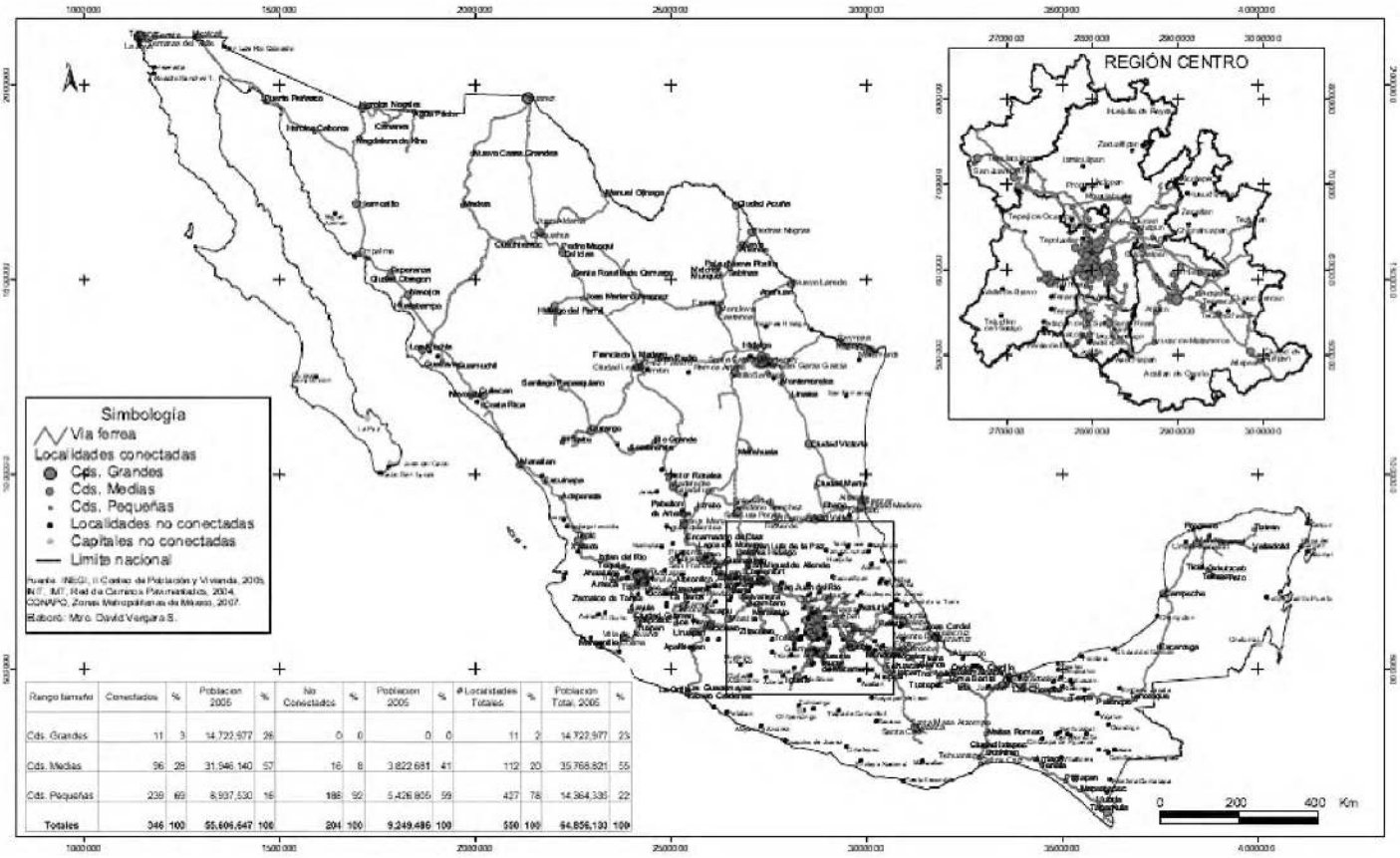
La estructura y longitud de la red ferroviaria de ese entonces, que poco se ha modificado hasta la fecha, adquirió los siguientes rasgos estructurales que condicionan su funcionamiento (mapa 7.1):

- Estructura radial y concéntrica que favorece la jerarquía de la ciudad de México al constituirse en el principal nodo de toda la red.
- Predominio de tres ejes longitudinales desde la capital hacia la frontera norte, contrastando con la fragilidad de los ejes incompletos, desarticulados y de menor importancia que se construyeron hacia el sur y sureste.
- Inexistencia de ejes transversales y el predominio de los longitudinales, lo que indica la intensidad de las relaciones comerciales, asimétricas y dependientes que persisten hasta la actualidad con Estados Unidos y la debilidad comercial con América Latina y el Caribe.
- Una red que facilitaba la comunicación de mediano y largo recorridos, es decir, la comunicación entre regiones, rezagando implícitamente la conexión en su interior.
- Aislamiento de los territorios periféricos representados por montañas, desiertos, selvas, costas (excepto la del Pacífico sur), penínsulas e incluso fronteras. Considérese que desde el Porfiriato hasta la fecha no existe ferrocarril o carretera que conecte directamente las fronteras norte y sur.

Sin embargo, los más de 20 000 kilómetros que tenía la red ferroviaria de principios del siglo XX desempeñaron un papel sumamente importante al articular las principales localidades del país. El ferrocarril conectó prácticamente todas las capitales estatales, excepto tres: La Paz, Chetumal y Chilpancingo. En 1930 comunicaba a todas las localidades que en ese entonces tenían más de 15 000 habitantes y que en los años cincuenta alcanzarían 50 000 o más habitantes. Sólo contadas localidades, como las capitales mencionadas, y algunos puertos como el de Acapulco no tenían conexión a la red ferroviaria. Se puede afirmar entonces que los servicios de transporte ferroviario fueron los que definieron el incipiente sistema urbano que se estaba conformando en el México, más rural que urbano, de principios del siglo pasado (mapa 7.1).

Muy pocas de las localidades importantes del modelo primario exportador quedaron al margen de la red ferroviaria y actualmente, de las 550 localidades de más de 15 000 habitantes registradas en México en 2005, 63% están conectadas a la red ferroviaria, sólo 37% no se conecta a dicha red y, como se puede advertir en la mapa 7.2, la mayor parte de las locali-

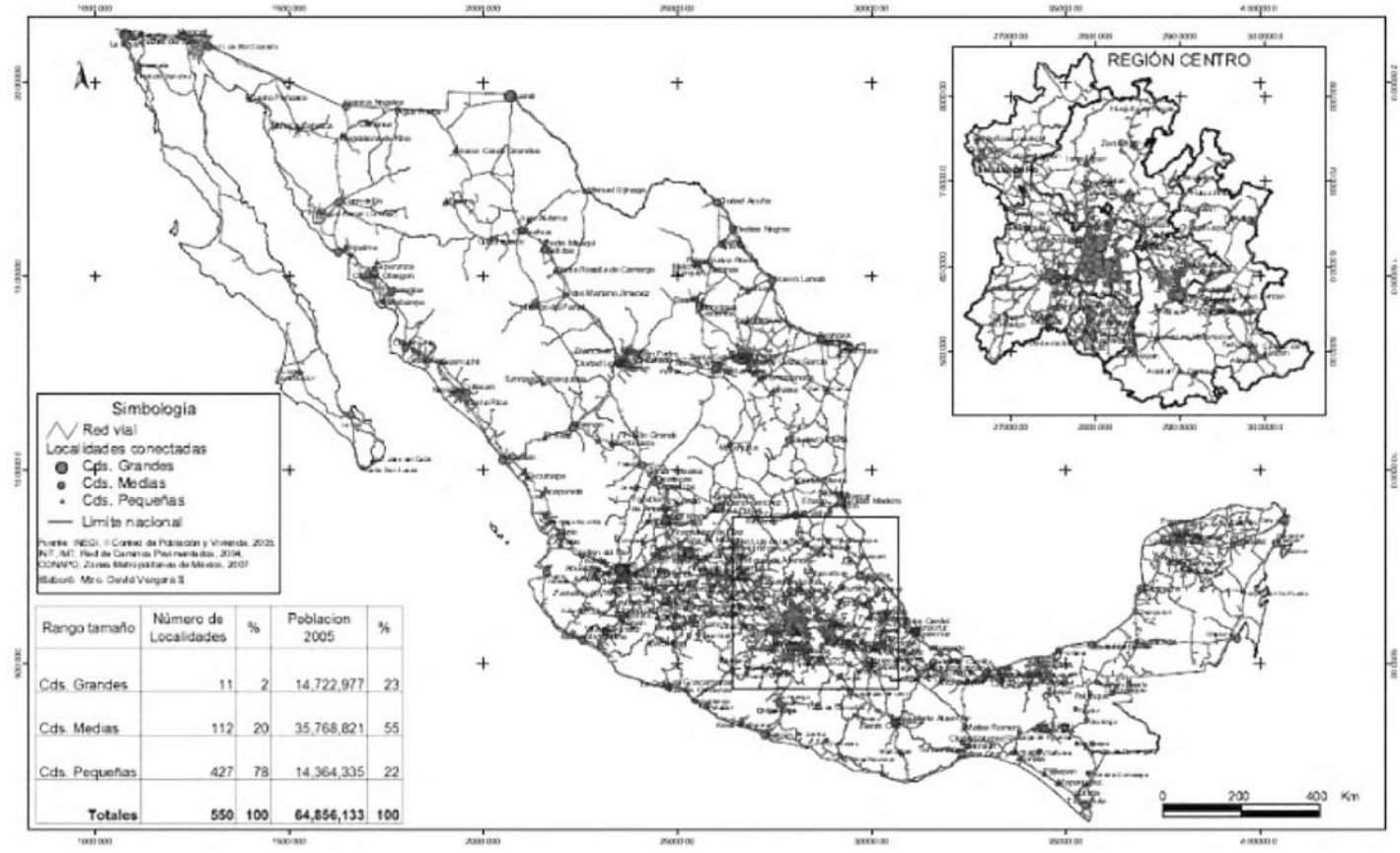
EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Rango tamaño	Conectados	%	Población 2005	%	No Conectados	%	Población 2005	%	# Localidades Totales	%	Población Total 2005	%
Cds. Grandes	11	3	14,722,977	26	0	0	0	0	11	2	14,722,977	23
Cds. Medias	96	28	31,946,140	57	16	8	3,822,681	41	112	20	35,768,821	55
Cds. Pequeñas	239	69	8,937,530	16	188	92	5,426,805	59	427	78	14,364,335	22
Totales	346	100	55,606,647	100	204	100	9,249,486	100	550	100	64,856,133	100

Mapa 7.1. Localidades del sistema urbano nacional, conectadas y no a la red ferroviaria, 2005.
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapa7.1.jpg*>.

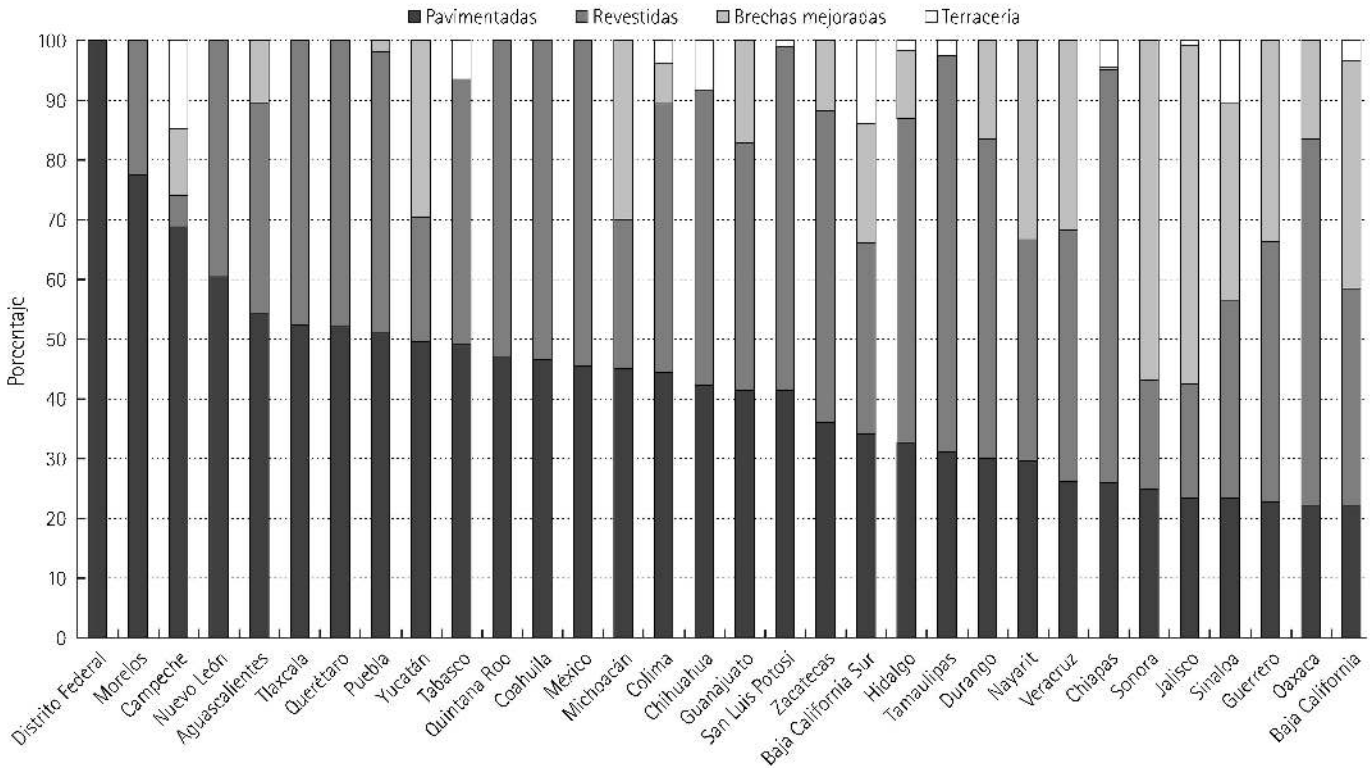
EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Rango tamaño	Número de Localidades	%	Población 2005	%
Cds. Grandes	11	2	14,722,977	23
Cds. Medias	112	20	35,768,821	55
Cds. Pequeñas	427	78	14,364,335	22
Totales	**550**	**100**	**64,856,133**	**100**

Mapa 7.2. Localidades urbanas conectadas a la red carretera, 2005.
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapa7.2.jpg*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Gráfica 7.2. Carreteras por entidad y tipo de superficie, 2005.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dades no conectadas se ubican principalmente en el centro y sureste del país, por lo que el ferrocarril ha contribuido a la persistencia de las desigualdades urbanas y regionales de México.[1] Por el tamaño de localidad urbana, el ferrocarril conecta actualmente a las 11 ciudades más grandes, a 85.7% de las medias (96 de 112) y a 56% de las pequeñas (239 de 427). El que estén conectadas a la red no significa que cuenten con los servicios de carga y pasaje, pero en términos de la población que se podría vincular por medio del ferrocarril (aunque ya no transporta prácticamente personas, lo cual es un error que se puede empezar a pagar muy caro en función de los precios actuales y futuros del petróleo), éste posibilita la conexión de 85.7% de los 64.8 millones que habita estas ciudades. Sólo 14.3% no tiene esa posibilidad (gráfica 7.2).

Modelo urbano industrial, ejes troncales y sistema urbano

El modelo de sustitución de importaciones sacrificó el ferrocarril en aras del automóvil y el desarrollo de su correspondiente infraestructura. Las industrias del petróleo, del automóvil y de la construcción promovieron la idea de que el ferrocarril era un modo de transporte obsoleto con tendencia a desaparecer y que difícilmente podría satisfacer las nuevas demandas de distribución de la industria ligera. Como esta idea permeó en la política nacional de transporte, la inversión se empezó a orientar más a la construcción de caminos que de vías férreas y la construcción de los ejes troncales carreteros se realizó en forma paralela a los ferroviarios.

Este hecho es sumamente importante porque evidencia que el gobierno mexicano careció de una política territorial claramente definida. Por ello perdió la oportunidad de construir la red carretera como alimentadora del ferrocarril, eliminando la posibilidad de contar con una red complementaria, en vez de excluyente, lo que permitiría tener una conectividad de ciudades y regiones más extensa que la actual. La red carretera construida de esta manera se caracterizó por repetir y, por tanto, re-

[1] En el capítulo 1 de este libro se menciona la existencia de 367 ciudades definidas como aquellas localidades de más de 15 000 habitantes, por lo que las 550 mencionadas en el presente capítulo corresponden a las que presenta el censo directamente, sin hacer los ajustes que se requieren para las delimitaciones de las 57 zonas metropolitanas en 2005, entre otros.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

forzar el patrón espacial que ya se había definido con la red ferroviaria (mapa 7.2), es decir:

- Se repite la estructura radial y concéntrica que favorece la jerarquía de la ciudad de México y de contadas ciudades de segundo y tercer orden (Guadalajara, Monterrey, Aguascalientes y Mérida, por ejemplo).
- Continúan predominando los ejes longitudinales desde la capital hacia la frontera norte; se acentúa la debilidad de los vínculos hacia el sur y sureste, y siguen faltando los ejes transversales.
- Se mantiene el aislamiento en que quedaron desde principios del siglo pasado las localidades de los territorios periféricos, representados por montañas, desiertos, selvas, costas y fronteras.

La supremacía de la red carretera sobre la ferroviaria se fue manifestando lentamente al principio, pero después se acentúo más rápidamente (gráfica 7.1): sólo hasta 1952 se iguala su extensión (y a mediados de los sesenta lo hace el tonelaje desplazado), mientras que para 1960 se tienen dos kilometros de carreteras por uno de vía férrea; en 1970 la relación es de 3 a 1 y, en 2005, considerando todo tipo de caminos, es de 13.3 a 1 y de 4.6 a 1, considerando sólo los caminos pavimentados. De esta manera, hasta finales de los años sesenta la construcción de los grandes ejes troncales carreteros no haría sino reforzar el sistema urbano definido por el ferrocarril, con la incorporación de nuevas y numerosas localidades que empezaron a beneficiarse con la flexibilidad de los servicios del autotransporte, que podían ofrecerse a lo largo de las carreteras sin la exigencia de las terminales, como en el caso del ferrocarril. Recuérdese que la red carretera creció más de tres veces entre 1950 y 1970, al pasar de 21 422 a 73 837 kilómetros.

El primer inventario de carreteras realizado en México en 1972 reveló, sin embargo, los efectos territoriales de la política aplicada en materia de obra pública: 33 000 comunidades de más de 150 habitantes estaban incomunicadas en 1970, mientras que, para 1973, de las 2 377 cabeceras municipales 33% carecía de vialidad terrestre permanente (SOP, 1976: 36). Para modificar este notable desequilibrio geográfico en infraestructura vial, la política caminera a seguir se planteó dos objetivos urgentes.

El primero consistía en terminar la red troncal, lo que incluía la construcción de la carretera transpeninsular de Baja California, concluir la costera del Pacífico, la fronteriza del norte y del sur (que hasta la fecha no

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

existen), los ejes transversales que comunicarían a Chihuahua y Durango con Sonora y Sinaloa, además de los que ligarían, en el extremo sureste del país, los ejes carreteros del Golfo y del Pacífico.

El segundo objetivo consistía en abatir el aislamiento geográfico en que se encontraban miles de pequeñas comunidades mediante la construcción de los llamados caminos de mano de obra (CMO), con los que se pretendió mejorar la accesibilidad del medio rural y disminuir los desequilibrios regionales indicados en el inventario de 1972.

Para cumplir con estos dos objetivos se emprendió un acelerado proceso de construcción de caminos, que permitió triplicar nuevamente la extensión carretera, pero ahora en sólo 10 años: de los 73 837 km de 1970 se pasó a 212 626 en 1980. En esta década se registraron cambios estructurales en la red carretera, siguiendo los efectos de dos programas macroeconómicos: el desarrollo del turismo transnacional y el auge petrolero de México. Estos programas influyeron en toda la estructura vial, particularmente en las redes de comunicación costeras y el tipo de localidades que se conectarían al sistema urbano regional y nacional.

De esta época data la construcción de los ejes transversales de mayor importancia: el de Mazatlán-Matamoros, pasando por Durango, Torreón, Monterrey y Reynosa; el que va desde Tampico hasta las costas del estado de Jalisco, cruzando Ciudad Valles, San Luis Potosí, Aguascalientes y Guadalajara, y el de Coatzacoalcos-Salina Cruz. Este último es de gran incidencia en la red carretera del Golfo, al promover el acondicionamiento del Puerto de Pajaritos (principal encalve nacional para la exportación de hidrocarburos) y la inauguración de los complejos petroquímicos de La Cangrejera, Morelos y La Venta, impulsando el crecimiento de las localidades en toda la cuenca del Coatzacoalcos y su *hinterland* más próximo. Esta zona registró en esa década uno de los procesos más acelerados de crecimiento demográfico e industrial en el país, proceso que estimuló simultáneamente la densificación de su red de comunicaciones y transportes y el desarrollo de numerosas localidades.

Al concluirse la carretera transpeninsular de Baja California y los tramos que faltaban de la costera del Pacífico, se contó con la infraestructura vial que exigían las empresas turísticas transnacionales para el desarrollo de importantes centros turísticos, como La Paz, Los Cabos, Mazatlán, Puerto Vallarta, Manzanillo, Zihuatanejo, Acapulco, Huatulco y Puerto Escondido. En la costa del Golfo los cambios más significativos provocados por el turismo transnacional se registraron en la Península de Yucatán: Cancún y su

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

área de influencia (que incluye caminos hacia zonas arqueológicas y principales playas) es el principal ejemplo. Además se construyeron los primeros caminos de cuota y libramientos urbanos.

Con respecto al programa de caminos de mano de obra, el estudio que realizó Guadalupe Ramírez (1981) permite apreciar que del 100% de la red carretera, 37% correspondía a los llamados CMO; que la longitud promedio de 46% de éstos no rebasaba los 6 km de longitud y que la mayoría se articulaba a los principales ejes carreteros y sólo en contadas ocasiones a otras comunidades rurales. Por estas características, los CMO no pudieron conformar una red que facilitara la intercomunicación y el intercambio de pasajeros y mercancías en el medio rural. Incluso se puede apreciar que casi no se construyeron en zonas montañosas, de selva o desérticas, donde se encontraban las localidades rurales dispersas. Por lo tanto, el objetivo de abatir el aislamiento geográfico en el medio rural y promover el desarrollo regional no alcanzó el éxito esperado.

En consecuencia, y esto es de gran relevancia para el desarrollo del sistema urbano nacional, la mayoría de estos caminos funcionaron más como vías de extracción (de recursos y de miles de personas que migraron) que de integración territorial y facilitaron el éxodo rural de los años setenta y la concentración de la población en las ciudades que se articulaban paulatinamente a la red carretera troncal.

Actualmente, las carreteras pavimentadas conectan las 550 localidades del sistema urbano nacional, donde se ubican 64.8 millones de habitantes distribuidos de la siguiente manera por tamaño de localidad: 11 ciudades grandes con 23% de la población urbana, 112 localidades medias con 55% de los habitantes y 427 localidades pequeñas donde vive 22% de la población urbana de México (mapa 7.2).

Modelo de apertura comercial, autopistas y consolidación metropolitana

El discurso político referente al sistema de transporte hasta antes de la crisis de 1982 magnificaba la obra pública construida y promulgaba que los distintos modos de desplazamiento en operación satisfacían adecuadamente las necesidades de transporte internas e internacionales. El proceso de apertura comercial, en general, y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en particular, demostraron que esto no era del

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

todo cierto. Las crisis de 1982, 1986 y 1995 impidieron que México siguiera construyendo más caminos, además de poder dar el mantenimiento adecuado a los existentes. En consecuencia, la red carretera construida hasta entonces resultó insuficiente para competir en el comercio mundial e incluso para satisfacer adecuadamente las necesidades internas. Según fuentes oficiales, al inicio de los noventa sólo 10% de la red federal se encontraba en buen estado, otro 30% tenía una situación regular, mientras que el restante 60% estaba en pésimas condiciones, lo cual implicaba altos costos de operación y elevados niveles de inseguridad. La infraestructura de los otros modos de transporte también se caracterizaba por no cumplir con estándares de calidad internacionales.

México se incorporaba al esquema de globalización neoliberal mediante un conjunto de tratados comerciales, pero para ser competitivo tenía que cumplir con una condición básica: modernizar y ampliar sus sistemas de transporte y telecomunicaciones para garantizar la adecuada circulación de pasajeros y mercancías a escala nacional y mundial. En esta coyuntura, el gobierno mexicano revalorizó el estratégico papel del sector, como quedó plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, y los Programas Nacionales para la Modernización de la Infraestructura y de los Servicios de Transporte (SCT, 1990a y 1990b). Estos documentos delinearon las condiciones necesarias para promover desde finales de los años ochenta un profundo cambio jurídico, administrativo y operativo, que repercutiera significativamente en todo el sistema nacional de transporte, de acuerdo con los siguientes lineamientos:

- La desregulación de los distintos servicios de transporte con el fin de reducir costos de operación, favorecer la competencia y estimular la competitividad de los transportistas nacionales hasta alcanzar estándares mundiales.
- Las facilidades creadas para ampliar y facilitar la participación del capital privado nacional e internacional, incluso modificando la Constitución para permitir su participación en áreas antes destinadas exclusivamente a mexicanos (servicios aéreos, ferroviarios y en materia de telecomunicaciones).
- La promoción de un amplio proceso de privatización, que se inició desde mediados de los ochenta y que se ha acentuado paulatinamente, tanto en la esfera de la infraestructura como de los servicios, facilitando la participación de la empresa privada del país y otras naciones.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

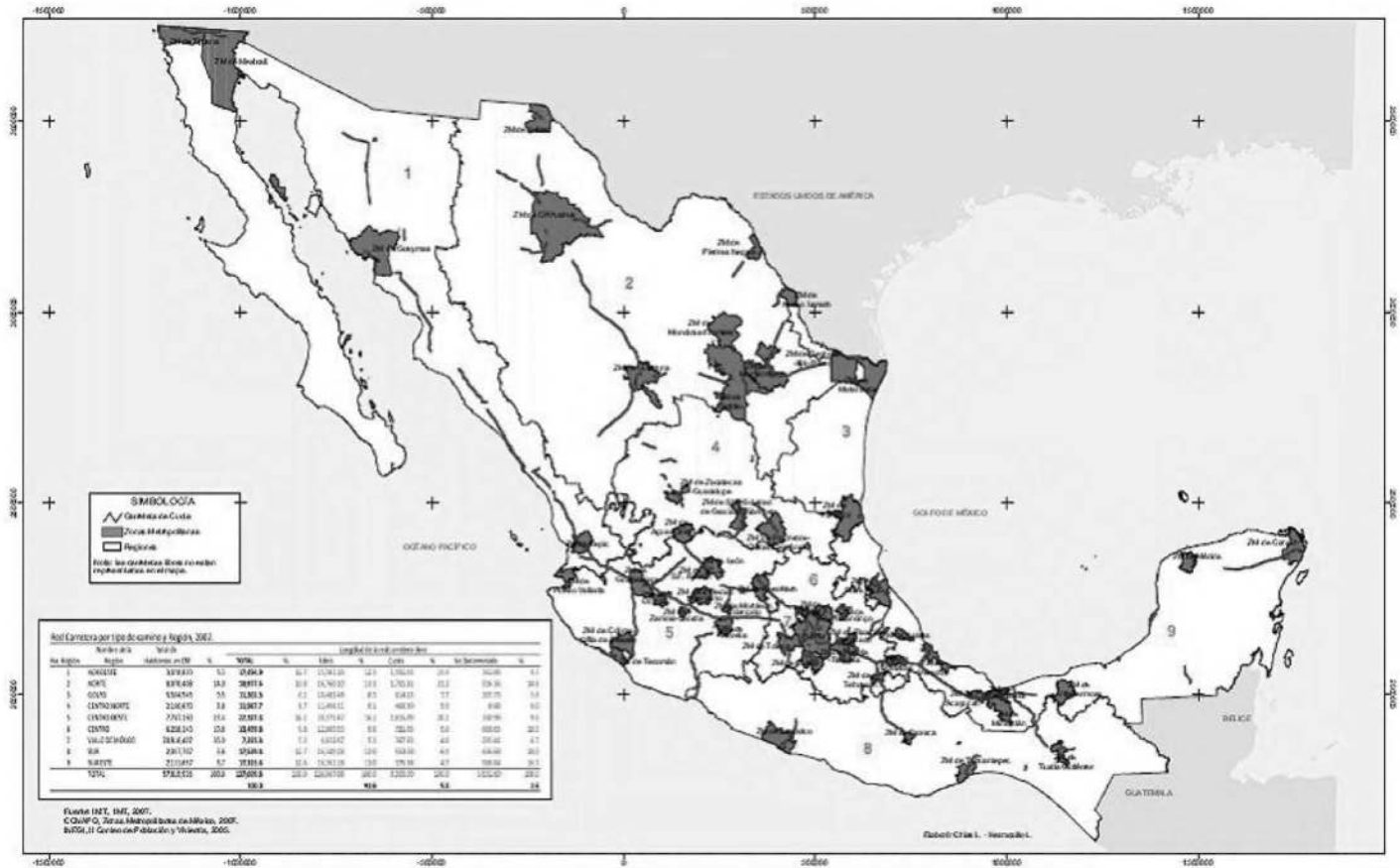
Como resultado de estas acciones, en muy poco tiempo se construyeron más de 40 autopistas concesionadas, se privatizaron las dos aerolíneas troncales, se formaron las Administraciones Portuarias Integrales (API) en cerca de 60 puertos, se dividió y privatizó a los ferrocarriles en cuatro regiones y en igual número a la infraestructura aeroportuaria. Sólo faltó privatizar el Aeropuerto Internacional de la ciudad de México, licitación que se ha retrasado por los problemas inherentes a una posible nueva localización. Estas acciones están provocando cambios inéditos y estructurales, no sólo en nuestro sistema de transporte, sino en todo el esquema social y productivo del país, los cuales están poco estudiados. En lo que sigue de este apartado nos referiremos a la cuestión de la articulación del sistema urbano nacional por carretera, sobre todo por las relativamente nuevas autopistas.

En 1980, México sólo tenía 927 km de autopistas, pero al firmarse el TLCAN se inició un ambicioso programa para construir más. El Plan Nacional de Autopistas (PNA), que se desarrolló durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, tenía como propósito dotar a México de infraestructura de primer mundo. En sólo seis años se construyeron cinco veces más autopistas que durante los 50 años anteriores, pero existen elementos para afirmar que los resultados no fueron los que se esperaban. El programa representó altos costos sociales y económicos, pues consumió la mayor parte del presupuesto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes entre 1988 y 1994, además de tener altos costos de peaje para la población (de hecho, México sigue registrando algunas de las tarifas más caras del mundo por kilómetro recorrido). Adicionalmente, el sistema de concesiones a empresas privadas fracasó y el gobierno tuvo que efectuar su rescate financiero en más de la mitad de dichas autopistas.

La red nacional de carreteras —cuya longitud a fines de 1994 era de 247 775 kilómetros— se consideraba todavía insuficiente para atender tanto las necesidades internas como el crecimiento previsto del comercio exterior. El país seguía registrando bajas densidades viales a pesar de las millonarias cifras invertidas en el PNA; la longitud total de la red carretera sólo creció 5% y, aunque el PNA rebasó en 50% sus metas programadas, los 6 294 kilómetros de autopistas concesionadas que se tenían en 2004 apenas representaron 2.5% de la red total.

Otro aspecto a resaltar es la forma como se licitaron estas autopistas. En su diseño no se contempló la construcción de al menos un eje troncal de altas especificaciones que estructurara el resto de la red y garantizara los flujos continuos desde la frontera norte hasta la frontera sur. En el mapa 7.3

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Mapa 7.3. Carreteras de cuota y zonas metropolitanas de México.
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapa7.3.jpg*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

se puede advertir con claridad que las autopistas parecen más bien una serie de parches, pues ni siquiera se terminó de construir la autopista de la ciudad de México a Nuevo Laredo, conocida como la carretera del TLCAN. Por su estructura, estos caminos no podían garantizar, como se requería por la inserción de México en la globalización y el comercio sin fronteras, los flujos continuos que demandan las empresas trasnacionales para efectuar las transferencias internacionales de los componentes del proceso de producción fragmentado en un numero significativo de países.

También es necesario insistir en que la ubicación de las autopistas en México está repitiendo la misma estructura de la red ferroviaria y de la red carretera: persiste la organización radial y concéntrica con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México como el principal nodo. Este esquema se repite en cada estado y se reproduce en casi todas las zonas metropolitanas del país, por lo que podemos afirmar que las autopistas fomentan el acelerado proceso de metropolización que se registra en las últimas décadas. El mapa 7.3 permite ver cómo las autopistas están respondiendo a las interacciones de mayor intensidad registradas en las correspondientes áreas de influencia de las zonas metropolitanas mexicanas.

Destaca la red de la región Valle de México, Centro y Centro-Oeste, que permite las intensas interacciones registradas en la denominada megalópolis de la ciudad de México. En menor escala se tiene al corredor del Pacífico norte en la región Noroeste. En la región Norte se puede mencionar el corredor que casi comunica de manera ininterrumpida las zonas metropolitanas de Ciudad Juárez, Chihuahua y La Laguna, o la red radioconcéntrica que se está formando en el área de influencia de la Zona Metropolitana de Monterrey, hacia Saltillo, Nuevo Laredo y Matamoros. Nuevamente, las regiones Sur y Sureste parecen rezagarse en este tipo de caminos. Las autopistas no conforman ejes transversales y las costas tendrán que esperar para contar con vías de rápida circulación (excepto la del Pacífico norte). La costa del Golfo parece tener mayor atención y accesibilidad con este tipo de caminos que el litoral del Pacífico (en su parte centro y sur) y todavía son contados los puertos que cuentan con autopistas para su rápida conexión con el interior.

Las autoridades correspondientes han reconocido que las necesidades reales de México en materia de carreteras de altas especificaciones rebasan los 12 000 kilómetros. Llegar a esa meta parece sumamente difícil por el complicado entorno económico mundial y nacional que se registra desde 1995 y que seguramente se acentuará con el derrumbe financiero que estalló en Estados Unidos en agosto de 2008.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Para relanzar el programa de construcción se están implementando nuevos esquemas financieros que habrá que ver si prosperan en la actual coyuntura de crisis económica. Sea como fuere, la actual red de autopistas ya desempeña una función significativa para los enlaces de mediano y largo recorridos y, por tanto, para la articulación de las principales ciudades de México.

TRAMA CARRETERA Y DESIGUALDADES ESPACIALES

La política del sector transporte en México ha privilegiado a los vehículos automotores y las carreteras desde hace más de 80 años, a pesar de lo cual la red carretera nacional sigue sin cumplir con las expectativas del sector público, privado y social del país. Los siguientes datos evidencian esta situación:

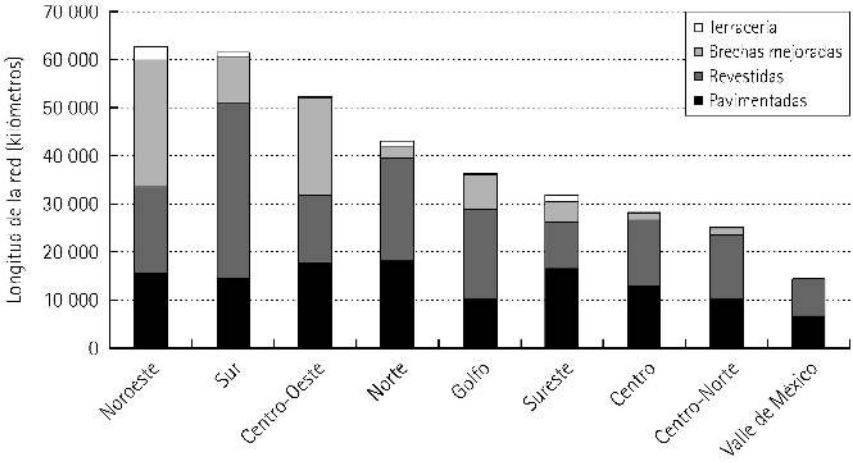
- No se ha vuelto a tener un programa de construcción de caminos tan intenso como el realizado entre 1970 y 1975, cuando la extensión de la red aumentó a una tasa de crecimiento medio anual (TCMA) de 21.1%, la más alta hasta la fecha. La crisis de los años ochenta prácticamente paralizó la construcción de caminos en México, cuando en esa década la TCMA fue de 1.3%. En el periodo de 1990 a 1995 se registró una TCMA de 5%, pero la extensión de la red nacional apenas se incrementó 2.5% y, en los últimos 12 años, las reducidas inversiones en el sector explican que las TCMA de la red no hayan rebasado el 1.6 por ciento.
- Únicamente 35% de la red carretera está pavimentada (sólo 9% es de cuatro carriles), por lo que la mayor parte (44%) corresponde al tipo de camino denominado revestido, además de que las brechas y terracerías aún tienen una participación importante (21%). Estas características por supuesto no se distribuyen de manera homogénea en toda la trama. La gráfica 7.2 muestra que sólo algunos estados, entre ellos los menos extensos, cuentan con una red mayoritariamente pavimentada (por ejemplo, el Distrito Federal, Morelos y Tlaxcala). También se advierten desigualdades en la política carretera aplicada, pues mientras Nuevo León tiene 60% de su red pavimentada y 40% en caminos revestidos, Jalisco sólo tiene 23% pavimentados, 19% revestidos y el restante 58% son de terracería. Estas desigualdades en la calidad de la superficie de rodamiento de los caminos afecta de manera diferencial las operaciones logísticas de comunicación entre las zonas urbanas y metropolitanas de cada entidad, así como sus vínculos con el resto del país.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

• La situación física en que se encontraban los 48 475 km de la red federal de carreteras en 2007 no es muy halagüeña: sólo 25% estaba en buenas condiciones, 35% en regulares y 40% en malas condiciones, situación que afectaba considerablemente los tiempos, costos y seguridad de las operaciones del autotransporte de pasajeros y carga.

• La densidad vial (DV = longitud de caminos por cada km^2 de territorio) en México es relativamente baja: en 2005 fue de apenas 179 metros por kilómetro cuadrado (m/km^2) al incluir todos los tipos de caminos (355 796 km), pero considerando únicamente los 122 678 km pavimentados la DV fue sólo de 62 m/km^2. Como marco de referencia, en 2000 México tenía 0.14 km/km^2 de territorio, mientras que Japón tenía 3, Alemania 1.8, Reino Unido 1.6, Francia 1.6 y Estados Unidos 0.6. Incluso, se ha dicho que para satisfacer adecuadamente nuestras necesidades viales requerimos alrededor de 0.5 km/km^2 de caminos, magnitud de la que se está todavía muy lejos.

• En términos regionales también se aprecian notables diferencias, como se desprende de la gráfica 7.3. La región mejor dotada en infraestructura



Nota: los estados que componen las regiones se presentan a continuación. Noroeste: Sonora, Sinaloa, Baja California, Baja California Sur y Nayarit; Sur: Chiapas, Oaxaca y Guerrero; Centro-Oeste: Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Colima; Norte: Chihuahua, Durango, Coahuila y Nuevo León; Golfo: Veracruz y Tamaulipas; Sureste: Yucatán, Tabasco, Campeche y Quintana Roo; Centro: Puebla, Hidalgo, Querétaro, Morelos y Tlaxcala; Centro-Norte: San Luis Potosí, Zacatecas y Aguascalientes; Valle de México: Distrito Federal y Estado de México.
Fuente: IMT, 2004.

Gráfica 7.3. Longitud de la red por regiones y tipo de superficie, 2005.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

carretera parece ser la Noroeste con 17% del total y, en segundo lugar, la Sur (situación que sorprende y cuya posible explicación sería la intensa construcción de caminos que se realizó en años recientes para controlar el conflicto armado chiapaneco). La Sur, sin embargo, parece estar en mejor situación al tener menor proporción de brechas y terracerías que la región Noroeste. En el tercer sitio se ubica la Centro-Oeste y, como puede advertirse, en el último lugar la región Valle de México. Por supuesto que esto se desprende de su pequeño tamaño en relación con las restantes, aunque seguramente en términos relativos a su superficie estaría en los mejores lugares.

• Otra interpretación de la distribución de las vialidades terrestres regionales se desprende del cuadro 7.1: el norte de México (regiones Noroeste, Norte y Centro-Norte) concentra 58% de la superficie nacional, absorbe 24.8% de la población mexicana, 49% de la trama ferroviaria y 37% de la red carretera; la parte central del país, considerando las regiones Centro-Oeste, Centro y Valle de México, con sólo 14% de la superficie nacional, alberga a 49.3% de la población y cuenta para su comunicación con 31% de la vías férreas y 26.7% de la red carretera; el sur del país (regiones Sur y

Cuadro 7.1. México: desigualdades en infraestructura vial terrestre según regiones, 2005
(porcentajes)

Variables	*Superficie*	*Vías férreas*	*Carreteras*	*Población*
Total[1]	**1 966 383**	**26 666**	**355 796**	**103 260**
Noroeste	21.1	14.4	17.6	9.0
Norte	29.6	26.7	12.1	11.1
Centro-Norte	7.3	8.0	7.1	4.7
Subtotal	**58.0**	**49.0**	**36.8**	**24.8**
Centro-Oeste	9.0	13.8	14.7	15.7
Centro	3.8	11.3	7.9	11.6
Valle de México	1.2	5.8	4.1	22.0
Subtotal	**14.0**	**30.9**	**26.7**	**49.3**
Sur	11.9	4.8	17.3	10.6
Sureste	8.5	5.0	8.9	5.5
Subtotal	**20.3**	**9.8**	**26.2**	**16.1**
Golfo	7.7	10.3	10.2	9.8

[1] Superficie en kilómetros cuadrados; vías férreas y carreteras en kilómetros; población en miles. Los estados que conforman las regiones pueden verse en la figura 7.3.
Fuentes: IVT, 2004; INEGI, II Conteo de Población y Vivienda, 2005.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Sureste), con 20% de la superficie nacional y 16.1% de la población, representa 9.8% de las vías férreas y 26% de las carreteras, por lo que relativamente no está mal situado, como se vio en el punto anterior. En términos relativos, por ende, puede decirse que las macrorregiones más beneficiadas han sido el centro y el sur del país, mientras queda aparentemente rezagado el norte debido a sus extensas zonas desérticas y despobladas. Sin embargo, estas observaciones deben tomarse con las precauciones del caso por el efecto de los diferentes tamaños de territorio y población.

ACCESIBILIDAD Y CONECTIVIDAD DEL SISTEMA DE CIUDADES

Por accesibilidad se entiende el potencial de oportunidades para la interacción entre un grupo de localidades o territorios, cualidad que permite conocer cuáles localidades y espacios tienen mayor facilidad para relacionarse e interactuar con otros y cuáles presentan deficiencias y están más aislados.

Tiempos de recorrido de las ciudades con respecto al Sistema Urbano Principal

Con base en la anterior definición, se analiza la accesibilidad del Sistema Urbano Nacional (SUN), integrado por 347 localidades de más de 15 000 habitantes, ubicadas en 544 municipios, incluidas ciudades o zonas metropolitanas. El SUN (Sedesol, 2000) se divide en:

a] El Sistema Urbano Principal (SUP), conformado por 118 localidades de más de 50 000 habitantes, de las cuales 37 son zonas metropolitanas que abarcan 252 municipios y 81 son ciudades ubicadas en otros tantos municipios.

b] El Sistema Urbano Complementario (SUC), que integra 229 localidades distribuidas en 211 municipios.

El objetivo es conocer la capacidad para relacionarse entre las ciudades del país y sus territorios, considerando como las primeras aquellas que tienen más de 15 000 habitantes y utilizando exclusivamente las carreteras pavimentadas. Esto permite conocer cuáles ciudades y espacios están mejor dotados en infraestructura de transportes y, por el contrario, cuáles presentan un déficit. Con este fin se calculó el índice denominado "tiempo medio de recorrido"

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

(TMR) cuya expresión matemática es: $TMR = \sum_{tij} / N$, donde *tij* es el tiempo de desplazamiento desde una localidad *i* a cada una de las ciudades *j* que forman el sistema urbano nacional y N es el número de ciudades de dicho sistema.

El análisis de accesibilidad se realizó considerando dos fuentes básicas de información: la referente al conjunto de ciudades del sistema urbano nacional y la red de carreteras nacionales. El análisis de accesibilidad se realizó con el programa ArcView 3.2 según la extensión para el análisis de redes (Network Analyst), al que se incorporó la información anterior.

La información sobre el número de habitantes referente a las ciudades del sistema urbano nacional se obtuvo del Censo General de Población y Vivienda del año 2000. A partir de esta información se generaron dos bases cartográficas de puntos. En el caso de las ciudades que abarcan 512 localidades, se descartaron cinco que no están conectadas a la red de carreteras pavimentadas. En la cartografía del sistema urbano nacional se representaron las 113 ciudades que forman el conjunto del SUP. La red de carreteras utilizada, o capa de líneas, se obtuvo a partir del *Inventario Nacional de Infraestructura de Transporte 1997*, actualizado a 2004, del Instituto Mexicano del Transporte. La red contiene más de 32 000 arcos de carreteras pavimentadas, cada uno de ellos con información referente al tipo de vía, número de carriles y velocidad promedio de recorrido.[2] Con las velocidades promedio y la longitud de los arcos se calcularon los tiempos de desplazamientos en cada uno de ellos (costos de desplazamiento o impedancia de viaje). En el cuadro 7.2 se presentan los datos utilizados referentes a tipos de vía y velocidades promedio.

Para obtener el TMR se calculó con el sistema de información geográfica (SIG) el tiempo de desplazamiento por el camino más corto entre una ciudad particular y cada una de las restantes que forman el Sistema Urbano Principal. En total se obtuvo una matriz de tiempos con casi 58 000 relaciones. A partir de esta matriz, mediante el procesamiento de la base de datos se calcularon los indicadores de accesibilidad para las 507 localidades urbanas analizadas. A la hora de considerar las relaciones locales (tiempos de desplazamientos dentro de una misma ciudad), se estimó en 40 minutos en los casos de la ciudad de México y Guadalajara, en 30 minutos para Monterrey y en 20 minutos para el resto de ciudades del sistema urbano principal. Finalmente, los datos de accesibilidad se representaron en

[2] En la terminología de la ingeniería de transporte, se define como "arco del sistema de carreteras" a los tramos individuales entre dos localidades. Los 32 000 arcos constituyen el total de conexiones entre pares de ciudades.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 7.2. Tipo de carreteras y velocidad promedio

Tipo de vía	*Número de arcos*	*Longitud (km)*	*Velocidad (km/hora)*
Carretera federal cuota (pav.) 4 carriles	223	936.50	100
Carretera federal cuota (pav.) 2 carriles	84	306.09	95
Carretera federal libre (pav.) 4 carriles	1 660	3 401.97	95
Carretera federal libre (pav.) 2 carriles	12 474	39 045.19	90
Carreteras concesionadas	1 059	3 830.22	100
Carretera estatal concesionada (pav.)	59	101.24	100
Carretera estatal cuota (pav.) 4 carriles	172	675.92	100
Carretera estatal cuota (pav.) 2 carriles	6	77.08	95
Carretera estatal libre (pav.) 4 carriles	652	1 113.92	95
Carretera estatal libre (pav.) 2 carriles	18 401	43 044.70	90
Carretera estatal libre (pav.) 1 carril	13	11.77	60
Carreteras municipales (pav.) 2 carriles	21	39.57	80
Caminos rurales (pav.) 2 carriles	310	620.12	75
Paso por ciudad	165	374.05	30
Zona urbana D.F.	132	143.76	40

Fuente: IMT, 1997.

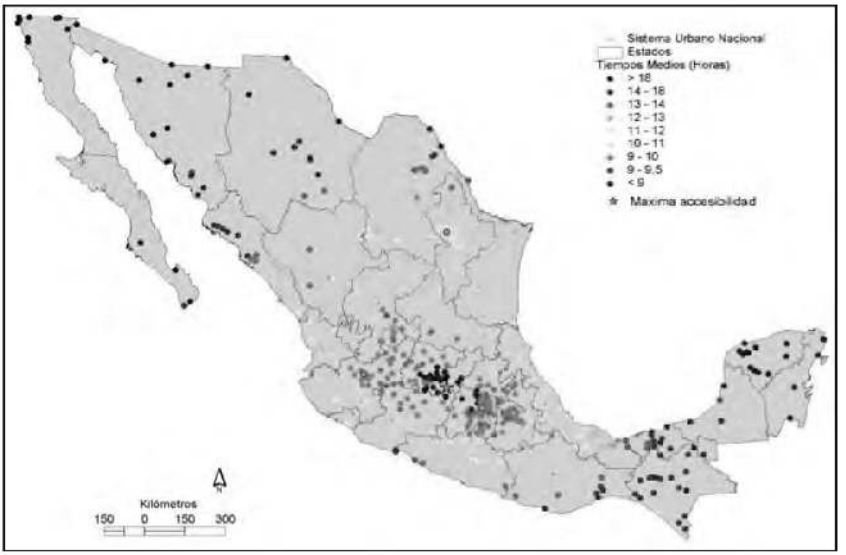
mapas de puntos (mapa 7.4) y mediante isócronas o áreas de igual tiempo de recorrido (mapa 7.5), que se trazaron interpolando los datos de las localidades al resto del territorio nacional.

El tiempo medio (TM) refleja la situación de accesibilidad en función únicamente de la relación entre las localidades y el Sistema Urbano Nacional, según su posición geográfica y el servicio de la red de carreteras. De esta forma se valora la proximidad a las principales ciudades del país.

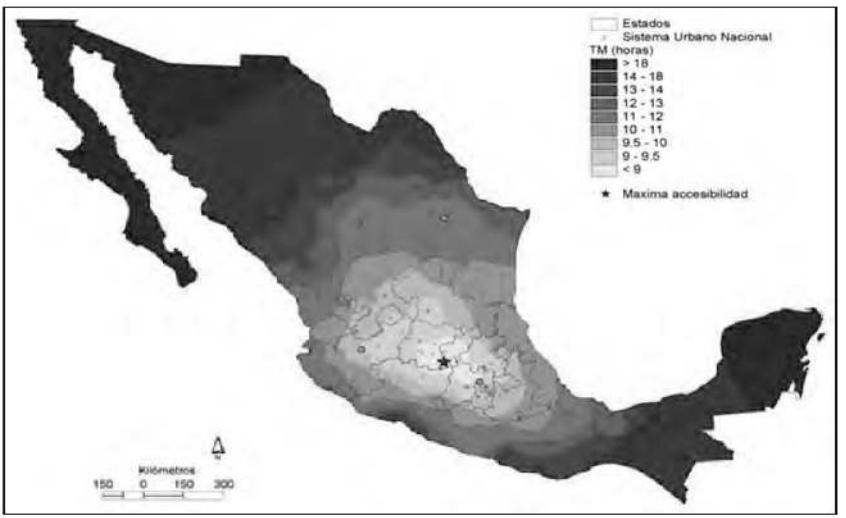
El análisis de TMR muestra que algo más de 20% de las ciudades del país, que concentran 18% de la población urbana, presentan niveles muy bajos de accesibilidad al Sistema Urbano Principal, con tiempos por encima de las 14 horas (cuadro 7.3). Por el contrario, hasta 226 localidades (44.5%), en las que reside algo más de 54.4% de la población, tienen un nivel de accesibilidad alto con lapsos de entre 8 y 10 horas de TMR al conjunto de las ciudades principales.

La zona de alta accesibilidad (mapas 7.4 y 7.5) se centra en localidades como Querétaro o Celaya, en el corredor de la carretera ciudad de México-Irapuato, como también en la carretera ciudad de México-Guadalajara, en localidades menores como Atlacomulco y Maravatío, extendiéndose a lo largo de estos corredores desde la zona norte del Estado de México hacia los estados de Querétaro, Guanajuato y el norte de Michoacán. Desde este espa-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Mapa 7.4. Sistema urbano nacional según tiempos medios de recorrido.
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapa7.4.jpg*>.



Mapa 7.5. Isócronas según tiempos medios de recorrido
de las ciudades al sistema urbano principal.
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapa7.5.jpg*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 7.3. Tiempo medio de recorrido de las localidades urbanas al Sistema Urbano Principal, según intervalos de tiempo

Horas	*Localidades*	*Porcentaje*	*Población*	*Porcentaje*
8	33	6.51	3 489 961	5.93
9	193	38.07	28 542 704	48.52
10	74	14.60	4 299 008	7.31
11	53	10.45	7 115 624	12.10
13	29	5.72	3 112 758	5.29
13-14	22	4.34	1 517 390	2.58
14-18	61	12.03	4 464 595	7.59
> 18	42	8.28	6 286 684	10.69
Total	**507**	**100.00**	**58 828 724**	**100.00**

Fuente: elaboración propia.

cio, los niveles de accesibilidad alta se expanden por el sureste hacia el Distrito Federal y desde allí por los ejes de la carretera de Puebla hacia el este y, por la carretera de Acapulco, hacia el sur en el estado de Morelos. El propio patrón poblacional del Sistema Urbano Principal no hace sino acentuar las diferencias en materia de accesibilidad, incrementando el peso de toda la zona centro del país (regiones Centro-Oeste, Centro y Valle de México) y especialmente de la ciudad de México, en la articulación territorial del conjunto del país. También se aprecia la accesibilidad que genera la carretera del TLCAN (ciudad de México-Nuevo Laredo), la cual, a pesar de no ser una autopista en toda su extensión, se complementa con carreteras libres de cuatro carriles.

La distribución geográfica de las ciudades, la forma alargada del país y la estructura de la red carretera explican los mejores tiempos registrados para la accesibilidad de las áreas centrales. La accesibilidad es un indicador de las características de servicio y de las diferencias entre los espacios bien y mal servidos. Como se mostró en el primer apartado del capítulo, la trama de carreteras federales tiene una forma principalmente radial, de tal suerte que comunica muy bien la región Centro (especialmente la ciudad de México) con el resto del Sistema Urbano Nacional. Por el contrario, las relaciones transversales entre el resto de las ciudades no son tan buenas y la única vía de cuota transversal en el norte comunica a Torreón con Monterrey.

Los TMR más altos de las ciudades con respecto al SUP los encontramos en los extremos noroccidental y en la península de Yucatán. Así, los estados de Sonora y Baja California, a pesar de la buena conexión con la zona centro por medio del eje costero, tienen tiempos muy altos por la enorme

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

distancia con las principales ciudades de país; incluso la accesibilidad que podría tener el propio eje costero en estados como Sinaloa se reduce por la compleja relación entre estas áreas y el resto de la zona norte, debido a la presencia de los ejes montañosos. En el sur, el eje costero de la carretera concesionada de Veracruz tiene efectos en la accesibilidad de este espacio mucho mayor, permitiendo su mejor capacidad de integración con el SUP. Además, los peores niveles de accesibilidad de esta parte del país se registran en el interior de la península de Yucatán.

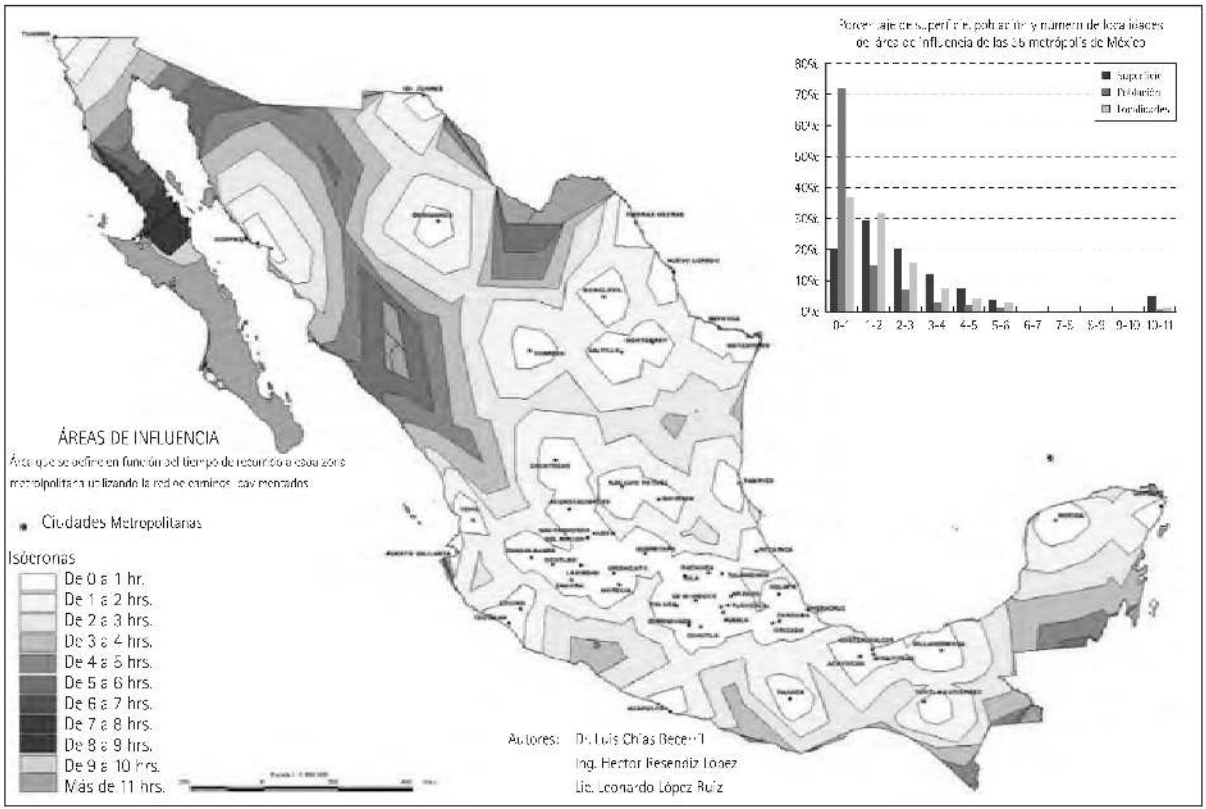
Hay que señalar, finalmente, la baja accesibilidad de los espacios costeros del Pacífico en Michoacán y Guerrero, como Ciudad Lázaro Cárdenas, en relación con la costa atlántica. Por el contrario, Acapulco sí presenta una buena conexión, especialmente con la región del Valle de México (mapas 7.4 y 7.5).

Las zonas metropolitanas: áreas de servicio y flujos vehiculares

La delimitación de las áreas de servicio de las 55 zonas metropolitanas de México se realizó considerando la definición oficial existente (Sedesol, Conapo e INEGI, 2004) y la misma información de carreteras y velocidades utilizada para el indicador de TMR. Por área de servicio se entiende el territorio que queda bajo la influencia de las zonas metropolitanas en rangos de una hora de desplazamiento utilizando las carreteras pavimentadas (mapa 7.6). El mapa correspondiente es muy ilustrativo de las estructuras metropolitanas que se están conformando en el país: la gran megalópolis de la ciudad de México que se delimita en la envolvente o isócrona de una hora; la conexión de las zonas metropolitanas que se ésta conformando en el rango de las dos horas alrededor de la de Monterrey; las zonas metropolitanas tipo islas (Tijuana, Guaymas, Oaxaca, Tuxtla, Mérida y Cancún), y las que están incrementando sus interacciones, como Villahermosa y Coatzacoalcos, así como Chihuahua y Ciudad Juárez.

El traslape y la conexión de las áreas de servicio en el rango o isócrona de una hora indican con claridad la alta accesibilidad entre las metrópolis de las regiones Centro-Oeste, Centro y Valle de México. Se puede identificar que la envolvente derivada de la interacción de estas metrópolis (mapa 7.6) y sus correspondientes redes carreteras define con claridad los alcances territoriales de la megalópolis de la ciudad de México, que por el norte llega hasta las metrópolis de Zacatecas y San Luis Potosí, por el sur hasta Cuernavaca y Cuautla,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Mapa 7.6. Áreas de servicios de las 55 metrópolis de México.
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapa7.6.jpg*>.

por el este se extiende hacia el Golfo con Poza Rica, Jalapa y Veracruz, y hacia el oeste llega a Guadalajara, Ocotlán y Zamora. La discontinuidad de la megalópolis se ubica en la isócrona de las dos horas de desplazamiento.

También se aprecia cómo las metrópolis del Valle de México tienen mejor comunicación con el litoral del Golfo, mientras que los puertos del Pacífico requieren mayores tiempos de recorrido. En esta misma situación se encuentra Guadalajara, por ejemplo, que tiene dificultades para comunicarse con las metrópolis costeras (Tepic, Puerto Vallarta, Colima y Tecomán), o San Luis Potosí y Río Verde, en su conexión con Tampico.

Los territorios más alejados del área de influencia de las zonas metropolitanas del país corresponden a las zonas peninsulares (Baja California Sur), zonas montañosas (Sierra Madre Occidental y Sierra Madre del Sur), los territorios desérticos del norte, algunas zonas costeras y las selvas del sur y sureste, así como los espacios fronterizos que tienen muy baja accesibilidad terrestre.

El mapa 7.7, que presenta el tránsito diario promedio anual (TDPA) que se registra en la red carretera federal, permite hacer precisiones con respecto a los alcances de las áreas de influencia o de servicio identificadas para las zonas metropolitanas.

En la región Valle de México las interacciones más fuertes son con la región Centro por el corredor del Bajío, pero se observa una clara discontinuidad en los flujos a partir de Querétaro hacia San Luis Potosí y de León hacia Aguascalientes, lo que podría estar indicando con mayor precisión el alcance de la megalópolis por el norte. En cambio, hacia el este y el sur los flujos son intensos en la dirección de Pachuca y Puebla-Tehuacán, pero después disminuyen hacia las metrópolis de la costa del Golfo. De la misma manera, se aprecian flujos muy intensos con Toluca, a partir de la cual el TDPA baja notablemente.

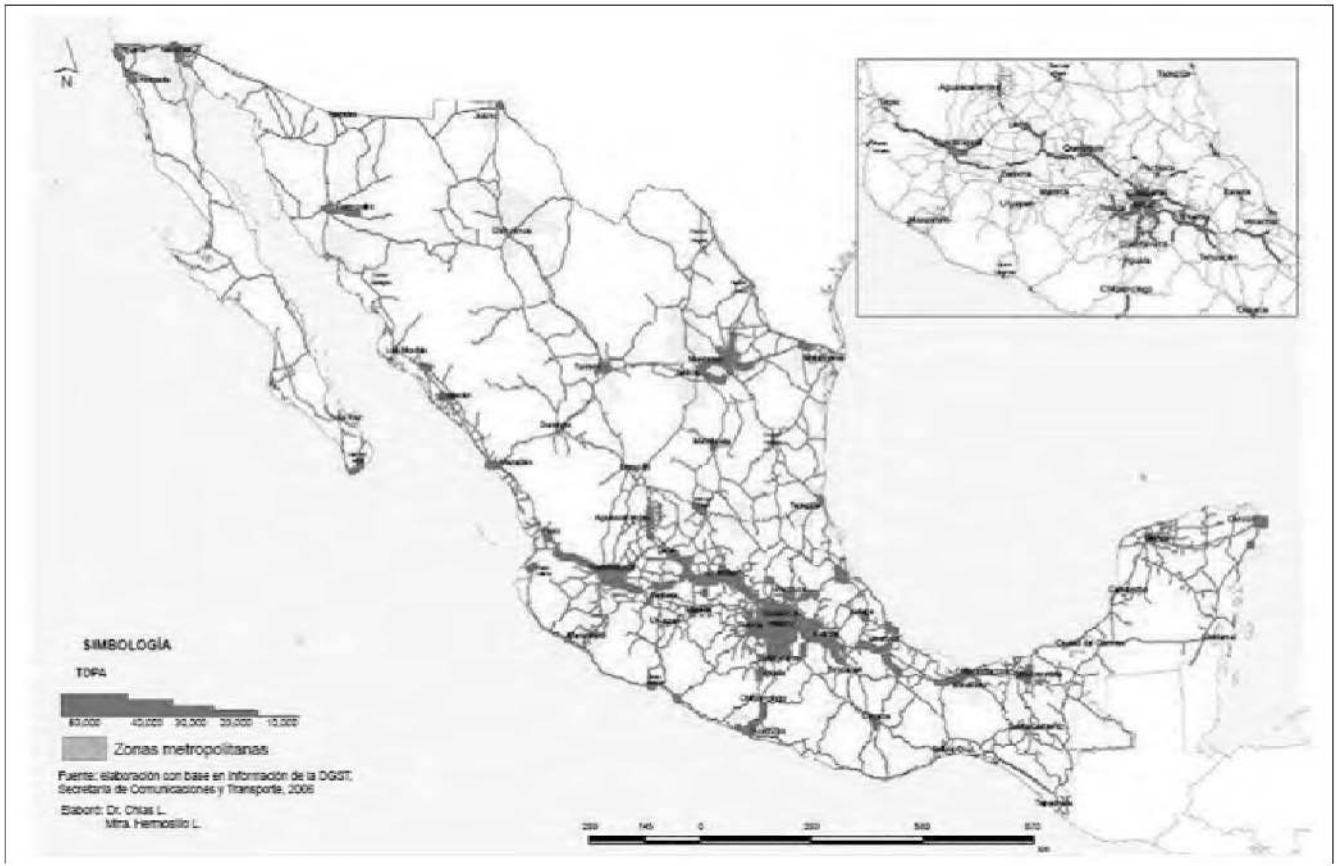
La Zona Metropolitana de Guadalajara registra flujos intensos hasta Tepic y Zamora, y tiende a intensificar sus relaciones con León. Morelia sorprende por registrar flujos relativamente bajos en todas direcciones y quedar relativamente aislada de todas las otras zonas metropolitanas.

El TDPA de la Zona Metropolitana de Monterrey también permite precisar el alcance de sus relaciones, ya que sus flujos son intensos hacia Saltillo y Monclova, pero después los disminuye hacia Nuevo Laredo, Matamoros y, por supuesto, Torreón.

El resto de las metrópolis presenta, en general, flujos intensos en zonas relativamente pequeñas, lo que indica que sus áreas de servicio importantes se circunscriben a relaciones más locales que regionales.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Mapa 7.7. Tránsito diario promedio anual y zonas metropolitanas, 2006.
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapa7.7.jpg*>.

RETOS ACTUALES Y FUTUROS DE LA INFRAESTRUCTURA CARRETERA NACIONAL

El notable rezago que tiene México en materia de infraestructura y la exigencia de alcanzar los estándares de competitividad que exige el acelerado incremento del comercio mundial, y específicamente el TLCAN, hacen indispensable una mejora sustantiva del aparato infraestructural del país. Para enfrentar esta situación, el Ejecutivo federal presentó en julio de 2007 el *Programa Nacional de Infraestructura, 2007-2012* (PNI) (Presidencia de la República, 2007). En este documento, 60% de la inversión programada se destina al transporte con el fin de aumentar la cobertura, calidad y competitividad de este sector estratégico para el desarrollo económico nacional.

La meta para 2030 es que México se ubique dentro del 20% de los países mejor evaluados según el índice de competitividad de la infraestructura que elabora el Foro Económico Mundial, lo que exige tener una visión de largo plazo, programas integrales bien definidos y seleccionar los proyectos estratégicos que permitan alcanzar tal meta. Sin embargo, la factibilidad de este programa dependerá no sólo de tener cierta calidad técnica, sino del avance que se logre en las reformas estructurales y del entrono internacional. Serán determinantes, por ejemplo, los cambios en el precio del petróleo, así como la severidad de la crisis financiera de Estados Unidos y, por supuesto, el grado de avance en la materia de los países con los cuales competimos.

La realización del PNI es indudablemente una medida acertada. Es preocupante, sin embargo, que después del proceso de privatización del sistema de transporte, la creación del Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), del Fondo de Inversión en Infraestructura (FINTRA) y las inversiones millonarias efectuadas en el sector transporte, sobre todo en el sistema carretero, México haya empeorado su posición competitiva en el *ranking* mundial: el reporte global que elabora anualmente el Foro Económico Mundial indica que entre 1996 y 2005 el país bajó de la posición 33 a la 55, mientras que el reporte 2006-2007 lo ubica en el lugar 64 de 125 naciones (Foro Económico Mundial, 2007). En términos sectoriales, México ocupa el lugar 65 en ferrocarriles, 64 en puertos, 55 en aeropuertos, 51 en telecomunicaciones y 49 en carreteras. Respecto de América Latina, se ubica en el séptimo lugar, atrás de Barbados (28), Chile (35), Panamá (46), Jamaica (53), El Salvador (54) y Uruguay (58) y, por sectores, está en el tercer lugar en ferrocarriles, sexto en carre-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

teras, octavo en aeropuertos, noveno en telecomunicaciones y decimoprimero en puertos. Por su parte, el estudio *Infrastructure Competitiveness in Latin-American 2007*, elaborado por la consultora CG/LA Infrastructure, que evalúa este rubro en 23 países latinoamericanos, señala que México se ubicó en la primera posición en infraestructura eléctrica, pero fue sexto en telecomunicaciones, mientras que en transporte y logística cayó del séptimo al noveno lugar.

La pregunta obligada es: ¿por qué paso esto? ¿Acaso el rezago era tal que ha resultado insuficiente lo invertido durante ese periodo? ¿Acaso sólo se invirtió sectorialmente y la infraestructura por sí sola no garantiza el incremento en la competitividad? ¿Será que se invirtió en obras inadecuadas o su construcción no respondía a los requerimientos y estándares internacionales? Estas preguntas exigen indagar con mayor profundidad la cuestión de la pérdida de competitividad del andamiaje infraestructural mexicano, pero el hecho concreto es que en vez de aumentar su eficiencia, como se afirmó que ocurriría al privatizar casi todo el sistema de transporte, la ha disminuido.

En el "sexenio de la infraestructura", como se ha autodenominado el actual gobierno federal (2006-2012), se requiere encontrar nuevos esquemas de inversión en el sector transporte, pero también para la construcción de las obras, con el fin de reducir las desigualdades socioeconómicas y regionales que prevalecen históricamente en México. En ese nuevo esquema se tiene que considerar que México es una nación predominantemente urbanizada, que se caracteriza por la concentración de sus habitantes en 55 zonas metropolitanas, que absorben a más de 50% de la población total y más de 80% de la urbana.

Los problemas más complejos en la actualidad y los que enfrentará el país en el futuro previsible son básicamente urbanos y, de manera más específica, metropolitanos. Todo indica que este proceso se acentuará paulatinamente y que las grandes urbes tendrán que generar empleo para la creciente fuerza de trabajo, así como construir las redes que requieren los servicios básicos de agua, electricidad, telecomunicaciones, salud, educación y transporte. La materialización de todo lo anterior implica el diseño de complejos megaproyectos que requieren cuantiosas inversiones. Las metrópolis también concentran en forma creciente las empresas de servicios y centros comerciales e industriales, a los que les es indispensable disponer de modernas instalaciones y eficientes servicios para la producción, entre los cuales destacan los de transporte, cuya eficiencia es fundamental

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

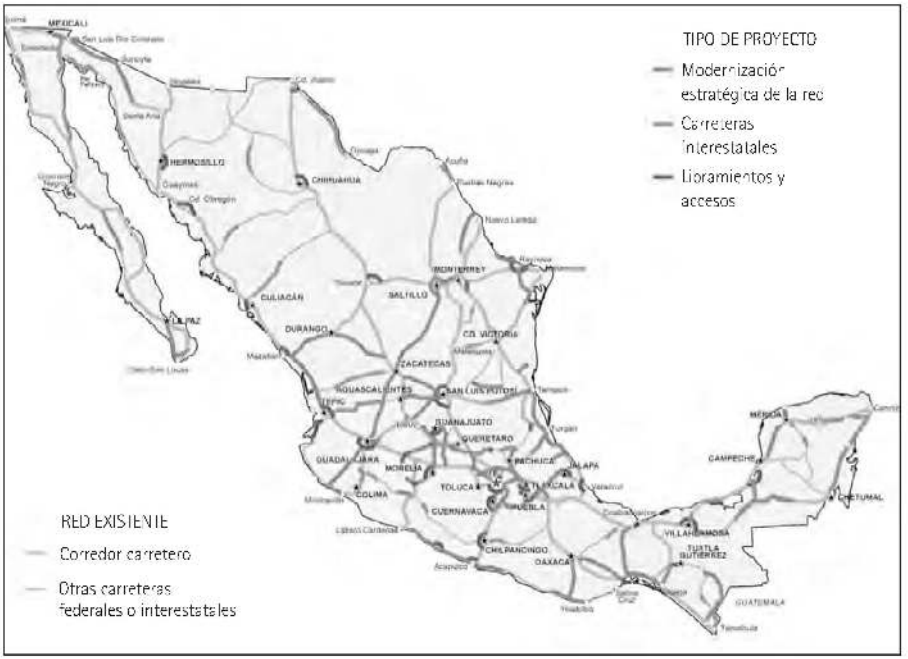
para que las ciudades y sus firmas aspiren a ser internacionalmente competitivas.

La articulación de la jerarquía urbana que adquiere un creciente carácter metropolitano exige, por ende, una visión territorial integral y una planeación que supere los límites jurídico-administrativos y las competencias gubernamentales restringidas, para hacer viable coordinar de manera armónica las acciones de los tres órdenes de gobierno. Se trata de crear una red de comunicaciones y transportes nacional altamente interrelacionada para que responda a las exigencias exógenas que impone la globalización de la economía, además de atender las necesidades nacionales para impulsar el desarrollo y competitividad de empresas y ciudades.

En esta dirección, puede afirmarse que aún son insuficientes los intentos registrados en México para estructurar una política pública de transporte a escala nacional y, específicamente, se han realizado contadas experiencias a fin de diseñar una política nacional para planear el transporte urbano. Además, son muy limitados los ensayos para coordinar esfuerzos regionales en materia de megaproyectos de transporte (por ejemplo, en las reuniones de gobernadores del Golfo y de la frontera norte) y muy débiles los intentos por crear autoridades metropolitanas con carácter ejecutivo. En fin, México carece de un proyecto de país basado en un programa económico y territorial integral de largo plazo, que permita hacer compatibles los intereses de los diferentes agentes que participan en la construcción del espacio nacional, así como financiar las inversiones regionales requeridas. Dentro de tal visión estratégica, la consolidación de todo el andamiaje infraestructural deberá tener como columna vertebral un sistema de transporte y telecomunicaciones moderno y eficaz.

Los retos que enfrenta la articulación del sistema urbano de México se expresan en el problema de la conectividad de las ciudades y las metrópolis. Concretamente se tienen los 100 proyectos estratégicos propuestos en el *Programa Nacional de Infraestructura, 2007-2012*, que incluyen 20 libramientos y accesos, 20 carreteras nuevas, 42 carreteras ampliadas y modernizadas, 15 carreteras interestatales y tres puentes fronterizos, así como ampliar la extensión de la red de caminos rurales y asegurar su mantenimiento (mapa 7.8). Dentro de dicho programa se considera que el centenar de proyectos pueden ser terminados y puestos en servicio durante la administración federal 2006-2012. La información del mapa 7.8 permite apreciar lo siguiente: los 100 proyectos propuestos se alejan del esquema tradicional y repetitivo de la estructura radial concéntrica y

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Mapa 7.8. Programa Nacional de Infraestructura, 2007-2012
Proyectos del Subsector Carretero, 2007-2010.

de los ejes troncales longitudinales; la zona norte no es la más privilegiada; se consideran estratégicas las necesidades estatales y regionales, lo que puede alentar y mejorar los enlaces urbanos y metropolitanos; las obras refuerzan interconexiones transversales a escala regional y nacional; los libramientos permitirán desahogar situaciones de congestionamiento que amenazaban con paralizar la circulación por falta de ejes urbanos y metropolitanos, y el sur y sureste, al igual que costas y fronteras, reciben especial atención. En fin, la construcción y operación del centenar de programas, como se dice en el mismo PNI, podrían transformar la geografía económica nacional.

Específicamente, en el norte de México se modernizarán enlaces que permitirán mejorar la comunicación de la península de Baja California, o bien entre ciudades fronterizas (Mexicali, San Luis Río Colorado, Sonoíta, Ciudad Acuña, Piedras Negras, Reynosa y Matamoros); se modernizarán y construirán caminos interestatales de gran importancia para la co-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

municación transversal entre la región Noroeste y la Norte, así como los numerosos libramientos para las principales urbes y metrópolis de todo el norte. Destaca sobre todo la modernización del gran corredor que va de Monterrey a Manzanillo (vía Saltillo y Zacatecas), lo que facilitará recorridos de mediana y larga distancias entre zonas industriales, de consumo y portuarias.

En la parte central de México predomina la modernización de un gran número de tramos que ya presentaban condiciones de circulación muy malas, pero que además promueven los vínculos al interior y entre las regiones Centro-Oeste, Centro, Valle de México y Golfo. Destaca, por ejemplo, el enlace transversal de costa a costa entre Tepic, Aguascalientes, San Luis Potosí y Tampico. Igualmente, se contempla la modernización de los caminos costeros del Golfo de México entre Tampico, Tuxpan y Poza Rica, así como el del litoral del Pacífico centro y sus enlaces con el interior; por ejemplo, el acceso costero de Tampico y San Luis Potosí o el de Guadalajara hacia Manzanillo. Los libramientos de las principales ciudades brindarán enormes beneficios a la economía y el ambiente de las grandes metrópolis de México.

El sur de México recibe atención especial. La red costera del Pacífico se modernizará desde Lázaro Cárdenas hasta Huatulco, se mejorarán sus enlaces con el interior (destaca el caso Oaxaca-Huatulco) y también se modernizará la carretera del Istmo. Esto último alentará las operaciones portuarias y los programas de transporte que se requieren para mejorar la logística y los costos del transporte multimodal en todo el país. En la misma dirección, se mejorará la comunicación de Tuxtla Gutiérrez con su costa y la frontera, a la vez que se atienden problemas fronterizos importantes en el norte (Ciudad Juárez-Ojinaga) y en el sur (Tapachula en dirección Tuxtla Gutiérrez). Adicionalmente, se programa modernizar casi todo el circuito de la península de Yucatán y la construcción de libramientos de gran importancia para Villahermosa, Coatzacoalcos, Salina Cruz y Campeche.

El PNI es un documento muy ambicioso e importante que incluye la perspectiva urbana, metropolitana y regional de manera más explícita que en programas anteriores. Sin embargo, hay que insistir en que para tener posibilidades reales de elevar la competitividad de las ciudades mexicanas se debe tener una visión más amplia e integral, ya que se ha demostrado que la mera construcción de infraestructura es una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr el desarrollo socioeconómico sustentable.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El reto para México consiste en articular un proyecto estratégico en el que intervengan constructivamente numerosos actores e instituciones para que se pacte el modelo de país deseable en un escenario de 30 años. Para concretarlo se deberá implementar un conjunto de proyectos específicos como los que propone el programa de 100 proyectos carreteros y disponer de los recursos financieros para hacerlos realidad y que el país pueda revertir el dramático deterioro de su competitividad en el contexto de una economía global.

REFERENCIAS

Chias, L., 1993. El transporte de alimentos en México: situación frente a la globalización de los mercados, en J. Delgadillo, L. Fuentes y F. Torres (coords.), *Los sistemas de abasto alimentario en México*. México, IIE-IIG-PUAL, pp. 57-92.

Chias, L., 1995. El transporte metropolitano hoy, en L. Chias (comp.), *El transporte metropolitano hoy*. México, PUEC, UNAM, pp. 20-27.

Chias, L., 1997. Cambios en la estructura del sistema nacional de transportes, en A.G. Aguilar y F. Rodríguez Hernández (coords.), *Economía global y proceso urbano en México*. México, CRIM, UNAM, pp. 314-360.

Consultora CG/LA Infrastructure, 2007. *Infrastructure Competitiveness in Latin-American 2007*. Washington, D.C.

Delgado, J., 1998. *Ciudad-región y transporte en el México Central. Un largo camino de rupturas y continuidades*. México, Instituto de Geografía/Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM (Ciudad y Región)-Plaza y Váldes.

Foro Económico Mundial, 2007. *The Global Competitiveness Report, 2006-2007*. Houndmills, Macmillan Publishers.

INEGI, 2000. *XII Censo General de Población y Vivienda*. México.

IMT (Instituto Mexicano del Transporte), 1997. *Inventario Nacional de Infraestructura de Transporte*. México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

IMT, 2004. *Inventario Nacional de Infraestructura, 1997, actualizado al 2004*. México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

IMT, 2005. *Manual estadístico del sector transporte*. México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

IMT, 2007. *Bases del manual estadístico del sector transporte*. México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Presidencia de la República, 2007. *Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012*. México.

Ramírez, G., 1981. *Los caminos de mano de obra en México*. México, Instituto de Geografía, pp. 227-261 (Boletín 11).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

SCT, 1990a. *Programa Nacional de Modernización de la Infraestructura del Transporte*, 1990-1994. México.

SCT, 1990b. *Programa Nacional de Modernización del Transporte, 1990-1994*. México.

SCT, Conapo e INEGI, 2004. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. México.

Sedesol, 2000. *Sistema Urbano Nacional*, en <*http://www.conapo.gob.mx/distribucion_tp/01.htm*>.

SOP (Secretaría de Obras Públicas), 1976. *Caminos y desarrollo 1925-1976*. México.

Taaffe, E.J., H.L. Gauthier y M.E. O'Kelly, 1996. *Geography of Transportation*, 2a. ed. Upper Saddle River, Prentice Hall.

Ullman, E., 1980. *Geography as Spatial Interaction*, Seattle y Londres, University of Washington Press.

Voigt, F., 1964. *Economía de los sistemas de transporte*. México, Fondo de Cultura Económica.

Wolkowitsch, M., 1982. *L'economie régionale des transports, dans le centre et le centre-ouest de la France*, París, SEDES.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

SEGUNDA PARTE

NUEVAS TENDENCIAS DE LA ESTRUCTURACIÓN METROPOLITANA

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

8
DIVISIÓN SOCIAL DEL ESPACIO Y SEGREGACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO. CONTINUIDAD Y CAMBIOS EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

*Martha Schteingart**

CONTENIDO

Introducción 346
La división social del espacio y la localización de los distintos grupos sociales 349
Los análisis para la ciudad de México 351
Análisis cuantitativo, 352
Algunas explicaciones de los cambios observados por medio de los análisis cuantitativos 367
Los programas de vivienda y la división social del espacio, 367
Reflexiones finales 374
Referencias 376
Anexo 379

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <*mschtein@colmex.mx*>.

Nuestro agradecimiento a Jaime Ramírez, de la Coordinación de Servicios de Cómputo de El Colegio de México, por su gran apoyo en el procesamiento de la información y en la elaboración de los cuadros, así como de los mapas incluidos en el Anexo de este trabajo. Sin su efectiva colaboración esta investigación y presentación no hubieran podido llevarse a cabo.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Diferentes autores coinciden en que los grandes cambios en la estructura económica e industrial mundial, que han transformado el mundo en las últimas décadas, también han cambiado el esquema espacial de las ciudades; sin embargo, es importante preguntarse en qué medida, de qué manera y con qué tiempos se dan estas transformaciones, pero también cómo las peculiaridades de la organización del espacio urbano pueden influir en la sociedad y en la vida de las familias (Marcuse y van Kempen, 2000; Goldsmith, 2000; Maurin, 2004).

En este trabajo nos proponemos responder algunas de estas preguntas, tomando como ejemplo el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

En la literatura correspondiente a este tema algunos investigadores se preguntan también si existen cambios importantes en la organización social del espacio que podrían vincularse a aspectos negativos relacionados con la globalización. En su obra sobre las ciudades globales, Sassen (1991) afirmaba que la globalización había llevado a niveles sin precedentes el grado de segmentación y división social del espacio en las grandes metrópolis mundiales. En estudios posteriores se mencionaba que ese fenómeno estaba teniendo efectos sobre la geografía no sólo de las ciudades de Estados Unidos, sino también de las europeas, en las que, como consecuencia de los grandes flujos migratorios de otros continentes, la lucha de clases ha tendido a transformarse en lucha de razas, de manera similar a la que se observa en las ciudades estadounidenses (Goldsmith, 2000). En los últimos años, las grandes ciudades latinoamericanas también han sido objeto de este tipo de análisis (Aguilar, 2004).

Otro aspecto relevante que surge de la revisión de la literatura tiene que ver con el ritmo de cambio de las ciudades, que no se produce tan rápido como el de las relaciones sociales, las prácticas económicas o los arreglos políticos. Así, la llamada ciudad posmoderna o posfordista no presenta un corte brusco con el pasado, ya que existe una continuidad que se mantiene como consecuencia de los marcos legales, de las costumbres y tradiciones culturales, aunque también de las rigideces del marco construido, que no pueden alterarse tan fácilmente. Es decir, las grandes transformaciones y la continuidad son las dos caras de los fenómenos que se observan actualmente en muchas grandes ciudades del mundo (Soja, 1989; Marcuse y van Kempen, 2000).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En cuanto a la discusión acerca de *la ciudad dual*, referida a la polarización extrema y a la existencia de dos partes contrastadas: la de los ricos o ganadores y la de los pobres o perdedores, pensamos que implica una simplificación exagerada de la realidad, ya que las divisiones dentro de las ciudades son mucho más complejas y, si bien existen extremos de riqueza y de pobreza que probablemente se han acentuado con los recientes procesos de globalización, también se da una gradación de situaciones entre las clases medias y trabajadoras, con límites más elásticos y permeables (Fainstein, Gordon y Harloe, 1992).

Es asimismo importante destacar que los cambios en la división social del espacio, que se pueden observar en la estructuración de las ciudades (y esto tiene que ver con el nivel de análisis considerado), no se encuentran tanto en los grandes lineamientos de su organización espacial como en la aparición, dentro de estas grandes divisiones, de nuevos componentes urbanos que tienen una magnitud antes no observada. Así, algunos autores han señalado (Marcuse y van Kempen, 2000; Marcuse, 2005) que en un nivel más macro se pueden encontrar esquemas espaciales que muestran una ciudad dividida que no ha cambiado mucho con el tiempo, pero en un segundo nivel de mayor desagregación espacial es posible encontrar áreas más específicas, afectadas muchas veces por fuerzas internacionales o por procesos de cambio que se dan dentro de los países o de las entidades locales. Estas formaciones son, por ejemplo, los megaproyectos de alta tecnología, los nuevos aglomerados en suburbios de algunas ciudades, los cambios que surgen como consecuencia de procesos de "gentrificación", los barrios cerrados para las clases altas o medioaltas, los enclaves étnicos y los guetos raciales (estos últimos principalmente en Estados Unidos).

Como veremos al referirnos a la ciudad de México, el nivel más detallado de las observaciones depende de las fuentes de información disponibles, así como de las técnicas de análisis utilizadas, que discutiremos más adelante.

Vale la pena destacar que las conclusiones que surgen de estudios de diferentes ciudades consideran que, a pesar de la existencia de muchos cambios parciales que están apareciendo, con la presencia de divisiones espaciales más fuertes, con un aumento de la desigualdad entre zonas, con el surgimiento de nuevas formaciones espaciales específicas dentro de las divisiones mayores, *resulta problemático hablar de un nuevo orden urbano que se corresponda, por ejemplo, con la globalización de la economía y la política*. Como ya dijimos, este nuevo orden difícilmente puede aparecer debi-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

do, sobre todo, a las resistencias impuestas por el marco urbano construido y por el hecho de que una ciudad es producto de la historia, donde lo nuevo y los viejo se entremezclan de manera compleja (Marcuse y van Kempen, 2000).

Me parece necesario incluir en esta presentación de la temática que nos ocupa algunas referencias a estudios realizados recientemente para las ciudades francesas, ya que ellas ponen en evidencia que la división social (a veces extrema) del espacio no sólo afecta a una franja más pobre de la sociedad, sino también a ésta en su conjunto: "Las estrategias para evitarse y reagruparse cubren todas las categorías y organizan las formas de coexistencia social en el territorio. Mientras que la pobreza salta a la vista, el temor al desclasamiento o el deseo de estar entre pares resulta menos transparente" (Maurin, 2004: 5-9). Ese autor señala también que las políticas urbanas de los últimos 15 o 20 años en Francia han fracasado para evitar el aumento de la segregación urbana porque se han centrado en resolver las dificultades de algunos cientos de barrios en los que se concentra la mayor parte de los excluidos y así "el cuadro de desigualdades territoriales revela una sociedad muy compartimentada, donde las fronteras de vecindad se han endurecido y donde la tentación separatista se impone como parte de los principios estructurantes de la coexistencia social" (Maurin, 2004: 83-89). Otro aspecto importante señalado en ese trabajo es que al elegir un lugar de residencia se eligen también los vecinos, aquéllos con quienes se desea que interactúen los hijos, porque en cierta medida existe la convicción de que la calidad del ambiente social inmediato pesa mucho en el éxito o fracaso de las vidas de cada uno, en su porvenir o su nivel social. *Es decir, el medio social inmediato no constituye una contingencia secundaria de la existencia, sino que se impone como una condición esencial del desarrollo de cada uno* (Maurin, 2004). De ahí la gran importancia del estudio de la división social del espacio y de su influencia en la vida de las familias y del futuro de los jóvenes, estudios que también se han llevado a cabo para algunas ciudades de América Latina (De Queiroz Ribeiro y Katzman, 2008).

Sin embargo, es necesario aclarar que el estado del conocimiento en el tema que nos ocupa aún resulta limitado para poder superar observaciones superficiales o hipótesis acerca de los cambios que están ocurriendo en las ciudades, a pesar de los numerosos casos de estudio que se pueden encontrar en la literatura al respecto.

Por ejemplo, existe, en nuestro criterio, un vacío grande en ese tipo de análisis al dejar de lado la problematización de los cambios ocurridos en la

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

conformación de los diferentes estratos sociales, vacío que conduce a veces a utilizar categorías o términos carentes de contenido social, que no colaboran en la difícil tarea de explicar la realidad y proponer nuevas políticas para enfrentar las transformaciones negativas que se observan en las ciudades. Me refiero al uso de términos como *fragmentación, mezcla social, mayor cercanía entre grupos sociales, aislamiento*, etc., que no se explican adecuadamente y que a veces pueden implicar apariencias, más que relaciones sociales de distinto tipo. Aclarar esos conceptos parece indispensable para lograr una evaluación más aterrizada de los procesos de división socioespacial (Schteingart, 2007).

LA DIVISIÓN SOCIAL DEL ESPACIO Y LA LOCALIZACIÓN DE LOS DISTINTOS GRUPOS SOCIALES

La localización de grupos sociales en el espacio urbano es consecuencia de una compleja interacción de la estructura social, los procesos de producción del marco urbano construido (en particular, la intervención del Estado) y las preferencias de las familias.

Es importante señalar que los grupos más afluentes deciden, en general, instalarse en los lugares con mejores condiciones físicas y más protegidos; de esta manera mantienen también los altos precios de sus viviendas. Por el contrario, las familias más pobres están condenadas a vivir en zonas alejadas y poco aptas para el poblamiento, lo cual también trae aparejada una gran concentración de las mismas, sobre todo en aquellas ciudades donde estos grupos tienen mucho peso dentro de la estructura social urbana.

En cuanto al uso del término "segregación",[1] no sólo se aplica a los grupos más pobres sino también a los más afluentes. De esta manera, algu-

[1] Segregación es el grado de proximidad espacial de las familias que pertenecen a un mismo grupo social y la distancia con otros grupos (étnicos, raciales o socioeconómicos). Mientras que en Estados Unidos y los países europeos se ha puesto más énfasis en la segregación referida principalmente a grupos étnicos y raciales, en general en América Latina las investigaciones sobre este tema versan mayormente sobre la segregación de grupos socioeconómicos. Asimismo, es necesario aclarar que nos referiremos a la *división social del espacio* cuando hablemos de los grandes lineamientos de la organización del espacio urbano y de *segregación* cuando hagamos alusión a los estudios espaciales más desagregados, porque es en esta última escala donde, a nuestro criterio, realmente se podría hablar de segregación.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nos autores han señalado que se podría diferenciar la "segregación pasiva", aplicada a los grupos étnicos y a los más pobres (consecuencia del rechazo de los sectores dominantes hacia esos grupos y del funcionamiento del mercado del suelo), de la "segregación activa", que aparece en el caso de los grupos de mayores ingresos. No obstante, hay que reconocer que, en alguna medida, la autosegregación de los más afluentes y su autoencierro dentro de espacios cerrados no son enteramente voluntarios, sino una manera de protegerse contra la violencia urbana, que ha crecido muchísimo en las ciudades (Galissot y Moulin, 1995).

Consideramos de particular interés tomar en cuenta la división social del espacio, poniendo énfasis en lo que implica para los sectores más pobres de la sociedad urbana su concentración y localización en las ciudades de países latinoamericanos, y de México en particular. Se mencionan, con razón, la escala de la segregación y las condiciones socioespaciales de las zonas homogéneas donde viven las familias pobres como los factores más negativos de ese fenómeno urbano (Sabatini, 2003).

Efectivamente, éste tiene una importancia e implicaciones que no se observan en las ciudades del mundo desarrollado, donde el peso de esos grupos es mucho menor y su localización en el espacio muy diferente. Por ejemplo, mientras que la división social del espacio en las ciudades estadounidenses y, en especial, el proceso de suburbanización han implicado a las clases media y alta, en América Latina aquél ha incluido principalmente a las clases populares, en parte por medio de la formación y expansión de asentamientos irregulares, los cuales han servido para reproducir la fuerza de trabajo a un costo muy bajo. Este fenómeno que comenzó en las años cuarenta o cincuenta, por lo menos en el caso de México, ha representado, sin duda, un cierto grado de mejoramiento en las condiciones de vida de los migrantes pobres de las zonas rurales más atrasadas, que comenzaron a llegar a las ciudades, aunque también es posible afirmar que en algunas ocasiones el aumento de su bienestar ha sido más simbólico que real.

Por otra parte, y como ya comentamos al referirnos a la ciudad dual, si bien es cierto que existe una alta proporción de familias pobres que viven en áreas periféricas, donde predominan los asentamientos irregulares, también se dan situaciones intermedias que han ido apareciendo con la industrialización y la modernización de las economías locales. El peso de estos grupos en las sociedades urbanas varía de acuerdo con la historia y el grado de desarrollo de los diferentes países de la región, aunque existen pocas

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

investigaciones que traten de analizar la división del espacio y su relación con la estructura social de las ciudades en las últimas décadas.

Algunos estudios muestran el aumento del peso de los sectores de menores recursos en ciudades latinoamericanas. Por ejemplo, en Buenos Aires la proporción de pobres pasó de 21% en 1991 a 35% en 2001 (Cicolella, 2004) y en Montevideo de 11.3% en 1990 a casi 20% en 2005 (CEPAL, 2007); asimismo, en estas y otras ciudades de América Latina los asentamientos irregulares aumentaron notoriamente en las últimas dos décadas. En la ZMCM, el número de pobres (extremos y moderados) pasó de 53.8% en 1984 a 61.3% en 2000 (Boltvinik, 2002), y si bien los asentamientos irregulares tuvieron desde hace varias décadas una presencia mucho mayor que en las ciudades antes mencionadas, parece ser que entre 1990 y 2005 su peso en el conjunto de los diferentes tipos de asentamientos de la metrópoli siguió aumentando (aunque con un ritmo menor que en épocas anteriores), pasando de 58.9 a 60.5 por ciento (Connolly, 2009).

LOS ANÁLISIS PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Antes de presentar los aspectos metodológicos y las conclusiones más relevantes de nuestros análisis sobre la división social del espacio y la segregación en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), vale la pena aclarar que este estudio se inscribe dentro de los esfuerzos por combinar estudios cuantitativos, que describen esos fenómenos para el conjunto de la metrópoli, con aquéllos de tipo más cualitativo, para algunas zonas urbanas o para distintos tipos de urbanización central o periférica, relacionados sobre todo con la producción de la vivienda y los servicios, aspectos explicativos que a veces resultan clave en la determinación de algunos patrones de localización de los grupos sociales en el espacio.

Mientras que los análisis cuantitativos son producto de nuestras propias investigaciones, realizadas a lo largo de más de dos décadas (Rubalcava y Schteingart, 1985; Rubalcava y Schteingart, en edición; Schteingart, 2001, en edición), los trabajos que servirán de base para la segunda parte de esta presentación sobre la ciudad de México provienen de otros investigadores o de análisis propios que hemos realizado en otros contextos.

Este estudio tiene como objetivo central presentar una manera de describir y medir la división social del espacio y la segregación en la ciudad de México, así como sus cambios a lo largo de las últimas décadas, tratando al

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mismo tiempo de explicar algunas de sus causas, aun cuando estas explicaciones se llevan a cabo todavía de manera muy general. Relacionar los cambios estadísticos y cuantitativos para las diferentes situaciones urbanas descritas, con los factores socioeconómicos y urbanos que han incidido en los mismos, requiere investigaciones puntuales que aún no hemos llevado a cabo. Sin embargo, nos ha parecido importante comenzar a plantear estas relaciones y explicaciones generales, con el objeto de dar pistas útiles para las futuras investigaciones específicas que consideramos necesarias.

También resulta importante aclarar que han aparecido en los últimos años investigaciones acerca de las consecuencias, principalmente sobre el acceso al trabajo y la educación, de las grandes desigualdades socioespaciales intraurbanas en América Latina y México en particular (Solís, 2008), trabajos de gran interés que tratan de demostrar la incidencia del entorno sobre la vida de las familias y, sobre todo, de los jóvenes. No obstante, pensamos que sin una buena descripción de los fenómenos de división social del espacio, esa perspectiva analítica podría enfrentar algunas dificultades en cuanto a la interpretación de fenómenos que relacionan lo social con su contexto espacial.

Mientras los análisis cuantitativos, usando diferentes unidades de análisis y ciertas técnicas estadísticas, pueden describir la situación y el cambio de distintas partes de una ciudad, a partir de indicadores socioespaciales, los estudios más cualitativos nos permiten adentrarnos en los procesos de cambio que explicarían, sobre todo para algunas zonas clave de la ciudad, por qué se han dado los cambios descritos en el estudio cuantitativo.

Análisis cuantitativo

Aspectos metodológicos (fuentes de información, unidades de análisis, variables y técnicas estadísticas utilizadas)

Hemos utilizado como única fuente de información, para diferentes cortes temporales, los censos de población y vivienda, lo cual ha permitido analizar los cambios socioespaciales ocurridos durante largos periodos, referidos a algunas características socioeconómicas y demográficas de la población y a las condiciones del marco construido en el que habitan. Nuestros trabajos empíricos han facilitado el conocimiento referido a: 1] dónde se ubican en el mapa de la ciudad los distintos estratos sociales-urbanos, ela-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

borados a partir de la técnica de análisis aplicada; 2] el comportamiento de las variables seleccionadas y las grandes diferencias de sus valores en las zonas correspondientes a distintos estratos; 3] la mayor homogeneidad social que se da en las zonas pertenecientes a los estratos más bajos de la escala construida, y 4] la validez de algunas variables que, debido a cambios ocurridos en la realidad social, ya hoy no discriminan como para medir diferencias entre distintas áreas de la ciudad (nos referimos, por ejemplo, al indicador de agua entubada y a los tramos de ingreso presentados en los censos).[2]

Los censos pueden presentar problemas con respecto a las variables que incluyen y que podrían seleccionarse, y también en lo que tiene que ver con las unidades de análisis que manejan. Estas últimas pueden ser las delimitaciones político-administrativas, que en general son grandes y heterogéneas (su definición responde principalmente a motivos de tipo histórico y político), y áreas menores establecidas con finalidades estadísticas cuyos nombres varían según los países y que para el caso de México se denominan áreas geoestadísticas básicas (AGEB).[3] Éstas fueron introducidas por primera vez en el censo de 1990, lo cual no ha permitido realizar análisis más detallados en décadas anteriores. En cuanto a las variables, hay algunas que se definen de distinta manera o que no se encuentran en todos los censos y esto impide una comparación estricta de las mismas en los análisis diacrónicos.

Existen diferentes técnicas estadísticas que suelen utilizarse para realizar estos trabajos. En nuestra investigación hemos preferido tomar un conjunto de variables y analizar sus vínculos mediante formulaciones conceptuales, como los llamados "procedimientos multivariados", dentro de los cuales se ubican, por un lado, el análisis discriminante y el de conglomerados y, por otro, el modelo de componentes principales y el análisis factorial. Este último

[2] También nuestros estudios sobre este tema nos han permitido observar las condiciones sociourbanas dentro de una perspectiva comparativa de las metrópolis más importantes de México (ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla), aunque en este trabajo no presentaremos ese análisis y sólo mencionaremos de manera marginal algunos resultados de esas comparaciones que realmente llaman la atención, por ser muy poco conocidos.

[3] El AGEB urbana está integrada por un conjunto de manzanas edificadas, cuyo número es menor a 50, perfectamente delimitado por calles y avenidas cuyo uso del suelo no es forestal ni agropecuario, y que a partir de un determinado punto presenta continuidad física en todas direcciones o, en su caso, no interrumpida en forma notoria por terrenos de uso no urbano (INEGI, 1995).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

fue el que elegimos para nuestra investigación. Todas estas técnicas culminan en la elaboración de índices con los cuales se definen áreas o estratos que aparecerán representados en mapas. La representación cartográfica se lleva a cabo utilizando sistemas de información geográfica (SIG), que justamente permiten trabajar con un número amplio de variables y unidades de análisis.

Las variables seleccionadas están referidas a la ocupación, el ingreso y la educación, así como a la urbanización y a sus condiciones físicas, partiendo de la premisa de que existe un vínculo entre los niveles socioeconómicos de la población, sus condiciones habitacionales y la proporción de habitantes de cada unidad en zonas urbanizadas. Para cada variable se eligieron luego las categorías que presentan la mayor varianza, ya que esto permitió discriminar mejor situaciones asociadas con la heterogeneidad socio-espacial (Rubalcava y Schteingart, 1985, 2000).

Los cortes temporales, la delimitación de la zona metropolitana y la técnica estadística utilizada

La información censal nos permitió examinar los cambios ocurridos cada 10 años, durante medio siglo, comenzando en 1950 y utilizando las unidades político-administrativas (delegaciones y municipios) cuyo número ha ido variando de acuerdo con la definición de zona metropolitana para cada corte temporal.

La técnica del análisis factorial utilizada nos permitió identificar fenómenos socioespaciales que subyacen a la diferenciación intraurbana, así como construir índices para estratificar las unidades político-administrativas que aparecen en los mapas de la ciudad. El modelo estadístico incluye un conjunto de factores que expresan distintos fenómenos de diferenciación presentes en la ciudad; cuando la proporción de la varianza explicada por el primer factor es significativa, se suelen dejar de lado los demás (Rubalcava y Schteingart, 1985).

El análisis por unidad político-administrativa (1950-2000) y trayectoria de las unidades

Las variables seleccionadas a partir de los censos han sido: los porcentajes de población económicamente activa, de trabajadores por cuenta propia,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de viviendas propias y con agua entubada dentro de la misma, de población urbana, de población con primaria completa y con ingresos de 5 000 pesos o más, así como el índice de personas por cuarto. Sin embargo, han sufrido a lo largo de los 50 años analizados una serie de variaciones que hemos tomado en cuenta, pero que no han alterado la estabilidad del modelo estadístico utilizado.

El método del análisis factorial se aplicó a esas unidades político-administrativas en diferentes años, desde 1950 al año 2000, y en algunos casos fueron dos los factores considerados, mientras que en otros un alto porcentaje de la variación total se concentró en un solo factor. Por ejemplo, en 1990 se presentó un factor que explicaba casi 75% de la variación total, siendo las variables de mayor peso el hacinamiento, la educación, las viviendas con agua entubada y la población económicamente activa (PEA) ocupada, con lo que desapareció asimismo el segundo factor. Mientras que el primer factor explicaba, de acuerdo con nuestras propias investigaciones, el fenómeno de la consolidación urbana, el segundo representaba muy claramente las condiciones socioeconómicas de la población. En el año 2000 también apareció un solo factor que explicaba un porcentaje similar de la varianza total, aunque en este último caso el orden del peso de las variables difería, particularmente en lo que se refiere a la educación y los ingresos de la población[4] (Rubalcava y Schteingart, 1985, 2000).

A partir de los valores de las variables incluidas en el factorial, obtuvimos para cada una de la unidades político-administrativas un índice de diferenciación socioespacial cuyo listado de valores nos permitió tomar decisiones respecto de los cortes a realizar donde se producían saltos importantes entre los mismos. Así se llegó a establecer seis estratos diferentes (alto, medio-alto, medio, medio-bajo, bajo y muy bajo) cuya localización se puede observar en los mapas referidos a los distintos cortes temporales (véanse mapas A-8.1 a A-8.6 en el Anexo). En ellos se puede observar la gran expansión metropolitana, así como la ubicación central de los estratos más altos y la periférica de los más bajos, que también predominan en la dirección oriente (Rubalcava y Schteingart, 1985, 2000).

[4] El hecho de que haya ganado peso el ingreso y perdido importancia la educación se podría interpretar, en el primer caso, a la luz de la incorporación de muchas nuevas unidades político-administrativas con muy bajos ingresos en el Estado de México, y en el segundo, porque incluso en las nuevas unidades el rezago educacional es menor que el de los ingresos.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En el cuadro "Distribución de la población por unidades político-administrativas y estratificación, 1950-2000" (cuadro 8.1) podemos observar que, mientras que en 1950 casi 3 millones de habitantes estaban en el Distrito Federal (en los 12 cuarteles y siete delegaciones), con sólo un municipio en el Estado de México (Tlalnepantla, con 29 000 habitantes), en el año 2000, del total de casi 18 millones, más de la mitad se encontraba en 58 municipios del Estado de México, uno en Hidalgo y el resto en las 16 delegaciones del Distrito Federal, donde se dio un notable crecimiento demográfico hasta 1980 y luego un estancamiento del mismo en alrededor de 8 500 000 habitantes.

La tendencia general de los cambios en la estratificación social, entre 1950 y 2000, que se puede observar en el cuadro 8.1 es que a partir de su incorporación a la ZMCM las unidades han ascendido uno o dos estratos y luego se han mantenido en el mismo nivel. Sin embargo, llama la atención la presencia de tres situaciones diferentes en algunas unidades, que nos advierten acerca de procesos de desarrollo urbano especiales: *i*] la reversión de la tendencia anterior que se da en los municipios de Atenco, Chiconcuac y Cuautitlán Izcalli; *ii*] la permanencia en el mismo nivel de unidades centrales como las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez y Miguel Hidalgo, en el estrato más alto, y Venustiano Carranza en el medio-alto, así como de municipios del Estado de México que han permanecido, como Tecámac, Texcoco y Tultitlán, en un nivel medio-bajo, y Chimalhuacán en el muy bajo (los dos primeros incorporados a la ZMCM en 1980 y los dos últimos en 1970); *iii*] las unidades que han presentado altibajos en su evolución, como son las cuatro delegaciones de Azcapotzalco, Iztapalapa, Xochimilco y Milpa Alta y los dos municipios de Chiautla e Ixtapaluca. Estas situaciones, que difieren de la tendencia general apuntada antes, nos están indicando que en esas unidades han ocurrido procesos económico-sociales o urbanos que vale la pena analizar con mayor profundidad, por medio de casos de estudio que nos permitan explicar los procesos urbanos que allí han tenido lugar (Rubalcava y Schteingart, en edición).

Con respecto a la evolución de la división social del espacio, en particular entre 1990 y 2000, el cuadro 8.1 muestra que en el Distrito Federal se advierten algunos ascensos en esa década: Coyoacán pasa al estrato alto, con lo cual sumarían cuatro las delegaciones con ese nivel; Álvaro Obregón y Azcapotzalco, al medio-alto; Tláhuac, al medio-bajo, y Milpa Alta, al bajo, por lo que ya no se observa ninguna unidad en el Distrito Federal perteneciente al estrato muy bajo. En el Estado de México, si bien suben de nivel

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

varios municipios que ya formaban parte de la ZMCM, llama la atención que cuatro de ellos permanecen en el estrato muy bajo (Valle de Chalco Solidaridad, Chalco, Chimalhuacán y Atenco) y uno, Chiconcuac, retrocede del bajo al muy bajo. De los 32 municipios incorporados a la metrópoli entre 1990 y 2000, 14 (44%) lo hacen en el estrato muy bajo, 10 en el nivel bajo (31%) y ocho en el medio-bajo (25%). Es decir, la incorporación de municipios periféricos en el Estado de México se ha dado a niveles bajos, debido en gran parte al hecho de que muchos de ellos están poco urbanizados.

En cuanto al número de habitantes involucrados en el año 2000 en los distintos estratos de la división social del espacio, podemos decir que las dos delegaciones más pobladas del Distrito Federal, Iztapalapa y Gustavo A. Madero, se encuentran en el estrato medio, mientras que en el Estado de México los dos municipios mayores, Ecatepec y Nezahualcóyotl, pertenecen al medio-bajo, y estas cuatro unidades concentran casi 6 millones de habitantes, es decir, la tercera parte de la población metropolitana. Asimismo, en el estrato muy bajo encontramos ese mismo año 18 municipios del Estado de México, de los cuales 14, como vimos, se incorporaron en ese corte temporal, con poblaciones que oscilan entre 3 500 y 45 000 habitantes, con algunas excepciones (Rubalcava y Schteingart, en edición).

La estratificación socioespacial: una comparación entre niveles de análisis (unidades político-administrativas y AGEB)

El análisis por AGEB, que se pudo llevar a cabo recién a partir de 1990, se aplicó ese año a 3 195 unidades de la ZMCM y a 4 841 en el año 2000. El gran aumento de las unidades ha tenido que ver tanto con el hecho de que el INEGI ha agregado a la definición de zona metropolitana, como vimos, un número amplio de nuevos municipios y, también, aunque en menor medida, a que algunas AGEB en zonas intermedias se fueron densificando y, en consecuencia, se subdividieron. Se utilizaron las mismas variables que en el análisis de las unidades político-administrativas y se obtuvieron dos factores mediante del análisis factorial, tanto para 1990 como para 2000.[5]

[5] Se calcularon los índices de ambos factores en las AGEB, que luego se sintetizaron en uno solo, construido como la suma ponderada de los anteriores. El índice sintético sirvió de base para definir nuevamente seis estratos, como en el análisis de unidades más amplias.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 8.1. Distribución de la población por unidades político-administrativas y estratificación, 1950-2000

Clave	Unidades	1950	Estrato 1950	1960	Estrato 1960	1970[a]	Estrato 1970	1980[b]	Estrato 1980	1990	Estrato 1990	2000[c]	Estrato 2000
	I	359 995	mb	510 203	m	584 879	ma						
	II	180 354	mb	238 336	m	306 530	ma						
	III	227 991	m	258 788	ma	141 347	ma						
	IV	119 171	ma	107 707	ma	104 156	a						
	V	105 569	m	104 974	ma	112 779	ma						
	VI	122 761	ma	115 247	ma	97 675	a						
	VII	179 545	a	174 662	a	166 577	a						
	VIII	180 022	a	218 733	a	231 016	a						
	IX	290 156	m	440 523	m	429 664	ma						
	X	126 786	ma	175 051	a	199 653	a						
	XI	177 598	ma	220 586	m	226 983	a						
	XII	164 847	m	267 323	ma	301 710	a						
Total de cuarteles		2 234 795		2 832 133		2 902 969							
Delegaciones													
09002	Azcapotzalco	187 864	mb	370 724	m	534 554	ma	601 524	m	474 688	m	441 008	ma
09003	Coyoacán	70 005	b	169 811	m	339 446	ma	597 129	ma	640 066	ma	640 423	a
09005	Gustavo A. Madero	204 833	mb	579 180	mb	1 186 107	m	1 513 360	m	1 268 068	m	1 235 542	m
09006	Iztacalco	33 945	Mb	198 904	mb	477 331	m	570 377	m	448 322	m	411 321	m
09007	Iztapalapa	76 621	Mb	254 355	mb	522 095	m	1 262 354	mb	1 490 499	mb	1 773 343	m
09008	Magdalena Contreras	21 955	Mb	40 724	b	75 429	b	173 105	m	195 041	m	222 050	m
09010	Álvaro Obregón	93 176	mb	220 011	mb	456 709	m	639 213	m	642 753	m	687 020	ma
09004	Cuajimalpa de Morelos			19 199	Mb	36 200	mb	91 200	mb	119 669	mb	151 222	m
09012	Tlalpan			61 195	mb	130 719	m	368 974	m	484 866	m	581 781	m
09013	Xochimilco			70 381	Mb	116 493	mb	217 481	m	271 151	mb	369 787	mb
09011	Tláhuac					62 419	b	146 923	b	206 700	b	302 790	mb
09009	Milpa Alta							53 616	b	63 654	Mb	96 773	b

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

09014	Benito Juárez							544 882	a	407 811	a	360 478	a
09015	Cuauhtémoc							814 983	a	595 960	a	516 255	a
09016	Miguel Hidalgo							543 062	a	406 868	a	352 640	a
09017	Venustiano Carranza							692 896	ma	519 628	ma	462 806	ma
Total de delegaciones		688 399		1 984 484		3 937 502		8 831 079		8 235 744		8 605 239	
Total D.F.		2 923 194		4 816 617		6 840 471		8 831 079		8 235 744		8 605 239	
Municipios													
15104	Tlalnepantla de Baz	29 005	Mb	105 447	mb	366 935	m	778 173	m	702 807	m	721 415	m
15031	Chimalhuacán*			76 740	Mb	19 946	Mb	61 816	Mb	242 317	Mb	490 772	Mb
15033	Ecatepec			40 805	Mb	216 408	b	784 507	mb	1 218 135	mb	1 622 697	mb
15057	Naucalpan de Juárez			85 828	b	382 184	m	730 170	m	786 551	m	858 711	m
15013	Atizapán de Zaragoza					44 322	mb	202 248	m	315 192	m	467 886	m
15020	Coacalco de Berriozábal					13 197	mb	97 353	ma	152 082	ma	252 555	ma
15024	Cuautitlán					41 156	b	39 527	mb	48 858	mb	75 836	m
15037	Huixquilucan					33 527	Mb	78 149	mb	131 926	m	193 468	m
15058	Nezahualcóyotl					580 436	b	1 341 230	mb	1 256 115	mb	1 225 972	mb
15070	La Paz					32 258	b	99 436	b	134 782	b	212 694	mb
15109	Tultitlán					52 317	mb	136 829	mb	246 464	mb	432 141	mb
15011	Atenco							16 418	b	21 219	Mb	34 435	Mb
15025	Chalco							78 393	Mb	282 940	Mb	217 972	Mb
15028	Chiautla							10 618	b	14 764	Mb	19 620	b
15029	Chicoloapan							27 354	Mb	57 306	Mb	77 579	mb
15030	Chiconcuac							11 371	b	14 179	b	17 972	Mb
15039	Ixtapaluca							77 862	b	137 357	Mb	297 570	mb
15060	Nicolás Romero							112 645	Mb	184 134	Mb	269 546	b
15081	Tecámac							84 129	mb	123 218	mb	172 813	mb
15099	Texcoco							105 851	mb	140 368	mb	204 102	mb
15121	Cuautitlán Izcalli							173 754	ma	326 750	m	453 298	m
15002	Acolman									43 276	Mb	61 250	mb

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 8.1. Distribución de la población por unidades político-administrativas y estratificación, 1950-2000 *(concluye)*

Clave	Unidades	1950	Estrato 1950	1960	Estrato 1960	1970[a]	Estrato 1970	1980[b]	Estrato 1980	1990	Estrato 1990	2000[c]	Estrato 2000
15053	Melchor Ocampo									26 154	b	37 716	mb
15091	Teoloyucan									41 964	Mb	66 556	mb
15095	Tepotzotlán									39 647	b	62 280	mb
15100	Tezoyuca									12 416	Mb	18 852	b
15108	Tultepec									47 323	b	93 277	mb
15009	Amecameca											45 255	b
15010	Apaxco											23 734	b
15015	Atlautla											25 950	Mb
15016	Axapusco											20 516	Mb
15017	Ayapango											5 947	b
15022	Cocotitlán											10 205	b
15023	Coyotepec											35 358	Mb
15034	Ecatzingo											7 916	Mb
15035	Huehuetoca											38 458	mb
15036	Hueypoxtla											33 343	Mb
15038	Isidro Fabela											8 168	Mb
15044	Jaltenco											31 629	mb
15046	Jilotzingo											15 086	b
15050	Juchitepec											18 968	Mb
15059	Nextlalpan											19 532	b
15061	Nopaltepec											7 512	Mb
15065	Otumba											29 097	Mb
15068	Ozumba											23 592	Mb
15069	Papalotla											3 469	mb
15075	San Martín de las Pirámides											19 694	b
15083	Temamatla											8 840	mb

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

15084	Temascalapa					29 307	Mb
15089	Tenango del Aire					8 486	b
15092	Teotihuacan					44 653	mb
15093	Tepetlaoxtoc					22 729	b
15094	Tepetlixpa					16 863	Mb
15096	Tequixquiac					28 067	b
15103	Tlalmanalco					42 507	mb
15112	Villa del Carbón					37 993	Mb
15120	Zumpango					99 774	mb
15122	Valle de Chalco Solidaridad					323 461	Mb
Total de municipios Estado de México		29 005	308 820	1 782 686	5 047 833	6 748 244	9 745 094	
13069	Tizayuca					46 344	mb
Total zona metropolitana		2 952 199	5 125 437	8 623 157	13 878 912	14 983 988	18 396 677	

Estratos: a = alto; ma = medio alto; m = medio; mb = medio bajo; b = bajo; muy bajo = Mb.

* Chimalhuacán pierde población en 1970 porque se le separa Nezahualcóyotl.

[a] El 29 de diciembre de 1970 se declara oficialmente que el área comprendida por los 12 cuarteles queda dividida en cuatro delegaciones: Benito Juárez (a partir de la unión de los cuarteles VIII, X y XII), Cuauhtémoc (con los cuarteles I, II, III, IV, V, VI y VII), Miguel Hidalgo (con los cuarteles IX y XI) y Venustiano Carranza (con los cuarteles I y II). El 3 de abril de 1963 se crea el municipio de Nezahualcóyotl, con superficie y localidades segregadas de Atenco, Chimalhuacán, Ecatepec, La Paz y Texcoco.

[b] El 22 de junio de 1973 se creó el municipio de Cuautitlán Izcalli con superficie y localidades segregadas de Cuautitlán, Tepozotlán y Tultitlán.

[c] El 9 de noviembre de 1994 se declara oficialmente la creación del municipio de Valle de Chalco Solidaridad con supreficie segregada de los municipios de Chalco, Ixtapaluca, La Paz, Chicoloapan y la delegación Tláhuac.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

Al comparar los mapas por unidad político-administrativa y por AGEB podemos comprobar que mientras que en los primeros se observa una división más clara entre centro y periferia y entre oriente y occidente, para los sectores más altos y más bajos (los primeros en zonas centrales y hacia el poniente, y los segundos en aquéllas más periféricas y ubicadas hacia el oriente) esa tendencia se encuentra más matizada en los mapas de AGEB, ya que si bien se sigue manteniendo una preponderancia de los estratos alto y medio alto en zonas centrales, también existe un número no despreciable de AGEB en zonas más alejadas del centro, sobre todo en las direcciones norponiente, sur y sur-poniente de la ZMCM. En cuanto a los estratos bajos, si bien dominan en la dirección oriente, también se encuentran AGEB de estratos bajos en la dirección poniente (mapas A-8.7 y A-8.8 del Anexo).

Además de comparar las diferencias en los mapas aprovecharemos el análisis que hemos llevado a cabo a partir de diferentes unidades de análisis para acercarnos al grado de segregación que puede encontrarse en las unidades político-administrativas y sus AGEB.

Así, por ejemplo, vemos (cuadro 8.2) que en 1990, en las tres delegaciones correspondientes al estrato más alto, 36.5% de la población pertenece a las AGEB también del estrato alto, mientras que 63.1% está ubicada en unidades clasificadas en los estratos medios. En los nueve municipios y una delegación clasificados como muy bajos, 79.4% de la población se encuentra en las AGEB correspondientes al estrato muy bajo y 18% al estrato bajo. En el año 2000, en las cuatro delegaciones correspondientes al estrato alto, 28.3% de la población pertenece a las AGEB correspondientes al estrato alto y el resto (69.5%) se distribuye entre los estratos medio-alto (25.1%), medio (31.4%) y medio bajo (sólo 13%). En cambio, en los municipios del estrato muy bajo se advierte una concentración bastante marcada de la población (86.3%) en AGEB correspondientes a ese mismo estrato, un porcentaje mucho menor en el estrato bajo (11.2%) y una ausencia casi total de la misma en AGEB pertenecientes a los demás estratos. Es decir, que 53.4% de la población se ubica en las AGEB de los dos estratos más altos mientras que 86% se concentra en un solo estrato, el muy bajo.

Al comparar los datos de 1990 y 2000 podemos observar una disminución de la concentración de población en los dos estratos más altos y el aumento de la misma en el más bajo. La primera es consecuencia del descenso de la población de Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo en la década que estamos ana-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 8.2. ZMCM: distribución de la población (en millares) en las AGEB correspondientes a las unidades político-administrativas en los estratos alto y muy bajo (1990-2000)

Estrato (índice ponderado) AGEB	*1990*		*2000*	
	Estrato alto	*Estrato muy bajo*	*Estrato alto*	*Estrato muy bajo*
Alto	512.4	0.3	528.6	0.0
	(36.5%)	(0.0%)	(28.3%)	
Medio-alto	341.4	3.3	467.9	0.6
	(24.3%)	(0.4%)	(25.1%)	(0.1%)
Medio	400.9	4.0	586.9	7.7
	(28.5%)	(0.5%)	(31.4%)	(0.6%)
Medio-bajo	144.3	13.3	242.0	22.0
	(10.3%)	(1.7%)	(13.0%)	(1.8%)
Bajo	6.9	142.8	42.9	137.3
	(0.5%)	(18.0%)	(2.3%)	(11.2%)
Muy bajo	0.0	630.2	0	1058.7
		(79.4%)		(86.3%)
Total	**1405.7**	**793.9**	**1868.3**	**1226.4**
	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)

Fuente: elaboración propia basada en INEGI, Censos de Población y Vivienda, 1990 y 2000.

lizando y de una pérdida relativa de población en la AGEB de estrato alto de esas delegaciones, como se observa en el cuadro 8.2. En cambio, el incremento relativo del estrato muy bajo se puede explicar a partir de la incorporación de un número elevado de municipios conurbados entre ambos años, la gran mayoría en el estrato muy bajo, lo que llevó a un aumento de 7% en la población que reside en las AGEB de ese estrato.

Al tomar en cuenta las AGEB clasificadas dentro de las peores condiciones (estratos bajo y muy bajo) podemos afirmar que 26.6% de las mismas se encuentra en municipios periféricos que también pertenecen a esos estratos, aunque existe un número grande de AGEB correspondientes a los estratos más bajos incluidas en unidades político-administrativas de nivel medio-bajo (41.8%). Es posible suponer que la población correspondiente a las primeras está en condiciones de muy alta segregación, mientras que en el segundo grupo esa segregación podría ser menos acentuada (Rubalcava y Schteingart, en edición). Estas impresiones requieren, sin embargo, un

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

trabajo más detallado para poder observar la cercanía o lejanía de las AGEB con respecto a otras que están en mejores condiciones.

Si bien resulta interesante hacer referencia a situaciones extremas, también es importante aclarar que la mayor parte de la población de esa metrópoli reside en zonas en que se da una combinación de AGEB correspondientes a los estratos bajo, medio-bajo y medio, en unidades político-administrativas ubicadas en niveles medio bajo y medio.

Aunque 40% de la población de la ZMCM se ubica en las AGEB correspondientes a los estratos bajo y muy bajo, es necesario apuntar, tomando en cuenta la relación entre estratos de AGEB dentro de las diferentes unidades político-administrativas, que *sólo 22.7% de esa población está en una situación de gran segregación*, ya que se encuentra en AGEB correspondientes a los estratos bajo y muy bajo, que no tienen casi ninguna cercanía con otras clasificadas con niveles más altos de la escala.

Si nos referimos a las situaciones extremas, podemos decir que hay poco más de un millón de habitantes de menores recursos (casi 6% de la población total) en la ZMCM que habita en zonas de máxima segregación y, en el otro extremo, poco más de medio millón de habitantes de mayores recursos (casi 3%) con las mejores situaciones relativas, también en zonas de alta segregación, que denominamos al comienzo de este trabajo como segregación activa.

Sin embargo, la mayor parte de la población metropolitana (54.7% del total) reside en unidades político-administrativas de los estratos medio y medio-bajo, dentro de AGEB de niveles medio, medio-bajo y bajo (Rubalcava y Schteingart, en edición).

Hay que recordar que cuando amplios sectores de población de menores recursos se concentran en áreas muy segregadas, ello trae aparejado condiciones de vida muy adversas para las familias implicadas, ya que cuanto mayor sea el tamaño de las áreas homogéneas en situación de pobreza, más aumentan los tiempos de viaje para encontrar lugares de trabajo o centros con servicios y equipamiento de mejor calidad para población de otros grupos sociales. Ello estimula, asimismo, sentimientos de exclusión y dificulta la presencia de redes sociales que podrían colaborar en una mejoría en las condiciones de vida, particularmente referidas al empleo. Por otra parte, en estos espacios de la pobreza se han acentuado en los últimos años la violencia y la inseguridad, el consumo de drogas entre jóvenes y la precarización del trabajo de los jefes de familia (Bayón, 2008; Schteingart, en edición).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Valores de las variables por estrato socioespacial. Análisis por AGEB, *1990-2000*

Es importante hacer referencia a los valores medios de las variables que entran en los factores que se formaron en los dos cortes temporales, porque ellos dan una idea de qué es lo que llamamos alto, medio-alto, etc., y cuáles son las diferencias estadísticas entre los estratos en el análisis que hicimos por AGEB.

Para estudiar esos valores medios sólo tomaremos aquellas variables que han tenido un mayor peso en la diferenciación socioespacial, como la educación, los ingresos, el agua entubada y el hacinamiento.

Podemos ver, entonces, que entre 1990 y 2000 la instrucción posprimaria muestra una mejoría en todos los estratos de alrededor de 6%, con una diferenciación entre el extremo más alto y el más bajo casi igual en los dos cortes temporales (cercana a 40%). En el año 2000 el valor más alto es de 88% y el más bajo de 50% (cuadros 8.3 y 8.4).

En cuanto al porcentaje de población ocupada con ingresos altos, el aumento ha sido muy notable debido a los problemas inherentes a la definición de ese estrato (cinco y más salarios mínimos), que en la actualidad ya no representa realmente a los de ingresos altos. De esta manera, el estrato alto pasa de 28.1 a 45.7%, el medio-alto de 17 a 34.2% y el medio de 7.5 a 17.3% (casi se duplican los porcentajes), mientras que los dos estratos más bajos, aunque en términos relativos tuvieron también un incremento importante, ya que casi se triplican, presentan una proporción muy reducida de los ingresos altos (6.8 y 3.8%, respectivamente).

En lo que se refiere al agua entubada dentro de la vivienda,[6] presenta variaciones mínimas en la década salvo en el estrato muy bajo, en el cual el porcentaje se reduce de 25.8 a 21.8%. Llama la atención que en los estratos más altos aún existen viviendas sin agua dentro de las mismas (alrededor de 6%) y que, además, se da un salto muy grande entre los valores correspondientes a los estratos bajo y muy bajo. Esta distancia

[6] Hay que aclarar que tomamos el agua entubada dentro de la vivienda porque sólo esta condición permite que las familias puedan disponer de manera adecuada de ese líquido. Estudios realizados en colonias populares donde muchas familias sólo reciben agua entubada en el lote, pero fuera de la vivienda, muestran las enormes dificultades para hacer un uso adecuado del líquido. Por otra parte, este indicador resulta limitado para medir realmente la disponibilidad de agua de las viviendas, ya que en muchos casos las familias tienen las redes instaladas, pero el líquido sólo llega de manera esporádica.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

aumenta en el año 2000, probablemente debido a la adición de 40% más de AGEB en los nuevos municipios incorporados a la ZMCM, a los que ya hicimos referencia.

Por último, la densidad por dormitorio ha bajado sistemáticamente en esa década para todos los estratos, aunque de modo más marcado en los dos estratos más bajos, en los que se pasa de 2.7 y 3 personas por dormitorio en 1990 a 2.2 y 2.5 en el año 2000, respectivamente (cuadros 8.3 y 8.4).

Cuadro 8.3. Valores medios de las variables seleccionadas por estrato socioespacial, 1990. AGEB Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Estrato	*Población económicamente activa*	*Trabajadores por cuenta propia (%)*	*Ingresos altos (%)*	*Instrucción posprimaria (%)*	*Viviendas propios (%)*	*Viviendas con agua entubada (%)*	*Densidad por dormitorio*	*Número de AGEB*
Alto	52.4	11.3	30.1	82.3	66.5	95.2	1.6	234
Medio-alto	47.9	12.7	20.0	81.8	69.2	94.4	1.7	373
Medio	45.9	14.7	7.7	68.8	66.7	85.2	2.1	796
Medio-bajo	45.6	17.5	2.9	58.9	63.4	65.1	2.5	573
Bajo	43.5	18.0	1.9	51.4	69.4	44.7	2.7	650
Muy bajo	42.2	18.6	1.2	42.2	79.9	24.0	3.0	564
Total	46.3	15.5	10.6	64.2	69.2	68.1	2.3	3 190

Fuente: elaboración propia basada en INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1990.

Cuadro 8.4. Valores medios de las variables seleccionadas por estrato socioespacial, 2000. AGEB Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Estrato	*Población económicamente activa*	*Trabajadores por cuenta propia (%)*	*Ingresos altos (%)*	*Instrucción posprimaria (%)*	*Viviendas propios (%)*	*Viviendas con agua entubada (%)*	*Densidad por dormitorio*	*Número de AGEB*
Alto	59.1	15.4	45.7	87.6	63.3	93.9	1.4	343
Medio-alto	54.7	16.6	34.2	84.7	73.1	92.8	1.5	568
Medio	52.8	19.0	17.3	74.6	70.7	86.0	1.8	1 156
Medio-bajo	52.2	21.4	10.1	66.0	70.0	69.2	2.1	801
Bajo	50.9	21.4	6.8	59.7	73.2	48.1	2.3	1054
Muy bajo	49.4	22.0	3.8	50.1	78.1	21.8	2.5	919
Total	52.3	19.9	15.3	67.4	72.3	64.1	2.0	4 841

Fuente: elaboración propia basada en INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2000.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Resulta interesante tomar en cuenta que los valores de las variables son diferentes en el análisis por AGEB y por unidad político-administrativa (cuadros 8.5 y 8.6). Por ejemplo, en lo que se refiere a los ingresos, en el nivel más desagregado las proporciones son de 45.7 y 34.2% en los dos niveles más altos de la escala, para 1990 y 2000, respectivamente, mientras que en las unidades político-administrativas bajan a 29.3 y 17.3%, respectivamente, siendo además las diferencias entre los valores extremos de la estratificación mucho mayores para el caso del análisis más desagregado (Rubalcava y Schteingart, en edición).

ALGUNAS EXPLICACIONES DE LOS CAMBIOS OBSERVADOS POR MEDIO DE LOS ANÁLISIS CUANTITATIVOS

Veremos a continuación cómo la combinación de análisis cuantitativos, como los que hemos mostrado anteriormente, se puede combinar con estudios referidos a políticas del Estado o al desarrollo de ciertos sectores, como los de la vivienda y los servicios, que influyen de manera directa en la distribución de los diferentes grupos sociales en el espacio y que nos podrían ayudar a explicar los cambios recientes en la ciudad.

Los programas de vivienda y la división social del espacio

Si bien no son sólo las políticas habitacionales las que tienen incidencia en las diferencias socioespaciales en la ciudad,[7] es evidente que los diferentes programas y acciones desarrollados por los organismos de vivienda han tenido un impacto considerable en la trama urbana y en la división del espacio.

Mientras que en ciudades de países desarrollados, como París (Preteceille, 1997), la producción de vivienda ha permitido que ciertos sectores

[7] Además de la política de vivienda, hay medidas reguladoras del Estado que influyen en la división del espacio, como los planes reguladores, que afectan principalmente los usos del suelo en las ciudades. Por otra parte, existen instituciones de carácter fiscal destinadas al cobro de impuestos prediales, derechos por servicios de agua y también ciertas acciones directas del Estado, como la construcción de vialidades, la introducción de redes de servicios, los proyectos de renovación urbana, etc., que tienen una incidencia directa o indirecta en la organización social del espacio metropolitano.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 8.5. Valores medios de las variables seleccionadas por estrato socioespacial, por unidad político-administrativa, 1990
Zona Metropolitana de la Ciudad de México

	Porcentajes									
Estrato	*PEA ocupada*	*Trabajadores por cuenta propia*	*Instrucción primaria y posprimaria*	*Ingresos altos*	*Viviendas con agua entubada*	*Viviendas propias*	*Densidad por dormitorio*	*Población*	*Total de viviendas*	*Número de municipios*
Alto	50.3	14.6	87.6	16.3	89.7	47.7	1.9	1 410 639	369 132	3
Medio-alto	46.2	15.6	86.0	12.2	80.3	70.4	2.0	1 311 776	292 016	3
Medio	45.5	14.0	81.3	10.7	66.9	69.8	2.2	5 776 964	1 197 334	11
Medio-bajo	44.0	17.4	78.0	6.4	55.7	73.6	2.5	4 914 477	957 054	9
Bajo	41.8	22.8	74.0	5.0	40.5	77.5	2.7	468 785	87 912	6
Muy bajo	41.3	20.9	67.3	5.0	26.3	82.5	3.0	1 101 347	205 878	11
Total	**43.3**	**17.9**	**79.0**	**8.8**	**55.5**	**74.9**	**2.4**	**14 983 988**	**3 109 326**	**43**

Fuente: elaboración propia basada en INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1990.

Cuadro 8.6. Valores medios de las variables seleccionadas por estrato socioespacial, por unidad político-administrativa, 2000
Zona Metropolitana de la Ciudad de México

	Porcentajes									
Estrato	*PEA ocupada*	*Trabajadores por cuenta propia*	*Instrucción primaria y posprimaria*	*Ingresos altos*	*Viviendas con agua entubada*	*Viviendas propias*	*Densidad por dormitorio*	*Población*	*Total de viviendas*	*Número de municipios*
Alto	56.3	18.4	79.1	29.3	89.7	60.3	1.7	1 869 796	528 179	4
Medio-alto	52.8	18.8	73.2	17.3	84.0	69.8	2.0	1 843 389	455 494	4
Medio	52.7	18.5	68.9	16.2	68.7	73.1	2.1	7 145 873	1 686 958	12
Medio-bajo	50.2	21.1	62.4	9.9	52.7	75.2	2.4	5 554 898	1 252 620	23
Bajo	49.6	22.2	55.9	6.4	38.2	79.7	2.6	603 526	131 608	14
Muy bajo	46.9	27.0	48.7	4.5	26.0	79.9	2.8	1 379 195	292 083	18
Total	**50.1**	**22.0**	**60.4**	**10.4**	**49.8**	**75.8**	**2.4**	**18 396 677**	**4 346 942**	**75**

Fuente: elaboración propia basada en INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2000.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

de trabajadores pudieran permanecer en espacios centrales de la ciudad, lo que ha evitado su total desplazamiento hacia la periferia, en el caso de la ciudad de México esto ha sido casi excepcional; en primer lugar porque los programas dirigidos a esos sectores, de instituciones como el Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), en general han sido limitados en comparación con la demanda de vivienda de los sectores populares y su impacto no es muy notorio, sobre todo en las zonas centrales de la ciudad. Por ejemplo, algunos estudios acerca de la acción del Infonavit en la ZMCM (Schteingart y Graizbord, 1998) revelaron que los conjuntos habitacionales promovidos por esa institución en áreas más centrales del Distrito Federal presentaban un porcentaje mucho menor de población trabajadora de escasos recursos que los conjuntos más periféricos ubicados en los municipios conurbados del Estado de México. Esto demuestra que la acción habitacional con participación gubernamental sigue, en cierta medida, la lógica del mercado en cuanto a la localización de los grupos sociales en el espacio metropolitano. Es decir, los conjuntos más periféricos también se comportan reproduciendo las pautas de división social del espacio que ya describimos, en cuanto a la localización de los estratos de menores recursos hacia la periferia.

En lo que se refiere a las operaciones de renovación urbano-habitacional, es posible afirmar que se podrían observar en las últimas décadas algunos cambios en la acción del Estado, como consecuencia de la presencia del Movimiento Urbano Popular, que fue creciendo en los años ochenta. Por ejemplo, en la década de los sesenta del siglo pasado el gobierno llevó a cabo una importante operación para eliminar los tugurios centrales de la ciudad, lo que ocasionó la dispersión de gran parte de sus habitantes, que no tuvieron la posibilidad de ser realojados en el enorme conjunto habitacional Nonoalco Tlatelolco, construido en ese lugar y en general destinado a sectores de la baja clase media, con ingresos mayores a los percibidos por los habitantes de los citados tugurios. Evidentemente, esta operación contribuyó, en su momento, a la suburbanización de sectores pobres urbanos (Schteingart, 2001).

En cambio, a raíz de los sismos de 1985, que destruyeron un número importante de las vecindades del Centro Histórico, gracias a la presencia del Movimiento Urbano Popular, que justamente se fortaleció como consecuencia de la destrucción provocada por los fuertes temblores, la política del gobierno fue reconstruir esas mismas viviendas para que gran parte de la población afectada pudiera permanecer en la zona y conservara así su

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ubicación central, cercana a sus lugares de trabajo y donde habían desarrollado sus redes sociales, fuertemente establecidas después de largos años de residencia en el lugar (Connolly, Coulomb y Duhau, 1991). Sin embargo, el Movimiento Urbano Popular se ha debilitado en los últimos años, mostrando, de esta manera, una falta de continuidad que atenta contra la posibilidad de que los sectores de menores recursos puedan evitar los efectos negativos del mercado en relación con su ubicación en la ciudad. Si bien el Instituto de la Vivienda del Distrito Federal (Invi) ha desarrollado en las delegaciones centrales algunos conjuntos para sectores de menores recursos, su impacto real en las mismas aún no ha sido objeto de estudios a profundidad, como para mostrar en qué medida han afectado la división social del espacio.[8]

En cuanto a la política del Estado con respecto al asentamiento de los sectores populares en la periferia, en los llamados "asentamientos irregulares", ésta ha sido en general de apoyo a los mismos, mediante procesos de regularización de la tenencia de la tierra, para lo cual se crearon instituciones especializadas a partir de mediados de los años setenta, tanto para regularizar asentamientos establecidos en tierras ejidales y comunales como los de propiedad privada. Estos procedimientos cambiaron, a partir de 1992, para los asentamientos establecidos en tierras ejidales y comunales, con las modificaciones incorporadas al artículo 27 de la Constitución y la aprobación de la nueva Ley Agraria. Aunque los procesos de regularización se han agilizado después de una primera etapa en que fueron muy lentos y escasos, todavía resultan complicados y la introducción de servicios y mejoramiento del hábitat en esos asentamientos, de acuerdo con casos de estudio que se han llevado a cabo por diferentes investigadores, han tenido en general un ritmo muy lento y complejo para sus habitantes. Después de años de esperar la introducción de infraestructura para el acceso al agua entubada y al drenaje, muchos asentamientos no reciben agua de manera permanente, sobre todo en las épocas de seca y a pesar de que pagan los servicios al gobierno de la ciudad (Schteingart, en edición).

Pero la gran expansión de la mancha urbana no sólo se da con el crecimiento y extensión de los asentamientos irregulares, donde se ubican gran-

[8] De todas maneras, estas acciones en las cuatro delegaciones centrales, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, se llevaron a cabo durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, a partir del año 2000, por lo cual son posteriores al último corte temporal incluido en el análisis cuantitativo, que corresponde a ese año.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

des contingentes de población de menores recursos, sino también como consecuencia de las nuevas políticas de vivienda que han permitido la realización de conjuntos habitacionales en zonas muy distantes del centro de la ciudad. En estas zonas el suelo es más barato, pero se encuentran totalmente alejadas de centros de servicios y equipamiento y resultan de difícil acceso para los habitantes de las mismas. La gran dispersión y el crecimiento fragmentado de la mancha urbana, por medio de islas (véase el mapa A-8.8) son consecuencia en parte de estas políticas de vivienda para sectores de la población que no pueden pagar los altos costos del suelo más central y que se acompañan, asimismo, de un control cada vez mayor de las acciones habitacionales por el sector inmobiliario, con una disminución importante del papel del Estado en las mismas (Coulomb y Schteingart, 2006)

Vale la pena preguntarse cuál ha sido, en los últimos años, el efecto de la "acción planificadora" del Estado mediante la planeación urbana y la zonificación de los usos del suelo, tanto en relación con los asentamientos irregulares como con respecto a las acciones habitacionales realizadas dentro del sector formal (Schteingart, 2001), porque ellas no han logrado controlar un crecimiento urbano que respete normas mínimas relativas al adecuado uso del suelo. En efecto, si bien, como señala Connolly (2009), el ritmo de crecimiento de los asentamientos irregulares ha bajando en la última década, ellos se han seguido reproduciendo, ocupando, sobre todo en el Distrito Federal, extensas áreas de Suelo de Conservación, que se encuentra al sur de esta entidad. La falta de programas habitacionales para los sectores de menores recursos y de creación de reservas territoriales donde ellos pudieran asentarse han llevado indudablemente a esta expansión urbana que venimos describiendo.

En términos generales, podemos afirmar que cuando una unidad político-administrativa o algunas de sus AGEB suben de nivel en la escala construida en este trabajo, ello está relacionado con la construcción de un número importante de conjuntos habitacionales por medio de programas público-privados, como ha ocurrido, por ejemplo, en los municipios de Ixtapaluca, Chicoloapan, Acolman y Ecatepec, los cuales subieron dos niveles en la estratificación, entre 1990 y 2000,[9] y donde diferentes organismos habitacionales del Estado han tenido una actividad importante (Duhau y Giglia, 2008; Maya y Cervantes, 2005). El caso más documentado es el de

[9] Los tres primeros pasaron del nivel muy bajo al medio-bajo, y Ecatepec, del medio-bajo al medio-alto.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Ixtapaluca, donde en tan solo una década la construcción masiva de conjuntos habitacionales provocó que la población del municipio se triplicara.

Otros casos que vale la pena mencionar son los de Cuajimalpa y Álvaro Obregón, que también subieron de nivel, en parte por la presencia en sus territorios del gran proyecto Santa Fe, que implicó un importante desarrollo habitacional para estratos altos; sin embargo, el ascenso no fue tan importante porque hay que tomar en cuenta que las unidades político-administrativas son a veces grandes y heterogéneas, por lo cual el impacto de ciertos desarrollos no puede notarse de manera tan clara, ya que también en esas unidades se han dado otros tipos de poblamiento.

En cambio, la proliferación de asentamientos irregulares que, en general, tardan muchos años en ser regularizados y recibir la infraestructura y los servicios básicos necesarios, influye en el mantenimiento de las unidades dentro de los estratos bajos, como ha ocurrido, por ejemplo, con Chimalhuacán y con el descenso del municipio de Cuautitlán Izcalli en el Estado de México. Este comenzó en los años setenta como un centro planeado que incluía un desarrollo industrial y conjuntos habitacionales financiados, en gran medida, por un organismo habitacional como el Infonavit, pero luego se fue urbanizando con asentamientos irregulares.

Estos tipos de urbanización o poblamiento constituyen un factor explicativo relevante de las trayectorias descritas para las diferentes unidades en el estudio cuantitativo que hemos llevado a cabo, ya que las variables referidas al agua entubada y el hacinamiento tienen mucho que ver con la existencia de desarrollos habitacionales planeados o bien de asentamientos irregulares que permanecen mucho tiempo en condiciones precarias en cuanto a la vivienda y los servicios. Por otra parte, la presencia de conjuntos habitacionales se relaciona también con los niveles de ingreso de la población, ya que si bien muchos de esos conjuntos son de interés social, a ellos no han tenido acceso los niveles salariales más bajos, situación que se ha agudizado en los últimos años, cuando la mayoría de las viviendas construidas se dirigieron a familias que ganaban más de cuatro salarios mínimos. En cambio, además de la falta de servicios y de la precariedad de la vivienda, en los asentamientos irregulares predominan los sectores de menores ingresos, como lo han demostrado algunos estudios que hemos llevado a cabo en los mismos (Schteingart, 1997).[10] Por otra parte, sobre todo

[10] En las cuatro colonias populares analizadas en esa investigación (Ortega, 1997) se pudo concluir que alrededor de 8% de los jefes de familia ganaba menos de un sala-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

en los asentamientos que se desarrollaron a partir de los años ochenta, el ascenso social no se había dado, ya que en general se observaba una continuidad en cuanto al tipo de ocupación y escolaridad de los hijos con respecto a los padres, aun cuando en lo que se refiere a las mujeres —los niveles educativos de las mismas habían sido más bajos que los de los hombres— sí se notaba una cierta mejoría en su condición educativa.

Esto, en cierto sentido, está corroborando lo que planteamos al comienzo de este trabajo, cuando citamos la obra de Maurin (2004), en la que se afirma que la segregación en zonas pobres de la ciudad poco ayuda a que los jóvenes puedan tener un mejor futuro y mejor nivel educativo, lo cual también aparece en trabajos referidos a México (Solís, 2008).

En una investigación que se llevó a cabo recientemente (Schteingart, en edición) y en la cual se hace un seguimiento de lo ocurrido en los asentamientos ya mencionados, que comenzaron como irregulares y fueron estudiados por primera vez en los años noventa (Schteingart, 1997), pudimos observar que si bien el hábitat se encontraba en mejores condiciones físicas, por el mejoramiento de la vivienda, la incorporación de redes de servicios básicos, la pavimentación de las calles, etc., las condiciones del trabajo habían empeorado notablemente, con un aumento importante de la desocupación y subocupación, particularmente de los jefes de familia. Esto había llevado a que una mayoría de mujeres trabajara fuera de la casa, lo que trajo aparejado el abandono de los niños y los jóvenes y un aumento de la delincuencia juvenil y del consumo de drogas. El deterioro de la vida social en este tipo de asentamientos nos da elementos para interpretar cuál puede ser la evolución de los mismos y cómo su presencia puede conectarse con el análisis cuantitativo que hemos realizado. Por supuesto que hay ciertos aspectos de la vida social, como la cuestión de la inseguridad, el consumo de drogas, el trabajo femenino, que no entran dentro de las variables que hemos utilizado para nuestro estudio, pero evidentemente el tema de los ingresos resulta de particular importancia para analizar los vaivenes de este tipo de poblamiento.

Otro aspecto que sólo se puede medir de manera parcial por medio de la estratificación social, tal como la hemos desarrollado en esta presentación,

rio mínimo; alrededor de 50%, entre uno y dos salarios mínimos; alrededor de 39%, entre dos y cinco, y por último, sólo 3% ganaba más de cinco salarios mínimos. Estos datos variaron un poco entre las colonias, ya que dos de ellas se encontraban más consolidadas y tenían mejores condiciones que las restantes. (Datos obtenidos a partir de una encuesta aplicada en las cuatro colonias: 2 de Octubre, Miguel Hidalgo, María Isabel y Xalpa).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

es, como apuntamos, la medición relativa del servicio de agua. Si bien dentro de las variables analizadas se encuentra la que se refiere a la existencia de agua entubada dentro de la vivienda, ésta ha comenzado a resultar deficiente porque existen muchos casos en la ZMCM, sobre todo en áreas periféricas más pobres, donde los pobladores poseen las redes pero el agua sólo les llega de manera discontinua y a veces muy pocas horas por semana. Este problema, ya planteado anteriormente en este trabajo, ha sido confirmado al revisitar algunas de las colonias estudiadas en los años noventa (Schteingart, en edición).

Algunas explicaciones sobre el ascenso o descenso de ciertas unidades político-administrativas, que hemos presentado anteriormente, podrían surgir de casos de estudio sobre las mismas; sin embargo, no siempre es posible contar con dichos estudios y por lo tanto resulta difícil, dentro de un análisis general como el que estamos presentando, poder explicar los vaivenes en la definición socioespacial de todas las áreas que conforman una metrópoli de las dimensiones y dinámica de crecimiento de la ZMCM.

REFLEXIONES FINALES

Al relacionar los aspectos teóricos planteados al comienzo del trabajo con los resultados del mismo, quisiéramos contestar las preguntas acerca de en qué medida, de qué manera y con qué tiempos se dan las transformaciones en la ciudad. El trabajo que hemos realizado ha mostrado un enorme crecimiento de la población y una gran expansión urbana; sin embargo, se han mantenido los lineamientos generales de la división social del espacio, ubicándose los sectores más afluentes en el centro y los de menores recursos en la periferia. Esa tendencia se ha mantenido a lo largo de varias décadas y en la última estudiada, entre 1990 y el año 2000, vemos que continúa, aunque los mapas de la estratificación por AGEB muestran que este patrón centro-periferia, oriente-poniente, se va complejizando con la presencia de AGEB de nivel alto en algunas zonas periféricas del poniente, así como también de áreas de nivel bajo en esa misma dirección. La zona del oriente de la ciudad, donde siempre se habían localizado los sectores de menores recursos, ha seguido expandiéndose, aunque a lo largo de tres décadas algunas de estas zonas han mejorado de manera muy notoria, como en los casos de Ecatepec y Nezahualcóyotl, mientras que otros, como Chimalhuacán, donde se ha dado un gran crecimiento de la población con una gran con-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

centración de desventajas referidas tanto al empleo, la educación y la vivienda como a los servicios, han permanecido en el nivel más bajo de la escala durante muchos años (Bayón, 2008).

De esta manera, los tiempos relativos al mejoramiento de las condiciones socioespaciales de las diferentes unidades han sido distintos, tal como lo describimos al referirnos a las trayectorias de las unidades político-administrativas. Sin embargo, no puede negarse una mejoría generalizada en el conjunto de la zona metropolitana, que parece haberse dado por el ascenso de muchas unidades de análisis y, también, por una evolución positiva en los valores de algunas variables, particularmente en lo que toca a la educación posprimaria, al hacinamiento de las viviendas y a la expansión de redes para el agua entubada, aunque las diferencias siguen siendo enormes entre los estratos más alto y más bajo de la escala construida.

Es importante destacar aquí una conclusión interesante de nuestro estudio más desagregado por AGEB y que se refiere a la disminución de la concentración de la población en los dos estratos más altos y el aumento de la misma en el más bajo, lo cual estaría indicando que a lo largo de la década de los noventa se produjo un mayor desequilibrio social en la ciudad, en desmedro de la población de menores recursos. En lo que se refiere al tema de la segregación, nuestro estudio muestra, mediante una investigación detallada que vincula la distribución de los diferentes estratos tanto a nivel de las AGEB como de las unidades político-administrativas, que 23% de la población metropolitana está muy segregada y 6% (poco más de un millón de habitantes) vive en zonas de máxima segregación. Sin embargo, también existe una parte importante de la población, más de 50%, que vive en zonas donde se da una mezcla de estratos medios y medio-bajos.

Pero, ¿cuáles estudios sería necesario llevar a cabo para poder explicar los fenómenos que hemos presentado a lo largo de este trabajo? Como dijimos, aquí sólo dimos algunas indicaciones generales y a veces hipotéticas acerca de los factores que quizá influyan en la división social del espacio; investigaciones futuras deberían profundizar en algunos análisis de casos de unidades en que se producen procesos particulares, distintos de los que han tenido lugar en muchas de las otras zonas de la ciudad, así como incluir estudios específicos referidos a megaproyectos de alta tecnología y a barrios cerrados para las clases altas y medio-altas, que también han generado un tipo diferente de segregación. El efecto de los megaproyectos y de los barrios cerrados, en las trayectorias de algunas AGEB, debería constituir otro tema de interés para futuros estudios.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Por último, sería necesario conocer de manera precisa cuáles son las condiciones de vida de las familias ubicadas en las AGEB que se encuentran más segregadas y que han sido detectadas por nuestro estudio cuantitativo, y además llenar el vacío que hemos comentado al principio de este trabajo, en relación con la necesidad de analizar los cambios ocurridos en la conformación de los diversos estratos o grupos que conforman la estructura social de nuestras ciudades.

Aunque no hemos incluido aquí los estudios realizados para las otras grandes metrópolis de México, resulta de interés agregar un comentario final acerca del hecho de que la ZMCM, el centro económico más importante del país y que incluye a la ciudad capital, presenta una condición social peor que Guadalajara y Monterrey, ciudades que le siguen en número de habitantes (Rubalcava y Schteingart, en edición). El gran tamaño de la ZMCM y sus tasas de crecimiento poblacional tienen una influencia incuestionable sobre el proceso de división social del espacio y pueden explicar las diferencias que se encuentran al compararlas con las otras ciudades. Además, la suburbanización de enormes contingentes de población en zonas que están progresivamente más distantes del centro metropolitano ha traído consigo, como hemos visto, una segregación más acusada de la población en condición de pobreza.

REFERENCIAS

Aguilar, A.G. (coord.), 2004. *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. México, Instituto de Geografía, UNAM-Conacyt-Miguel Ángel Porrúa.

Bayón, M.C., 2008. Desigualdad y procesos de exclusión social. Concentración socioespacial de desventajas en el Gran Buenos Aires y la ciudad de México, *Revista de Estudios Demográficos y Urbanos* **23** (1): 123-150.

Boltvinik, J., 2002. Pobreza en la ciudad de México, *La Jornada*, 25 de enero.

CEPAL, 2007. *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile.

Cicolella, P., 2004. Metrópolis en transición: Buenos Aires al desnudo, entre la expansión económica y la crisis, en A.G. Aguilar (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. México, Instituto de Geografía, UNAM-Conacyt-Miguel Ángel Porrúa, pp. 53-77.

Connolly, P., 2009. Observing the evolution of irregular settlements. Mexico City's *colonias populares*, 1990 to 2005, *International Development Planning Review* **31** (1): 1-35.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Connolly, P., R. Coulomb y E. Duhau, 1991. *Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la construcción en la ciudad de México*. México, CENVI-UAM/Azcapotzalco.

Coulomb, R., y M. Schteingart, 2006. *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México, UAM/Azcapotzalco-Miguel Ángel Porrúa.

de Queiroz Ribeiro, L.C., y R. Katzman (coords.), 2008. *A Cidade contra a Escola. Segregaçao urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Río de Janeiro, FAPERJ, IPPES.

Duhau, E., y A. Giglia, 2008. *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México, UAM-Siglo XXI.

Fainstein, S., I. Gordon y M. Harloe (eds.), 1992. *Divided Cities. New York and London in the Contemporary World*. Cambridge y Oxford, Blackwell.

Galissot, R., y B. Moulin, 1995. *Les quartiers de la ségrégation. Tiers Monde ou Quart Monde?* París, Karthala-Institut Maghreb-Europe.

Goldsmith, W., 2000. From the metropolis to globalization: The dialectics of race and urban form, en P. Marcuse y R. van Kempen (eds.), *Globalizing Cities. A New Spatial Order?* Oxford, Blackwell Publishers, pp. 37-55.

INEGI, 1995. *Lineamientos generales en cartografía censal*. México.

Marcuse, P., 2005. Cities in quarters, en G. Brige y S. Watson (eds.), *A Companion to the City*. Oxford, Blackwell Publishing, pp. 270-281.

Marcuse, P., y R. van Kempen (eds.), 2000. *Globalizing Cities. A New Spatial Order?* Oxford, Blackwell Publishers.

Maurin, E., 2004. *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*. París, Seuil (La République des Idées).

Maya, E., y J. Cervantes (coords.), 2005. *La producción de vivienda en el sector privado y su problemática en el municipio de Extapaluca*. México, Plaza y Valdés-Facultad de Arquitectura, UNAM.

Ortega, E., 1997. Empleo e ingreso de los pobladores en las cuatro colonias, en M. Schteingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*. México, El Colegio de México, pp. 303-335.

Preteceille, E., 1997. Ségrégation, classes et politique dans la grande ville, en A. Bagnasco y P. Le Galès (eds.), *Villes en Europe*. París, La Découverte.

Rubalcava, R.M., y M. Schteingart, 1985. Diferenciación socio-espacial intraurbana en el Área Metropolitana de la ciudad de México, *Revista de Estudios Sociológicos* (3): 481-514.

Rubalcava, R.M., y M. Schteingart, 2000. Segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de la ciudad de México, en G. Garza (coord.), *La ciudad de México al fin del segundo milenio*. México, El Colegio de México-Gobierno del Distrito Federal, pp. 287-296.

Rubalcava, R.M., y M. Schteingart (en edición). *División social del espacio urbano en México. Análisis de las zonas metropolitanas más grandes del país*. México, El Colegio de México.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Sabatini, F., 2003. *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Programas Sociales, en <*www.iadb.org/idex.cfm*>.

Sassen, S., 1991. *The Global City*. Nueva York, Londres, Nueva Jersey, Princeton University Press.

Schteingart, M. (coord.), 1997. *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*. México, El Colegio de México.

Schteingart, M., 2001. La división social del espacio en las ciudades, *Revista Perfiles Latinoamericanos* (19): 13-31.

Schteingart, M., 2007. *Problemas y políticas urbanas en América Latina. Certidumbres y falacias*. Nairobi, ONU-HABITAT núm.2.

Schteingart, M. (en edición). Género, pobreza y ciudad, en A.M. Tepichin (coord.), *Género y pobreza en México: nuevos aportes desde diversas perspectivas*. México, CESPIEM, El Colegio de México.

Schteingart, M., y B. Graizbord (coords.), 1998. *Vivienda y vida urbana en la ciudad de México. La acción de Infonavit*. México, El Colegio de México.

Soja, E.W., 1989. The technopoles of Southern California, *Environment and Planning A* **22**: 1575-1605.

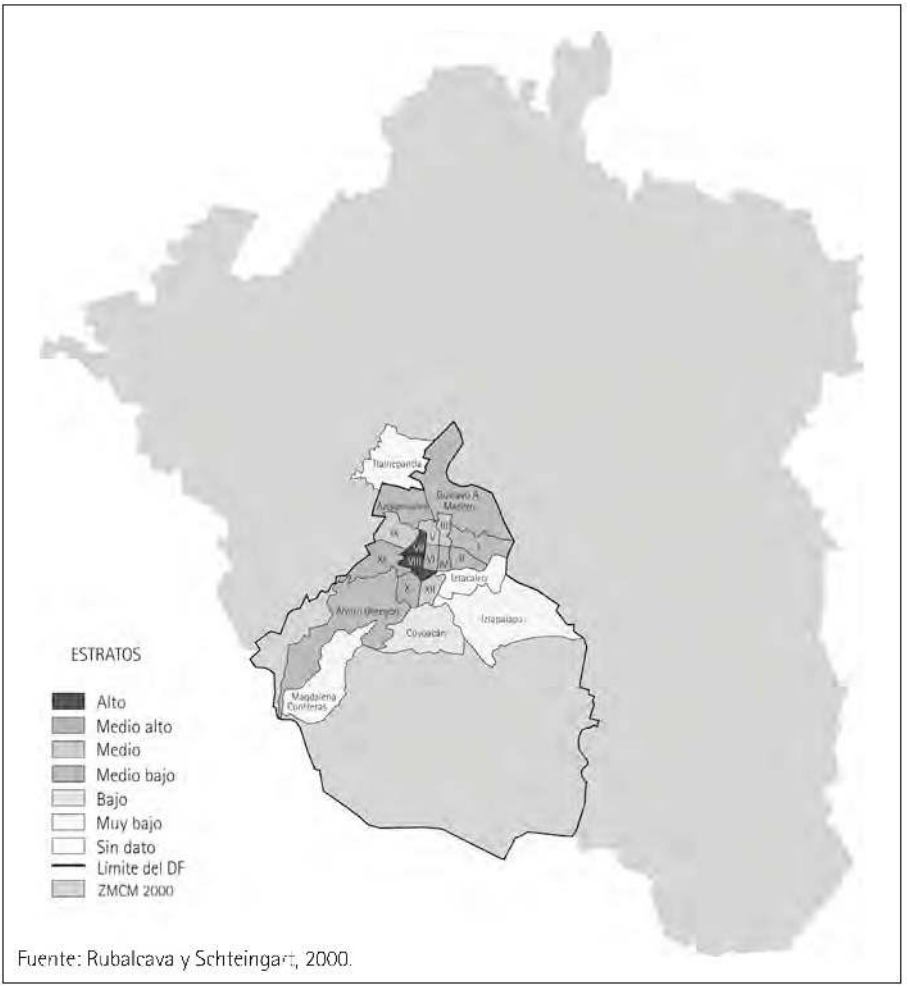
Solis, P., 2008. Efeitos do nível socioeconômico de vizinhança, continuidade escolar entre o ensino médio e o pré-universitario no México, Distrito Federal, en L.C. de Queiroz Ribeiro y R. Kaztman (coords.), *A Cidade contra a Escola. Segregaçao urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Río de Janeiro, FAPERJ, IPPES, pp. 223-244.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ANEXO

MAPAS DE LA ESTRATIFICACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, POR UNIDAD POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y POR AGEB, 1950-2000

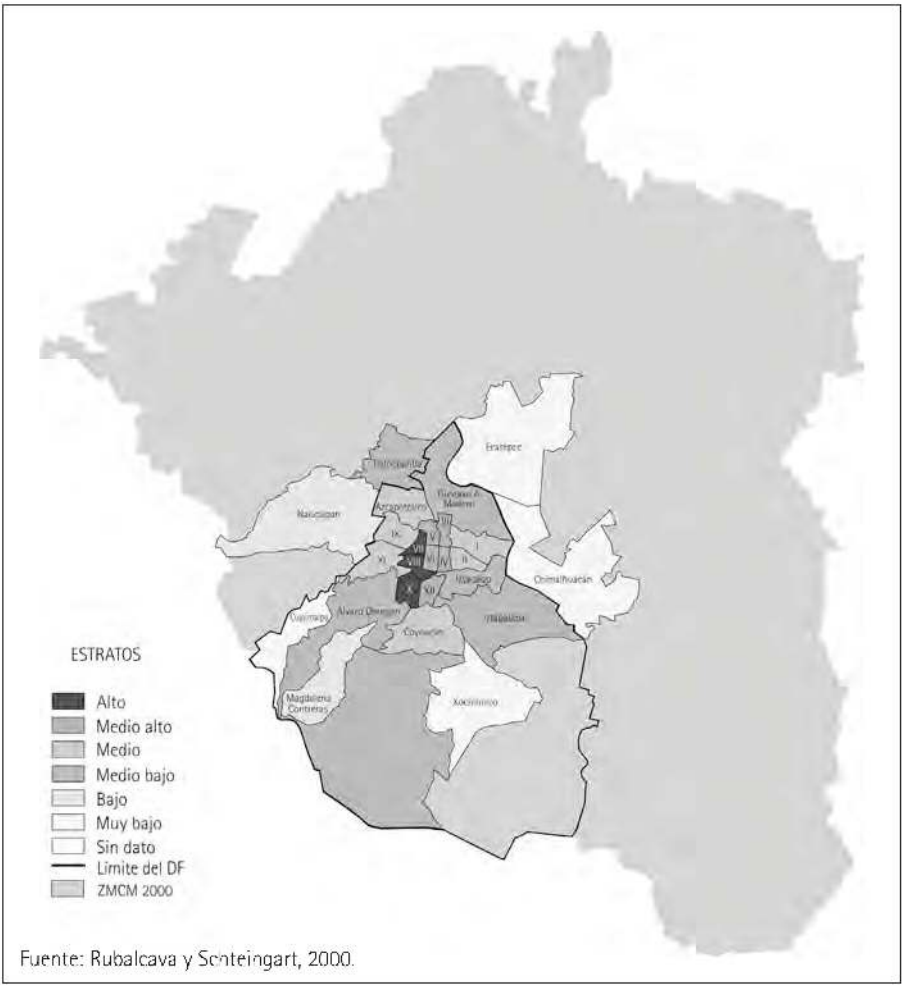
EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: Rubalcava y Schteingart, 2000.

Mapa A-8.1. Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México por unidad político-administrativa, 1950.
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapaA8.1.jpg*>.

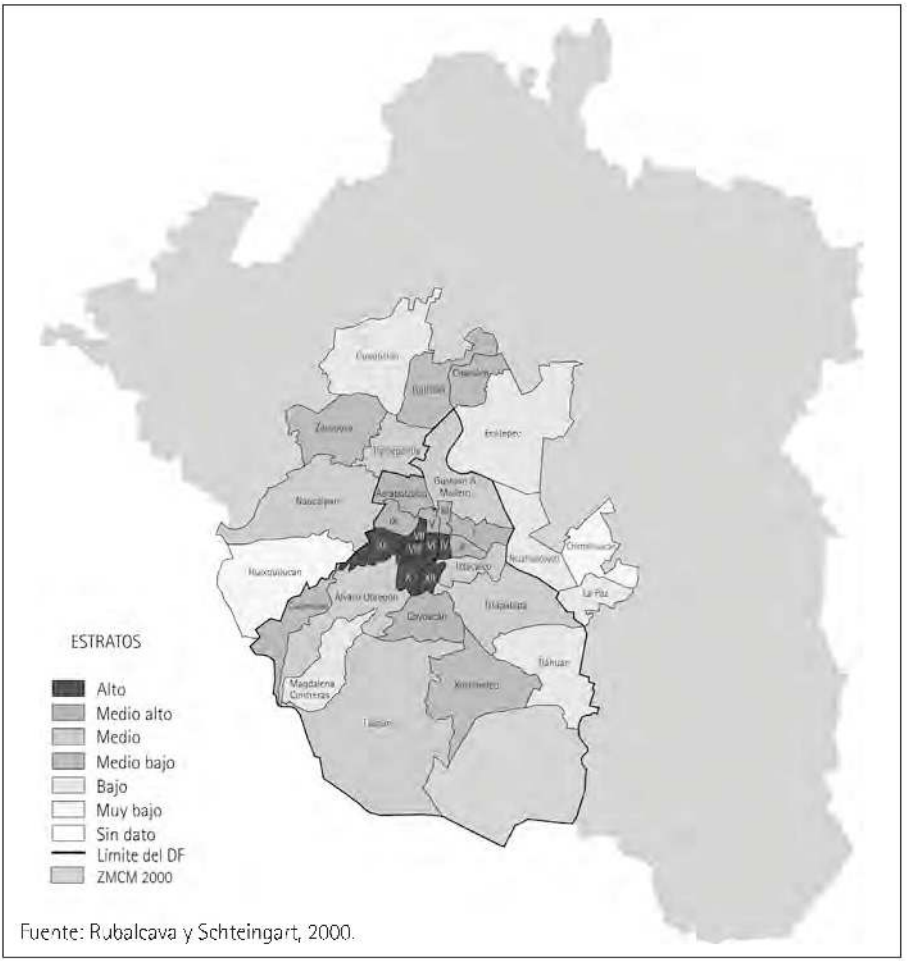
EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: Rubalcava y Sonteingart, 2000.

Mapa A-8.2. Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México por unidad político-administrativa, 1960.
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapaA8.2.jpg*>.

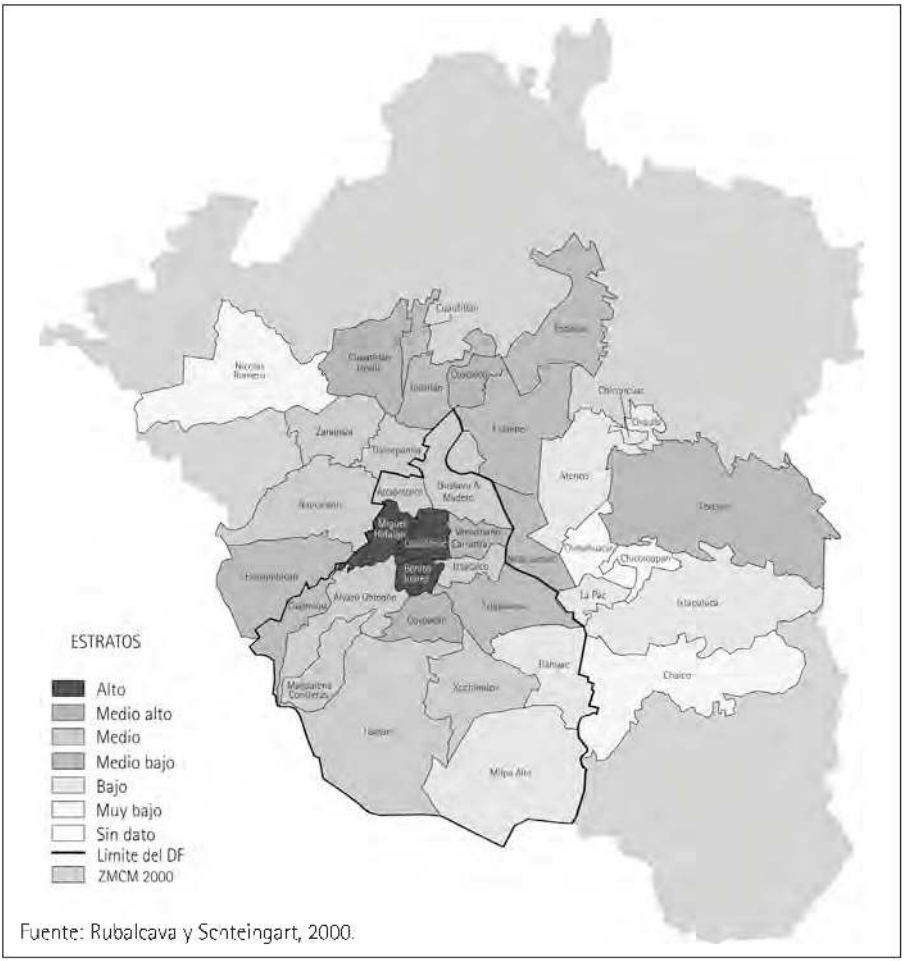
EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: Rubalcava y Schteingart, 2000.

Mapa A–8.3. Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México por unidad político-administrativa, 1970.
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapaA8.3.jpg*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: Rubalcava y Sonteingart, 2000.

Mapa A-8.4. Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México por unidad político-administrativa, 1980.
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapaA8.4.jpg*>.

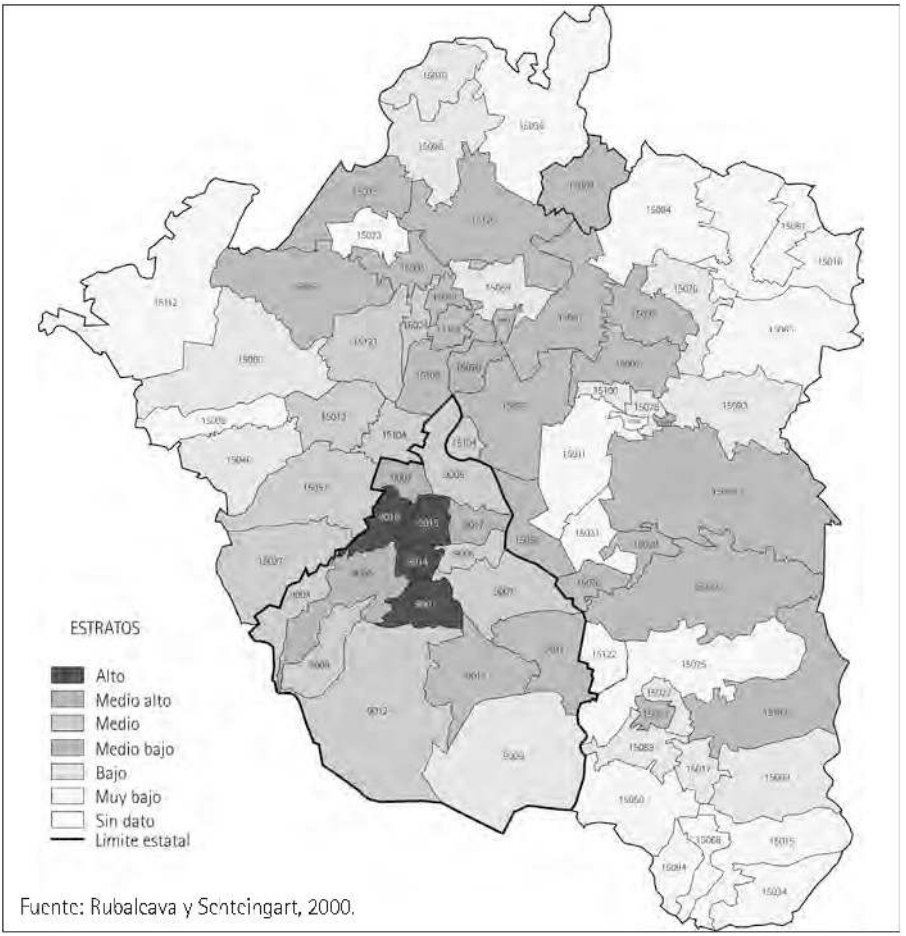
EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: Rubalcava y Schteingart, 2000.

Mapa A-8.5. Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México por unidad político-administrativa, 1990.
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapaA8.5.jpg*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



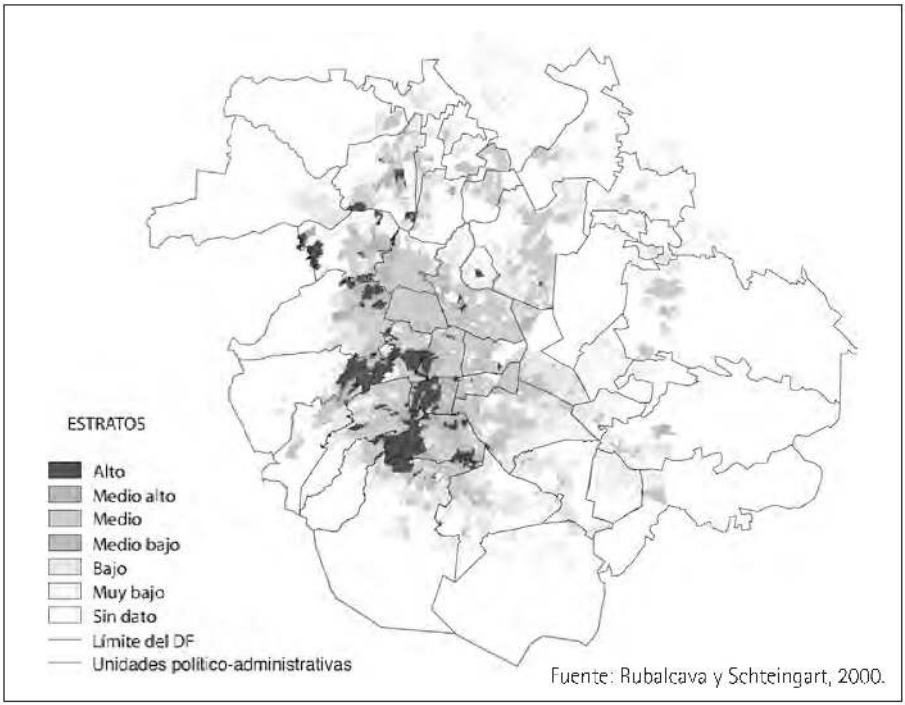
DISTRITO FEDERAL
9002 Azcapotzalco
9003 Coyoacan
9004 Cuajimalpa
9005 Gustavo A. Madero
9006 Iztacalco
9007 Iztapalapa
9008 Magdalena Contreras
9009 Milpa Alta
9010 Alvaro Obregón
9011 Tlalpan
9012 Tlahuac
9013 Xochimilco
9014 Benito Juárez
9015 Cuauhtémoc
9016 Miguel Hidalgo
9017 Venustiano Carranza

HIDALGO
13068 Tizayuca

ESTADO DE MÉXICO
15002 Acolman
15008 Amecameca
15010 Apaxco
15011 Atenco
15013 Atizapán de Zaragoza
15015 Atlautla
15016 Axapusco
15017 Ayapango
15020 Coacalco de Berriozábal
15022 Cocotitlán
15023 Coyotepec
15024 Cuautitlán
15025 Chalco
15028 Chiautla
15029 Chicoloapan
15030 Chiconcuac
15031 Chimalhuacán
15033 Ecatepec
15034 Ecatzingo
15035 Huehuetoca
15036 Hueypoxtla
15037 Huixquilucan
15038 Isidro Fabela
15039 Ixtapaluca
15044 Jaltenco
15046 Jilotzingo
15050 Juchitepec
15053 Melchor Ocampo
15057 Naucalpan de Juárez
15058 Nezahualcóyotl
15059 Nextlalpan
15060 Nicolás Romero
15061 Nopaltepec
15065 Otumba
15068 Ozumba
15069 Papalotla
15070 La Paz
15075 San Martín de las Pirámides
15081 Tecámac
15083 Temamatla
15084 Temascalapa
15089 Tenango del Aire
15091 Teoloyucan
15092 Teotihuacan
15093 Tepetlaoxtoc
15094 Tepetlixpa
15095 Tepotzotlán
15096 Tequixquiac
15099 Texcoco
15100 Tezoyuca
15103 Tlalmanalco
15104 Tlalnepantla de Baz
15108 Tultepec
15109 Tultitlán
15112 Villa del Carbón
15120 Zumpango
15121 Cuautitlán Izcalli
15122 Valle de Chalco Solidaridad

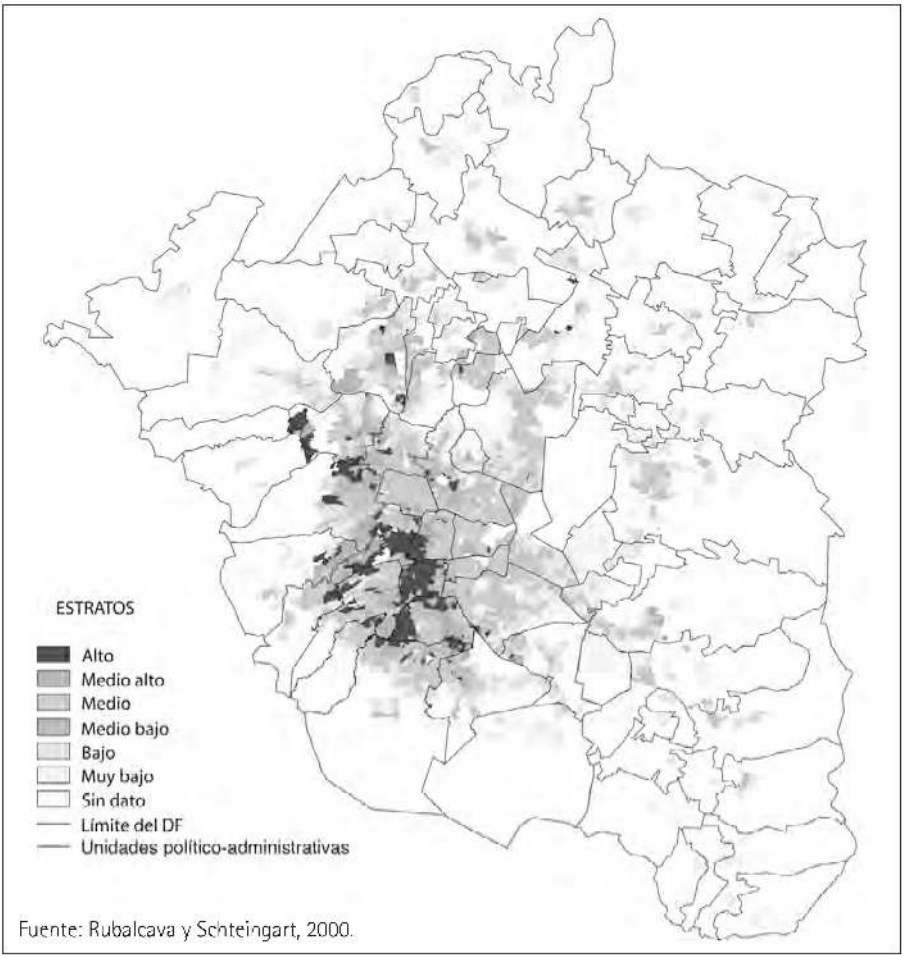
Mapa A-8.6. Estratificación de la ZMCM por unidad político-administrativa, 2000. Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapaA8.6.jpg*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Mapa A-8.7. Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México por AGEB, 1990.
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapaA8.7.jpg*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: Rubalcava y Schteingart, 2000.

Mapa A-8.8. Estratificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México por AGEB, 2000.
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapaA8.8.jpg*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

9
EL ESPACIO PÚBLICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO. DE LAS TEORÍAS A LAS PRÁCTICAS

*Emilio Duhau** y *Ángela Giglia***

CONTENIDO

Introducción	390
El espacio público como hecho histórico y como tipo ideal	390
La crisis actual del espacio público y sus elementos constitutivos	394
Especificidades del espacio público en la ciudad de México	400
A cada quien sus lugares: la división social de los espacios públicos en la ciudad de México	408
Hacer las compras	414
Salir a pasear	426
Salir a comer	436
Ir al cine	440
Reflexiones finales: de las teorías a las prácticas	443
Referencias	445

* Profesor-investigador en el Área de Sociología Urbana del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco: <*erduhau@yahoo.com.mx*>

** Profesora-investigadora del Cuerpo Académico de Cultura Urbana del Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa: <*ag@xanum.uam.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

La evolución experimentada por los espacios públicos urbanos durante las últimas décadas del siglo XX y lo que va del presente constituye uno de los grandes ejes del debate actual en torno a la ciudad contemporánea. Se trata de un eje que tiende a condensar, por medio de la invocación de lo público y su *crisis*, la convicción generalizada, entre los estudiosos de la ciudad, de que las transformaciones experimentadas por ésta durante las últimas décadas del siglo XX habrían implicado un franco retroceso en la calidad de la vida urbana. Es oportuno decir desde ahora que al hablar de *crisis del espacio público* se está evocando —en formas no siempre explícitas— el fantasma de la desintegración urbana, la imposibilidad de "vivir juntos" en las grandes ciudades y la disolución de lo urbano como lugar de encuentro y de intercambio.

Este texto se divide en cuatro partes. En la primera expondremos nuestra interpretación del modelo o *tipo ideal* del espacio público moderno que, desde nuestra perspectiva, opera como referente explícito o implícito del debate contemporáneo en torno a la llamada "crisis del espacio público". En la segunda plantearemos los que consideramos como los principales procesos que han orientado las transformaciones de los espacios públicos en las últimas décadas. En la tercera trataremos de especificar lo que para nosotros constituyen elementos distintivos de los espacios públicos en la ciudad de México. Por último, expondremos con base en los resultados de una investigación ya concluida[1] cómo los usos de los espacios públicos se asocian a lo que llamamos la *división social del espacio público* y mostraremos cómo las prácticas vinculadas a la frecuentación de los espacios públicos exhiben patrones que permiten calificarlas como *repetitivas*, *localistas y estratificadas*.

EL ESPACIO PÚBLICO COMO HECHO HISTÓRICO Y COMO TIPO IDEAL

En la literatura contemporánea es posible reconocer la construcción de una suerte de *tipo ideal* que remite a un conjunto de atributos propios de *los espacios públicos* de la ciudad moderna, a saber: espacios asignados al uso de todos, es decir, no reservados a nadie en particular (esto es, a individuos

[1] Los resultados *in extenso* de esta investigación fueron publicados en Duhau y Giglia, 2008.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

específicos o pertenecientes a una determinada categoría, estamento o clase social); de libre acceso —sea irrestricto, como en el caso de los parques y las calles públicas, sea sujeto a la satisfacción de ciertas condiciones, como el pago de una cuota de entrada (estadios, teatros, cines)—, donde se admite y además se presenta como rasgo dominante la copresencia de extraños y, por consiguiente, todos y cada uno de los copresentes gozan legítimamente del *anonimato*, es decir, del hecho de ser uno más entre un conglomerado de individuos que permanecen juntos en un lugar o transitan al mismo tiempo por él por razones circunstanciales, razones que sólo atañen a cada quien; donde impera la condición de igualdad en el sentido de que todos tienen derecho a estar presentes y a ser respetados en su integridad, intimidad y anonimato, independientemente de sus características individuales, incluidas edad, sexo, pertenencia étnica, apariencia, etc., y que, por todo lo anterior, funcionan como lugares donde el citadino realiza la experiencia de convivir pacífica e igualitariamente con los otros diferentes y está en la predisposición de disfrutar el eventual encuentro con un extraño o la ocurrencia de lo inesperado.[2]

Desde luego, más allá de los cuestionamientos que, como veremos un poco más adelante, pueden hacerse a este tipo ideal, es claro que la posibilidad siquiera de imaginarlo depende de un conjunto de condiciones y circunstancias que, efectivamente, sólo se hicieron presentes con el advenimiento de la sociedad y la ciudad modernas. Entre estas condiciones cabe recordar la de la igualdad, si no de derechos políticos, sí de derechos civiles básicos, garantizados por un poder público que detenta el monopolio de la violencia física en nombre de todos; la eliminación de derechos atribuidos en forma exclusiva a determinados grupos (derechos estamentales, por ejemplo); la constitución de un conjunto de bienes y espacios urbanos asignados *jurídicamente* al uso de todos (mobiliario urbano, calles, parques, plazas, paseos, medios de transporte) (Sabatier, 2002), y la difusión de establecimientos y locales destinados a servir a un público anónimo (tiendas, restaurantes, cafés, teatros, salas cinematográficas, estadios, etc.). Todas estas condiciones fueron dándose progresivamente y con ritmos diferenciados, pero se puede afirmar que alcanzaron su madurez en las principales

[2] La enumeración de este conjunto de rasgos constituye una síntesis propia de una perspectiva sobre los espacios públicos de la ciudad moderna que es compartida por gran número de autores. Entre otros véanse Jacobs, 1992; Sennett, 1976; Young, 1990; Caldeira, 2000; Ghorra-Gobin, 2001; Sabatier, 2002.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ciudades europeas, entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX.

Si bien diversos autores afirman que la aproximación al tipo ideal del espacio público moderno no ha sido en sus orígenes el producto de un proyecto de espacio público inclusivo y democrático (Salcedo Hansen, 2002; Harvey, 2006), lo cierto es que, en los países industrializados, un conjunto de condiciones propias del capitalismo industrial se reflejó en espacios públicos urbanos *inclusivos* en un grado inédito hasta entonces. La propia democratización de las sociedades modernas, en tanto sociedades capitalistas, al posibilitar la afiliación laboral e institucional de virtualmente toda la población, mejorar la condición económico-social de la clase obrera y generar una tendencia a que la gran mayoría de la población contara con ingresos situados en el *centro* del espectro socioeconómico y a que las posibilidades y hábitos de consumo fueran semejantes para la gran mayoría de la población, democratizó los espacios públicos. Los procesos que hicieron posible que las características del tipo ideal de *espacio público de la ciudad moderna* se hicieran realidad fueron la relativa homogeneización de la sociedad, la afiliación laboral e institucional generalizada de la población (pleno empleo, escolarización, seguridad social) y que la pertenencia a la clase obrera ya no equivaliera a vivir en condición de pobreza. Pero, en condiciones en que la copresencia del *otro*, la aceptación de la diversidad y la diferencia y la situación de mutuo anonimato supusieron una diversidad y unas diferencias limitadas a los *muy semejantes entre sí*. Tal como lo señala Donzelot para el caso de Francia (Donzelot, 2004: 16), entre los años cincuenta y setenta del siglo XX, la ciudad del mundo industrializado al mismo tiempo que creaba espacios separados (para el caso francés: ciudad central, grandes conjuntos de vivienda social, periferia de vivienda unifamiliar) creó también espacios comunes. De modo que, si bien ciertas ideas y dispositivos asociados centralmente a la ciudad moderna y sus espacios públicos tuvieron su origen en la búsqueda de racionalización y control del espacio urbano y de disciplinamiento y regulación de los usos de la ciudad por parte de las clases subalternas (Salcedo Hansen, 2002), esto no es contradictorio con el hecho de que lo que ahora podemos considerar como ciudad moderna *tardía*, es decir, la ciudad europea de la etapa de la industria fordista y el Estado Benefactor, en particular entre la segunda posguerra e inicios de los años setenta del siglo XX, se convirtiera en un complejo *dispositivo de inclusión* con base en la conformación de una *esfera socializada de consumo* —vivienda pública o social, sistemas públicos de salud y edu-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cación, sistemas públicos de transporte colectivo, sistemas de pensiones y de subsidios aplicados de acuerdo con diversas condiciones y circunstancias, equipamientos recreativos gestionados por el sector público— y la expansión y extensión del consumo privado.

En el mundo industrializado, Estados Unidos y sus zonas metropolitanas se presentan como un modelo alternativo al europeo, apoyado en mucha mayor medida en el consumo privado, la suburbanización extensiva basada en la vivienda propia adquirida con crédito hipotecario subsidiado y a largo plazo, el automóvil privado, programas federales de vialidades rápidas y confinadas (*highways*) que permitieron vincular los suburbios con las ciudades centrales y los correspondientes centros de trabajo (Hayden, 2006). Se trató de un modelo en el que los espacios públicos cercanos al tipo ideal de *espacio público moderno* correspondieron fundamentalmente a ciertas partes de las ciudades centrales, pero severamente limitados en su carácter inclusivo e igualitario por mecanismos de segregación racial, la limitación de los derechos civiles de minorías determinadas (en particular, la población de origen africano) y la conformación de guetos, es decir, enclaves de las ciudades centrales habitados por minorías raciales excluidas de los derechos propios de la mayoría blanca. Por lo demás, tanto en el imaginario como en la realidad estadounidenses, la ciudad moderna es, desde muy pronto en el siglo XX, una ciudad concebida como y caracterizada por la generalización de la circulación en automóvil, los centros comerciales (*malls*) y modalidades de zonificación orientadas a segregar el uso residencial de cualesquiera otros usos.

Por otro lado, en lo que respecta a las dimensiones específicamente urbanas, debe destacarse la cuestión del *estatuto jurídico del espacio público*. Nos referimos a la constitución gradual de una esfera o dominio de lo público urbano como *conjunto de espacios jurídicamente públicos*, es decir, de *libre acceso, bajo jurisdicción del poder público y consagrados al uso de todos* (Sabatier, 2002) y, junto con ello, la conformación de lo que podemos denominar un *orden reglamentario urbano* (Duhau y Giglia, 2004), como conjunto de reglamentos *formales* para dicho dominio, que supuso codificar y reglamentar los usos *legítimos* de los espacios públicos, lo que implicó establecer horarios, separar funciones y, en muchos casos, simplemente *prohibir* ciertos usos o actividades en determinados lugares, ya sea confinándolas a otros espacios o simplemente eliminándolas.

En otras palabras, en el origen del espacio público urbano encontramos una cuestión que sigue siendo central: la cuestión del *orden*, es decir,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de las formas de *reglamentación* de los usos de la ciudad. El espacio público, aunque nos guste pensarlo como un espacio *abierto y libre*, y aunque aparezca representado así en una copiosa literatura, en efecto está marcado en su esencia no sólo por la cuestión de la *convivencia* de sujetos heterogéneos, sino también por la cuestión de las *normas comunes* y de la *común aceptación de las normas*, sean éstas explícitas o implícitas, formales o informales, rígidas o flexibles. Ahora bien, las preocupaciones contemporáneas en torno a la *privatización*, *segregación*, *deterioro* e incluso la *desaparición* de los espacios públicos sin duda están marcadas por el contraste que se observa, en gran medida de modo implícito, entre los rasgos atribuidos, como hemos dicho, a partir de un tipo ideal, al espacio público de la ciudad moderna y la evolución contemporánea de los espacios públicos. Pero esta evolución no puede ser estudiada sin enfocar la mirada en los *significados* y los *usos* de dichos espacios y en las *normas* —explícitas o implícitas, formales o consuetudinarias— que hacen posibles o prohíben dichos usos y que legitiman y respaldan o no dichos significados.

Es por eso que para comprender la problemática actual del espacio público es necesario al mismo tiempo tomar en cuenta el plano de las transformaciones normativas (formales e informales), el de las transformaciones funcionales y el de las representaciones simbólicas. Asimismo, los cambios en los espacios públicos pueden ser leídos como el resultado de los procesos que afectan el *orden urbano*. Este concepto indica para nosotros el conjunto de normas y reglas tanto formales (pertenecientes a algún nivel del orden jurídico) como convencionales al que los habitantes de la ciudad recurren, explícita o tácitamente, en el desarrollo de las prácticas relacionadas con los usos y las formas de apropiación de los espacios y bienes públicos o de uso colectivo que, más allá de la vivienda, son los elementos constitutivos de la ciudad. Este orden está siendo afectado por transformaciones importantes tanto en el nivel formal (el del orden reglamentario urbano) como en el plano general de los distintos órdenes urbanos que componen la metrópoli contemporánea.

LA CRISIS ACTUAL DEL ESPACIO PÚBLICO Y SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

Hasta mediados del siglo XX, el espacio jurídicamente público, tal como lo definimos antes, es prácticamente *todo* el espacio urbano con la excepción de la vivienda y otros locales de uso privado. El uso de y la interacción so-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cial en los diferentes tipos de espacios públicos (calles, plazas, parques, estaciones de transporte colectivo, etc.) han estado organizados siempre por un conjunto básico de prácticas (*compra* de bienes y servicios, *recreación*, *trabajo*, *educación*) y las correspondientes modalidades de movilidad cotidiana asociadas a todas y cada una de estas actividades. Tal como lo mostró hace ya casi cinco décadas Jane Jacobs (1992), el uso de los espacios públicos depende en gran medida de la presencia y mezcla de locales que los circundan y las correspondientes actividades (incluida la de residir) asociadas a tales locales (oficinas, tiendas, talleres, restaurantes, bares, cafés, oficinas públicas, servicios, mercados). En la medida que buena parte de estos locales y las actividades que en ellos se desarrollan conforman espacios de dominio privado, pero de uso público, y que el propio uso de los espacios jurídicamente públicos depende entonces en grados diversos de locales privados pero de uso *público* o al menos de concurrencia de un cierto público, como sería el caso de consultorios médicos y despachos de notarios y abogados, la animación y la *variedad de usos de los espacios públicos siempre han dependido en gran medida de las actividades a las que están destinados los locales y espacios privados contiguos y accesibles caminando desde el espacio público*. De modo que los usos de los espacios privados y su accesibilidad para ciertas prácticas urbanas constituyen un elemento importante para entender la naturaleza del espacio público y sus transformaciones. Así, el análisis de las transformaciones en las formas de vinculación entre espacios públicos y espacios privados permite dar cuenta de la llamada *crisis del espacio público* en la actualidad.

Proponemos aquí, precisamente, una lectura de dicha crisis como *el resultado de una disociación entre el espacio jurídicamente público y las prácticas de la vida cotidiana*, en el sentido de que estas últimas, en metrópolis como la ciudad de México y, sobre todo, para las clases medias y altas, tienen que ver cada vez menos con el espacio jurídicamente público. Nos parece que esta propuesta tiene la ventaja de que pone al centro del razonamiento los cambios que ocurren en la experiencia de la metrópoli (y los usos del espacio urbano) y al mismo tiempo permite incluir una casuística amplia de fenómenos en los cuales se combinan de diferentes formas espacios y actores, tanto privados como públicos.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de disociación entre el espacio jurídicamente público y las prácticas cotidianas? Estamos aludiendo al hecho de que en la experiencia actual de buena parte de los habitantes de la metrópoli ese conjunto de *prácticas heterogéneas que combinan de diferente*

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

manera la dimensión privada con la pública mediante el ir y venir, en gran medida a pie, entre locales privados y espacios públicos, está cada vez menos presente. Así, para muchos habitantes de enormes aglomeraciones metropolitanas, como es el caso de la ciudad de México, estas prácticas constituyen una experiencia o bien ajena a su realidad cotidiana o incluso deliberadamente evitada. De esta manera, lo que era antes el espacio público como elemento organizador de la ciudad y de la experiencia urbana tiende a convertirse hoy en un conjunto de espacios de circulación en automóvil entre dos puntos (de la vivienda al lugar de trabajo o de la vivienda al centro comercial, por ejemplo), o bien en un acervo de espacios especializados a los cuales hay que *ir*, porque ya no forman parte del tejido conectivo de la ciudad, sino que, como es bien evidente en el caso de los centros comerciales, conforman una suerte de islas diseñadas fundamentalmente para el acceso en automóvil.[3] Piénsese, por ejemplo, en cómo se realizaban habitualmente una o varias de estas actividades al transitar por una calle o avenida concurrida en la que se encuentran alineadas tiendas, restaurantes, cines, cafés, viviendas, oficinas, despachos, consultorios (en los pisos superiores), etc. Al igual que en un centro comercial, los propósitos que animan a cada uno de los transeúntes pueden ser muy diversos, pero la diferencia fundamental radica en que mientras se transita o se ingresa a un edificio o local situado en una calle, un centro comercial no es un lugar por el cual se pueda transitar en el sentido de atravesarlo para ir a otro lugar; se trata más bien, por definición, de un lugar al que hay que ir, al que se tiene que entrar y del que se tiene que salir, y donde las entrada y salidas son concebidas como barreras en las que, al menos potencialmente, se realiza un control del público-clientela.

Para comprender esta disociación entre espacios públicos y prácticas cotidianas hay que tomar en cuenta que el orden metropolitano (la forma de producir y organizar espacialmente la metrópoli) ha evolucionado en las últimas décadas con base en dos lógicas paralelas y en muchos casos complementarias: *privatización y especialización*. Se trata de diferentes modali-

[3] Cabe señalar que esta disociación se inició tempranamente en el siglo XX para porciones significativas de la población urbana, en las ciudades estadounidenses, con la suburbanización masiva de viviendas apoyada en el automóvil privado y en las autopistas, y la concentración de las actividades de consumo y recreación en los centros comerciales, los cuales, como lugares de concentración del comercio y los servicios, sustituyeron en los suburbios a la calle principal (*main street*) de las localidades intraurbanas o vecindarios tradicionales (Fishman, 1987; Zukin, 1995; Hayden, 2006).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dades de *privatización de los espacios de uso público y de la segmentación social del público usuario* o más bien de *los* públicos congregados en diferentes lugares (Cruz, 2001; Da Costa Gomes, 2001; Defilippis, 1997; Flusty, 2001; Ghorra-Gobin, 2001; Mitchell y Staeheli, 2006; Murray 2004).

Así, una primera acepción del proceso de privatización de los espacios públicos hace referencia a la proliferación de *equipamientos destinados al uso público pero estatutariamente de propiedad privada* y, por consiguiente, sujetos en principio a fines, usos y reglas de comportamiento definidos y asignados por sus propietarios. El ejemplo más claro de este tipo de equipamientos son los centros comerciales y los llamados "parques recreativos" o "temáticos". La idea de privatización en estos casos hace referencia al hecho de que concentran en un área bajo control privado actividades —comprar, pasear, tomar un café, asistir a un espectáculo, ir al cine, comer en un restaurante— que tradicionalmente —o más bien, en la ciudad moderna— están vinculadas al uso de espacios *jurídicamente* públicos.

Una segunda acepción de la idea de privatización de espacios públicos es la de *cierre, clausura, vigilancia y control privados de espacios jurídicamente públicos*. En muchas ciudades latinoamericanas (cfr. Cabrales Barajas, 2002), incluida desde luego la ciudad de México, se ha vuelto un hecho muy común que las organizaciones vecinales cierren y controlen el acceso de las calles en áreas en que domina el uso habitacional y en que, por lo tanto, el tránsito vehicular *de paso* es derivado hacia alguna vialidad principal. En estos casos, el argumento comúnmente esgrimido es la "seguridad".[4]

Una tercera acepción hace referencia a la *apropiación o control ejercido por grupos específicos sobre lugares en que, aunque permanezcan físicamente abiertos y formalmente continúen siendo públicos*, los grados de apertura, libertad de circulación, congregación de un público socialmente heterogéneo y diversidad de usos son limitados al ser apropiados en función de distintas formas de aprovechamiento privado (Da Costa Gomes, 2001). Esto ocurre en algunas modalidades principales. Una de ellas consiste en la apropiación de los espacios públicos para el desarrollo de la economía informal: vendedores ambulantes, cuidadores de automóviles, prestadores de

[4] Dentro de esta misma acepción puede incluirse la difusión en las ciudades estadounidenses de una multiplicidad de prácticas y dispositivos que implican desde las restricciones al uso público de playas, estanques y lagos impuestas por residentes acomodados en diversas ciudades —Los Ángeles y Long Island, por ejemplo (Low, 2006: 82)— y el cierre, rediseño y vigilancia de parques y plazas públicas por entidades privadas (Turner, 2002; Low, 2006; Mitchell y Staeheli, 2006).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

pequeños servicios en la vía pública. Otra se manifiesta mediante la afirmación de identidades territoriales basadas en un discurso de la diferencia y traducidas en el control de un territorio que es definido como propio y excluyente: entre otros, los casos de las bandas de jóvenes que disputan determinados territorios; los traficantes que imponen su control y su ley sobre las favelas; los grupos religiosos que se apropian de determinadas plazas (Da Costa Gomes, 2001).

La cuarta acepción corresponde a la *producción y organización del espacio de proximidad o local, a diferentes escalas, como hábitat privado, cuyo uso es restringido a los residentes*. Amplios sectores de las clases medias y altas se autosegregan por medio de enclaves residenciales cerrados, incorporando en ellos equipamiento de consumo y recreativo de uso exclusivo de los residentes en dichos enclaves.[5] El primero y más evidente efecto del hábitat cerrado consiste en la eliminación del espacio de proximidad como espacio público y del conjunto de los bienes de uso colectivo como bienes públicos. Este hecho primordial se relaciona con un conjunto de efectos en cascada. En primer término y tanto más cuanto mayor sea su escala, el hábitat cerrado, dado su carácter introspectivo, se separa del medio circundante. En segundo lugar, esta separación implica que la conectividad y la accesibilidad se convierten en cuestiones centrales que desplazan el interés por lo que se encuentra en las inmediaciones; en la medida que el condominio, conjunto o desarrollo cerrado autoproduce su propio ambiente, puede prescindir del exterior inmediato. En tercer lugar, la gestión del hábitat se independiza de la gestión local y urbana, salvo por lo que se refiere a la vinculación con la infraestructura general. Por último, el hábitat cerrado por definición rompe la continuidad del tejido urbano y, en consecuencia, de las vías de circulación, o bien simplemente carece de vinculación espacial con dicho tejido. Desde luego, este efecto es tanto más importante cuanto mayor es el tamaño de la urbanización o conjunto de que se trate.

[5] La difusión del hábitat cerrado no constituye un fenómeno que se difunde en todas las metrópolis ni se corresponde con las metrópolis globales. Es importante y creciente en metrópolis que, como México, São Paulo y Buenos Aires, según diversas clasificaciones se sitúan en el segundo o tercer rango de las ciudades "globales", y prácticamente inexistente en metrópolis como Tokio o París, que son invariablemente ubicadas en la cima de tales clasificaciones (Janoschka y Glasze, 2003). Para una panorámica sobre los enclaves cerrados en América Latina, véanse los volúmenes coordinados por Giglia (2001), Cabrales Barajas (2002), Capron *et al.* (2006). En lo que se refiere a Estados Unidos, véase McKenzie, 1994.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En general, los lugares que resultan de la disociación de los espacios públicos y las prácticas urbanas se constituyen cada día más como micromundos regidos por reglas propias. Por lo tanto, no son fáciles de usar sin adiestramiento previo. En el mejor de los casos, se asemejan cada vez más a *sistemas expertos*[6] cuyo funcionamiento hay que aprender, desde los procedimientos de entrada y salida (*tickets*, plumas, registros, controles, etc.), hasta el conocimiento de lo que se puede o no hacer en su interior. Es por eso que estos nuevos espacios, junto con nuevas reglas, establecen también nuevas prácticas urbanas que es preciso investigar. En todo caso, está claro que su proliferación genera crecientes problemas de movilidad en el ámbito metropolitano en la medida que rompen la continuidad del tejido urbano.

En resumen, hemos visto cómo el espacio público de la ciudad moderna se configura históricamente como un ámbito relativamente autónomo, regido por reglas propias, dependientes de las instituciones estatales y municipales. Un espacio en el que los derechos de uso de los particulares quedan limitados y reglamentados en favor del *uso público*, que no equivale a la suma de los usos particulares, sino que es de otro orden. Conviene en este punto recordar que el tipo ideal de *espacio público de la ciudad moderna* se basa en un conjunto de espacios y artefactos urbanos bajo dominio del poder público y asignado al uso de todos. Espacios que se desarrollaron en asociación con las funciones económicas y sociales del Estado, dando lugar en ciertos casos al conjunto de instituciones y programas conocidos como Estado Benefactor, Estado de Bienestar o Estado Social, en cuanto ámbito, junto con diversas instituciones como la escuela pública, de socialización en valores y hábitos mayoritariamente compartidos y de contacto, copresencia e interacción pacífica, civilizada y, hasta cierto punto, igualitario, de diferentes grupos y clases sociales. Es por ello que los espacios públicos pueden ser considerados al mismo tiempo expresión y vehículo de la *democratización* de la vida social. Simétricamente, la pérdida, en diversos grados, de accesibilidad e inclusividad de los espacios públicos indica una evolución en sentido contrario. Cuando se asiste a su creciente segmentación social, a una restricción creciente de sus grados de apertura, y cuando la jurisdicción pública democráticamente regulada y acotada es sustituida por corporaciones privadas o grupos de ciudadanos en tanto propietarios pri-

[6] De acuerdo con Giddens, los sistemas expertos son "sistemas de logros técnicos o de experiencia profesional que organizan grandes áreas del entorno material y social en que vivimos" (Giddens, 1994: 37).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

vados, sin duda el carácter público de los espacios urbanos retrocede en la misma medida.

ESPECIFICIDADES DEL ESPACIO PÚBLICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

En general, los análisis y debates en torno al espacio público moderno y su evolución contemporánea tienden a ignorar las características propias de distintas tradiciones urbanas y las relaciones que históricamente se desarrollaron respecto del espacio público. Así, si bien los rasgos característicos de la privatización y especialización de los espacios públicos en las metrópolis contemporáneas se encuentran presentes también en la ciudad de México, aquí los orígenes y las prácticas propias del espacio público asumen una fisonomía específica. A este respecto, creemos importante destacar un conjunto básico de fenómenos que se encuentran asociados a las condiciones actuales de los espacios públicos en la ciudad de México y a los procesos de privatización mencionados en el apartado anterior.

El primero de estos fenómenos tiene que ver con *la producción informal del espacio habitado*, que en esta ciudad da cuenta de más de la mitad del mismo a escala metropolitana (Connolly, 2005: 105-106, cuadro 3.2). Con este término nos referimos a la edificación de viviendas particulares sobre terrenos no urbanizados previamente y donde el proceso de producción del hábitat, para bien y para mal, se encuentra *de facto* en manos de los habitantes, quienes para lograrlo recurren no sólo al esfuerzo personal y familiar sino también a diversas formas de movilización colectiva. La *ciudad autoconstruida* que resultó de los vertiginosos procesos de urbanización no planeados,[7] propios de los años de industrialización y urbanización aceleradas de la segunda posguerra, y que quedó inmortalizada en ciertas obras de arte cinematográficas que relatan la epopeya de la migración del campo a la ciudad capital,[8] al mismo tiempo que continúa expandiéndose, constituye hoy día, en gran parte, un conjunto de espacios urbanos consolidados cuya perdurabilidad y viabilidad ya nadie pone en duda, pero que no fueron diseñados desde la óptica de la dimensión pública. Este hábitat autoproducido, caracterizado

[7] La ausencia de planeación se refiere aquí, en primer término, a la falta de una regulación de conjunto de la expansión de la ciudad desde las instituciones públicas. En cuanto a los procesos de urbanización informal, en muchos casos, como lo ejemplifica en gran escala Nezahualcóyotl, han respondido a verdaderos *planes* y *planos* definidos por actores particulares fuera de los marcos normativos formalmente vigentes.

[8] Por ejemplo, la película *Los olvidados* de Luis Buñuel, estrenada en 1950.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

por una condición de perdurable precariedad y por una lógica de producción del espacio habitado que implica que el espacio público se reduzca por regla general a un mínimo indispensable a la circulación, debe ser considerado como una parte constitutiva del espacio urbano, que confiere una identidad *sui generis* a la problemática actual del espacio público en la ciudad de México. Se trata de una forma de producción del espacio urbanizado que se presenta asociada a la falta de una regulación de conjunto de la expansión de la ciudad desde las instituciones públicas. Esta ausencia de regulación repercute en la formas de usar el espacio público y en las interpretaciones acerca de los derechos y prerrogativas que los particulares tienen sobre él.

Un segundo fenómeno tiene que ver con las condiciones ostensibles de *deterioro, descuido y uso abusivo*, no de los espacios públicos emblemáticos en particular, cosa que también ocurre, sino de la generalidad de los espacios públicos ordinarios o banales, como las aceras, de los cuales dependen las condiciones prácticas en las que se usa y con las que transita cotidianamente la ciudad. Estas condiciones resultan en buena medida en que los usos y el mantenimiento de los espacios públicos dependan, nuevamente, de las iniciativas y necesidades de diferentes actividades y grupos de habitantes, más que de una aplicación efectiva y eficaz del dominio público. En otras palabras, a los abusos de los particulares sobre los espacios públicos corresponde una gestión gubernamental de los mismos caracterizada por una aplicación deficiente, incierta y contradictoria de las normas y por un muy débil o esporádico ejercicio del control y mantenimiento por parte de las administraciones locales.

En este contexto, el tercer fenómeno se refiere a la difusión creciente de *espacios residenciales cerrados* (ERC), que en la ciudad de México no sólo son una opción socialmente aceptable, sino también cada vez más buscada, de privatización de los espacios que circundan la vivienda y que está asociada a condiciones en las que los modos tradicionales de sostenimiento del orden y el control sociales (y urbano, en particular) son percibidos como insuficientes o ineficaces (Low, 2006: 86, Janoschka y Glasze, 2003). Por las mismas razones, la proliferación de espacios residenciales cerrados va acompañada en la ciudad de México por la difusión de una serie de dispositivos y servicios orientados a evitar a la población automovilizada el uso peatonal de los espacios públicos abiertos.[9]

[9] A este respecto, resulta problemático apoyarse en datos "duros", es decir, en estadísticas que reflejen esta tendencia, pero un recuento mínimo de ciertas prácticas y de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

¿Pero qué importancia tiene esto en relación con el tema en discusión? Fundamentalmente, el hecho de que en la ciudad de México las formas de operación y gestión de los lugares de *uso público de propiedad privada* y de las distintas modalidades de hábitat cerrado *tienden a implantarse a expensas de la calidad y funcionalidad de los espacios jurídicamente públicos* y como una alternativa en competencia con éstos, en el sentido de que los espacios cerrados tienden cada vez más a organizarse con base en *reglas propias* y a instituirse, por lo tanto, como órdenes separados y *sui generis*.

Esto es claramente perceptible si pensamos en el microorden observable en los centros comerciales. ¿Qué es lo que determina que en la ciudad de México estos espacios de consumo se hayan constituido durante los últimos años, como veremos más adelante, en los lugares de esparcimiento preferidos para amplias porciones de la población? Está claro que los centros comerciales ofrecen una cierta *variedad* de opciones para la adquisición de bienes de consumo y para la recreación. Pero, ¿qué es lo que sus usuarios encuentran en ellos y *no* encuentran en los espacios públicos abiertos?

Por alguna razón, el microorden de los centros comerciales se caracteriza por el hecho de que las reglas son acatadas de modo casi generalizado, sin necesidad siquiera de que sean invocadas explícitamente. Si el microorden reglamentario de los centros comerciales funciona, esto se debe mucho más a que existe la predisposición del público a respetarlo que a los mecanismos para impedir que no se le respete. ¿A qué se debe esta predisposición? A que se trata de un contexto en el cual el público asistente asume implícitamente la *legitimidad* de las normas de uso y comportamiento.

---

los dispositivos desarrollados para el acceso y utilización de equipamiento por parte de dicha población despeja fácilmente las dudas. Actualmente, en la ciudad de México todos los equipamientos cuyo público predominante utiliza el automóvil como modo de desplazamiento habitual han incorporado dispositivos y servicios orientados a evitar a sus usuarios la necesidad de caminar para tener acceso a ellos. Así, las tiendas localizadas sobre ciertas vialidades (por ejemplo, una avenida como Insurgentes, que atraviesa de norte a sur la capital) han ido progresivamente haciendo retroceder sus fachadas para generar un espacio de estacionamiento destinado a los automóviles de sus clientes. Cuando esto resulta insuficiente debido a una gran afluencia de público en determinados horarios, como es el caso de los restaurantes, han optado, en el mejor de los casos, por adquirir y adecuar un predio contiguo como estacionamiento, haciendo posible que los automóviles sean recibidos y estacionados por el "*valet parking*". Cuando esto no es posible y tampoco han podido contar con un predio cercano destinado al mismo fin, de todos modos el "*valet parking*" recibe los automóviles al frente del establecimiento para luego estacionarlos en calles aledañas.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En los centros comerciales predomina una *urbanidad* que es determinante para la vigencia del microorden que en ellos impera. La contrapartida de esta urbanidad, que se asume como exigible, es que quienes administran un centro comercial están obligados a ofrecer un conjunto de condiciones y servicios: limpieza, orden, libre circulación, trato correcto por parte del personal, que son precisamente los que otorgan *legitimidad* a las normas que regulan los comportamientos esperados.

En suma, en un contexto como el de la ciudad de México, más allá de la variedad de la oferta de consumo o de la seguridad, lo que el público de los centros comerciales encuentra en ellos es un elevado nivel de *certidumbre* respecto de la vigencia de un conjunto de normas de uso, comportamiento y gestión. Es decir, en los centros comerciales *no existen la ambivalencia e incertidumbre hacia el respeto de las normas* que prevalecen en las calles de la metrópoli. Exactamente lo opuesto de las expectativas que ese mismo público posee, con algunas excepciones, frente a los espacios jurídicamente públicos a cargo de los gobiernos locales, pero *de facto* gestionados en buena medida por distintos grupos de particulares, quienes terminan imponiendo sus propias normas. Un hecho que puede observarse, para mencionar sólo algunos ejemplos, en las zonas de concentración del comercio en la vía pública, en los paraderos del transporte concesionado y en las áreas donde el cierre y el control de acceso a las calles ha sido impuesto por grupos vecinales, pero también en los usos, el estado y las características de las banquetas o la autoasignación, por parte tanto de los habitantes como de los comerciantes, del uso exclusivo de la porción de calle situada frente a sus respectivas viviendas o locales, ya sea para estacionamiento propio o para evitar que se estacionen otros. En todos estos casos tienen mayor vigencia las reglas impuestas por los particulares, que las correspondientes al orden formal urbano.

De modo que, en la ciudad de México, la producción proporcionalmente creciente de espacios residenciales cerrados y el atractivo igualmente creciente ejercido por éstos como alternativa residencial, la generalización de la preferencia por el uso de espacios de consumo y recreativos cerrados y bajo control privado, el rechazo en aumento de los espacios abiertos y de libre acceso, y la proliferación de actitudes predatorias y de usos abusivos de los espacios públicos *se retroalimentan mutuamente*.

Otro elemento distintivo de la experiencia del espacio público en la ciudad de México se refiere a que el encuentro entre sujetos diferentes y desiguales, pero igualados por su común estatus de ciudadanos, no es algo

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que caracterice al espacio público. En la ciudad de México, como veremos en detalle más adelante, las prácticas más banales y rutinarias del espacio urbano tienden hoy a diferenciarse según la estratificación social y espacial, generando un *entorno en el que existen lugares específicos para públicos específicos*, según su nivel de recursos y su ubicación en la metrópoli. La plaza o la calle públicas, donde cualquiera puede ir y venir, se vuelven cada vez menos atractivas para los sectores de población de ingresos medios y altos, que ven en estos lugares una multitud de riesgos incontrolables y en el encuentro imprevisto con personas distintas una fuente de agobio más que una oportunidad enriquecedora de la vida urbana. Al mismo tiempo se afirman otros ámbitos, restringidos y selectivos, con acceso filtrado (únicamente en auto, únicamente para los socios, únicamente para quien paga el boleto). La posibilidad de un encuentro inesperado se reduce, mientras crece la posibilidad de encontrarse con "gente como uno o con gente que está en tal lugar exactamente haciendo lo que yo también estoy haciendo". Es el caso de los lugares para el consumo y el esparcimiento. En estas condiciones, la sociabilidad urbana, entendida como mezcla *sui generis* de reconocimiento del otro y de reserva, de interés e indiferencia, tiende a perder su sentido. Las personas con las que se es sociable tienden cada vez más a parecerse entre ellas y las situaciones de encuentro se vuelven estereotipadas. La libertad implícita en la posibilidad de diferenciar las representaciones (o facetas) de uno mismo según los distintos espacios que se frecuentan disminuye en la medida en que los sujetos interactúan en redes de relaciones cada vez más densas, en las que todos se conocen o podrían fácilmente llegar a conocerse. El anonimato del *flâneur* en su paseo extasiado por las calles de París, "capital del siglo XIX", según el famoso ensayo de Benjamin (1967), el anonimato en cuanto requisito positivo de la experiencia urbana de la ciudad moderna, como sinónimo de libertad y oportunidad, parece haber dejado de ser un ingrediente deseable de la experiencia urbana en la gran metrópoli: es preferible moverse entre gente y lugares conocidos, o por lo menos entre gente y lugares fácilmente reconocibles como aptos y seguros para uno.

Por lo demás, las diferencias (culturales y étnicas) y las desigualdades (económicas, de oportunidades, de clase) forman parte de la experiencia cotidiana de los habitantes de la ciudad de México en al menos dos dimensiones, una que es propia del ámbito privado y otra del ámbito público. *Pero ninguna de estas dos dimensiones tiene que ver con la experiencia de lo público en cuanto lugar de encuentro entre ciudadanos con igualdad de derechos, sino entre diferentes que se asumen como desiguales.*

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La primera de estas dimensiones tiene que ver con la vida doméstica. Las relaciones interculturales de desigualdad llenan la experiencia del espacio privado y la vida familiar. En México existe una situación de interculturalidad *histórica*, propia de la esfera domestica y privada, por la vía de las relaciones de servidumbre.[10] En la ciudad de México, una familia de clase media puede gozar de un conjunto de servicios, como los prestados por una o más mucamas de tiempo completo, que en otras metrópolis del mundo occidental son prerrogativa exclusiva de los más ricos y que, además, no es fácil encontrar en el mercado laboral.

La segunda dimensión tiene que ver con la experiencia del espacio público desde la posición del consumidor al cual se le prestan servicios para, precisamente, facilitarle el consumo. En lugares como los centros comerciales, los supermercados y los restaurantes abunda el personal cuyo trabajo es, desde una posición de subordinación, ayudar al consumidor a consumir. Empacadores, cuidadores de coches, vigilantes y *valets parking* suelen depender para su sustento de las propinas del consumidor, ya que casi nunca reciben un sueldo por su trabajo. Por ejemplo, en el supermercado un adolescente o, menos comúnmente, una persona mayor se encarga de poner todo lo que uno ha comprado en las bolsas de plástico. Conforme va llenando las bolsas las pone en el carrito. Es un trabajo muy solicitado, ya que mientras uno llena las bolsas, por lo menos otros tres o cuatro están afuera, sentados en una banca y platicando entre ellos a la espera de que llegue su turno para poder trabajar. También, al salir del supermercado, un hombre se acerca y pregunta si puede ayudar a llevar el carrito hasta el coche y acomodar las bolsas de las compras en la cajuela, por lo cual recibe igualmente una propina. En cualquier lugar con estacionamiento —como es el caso de casi todos los lugares públicos frecuentados por la población automovilizada— el automovilista encontrará alguien que le ayuda a estacionarse a cambio de una propina o un *valet parking* que se lleva su automóvil y lo estaciona, y alguien que le ofrece lavarlo e incluso encerarlo. Al llegar a un restaurante de mediana calidad habrá una persona encargada de

[10] Estas relaciones desiguales en el ámbito domestico empiezan a ser posibles también en las ciudades europeas, en la medida que existe la posibilidad de emplear personal que procede de otros mundos culturales y que se encuentra, por ser ilegal, en condiciones de absoluto desamparo (Miranda, 2003). Sin tener la menor pretensión de ofrecer referencias exhaustivas, sugerimos aquí la lectura de Alicia Castellanos (2000) sobre el racismo en México y el ensayo de Martha de Alba *et al.* (2005) sobre el sistema de castas.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

acompañar a los clientes a su mesa, otra que limpia la mesa (el garrotero), otra que llega para tomar la orden y otra —el mesero, propiamente dicho— que sirve la comida. Todas estas figuras de servidores y ayudantes llenan la experiencia de la metrópoli de relaciones de desigualdad declinadas en la forma de cliente-prestador de servicio.

Una faceta específica del consumidor en esta gran ciudad es la que proponemos llamar del *consumidor automovilizado*.[11] Quizá la principal oportunidad de encuentros cercanos entre sujetos social y culturalmente muy distantes se da en los semáforos, en los cruces viales, donde los automovilistas, detenidos temporalmente, son abordados por un sinnúmero de vendedores ambulantes y prestadores de servicios como limpiaparabrisas, quitapolvos, mimos, vendedores de periódicos, dulces, contenedores de plástico, mapas de la ciudad o del planeta, muñecos, pulseras, accesorios para autos y muchos otros objetos cuya oferta, sólo en apariencia caótica, en realidad responde con precisión a diferentes exigencias y circunstancias de la movilidad metropolitana.[12] Al pasar una y otra vez por los mismos semáforos, a lo largo de las rutas más habituales, se puede llegar a reconocer a tal o cual vendedor e incluso a convertir el encuentro en una parada habitual (o, por lo menos, recurrente) para comprar el periódico, un capuchino, un jugo de frutas, unas gomas de mascar y, de vez en cuando, algunas cosas más insólitas, como un queso manchego producido en una granja menonita, un juguete para el niño de la casa, unas flores, un abanico para la abuela en tiempos de calor, una mesita para la cama y hasta una piel de oveja o un pequeño librero. Los cruces de la metrópoli son lugares donde los pobres y los ricos, los *güeros*[13] y los morenos, los citadinos y los indíge-

[11] Los habitantes provistos de automóvil representan todavía una minoría de la población, prácticamente coincidente con las clases media y alta y con algunos sectores de clase trabajadora, sobre todo quienes trabajan en forma independiente y necesitan un vehículo para desempeñar su trabajo (maestros albañiles, plomeros, carpinteros, vendedores de cortinas o de tapicerías, y otros artesanos que prestan sus servicios a domicilio, quienes usan el automóvil como un instrumento para transportar sus herramientas y materiales de trabajo). Sin embargo, la compra de automóviles nuevos se ha incrementado enormemente en los últimos años, dando lugar a un rápido crecimiento del parque vehicular.

[12] Véase el trabajo de Monnet, Giglia y Capron (2007) sobre el ambulantaje en los cruces de la ciudad de México como un servicio a la movilidad, es decir, un servicio prestado a un cliente en tránsito.

[13] *Güero* es el término coloquial con el que se indica en el español usado en México a las personas de piel blanca. Es un término de connotaciones ambiguas, ya que puede ser usado para halagar a alguien, pero al mismo tiempo es sinónimo de "vacuo", "vacío".

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nas recién llegados del campo pueden mirarse y eventualmente intercambiar alguna mercancía o prestación a cambio de dinero.

En estos lugares típicos de la metrópoli que son los altos a la circulación, los automovilistas y los vendedores ambulantes experimentan al mismo tiempo su complementariedad de consumidores-vendedores, sus diferencias económicas, socioculturales y étnicas, y la desigualdad de su condición. Se miran o se eluden, se reconocen sin hacerlo explícito, ya que a menudo los unos y los otros comparten diariamente el mismo lugar, aunque sea por unos segundos, se piden o se evitan recíprocamente, se llaman, regatean y algunas veces se saludan como viejos conocidos. En muchos casos —como cuando una joven mujer con un bebé en brazos se acerca y limpia con un trapito nuestro espejo retrovisor o cuando se nos acercan unos niños después de exhibirse con unas piruetas sobre el asfalto— el pago por la prestación o por el espectáculo se confunde con la limosna, ya que se acompaña de un sentimiento de compasión.[14] En suma, si en el espacio público urbano es todavía posible toparse con *el otro*, hacer la experiencia de la diferencia cultural, no se puede decir que se trate de encuentros interculturales de comunicación e intercambio entre iguales. En la intimidad de las casas, así como en el bullicio de las calles de la metrópoli, los encuentros entre diferentes son casi siempre encuentros entre desiguales, en relaciones de complementariedad y en posiciones de subordinación los unos hacia los otros.

En suma, en la ciudad de México, la cercanía efectiva de las prácticas urbanas a las características típico-ideales del "espacio público de la ciudad moderna", tal como las discutimos en el primer apartado, en la actualidad evoluciona en lo fundamental en la dirección inversa: deterioro de los espacios jurídicamente públicos, fuerte segmentación social de sus usos y marcada estratificación social de los públicos según distintos tipos de lugares y equipamientos.

Estos fenómenos se concretan en el marco de una sociedad fuertemente polarizada, en la que tanto las actividades económicas informales como

[14] Cabe subrayar que el número de vendedores ambulantes ha rebasado con mucho el umbral que permitiría vivir de este trabajo. Además, desde hace poco más de un año, realizar estas actividades ha sido decretado como ilegal, mediante una Ley de Cultura Cívica que las prohíbe explícitamente, pero que ha quedado totalmente inaplicada y se ha convertido más bien en un instrumento de extorsión para los policías, quienes dejan que los vendedores permanezcan en sus lugares de trabajo a cambio de una cantidad de dinero que ellos se embolsan.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

las modalidades informales de producción del espacio habitado poseen un lugar destacado, los usos de los espacios jurídicamente públicos están fuertemente marcados por actitudes ambivalentes y por una capacidad limitada del poder público para hacer efectivo el *domínio público*, y donde la proliferación de espacios de uso público bajo control privado y la privatización del espacio de proximidad (proliferación de espacios residenciales cerrados) se presentan como la contrapartida de un rechazo creciente, al menos por parte de la población automovilizada, a los espacios públicos abiertos.

A CADA QUIEN SUS LUGARES: LA DIVISIÓN SOCIAL DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

En el apartado anterior desarrollamos una serie de reflexiones en torno a la condición actual de los espacios públicos en la ciudad de México y las dinámicas que subyacen a diferentes modalidades de privatización de los espacios en los que se inscribe la vivienda. En este apartado presentaremos algunas grandes tendencias que muestran actualmente las prácticas de frecuentación de espacios y equipamiento públicos por parte de diferentes estratos sociales en la metrópoli. Se trata básicamente de examinar algunas prácticas de consumo, en particular las de carácter recreativo, en las que el uso de los espacios públicos, a diferencia del que depende de rutinas necesarias, como ir y regresar del trabajo cotidianamente, pone en juego diversos grados de elección y selección por parte de quienes las llevan a cabo. Con esto pretendemos presentar un conjunto de evidencias que ilustran lo que proponemos llamar *división social del espacio público* en la ciudad de México, esto es, la existencia de una serie de correspondencias observables entre tipos de públicos y tipos de espacios y equipamientos.

Este examen, basado en los resultados de una investigación sobre la división social del espacio y el orden urbano en la ciudad de México (Duhau y Giglia, 2008), se apoya en el análisis, a escala metropolitana, de evidencias surgidas del trabajo realizado en un conjunto de 20 *áreas testigo*, localizadas en diferentes partes de la metrópoli (véanse cuadro 9.1 y mapa 9.1), correspondientes a diferentes zonas y estratos socioespaciales.[15] Estas áreas testigo

[15] En la ciudad de México se denomina "colonia" al tipo de subdivisiones de la ciudad que en otras ciudades suelen denominarse "barrios", en tanto que se reserva el apelativo de barrio a algunos antiguos sectores populares cercanos al Centro Histórico o colindantes con algunas de las que fueron antiguas villas coloniales, como los centros de las actuales delegaciones del Distrito Federal, Coyoacán y Tlalpan.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 9.1. Áreas testigo. Estrato socioespacial (2000) y población (1990 y 2000)

Área testigo							*Otros*	*No sabe/ no contestó*	*No aplica*	*Suma*
San Isidro	Misma colonia	Ctro. de Chalco	Ctro. Los Reyes							
Primera opción	38.0	6.0	2.0				10.0	12.0	32.0	100
Segunda opción	6.0	2.0	1.0				5.0	54.0	32.0	100
Concepción	Misma colonia	Ctro. de Chalco	C. Histórico							
Primera opción	47.1	8.0	2.3				5.7	6.9	29.9	100
Segunda opción	5.7	5.7	0.0				0.0	58.6	29.9	100
San Agustín	Misma colonia	Ctro. Los Reyes								
Primera opción	41.3	3.3.					8.7	2.2	47.8	100
Segunda opción	1.1	2.2					3.2	45.7	47.8	100
La Perla	Misma colonia	Ctro. Urbano	Lindavista							
Primera opción	24.1	4.8	2.4				15.7	6.0	47.0	100
Segunda opción	1.2	3.6	0.0				3.6	44.6	47.0	10
Lomas de la Era	Misma colonia	C. Histórico	San Ángel	Coyoacán	Mixcoac	San Jerónimo				
Primera opción	15.0	5.0	4.0	2.0	2.0	2.0	13.0	3.0	57.0	100
Segunda opción	0.0	1.0	3.0	1.0	0.0	0.0	2.0	36.0	57.0	100
Amp. S. Pedro Xalpa	Misma colonia	C. Azcapotzalco								
Primera opción	55.5	5.9					10.1	0.8	27.7	100
Segunda opción	0.0	1.7					5.0	65.5	27.7	100
Santa Rosa Xochiac	Misma colonia	San Ángel	C.C. Sta. Fe	Coyoacán	La Marquesa					
Primera opción	9.4	3.5	2.4	2.4	2.4		8.2	2.4	69.4	100
Segunda opción	1.2	1.2	0.0	0.0	0.0		7.0	21.2	69.4	100

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 9.1. Áreas testigo. Estrato socioespacial (2000) y población (1990 y 2000) *(concluye)*

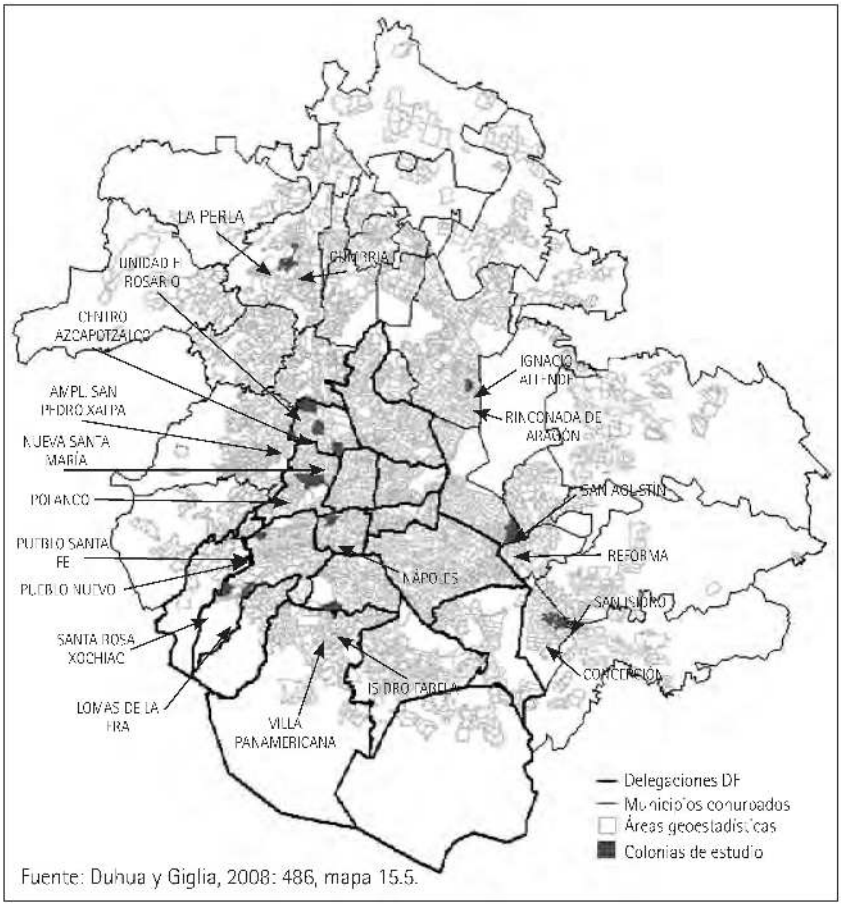
Área testigo						*Otros*	*No sabe/ no contestó*	*No aplica*	*Suma*
Reforma	Misma colonia	Ctro. Los Reyes	C. Histórico	Sta. Martha					
Primera opción	42.3	5.7	2.4	1.6		3.3	2.4	42.3	100
Segunda opción	2.4	3.3	1.6	0.8		3.3	46.3	42.3	100
Pueblo Nuevo	Misma colonia	Tacubaya	La Marquesa	Condesa					
Primera opción	9.7	8.1	6.5	3.2		16.1	0.0	56.5	100
Segunda opción	0.0	0.0	6.5	0.0		4.8	32.3	56.5	100
Isidro Favela	Misma colonia	Pza. Cuicuilco	C. Univers.	V. Panamericana	Huipulco				
Primera opción	28.6	4.3	2.9	2.9	2.9	15.7	4.3	38.6	100
Segunda opción	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	60.0	38.6	100
Ignacio Allende	Misma colonia	Pza. Aragón	Lindavista	Cd. Azteca	C. Histórico				
Primera opción	11.6	11.6	2.9	2.9	2.9	18.8	1.4	47.8	100
Segunda opción	1.4	2.9	0.0	4.3	1.4	10.1	31.9	47.8	100
Pueblo Santa Fe	Misma colonia	Tacubaya	C. Histórico	C.C. Sta. Fe					
Primera opción	30.4	6.3	3.8	2.5		7.6	1.3	48.1	100
Segunda opción	1.3	0.0	1.3	2.5		7.6	39.2	48.1	100
Azcapotzalco	Misma colonia	Nva. Sta. María							
Primera opción	52.0	3.0				7.0	3.0	35.0	100
Segunda opción	24.0	0.0				4.0	37.0	35.0	100

C EL COLEGIO M DE MÉXICO 70 AÑOS

Unidad El Rosario	Misma colonia	C. Azcapotzalco	Lindavista	Clavería	Pza. Satélite						
Primera opción	19.6	6.2	3.1	2.1	2.1			20.6	5.2	41.2	100
Segunda opción	6.2	1.0	1.0	0.0	1.0			5.2	44.3	41.2	100
Rinconada de Aragón	Misma colonia	Cd. Azteca	Lindavista	Pza. Aragón	Insurgentes	San Cristóbal	Texcoco				
Primera opción	20.2	3.0	4.0	3.0	2.0	2.0	2.0	18.2	5.1	40.4	100
Segunda opción	1.0	1.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	8.1	48.5	40.4	100
Villa Panamericana	Misma colonia	Coyoacán	Perisur	Polanco	Gran Sur	San Ángel	Condesa				
Primera opción	18.7	6.7	6.7	3.3	2.0	2.0	1.3	32.7	4.0	22.7	100
Segunda opción	0.7	0.7	1.3	2.0	0.7	0.0	0.7	16.7	54.7	22.7	100
Nva. Sta. María	Misma colonia	Polanco	C. Azcapotzalco	C. Histórico	Roma	Clavería	Del Valle				
Primera opción	37.0	8.0	7.0	3.0	2.0	2.0	2.0	33.0	6.0	21.0	100
Segunda opción	0.0	1.0	5.0	3.0	0.0	1.0	1.0	2.0	52.0	35.0	100
Cumbria	Misma colonia	Ctro. urbano	Satélite	C. Histórico							
Primera opción	39.0	8.1	4.4	1.5				5.1	8.8	33.1	100
Segunda opción	5.1	5.9	0.0	0.0				5.1	50.7	33.1	100
Polanco	Misma colonia	Condesa	Juárez	Del Valle	C. Histórico	Anáhuac					
Primera opción	52.0	8.0	4.0	3.0	2.0	2.0		10.0	5.0	14.0	100
Segunda opción	9.0	7.0	4.0	0.0	2.0	0.0		13.0	51.0	14.0	100
Nápoles	Misma colonia	Polanco	Del Valle	Condesa	Roma	Coyoacán	San Ángel				
Primera opción	52.7	4.7	3.9	2.3	2.3	1.6	1.6	10.9	2.3	17.8	100
Segunda opción	5.4	3.1	2.3	2.3	0.0	0.8	1.6	8.5	58.1	17.8	100

Fuente: Duhau y Giglia, 2008: 193, cuadro 7.1.

C EL COLEGIO M DE MÉXICO 70 AÑOS



Mapa 9.1. Localización de áreas testigo.
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapa9.1.jpg*>.

representan en conjunto, de acuerdo con la perspectiva adoptada en la investigación de referencia, los diversos tipos de hábitat urbano coexistentes en la metrópoli, así como los seis estratos socioespaciales en los que clasificamos estadísticamente el conjunto del espacio habitado de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Así, en las áreas testigo están representadas colonias populares, fraccionamientos periféricos de clase media, unidades habitacionales de interés social, colonias de nivel alto situadas en la ciudad central, pueblos conurbados y una antigua cabecera administrativa (Azcapotzalco).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Estas áreas testigo fueron clasificadas mediante la aplicación de la técnica de conglomerados en seis estratos socioespaciales definidos con base en cinco variables,[16] elaboradas a partir de indicadores censales disponibles del año 2000 para áreas geoestadísticas básicas.[17] La denominación de estos estratos como socioespaciales hace referencia a que implican ciertas características urbanas de una determinada área y otras características relevantes de la población residente. Con base en la clasificación del espacio habitado en términos de tipos de contexto urbanos y estratos *socioespaciales*, en la investigación antes mencionada se caracterizaron las formas adoptadas por la *división social del espacio metropolitano*, entendida como los patrones seguidos por la distribución de la población en el espacio habitado de acuerdo con sus características socioeconómicas.

En todas las áreas testigo se aplicaron diferentes instrumentos destinados a relevar prácticas y discursos relacionados con el uso y las representaciones de diferentes espacios urbanos y de la ciudad en su conjunto, entre otros: etnografía de prácticas en el espacio público, entrevistas en profundidad y una encuesta domiciliaria.[18] Esta última tuvo como propósito recoger evidencias susceptibles de ser analizadas estadísticamente respecto, entre otras cosas, de las prácticas socioespaciales de los habitantes residentes en las áreas testigo. El número de cuestionarios aplicado en cada una de estas áreas está señalado bajo el encabezado N (tamaño de la muestra) en los cuadros 9.2 a 9.7, en los cuales se presenta la distribución de las respuestas a distintas preguntas relacionadas con prácticas de consumo.

En una enorme zona metropolitana como la de la ciudad de México se espera que, salvo excepciones debidas sobre todo a actividades laborales específicas —por ejemplo, una persona cuyo trabajo consiste en atender clientes en el conjunto de la metrópoli—, la enorme mayoría de los habi-

[16] Las cinco variables utilizadas son: porcentaje de viviendas con disponibilidad de agua entubada en el interior; porcentaje de viviendas que cuentan con calentador de agua; porcentaje de viviendas que disponen de computadora; porcentaje de la población ocupada que recibe más de cinco salarios mínimos, y porcentaje de la población de 18 años o más que cuenta con educación superior.

[17] A partir del Censo General de Población y Vivienda de 1990, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía divide el territorio, para fines de los levantamientos censales, en polígonos a los que denomina "áreas geoestadísticas básicas" (AGEB), las cuales, para el caso del área urbana metropolitana tomada aquí como referencia, abarcan una población promedio de 3 933 habitantes.

[18] Debido a los limitados recursos para la aplicación de la encuesta debimos contentarnos con trabajar con un margen de error de ± 10 por ciento.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tantes se traslade y frecuente lugares que corresponden a circuitos definidos y reiterados y a localizaciones que tienden a concentrarse en áreas o porciones delimitadas del espacio metropolitano. La cuestión aquí es preguntarse hasta dónde la construcción de estos mapas selectivos se diferencia entre un tipo de contexto socioespacial y otro, reflejando así las diferencias entre sectores sociales. Así, las preguntas que guían este apartado son las siguientes: ¿cómo usan y cómo perciben los habitantes de la metrópoli la enorme diversidad de equipamiento y lugares para el consumo que se distribuyen a lo largo y ancho del espacio metropolitano?, ¿es posible observar pautas de preferencia y percepción de estos equipamientos y lugares asociadas a la estructura socioespacial?, ¿en qué medida estas pautas, si es que existen, expresan una *división social* discernible de los espacios públicos?, ¿es posible identificar modos de percibir y practicar la metrópoli y la enorme diversidad de lugares que la conforman, así como las reglas que orientan percepciones y prácticas del espacio, que, por decirlo así, se presentan diferenciadas en términos de la estructura socioespacial?

HACER LAS COMPRAS

Como lo explica una abundante literatura, *ir de compras o hacer las compras* no es de ninguna manera una actividad exclusivamente utilitaria (Baudrillard, 1978; Bourdieu, 1979; Featherstone, 1991; García Canclini, 1995) y, al mismo tiempo, que esté sujeta a restricciones materiales y que deba ser analizada teniendo en cuenta el contexto socioespacial en el que se realiza, lo que implica a menudo prácticas idiosincrásicas (Williams *et al.*, 2001: 204). De modo que, lejos de ser una actividad puramente instrumental, ir de compras se mezcla de manera inextricable con el esparcimiento, ir de paseo y con otras actividades vinculadas a la vida cotidiana. Como lo demuestra un reciente y pormenorizado estudio comparativo, los centros comerciales en la ciudad de México (Sabatier, 2006) han evolucionado en años recientes de ser, de modo absolutamente dominante, grandes agrupamientos de tiendas departamentales y cadenas dedicadas a la distribución de bienes de consumo durable a constituirse en complejos al mismo tiempo comerciales y recreativos. Por otro lado, salvo cuando se trata de la adquisición de productos de primera necesidad y aun muchas veces en esos casos, "salir de compras" constituye la mayoría de las veces una actividad simultáneamente práctica y recreativa. ¿Cómo explicar de otra forma que,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

entre las respuestas a la pregunta sobre los lugares a los que acostumbran ir a pasear, una respuesta frecuente entre los habitantes de las colonias populares sea "el supermercado"?

Como veremos, las prácticas relacionadas con la adquisición de bienes de consumo, en mucha mayor medida que aquéllas explícitamente recreativas que examinaremos más adelante, tienden a circunscribirse al espacio de proximidad o al menos a lugares tan próximos como lo permita la distribución de los equipamientos correspondientes y a atenerse a una economía de la movilidad, que consiste en conseguir las cosas con el menor esfuerzo y en el menor tiempo posibles.

En lo que respecta a las prácticas de compra rutinarias y su relación con la movilidad cotidiana, éstas se presentan en la aglomeración metropolitana marcadas actualmente por dos grandes tendencias en la organización de las opciones de consumo. La primera de estas tendencias consiste en una *amplia difusión espacial desde los años noventa de las grandes superficies comerciales* y las *cadenas globalizadas de entretenimiento*, en particular las grandes cadenas de supermercados y los cines, los cuales actualmente están presentes, a diferencia de lo que ocurría hasta los años ochenta del siglo pasado, en las áreas marcadamente populares y con elevados índices de pobreza. La segunda tendencia consiste en una verdadera explosión del comercio informal y callejero.

En el contexto definido por estas dos grandes tendencias, lo primero que debemos destacar en lo que respecta a la compra de tres tipos genéricos de artículos —*de consumo diario, de uso personal y para el hogar*—[19] es que la distribución de las respuestas respecto de los lugares y establecimientos frecuentados al efecto, además de mostrar significativos contrastes de acuerdo con el estrato socioespacial en el que se ubica el lugar de residencia, pone precisamente en evidencia que el consumo se distribuye entre

[19] El cuestionario de la encuesta incluyó preguntas con respecto a las opciones preferidas para estos tres tipos de artículos: *artículos de consumo diario*, fundamentalmente alimentos, bebidas y artículos de limpieza, es decir, aquellos artículos de consumo que se destruyen o transforman al ser utilizados y que son útiles para el conjunto de los integrantes del hogar; *artículos de uso personal*, los que se destruyen o no al ser consumidos y están destinados a ser utilizados por cada individuo en particular o son de interés preponderantemente individual (cosméticos y artículos de higiene personal, ropa, calzado, libros, discos); *artículos para el hogar*, los artículos de consumo duradero, destinados normalmente al uso compartido por todos los miembros del hogar (muebles, electrodomésticos, aparatos electrónicos y línea blanca, sobre todo).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 9.2. Opciones preferidas para la compra de artículos de consumo diario (porcentajes)

Área testigo	Estrato socioespacial	T. abarrotes		M. público		Tianguis		Súper		Otras		No sabe/No contestó		N
		01	02	01	02	01	02	01	02	01	02	01	02	
San Isidro	Muy bajo	45.0	3.0	37.0	15.0	7.0	30.0	9.0	20.0	1.0	3.0	1.0	29.0	100
Concepción	Muy bajo	37.9	3.4	31.0	16.1	13.8	16.1	13.8	19.5	0.0	11.5	3.4	33.3	87
San Agustín	Bajo	35.9	7.6	40.2	19.6	17.4	26.1	2.2	10.9	1.1	3.3	3.3	32.6	92
La Perla	Bajo	41.0	1.2	26.5	6.0	15.7	19.3	14.5	30.1	2.4	6.0	0.0	37.3	83
Pueblo Nuevo	Bajo	95.2	0.0	0.0	29.0	3.2	9.7	1.6	46.8	0.0	1.6	0.0	12.9	62
Lomas de la Era	Bajo	50.0	6.0	14.0	9.0	10.0	6.0	24.0	31.0	2.0	1.0	0.0	47.0	100
Sta. Rosa Xochiac	Bajo	60.0	3.5	16.5	9.4	14.1	23.5	7.1	24.7	1.2	1.2	1.2	37.6	85
Amp. S. Pedro Xalpa	Bajo y medio-bajo	19.3	2.5	36.1	23.5	7.6	13.4	31.1	14.3	4.2	8.4	1.7	37.8	119
Reforma	Medio-bajo	46.3	1.6	33.3	23.6	13.8	26.0	4.9	17.1	0.8	5.7	0.8	26.0	123
Ignacio Allende	Medio-bajo	29.0	1.4	30.4	10.1	7.2	10.1	24.6	37.7	7.2	5.8	1.4	34.8	69
Isidro Fabela	Medio-bajo	5.7	2.9	40.0	11.4	1.4	8.6	45.7	10.0	7.1	1.4	0.0	65.7	70
P. Sta. Fe	Medio-bajo	50.6	6.3	17.7	25.3	10.1	7.6	17.7	25.3	1.3	0.0	2.5	35.4	79
Azcapotzalco	Medio	35.0	12	37.0	25	11.0	10.0	9.0	17.0	5.0	6.0	3.0	30.0	100
U.H. El Rosario	Medio	17.5	2.1	22.7	6.2	20.6	11.3	32.0	21.6	4.1	7.2	3.1	51.5	97
V. Panamericana	Medio-alto	14.7	3.3	5.3	8.0	2.7	13.3	72.7	10.7	4.7	2.7	0.0	62.0	150
Rinc. de Aragón	Medio-alto	18.2	3.0	13.1	1.0	10.1	6.1	56.6	25.3	2.0	1.0	0.0	63.6	99
Nva. Sta. María	Medio-alto	12.0	12.0	20.0	13.0	5.0	1.0	58.0	32.0	5.0	1.0	0.0	41.0	100
Cumbria	Medio-alto y alto	34.6	0.7	22.1	11.0	16.9	13.2	19.1	22.8	6.6	11.8	0.7	40.4	136
Nápoles	Alto	20.9	3.9	0.8	4.7	1.6	3.9	72.1	19.4	4.7	1.6	0.0	66.7	129
Polanco	Alto	2.0	0.0	1.0	1.0	5.0	2.0	85.0	7.0	1.0	2.0	6.0	88.0	100
Total		**31.8**	**3.8**	**21.7**	**13.0**	**9.7**	**12.9**	**32.3**	**21.1**	**3.2**	**4.3**	**1.4**	**44.8**	**1980**

01: primera opción; 02: segunda opción.
Fuente: Duhau y Giglia, 2008: 476, cuadro 15.1.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

múltiples modalidades formales e informales, de acuerdo con una selección de *opciones pautadas por la división social del espacio metropolitano* (cuadros 9.2, 9.3 y 9.4).

Como era de esperarse, en las áreas testigo clasificadas en los estratos socioespaciales medio y alto predomina la elección de modalidades formales del comercio, mientras que lo inverso sucede en las clasificadas en los estratos de la mitad inferior del espectro. En conjunto, *la inclinación por opciones formales e informales se presenta claramente asociada al estrato socioespacial*, en el sentido de que cuanto más alto es éste mayor es el grado de preferencia por las opciones formales y, por lo tanto, por las grandes cadenas comerciales. Sin embargo, esta asociación resulta matizada para los estratos de bajos ingresos, sobre todo en lo que respecta a la frecuentación de los supermercados con el objeto de adquirir bienes de consumo cotidiano, a su grado de accesibilidad *espacio-temporal*, es decir, no se trata sólo de la distancia entre el lugar de residencia y determinado(s) equipamiento(s) comercial(es), sino de los tiempos requeridos para desplazarse de acuerdo con las vías de comunicación y medios de transporte disponibles. Así, en las áreas testigo ubicadas en los estratos socioespaciales correspondientes a la mitad inferior de la clasificación que cuentan con supermercados fácilmente accesibles en transporte público o a pie, la frecuentación de los mismos es mucho mayor que en aquéllas donde no ocurre así.

Un comportamiento semejante se observa en relación con las opciones preferidas para la compra de artículos de consumo personal, donde por un lado se advierte que para las áreas testigo clasificadas en los estratos muy bajo, bajo y medio-bajo, la preferencia por tianguis y comercio en la vía pública es muy elevada. En contraste, resulta muy notoria la escasa utilización de opciones informales para este tipo de bienes en las áreas testigo correspondientes a los estratos socioespaciales medio-alto y alto —Nueva Santa María, Nápoles y Polanco— (cuadro 9.3).

En cuanto a las opciones preferidas para la compra de artículos para el hogar, en las cinco áreas testigo situadas en los estratos socioespaciales medio-alto y alto, las que hemos clasificado como populares y tradicionales en el cuadro correspondiente (cuadro 9.4) tienen un papel muy reducido, al mismo tiempo que muestran su presencia más elevada en las cuatro áreas testigo que corresponden a colonias populares situadas en el oriente de la aglomeración (San Isidro, Concepción, San Agustín y Reforma). Otro rasgo muy marcado que muestra la distribución de las preferencias según el estrato socioespacial para la adquisición de este tipo de bienes es que si bien

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 9.3. Opciones preferidas para la compra de artículosde uso personal (porcentajes)

Área testigo	Estrato socioespacial	Tianguis/ Ambulantes		Super mercado		Centro de la ciudad		Tiendas departamentales		Centro comercial		Tepito/ Lagunilla		Aboneros		N
		O1	O2	O1	O2	O1	O2	O1	O2	O1	O2	O1	O2	O1	O2	
San Isidro	Muy bajo	56.0	3.0	7.0	4.0	6.0	9.0	9.0	2.0	10.0	5.0	3.0	3.0	3.0	4.0	100
Concepción	Muy bajo	58.6	0.0	12.6	14.9	5.7	8.0	0.0	0.0	6.9	5.7	5.7	0.0	3.4	8.0	87
San Agustín	Bajo	60.9	3.3	5.4	2.2	13.0	7.6	2.2	1.1	8.7	2.2	4.3	6.5	1.1	6.5	92
La Perla	Bajo	48.2	1.2	18.1	4.8	2.4	3.6	1.2	1.2	20.5	16.9	1.2	2.4	3.6	3.6	83
Pueblo Nuevo	Bajo	43.5	3.2	4.8	12.9	38.7	11.3	0.0	3.2	1.6	0.0	3.2	6.5	0.0	9.7	62
Lomas de la Era	Bajo	24.0	6.0	35.0	6.0	14.0	11.0	7.0	4.0	13.0	9.0	2.0	1.0	1.0	2.0	100
Sta. Rosa Xochiac	Bajo	44.7	4.7	29.4	11.8	2.4	1.2	3.5	1.2	10.6	3.5	2.4	4.7	3.5	1.2	85
Amp. S. Pedro Xalpa	Bajo y medio-bajo	29.4	5.0	19.3	16.0	10.9	9.2	6.7	5.9	15.1	9.2	7.6	6.7	4.2	3.4	119
Reforma	Medio-bajo	53.7	2.4	7.3	6.5	17.9	15.4	3.3	0.8	3.3	3.3	8.9	3.3	2.4	7.3	123
Ignacio Allende	Medio-bajo	18.8	1.4	17.4	10.1	14.5	13.0	10.1	0.0	13.0	13.0	17.4	2.9	5.8	1.4	69
Isidro Fabela	Medio-bajo	21.4	5.7	35.7	7.1	12.9	2.9	4.3	4.3	12.9	1.4	1.4	0.0	2.9	1.4	70
P. Sta. Fe	Medio-bajo	24.1	3.8	13.9	5.1	24.1	5.1	2.5	3.8	12.7	1.3	13.9	5.1	2.5	2.5	79
Azcapotzalco	Medio	37.0	17.0	18.0	10.0	3.0	7.0	11.0	3.0	4.0	4.0	11.0	4.0	8.0	4.0	100
U.H. El Rosario	Medio	25.8	0.0	29.9	6.2	8.2	3.1	8.2	6.2	14.4	8.2	5.2	5.2	0.0	0.0	97
V. Panamericana	Medio-alto	7.3	1.3	40.0	8.0	8.7	4.0	19.3	10.0	17.3	9.3	1.3	0.0	0.0	0.0	150
Rinc. de Aragón	Medio-alto	17.2	3.0	43.4	12.1	7.1	6.1	11.1	5.1	10.1	9.1	5.1	3.0	1.0	0.0	99
Nva. Sta. María	Medio-alto	6.0	6.0	34.0	6.0	9.0	9.0	23.0	5.0	19.0	18.0	2.0	1.0	0.0	0.0	100
Cumbria	Medio-alto y alto	20.6	0.7	14.7	4.4	4.4	7.4	27.9	9.6	14.7	14.0	0.7	0.0	8.8	2.9	136
Nápoles	Alto	3.1	0.0	27.1	8.5	2.3	3.1	38.0	5.4	20.9	17.8	0.8	0.0	0.0	0.0	129
Polanco	Alto	0.0	0.0	12.0	1.0	0.0	2.0	71.0	8.0	4.0	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100
Total		**28.7**	**3.3**	**21.8**	**7.8**	**9.4**	**6.9**	**14.4**	**4.4**	**12.0**	**8.1**	**4.5**	**2.6**	**2.6**	**2.7**	**1980**

O1: primera opción; O2: segunda opción.

Fuente: Duhau y Giglia, 2008: 478, cuadro 15.2.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

Cuadro 9.4. Opciones preferidas para la compra de artículos para el hogar. Primera opción (porcentajes)

		Cadenas y grandes superficies					*Modalidades populares y tradicionales*					
Área testigo	*Estrato socioespacial*	*Tiendas A. del hogar*	*Super-mercado*	*Tiendas depart.*	*Centros comerciales*	*Sub-total*	*Tianguis*	*Aboneros*	*Tepito/ Lagunilla*	*Centro*	*Sub-total*	*N*
San Isidro	Muy Bajo	41.0	10.0	3.0	1.0	56.0	28.0	8.0	4.0	3.0	43.0	100
Concepción	Muy Bajo	29.9	13.8	4.6	1.1	49.4	35.6	5.7	0.0	4.6	46.0	87
San Agustín	Bajo	27.2	8.7	0.0	2.2	38.0	29.3	16.3	4.3	6.5	56.5	92
La Perla	Bajo	56.6	16.9	3.6	3.6	80.7	8.4	2.4	2.4	1.2	14.5	83
Pueblo Nuevo	Bajo	45.2	3.2	0.0	0.0	48.4	6.5	24.2	0.0	14.5	45.2	62
Lomas de la Era	Bajo	22.0	35.0	14.0	4.0	75.0	8.0	3.0	3.0	9.0	23.0	100
Sta. Rosa Xochiac	Bajo	30.6	8.2	7.1	3.5	50.6	27.1	5.9	1.2	0.0	35.3	85
Amp. S. Pedro Xalpa	Bajo y medio-bajo	27.7	25.2	10.1	1.7	67.2	9.2	4.2	5.0	7.6	26.1	119
Reforma	Medio-bajo	23.6	9.8	4.9	1.6	39.8	16.3	16.3	8.1	10.6	51.2	123
Ignacio Allende	Medio-bajo	13.0	29.0	11.6	1.4	55.1	13.0	5.8	13.0	4.3	36.2	69
Isidro Fabela	Medio-bajo	20.0	31.4	4.3	1.4	57.1	22.9	5.7	1.4	5.7	37.1	70
P. Sta. Fe	Medio-bajo	51.9	5.1	7.6	0.0	64.6	7.6	15.2	2.5	3.8	29.1	79
Azcapotzalco	Medio	13.0	9.0	13.0	2.0	37.0	36.0	5.0	8.0	4.0	54.0	100
U.H. El Rosario	Medio	25.8	37.1	13.4	2.1	79.4	9.3	2.1	1.0	2.1	14.4	97
Rinc. de Aragón	Medio y medio-alto	11.1	47.5	11.1	2.0	71.7	7.1	2.0	5.1	7.1	21.2	99
V. Panamericana	Medio-alto	11.3	42.0	27.3	3.3	85.3	4.0	1.3	1.3	2.0	8.7	150
Nva. Sta. María	Medio-alto	23.0	45.0	21.0	4.0	94.0	1.0	0.0	1.0	3.0	5.0	100
Cumbria	Medio-alto y alto	63.2	5.9	18.4	1.5	89.7	2.2	0.7	1.5	0.7	5.1	136
Nápoles	Alto	7.0	28.7	51.2	6.2	93.0	0.8	0.0	0.0	1.6	3.1	129
Polanco	Alto	2.0	5.0	65.0	2.0	75.0	0.0	1.0	0.0	1.0	9.0	100
Total		**26.6**	**21.5**	**16.2**	**2.4**	**67.2**	**12.8**	**5.6**	**3.1**	**4.4**	**26.4**	**1980**

Fuente: Duhau y Giglia, 2008: 479, cuadro 15.3.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

los habitantes de todas las áreas testigo recurren en proporciones variables a opciones formales, el uso de las tiendas departamentales sólo se presenta entre los habitantes de Nápoles y Polanco, las dos áreas testigo clasificadas en el estrato socioespacial alto, es decir, se trata de una modalidad significativa únicamente entre los estratos socioeconómicos medio-alto y alto.

Dentro de estas tendencias generales en las que se asocian la estratificación socioespacial de la metrópoli y la accesibilidad espacio-temporal, desde el lugar de residencia de determinados equipamientos comerciales, con las opciones dominantes para el consumo de diferentes tipos de bienes, la observación de lo que ocurre con la frecuentación de diferentes tipos de supermercados y tiendas de autoservicio nos muestra lo que podríamos denominar como una *doble* estratificación socioespacial de las opciones de consumo (cuadro 9.5).

Como dijimos al comienzo de este apartado, una de las dos grandes tendencias que caracterizan la evolución durante las dos últimas décadas del comercio y los servicios al consumidor es la simultánea explosión del microcomercio informal y de las grandes cadenas nacionales y transnacionales en todo el espacio metropolitano. La difusión de estas últimas en todo el territorio de la conurbación y su consiguiente acercamiento al conjunto de la población metropolitana, incluidas las extensas áreas populares situadas al oriente, es bien ilustrada por la distribución espacial de las cadenas de supermercados y tiendas de autoservicio en sus distintas modalidades. En el mapa 9.2 se puede apreciar que, si bien estas cadenas presentan una mayor concentración en el área central y en la porción oeste de la aglomeración, donde se localizan los grupos de mayores ingresos, muestran actualmente también una presencia importante en el resto del territorio. Se trata de una difusión que se apoya en diferentes combinaciones de modalidades según los niveles de ingreso predominante. Así, en el oriente, donde los consumidores de bajos ingresos son amplia mayoría, se advierte la presencia dominante de unidades correspondientes a la modalidad de *bodega*, especializada en estos consumidores, en tanto que en las áreas centrales y en el poniente se puede observar un gran número de tiendas de autoservicio Superama, la modalidad preferida, por ejemplo, en las colonias Nápoles y Polanco, clasificadas en el estrato socioespacial alto. De todos modos, es importante señalar que en las principales cadenas de supermercados (Walmart, Mega Comercial Mexicana y Gigante) convergen consumidores correspondientes prácticamente a todos los niveles de ingreso. En todo caso, las estrategias locacionales de las grandes cadenas de acuerdo con sus dife-

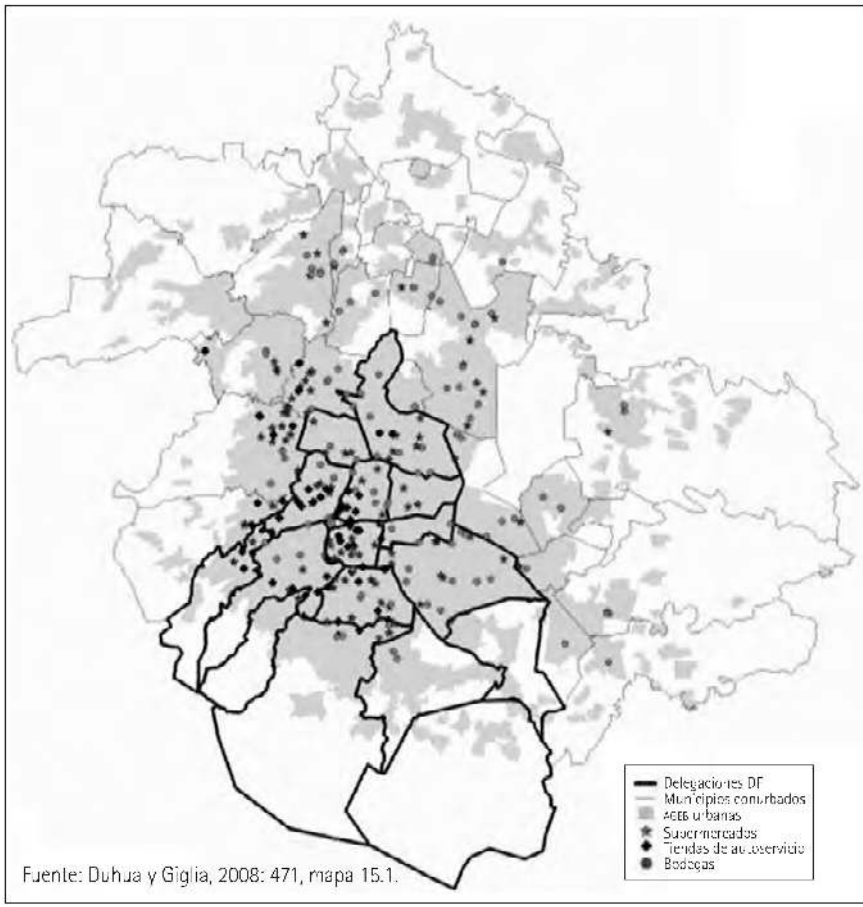
EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 9.5. Supermercados preferidos (porcentajes)

Área testigo	Estrato socio-espacial	No compra en súper	Bodega Comercial Mexicana o Aurrera		Walmart		Mega Comercial Mexicana		Gigante		Subtotal		Superama		Costco o Sam's Club		N
					O1	O2	O1	O2	O1	O2	O1	O2	O1	O2	O1	O2	
San Isidro	Muy Bajo	15.0	48.0	15.0	15.0	1.0	8.0	4.0	6.0	7.0	29.0	12.0	0.0	0.0	3.0	2.0	100
Concepción	Muy Bajo	21.8	43.7	18.4	5.7	0.0	8.0	0.0	13.8	19.5	27.6	19.5	0.0	0.0	0.0	0.0	87
San Agustín	Bajo	33.7	26.1	20.7	2.2	0.0	32.6	1.1	0.0	2.2	34.8	3.3	1.1	0.0	0.0	0.0	92
La Perla	Bajo	2.4	37.3	24.1	6.0	0.0	38.6	1.2	9.6	26.5	54.2	27.7	1.2	2.4	3.6	1.2	83
Pueblo Nuevo	Bajo	12.9	62.9	16.1	14.5	1.6	1.6	0.0	0.0	0.0	16.1	1.6	0.0	0.0	0.0	0.0	62
Lomas de la Era	Bajo	9.0	1.0	4.0	7.0	9.0	80.0	5.0	1.0	1.0	88.0	15.0	1.0	8.0	1.0	1.0	100
Sta. Rosa Xochiac	Bajo	32.9	5.9	4.7	27.1	3.5	25.9	15.3	1.2	5.9	54.1	24.7	1.2	1.2	2.4	4.7	85
Amp. S. Pedro Xalpa	Bajo y medio-bajo	6.7	24.4	20.2	51.3	9.2	10.1	7.6	0.8	5.9	62.2	22.7	0.0	0.0	0.8	6.7	119
Reforma	Medio-bajo	24.4	34.1	30.1	3.3	0.0	35.0	1.6	0.8	9.8	39.0	11.4	0.0	0.0	0.0	0.0	123
Ignacio Allende	Medio-bajo	5.8	62.3	11.6	11.6	4.3	10.1	1.4	1.4	1.4	23.2	7.2	0.0	0.0	1.4	2.9	69
Isidro Fabela	Medio-bajo	12.9	42.9	11.4	14.3	5.7	21.4	4.3	1.4	1.4	37.1	11.4	2.9	0.0	1.4	2.9	70
Pueblo Sta. Fe	Medio-bajo	13.9	48.1	19.0	11.4	5.1	11.4	2.5	0.0	1.3	22.8	8.9	1.3	0.0	2.5	1.3	79
Azcapotzalco	Medio	23.0	17.0	16.0	30.0	3.0	15.0	2.0	1.0	6.0	46.0	11.0	0.0	3.0	1.0	7.0	100
U.H. El Rosario	Medio	3.1	22.7	4.1	24.7	4.1	34.0	5.2	6.2	21.6	64.9	30.9	2.1	1.0	2.1	2.1	97
Rinc. de Aragón	Medio y medio-alto	1.0	39.4	33.3	53.5	3.0	2.0	3.0	1.0	0.0	56.6	6.1	0.0	0.0	1.0	4.0	99
V. Panamericana	Medio-alto	0.7	14.7	17.3	20.7	5.3	42.7	4.0	4.0	0.7	67.3	10.0	6.7	3.3	4.7	16.7	150
Nva. Sta. María	Medio-alto	1.0	4.0	1.0	88.0	3.0	3.0	7.0	0.0	25.0	91.0	35.0	0.0	1.0	3.0	9.0	100
Cumbria	Medio-alto y alto	3.7	28.7	38.2	11.8	0.7	41.9	5.1	2.9	6.6	56.6	12.5	0.7	1.5	7.4	21.3	136
Nápoles	Alto	0.0	4.7	3.1	27.9	3.9	8.5	4.7	5.4	1.6	41.9	10.1	44.2	15.5	3.1	17.1	129
Polanco	Alto	0.0	1.0	1.0	14.0	0.0	0.0	0.0	18.0	4.0	32.0	4.0	32.0	6.0	21.0	30.0	100
Promedio		**10.5**	**26.2**	**16.0**	**22.7**	**3.2**	**22.8**	**3.9**	**3.8**	**7.3**	**49.3**	**14.3**	**5.5**	**2.5**	**3.2**	**7.5**	**1980**

O1: primera opción; O2: segunda opción. Fuente: Duhau y Giglia, 2008, p. 481, cuadro 15.4.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS



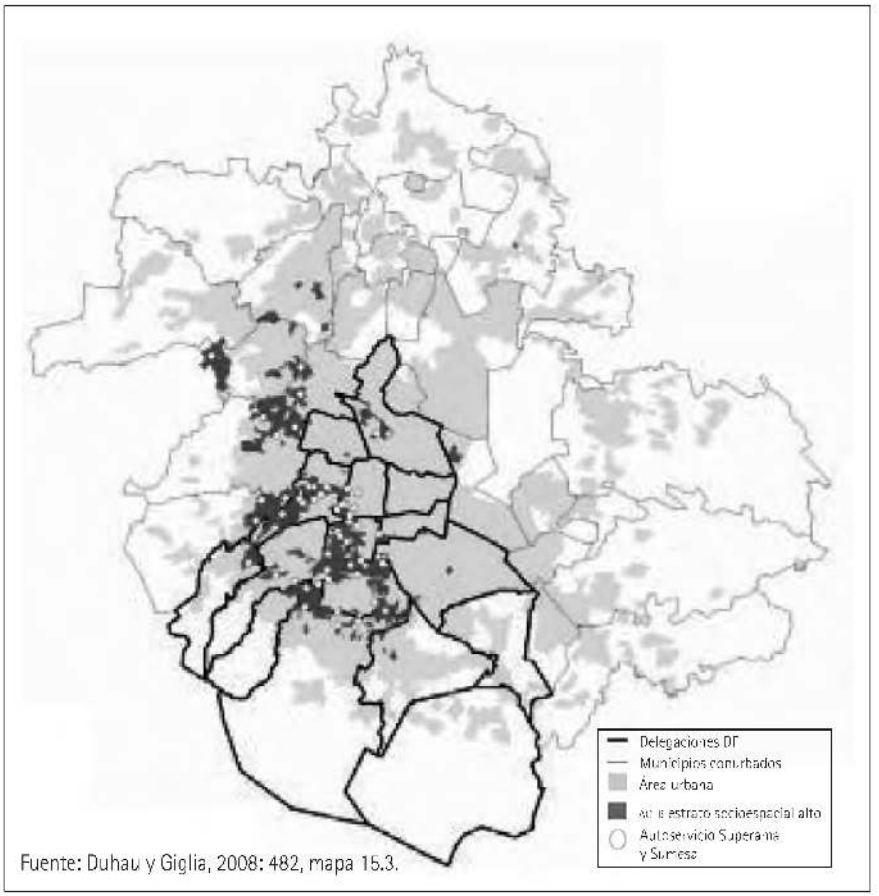
Fuente: Duhau y Giglia, 2008: 471, mapa 15.1.

Mapa 9.2. Distribución de supermercados y tiendas de autoservicio en la ZMCM.
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapa9.2.jpg*>.

rentes modalidades y públicos objetivo constituyen un fuerte condicionante en la autoselección del público que efectivamente las frecuenta.

Así, *todas* las tiendas de autoservicio Superama se localizan en áreas geoestadísticas clasificadas en el estrato socioespacial alto y la enorme mayoría de las bodegas con que cuentan las tres mayores cadenas de supermercados, en áreas geoestadísticas correspondientes al estrato socioespacial medio-bajo (mapas 9.3 y 9.4).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



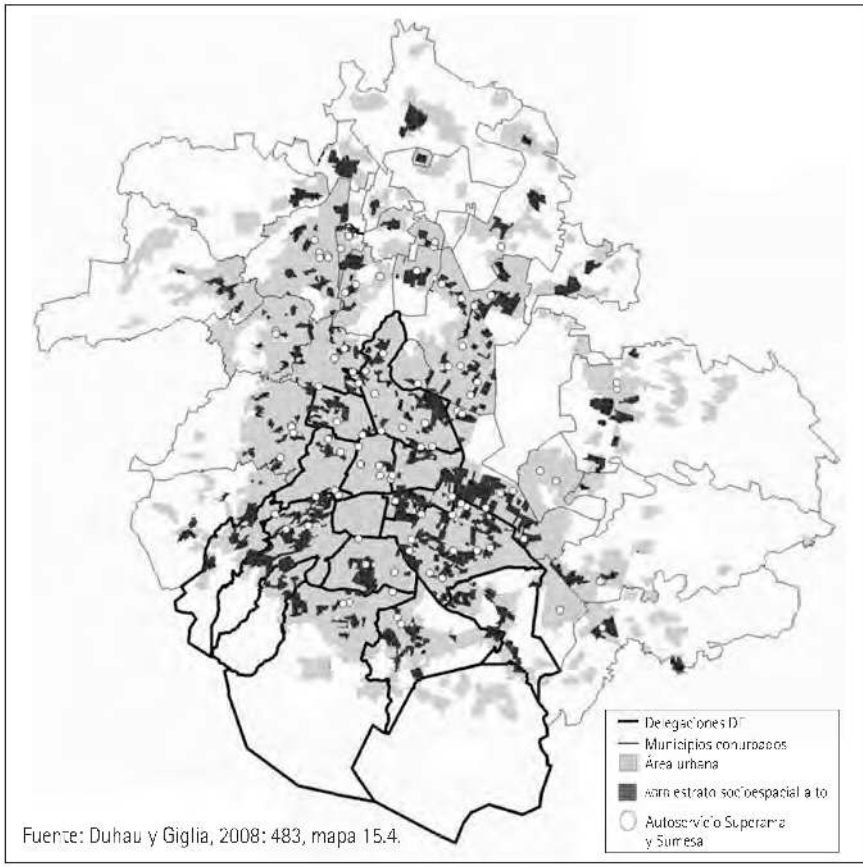
Fuente: Duhau y Giglia, 2008: 482, mapa 15.3.

Mapa 9.3. Localización de tiendas Superama y Sumesa y de AGEB clasificadas en el estrato socioespacial alto.
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapa9.3.jpg*>.

Por otra parte, la zona oriente de la metrópoli ha visto difundirse en los últimos años el comercio organizado en grandes superficies y en cadenas transnacionales,[20] en torno al cual se constituyen nuevas centralidades comer-

[20] Debe recordarse que en lo que respecta a las grandes superficies comerciales (súper e hipermercados), aunque su implantación comenzó en la ciudad de México en los años sesenta del siglo pasado, su difusión en el conjunto del espacio metropolitano se comenzó a verificar hacia la segunda mitad de los años ochenta, pero sobre todo en

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: Duhau y Giglia, 2008: 483, mapa 15.4.

Mapa 9.4. Localización de tiendas de autoservicio del tipo bodega y de AGEB clasificadas en el estrato socioespacial medio-bajo.
Mapa disponible en <*http://www.colmex.mx/gpm/vol.2/mapa9.4.jpg*>.

ciales. Para la población de ingresos bajos estas modalidades proporcionan una oferta complementaria de la correspondiente al microcomercio. Por razones distintas, tanto las grandes superficies como el microcomercio se ajustan bien a las condiciones cada vez más generalizadas de precariedad laboral y bajas remuneraciones: las grandes superficies, por sus precios —que suelen

los noventa, en tanto que, por ejemplo, en Estados Unidos está asociada a la urbanización fordista o de "modernidad tardía" de la etapa 1945-1975 (Zukin, 1998).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ser más bajos que los correspondientes al comercio al menudeo de pequeña escala— y por sus ofertas, y el microcomercio por manejar pequeñas cantidades que se acomodan a una manera de comprar orientada al consumo del día con día. Por eso proliferan los microcomercios en Valle de Chalco e incluso las tiendas llamadas "de ventanita", que consisten en vender detrás de la ventana de la casa generalmente mercancías de primera necesidad, como arroz, frijol o café en cantidades reducidas, aptas para el consumo diario.

Al mismo tiempo, en la zona oriente se han implantado en años recientes centros comerciales cuya oferta busca acoplarse específicamente a las prácticas y rutinas de consumo popular.[21] Por ejemplo, el centro comercial Plaza Chalco, localizado en la cabecera del municipio del mismo nombre, es un lugar cuyo público incluye familias indígenas y campesinas y donde es tolerada cierta cuota de comercio ambulante disfrazado en su interior. Para un público de reducido poder adquisitivo, Plaza Chalco no sólo funciona como lugar donde llevar a pasear a la familia, sino que al mismo tiempo su frecuentación permite aprovechar las promociones de la Bodega Aurrerá, que funciona como establecimiento ancla, y realizar alguna actividad que permita romper con las rutinas cotidianas, como sentarse en el patio de comidas y consumir alguno de los alimentos que ofrecen los locales de comida rápida. En Plaza Chalco, el perfil de las cadenas que ocupan los locales implica una oferta de mercancías que, por sus características y precios, están dirigidas sobre todo a un público de ingresos bajos. Por otro lado, prácticamente todos estos locales, al igual que los puestos semifijos, tienen lo que se conoce como *sistema de apartado*, una modalidad de reserva mediante la entrega de un anticipo, totalmente ausente en los centros comerciales orientados a consumidores de mayor poder adquisitivo que disponen de tarjetas de crédito. El carácter eminentemente popular de Plaza Chalco es refrendado por la presencia de una sucursal del Monte de Piedad, donde todo el tiempo, pero sobre todo en ciertas épocas del año (por ejemplo, después de las fiestas de diciembre), se puede observar a gran cantidad de personas que llevan objetos a empeñar (Gutiérrez Salgado, 2003: 47).

[21] La presencia abundante de comercios de diferentes tipos y escalas en la zona oriente de la metrópoli ha hecho que el centro de la ciudad se vuelva menos atractivo como lugar de abastecimiento periódico. Esta función se limita ahora a productos muy específicos ofrecidos por el comercio especializado que allí se localiza. Pero, en general, el desplazamiento al centro a comprar se ha vuelto menos frecuente y generalizado y sólo tiene sentido para mercancías específicas (computación, vestidos de novia y para quinceañeras o de ceremonia, perfumes y cosméticos de baja calidad, etc.).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

¿Cuáles son entonces las grandes tendencias que se pueden desprender de la exposición precedente en cuanto a la estratificación social de las prácticas de consumo y, por lo tanto, en cuanto a la división socioespacial de la frecuentación de lugares de consumo que son al mismo tiempo, en ciertos casos, lugares jurídicamente públicos (tianguis, mercados, Centro Histórico) o equipamientos comerciales que funcionan como locales de uso público (supermercados, grandes tiendas, centros y plazas comerciales).

Por un lado, las preferencias en términos de modalidades del comercio —formales/informales— y tipos de equipamiento y establecimientos aparecen claramente pautadas de acuerdo con el estrato socioespacial al que corresponde el área de residencia. Esto no significa que, salvo en casos polarizados, en los cuales ciertas opciones presentan un uso muy reducido, al menos como primera opción, como los supermercados para la compra de artículos de consumo cotidiano en las colonias populares correspondientes a los estratos socioespaciales muy bajo, y bajo y los tianguis y mercados en Nápoles y Polanco, no existan ciertas convergencias o traslapes entre diferentes estratos socioespaciales. Pero estas convergencias se dan, *en términos de modalidades*, básicamente en las grandes superficies o *hipermercados* (Mega Comercial Mexicana, Walmart Supercenter, Gigante y, en menor medida, en centros comerciales), y en términos espaciales, es decir, del uso de un mismo equipamiento, sólo en aquellos casos en que colonias correspondientes a contextos y estratos socioespaciales diferentes se encuentran más o menos colindantes. Es en estos casos donde es posible que distintos habitantes de la metrópoli se encuentren y se mezclen igualados temporalmente por el papel común de consumidores. Sin embargo, estos últimos son casos minoritarios en comparación con lo que sucede en la mayor parte del espacio metropolitano.

SALIR A PASEAR[22]

Ante la pregunta sobre los lugares preferidos para pasear (cuadro 9.6), las respuestas se distribuyeron, para todos los tipos de contextos urbanos, en dos grandes categorías: lugares cercanos al lugar de residencia y lugares a

[22] "Salir a pasear" es una expresión cuya denotación puede ser considerada como multívoca. Sin embargo, decidimos aplicar la pregunta correspondiente de modo abierto, es decir sin proponer una definición ni opciones de respuesta. La distribución de las

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

los que podemos asignar un carácter *metropolitano*. Entendemos por *lugares metropolitanos* aquellos que de modo generalizado, con relativa independencia del lugar donde residen, los habitantes de la metrópoli conocen y reconocen además como emblemáticos, es decir, como cargados de características (históricas, estéticas, monumentales) que los distinguen de otros lugares. Entendemos, en cambio, como *lugares locales* los que son conocidos básicamente por quienes residen en un área más o menos próxima a ellos y al mismo tiempo funcionan como un referente de sus prácticas socioespaciales. Es el caso, por ejemplo, entre los habitantes de nuestras áreas testigo del Centro Urbano y el Parque Espejo de los Lirios, localizados en el municipio de Cuautitlán Izcalli, para quienes habitan en dicho municipio, o el centro del municipio de Los Reyes para los habitantes de Valle de Chalco.

En términos de su mención como lugares considerados como adecuados para pasear, dos son los lugares metropolitanos por excelencia: el Centro Histórico/Zócalo y Chapultepec. En las colonias populares, el Zócalo/Centro Histórico aparece en una posición destacada en cuanto lugar preferido para pasear, con la excepción de aquellas que, como La Perla, situada en el municipio de Cuautitlán Izcalli, y Lomas de la Era, situada en el extremo poniente de la delegación Álvaro Obregón, se encuentran muy alejadas de la ciudad central. En claro contraste aparecen las colonias Nápoles y Polanco, en las cuales, a pesar de su cercanía al Centro Histórico, éste no constituye una opción destacada como lugar de paseo. Este contraste, también manifiesto en las entrevistas semiestructuradas, confirma el rechazo actual entre gran parte de las clases media y, sin duda, alta a acudir al Centro Histórico en una tesitura recreativa, debido a que, a pesar de ser unánimemente reconocido como un lugar emblemático por el patrimonio histórico que alberga, estas clases lo consideran al mismo tiempo un lugar peligroso, sucio e invadido por el comercio informal.

Chapultepec aparece también como un lugar preferido para pasear en gran parte de las áreas testigo, incluidas Nápoles y Polanco, y las excepciones corresponden a las más distantes de la ciudad central. Es conveniente tener en cuenta que la mención del nombre "Chapultepec" puede hacer

respuestas en términos de los lugares señalados indica, desde nuestro punto de vista, la existencia de una noción compartida por la enorme mayoría de los entrevistados, en el sentido de que se trata de una práctica consistente en dirigirse a alguna parte de la ciudad (o fuera de ella) en ánimo recreativo, pero sin un propósito único y específico como sería asistir a un espectáculo, comprar determinados artículos, salir a comer, practicar un deporte o hacer ejercicio, etcétera.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 9.6. Lugares más mencionados como preferidos para salir a pasear

Área testigo	*Lugares preferidos para pasear (porcentaje)*							*No aplica/ no contestó*	*Subtotal*
San Isidro	Ctro. de Chalco	Supermercados	Parque Colosio	Centro Histórico	Coyoacán	Chapultepec	Misma colonia		
Primera opción	10.0	9.0	5.0	4.0	4.0	4.0	9.0	21.0	66.0
Segunda opción	6.0	5.0	2.0	8.0	3.0	1.0	0.0	40.0	65.0
Suma	16.0	14.0	7.0	12.0	7.0	5.0	9.0		
Concepción	Ctro. de Chalco	Ctro. Histórico	Parque Colosio	Pque. Solidaridad	Supermercados	Chapultepec	Misma colonia		
Primera opción	12.6	10.3	8.0	5.7	4.6	3.4	5.7	20.7	71.3
Segunda opción	6.9	6.9	4.6	1.1	1.1	3.4	1.1	40.2	65.5
Suma	19.5	17.2	12.6	6.8	5.7	6.8	6.8		
San Agustín	Chapultepec	Supermercados	Parque del Pueblo	Centro Histórico	Bque. de Aragón	Pza. El Salado	Misma colonia		
Primera opción	8.7	8.7	6.5	4.3	4.3	4.3	10.9	35.9	83.7
Segunda opción	6.5	4.3	2.2	4.3	1.1	0.0	3.9	53.3	75.6
Suma	15.2	13.0	8.7	8.6	5.4	4.3	14.8		
La Perla	P.E. de los Lirios	Supermercados	Centro urbano	P. de las Esculturas	Pza. Satélite	Tepozotlán	Misma colonia		
Primera opción	39.8	21.7	4.8	3.6	2.4	1.2	0.0	15.7	89.2
Segunda opción	9.6	9.6	4.8	10.8	1.2	2.4	2.4	33.7	74.7
Suma	49.4	31.3	9.6	14.4	3.6	3.6	2.4		
Lomas de la Era	Coyoacán	D. de los Leones	San Ángel	Chapultepec	Dinamos	Supermercados	Misma colonia		
Primera opción	13.0	13.0	12.0	10.0	7.0	0.0	1.0	3.0	59.0
Segunda opción	8.0	12.0	1.0	3.0	10.0	0.0	1.0	27.0	62.0
Suma	21.0	25.0	13.0	13.0	17.0	0.0	2.0		

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

Amp. S. Pedro Xalpa	P. Tezozómoc	Parque Naucalli	Plaza Satélite	Supermercados	Centro Histórico	Chapultepec	Misma colonia		
Primera opción	21.8	10.1	7.6	6.7	5.9	5.0	1.7	6.7	65.6
Segunda opción	12.6	7.6	2.5	9.2	6.7	1.7	1.0	10.1	51.4
Suma	34.4	17.7	10.1	15.9	12.6	6.7	2.7		
Sta. Rosa Xochiac	V. de las Monjas	C.C. Santa Fe	La Marquesa	Supermercados	D. de los Leones	San Ángel	Misma colonia		
Primera opción	15.3	12.9	10.6	10.6	7.1	4.7	4.7	10.6	76.5
Segunda opción	2.4	5.9	11.8	5.9	7.1	2.4	2.4	35.3	72.9
Suma	17.7	18.8	22.4	16.5	14.2	7.1	7.1		103.5
Reforma	Chapultepec	C. Histórico	Supermercados	Ctro. de Los Reyes	P. del Pueblo	Bque. de Aragón	Misma colonia		
Primera opción	11.4	6.5	5.7	4.9	4.9	2.4	8.9	29.3	73.9
Segunda opción	9.8	4.9	2.4	2.4	0.8	2.4	5.7	48.0	76.4
Suma	21.2	11.4	8.1	7.3	5.7	4.8	14.6		
Pueblo Nuevo	Chapultepec	La Marquesa	C.C. Santa Fe	Condesa	Roma		Misma colonia		
Primera opción	24.2	11.3	8.1	6.5	6.5		0.0	17.7	74.2
Segunda opción	14.5	12.9	4.8	0.0	3.2		1.6	29.0	66.1
Suma	38.7	24.2	12.9	6.5	9.7		1.6		
Ignacio Allende	Pza. Aragón	Bque. Aragón	Dep. Oceanía	Center Plaza	Chapultepec	Supermercados	Misma colonia		
Primera opción	43.5	10.1	4.3	5.8	4.3	2.9	4.3	5.8	81.2
Segunda opción	8.7	11.6	0.0	7.2	4.3	0.0	0.0	39.1	71.0
Suma	52.2	21.7	4.3	13.0	8.6	2.9	4.3		
Isidro Fabela	C.C. Gran Sur	Cuicuilco	C.C. Perisur	Pza. Cuicuilco	Bque. de Tlalpan	Supermercados	Misma colonia		
Primera opción	22.9	10.0	5.7	5.7	5.7	2.9	1.4	1.4	55.7
Segunda opción	10.0	4.3	2.9	10.0	2.9	0.0	1.4	34.3	55.7
Suma	32.9	14.3	8.6	5.7	8.6	2.9	2.8		

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

Cuadro 9.6. Lugares más mencionados como preferidos para salir a pasear *(concluye)*

Área testigo	*Lugares preferidos para pasear (porcentaje)*							*No aplica/ no contestó*	*Subtotal*
Pueblo Santa Fe	C.C. Santa Fe	La Marquesa	C. Histórico	Chapultepec	D. de los Leones	Supermercados	Misma colonia		
Primera opción	16.5		7.6	7.6	7.6	3.8	8.9	16.5	68.4
Segunda opción	2.5		11.4	6.3	5.1	8.9	1.3	36.7	72.2
Suma	19.0		19.0	13.9	12.7	12.7	10.2		
Azcapotzalco	Dep. Reynosa	P. Tezozómoc	Supermercados	Centro Histórico	Polanco	D. Ferrocarrilero	Misma colonia		
Primera opción	10.0	9.0	7.0	6.0	5.0	2.0	9.0	29.0	71.0
Segunda opción	6.0	5.0	3.0	8.0	0.0	0.0	8.0	42.0	72.0
Suma	16.0	14.0	10.0	14.0	5.0	2.0	17.0		
Unidad El Rosario	P. Tezozómoc	Supermercados	Pza. Lindavista	C. Histórico	Chapultepec	Pza. Satélite	Misma colonia		
Primera opción	22.7	8.2	5.2	4.1	4.1	4.1	2.1	12.4	62.9
Segunda opción	11.3	6.2	3.1	3.1	2.1	1.0	3.1	25.8	55.7
Suma	34.0	14.4	8.3	7.2	6.2	5.1	5.2		
Rinc. de Aragón	Pza. Aragón	Chapultepec	Bque. de Aragón	Dep. Oceanía	C. Histórico	Supermercados	Misma colonia		
Primera opción	40.4	10.1	9.1	3.0	2.0	0.0	0.0	3.0	67.7
Segunda opción	12.1	10.1	8.1	3.0	3.0	1.0	0.0	12.1	49.5
Suma	52.5	20.2	17.2	6.0	5.1	1.0	0.0		
V. Panamericana	C.C. Gran Sur	Coyoacán	C.C. Perisur	Centro Histórico	Pza. Universid.	Supermercados	Misma colonia		
Primera opción	22.0	9.3	8.0	5.3	4.0	2.0	4.0	1.3	56.0
Segunda opción	6.7	8.7	11.3	3.3	4.0	2.0	1.3	14.0	51.3
Suma	28.7	18.0	19.3	8.6	8.0	4.0	5.3		

C EL COLEGIO M DE MÉXICO 70 AÑOS

Nva. Sta. María	Pque. Revolución	C. Histórico	Pza. Galerías	Chapultepec	Pza. Lindavista	Supermercados	Misma colonia		
Primera opción	20.0	9.0	7.0	6.0	6.0	1.0	0.0	4.0	53.0
Segunda opción	5.0	11.0	9.0	5.0	3.0	1.0	5.0	18.0	57.0
Suma	25.0	20.0	16.0	11.0	9.0	2.0	5.0		
Cumbria	P.E. de los Lirios	Centro Urbano	Pza. Satélite	P. Esculturas	Parque Naucalli		Misma colonia		
Primera opción	29.4	8.8	4.4	2.2	2.2		4.4	12.5	64.0
Segunda opción	15.4	5.9	3.7	6.6	3.7		0.7	38.2	74.3
Suma	44.8	14.7	8.1	8.8	5.9		5.1		
Polanco	Pabellón Polanco	Pza. Satélite	Pza. Galerías	Chapultepec	Condesa		Misma colonia		
Primera opción	38.0	6.0	6.0	4.0	4.0		4.0	5.0	67.0
Segunda opción	14.0	7.0	6.0	4.0	3.0		8.0	9.0	51.0
Suma	52.0	13.0	12.0	8.0	7.0		12.0		
Nápoles	WTC	Coyoacán	Parque Hundido	C.C. Sta. Fe	Chapultepec		Misma colonia		
Primera opción	10.9	7.8	7.0	7.0	6.2		9.3	7.0	55.1
Segunda opción	7.8	3.1	6.2	0.0	1.6		0.8	24.8	44.2
Suma	**18.7**	**10.9**	**13.2**	**7.0**	**7.8**		**10.1**		

Fuente: Duhau y Giglia, 2008: 450, cuadro 14.4.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

referencia a elementos muy diversos. Está claro, por ejemplo, que la frecuentación dominical y en familia del "Bosque de Chapultepec" para realizar un día de campo o festejar un cumpleaños infantil constituye una práctica circunscrita hoy por hoy a las clases populares; del mismo modo que la visita al zoológico ha sido y continúa siendo un típico paseo popular. Al mismo tiempo, Chapultepec incluye un buen equipamiento cultural y si, por ejemplo, la asistencia esporádica al Museo Nacional de Antropología implica la afluencia de un público perteneciente a todas las clases sociales, es muy probable que se trate de un multiclasismo que se expresa de modo desigual en el curso de la semana, ya que es el domingo, día de acceso gratuito, el día popular por excelencia.[23]

Por su parte, el centro de Coyoacán, probablemente el *lugar metropolitano* que goza de mayor unanimidad en términos de una imagen positiva, se situó sin embargo sólo entre los lugares más frecuentemente mencionados como preferidos para pasear en áreas testigo localizadas en el sur del Distrito Federal (Nápoles, Villa Panamericana, Lomas de la Era e Isidro Fabela) y en una de las colonias populares del oriente (San Isidro). En esto influye seguramente su localización en el contexto metropolitano, que determina que se presente como un lugar percibido desde muchas de nuestras áreas testigo como demasiado alejado para considerar como lugar habitual de paseo. Sin embargo, es importante subrayar que, a diferencia del Centro Histórico, Coyoacán es en la actualidad uno de los muy escasos —y, sin duda, el más conocido y apreciado— espacios públicos tradicionales que es frecuentado por individuos y familias que representan un amplio espectro de niveles socioeconómicos.[24]

Aparte del Zócalo/Centro Histórico, Chapultepec y Coyoacán, sólo dos colonias que invocan espacios públicos tradicionales —es decir, abiertos y multifuncionales— y que al mismo tiempo constituyen lugares *metropolita-*

[23] Cabe recordar a este respecto que, mientras que los adultos laboralmente activos pertenecientes a las clases acomodadas no trabajan los días sábado, el domingo suele ser en cambio el único día del que efectivamente disponen por completo los trabajadores manuales y los empleados en el comercio y los servicios para la recreación.

[24] Coyoacán fue mencionado en proporciones significativas como lugar preferido para pasear en todas nuestras áreas testigo situadas en el sur de la metrópoli, con independencia del estrato socioespacial en que cada una de ellas resultó clasificada. Pero, además, la observación etnográfica tanto de la variedad de ofertas de consumo allí existentes como de las características del público asistente confirma que se trata de un público socialmente heterogéneo.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nos fueron mencionadas reiteradamente en las entrevistas y con una frecuencia significativa en la encuesta en algunas áreas testigo: las colonias Polanco y Condesa. Sin embargo, está claro que la primera de estas colonias, aunque ampliamente identificada por la población metropolitana como lugar "moderno" y de primer mundo, dista de ser frecuentada —en plan recreativo, aunque sí por razones laborales— por un público socialmente heterogéneo. La colonia Condesa, por su parte, goza de una popularidad relativamente reciente, sobre todo entre los jóvenes, y ha venido siendo objeto de una colonización creciente, tanto a nivel recreativo como habitacional, por una población cuyo perfil de adultos jóvenes pertenecientes a la clase media alta.

¿Qué es lo que sucede con los *centros comerciales*? ¿En qué medida nuestras evidencias confirman la idea generalizada de que tienden a ocupar un papel preponderante no sólo como lugares de compras, sino también de paseo y para la realización de múltiples actividades recreativas? Los resultados de nuestra encuesta muestran que los centros comerciales funcionan actualmente como una *opción recreativa* que tiende a ser dominante en las áreas correspondientes a los estratos socioespaciales medio-alto y alto y en aquellas otras que, correspondiendo a estratos socioespaciales medio y medio-bajo, cuentan con uno o más centros comerciales muy cercanos o al menos muy accesibles en términos prácticos.

En las colonias Nápoles y Polanco, dos y tres entre los siete lugares señalados como más frecuentados para pasear, fueron centros comerciales y, en ambos casos, el primer lugar resultó ocupado también por un centro comercial: World Trade Center y Pabellón Polanco, respectivamente. Pero en otras áreas testigo, entre ellas algunas colonias populares, también se verificó la mención de uno o más centros comerciales en un lugar preponderante o al menos significativo. Resulta notable en la colonia Ignacio Allende y en el fraccionamiento Rinconada de Aragón, ambos prácticamente contiguos al centro comercial Plaza Aragón, en el municipio de Ecatepec, cómo la muy cercana localización del mismo opera como un fuerte polarizador de las prácticas recreativas: en ambos casos, más de 50% de los entrevistados señaló este centro comercial como su primera o segunda opción para pasear. De modo semejante, en la colonia Isidro Fabela, situada en la delegación Coyoacán y cercana a varios centros comerciales localizados en la misma delegación —Gran Sur, Perisur y Cuicuilco—, éstos fueron mencionados en una alta proporción como los lugares preferidos para pasear.

Al mismo tiempo, en las vastas zonas populares situadas al este de la conurbación, representadas entre nuestras áreas testigo por las colonias

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Reforma, San Agustín, Concepción y San Isidro, localizadas en una zona mucho menos dotada de este tipo de equipamiento y, en el caso de las dos últimas, clasificadas en el estrato socio-espacial *muy bajo*, los centros comerciales (a diferencia del supermercado) no ocupan un lugar importante en las preferencias invocadas por los habitantes. Los parques, en cambio, se presentan en estas colonias como una opción con fuerte presencia. Esto último ocurre también, aunque de modo menos acusado, en las restantes colonias populares.

Un último tipo de lugares que mostró en la encuesta una presencia significativa entre los sitios mencionados como preferidos para pasear consiste en los que hemos denominado *lugares locales*, en contraposición a los *lugares metropolitanos*, en el sentido ya señalado de que los primeros sólo son frecuentados por un público que habita en las inmediaciones y sólo existen en términos prácticos, e incluso de conocimiento tanto directo como indirecto, para esa misma población. Es el caso de los centros tradicionales de los municipios de Chalco y de Los Reyes La Paz, frecuentados por los habitantes de Valle de Chalco, y el centro urbano del municipio de Cuautitlán Izcalli, sólo frecuentado por la población de dicho municipio. Desde luego, un carácter semejante de *lugares locales*, o a lo sumo *regionales*, es el que presentan los grandes parques urbanos que fueron mencionados de modo destacado en la encuesta: Tezozomoc, en la delegación Azcapotzalco; Colosio y Solidaridad en Valle de Chalco; Espejo de los Lirios en Cuautitlán Izcalli; Naucalli en Naucalpan, o de menor escala, como el parque conocido como Revolución, situado en la colonia Nueva Santa María, y el Parque Hundido, próximo a la colonia Nápoles, localizado entre las colonias Mixcoac y Nochebuena.

Algo que llama la atención respecto de los lugares preferidos para pasear es el reducido uso, o al menos la escasa percepción, del espacio local, es decir, de la colonia de residencia, como lugar para pasear. Esto contrasta fuertemente con el hecho de que el lugar de residencia es utilizado intensivamente como lugar para salir a comer, visitar familiares y adquirir bienes de consumo. En una colonia como Polanco, la de mayor nivel socio-espacial entre nuestras áreas testigo, mientras que 61% de quienes respondieron la encuesta mencionaron su colonia como la primera o segunda opción preferida para salir a comer, sólo 12% lo hizo en los mismos términos como lugar para pasear; es decir, para la mayoría *salir a comer* y *pasear* constituyen actividades no sólo distintas, sino disociadas. Pero esto mismo ocurre en todas las demás áreas testigo, incluidas las clasificadas en el estrato socioespacial muy bajo. Pero si en estas últimas esto podría ser explicado por

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

el hecho de que son lugares carentes de atractivos y que no ofrecen condiciones favorables para ello (pensemos, por ejemplo, en la ausencia de aceras o su inadecuación para ser transitadas), no ocurre lo mismo en un lugar como Polanco.

¿Cómo interpretar este contraste? Si la idea de pasear implica el desplazarse a pie en un lugar sin el propósito exclusivo de arribar a un punto determinado y admitiendo la posibilidad de que las distintas actividades, paradas y desplazamientos a realizar serán definidos en buena medida sobre la marcha, pues bien, éste no parece ser el papel asignado por los habitantes de la metrópoli al espacio urbanizado en general, aun cuando el mismo cuente, tratándose de la propia colonia, como en el caso de la Nueva Santa María o de la Nápoles, con condiciones propicias para ello: aceptable estado de las aceras, una cierta diversidad de ofertas de consumo y un paisaje urbano susceptible de despertar interés. Si no fuera así, ¿cómo explicar que en la colonia Nueva Santa María, mientras que sólo 5% de los entrevistados, y en calidad de segunda opción, mencionaron la propia colonia como lugar preferido para pasear, 25% señalaron el parque Revolución que se encuentra *en* la colonia?

Si esto es así, es evidente que, en general, para los habitantes de la metrópoli pasear es algo que se realiza en lugares específicos, *especializados*, por así decirlo, entre los que destacan los parques para las clases populares y los centros comerciales para las clases media y alta. Como hemos visto, fuera de estos dos tipos de lugares, que concentran la mayoría de las preferencias como "buenos para pasear", sólo tres lugares metropolitanos (Centro Histórico/Zócalo, Chapultepec y Coyoacán, aunque este último en mucha menor medida) y unos pocos *lugares locales* (centro de Los Reyes para los habitantes de Valle de Chalco, el centro urbano de Cuautitlán Izcalli para los habitantes del municipio del mismo nombre) fueron mencionados —y no en una posición predominante— como lugares preferidos para pasear. El modo en que se ejerce actualmente la práctica de "salir a pasear" en la ciudad de México es una muestra elocuente de la creciente disociación entre los espacios jurídicamente públicos y las prácticas urbanas, tal como lo discutimos antes. En otras palabras, para gran parte de la población metropolitana el espacio público banal ha dejado de ser percibido como el escenario posible de las prácticas recreativas. Conviene señalar que esto no es necesariamente igual en otras grandes ciudades, donde el espacio jurídicamente público presenta una cara mucho más amable, precisamente para quien desea "pasearse" en él.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

SALIR A COMER

Sobre *salir a comer*,[25] los individuos a los que se aplicó la encuesta domiciliaria fueron interrogados en cuanto a si se trataba de una actividad que solían realizar y, en caso afirmativo, cuáles eran los lugares donde la realizaban habitualmente, aunque no el tipo de establecimientos frecuentados. En el cuadro 9.7 se presenta la distribución porcentual de las respuestas, considerando los lugares más mencionados en cada área testigo. Una primera cuestión que debe destacarse es que, en términos generales, la proporción de respuestas correspondientes a la opción "no acostumbra salir a comer afuera" (no aplica) y a la ausencia de respuesta (no sabe/no contestó) resultó inversamente proporcional al estrato socioespacial. Es decir, cuanto más alto dicho estrato mayor el porcentaje de quienes afirmaron salir habitualmente a comer y, a la inversa, cuanto más bajo el estrato socioespacial menor dicho porcentaje.

Al considerar los lugares que concentran las preferencias, en todos los casos la primera posición correspondió a la "propia colonia", resultado que tiene significados diferentes según el tipo de contexto socioespacial al que corresponde el área testigo. En el caso de las colonias populares y los dos pueblos conurbados, la opción por la propia colonia implica básicamente la frecuentación de puestos de comida en tianguis y mercados públicos o incluso puestos colocados por los propios vecinos en la acera de sus viviendas. En colonias de clase media y alta, como Cumbria, Nueva Santa María, Nápoles y Polanco, la mención de la propia colonia supone básicamente la frecuentación de restaurantes, de los cuales estas cuatro colonias están bien provistas, sobre todo las dos últimas, que de hecho —en particular, Polanco— son vistas en el ámbito metropolitano como opciones para *pasear* y, desde luego, para *salir a comer*, pero sólo para un público de clase media y

[25] Al igual que "salir a pasear", puede considerarse que la expresión "salir a comer" no tiene una denotación unívoca, pero la distribución de las respuestas indica que existe entre la población metropolitana una interpretación de la misma ampliamente compartida, consistente en concebirla como una actividad recreativa, no asociada a rutinas cotidianas dependientes de actividades cuyo cumplimiento se presenta como *necesario*, como es el caso de ir a trabajar o a estudiar. En este sentido, el hecho de, por ejemplo, ir a comer a algún lugar como parte de las rutinas asociadas a la jornada laboral no fue considerado por los entrevistados como "salir a comer"; de otro modo no se explicaría la elevada proporción con que mencionaron, en la gran mayoría de áreas testigo, como lugar preferido para realizar esta actividad la *propia colonia*, cuando al mismo tiempo ésta fue mencionada en muy baja proporción como lugar preferido para pasear.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 9.7. Lugares más mencionados como preferidos para ir a comer

Área testigo							*Otros*	*No sabe/ no contestó*	*No aplica*	*Suma*
San Isidro	Misma colonia	Ctro. de Chalco	Ctro. Los Reyes							
Primera opción	38.0	6.0	2.0				10.0	12.0	32.0	100
Segunda opción	6.0	2.0	1.0				5.0	54.0	32.0	100
Concepción	Misma colonia	Ctro. de Chalco	C. Histórico							
Primera opción	47.1	8.0	2.3				5.7	6.9	29.9	100
Segunda opción	5.7	5.7	0.0				0.0	58.6	29.9	100
San Agustín	Misma colonia	Ctro. Los Reyes								
Primera opción	41.3	3.3.					8.7	2.2	47.8	100
Segunda opción	1.1	2.2					3.2	45.7	47.8	100
La Perla	Misma colonia	Ctro. urbano	Lindavista							
Primera opción	24.1	4.8	2.4				15.7	6.0	47.0	100
Segunda opción	1.2	3.6	0.0				3.6	44.6	47.0	100
Lomas de la Era	Misma colonia	C. Histórico	San Ángel	Coyoacán	Mixcoac	San Jerónimo				
Primera opción	15.0	5.0	4.0	2.0	2.0	2.0	13.0	3.0	57.0	100
Segunda opción	0.0	1.0	3.0	1.0	0.0	0.0	2.0	36.0	57.0	100
Amp. S. Pedro Xalpa	Misma colonia	Ctro. Azcap.								
Primera opción	55.5	5.9					10.1	0.8	27.7	100
Segunda opción	0.0	1.7					5.0	65.5	27.7	100
Santa Rosa Xochiac	Misma colonia	San Ángel	C.C. Sta. Fe	Coyoacán	La Marquesa					
Primera opción	9.4	3.5	2.4	2.4	2.4		8.2	2.4	69.4	100
Segunda opción	1.2	1.2	0.0	0.0	0.0		7.0	21.2	69.4	100

C EL COLEGIO M DE MÉXICO 75 AÑOS

Cuadro 9.7. Lugares más mencionados como preferidos para ir a comer *(concluye)*

Área testigo						*Otros*	*No sabe/ no contestó*	*No aplica*	*Suma*
REFORMA	Misma colonia	Ctro. Los Reyes	C. Histórico	Sta. Martha					
Primera opción	42.3	5.7	2.4	1.6		3.3	2.4	42.3	100
Segunda opción	2.4	3.3	1.6	0.8		3.3	46.3	42.3	100
PUEBLO NUEVO	Misma colonia	Tacubaya	La Marquesa	Condesa					
Primera opción	9.7	8.1	6.5	3.2		16.1	0.0	56.5	100
Segunda opción	0.0	0.0	6.5	0.0		4.8	32.3	56.5	100
ISIDRO FABELA	Misma colonia	Pza. Cuicuilco	Cd. Univers.	V. Panamericana	Huipulco				
Primera opción	28.6	4.3	2.9	2.9	2.9	15.7	4.3	38.6	100
Segunda opción	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	60.0	38.6	100
IGNACIO ALLENDE	Misma colonia	Pza. Aragón	Lindavista	Cd. Azteca	C. Histórico				
Primera opción	11.6	11.6	2.9	2.9	2.9	18.8	1.4	47.8	100
Segunda opción	1.4	2.9	0.0	4.3	1.4	10.1	31.9	47.8	100
PUEBLO SANTA FE	Misma colonia	Tacubaya	C. Histórico	C.C. Santa Fe					
Primera opción	30.4	6.3	3.8	2.5		7.6	1.3	48.1	100
Segunda opción	1.3	0.0	1.3	2.5		7.6	39.2	48.1	100
AZCAPOTZALCO	Misma colonia	Nva. Sta. María							
Primera opción	52.0	3.0				7.0	3.0	35.0	100
Segunda opción	24.0	0.0				4.0	37.0	35.0	100
UNIDAD EL ROSARIO	Misma colonia	Ctro. Azcapotzalco	Lindavista	Clavería	Pza. Satélite				
Primera opción	19.6	6.2	3.1	2.1	2.1	20.6	5.2	41.2	100
Segunda opción	6.2	1.0	1.0	0.0	1.0	5.2	44.3	41.2	100

EL COLEGIO DE MÉXICO 75 AÑOS 1940-2015

Rinconada de Aragón	Misma colonia	Cd. Azteca	Lindavista	Pza. Aragón	Insurgentes	San Cristóbal	Texcoco				
Primera opción	20.2	3.0	4.0	3.0	2.0	2.0	2.0	18.2	5.1	40.4	100
Segunda opción	1.0	1.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	8.1	48.5	40.4	100
Villa Panamericana	Misma colonia	Coyoacán	Perisur	Polanco	Gran Sur	San Ángel	Condesa				
Primera opción	18.7	6.7	6.7	3.3	2.0	2.0	1.3	32.7	4.0	22.7	100
Segunda opción	0.7	0.7	1.3	2.0	0.7	0.0	0.7	16.7	54.7	22.7	100
Nva. Sta. María	Misma colonia	Polanco	Ctro. Azcapotzalco	C. Histórico	Roma	Clavería	Del Valle				
Primera opción	37.0	8.0	7.0	3.0	2.0	2.0	2.0	33.0	6.0	21.0	100
Segunda opción	0.0	1.0	5.0	3.0	0.0	1.0	1.0	2.0	52.0	35.0	100
Cumbria	Misma colonia	Ctro. urbano	Satélite	C. Histórico							
Primera opción	39.0	8.1	4.4	1.5				5.1	8.8	33.1	100
Segunda opción	5.1	5.9	0.0	0.0				5.1	50.7	33.1	100
Polanco	Misma colonia	Condesa	Juárez	Del Valle	C. Histórico	Anáhuac					
Primera opción	52.0	8.0	4.0	3.0	2.0	2.0		10.0	5.0	14.0	100
Segunda opción	9.0	7.0	4.0	0.0	2.0	0.0		13.0	51.0	14.0	100
Nápoles	Misma colonia	Polanco	Del Valle	Condesa	Roma	Coyoacán	San Ángel				
Primera opción	52.7	4.7	3.9	2.3	2.3	1.6	1.6	10.9	2.3	17.8	100
Segunda opción	5.4	3.1	2.3	2.3	0.0	0.8	1.6	8.5	58.1	17.8	100

Fuente: Duhau y Giglia, 2008: 450-451, cuadro 14.4.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

clase media alta. Y, en efecto, las tres áreas testigo donde esta colonia resultó entre las opciones más mencionadas fueron Nueva Santa María, Nápoles y Villa Panamericana; la primera y la tercera clasificadas en el estrato socioespacial medio-alto y la segunda en el alto.

Se trata entonces de una tendencia general que muestra su mayor incidencia por una parte en las áreas testigo que han evolucionado como espacios urbanos muy o relativamente centrales, como Polanco, Nápoles, Nueva Santa María y Azcapotzalco, pero también en muchas de las que corresponden a colonias populares, en particular las situadas en el oriente de la metrópoli —San Isidro, Concepción, San Agustín y Reforma—, pero también en otras que, como Ampliación San Pedro Xalpa e Isidro Fabela, se encuentran próximas a centralidades comerciales. En promedio, 53.1% de quienes respondieron afirmativamente a la pregunta "¿Acostumbra salir a comer?" señalaron como primera opción la propia colonia y sólo resultaron significativamente por debajo de este promedio las áreas testigo que por sus características carecen de una oferta significativa de establecimientos o puestos apropiados para ello.

¿Qué es lo que en general, respecto de la división social del espacio público en la metrópoli, nos muestran estos resultados? En primer término, una pauta socioespacial sin duda previsible, dadas las marcadas diferencias entre las modalidades que adopta la práctica de salir a comer entre los sectores de ingreso bajo y medio-bajo y los de ingreso medio, pero sobre todo medio-alto y alto. Esta pauta implica que, de un lado, la mayoría de la población metropolitana, es decir, la que habita en colonias populares, desarrolla sus prácticas recreativas (entre ellas, *salir a comer*) en unos pocos *lugares metropolitanos*, en la propia colonia y en *lugares locales*. En particular, para los habitantes de las colonias del oriente popular esto supone que, salvo cuando acuden al Centro Histórico, donde convergen con los habitantes de otras colonias populares situadas en otras partes de la metrópoli y con la reducida fracción de las clases medias que también lo frecuenta, su probabilidad de compartir, más allá de los traslados cotidianos obligados, la frecuentación de ciertos lugares con individuos pertenecientes a otras clases sociales es escasa.

IR AL CINE

Ir al cine ha constituido durante décadas —y constituye todavía, luego de su notable declinación en los años ochenta (Ochoa Tinoco, 2001)— una de las prácticas recreativas por antonomasia. Al mismo tiempo, la asistencia a

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

una sala cinematográfica y, más recientemente, a un cine "multisalas" localizado en un centro comercial es una de las experiencias recreativas compartidas anónimamente en público que ha sido típica de los habitantes de las ciudades desde los años cuarenta del siglo pasado. Décadas atrás, digamos entre los años cuarenta y sesenta, se trataba de una práctica que en la ciudad de México, al igual que en otras grandes ciudades de América Latina, podía ser realizada en dos tipos de salas cinematográficas: los "cines de barrio" y los "cines del Centro". La decadencia de ambas modalidades, ostensible y definitiva hacia finales de los años ochenta, coincidió con la difusión de los videocasetes, pero también con las transformaciones experimentadas por la metrópoli y, probablemente, el atractivo decreciente ejercido por los espacios públicos aledaños a las salas cinematográficas en cuanto áreas aptas para pasear, mirar vitrinas, ir a comer, etc. En la actualidad, *ir al cine* es una práctica organizada por algunas grandes cadenas (Cinemex, Cinemark, Cinépolis) por medio de las llamadas salas *multiplex*, establecidas mayoritariamente en centros y plazas comerciales. Estas grandes cadenas han difundido sus salas, aunque con una densidad menor que en las jurisdicciones centrales y pericentrales, a las áreas periféricas, incluida la periferia popular del oriente de la metrópoli, haciéndose así accesibles espacio-temporalmente a un público muy diverso en términos socioeconómicos.

Los resultados de la encuesta mostraron tres pautas muy marcadas socioespacialmente. La primera es que, en alguna medida, *ir al cine* se trata de una experiencia que comparten actualmente poblaciones provenientes de todos los contextos urbanos y estratos socioespaciales, con diferencias importantes, sin embargo, en cuanto a las *proporciones* de asistentes al cine y la *asiduidad* de la asistencia en diferentes tipos de áreas testigo. En segundo lugar, se trata de una práctica circunscripta espacialmente a las opciones más cercanas al lugar de residencia, lo que se explica seguramente, entre otras cosas, por el hecho de que la oferta cinematográfica se ha estandarizado y la elección de qué película ir a ver puede ser satisfecha en el o los complejos multisalas cercanos al domicilio. Esta segunda tendencia tiene a su vez, por consiguiente, en términos de la división social de los espacios públicos, implicaciones en cuanto a la autoselección por cercanía de los públicos, de acuerdo con la localización de los complejos multisalas. La tercera pauta es que la división social del espacio habitacional y la distribución espacial de las salas cinematográficas dan como resultado la conformación de públicos fuertemente homogéneos social y culturalmente, una pau-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 9.8. Localización de las salas cinematográficas preferidas

Colonia	*Porcentaje de quienes acostumbran ir al cine*			*Suma de las tres más mencionadas*	*Otras*	*% que va al cine*
San Isidro	Chalco	Los Reyes	Tláhuac			
	40.9	18.2	9.1	68.1	31.9	44.0
Concepción	Chalco	Pza. El Salado	Los Reyes			
	37.3	23.6	9.7	89.4	10.6	58.5
San Agustín	Los Reyes					
	85.6	*	*	85.6	14.4	38.1
Reforma	Los Reyes					
	85.3			85.3	14.7	36.6
Ignacio Allende	Pza. Aragón	Center Plaza	Coacalco			
	84.3	6.2	3.0	93.5	6.5	46.6
Amp. S. Pedro Xalpa	Azcapotzalco	Las Armas	Cinteca			
	58.1	14.0	8.1	80.2	19.8	42.0
La Perla	A. Izcalli	Perinorte	Mundo E			
	52.1	23.9	12.0	88.0	12.0	30.1
Pueblo Nuevo	Santa Fe	H. Condesa	Centro			
	66.7	24.2	6.0	94.7	5.3	53.2
Lomas de la Era	P. Altavista	Pza. Loreto	S. Jerónimo			
	58.5	12.2	7.3	87.8	12.1	41.0
Isidro Fabela	Cuicuilco	P. Universidad	Gran Sur			
	45.3	15.0	12.1	72.4	27.6	47.2
P. Santa Fe	Santa Fe	H. Condesa	San Antonio			
	61.7	8.8	3.0	73.5	26.5	43.1
Sta. R. Xochiac	Santa Fe	P. Altavista				
	70.1	12.5	*	82.6	17.4	37.6
Azcapotzalco	Azcapotzalco	Las Armas	La Raza			
	72.9	6.2	6.2	85.4	14.6	48.0
U.H. El Rosario	Las Armas	Azcapotzalco	Galerías			
	39.9	26.0	3.6	69.5	30.5	51.6
V. Panamericana	Gran Sur	Perisur	Cineteca			
	56.2	21.4	3.6	81.3	18.8	74.7
Rinc. de Aragón	Pza. Aragón					
	82.3	*	*	82.3	17.7	62.6
Cumbria	A. Izcalli	Perinorte	Pza. Satélite			
	74.4	7.4	4.1	88.1	11.9	55.4
Nva. Sta. María	Galerías	Azcapotzalco	Irrigación			
	22.0	17.6	11.8	51.5	48.5	68.0
Nápoles	WTC	P. Universidad				
	74.4	4.9	*	79.3	20.7	60.5
Polanco	Polanco	Irrigación	Galerías			
	48.5	16.2	8.8	78.1	21.9	64.0

* Frecuencias similares para varias opciones que no superan el 2 por ciento.
Fuente: Duhau y Giglia, 2008: 193, cuadro 7.1.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ta que se refleja en el hecho de que cadenas como Cinemex manejen tres rangos diferentes de precios y tres tipos de "escenografía", según la localización de sus establecimientos. De este modo, hoy día sólo en unas pocas áreas de la metrópoli resulta probable la convergencia en los mismos cines de públicos socialmente diferentes.[26]

REFLEXIONES FINALES: DE LAS TEORÍAS A LAS PRÁCTICAS

Sin duda, en años recientes la discusión sobre el espacio público se ha enriquecido considerablemente. Sin embargo, no es frecuente encontrar estudios que vinculen las reflexiones teóricas y el análisis de las prácticas y que estén basados en una aproximación sistemática al espacio urbano. Así, abundan, por un lado, reflexiones de un grado de generalidad tal que, si bien pueden resultar plausibles, son difícilmente contrastables y, por otro lado, análisis etnográficos a veces minuciosos, pero demasiado puntuales para dar pie a algún tipo de generalización. Cuando se aplican criterios sistemáticos de análisis, se puede observar que en la ciudad de México el espacio público, más que responder a las características del tipo ideal discutido al comienzo de este artículo, constituye un conjunto de lugares en gran medida de uso público pero de propiedad y gestión privadas, que resultan al mismo tiempo significativos y útiles para los habitantes de la metrópoli. Es decir, un conjunto de lugares fuertemente vinculados a la vida cotidiana cuya frecuentación y uso están asociados, por una parte, de manera bastante predecible, a la localización y a la estratificación socioespacial del lugar de residencia y, por otra, a su distribución, sus características y su grado efectivo de accesibilidad para distintos usuarios potenciales. En conjunto, las modalidades hasta aquí expuestas en cuanto a los usos de estos lugares permiten sostener que las prácticas vinculadas a la frecuentación de los espacios públicos exhiben patrones que permiten calificarlas como *repetitivas, localistas y estratificadas*, es decir, que responden a rutinas precisas, están orientadas en la medida de lo posible por el afán de reducir esfuerzos e imprevistos, y muestran asociaciones significativas entre tipos de espacios y tipos de usuarios.

[26] Como es el caso de ciertas zonas del sur del Distrito Federal, donde se da una marcada cercanía espacial entre colonias populares y fraccionamientos y condominios de clases media y alta.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

De acuerdo con lo anterior, nos parece que cualquier política de *recuperación* de los espacios públicos debería partir de considerar su vinculación actual y posible con las prácticas cotidianas. Seguramente resulta agradable circular en bicicleta los domingos por la mañana en un circuito "liberado" y protegido temporalmente por la policía para la diversión de ciclistas y paseantes domingueros, pero este tipo de posibilidades no cambia, por ejemplo, el estado cotidiano de las aceras ni la calidad del espacio (no) reservado cotidianamente al peatón, al ciclista y al usuario del transporte público, frente a la evidente prioridad otorgada al automóvil. Pareciera que la proliferación de artefactos y equipamiento destinados a la realización de las diferentes actividades propias de una gran ciudad ha ido de la mano del descuido progresivo y de la creciente disfuncionalidad del espacio público banal.

Como hemos visto, en la ciudad de México estas carencias del espacio público común y corriente se reflejan en las prácticas de los habitantes, por ejemplo, cuando sólo imaginan como lugares apropiados para pasear los centros comerciales más o menos cercanos a su domicilio o unos cuantos lugares emblemáticos, como Chapultepec o Coyoacán. Así, la relación con los espacios públicos de los habitantes de la metrópoli contempla unas pocas posibilidades entre dos extremos: quienes nunca se bajarían de su automóvil y quienes son caminantes a la fuerza.

En conjunto, ha prevalecido una lógica de separación de funciones y de priorización del automóvil y de las prácticas a él ligadas sobre una lógica ciudadana de defensa, conservación y promoción del espacio público en cuanto conjunto de espacios compartidos por grupos sociales, funciones y movilidades urbanas diferentes. En la ciudad de México, los esfuerzos actualmente en curso para promover el uso *efectivamente público* de ciertos espacios (circuitos reservados para ciclistas y peatones los domingos, por ejemplo) o para favorecer el transporte público sobre el uso del automóvil particular, como es el caso del Metrobus, han tenido que recurrir al *confinamiento* en el espacio y en el tiempo para que tales iniciativas puedan funcionar de acuerdo con los propósitos perseguidos. Podríamos preguntarnos, ¿tiene sentido que los ciclistas y los peatones tengan a su disposición unas cuantas horas a la semana una avenida "sustraída" temporalmente, gracias al ejercicio de la fuerza pública, a la circulación de los automóviles, pero que el resto de la semana ciclistas y peatones tengan que circular bajo la amenaza constante de ser atropellados y sin contar en general con espacios efectivamente reservados para ellos (automóviles estacionados sobre las aceras o

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

bloqueando el paso peatonal en las esquinas, por ejemplo)? También podríamos preguntarnos, ¿cómo es posible que los vehículos pesados de transporte de carga circulen a toda hora en cualquier lugar de la ciudad o que los camiones recolectores de basura hagan su trabajo en los horarios de mayor circulación, contribuyendo a entorpecer el tráfico? La habitabilidad del espacio urbano es un asunto de accesibilidad práctica y mantenimiento cotidiano. No puede haber un cambio sustancial si no se revaloriza el espacio público ordinario y cotidiano, y los artefactos y las reglas que los sustentan (banquetas, cruces peatonales, contenedores de basura, reglas para regular la relación entre vehículos y peatones, etc.). El problema de los espacios públicos en la ciudad de México (y, en general, de la mayoría de las ciudades del país) no es tanto el de la rehabilitación de ciertos espacios emblemáticos o monumentales como el de repensar el funcionamiento cotidiano de la vida urbana y restaurar la función *pública* de los espacios públicos.

REFERENCIAS

Baudrillard, J., 1978. *Cultura y simulacro*. Barcelona, Kairos.

Benjamin, W., 1967. Der Flaneur, *Neue Rundschau* (78): 549-574.

Bourdieu, P., 1979. *La distinction. Critique sociale du jugement*. París, Les Éditions de Minuit.

Cabrales Barajas, L.F. (coord.), 2002. *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara-UNESCO.

Caldeira, T.P.R., 2000. *City of Walls. Crime, Segregation, and Citizenship in Sao Paulo*. Berkeley, Los Ángeles y Londres, University of California Press.

Capron, G., *et al.* (dir.), 2006. *Quand la ville se ferme. Quartiers résidentiels sécurisés*. París, Éditions Bréal (D'autre Part).

Castellanos, A. (coord.), 2000. *Nueva Antropología*, número dedicado a *Racismo y pueblos indios en América Latina* (58): 1-17.

Connolly, P., 2005. El mercado habitacional, en R. Coulomb (comp.), *La vivienda en el Distrito Federal*. México, Instituto de Vivienda del Distrito Federal-Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda-UAM/Azcapotzalco, pp. 95-142.

Cruz, M., 2001. L'espace public entre commodité et identité: l'exemple de deux rues à Los Angeles, en C. Ghorra-Gobin (dir.), *Réinventer le sens de la ville. Les espaces publics à l'heure globale*. París, L'Harmattan, pp. 103-112.

da Costa Gomes, P.C., 2001. L'espace public métropolitain et le recul de la culture civique: l'exemple du Brésil, en C. Ghorra-Gobin (dir.), *Réinventer le sens de la ville. Les espaces publics à l'heure globale*. París, L'Harmattan, pp. 233-244.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de Alba, M., *et al.*, 2005. El ambulantaje en imágenes. Ponencia presentada en el seminario Comercio y Movilidades Urbanas en Tiempos de Metropolización. México, UAM-Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos-Universidad Iberoamericana, 11 a 13 de julio.

Defilippis, J., 1997. From a public re-creation to private recreation: The transformation of public space in South Street Seaport, *Journal of Urban Affairs* **19** (4): 405-417.

Donzelot, J., 2004. La ville à trois vitesses: relégation, périurbanisation, gentrification, *Esprit* (303): 14-39.

Duhau, E., y A. Giglia, 2004. Conflictos por el espacio y orden urbano, *Estudios Demográficos y Urbanos* **19** (2-56): 257-288.

Duhau, E., y A. Giglia, 2008. *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. México, Siglo XXI-UAM/Azcapotzalco.

Featherstone, M., 1991. *Consumer Culture and Postmodernism*. Londres y Newbury Park, Sage Publications.

Fishman, R., 1987. *Bourgeois Utopias. The Rise and Fall of Suburbia*. Nueva York, Basic Books.

Flusty, S., 2001. The banality of interdiction: Surveillance, control and the displacement of diversity, *IJURR* **25** (3) septiembre: 658-664.

García Canclini, N., 1995. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos culturales de la globalización*. México, Grijalbo.

Ghorra-Gobin, C., 2001. Réinvestir la dimension symbolique des espaces publics, en C. Ghorra-Gobin (comp.), *Réinventer le sens de la ville. Les espaces publics à l'heure globale*. París, L'Harmattan, pp. 5-15.

Giddens, A., 1994. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid, Alianza.

Giglia, A., 2001. Introducción, *Perfiles Latinoamericanos*, número dedicado al tema *La nueva segregación urbana* **10** (19): 7-11.

Gutiérrez Salgado, E.A., 2003. *¿Qué se vigila en los centros comerciales?*, tesis de licenciatura. México, Departamento de Antropología, UAM/Iztapalapa.

Harvey, D., 2006. The political economy of public space, en S. Low y N. Smith (eds.), *The Politics of Public Space*. Nueva York y Londres, Routledge, pp. 17-33.

Hayden, D., 2006. Building the American way: Public subsidy, private space, en S. Low y N. Smith (eds.), *The Politics of Public Space*. Nueva York y Londres, Routledge, pp. 35-47.

Jacobs, J., 1992 [1961]. *The Death and Life of Great American Cities*. Nueva York, Vintage Books.

Janoschka, M., y G. Glasze, 2003. Urbanizaciones cerradas: un modelo analítico, *Ciudades* **15** (59): 9-20.

Low, S., 2006. How private interests take over public space: Zoning, taxes, and incorporation of gated communities, en S. Low y N. Smith (eds.), *The Politics of Public Space*. Nueva York y Londres, Routledge, pp. 81-103.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

McKenzie, E., 1994. *Privatopia: Home Owner Associations and the Rise of Residential Private Government*. New Haven, Yale University Press.

Miranda, A., 2003. Fronteras culturales en el ámbito doméstico. Trabajadoras extranjeras y empleadoras italianas en el área urbana de Nápoles, *Alteridades* **13** (25): 63-75.

Mitchell, D., y L. Staeheli, 2006. Clean and safe? Property redevelopment, public space, and homelessness in downtown San Diego, en S. Low y N. Smith (eds.), *The Politics of Public Space*. Nueva York y Londres, Routledge, pp. 143-175.

Monnet, J., A. Giglia y G. Capron, 2007. Ambulantage et services à la mobilité: les carrefours commerciaux à Mexico, *CyberGeo* (371): 1-50. Puesto en línea el 6 de abril de 2007 y modificado el 23 de mayo de 2007, en <*http://www.cybergeo.eu/index5574.html*>.

Murray, M.J., 2004. The spatial dynamics of postmodern urbanism: Social polarisation and fragmentation in São Paulo and Johannesburg, *Journal of Contemporary African Studies* **22** (2): 139-164.

Ochoa Tinoco, C., 2001. Evolución de las salas cinematográficas en la estructura urbana de la ciudad de México (1982-1999), en E. Duhau (coord.), *Espacios metropolitanos*. México, Red Nacional de Investigación Urbana-UAM/Azcapotzalco, pp. 155-198.

Sabatier, B., 2002. Aportaciones del derecho al análisis geográfico de las sucesivas realidades del espacio público, *Trace* (42): 79-88.

Sabatier, B., 2006. *La publicisation des espaces de consommation privés. Les complexes commerciaux récréatif en France et au Mexique*, tesis de doctorado en geografía. Toulouse, Universidad de Toulouse 2-Le Mirail.

Salcedo Hansen, R., 2002. El espacio público en el debate actual: una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno, EURE **28** (84): 5-19.

Sennet, R., 1976 [1974]. *The Fall of Public Man*. Nueva York y Londres, W.W. Norton & Company.

Turner, R.S., 2002. The politics of design and development in the postmodern downtown, *Journal of Urban Affairs* **24** (5): 533-548.

Williams, P., *et al.*, 2001. Consumption, exclusion and emotion: The social geographies of shopping, *Social & Cultural Geography* **2** (2): 203-220.

Young, I.M., 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, Princeton University Press.

Zukin, S., 1995. *The Cultures of Cities*. Malden, Blackwell Publishers.

Zukin, S., 1998. Urban lifestyles: Diversity and standardization in spaces of consumption, *Urban Studies* **35** (5-6): 825-839.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

10
ESCENARIOS METROPOLITANOS DE LA MOVILIDAD COTIDIANA

*Valentín Ibarra**

CONTENIDO

Introducción 450
Zona Metropolitana de la Ciudad de México 450
Concentración espacial del empleo metropolitano, 451; Generación y atracción de viajes al trabajo, 455; Viajes cruzados, 463
Zona Metropolitana de Monterrey 472
Concentración espacial del empleo metropolitano, 472; Generación y atracción de viajes al trabajo, 473; Viajes cruzados, 478
Zona Metropolitana de Guadalajara 483
Concentración espacial del empleo metropolitano, 483; Generación y atracción de viajes al trabajo, 486; Viajes cruzados, 489
Zona Metropolitana de Puebla 491
Concentración espacial del empleo metropolitano, 491; Generación y atracción de viajes al trabajo, 491; Viajes cruzados, 499
Conclusiones 503
Referencias 506
Anexo 507

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <*vibarra@colmex.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

La relación entre organización espacial urbana y la movilidad cotidiana ha sido planteada desde la primera mitad del siglo pasado. Las concepciones teóricas en torno a este tema han ido variando, desde la perspectiva sociológica fundada por la Escuela de Chicago, denominada "ecología humana" (Opitz y Parker Frisbie, 1984), hasta los planteamientos recientes en que se ha privilegiado la construcción de modelos con el enfoque de la economía urbana (Fujita y Thisse, 2000). Por otro lado, el campo de la investigación empírica, guiado por algunas hipótesis originadas por las propuestas teóricas mencionadas, inunda de artículos las revistas especializadas, dando lugar a una gran variedad de "hechos estilizados". El presente trabajo se encamina en esta dirección, pues su propósito es buscar regularidades empíricas en diferentes contextos urbanos. Específicamente, el objetivo es encontrar algún patrón de comportamiento en los viajes al trabajo en cuatro zonas metropolitanas del país: Monterrey, Guadalajara, Puebla y México.

La relación entre la organización espacial urbana y los viajes al trabajo se ha abordado suponiendo la existencia de "subcentros", considerados como áreas donde se concentra una oferta de empleo, algunas veces equiparables al área donde se asientan los viejos centros de las ciudades. En este campo también la economía urbana ha desarrollado interesantes investigaciones empíricas (Komei y Se-il, 1996; Van Ommeren, Rietveld y Nijkamp, 1997). Será, entonces, materia de este documento, como objetivo secundario, mostrar algunos indicios de la presencia de subcentros en cada una de las metrópolis a partir de la concentración espacial de la oferta de empleos.

El orden en que se presentan las metrópolis obedece a un orden jerárquico, no sólo en lo que se refiere al tamaño, sino también a la complejidad interna de cada una. Ésta es la razón por la que se inicia la presentación con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En la comparación entre las metrópolis se da énfasis a la movilidad cotidiana, intentando mostrar que la localización de la actividad económica y el número de empleos que genera, así como la composición etaria de la población influyen en dicha movilidad.

ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) es la mayor del país, con 18 396 677 habitantes en el año 2000, y está formada por las 16 dele-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

gaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo (véase mapa A-10.1 en el Anexo). El Distrito Federal participa con 46.7%; el Estado de México, con 53%, y Tizayuca (Hidalgo) representa 0.3% del total.

Concentración espacial del empleo metropolitano

Según se observa en el cuadro 10.1, la participación en la población no se refleja en la participación en el número de empleos generados. El Distrito Federal da ocupación a casi 71% del personal, mientras que el Estado de México a un poco menos de 29 por ciento.

Además, hay actividades que se localizan preferentemente en el Distrito Federal: *a*] aquéllas cuya participación es muy cercana a 100% y que se caracterizan por su alto grado de especialización ("información en medios masivos", "servicios financieros y de seguros" y "dirección de corporativos y empresas"); *b*] otro grupo que registra también una elevada concentración de personal ocupado, entre 80 y 90%, cuya importancia relativa puede deberse en parte a que se trata de servicios centralizados (energía eléctrica, por ejemplo); *c*] el siguiente grupo, que corresponde a actividades tradicionales, muestra una participación que se encuentra por arriba del promedio; *d*] las demás actividades dan empleo a una proporción inferior a la que en promedio registra el Distrito Federal.

Por otra parte, internamente el Distrito Federal y el Estado de México no tienen características homogéneas; es decir, las delegaciones del Distrito Federal no tienen la misma estructura económica y lo mismo sucede con los municipios del Estado de México. El cuadro 10.1 permite ver esas diferencias. Así, al desagregar los datos por unidad político-administrativa (cuadro 10.2), la primera actividad, "información en medios masivos", se concentra, sobre todo, en la delegación Cuauhtémoc (56.5%). Con una ligera dispersión, "los servicios financieros y de seguros" se localizan principalmente en cuatro delegaciones (83%). Finalmente, los servicios de "dirección de corporativos y empresas", la actividad más concentrada de todas, se encuentran casi exclusivamente en la delegación Miguel Hidalgo (82%).

En la otra entidad, la industria manufacturera es la actividad más destacada. Pero esto tampoco significa que esté distribuida por igual entre todos los municipios mexiquenses: en cuatro municipios (Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla y Cuautitlán Izcalli), el personal ocupado en esta actividad

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.1. Personal ocupado según sector de actividad, 2003

	Distrito Federal		*Municipio del estado de Hidalgo**		*Municipios del Estado de México*		*Suma*	
	Participación en la ZMCM		*Participación en la ZMCM*		*Participación en la ZMCM*		*Participación en la ZMCM*	
Actividad económica	*Cantidad*	*(%)*	*Cantidad*	*(%)*	*Cantidad*	*(%)*	*Cantidad*	*(%)*
Electricidad agua y gas	45 484	83.45	30	0.06	8 989	16.49	54 503	100
Construcción	98 971	86.80	31	0.03	15 024	13.18	114 026	100
Industrias manufactureras	447 857	55.90	9 142	1.14	344 231	42.96	801 230	100
Comercio al por mayor	181 759	72.39	413	0.16	68 920	27.45	251 092	100
Comercio al por menor	532 016	59.72	2 469	0.28	356 309	40.00	890 794	100
Transportes, correos y almacenamiento	150 250	82.08	408	0.22	32 386	17.69	183 044	100
Información en medios masivos	133 491	96.97	15	0.01	4 155	3.02	137 661	100
Servicios financieros y de seguros	201 596	98.63	5	0.00	2 787	1.36	204 388	100
Servicios inmobiliarios y alquiler de bienes muebles	38 273	78.08	55	0.11	10 691	21.81	49 019	100
Servicios profesionales, científicos y técnicos	179 503	87.09	331	0.16	26 287	12.75	206 121	100
Dirección de corporativo y empresas	33 826	96.90		0.00	1 083	3.10	34 909	100
Servicios de apoyo a negocios	242 343	83.86	309	0.11	46 341	16.04	288 993	100
Servicios educativos	111 648	68.70	222	0.14	50 656	31.17	162 526	100
Servicios de salud y de asistencia social	63 617	74.01	255	0.30	22 089	25.70	85 961	100
Servicios de esparcimiento y otros servicios	23 174	67.14	100	0.29	11 241	32.57	34 515	100
Servicios de alojamiento temporal y preparación de alimentos	204 202	73.27	647	0.23	73 861	26.50	278 710	100
Otros servicios excepto actividades del gobierno	145 770	64.19	1 022	0.45	80 317	35.36	227 109	100
Suma	**2 833 780**	**70.76**	**15 454**	**0.39**	**1 155 367**	**28.85**	**4 004 601**	**100**

* El único municipio del estado de Hidalgo que forma parte de la ZMCM es Tizayuca.

Fuente: INEGI, Censos Económicos, 2004.

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.2. ZMCM: distribución del personal ocupado por actividad económica y unidad político-administrativa, 2003
Parte 1 (porcentajes)

Unidad político administrativa / Actividad económica	Azcapotzalco	Coyoacán	Cuajimalpa	Gustavo A. Madero	Iztacalco	Iztapalapa	Magdalena Contreras	Milpa Alta	Álvaro Obregón	Tláhuac	Tlalpan	Xochimilco	Benito Juárez	Cuauhtémoc	Miguel Hidalgo	Venustiano Carranza	Distrito Federal
Electricidad, agua y gas	0.00	0.00	0.00	0.00	21.46	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	14.23	46.43	0.00	82.12
Construcción	1.69	3.40	0.34	1.62	0.74	1.50	0.44	0.00	7.50	0.08	5.96	0.36	35.21	13.39	14.02	0.56	86.80
Industrias manufac-tureras	7.50	3.19	0.39	4.66	5.93	9.15	0.18	0.14	2.47	0.93	1.99	1.35	3.75	6.08	6.02	2.17	55.89
Comercio al por mayor	7.78	2.06	0.68	3.83	2.59	11.39	0.22	0.11	4.65	0.80	3.53	0.99	8.69	14.06	8.92	2.07	72.39
Comercio al por menor	2.51	3.72	1.36	5.82	2.06	8.15	0.53	0.41	3.27	1.17	2.82	1.78	4.75	12.25	4.99	4.15	59.72
Transp., correos y alm.	8.78	1.46	0.15	5.57	1.63	4.16	0.05	0.00	3.47	0.23	3.53	0.66	5.65	21.38	11.37	13.99	82.08
Inf. en medios masivos	0.74	6.23	1.55	0.43	0.28	1.28	0.25	0.00	6.25	0.11	4.86	0.08	8.38	56.48	9.39	0.65	96.97
Servs. fin. y de seguros	0.47	3.05	1.19	0.07	0.01	5.37	3.07	15.10	0.03	3.03	0.03	16.28	35.45	15.40	0.07	0.00	98.63
Servs. inmob. y alqui er de bienes muebles	1.45	4.54	1.33	4.24	1.53	4.51	0.50	0.26	5.04	0.77	18.33	1.04	10.54	9.34	12.89	1.77	78.08
Servs. profesionales, cientificos y técnicos	0.71	4.13	0.56	1.65	0.90	1.35	0.27	0.05	9.81	0.32	1.30	0.25	20.09	22.77	22.12	0.80	87.09
Dir. de corp. y empresas	0.28	0.49	1.35	0.20	0.60	0.35	0.00	0.00	7.49	0.00	2.10	0.00	0.49	1.29	82.25	0.02	96.90
Servs. de apoyo a neg.	3.71	4.40	3.87	2.02	1.76	4.85	0.14	0.03	7.63	0.12	3.53	0.88	18.55	14.47	12.19	5.69	83.86
Servicios educativos	2.33	4.89	2.28	7.93	1.69	5.33	1.04	0.13	7.13	0.68	7.52	1.52	8.90	10.41	5.49	1.44	68.69
Servs. salud y asis. social	1.63	4.39	0.53	5.92	1.81	5.49	2.74	0.27	5.29	1.14	4.36	1.76	7.38	17.28	11.80	2.20	74.01
Servicios de esparcimiento y otros servicios	1.00	9.40	0.70	3.35	1.17	4.26	0.56	0.18	6.45	0.78	8.84	3.17	8.15	8.2	9.81	1.11	67.14
Servicios de aloj. y prep. de alimentos	2.75	4.35	0.90	5.73	2.63	5.86	0.66	0.25	4.74	0.68	4.41	1.05	7.64	17.82	9.44	4.36	73.26
Otros servicios excepto del gobierno	3.15	3.76	0.76	6.85	2.51	8.44	0.70	0.34	3.80	1.37	2.87	1.58	6.39	11.59	6.84	3.23	64.18
Participación media	3.88	3.61	1.11	4.33	2.85	6.64	0.57	0.95	4.29	0.88	3.25	1.98	9.70	14.21	9.26	3.24	70.74

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

Cuadro 10.2. ZMCM: distribución del personal ocupado por actividad económica y unidad político-administrativa, 2003 *(concluye)*
Parte 2 (porcentajes)

Actividad económica / Unidad político administrativa	Naucalpan	Tlalnepantla	Ecatepec	Neza	Cuautitlán Izcalli	Atizapán de Zaragoza	Tultitlán	Coacalco	La Paz	Huixquilucan	Chalco	Chimalhuacán	Texcoco	Ixtapaluca	Valle de Chalco Solidaridad	Tecámac	Nicolás Romero	Cuautitlán	Otros municipios	Municipioos conurbados
Electricidad, agua y gas	2.26	2.26	2.36	1.35	1.58	1.51	0.95	0.59	0.50	0.49	0.57	0.00	0.07	0.65	0.00	0.29	0.40	0.10	1.91	17.80
Construcción	6.71	2.88	0.40	0.51	0.70	0.32	0.60	0.03	0.02	0.14	0.03	0.00	0.13	0.18	0.00	0.31	0.00	0.03	0.20	13.20
Industrias manufact.	7.58	7.80	6.25	1.82	4.40	2.06	2.62	0.27	1.28	0.15	0.76	0.45	0.59	0.92	0.43	0.47	0.34	0.93	3.85	43.00
Comercio al por mayor	4.98	6.30	3.85	1.44	2.24	0.85	0.89	0.45	1.00	0.21	0.45	0.35	0.43	0.52	0.36	0.28	0.25	0.39	2.22	27.50
Comercio al por menor	4.41	4.13	6.24	4.57	2.26	1.47	1.36	0.98	1.01	0.77	1.07	1.75	0.95	0.98	1.22	0.83	0.85	0.48	4.66	40.00
Transp., correos y alm.	1.15	4.91	1.73	0.50	2.11	0.51	0.91	0.56	0.16	0.05	0.47	0.04	0.39	0.08	0.02	0.46	0.59	0.74	2.28	17.70
Inf. en medios masivos	0.84	1.08	0.26	0.16	0.06	0.06	0.04	0.03	0.07	0.04	0.08	0.00	0.06	0.06	0.01	0.01	0.00	0.01	0.14	3.02
Servs. fin. y de seguros	0.28	0.06	0.05	0.08	0.02	0.03	0.00	0.02	0.05	0.60	0.02	0.01	0.01	0.03	0.05	0.00	0.00	0.01	0.04	1.36
Servs. inmob. y alquiler de bienes muebles	2.59	3.20	3.82	2.59	1.15	0.82	0.56	0.70	0.46	0.71	0.46	0.67	0.47	0.39	0.68	0.35	0.32	0.15	1.72	21.8
Servs. profesionales, científicos y técnicos	5.55	2.20	0.65	0.79	0.53	0.40	0.15	0.15	0.14	0.04	0.50	0.08	0.27	0.09	0.10	0.08	0.18	0.19	0.67	12.8
Dir. de corp. y empresas	2.07	1.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	3.10
Servs. de apoyo a neg.	4.48	6.84	1.50	0.39	0.69	0.26	0.11	0.08	0.07	0.15	0.06	0.05	0.10	0.05	0.08	0.08	0.05	0.04	0.95	16.00
Servicios educativos	4.42	3.10	4.83	3.32	2.03	4.20	0.63	1.79	0.36	0.94	0.54	0.53	0.89	0.37	0.38	0.36	0.48	0.36	1.65	31.20
Servs. salud y asis. social	3.71	2.32	3.75	4.52	1.16	0.81	0.60	0.86	0.78	0.19	0.68	0.66	1.05	0.44	0.65	0.41	0.35	0.32	2.44	25.70
Servs. de esparcimiento y otros servicios	5.06	2.06	3.39	3.49	1.55	3.81	0.74	0.91	0.59	2.56	0.71	1.06	0.52	0.98	0.98	0.41	0.55	0.13	3.07	32.60
Servs. de aloj. y prep. de alimentos	4.22	3.34	4.01	3.52	1.54	0.92	0.72	0.85	0.74	0.40	0.59	0.63	0.62	0.52	0.58	0.41	0.30	0.37	2.22	26.50
Otros servicios excepto gobierno	3.87	3.76	6.32	5.41	1.51	1.43	1.19	0.80	0.85	0.52	0.78	1.11	0.82	0.66	0.95	0.74	0.62	0.37	3.65	35.40
Participación media	4.60	4.54	4.15	2.45	2.07	1.26	1.14	0.56	0.72	0.40	0.62	0.67	0.56	0.57	0.53	0.44	0.41	0.44	3.11	28.90

Fuente: INEGI, Censos Económicos, 2004.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

representa 26% respecto de la ZMCM; además, si a esta proporción se le suma la correspondiente a las cuatro delegaciones manufactureras más importantes (Azcapotzalco, Iztapalapa, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo), se obtiene un total de casi 55%. En otras palabras, un poco menos de 11% de las unidades político-administrativas absorbe 55% del personal ocupado de la ZMCM.

Generación y atracción de viajes al trabajo

Se podría suponer que la complejidad y el tamaño de la metrópoli influyen en la cantidad e intensidad de los viajes al trabajo que se realizan en su interior. Si se observan los datos del cuadro 10.3, en una primera instancia parece que esto no se corrobora. El indicador viajes/población (38.9) es inferior al correspondiente a dos metrópolis: la Zona Metropolitana de Guadalajara (39.8), luego la Zona Metropolitana de Monterrey (39.5).[1] Pero, de nuevo, los indicadores globales suelen ocultar la rica diversidad de su interior, por lo que conviene hacer un análisis un poco más detenido.

Se sostiene la hipótesis de que, debido al tipo de actividades económicas en que se especializan y a las características de su población, las delegaciones y los municipios deben mostrar una mayor movilidad, especialmente más viajes al trabajo. Si se divide en dos partes, Distrito Federal y Estado de México, es clara la preponderancia del primero, pues el indicador asciende a 41.3, mientras que para el segundo es de 36.8. Pero, si además vemos el indicador para cada unidad político-administrativa, éste alcanza los valores máximos en tres de las delegaciones centrales: Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo (con 48.1, 44.6 y 44.2, respectivamente), justo en las delegaciones donde se concentran de manera marcada las actividades económicas urbanas, algunas de ellas altamente especializadas. Por tanto, son las delegaciones centrales las que registran un elevado índice viajes/población. Este hecho también puede deberse a que la pirámide de edades es muy diferente entre el centro de la ZMCM y su periferia. En efecto, según se observa en el cuadro 10.4, la población en edad de trabajar es relativamente más importante en las delegaciones del Distrito Federal y en

[1] Sin duda, ésta es la metrópoli menos articulada, aunque todo apunta a que la presencia de varios subcentros hace que la actividad económica no esté tan concentrada espacialmente en el municipio central.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.3. ZMCM: relación viajes potenciales al trabajo-población

Unidad político-administrativa	*Población*	*Viajes*	*Viajes por cada 100 habitantes*	*Unidad político-administrativa*	*Población*	*Viajes*	*Viajes por cada 100 habitantes*
Azcapotzalco	441 008	182 226	41.3	Atizapán de Zaragoza	467 886	172 002	36.8
Coyoacán	640 423	276 621	43.2	Axapusco	20 516	6 401	31.2
Cuajimalpa	151 222	62 432	41.3	Ayapango	5 947	2 112	35.5
Gustavo A. Madero	1 235 542	492 307	39.8	Coacalco	252 555	97 04 8	38.4
Iztacalco	411 321	173 712	42.2	Cocotitlán	10 205	3 655	35.8
Iztapalapa	1 773 343	699 391	39.4	Coyotepec	35 358	10 499	29.7
Magdalena Contreras	222 050	93 499	42.1	Cuautitlán	75 836	29 565	39.0
Milpa Alta	96 773	35 986	37.2	Chalco	217 972	74 403	34.1
Álvaro Obregón	687 020	287 033	41.8	Chiautla	19 620	8 079	41.2
Tláhuac	302 790	111 246	36.7	Chicoloapan	77 579	28 363	36.6
Tlalpan	581 781	242 616	41.7	Chiconcuac	17 972	6 542	36.4
Xochimilco	369 787	142 425	38.5	Chimalhuacán	490 772	171 429	34.9
Benito Juárez	360 478	173 452	48.1	Ecatepec	1 622 697	592 837	36.5
Cuauhtémoc	516 255	230 411	44.6	Ecatzingo	7 916	2 258	28.5
Miguel Hidalgo	352 640	155 876	44.2	Huehuetoca	38 458	11 248	29.2
Venustiano Carranza	462 806	190 649	41.2	Hueypoxtla	33 343	11 339	34.0
Tizayuca	46 344	17 398	37.5	Huixquilucan	193 468	73 296	37.9
Acolman	61 250	21 002	34.3	Isidro Fabela	8 168	2 773	33.9
Amecameca	45 255	15 557	34.4	Ixtapaluca	297 570	99 299	33.4
Apaxco	23 734	8 209	34.6	Jaltenco	31 629	12 399	39.2
Atenco	34 435	12 257	35.6	Jilotzingo	15 086	5 534	36.7
Atlautla	25 950	8 402	32.4	Juchitepec	18 968	6 558	34.6

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Melchor Ocampo	37 716	13 223	35.1
Naucalpan	858 711	333 700	38.9
Nezahualcóyotl	1 225 972	481 938	39.3
Nextlalpan	19 532	6 980	35.7
Nicolás Romero	269 546	95 187	35.3
Nopaltepec	7 512	2 523	33.6
Otumba	29 097	9 426	32.4
Ozumba	23 592	8 211	34.8
Papalotla	3 469	1 230	35.5
La Paz	212 694	78 239	36.8
San Martín de las Pirámides	19 694	6 904	35.1
Tecámac	172 813	61 992	35.9
Temamatla	8 840	3 215	36.4
Tecamascalpa	29 307	10 761	36.7
Tenango del Aire	8 486	2 898	34.2
Teoloyucan	66 556	22 906	34.4
Teotihuacán	44 653	15 666	35.1
Tepetlaoxtoc	22 729	7 907	34.8
Tepetlixpa	16 863	4 817	28.6
Tepotzotlán	62 280	21 001	33.7
Tequixquiac	28 067	10 498	37.4
Texcoco	204 102	70 474	34.5
Tezoyuca	18 852	6 365	33.8
Tlalmanalco	42 507	14 559	34.3
Tlalnepantla	721 415	279 152	38.7
Tultepec	93 277	33 424	35.8
Tultitlán	432 141	160 516	37.1
Villa del Carbón	37 993	11 694	30.8
Zumpango	99 774	36 257	36.3
Cuautitlán Izcalli	453 298	170 337	37.6
Valle de Chalco Solidaridad	323 461	112 253	34.7
ZMCM	**18 396 677**	**7 154 599**	**38.9**

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.4. ZMCM: distribución porcentual de la población por grupos de edad, según unidad político-administrativa, 2000

Unidad político-administrativa	*Grupos de edad*			
	0 a 14	*15 a 64*	*64 y más*	*No esp.*
Coyoacán	22.6	69.5	6.5	1.4
Benito Juárez	17.7	69.3	10.5	2.5
Miguel Hidalgo	20.8	67.6	8.8	2.8
Azcapotzalco	24.2	67.5	6.8	1.5
Tlalpan	26.7	67.3	4.4	1.6
Cuauhtémoc	22.4	66.9	8.3	2.5
Álvaro Obregón	26.4	66.9	5.5	1.2
Gustavo A. Madero	25.9	66.7	6.3	1.1
Iztacalco	25.2	66.6	6.7	1.5
Venustiano Carranza	24.9	66.2	7.5	1.4
Magdalena Contreras	27.5	65.6	5.0	1.9
Iztapalapa	29.6	65.4	3.9	1.0
Tlalnepantla	26.7	65.3	4.8	3.2
Xochimilco	29.0	65.1	4.2	1.7
Cuajimalpa	29.6	64.3	3.6	2.6
Naucalpan	28.3	64.2	4.3	3.1
Cuautitlán Izcalli	27.8	64.0	2.8	5.4
Nezahualcóyotl	29.0	64.0	4.4	2.6
Tláhuac	31.6	63.6	3.4	1.4
Atizapán de Zaragoza	29.2	63.6	2.9	4.3
Huixquilucan	29.6	62.2	3.3	5.0
Ecatepec	30.4	62.1	2.9	4.6
Milpa Alta	32.7	61.9	4.2	1.2
Tizayuca	34.3	61.5	3.4	0.8
Coacalco	27.3	61.5	2.9	8.3
Texcoco	29.9	61.2	3.9	4.9
Cocotitlán	30.8	60.7	5.0	3.5
Jaltenco	30.3	60.6	2.8	6.3
Chicoloapan	32.5	60.6	3.0	4.0
Nicolás Romero	32.2	60.3	3.1	4.4
Papalotla	31.5	60.2	4.0	4.3
Atenco	32.3	60.0	3.9	3.8
Melchor Ocampo	33.3	59.9	3.8	3.0
Acolman	31.2	59.9	4.4	4.5
La Paz	33.2	59.9	2.6	4.3
Tecámac	31.4	59.8	3.3	5.4

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Tultitlán	30.5	59.8	2.3	7.3	San Martín de las Pirámides	32.5	57.0	5.0	5.5
Chiautla	32.3	59.8	4.4	3.6	Hueypoxtla	34.4	56.8	5.2	3.6
Tlalmanalco	30.3	59.7	4.8	5.3	Otumba	33.4	56.2	4.9	5.5
Huehuetoca	33.6	59.5	2.8	4.2	Temamatla	34.0	55.9	3.3	6.8
Amecameca	31.6	59.4	4.9	4.1	Tepetlixpa	31.7	55.8	5.7	6.7
Tepotzotlán	31.9	59.4	3.5	5.2	Jilotzingo	31.8	55.8	4.3	8.0
Tezoyuca	32.0	59.4	4.2	4.4	Ozumba	34.3	55.8	4.8	5.1
Cuautitlán	28.9	59.1	3.1	8.8	Nextlalpan	35.6	55.8	3.2	5.5
Zumpango	33.1	59.0	4.0	4.0	Chalco	34.2	55.6	2.7	7.4
Teotihuacán	32.3	59.0	4.1	4.7	Isidro Fabela	32.9	55.5	4.2	7.4
Chiconcuac	31.2	58.9	4.4	5.5	Temascalapa	34.1	55.3	5.0	5.6
Teoloyucan	33.5	58.9	3.1	4.5	Ayapango	33.1	55.3	4.7	6.9
Valle de Chalco	35.6	58.9	2.0	3.6	Ixtapaluca	33.0	55.0	2.2	9.7
Apaxco	33.7	58.7	4.0	3.6	Axapusco	32.6	54.2	5.7	7.5
Tequixquiac	33.7	58.7	4.3	3.3	Atlautla	33.9	53.2	5.0	7.9
Tultepec	33.2	58.5	2.5	5.8	Ecatzingo	39.6	51.2	4.9	4.3
Coyotepec	35.3	58.4	3.3	3.0	Villa del Carbón	37.8	50.1	4.6	7.4
Tenango del Aire	31.5	57.7	5.2	5.5	**ZMCM**	**28.5**	**63.8**	**4.5**	**3.1**
Chimalhuacán	36.5	57.5	1.9	4.1					
Juchitepec	34.1	57.4	4.6	3.9					
Nopaltepec	31.5	57.3	5.1	6.1					
Tepetlaoxtoc	32.3	57.3	4.8	5.6					

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.5. ZMCM: viajes potenciales domicilio-trabajo

Unidad político-administrativa de residencia	*Unidad político-administrativa de trabajo*															
	Azcapotzalco	*Coyoacán*	*Cuajimalpa*	*Gustavo A. Madero*	*Iztacalco*	*Iztapalapa*	*Magdalena Contreras*	*Álvaro Obregón*	*Tláhuac*	*Tlalpan*	*Xochimilco*	*Benito Juárez*	*Cuauhtémoc*	*Miguel Hidalgo*	*Venustiano Carranza*	*Atizapán*
Azcapotzalco	51.25	1.56	0.54	4.25	0.61	1.03	0.22	1.68	0.58	1.20	0.26	2.19	10.54	9.95	1.50	0.13
Coyoacán	0.99	47.85	0.55	1.19	1.28	4.91	0.80	5.31	0.63	6.59	1.52	7.84	10.12	3.97	1.98	0.01
Cuajimalpa	0.75	0.91	59.00	0.99	0.60	0.93	0.29	7.38	0.14	1.28	0.17	2.60	5.14	11.92	0.92	0.01
Gustavo A. Madero	4.45	1.94	0.32	54.33	0.71	1.58	0.21	1.39	0.69	1.03	0.28	2.65	11.69	4.14	4.45	0.12
Iztacalco	1.19	3.69	0.4 7	2.11	43.41	8.63	0.28	2.25	0.50	2.01	0.60	6.43	12.74	3.64	5.97	0.03
Iztapalapa	1.05	5.24	0.31	1.47	3.90	54.95	0.39	2.14	1.04	2.74	0.92	4.77	8.79	2.70	3.56	0.07
Magdalena Contreras	0.69	7.62	0.42	0.91	0.34	1.49	44.05	13.82	0.22	9.29	1.19	5.53	5.01	3.56	0.96	0.05
Álvaro Obregón	0.96	3.46	1.84	1.04	0.47	1.49	1.37	56.12	0.20	2.94	0.61	8.45	7.68	7.52	1.26	0.03
Tláhuac	0.81	7.01	0.23	1.22	2.11	14.61	0.52	1.97	44.87	3.62	3.11	3.99	6.02	2.28	2.27	0.00
Tlalpan	0.54	9.83	0.36	0.98	0.75	2.49	2.23	6.12	0.50	54.53	2.57	5.05	6.43	2.67	1.48	0.02
Xochimilco	0.60	8.70	0.20	0.70	0.83	4.40	0.80	2.10	2.06	11.11	53.80	3.11	4.69	1.66	1.26	0.03
Benito Juárez	1.29	4.99	0.72	1.49	1.62	2.40	0.61	4.95	0.26	2.98	0.66	49.07	14.93	7.10	2.13	0.05
Cuauhtémoc	2.49	2.98	0.59	3.28	1.14	1.79	0.29	2.18	0.32	1.54	0.42	5.53	62.44	6.81	2.94	0.06
Miguel Hidalgo	2.97	1.79	1.14	1.42	0.42	1.07	0.31	3.30	0.28	1.29	0.25	3.53	10.86	61.76	1.24	0.10
Venustiano Carranza	1.50	2.37	0.35	4.37	2.85	3.83	0.19	1.83	0.25	1.26	0.45	3.89	17.86	3.87	49.02	0.05

C EL COLEGIO M DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Atizapán de Zaragoza	4.61	0.53	0.39	2.80	0.23	0.53	0.12	1.03	0.03	0.53	0.12	0.89	3.36	4.27	0.27	49.23
Coacalco	3.93	1.28	0.25	5.56	0.52	0.75	0.09	1.60	0.11	0.70	0.20	2.00	7.48	5.13	0.63	0.27
Chalco	0.61	2.19	0.12	0.89	1.86	7.97	0.19	0.88	0.79	1.20	1.55	0.84	5.57	1.26	1.54	0.00
Chimalhuacán	0.89	1.43	0.18	2.08	2.55	9.83	0.12	1.21	0.20	0.67	0.41	2.13	6.97	2.24	2.74	0.05
Ecatepec	2.82	1.18	0.20	10.35	0.72	1.53	0.11	0.92	0.09	0.76	0.28	2.16	7.89	2.80	1.67	0.09
Huixquilucan	1.92	0.77	7.34	0.88	0.31	0.50	0.05	3.28	0.02	0.46	0.20	1.58	4.05	10.66	0.33	0.17
Ixtapaluca	1.26	1.84	0.29	2.03	2.89	7.96	0.13	1.61	0.24	1.53	0.39	2.79	6.76	2.83	1.94	0.06
Naucalpan	3.19	0.67	0.60	1.04	0.24	0.68	0.14	1.41	0.05	0.87	0.22	1.40	4.68	10.34	0.35	0.26
Nezahualcóyotl	1.95	2.12	0.22	5.83	3.40	7.13	0.26	1.39	0.08	1.24	0.62	2.43	9.19	2.85	2.76	0.07
La Paz	1.22	1.76	0.41	1.70	3.18	12.35	0.23	1.20	0.41	1.39	0.38	2.15	5.54	2.17	2.06	0.07
Texcoco	0.46	0.56	0.05	1.21	0.79	1.93	0.00	0.56	0.06	0.54	0.40	0.93	2.33	1.01	0.38	0.15
Tlalnepantla de Baz	6.86	1.14	0.27	8.85	0.39	0.94	0.10	1.20	0.04	0.69	0.21	1.42	6.79	5.26	0.46	0.44
Tultitlán	3.96	0.90	0.15	3.62	0.26	0.68	0.11	0.46	0.10	0.74	0.25	0.55	4.33	3.13	0.39	0.20
Cuautitlán Izcalli	3.57	0.67	0.20	3.55	0.39	0.56	0.15	0.65	0.04	0.82	0.17	0.92	3.47	3.62	0.36	0.23
Valle de Chalco Solidaridad	0.76	2.58	0.13	2.10	3.64	15.31	0.13	1.81	2.22	1.75	1.17	2.48	6.37	1.73	4.00	0.03
Promedio	**3.45**	**4.41**	**0.98**	**6.82**	**2.43**	**8.32**	**0.93**	**4.24**	**1.10**	**3.67**	**1.70**	**4.24**	**9.38**	**5.35**	**3.23**	**1.35**

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados de la muestra censal.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

los municipios más industrializados (sobre todo en los más cercanos al centro del Distrito Federal) que en el resto de la ZMCM.

En resumen, la consolidación de cada metrópoli, en cuanto al tipo de actividades económicas, las etapas de metropolización que han transcurrido y los niveles de escolaridad de sus habitantes, entre otros aspectos, están altamente interrelacionados con la composición familiar y la estructura por edades. Cabe esperar, entonces, que los viajes al trabajo de una población cuya estructura por edades está marcadamente sesgada hacia el grupo en edad de trabajar (15 a 65 años) sea proporcionalmente mayor al de una población más joven o más vieja.

De las 75 unidades político-administrativas que oficialmente integran la ZMCM, se escogieron 34 que concentran 95.4% de los viajes potenciales por motivo de trabajo efectuados en la ZMCM (cuadro 10.5). Por otra parte, con la información del mismo cuadro es prácticamente imposible descubrir alguna recurrencia o regularidad que pueda ser útil en la construcción de patrones de comportamiento. Tan solo se puede decir que la mitad de las unidades (17) mantienen dentro de sus fronteras a poco más de 50% de los trabajadores (entre 50 y 60%), pero en algunos casos sus características económicas, espaciales o demográficas poco tienen en común. Se podría afirmar que las delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Venustiano Carranza, y los municipios de Tlalnepantla, Ecatepec y Cuautitlán Izcalli comparten atributos económicos y espaciales (sobre todo el de contigüidad), mientras que las delegaciones Cuajimalpa, Milpa Alta, Tlalpan, Álvaro Obregón y Xochimilco, junto con los municipios de Huixquilucan, Tecámac, Ixtapaluca, Cuautitlán y Chalco, algunos localizados al sur y el este (como las delegaciones), y el resto de los municipios mencionados están dispersos en todas las orientaciones de la ZMCM.

Luego está el grupo de unidades de las cuales más de 50% de sus trabajadores tiene que emigrar cotidianamente. De nuevo, hay una mezcla poco clara de unidades: hay municipios, ubicados al oriente de la ZMCM, que anteriormente eran calificados como "ciudades dormitorio" y que en alguna medida lo siguen siendo (Chimalhuacán, Nezahualcóyotl, La Paz, Valle de Chalco Solidaridad), pero también hay delegaciones importantes como Benito Juárez y Venustiano Carranza y municipios como Atizapán de Zaragoza, unidades que, a diferencia de los municipios mencionados en primer lugar, cuentan con las más diversas actividades que permiten la entrada de trabajadores procedentes de otros lugares de la ZMCM. Luego están las unidades que mantienen en su propio territorio grandes contin-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

gentes de trabajadores por su ya histórico papel de reunir las más variadas y numerosas fuentes de empleo: las delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo y el municipio de Naucalpan; finalmente, aquéllas cuyos trabajadores, en su mayoría (60% o más), tienen que salir del municipio.

Viajes cruzados

Ahora se cambia el punto de observación, es decir, el análisis se centra en la delegación o municipio de trabajo con el propósito de saber desde dónde viaja el personal ocupado. Esta forma de organizar la información aporta mayor sentido a los flujos potenciales de trabajadores; incluso ofrece una radiografía parcial de la estructura urbana de la ZMCM.

En líneas anteriores se mencionó que el Distrito Federal atrae un volumen importante de viajes al trabajo (60.7% del total), pero dentro de su demarcación existen delegaciones que sobresalen por su centralidad, la cual se refleja en los flujos de trabajadores que proceden del resto de la ZMCM. Así, el cuadro 10.6 muestra claramente que entre mayor sea la participación de la delegación en el total de viajes recibidos mayor es la cantidad de unidades político-administrativas que envían trabajadores; por ejemplo, en la delegación Cuauhtémoc, que recibe 9.4% del total de flujos hogar-trabajo, los trabajadores provienen de todos los municipios y delegaciones, excepto del municipio de Apaxco, que se encuentra ubicado en el punto norte más extremo de la ZMCM. Al contrario de Cuauhtémoc, la delegación Milpa Alta, que tiene una participación de apenas 0.4%, recibe trabajadores cotidianos de 38 unidades político-administrativas, una situación semejante a la del municipio de Zumpango (con una participación de 0.4% respecto del total de viajes recibidos y al que llegan trabajadores de 46 municipios y delegaciones), localizado al norte de la ZMCM; pero la diferencia entre éstos es que Milpa Alta está más vinculada a la ZMCM y, más específicamente, al Distrito Federal, pues los puestos de trabajo que ofrece son cubiertos por una proporción importante de trabajadores (36%) que proviene del resto de las delegaciones y municipios, mientras que el municipio de Zumpango recibe la mitad de esa proporción (17%), principalmente de municipios vecinos. Esto da indicios de que en cada caso la mayor o menor integración de una unidad político-administrativa a la ZMCM merece ser analizada usando otras variables.

Con el propósito de ir trabajando en esa dirección se elaboró el cuadro 10.7, seleccionando sólo los municipios que contribuyen escasamente a la gene-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.6. ZMCM: diversidad de orígenes de los viajes según delegación de trabajo

Delegación de trabajo	*Municipios o delegaciones que envían trabajadores*	*Participación de la delegación en los viajes totales (%)*
Cuauhtémoc	74	9.4
Miguel Hidalgo	72	5.4
Azcapotzalco	72	3.5
Iztapalapa	72	8.3
Venustiano Carranza	70	3.2
Gustavo A. Madero	70	6.8
Benito Juárez	69	4.2
Coyoacán	68	4.4
Álvaro Obregón	67	4.2
Tlalpan	63	3.7
Iztacalco	61	2.4
Cuajimalpa	55	1.0
Xochimilco	55	1.7
Tláhuac	49	1.1
Magdalena Contreras	43	0.9
Milpa Alta	38	0.4
Coef. de correlación	*0.806669096*	

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados de la muestra censal.

ración de viajes y cuyos puestos de trabajo los ocupan en parte los trabajadores residentes en una proporción que va de 50 a 80%, cifra que al sumarse a la que corresponde a los trabajadores que provienen de los municipios circunvecinos puede alcanzar hasta 97% de los empleos disponibles (el resto de los trabajadores viaja desde otros municipios y del Distrito Federal). Se aprecia, en primera instancia, que el número de municipios que aportan más trabajadores en cada uno de los ocho municipios del cuadro oscila entre tres y seis;[2] esto es más que un indicio de la escasa interacción que mantienen con el resto de la ZMCM.

Es de esperar que entre mayor sea la proporción de empleos ocupados por los propios trabajadores de cada municipio, menor interrelación guardarán con el resto de la ZMCM. Así que conviene examinar aquellos municipios

[2] Hay más municipios que interaccionan con los que aparecen en el cuadro 10.7, pero se eliminaron en virtud de que su aportación al total del personal ocupado en cada caso es inferior a 1.5 por ciento.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.7. ZMCM: viajes potenciales domicilio-trabajo

Unidad político administrativa de residencia	*Unidad político-administrativa de trabajo*							
	Chiconcuac	*Papalotla*	*Tepotzotlán*	*Tizayuca*	*Acolman*	*Tezoyuca*	*Temamatla*	*Teotihuacán*
Tizayuca				66.07				
Acolman					76.67	7.67		5.74
Atenco	10.00				1.58	5.13		
Cocotitlán							2.94	
Coyotepec			6.31					
Cuautitlán			2.83					
Chalco							6.96	
Chiautla	10.24	2.68				2.98		
Chiconcuac	51.28							
Ecatepec				2.38	4.37			1.42
Hueypoxtla				6.81				
Ixtapaluca							2.20	
Naucalpan			1.22					
Nezahualcóyotl								
Otumba								
Papalotla		58.06						
San Martín de las Pirámides								3.25
Tecámac				6.10				
Temamatla							77.19	
Tecamascalpa				7.73				
Tenango del Aire							3.05	
Teoloyucan			5.41					
Teotihuacán					4.78			77.71
Tepetlaoxtoc	3.58	23.64						
Tepotzotlán			60.24					
Texcoco	16.12	12.55				1.80		
Tezoyuca	1.96				2.63	77.14		
Tultitlán			2.44					
Villa del Carbón								
Zumpango			10.26	6.32				
Cuautitlán Izcalli								
Subtotal	93.19	96.92	88.72	95.39	90.03	94.72	92.34	88.12
Resto de municipios	5.45	3.08	8.93	3.42	7.25	4.72	6.15	7.83
Distrito Federal	1.36	0.00	2.35	1.19	2.72	0.55	1.51	1.88
Total	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados de la muestra censal.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cuya población trabajadora residente en éstos significa un porcentaje mayor a 80% y menor a 90% del universo de trabajadores. En efecto, los municipios cuyos residentes cubren 90% de los empleos interactúan menos con otros municipios; de la misma forma, disminuye la proporción de trabajadores que se trasladan desde el Distrito Federal y desde municipios mexiquenses de gran tamaño e importancia económica. Como ya se ha dicho, cabría reconsiderar la pertenencia de algunos de estos municipios a la ZMCM, por lo menos los que se ubican en las últimas cuatro columnas del cuadro analizado.

Pero si hay duda de que algunos de los municipios del cuadro 10.7 formen parte de la ZMCM, están aquellos que con su sola población residente se cubre más de 90% de los empleos disponibles, siendo el caso más extremo el de Villa del Carbón, en donde dicho porcentaje llega a 98.4. Esto indica que, hasta la fecha, no tienen la suficiente actividad económica que permita atraer trabajadores de otros lugares. En términos de transporte, sería más conveniente tratar de resolver las necesidades de traslado de la población trabajadora residente.[3]

El cuadro 10.8 nos brinda una mejor perspectiva, pues además de que aparecen los flujos totales expresados en términos absolutos, también podemos ver cómo hay unidades político-administrativas que no sólo expulsan sino que reciben un volumen considerable de trabajadores. Dado el volumen de información que contiene el cuadro, sólo se examinan los casos sobresalientes en algún sentido, ya sea como expulsores de trabajadores o como poseedores de un excedente de empleos.

Del cuadro llama la atención la última columna: 1] las delegaciones del Distrito Federal se encuentran entre las 24 unidades político-administrativas con el índice más alto de movilidad relativa en la ZMCM; 2] las 17 unidades con el índice más elevado tienen un saldo migratorio positivo, es decir, es mayor la movilidad cuando la unidad recibe más trabajadores que los que salen.[4] Cabe hacer notar que en este grupo se encuentran los municipios siguientes: los grandes, como Tlalnepantla y Naucalpan, donde se asienta una actividad

[3] Se ha obviado la necesidad de trasladarse por otros motivos (educación, recreación, etc.), en cuyo caso habría que realizar otros estudios sobre la disponibilidad de cada municipio en cuanto al equipamiento colectivo necesario (escuelas, hospitales, centros recreativos, etc.).

[4] Solamente hay dos excepciones: Texcoco y Otumba. A reserva de estudiarlo con mayor detalle, Texcoco recibe un número considerable de trabajadores debido a que en este municipio se encuentra la Universidad Autónoma Chapingo, mientras que Otumba es uno de los más pequeños municipios mexiquenses y cualquier actividad económica de cierta importancia puede alterar la movilidad.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

industrial relativamente importante; Cuautitlán y Tepotzotlán, municipios vecinos con cierto desarrollo industrial que ha generado más empleos de los que requiere su población; Chiconcuac, con una larga tradición en la fabricación de suéteres de lana y otros productos textiles, y Tizayuca, municipio colindante del estado de Hidalgo, en donde se localiza un parque industrial que le permite ofrecer más puestos de trabajo que los necesarios para dar empleo a sus propios trabajadores. Cabe agregar que todos estos municipios se encuentran bien comunicados por la infraestructura vial.

El segundo lugar en cuanto al volumen de viajes potenciales al trabajo lo ocupa la delegación Cuauhtémoc, pero, al contrario de Iztapalapa, ésta recibe un enorme flujo de trabajadores. En la Cuauhtémoc residen 227 500 trabajadores y dispone de 671 364 puestos de trabajo, es decir, tiene 443 864 empleos excedentes (dos veces su población trabajadora), lo que la convierte en el mayor centro de trabajo del país. Es pertinente destacar que hay otras nueve unidades político-administrativas de la ZMCM en las que la oferta de empleos oscila entre 300 000 y 600 000, pero la diferencia estriba en que algunas de ellas expulsan grandes cantidades de trabajadores diariamente.

El siguiente paso para encontrar algunas señales de la formación de subcentros es distinguir las delegaciones y municipios que muestran cierta autonomía, la cual se mide por la proporción del personal que permanece trabajando en su propia demarcación y por el hecho de que no más de 15% del personal que sale a trabajar hacia otros lugares se concentre en un solo destino. Sin embargo, esta manera de discriminar no parece contribuir a la distinción que se pretende hacer. Por ejemplo, no hay razón para contabilizar de manera independiente las cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal, pues constituyen en cierta medida un solo mercado laboral, y esto mismo podría aplicarse a las delegaciones Coyoacán, Álvaro Obregón y Tlalpan, en el sur del Distrito Federal. Pero, para estar seguros de una agrupación como la que se sugiere se necesita más información a una escala más fina, es decir, a nivel de áreas geoestadísticas básicas (AGEB). De este modo se podría proceder, si resulta pertinente, a la agregación de AGEB sin tener que respetar las fronteras delegacionales.

Por otra parte, si se insiste en adoptar los criterios señalados, se encontraría que, por ejemplo, 10 pequeños municipios podrían ser subcentros de trabajo, cuando esa posibilidad no podría considerarse ni en un futuro lejano. Sin duda, esto obliga a ensayar otras técnicas de análisis y definir nuevos criterios; por ejemplo, un subcentro debe caracterizarse principalmente por la atracción de trabajadores desde el mayor número de orígenes (ya sea desde unidades político-administrativas o desde grupos de AGEB), el grado de perma-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.8. ZMCM: movilidad total por municipio de residencia

Unidad político-administrativa	*Residentes ocupados (1)*	*Puestos de trabajo (2)*	*Diferencia absoluta (3)*	*Diferencia relativa (%) (4)*	*Ocupados en su municipio (5)*	*Trabajadores que emigran (6)*	*Trabajadores que inmigran (7)*	*Migración neta (8)*	*Movilidad total (9)*	*Movilidad/ residentes (10)*
Cuauhtémoc	227 500	671 364	443 864	195.11	143 860	83 639	527 503	443 864	755 003	3.32
Miguel Hidalgo	153 591	382 771	229 180	149.22	96 266	57 325	286 505	229 180	440 096	2.87
Benito Juárez	170 906	303 146	132 240	77.38	85 107	85 800	218 039	132 240	388 945	2.28
Cuautitlán	29 236	47 839	18 603	63.63	16 644	12 592	31 195	18 603	60 431	2.07
Azcapotzalco	179 278	246 856	67 578	37.69	93 384	85 894	153 472	67 578	332 750	1.86
Chiconcuac	6 465	10 589	4 124	63.79	5 430	1 035	5 159	4 124	11 623	1.80
Venustiano Carranza	188 166	231 281	43 115	22.91	93 459	94 708	137 822	43 115	325 988	1.73
Coyoacán	271 838	315 780	43 942	16.16	132 359	139 479	183 421	43 942	455 258	1.67
Tlalnepantla de Baz	270 536	325 773	55 238	20.42	144 231	126 304	181 542	55 238	452 078	1.67
Iztacalco	171 461	173 609	2 148	1.25	75 414	96 047	98 195	2 148	269 656	1.57
Cuajimalpa	61 249	70 158	8 910	14.55	36 838	24 411	33 321	8 910	94 569	1.54
Tlalpan	239 283	262 295	23 012	9.62	132 300	106 983	129 995	23 012	369 277	1.54
Álvaro Obregón	283 343	303 213	19 870	7.01	161 071	122 272	142 142	19 870	425 485	1.50
Gustavo A. Madero	485 504	487 753	2 248	0.46	267 468	218 036	220 284	2 248	705 788	1.45
Tizayuca	15 870	19 983	4 113	25.92	13 203	2 667	6 780	4 113	22 650	1.43
Naucalpan	326 145	352 887	26 743	8.20	218 034	108 111	134 853	26 743	460 998	1.41
Tepotzotlán	20 686	20 758	72	0.35	12 504	8 182	8 254	72	28 940	1.40

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Papalotla	1 210	1 122	−88	−7.25	651	558	471	−88	1 680	1.39
Xochimilco	140 929	121 771	−19 158	−13.59	76 620	64 308	45 150	−19 158	186 079	1.32
Milpa Alta	35 597	30 986	−4 611	−12.95	19 783	15 814	11 203	−4 611	46 800	1.31
Iztapalapa	689 454	595 514	−93 940	−13.63	384 341	305 113	211 173	−93 940	900 627	1.31
Magdalena Contreras	90 869	66 729	−24 140	−26.57	41 183	49 686	25 546	−24 140	116 414	1.28
Chalco	73 266	63 555	−9 710	−13.25	44 137	29 128	19 418	−9 710	92 683	1.27
Tláhuac	110 104	78 980	−31 124	−28.27	49 913	60 191	29 067	−31 124	139 170	1.26
Texcoco	68 881	70 688	1 807	2.62	53 899	14 983	16 789	1 807	85 671	1.24
Cuautitlán Izcalli	165 316	131 470	−33 846	−20.47	94 582	70 734	36 888	−33 846	202 203	1.22
La Paz	76 493	53 027	−23 465	−30.68	37 388	39 105	15 639	−23 465	92 132	1.20
Teotihuacán	15 274	13 450	−1 824	−11.94	10 452	4 821	2 998	−1 824	18 271	1.20
Huehuetoca	10 729	10 083	−647	−6.03	8 077	2 653	2 006	−647	12 735	1.19
Acolman	20 594	15 843	−4 751	−23.07	12 147	8 447	3 696	−4 751	24 290	1.18
Ozumba	8 031	7 702	−329	−4.10	6 296	1 735	1 406	−329	9 437	1.18
Tultitlán	155 389	103 289	−52 100	−33.53	76 323	79 066	26 966	−52 100	182 356	1.17
Amecameca	15 222	13 653	−1 569	−10.31	11 172	4 050	2 481	−1 569	17 703	1.16
Temamatla	3 181	2 135	−1 047	−32.90	1 648	1 534	487	−1 047	3 668	1.15
Coacalco	94 704	51 315	−43 389	−45.82	37 115	57 589	14 200	−43 389	108 904	1.15
Zumpango	33 959	28 718	−5 241	−15.43	23 825	10 134	4 893	−5 241	38 852	1.14
Otumba	9 248	9 428	179	1.94	8 138	1 111	1 290	179	10 539	1.14
Ecatepec	583 562	415 890	−167 672	−28.73	339 183	244 379	76 707	−167 672	660 269	1.13
Tezoyuca	6 270	3 576	−2 694	−42.97	2 758	3 511	817	−2 694	7 087	1.13
Nezahualcóyotl	470 464	284 557	−185 906	−39.52	223 540	246 924	61 018	−185 906	531 481	1.13
Huixquilucan	71 913	49 537	−22 377	−31.12	41 512	30 401	8 025	−22 377	79 938	1.11
Tecámac	58 859	42 852	−16 007	−27.20	36 424	22 434	6 427	−16 007	65 286	1.11

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.8. ZMCM: movilidad total por municipio de residencia (*concluye*)

Unidad político-administrativa	*Residentes ocupados (1)*	*Puestos de trabajo (2)*	*Diferencia absoluta (3)*	*Diferencia relativa (%) (4)*	*Ocupados en su municipio (5)*	*Trabajadores que emigran (6)*	*Trabajadores que inmigran (7)*	*Migración neta (8)*	*Movilidad total (9)*	*Movilidad/ residentes (10)*
Teoloyucan	22 241	13 777	−8 465	−38.06	11 370	10 871	2 406	−8 465	24 648	1.11
Ayapango	2 072	1 597	−475	−22.94	1 378	694	218	−475	2 290	1.11
Atlautla	8 173	6 514	−1 660	−20.31	5 662	2 511	851	−1 660	9 025	1.10
Ixtapaluca	96 983	61 276	−35 707	−36.82	51 602	45 381	9 674	−35 707	106 657	1.10
Coyotepec	10 228	5 567	−4 662	−45.58	4 572	5 656	995	−4 662	11 223	1.10
Tultepec	32 719	16 083	−16 635	−50.84	12 913	19 806	3 170	−16 635	35 889	1.10
Chiautla	7 985	5 052	−2 933	−36.73	4 283	3 702	769	−2 933	8 755	1.10
San Martín de las Pirámides	6 769	5 645	−1 123	−16.59	4 994	1 775	652	−1 123	7 420	1.10
Tlalmanalco	14 296	9 335	−4 960	−34.70	7 973	6 323	1 362	−4 960	15 658	1.10
Apaxco	7 088	6 718	−370	−5.22	6 057	1 031	661	−370	7 749	1.09
Axapusco	5 229	4 231	−998	−19.08	3 758	1 471	474	−998	5 703	1.09
Tepetlixpa	4 481	3 866	−615	−13.72	3 479	1 002	387	−615	4 869	1.09
Melchor Ocampo	12 957	7 666	−5 292	−40.84	6 625	6 332	1 041	−5 292	13 998	1.08
Nopaltepec	2 459	2 160	−299	−12.16	1 966	493	194	−299	2 653	1.08
Chicoloapan	27 841	17 038	−10 802	−38.80	14 877	12 964	2 161	−10 802	30 002	1.08
Nextlalpan	6 939	5 138	−1 802	−25.96	4 615	2 324	522	−1 802	7 461	1.08
Atenco	12 010	7 692	−4 319	−35.96	6 805	5 206	887	−4 319	12 897	1.07
Atizapán de Zaragoza	169 254	96 423	−72 830	−43.03	84 670	84 584	11 753	−72 830	181 007	1.07

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Jaltenco	12 154	6029	−6125	−50.40	5265	6890	765	−6125	12919	1.06
Juchitepec	6372	5826	−546	−8.58	5476	896	350	−546	6722	1.05
Cocotitlán	3574	1668	−1906	−53.33	1472	2102	196	−1906	3770	1.05
Tenango del Aire	2843	1952	−892	−31.36	1800	1044	152	−892	2995	1.05
Ecatzingo	2216	1836	−380	−17.15	1718	498	118	−380	2334	1.05
Tecamachalco	8533	5173	−3360	−39.38	4734	3799	439	−3360	8972	1.05
Tepetlaoxtoc	7792	4905	−2887	−37.05	4517	3275	388	−2887	8180	1.05
Chimalhuacán	166833	85897	−80936	−48.51	78008	88825	7889	−80936	174722	1.05
Nicolás Romero	85086	47078	−38008	−44.67	43710	41376	3368	−38008	88455	1.04
Hueypoxtla	9022	5505	−3517	−38.98	5152	3870	353	−3517	9375	1.04
Valle de Chalco Solidaridad	109980	48241	−61739	−56.14	45487	64492	2754	−61739	112733	1.03
Tequixquiac	9626	7500	−2126	−22.09	7262	2364	238	−2126	9863	1.02
Jilotzingo	5366	2600	−2766	−51.55	2508	2858	91	−2766	5457	1.02
Isidro Fabela	2639	1859	−780	−29.56	1814	825	45	−780	2684	1.02
Villa del Carbón	11 180	9743	−1437	−12.85	9583	1597	160	−1437	11340	1.01
Suma	**7003513**	**7003513**	**0**	**0.00**	**3824785**	**3178728**	**3178728**	**0**	**10182241**	**1.45**

Notas: (3) = (2) − (1); (6) = (1) − (5); (7) = (2) − (5); (9) = (5) + (6) + (7); (10) = (9) / (1).
Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados de la muestra censal.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nencia de los trabajadores en la unidad de análisis donde residen y la menor dispersión de sus trabajadores residentes (medida como proporción respecto de sus trabajadores residentes y por el número de destinos). También sería necesario considerar que los flujos potenciales del personal ocupado pueden tener varias intensidades y distintos destinos, según el tipo de ocupación.

ZONA METROPOLITANA DE MONTERREY

La Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) está integrada por 11 municipios (véase mapa A-10.2 en el Anexo) en los cuales habita, aproximadamente, 86% de la población del estado de Nuevo León. Por sí sola, esta cifra muestra la elevada concentración espacial de la población; podría decirse que el subsistema de ciudades de esta entidad manifiesta una macrocefalia muy marcada.

Concentración espacial del empleo metropolitano

Las actividades económicas están aún más concentradas que la población, si se observa la proporción de empleos que absorbe cada una de ellas (cuadro 10.9), algunas de las cuales prácticamente sólo se encuentran en la ZMM.

Por otra parte, es notorio que Monterrey representa el mayor centro de empleo de la ZMM: poco más de 47% de los trabajadores laboran en este municipio; además, varias actividades económicas ubicadas en Monterrey absorben la mayor parte del empleo de la ZMM. Cabe señalar que cuatro sectores tienen tasas inferiores a 50 por ciento.

En orden de importancia le siguen: San Nicolás de los Garza, Guadalupe, Apodaca, San Pedro Garza García y Santa Catarina. Otro dato que revela el peso de Monterrey es que ningún otro municipio lo supera en cuanto a la participación en el personal ocupado en cada una de las actividades económicas, con la excepción de San Pedro, en la actividad "dirección de corporativos y empresas"; esto denota un alto nivel de especialización, aunque en términos absolutos el personal dedicado a esta actividad es relativamente pequeño.

La ZMM es eminentemente manufacturera, pues es la actividad que más emplea personal (31.5%), seguida por el comercio al por menor (18.4%). Pero su distribución espacial difiere claramente: las manufacturas están menos concentradas que el comercio al por menor, ya que en las primeras Monterrey sólo emplea 29% de los trabajadores y, en el segundo, 49 por ciento.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.9. ZMM: personal ocupado por sector de actividad y ámbito geográfico

Sector de actividad	*ZMM*	*Nuevo León*	*Participación de la ZMM*
Electricidad agua y gas	11 094	11 249	98.6
Construcción	48 465	50 005	96.9
Manufacturas	293 811	324 856	90.4
Comercio al por mayor	69 222	73 162	94.6
Comercio al por menor	171 271	188 900	90.7
Transportes, correos y almacenamiento	38 117	42 142	90.4
Información en medios masivos	13 502	13 635	99.0
Servicios financieros y de seguros	25 556	25 806	99.0
Servicios inmobiliarios y alquiler de bienes muebles e intangibles	11 262	11 923	94.5
Servicios profesionales, científicos y técnicos	32 072	32 862	97.6
Dirección de corporativos y empresas	4 826	4 826	100.0
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos	71 187	73 391	97.0
Servicios educativos	27 104	28 095	96.5
Servicios de salud y de asistencia social	19 330	20 480	94.4
Servicios de espectáculos culturales y deportivos, y otros servicios	9 315	9 866	94.4
Servicios de alojamiento temporal, preparación de alimentos y bebidas	44 848	47 936	93.6
Otros servicios, excepto actividades del gobierno	42 129	46 013	91.6
Suma	**933 111**	**1 005 147**	**92.8**

Fuente: INEGI, Censos Económicos, 2004.

Generación y atracción de viajes al trabajo

En varios de sus municipios se ha asentado una fuerte actividad industrial.[5] Por tanto, es de esperar que estos municipios conformen nodos de atracción de viajes por motivo de trabajo.

[5] El Consejo Nacional de Población (Conapo) consideraba que en el año 2000 la ZMM estaba integrada por 11 municipios. Más tarde, al incluir el conteo de población de 2005, agregó un municipio más (Cadereyta Jiménez). Por esto, al analizar la muestra censal de 2000, en esta sección del documento se hará referencia a 11 municipios.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Una característica general de los viajes al trabajo es su intensidad. Los municipios centrales (Monterrey, Guadalupe, San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza) registran el mayor índice de viajes/población (cuadro 10.10). Esto se debe principalmente a que la mayor concentración de los empleos continúa en esos municipios, no obstante que la ZMM se ha expandido a lo largo del tiempo, desconcentrando población y actividad económica hacia los municipios periféricos.

La mayor intensidad de viajes al trabajo en las delegaciones del núcleo de la ZMCM también está asociada a la composición de la población por grupos de edad (cuadro 10.11). En 2005, los municipios centrales acusan una mayor proporción de la población con edad entre 15 y 64 años en relación con el resto de los municipios. Dado que a ese grupo de población corresponde el grueso de la población económicamente activa, no es de extrañar que la razón de viajes/población también sea mayor (cuadro 10.10).

Resulta claro, entonces, que los municipios demográficamente más grandes y con mayor proporción de personas en edad de trabajar necesariamente generan más viajes al trabajo. Sin embargo, también hace falta conocer el destino de esos viajes, pues así no sólo podremos obtener un panorama de la movilidad entre municipios, sino también confirmar la importancia de algunos como centros de atracción de viajes.

Cuadro 10.10. ZMM: relación entre viajes y población

Municipio	*Población*	*Viajes*	*Viajes/ población*
Apodaca	283 497	108 399	38.2
García	28 974	9 450	32.6
San Pedro Garza García	125 978	53 389	42.4
General Escobedo	233 457	86 277	37.0
Guadalupe	670 162	263 870	39.4
Juárez	66 497	22 389	33.7
Monterrey	1 110 997	453 858	40.9
Salinas Victoria	19 024	6 769	35.6
San Nicolás de los Garza	496 878	198 087	39.9
Santa Catarina	227 026	87 808	38.7
Santiago	36 812	13 954	37.9
ZMM	**3 299 302**	**1 304 250**	**39.5**

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados de la muestra censal.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.11. ZMM: población por grupos de edad, según municipio

	Total		*0-14 años*		*15-64 años*		*65 y más años*		*No especificado*	
Municipio	*Absoluto*	*Relativo*	*Absoluto*	*Relativo*	*Absoluto*	*Relativo*	*Absoluto*	*Relativo*	*Absoluto*	*Relativo*
Entidad	4 199 292	100.0	1 181 971	28.1	2 708 899	64.5	226 341	5.4	82 081	2.0
Apodaca	418 784	100.0	143 939	34.4	260 540	62.2	8 178	2.0	6 127	1.5
García	51 658	100.0	18 853	36.5	30 345	58.7	1 477	2.9	983	1.9
San Pedro Garza García	122 009	100.0	24 908	20.4	85 035	69.7	8 185	6.7	3 881	3.2
Gral. Escobedo	299 364	100.0	101 068	33.8	187 053	62.5	6 803	2.3	4 440	1.5
Guadalupe	691 931	100.0	187 328	27.1	456 810	66.0	35 182	5.1	12 611	1.8
Juárez	144 380	100.0	51 327	35.5	83 464	57.8	2 665	1.8	6 924	4.8
Monterrey	1 133 814	100.0	284 590	25.1	737 378	65.0	79 624	7.0	32 222	2.8
Salinas Victoria	27 848	100.0	9 398	33.7	16 573	59.5	1 208	4.3	669	2.4
San Nicolás de los Garza	476 761	100.0	113 916	23.9	331 814	69.6	26 639	5.6	4 392	0.9
Santa Catarina	259 896	100.0	78 463	30.2	167 911	64.6	8 979	3.5	4 543	1.7
Santiago	37 886	100.0	9 859	26.0	23 830	62.9	2 939	7.8	1 258	3.3
ZMM	**3 664 331**	**100.0**	**1 023 649**	**27.9**	**2 380 753**	**65.0**	**181 879**	**5.0**	**78 050**	**2.13**

Fuente: INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Los municipios de la ZMM se pueden agrupar de la siguiente manera:

1] Los municipios de Juárez, General Escobedo y Apodaca, en los que más de 50% de los trabajadores residentes se traslada a otros lugares. Estos municipios ya tienen varios decenios de formar parte de la ZMM y en ellos se han localizado actividades económicas importantes, sobre todo en Apodaca, donde existen varios parques industriales muy cerca del aeropuerto internacional "Mariano Escobedo", lo que se refleja en la proporción relativamente alta de personas ocupadas en las manufacturas [cuadro 10.12]. Sin embargo, se han construido grandes zonas habitacionales para sectores de ingresos medios (en Escobedo y Juárez) y bajos (en Apodaca).

2] El municipio de Monterrey contiene la mayor proporción de la población total (34%) y constituye el mayor mercado laboral de la ZMM; de ahí que la mayor parte de la población residente en Monterrey trabaje en este mismo municipio. Pero, además atrae trabajadores de cada municipio de la ZMM en una proporción significativa.

3] San Nicolás, Guadalupe, San Pedro Garza García y Santa Catarina guardan una gran semejanza. Los primeros dos parecen mostrar un cierto equilibrio en los flujos de salida y entrada de trabajadores; por un lado, a San Nicolás se dirigen contingentes procedentes de Apodaca y General Escobedo (15.6 y 15.1% del personal ocupado de esos municipios, respectivamente), municipios colindantes con San Nicolás, pero también en San Nicolás existe un gran número de fraccionamientos y colonias residenciales en donde se generan viajes a los centros de trabajo ubicados en otros municipios (Monterrey, Guadalupe y Apodaca). Guadalupe guarda una situación similar a San Nicolás; por un lado, sale 45% de la fuerza de trabajo, mientras que también es un destino preferente de la población trabajadora de Juárez, municipio inmediato (ubicado al este de Guadalupe). San Pedro, en cambio, parece estar más cerca del comportamiento de Monterrey que de San Nicolás y Guadalupe; en primer lugar, sale una proporción inferior de su fuerza de trabajo (40%) y atrae población de todos los demás municipios de la ZMM, pero principalmente de Santa Catarina (17.2%), su vecino del poniente. Santa Catarina, el cuarto municipio del grupo, se parece más a Guadalupe en cuanto a los trabajadores que salen (47% de sus trabajadores residentes cuyos destinos principales son San Pedro y Monterrey) y llega casi 18% de los trabajadores de García, el municipio más occidental de todos; podría afirmarse, entonces, que Santa Catarina amortigua el movimiento pendular entre García y el centro de la ZMM.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.12. ZMM: distribución porcentual del personal ocupado en las actividades económicas, según municipio

	Municipios												
Actividad económica	*Monterrey*	*San Nicolás de los Garza*	*Guadalupe*	*Santa Catarina*	*Apodaca*	*Gral. Escobedo*	*San Pedro Garza García*	*Juárez*	*Santiago*	*García*	*Salinas Victoria*	*Cadereyta*	*ZMM*
Electricidad agua y gas	98.7	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	100.0
Construcción	66.1	5.5	6.0	10.6	0.9	1.4	9.3	0.2	0.1	0.0	0.0	1.0	100.0
Manufacturas	29.0	16.6	12.1	10.9	18.3	4.3	3.7	1.5	0.3	2.9	0.4	2.2	100.0
Comercio al por mayor	49.2	18.0	11.8	6.8	6.5	3.7	3.2	0.3	0.3	0.2	0.0	1.2	100.0
Comercio al por menor	50.1	12.4	14.6	4.2	4.7	5.0	6.1	1.2	1.0	0.5	0.2	1.5	100.0
Transporte, correos y almacenamiento	46.8	12.3	12.6	4.6	11.4	6.4	1.1	1.4	1.5	0.7	1.0	1.9	100.0
Información en medios masivos	51.9	24.7	1.3	0.4	0.1	0.2	21.4	0.0	0.1	0.0	0.0	0.4	100.0
Servicios financieros y de seguros	77.3	1.0	1.1	0.1	0.3	0.5	19.5	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	100.0
Servicios inmobiliarios y alquiler de bienes muebles e intangibles	50.8	9.9	10.6	4.6	3.3	2.6	16.6	0.5	0.7	0.4	0.0	1.2	100.0
Servicios profesionales, científicos y técnicos	65.4	3.6	3.7	2.5	0.5	0.3	23.6	0.1	0.2	0.0	0.0	0.9	100.0
Dirección de corporativos y empresas	37.5	0.0	0.0	16.4	0.0	0.0	46.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
Servicios de apoyo a negocios y manejo de desechos	50.2	11.5	4.4	10.7	11.3	0.2	9.0	0.3	0.0	2.3	0.0	0.1	100.0
Servicios educativos	62.3	7.5	6.6	3.1	1.7	1.1	17.0	0.1	0.5	0.2	0.0	0.5	100.0
Servicios de salud y de asistencia social	71.2	7.1	6.5	1.4	0.7	0.7	11.4	0.1	0.5	0.3	0.0	0.8	100.0
Servicios de esp. culturales y dep., y otros servicios	62.4	11.0	5.2	0.5	0.6	0.8	16.0	0.4	2.8	0.1	0.0	0.5	100.0
Servicios de alojamiento temporal, preparación de alimentos y bebidas	56.1	11.0	10.3	2.6	3.2	2.5	11.4	0.5	2.1	0.3	0.1	1.2	100.0
Otros servicios excepto actividades del gobierno	55.0	12.1	14.4	3.5	4.0	2.9	5.7	1.2	0.8	0.3	0.1	1.4	100.0
Promedio	**47.3**	**12.7**	**10.3**	**6.9**	**8.9**	**3.3**	**7.5**	**0.9**	**0.6**	**1.3**	**0.2**	**0.7**	**100.0**

Fuente: INEGI, censos económicos, 2004.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

4] Hay otro grupo de municipios cuyos flujos de trabajadores no obedecen a un patrón único. Este grupo está integrado por Salinas Victoria, García y Santiago, según la importancia relativa de trabajadores residentes que laboran en otros municipios (43.4, 32.8 y 20.1%, respectivamente). Salinas Victoria es el municipio con menor población absoluta y, a diferencia de Santiago y de García, no dispone de un mercado laboral suficientemente amplio como para hacer retener a sus trabajadores, no obstante la distancia que significa el traslado hacia el municipio de Monterrey, su principal destino (12.7%). García es un municipio más integrado a la ZMM (apenas 1% de su población trabajadora debe trasladarse fuera de la ZMM) que Salinas Victoria, pese a su carácter periférico. Finalmente, el municipio de Santiago que en fecha reciente se incorporó a la ZMM, según los criterios de Conapo, Sedesol e INEGI, podría parecerse a Monterrey en lo referente a la elevada proporción de trabajadores que labora en el mismo municipio (79.9%), pero las circunstancias que rodean a uno y otro son muy diferentes. En primer lugar, Santiago tiene a Monterrey como municipio más accesible, pues se encuentra a una distancia de 33 km respecto de la cabecera municipal de Santiago; en segundo lugar, la única vialidad que permite comunicar a ambos municipios es la carretera 85 y, en tercer lugar, las áreas adyacentes a este acceso carretero se han urbanizando con vivienda campestre y actividades comerciales y de servicios, y se han creado empleos dentro de los límites del municipio de Santiago.

Viajes cruzados

Los municipios en los que una mayor proporción de sus trabajadores residentes tiene que viajar a otros municipios también reciben población trabajadora procedente de otros lugares de residencia.

Ordenando la información, pero tomando como referencia el municipio de trabajo, se puede observar que la proporción de la población trabajadora residente que labora en su propio municipio (cuadro 10.13) puede diferir de la proporción de la población trabajadora que trabaja en su propio municipio con respecto al total de trabajadores que laboran en ese municipio sin importar su procedencia (cuadro 10.14). La diferencia se debe a que la salida de trabajadores residentes de un municipio puede ser inferior o superior a la entrada de trabajadores procedentes de otros municipios. En el primer caso (inferior) la diferencia indica, de manera indirec-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.13. ZMM: movilidad total por municipio

Municipio	*Residentes ocupados (1)*	*Puestos de trabajo (2)*	*Diferencia absoluta (3)*	*Diferencia relativa (%) (4)*	*Ocupados en su municipio (5)*	*Personal que emigra (6)*	*Personal que inmigra (7)*	*Migración neta (8)*	*Movilidad/ total (9)*	*Movilidad/ residentes (10)*
Apodaca	108 399	100 730	-7 669	-7	54 041	54 358	46 689	7 669	155 088	1.43
García	9 450	17 862	8 412	89	6 388	3 062	11 474	-8 412	20 924	2.21
San Pedro Garza García	53 389	82 091	28 702	54	31 864	21 525	50 227	-28 702	103 616	1.94
General Escobedo	86 277	50 861	-35 416	-41	35 857	50 420	15 004	35 416	101 281	1.17
Guadalupe	263 870	182 225	-81 645	-31	143 246	120 624	38 979	81 645	302 849	1.15
Juárez	22 389	10 968	-11 421	-51	7 925	14 464	3 043	11 421	25 432	1.14
Monterrey	453 858	569 435	115 577	25	371 890	81 968	197 545	-115 577	651 403	1.44
Salinas Victoria	6 769	6 121	-648	-10	3 834	2 935	2 287	648	9 056	1.34
San Nicolás de los Garza	198 087	174 559	-23 528	-12	101 992	96 095	72 567	23 528	270 654	1.37
Santa Catarina	87 808	67 982	-19 826	-23	46 611	41 197	21 371	19 826	109 179	1.24
Santiago	13 954	12 649	-1 305	-9	11 145	2 809	1 504	1 305	15 458	1.11
Otros	174 243	203 010	28 767	17	166 544	7 699	36 466	-28 767	210 709	1.21
Total	**1 478 493**	**1 478 493**	**0**	**0**	**981 337**	**497 156**	**497 156**	**0**	**1 975 649**	**1.34**

Notas: (3) = (2)-(1); (6) = (1)-(5); (7) = (2)-(5); (9) = (5)+(6)+(7); (10) = (9) / (1).
Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados de la muestra censal.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

Cuadro 10.14. ZMM: distribución de viajes domicilio-trabajo, según municipio de trabajo

	Municipio de trabajo												
Municipio de residencia	*Apodaca*	*García*	*Garza García*	*Escobedo*	*Guadalupe*	*Juárez*	*Monterrey*	*Salinas Victoria*	*San Nicolás*	*Santa Catarina*	*Santiago*	*Otro*	*Total*
Apodaca	53.7	4.7	2.0	4.3	3.6	1.5	3.8	2.7	9.7	1.7	0.9	1.5	7.3
García	0.0	36.3	0.4	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	2.5	0.0	0.0	0.6
San Pedro Garza García	0.8	2.3	38.9	0.5	0.6	0.1	2.2	0.2	0.8	6.0	0.7	0.4	3.6
General Escobedo	4.0	5.8	2.3	70.5	1.0	0.3	3.9	11.3	7.5	1.7	0.2	2.2	5.8
Guadalupe	14.4	7.8	9.2	3.0	78.6	20.3	11.1	4.7	9.7	4.9	1.9	4.6	17.8
Juárez	0.5	0.6	0.5	0.3	3.3	72.3	0.9	0.0	0.5	0.2	0.4	0.5	1.5
Monterrey	8.1	20.5	20.2	10.2	6.2	2.7	65.3	5.8	11.5	10.2	4.2	4.4	30.7
Salinas Victoria	0.3	0.2	0.0	0.6	0.0	0.0	0.2	62.6	0.3	0.0	0.0	0.4	0.5
San Nicolás de los Garza	15.6	6.4	7.8	8.6	5.5	1.7	8.8	4.9	58.4	4.0	1.4	2.5	13.4
Santa Catarina	0.9	15.1	18.4	0.8	0.9	0.2	2.9	0.4	1.2	68.6	0.6	0.9	5.9
Santiago	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.1	0.1	88.1	0.2	0.9
Otros	1.6	0.4	0.1	1.0	0.2	0.8	0.6	7.4	0.3	0.2	1.6	82.2	11.8
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados de la muestra censal.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

ta, la existencia de actividades económicas que ofrecen un mayor número de empleos en relación con la cantidad de trabajadores residentes, lo cual se aprecia en los siguientes municipios: García, San Pedro Garza García y Monterrey. En el segundo caso se encuentra el resto de los municipios. Esto, tal vez, nos da los primeros indicios de la presencia de subcentros.[6]

Entre los municipios con superávit de empleos, García es el caso más notorio, pues no obstante su pequeño tamaño demográfico, los puestos de trabajo exceden en 89% las necesidades de empleo, lo cual es resultado del gran número de plantas industriales que ahí se han asentado. Pero esto no significa que todos los trabajadores residentes encuentren empleo en su propio municipio; así, casi la tercera parte de éstos trabaja en los municipios que se encuentran entre García y Monterrey.

San Pedro Garza García también acusa un elevado excedente de puestos de trabajo. No obstante, la salida de quienes laboran en otros municipios en relación con los trabajadores residentes representa 40%. Este comportamiento está vinculado al alto nivel socioeconómico de su población, ya que es sede de un conjunto de oficinas corporativas.

Finalmente, Monterrey, al igual que los dos municipios anteriores, tiene un excedente de puestos de trabajo respecto de su población trabajadora. El excedente relativo (25%) es inferior a los anteriores, pero en números absolutos es el más alto en la ZMM (115 577 puestos de trabajo). En cuanto a los que salen a trabajar a otros municipios, éstos representan apenas 18%, que se despliegan, sobre todo, hacia San Nicolás y San Pedro Garza García (8%, sumados).

Para saber si García y San Pedro Garza García son subcentros de trabajo, se ha utilizado un procedimiento ya adoptado en otros contextos. Primero, se verifica si la gran mayoría de los trabajadores residentes en el municipio prefiere trabajar en el mismo municipio y, segundo, si los que salen no se concentran en un destino particular. Cuantitativamente, esto significaría: *i*] que los viajes hacia al exterior representen menos de 20% y *ii*] que ninguno de los municipios receptores de esa población reciba más de 15 por ciento.

[6] Se habla de la existencia de subcentros cuando el empleo fuera del distrito central tradicional (en este caso, el centro del municipio de Monterrey) es considerable y uniformemente disperso. La elevada importancia del empleo en otros lugares distintos al centro tradicional y el poder continuo de las economías de aglomeración "implican la presencia de subcentros de empleo que atraen trabajadores provenientes incluso de más allá de sus límites. Esto crea la posibilidad de los traslados periféricos" (Giulano y Small, 1993).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En el cuadro 10.15 se observa qué municipios cumplen con las dos condiciones. Monterrey cumple ambas y, por tanto, no hay duda de que constituye un gran mercado de trabajo, lo que llevaría a suponer que la ZMM es monocéntrica. Por otra parte, Santiago es un municipio periférico que parece alcanzar la categoría de subcentro, pero sus características no permiten prever que en el futuro se consolide su posición (los trabajadores que salen apenas representan 20% y, los que se dirigen a Monterrey, menos de 15%). Respecto de la segunda condición, Salinas Victoria está un poco abajo del parámetro y sus trabajadores dependen menos de algún municipio metropolitano que del resto de la ZMM, es decir, acusa una mayor dependencia en relación con municipios no metropolitanos. En síntesis, se reafirma el hecho de que la ZMM es una metrópoli monocéntrica, pero se asoma como un subcentro futuro el municipio de San Pedro Garza García, no obstante que por ahora no reúne ninguna de las dos condiciones.

Cuadro 10.15. ZMM: distribución de viajes domicilio-trabajo, según municipio de residencia y destinos relevantes
(porcentaje)

	Municipio de trabajo							
Municipio de residencia	*Mismo municipio*	*Monterrey*	*Santa Catarina*	*San Nicolás*	*Apodaca*	*Garza García*	*Guadalupe*	*Otro*
Apodaca	49.9	20.0		15.6				
Garcia	67.6	7.1	17.9					
San Pedro Garza Garcia	59.7	23.4						
General Escobedo	41.6	23.9	15.1					
Guadalupe	54.3	23.9		6.4				
Juárez	35.4	22.1					27.2	
Monterrey	81.9			4.4				
Salinas Victoria	56.6	12.7		7.0				13.0
San Nicolás de los Garza	51.5	25.1			7.9			
Santa Catarina	53.1	18.7				17.2		
Santiago	79.9	13.8						

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados de la muestra censal.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) está formada por ocho municipios (véase mapa A-10.3 en el Anexo) y, en orden de magnitud, es la zona metropolitana más poblada después de la ZMCM, a pesar de que tiene tres municipios menos que la ZMM. Además, en la ZMG reside casi 60% de la población del estado de Jalisco, lo cual manifiesta una gran concentración espacial de la población, aunque en menor grado que la observada en la ZMM. Veamos entonces qué ocurre con las actividades económicas y el empleo que generan.

Concentración espacial del empleo metropolitano

La concentración espacial de las actividades económicas es más acentuada que la correspondiente a la de la población. Aun cuando en Jalisco existen dos zonas metropolitanas más (Ocotlán y Puerto Vallarta), la concentración económica fluctúa entre 65 y 94 por ciento (cuadro 10.16).

La concentración del empleo es más acentuada que en la ZMM, pues en la ZMG el empleo en el municipio central (Guadalajara) alcanza 58%. Le sigue en importancia Zapopan, con 23%, es decir, las actividades económicas en ambos municipios dan empleo a poco más de 80% del personal ocupado (cuadro 10.17).

Sectorialmente, con excepción de las industrias manufactureras, los servicios educativos y los servicios de esparcimiento, Guadalajara tiene una participación mayor de 50% en el resto de los sectores. Solamente Zapopan compite con Guadalajara en servicios educativos, pues el primero emplea a 42% de los trabajadores del sector y el segundo a 47%. El sector más distribuido en el resto de los municipios es el de las manufacturas. Al respecto cabe señalar que en el municipio de El Salto se han estado localizando establecimientos manufactureros dentro de parques especializados, y lo mismo está ocurriendo con Tlajomulco, donde se encuentra el Aeropuerto Internacional de Guadalajara; es por esta razón que los dos municipios absorben 18.5% del empleo manufacturero. Como consecuencia de lo anterior, el otro sector vinculado directamente a éstas, "Transportes, correos y almacenamiento", ocupa el segundo lugar con casi 5% del empleo.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.16. ZMG: personal ocupado por sector de actividad y ámbito geográfico

Sector de actividad	*ZMG*	*Jalisco*	*Participación de la ZMG*
Electricidad, agua y gas	7 387	9 609	76.9
Construcción	57 483	61 286	93.8
Industrias manufactureras	255 962	325 887	78.5
Comercio al por mayor	67 799	84 460	80.3
Comercio al por menor	203 653	310 512	65.6
Transportes, correos y almacenamiento	35 781	42 254	84.7
Información en medios masivos	6 802	8 112	83.9
Servicios financieros y de seguros	3 393	5 146	65.9
Servicios inmobiliarios y alquiler de bienes muebles e intangibles	9 716	13 151	73.9
Servicios profesionales, científicos y técnicos	27 231	33 685	80.8
Dirección de corporativos y empresas	579	700	82.7
Servicios de apoyo a negocios y manejo de desechos	63 421	69 573	91.2
Servicios educativos	33 916	40 042	84.7
Servicios de salud y de asistencia social	19 378	26 382	73.5
Servicios de espectáculos culturales y deportivos, y otros servicios	9 189	12 359	74.4
Servicios de alojamiento temporal y preparación de alimentos y bebidas	58 071	97 990	59.3
Otros servicios excepto actividades del gobierno	50 969	72 363	70.4
Suma	**910 730**	**1 213 511**	**75.0**

Fuente: INEGI, Censos Económicos, 2004.

Lo destacable de la distribución de la actividad económica es la baja participación de Juanacatlán y de Ixtlahuacán de los Membrillos en el total de puestos de trabajo. En estos municipios, varios de los sectores económicos son simplemente inexistentes, sobre todo los más especializados. El Salto también aparece poco diversificado; sin embargo, cabe esperar que en el futuro haya más actividades en la medida que las manufacturas provoquen o fortalezcan encadenamientos hacia atrás (proveedores de servicios especializados) y hacia delante (compradores y distribuidores).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.17. ZMG: distribución porcentual del personal ocupado en cada actividad económica, según municipio

	Municipio								
Sector de actividad	*Guadalajara*	*Zapopan*	*Tlaque-paque*	*Tonalá*	*Tlajomulco de Zuñiga*	*El Salto*	*Ixtlahuacán de los Membrillos*	*Juana-catlán*	*ZMG*
Electricidad, agua y gas	96.3	0.0	1.5	0.0	1.7	0.0	0.5	0.1	100.0
Construcción	74.5	23.9	1.4	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	100.0
Industrias manufactureras	44.5	24.8	7.6	3.4	10.1	8.4	1.0	0.0	100.0
Comercio al por mayor	64.9	21.0	7.5	1.5	2.0	3.0	0.0	0.0	100.0
Comercio al por menor	58.5	22.2	9.0	5.9	2.5	1.4	0.4	0.1	100.0
Transportes, correos y almacenamiento	62.0	17.5	11.4	4.0	3.9	1.0	0.0	0.1	100.0
Información en medios masivos	70.1	23.4	2.7	2.7	1.0	0.0	0.0	0.0	100.0
Servicios financieros y de seguros	80.7	13.4	2.8	1.4	1.5	0.0	0.1	0.0	100.0
Servicios inmobiliarios y alquiler de bienes muebles e intangibles	52.0	37.3	5.4	3.0	1.8	0.3	0.1	0.0	100.0
Servicios profesionales, científicos y técnicos	64.4	32.1	1.9	0.7	0.3	0.5	0.1	0.0	100.0
Dirección de corporativos y empresas	65.5	33.2	1.2	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	100.0
Servicios de apoyo a negocios y manejo de desechos	73.2	17.8	4.7	0.5	2.9	0.9	0.0	0.0	100.0
Servicios educativos	46.8	41.6	9.4	1.3	0.7	0.2	0.0	0.0	100.0
Servicios de salud y de asistencia social	76.8	15.7	3.9	1.4	1.6	0.4	0.1	0.1	100.0
Servicios de espectáculos culturales y deportivos, y otros servicios	47.5	37.5	6.0	2.8	3.5	2.6	0.1	0.1	100.0
Servicios de alojamiento temporal y preparación de alimentos y bebidas	60.1	24.1	7.5	4.3	2.5	1.1	0.2	0.1	100.0
Otros servicios excepto actividades del gobierno	61.7	21.9	9.0	4.2	2.0	1.0	0.1	0.1	100.0
Suma	**57.9**	**23.6**	**7.2**	**3.3**	**4.3**	**3.2**	**0.4**	**0.1**	**100.0**

Fuente: INEGI, Censos Económicos, 2004.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

Generación y atracción de viajes al trabajo

Se observaba en el cuadro anterior que dos de los municipios concentran la mayor cantidad de puestos de trabajo, pero también la mayor proporción de la población (71.5%), lo que sin duda debe producir un patrón de viajes más centralizado. El cuadro 10.18 ilustra cómo la distribución de las actividades económicas y de la población está asociada con la intensidad de los viajes al trabajo: los municipios más poblados, Guadalajara y Zapopan, muestran un índice de viajes/población superior a la media.

Cuadro 10.18. ZMG: relación viajes/población total

Municipio	*Población*	*Viajes*	*Viajes/ población (%)*
Guadalajara	1 646 319	685 010	41.6
Ixtlahuacán de los Membrillos	21 605	7 523	34.8
Juanacatlán	11 792	4 286	36.3
El Salto	83 453	29 273	35.1
Tlajomulco de Zúñiga	123 619	45 331	36.7
Tlaquepaque	474 178	176 515	37.2
Tonalá	337 149	123 208	36.5
Zapopan	1 001 021	400 189	40.0
ZMG	3 699 136	1 471 335	39.8

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2000.

La movilidad puede depender también de la estructura etaria de la población. Así, en el cuadro 10.19 se ve una proporción mayor de la población en edad de trabajar (15 a 64 años) en los principales municipios de la ZMG que en el resto de la entidad.

En efecto, los municipios más grandes y con mayor población en edad de trabajar registran índices más elevados de viajes/población. Faltaría verificar si esto significa una movilidad más diversificada en cuanto a los destinos de los viajes y si se puede decir algo sobre la organización espacial de la metrópoli.

Del mismo modo que se clasificaron los municipios de la ZMM, se obtiene lo siguiente:

1] Los municipios que expulsan una porción elevada de su personal ocupado son Juanacatlán y Tonalá. El primero es un municipio ubicado en la periferia de la ZMG, pero además tiene poca población y escasa disponibilidad

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.19. ZMG: población por grupos de edad, según municipio

	Grupo de edad									
	Total		0 - 14 años		15 - 64 años		65 y más años		No especificado	
Municipio	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Jalisco	6 236 659	100.0	2 127 219	34.1	3 756 475	60.2	331 622	5.3	21 343	0.3
Guadalajara	1 631 448	100.0	485 312	29.7	1 045 423	64.1	95 880	5.9	4 833	0.3
Ixtlahuacán de los Membrillos	21 263	100.0	7 742	36.4	12 280	57.8	1 183	5.6	58	0.3
Juanacatlán	11 675	100.0	4 110	35.2	6 852	58.7	633	5.4	80	0.7
El Salto	82 563	100.0	32 574	39.5	47 270	57.3	2 444	3.0	275	0.3
Tlajomulco de Zúñiga	121 330	100.0	46 224	38.1	69 809	57.5	4 865	4.0	432	0.4
Tlaquepaque	470 088	100.0	171 386	36.5	281 377	59.9	15 471	3.3	1 854	0.4
Tonalá	328 568	100.0	128 151	39.0	190 904	58.1	8 669	2.6	844	0.3
Zapopan	987 269	100.0	328 244	33.2	621 005	62.9	35 600	3.6	2 420	0.2
ZMG	**3 654 204**	**100.0**	**1 203 743**	**32.9**	**2 274 920**	**62.3**	**164 745**	**4.5**	**10 796**	**0.3**

Fuente: INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de fuentes de empleo. Tonalá, en cambio, colinda con el municipio de Guadalajara y se encuentra mejor comunicado y más integrado dentro de la ZMG. Prueba de esto son algunos trabajadores que recibe provenientes de los otros municipios, con excepción de Ixtlahuacán de los Membrillos. ¿Qué puede significar en términos de movilidad el éxodo diario que sale de Juanacatlán y de Tonalá? En el primer municipio, el volumen de personas que se traslada hacia otros municipios por motivo de trabajo es prácticamente irrelevante (2 122 personas); en cuanto al segundo, se presenta una movilidad más copiosa porque se efectúan varios miles de viajes desde y hacia Tonalá.

2] En cuanto a los municipios que atraen trabajadores destaca Guadalajara, pues da empleo a 54.6% del total de trabajadores residentes en la ZMG, no obstante que su población total representa 44.5% (cuadro 10.20). El otro municipio cuya participación en el empleo total es superior a la de la población total es El Salto; ésta puede parecer muy inferior a la de Guadalajara en términos absolutos, pero todo indica que su relevancia empieza a ser creciente. Además, solamente expulsa 18.7% de su población trabajadora residente, mientras que de Guadalajara sale 11.2 por ciento.

3] Los municipios que podrían guardar cierto equilibrio en cuanto al saldo migratorio cotidiano son Tlajomulco, Tlaquepaque y Zapopan; entre 28 y 38% de sus trabajadores deben dirigirse a centros de empleo fuera del municipio de residencia y su destino principal es Guadalajara. Atraen un volumen similar de trabajadores, pero su origen es más disperso.

Cuadro 10.20. ZMG: distribución de la población total y del personal ocupado

	Población		*Personal ocupado*	
Municipio	*Absoluta*	*Relativa*	*Absoluto*	*Relativo*
Guadalajara	1 646 319	44.5	783 791	54.6
Ixtlahuacán de los Membrillos	21 605	0.6	5 668	0.4
Juanacatlán	11 792	0.3	2 486	0.2
El Salto	83 453	2.3	44 251	3.1
Tlajomulco de Zúñiga	123 619	3.3	41 456	2.9
Tlaquepaque	474 178	12.8	138 257	9.6
Tonalá	337 149	9.1	81 385	5.7
Zapopan	1 001 021	27.1	337 245	23.5
Suma	**3 699 136**	**100.0**	**1 434 539**	**100.0**

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

4] Ixtlahuacán de los Membrillos no encaja en los grupos anteriores. Se parece a ellos en lo que se refiere al personal ocupado que emigra hacia otros municipios (29%), sobre todo Guadalajara y El Salto (8.2 y 9.3%, respectivamente), pero casi no recibe población del resto de la ZMG. Esto indica que el tipo de ocupaciones que ofrece sólo permite emplear a 71% de su población residente y a casi nadie de los demás municipios. En términos de empleo, Ixtlahuacán es el menos integrado a la ZMG.

Viajes cruzados

En el cuadro 10.21 se ve que el conjunto de municipios que no forman parte de la ZMG ("Otros"), además de Ixtlahuacán de los Membrillos, constituye destinos muy poco significativos de viajes al trabajo. En el extremo opuesto se encuentra El Salto, pues casi la mitad del personal ocupado en este municipio proviene del resto de la ZMG. De nuevo, esto indica que se ha convertido en un subcentro de trabajo muy importante; incluso atrae más población que Guadalajara en términos relativos.

Quizá, la naturaleza de las actividades que son particulares en cada zona metropolitana contribuye a establecer patrones distintos de movilidad. Así, la movilidad relativa global (movilidad/residentes) en la ZMM es notoriamente mayor que en la ZMG (1.34 y 1.15, respectivamente). En tér-

Cuadro 10.21. ZMG: viajes potenciales domicilio-trabajo, según municipio de trabajo

	Municipio de trabajo								
Municipio de residencia	*Guadalajara*	*Ixtlahuacán*	*Juanacatlán*	*El Salto*	*Tlajomulco*	*Tlaquepaque*	*Tonalá*	*Zapopan*	*Otros*
Guadalajara	76.6	1.3	3.3	16.9	6.7	8.5	7.3	10.6	1.3
Ixtlahuacán de los Membrillos	0.1	92.1	0.3	1.6	0.6	0.0	0.0	0.0	0.1
Juanacatlán	0.0	0.0	84.0	3.4	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
El Salto	0.3	0.2	4.9	53.1	1.3	0.6	0.3	0.2	0.1
Tlajomulco de Zúñiga	0.6	1.2	0.0	3.5	76.1	2.4	0.1	0.6	0.1
Tlaquepaque	4.8	1.3	1.2	10.5	4.4	78.4	4.9	3.5	0.7
Tonalá	4.4	0.0	2.8	3.1	0.9	4.5	84.2	1.8	0.6
Zapopan	11.8	1.6	0.0	6.7	5.9	5.1	2.9	82.5	1.3
Otros	1.4	2.3	3.5	1.2	3.9	0.4	0.2	0.7	95.9
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados de la muestra censal.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

minos cuantitativos, esto se debe a que en la ZMM hay más municipios con una proporción elevada de viajes cruzados, mientras que en la ZMG sólo Guadalajara y El Salto sobresalen en este aspecto.

Es claro que las actividades manufactureras y otras vinculadas a estas ("Dirección de empresas", "Servicios de apoyo a negocios", "Servicios profesionales" y "Servicios financieros") están más concentradas en la ZMG; en cambio, el comercio y los servicios menos especializados son relativamente menos importantes ("Comercio al por menor", "Servicios de alojamiento" y "Servicios educativos"). Con base en esto, se podría sospechar que las actividades manufactureras y sus servicios anexos ocasionan más viajes intermunicipales que las actividades comerciales y de servicios tradicionales.

Al analizar los municipios individualmente, la conjetura anterior parece corroborarse. La gran concentración de actividades manufactureras que se encuentra en El Salto puede estar asociada al mayor índice de movilidad relativa (1.72). Ahora, puede argumentarse que se debe a que hay un notorio superávit de puestos de trabajo en relación con los trabajadores residentes (53%), a lo que se suma la proporción de trabajadores que tiene que trasladarse a otros municipios (alrededor de 20%); esto también se relaciona con el tipo de actividad económica que predomina.

Otros factores que deben considerarse porque influyen en la movilidad son la distribución espacial de la población y de las actividades dentro de cada municipio y la accesibilidad de los trabajadores hacia algunos centros de trabajo, facilitada por la infraestructura de transporte.

El otro municipio que atrae más población de la que expulsa cotidianamente es Guadalajara. Esto parece obvio, pues es el municipio central y el de mayor tamaño económica y demográficamente. Sin embargo, su importancia relativa es menor a la de El Salto. Los otros seis municipios muestran una migración neta negativa, aunque Tlajomulco de Zúñiga tiende a estar más equilibrado.

Ahora es necesario averiguar si habría que incluir a El Salto y algún otro municipio como subcentros de segundo orden. Siguiendo el mismo procedimiento (que los viajes de los trabajadores al exterior del municipio representen menos de 20% y que ninguno de los municipios receptores de esa población signifique más de 15%), Guadalajara y El Salto cumplen con los dos requisitos.

De Tlajomulco sale poco menos de 30% de los trabajadores, aunque de acuerdo con el mapa de la zona metropolitana se observa una mayor contigüidad respecto de la mancha urbana. Por otro lado, esta población que emigra se dirige preferentemente a Guadalajara y El Salto, lo cual indica que tiene menos autosuficiencia. No obstante, puede tener una mejor pro-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

yección como subcentro de trabajo si la presencia del aeropuerto fuera el detonante de un crecimiento industrial futuro.

ZONA METROPOLITANA DE PUEBLA

A diferencia de las otras dos zonas metropolitanas, la Zona Metropolitana de Puebla (ZMP) está conformada por municipios de dos entidades federativas: 10 de Puebla y 13 de Tlaxcala, aunque el municipio central es Puebla (véase mapa A-10.4 en el Anexo). Además, tiene más municipios que la ZMM y la ZMG. Sin embargo, la ZMP está menos concentrada demográficamente, pues apenas representa 40.8% de la población total del estado de Puebla.

Concentración espacial del empleo metropolitano

La actividad económica se encuentra ubicada principalmente en cuatro municipios de la ZMP, pero sobre todo en el municipio de Puebla, cuya participación general es de 75 por ciento.

Además, sectorialmente su preponderancia es más notoria en ciertas ramas (de más de 90%; véase el cuadro 10.22). Por otro lado, es clara su baja participación en las manufacturas, que apenas llega a 54%; esto se debe en parte a la presencia de la empresa Volkswagen (18.8%), localizada en Cuautlancingo, y a los establecimientos manufactureros de San Pedro Cholula, San Andrés Cholula y Papalotla, que en conjunto aportan 15.2%. Por otro lado, 15 municipios individualmente contribuyen con menos de 1% del personal ocupado en la ZMP (cuadro 10.23). Evidentemente, la mayoría de ellos no dispone de actividades económicas especializadas. Conviene analizar, entonces, si las que se asentaron en ellos tienen el potencial para atraer viajes por motivo de trabajo.

Generación y atracción de viajes al trabajo

Esta zona metropolitana, la segunda más numerosa en cuanto al número de municipios que la integran, pero la menos poblada de las cuatro hasta ahora analizadas, muestra una relación viajes/población inferior a las de la ZMCM, la ZMM y la ZMG (cuadro 10.24).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.22. ZMP: personal ocupado en la ZMP y el estado de Puebla, por actividad económica

	Personal ocupado		
Sector de actividad	*ZMP*	*Puebla*	*Participación de la ZMP*
Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	8	368	2.2
Minería	301	2817	10.7
Electricidad, agua y gas	4 237	6790	62.4
Construcción	13983	16375	85.4
Industrias manufactureras	113560	211262	53.8
Comercio al por mayor	22502	38015	59.2
Comercio al por menor	94535	184417	51.3
Transportes, correos y almacenamiento	9310	13957	66.7
Información en medios masivos	2922	3555	82.2
Servicios financieros y de seguros	1510	2110	71.6
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles	3479	5267	66.1
Servicios profesionales, científicos y técnicos	8855	12531	70.7
Dirección de corporativos y empresas	200	348	57.5
Servicios de apoyo a negocios y manejo de desechos	17229	22322	77.2
Servicios educativos	23825	30044	79.3
Servicios de salud y de asistencia social	8014	12973	61.8
Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos	3807	6621	57.5
Servicios de alojamiento y de preparación de alimentos y bebidas	23713	41251	57.5
Otros servicios excepto actividades del gobierno	21821	38904	56.1
Suma	**373811**	**649927**	**57.5**

Fuente: INEGI, Censos Económicos, 2004.

El municipio de Puebla, al igual que las capitales de las otras metrópolis, muestra una relación superior al promedio, pero lo que sorprende es que esta situación también prevalece en cuatro municipios relativamente pequeños (cuadro 10.24). Se había considerado que a mayor población más intensa era la movilidad, pero los casos de San Miguel Xoxtla, Mazatecochco, San Juan Tuauctzinco y Santa Cruz Quilehtla no lo muestran así.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.23. ZMP: distribución porcentual del personal ocupado en las actividades económicas, según municipio

Actividad económica	*Amozoc*	*Coronango*	*Cuautlancingo*	*Juan C. Bonilla*	*Ocoyucan*	*Puebla*	*San Andrés Cholula*	*San Gregorio Atzompa*	*San Miguel Xoxtla*	*San Pedro Cholula*	*Mazatecochco*	*Acuamanala*	*San Pablo del Monte*	*Tenancingo*	*Teolachoico*	*Tepeyanco*	*Papalotla de Xicohténcatl*	*Xicohtzinco*	*Zacatelco*	*San Juan Huactzinco*	*San Lorenzo Axocomanitla*	*Santa Catarina Ayometla*	*Santa Cruz Quilehtla*
Agric., gan., for., pesca y caza	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Minería	0.0	0.0	0.0	2.7	19.6	77.1	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Electricidad, agua y gas	0.0	0.0	1.3	0.2	0.1	95.9	0.0	0.1	0.1	1.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.5	0.1	0.1	0.4	0.3	0.0	0.1	0.1
Construcción	0.7	0.0	2.4	0.0	0.0	93.9	0.3	0.0	0.0	2.0	0.0	0.3	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Industrias manufactureras	1.4	1.4	18.8	1.4	0.9	54.0	3.6	0.9	1.0	7.4	0.2	1.2	1.4	0.1	1.7	0.0	4.2	0.6	0.8	0.9	0.1	0.0	0.1
Comercio al por mayor	2.0	0.4	1.2	0.1	0.1	89.3	1.8	0.3	0.3	3.0	0.1	0.0	0.6	0.1	0.2	0.0	0.5	0.1	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0
Comercio al por menor	1.9	1.0	1.2	0.4	0.6	82.2	1.4	0.2	0.4	5.3	0.4	0.2	1.8	0.5	0.6	0.1	1.1	0.5	1.7	0.2	0.1	0.3	0.2
Transportes, correos y almacenamiento	0.9	3.0	6.7	0.8	0.2	79.6	0.6	0.2	0.3	5.4	0.0	0.0	1.5	0.0	0.0	0.0	0.1	0.5	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Inf. en medios masivos	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	99.1	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0
Servicios financieros y de seguros	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	97.4	0.0	0.0	0.0	2.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.0	0.0	0.2	0.0
Servs. inmob. y alquiler de bienes muebles	2.5	2.8	1.3	0.4	0.1	82.8	2.7	0.3	0.3	3.7	0.3	0.2	0.8	0.3	0.5	0.1	0.7	0.2	1.2	0.1	0.1	0.1	0.0
Servs. prof., científicos y técnicos	0.1	0.1	11.2	0.0	0.0	83.2	0.9	0.3	0.1	3.2	0.0	0.0	0.5	0.0	0.1	0.0	0.2	0.1	0.7	0.0	0.0	0.1	0.0

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.23. ZMP: distribución porcentual del personal ocupado en las actividades económicas, según municipio (*concluye*)

Actividad económica	*Amozoc*	*Coronango*	*Cuautlancingo*	*Juan C. Bonilla*	*Ocoyucan*	*Puebla*	*San Andrés Cholula*	*San Gregorio Atzompa*	*San Miguel Xoxtla*	*San Pedro Cholula*	*Mazatecochco*	*Acuamanala*	*San Pablo del Monte*	*Tenancingo*	*Teolocholco*	*Tepeyanco*	*Papalotla de Xicohténcatl*	*Xicohtzinco*	*Zacatelco*	*San Juan Huactzinco*	*San Lorenzo Axocomanitla*	*Santa Catarina Ayometla*	*Santa Cruz Quilehtla*
Dirección de corp. y empresas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Servs. de apoyo a negocios	0.1	0.0	14.5	0.0	0.0	76.1	0.1	0.0	7.4	1.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Servicios educativos	0.7	0.1	0.2	0.0	0.0	83.7	10.9	0.2	0.1	3.4	0.0	0.0	0.4	0.1	0.0	0.0	0.2	0.1	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Servs. de salud y de asist. social	1.1	0.2	0.6	0.1	0.1	90.2	1.4	0.1	0.2	3.2	0.1	0.0	1.2	0.2	0.2	0.0	1.0	0.2	1.4	0.1	0.1	0.0	0.0
Servs. de espar., cult. y deportivos	0.6	0.3	0.5	0.0	0.2	84.7	3.0	0.0	0.6	8.1	0.3	0.0	0.8	0.2	0.2	0.0	0.2	0.2	1.0	0.1	0.1	0.0	0.1
Servs. aloj. y prep. de alimentos y bebidas	1.1	0.3	0.8	0.3	0.1	87.0	2.3	0.2	0.4	5.2	0.2	0.0	0.7	0.1	0.2	0.1	0.7	0.2	0.7	0.0	0.0	0.1	0.2
Otros servs. excepto act. del gobierno	2.1	0.6	2.6	0.4	0.3	78.6	1.8	0.3	0.5	7.9	0.2	0.1	1.9	0.3	0.5	0.1	1.3	0.4	2.0	0.1	0.1	0.1	0.1
Suma	**1.4**	**0.9**	**7.6**	**0.6**	**0.5**	**74.9**	**2.6**	**0.4**	**0.9**	**5.3**	**0.2**	**0.4**	**1.2**	**0.2**	**0.7**	**0.1**	**1.8**	**0.4**	**1.0**	**0.3**	**0.1**	**0.1**	**0.1**

Fuente: INEGI, Censos Económicos, 2004.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS

Lo mismo sucede al observar la información sobre la población en edad de trabajar, pues no parece haber una relación entre la importancia relativa de ese grupo y la relación viajes/población, con excepción del municipio de Puebla. A manera de hipótesis, lo que tal vez explique el elevado índice de movilidad en los otros cuatro municipios sea su lejanía con respecto a la capital y su reducido tamaño: San Miguel Xoxtla (Puebla) es el municipio más periférico hacia el noroeste y limítrofe con el estado de Tlaxcala; los otros tres pertenecen al estado de Tlaxcala y por tanto están ubicados hacia el norte; de ellos, San Juan Huauctzinco es uno de los más distantes del municipio de Puebla; Mazatecochco está incluido en la mancha urbana,

Cuadro 10.24. ZMP: relación viajes-población (porcentaje)

Municipio	*Población*	*Viajes*	*Viajes/ población*
Amozoc	64315	21461	33.4
Coronango	27575	8239	29.9
Cuautlancingo	46729	15677	33.5
Juan C. Bonilla	14483	4644	32.1
Ocoyucan	23619	5962	25.2
Puebla	1346916	510999	37.9
San Andrés Cholula	56066	20345	36.3
San Gregorio Atzompa	6934	2283	32.9
San Miguel Xoxtla	9350	3633	38.9
San Pedro Cholula	99794	35369	35.4
Mazatecochco de J.M. Morelos	8357	3411	40.8
Acuamanala de M. Hidalgo	4357	1448	33.2
San Pablo del Monte	54387	18588	34.2
Tenancingo	10142	3124	30.8
Teolocholco	17067	5879	34.4
Tepeyanco	9006	2892	32.1
Papalotla de Xicohténcatl	22288	7212	32.4
Xicohtzinco	10226	3273	32.0
Zacatelco	31915	10 779	33.8
San Juan Huauctzinco	5547	2126	38.3
San Lorenzo Axocomanitla	4368	1436	32.9
Santa Catarina Ayometla	6997	1876	26.8
Santa Cruz Quilehtla	4883	1808	37.0
Total	**1885321**	**692464**	**36.7**

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados de la muestra censal.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.25. ZMP: población por municipios y grupos de edad

Municipio de residencia	*Amozoc*	*Coronango*	*Cuautlancingo*	*Juan C. Bonilla*	*Ocoyucan*	*Puebla*	*San Andrés Cholula*	*San Gregorio Atzompa*	*San Miguel Xoxtla*	*San Pedro Cholula*	*Mazatecochco*	*Acuamanala*	*San Pablo del Monte*	*Tenancingo*	*Teolocholco*	*Tepeyanco*	*Papalotla de Xicohténcatl*	*Xicohtzinco*	*Zacatelco*	*San Juan Huactzinco*	*San Lorenzo Axocomanitla*	*Santa Catarina Ayometla*	*Santa Cruz Quilehtla*	*D.F.*	*Total*
Amozoc	76.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16.9	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.8	100.0
Coronango	0.0	77.3	2.1	0.0	0.0	9.0	0.1	0.0	1.6	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9.3	100.0
Cuautlancingo	0.1	0.1	70.6	0.0	0.1	15.3	0.1	0.0	0.1	2.6	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.4	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	10.3	100.0
Juan C. Bonilla	0.0	0.0	0.4	74.6	0.0	5.5	0.1	0.1	0.0	5.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	13.9	100.0
Ocoyucan	0.0	0.0	0.0	0.0	78.6	8.3	1.7	4.7	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.3	100.0
Puebla	0.1	0.0	0.2	0.0	0.0	94.7	0.1	0.1	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.1	100.0
San Andrés Cholula	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.9	74.3	1.8	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	15.0	100.0
San Gregorio Atzompa	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	5.7	0.1	84.3	0.0	4.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.9	100.0
San Miguel Xoxtla	0.0	1.0	0.3	0.0	0.1	2.4	0.0	0.0	81.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	14.2	100.0
San Pedro Cholula	0.1	0.0	0.3	0.1	0.1	12.8	0.6	0.3	0.0	78.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.5	100.0
Mazatecochco	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.7	0.0	0.0	0.0	0.0	72.4	0.0	1.7	0.4	1.1	0.0	4.2	0.4	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	15.3	100.0
Acuamanala	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	12.4	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	51.0	0.0	0.0	9.3	0.0	3.3	0.0	1.2	0.0	0.0	2.1	1.2	18.2	100.0

C EL COLEGIO M DE MÉXICO 70 AÑOS 1940 2010

San Pablo del Monte	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	28.5	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	46.8	0.5	0.1	0.1	0.5	0.1	0.3	0.1	0.0	0.1	0.0	22.6	100.0
Tenancingo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	25.4	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	1.0	43.9	0.6	0.0	2.0	0.0	0.7	0.0	0.3	0.0	0.0	25.9	100.0
Teolocholco	0.0	0.1	0.6	0.0	0.0	5.3	0.0	0.0	0.2	0.0	0.5	1.6	1.0	0.1	57.3	0.2	1.9	0.1	2.1	0.0	0.2	0.0	0.0	28.8	100.0
Tepeyanco	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.4	62.7	1.8	0.0	1.3	0.0	0.2	0.0	0.0	30.2	100.0
Papalotla	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	18.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.2	0.4	0.1	62.7	0.4	0.5	0.0	0.1	0.2	0.0	16.2	100.0
Xicohtzinco	0.4	0.0	0.6	0.0	0.0	17.2	0.2	0.0	0.0	0.7	0.4	0.0	0.6	0.0	0.4	0.2	8.2	51.4	3.0	0.7	0.4	0.4	0.0	15.3	100.0
Zacatelco	0.0	0.0	1.1	0.0	0.0	12.8	0.0	0.0	0.0	0.3	0.1	0.3	0.0	0.0	1.4	0.1	4.1	2.5	55.3	0.0	0.5	0.2	0.3	21.0	100.0
San Juan Huactzinco	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	2.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	1.0	0.3	0.0	0.4	0.8	0.5	2.0	76.4	0.0	0.0	0.0	15.2	100.0
San Lorenzo Axocomanitla	0.0	0.0	1.1	0.0	0.0	12.2	0.0	0.0	0.6	0.4	0.0	0.5	0.7	0.0	3.2	0.2	4.5	1.9	11.9	0.6	36.3	0.0	0.0	25.8	100.0
Santa Catarina Ayometla	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	11.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.8	0.3	0.3	0.0	0.3	13.0	2.3	6.1	0.0	0.0	38.8	0.6	24.6	100.0
Santa Cruz Quilehtla	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	2.4	0.1	0.0	4.9	0.8	4.3	0.1	11.0	0.6	0.0	0.0	51.4	14.2	100.0
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	98.3	100.0
Total	**0.9**	**0.3**	**0.6**	**0.2**	**0.2**	**25.8**	**0.8**	**0.2**	**0.2**	**1.6**	**0.1**	**0.0**	**0.5**	**0.1**	**0.3**	**0.1**	**0.4**	**0.1**	**0.4**	**0.1**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**66.9**	**100.0**

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados de la muestra censal.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

pero sólo una pequeña porción de su superficie es urbana, y Santa Cruz Quilehtla apenas tiene cuatro kilómetros cuadrados de superficie urbana que corresponden a la cabecera municipal. Todo esto podría sugerir la necesidad que tienen sus trabajadores de viajar a otros municipios.

Continuando con la clasificación utilizada en las metrópolis anteriores, se observa lo siguiente (cuadro 10.25): hay nueve municipios tlaxcaltecas que expulsan, en promedio, poco más de 50% de su personal ocupado. Los casos extremos son los municipios de San Lorenzo Axocomanitla y Santa Catarina Ayometla, que mantienen en su territorio apenas 36.3 y 38.8% de sus trabajadores, respectivamente, lo cual es comprensible dado que su población es escasa y tienen poca disponibilidad de fuentes de empleo. Geográficamente, se aprecia que San Lorenzo está integrado a San Juan Huauctzinco y a Zacatelco, pero hace falta considerar hacia dónde se dirigen los flujos de trabajadores. Santa Catarina, en cambio, parece estar en medio de un vacío urbano, además de que la localidad parece mostrar rasgos de una marcada dispersión. Los demás municipios, en menor grado, expulsan aproximadamente 50% de su población trabajadora. ¿Qué puede significar en términos de movilidad el éxodo diario que sale de los nueve municipios tlaxcaltecas expulsores de trabajadores? Los viajes que salen de esos municipios hacia otros, todos relativamente colindantes, totalizan apenas 24218, los cuales pueden fluir sin contratiempos, dada la infraestructura de carreteras y caminos disponible.

De los trabajadores residentes en el municipio de Puebla, casi 95% permanece en él. Le siguen los municipios poblanos de San Gregorio Atzompa y Miguel Xoxtla, de los cuales apenas 15.7 y 18.1%, respectivamente, se trasladan hacia otros municipios, no obstante que su población es notoriamente pequeña. Hay que aclarar que en San Miguel Xoxtla, debido a que en él existe una siderúrgica, su actividad manufacturera genera casi 70% de todo el empleo del municipio; esto es lo que explica que retenga tanta población trabajadora. San Gregorio Atzompa también se distingue por contar con actividades manufactureras, pero sobre todo con el subsector llamado "servicios de apoyo a negocios" y la rama "servicios de empleo", que da ocupación a 30.3% del personal total de ese municipio, cuando en el estado de Puebla esa rama representa 3.4% del personal ocupado total. Cabría esperar que en Cuautlancingo se presentase el mismo fenómeno que en Puebla, debido a la presencia de la empresa Volkswagen, pero no ocurre así.

Los municipios de los cuales emigra cotidianamente una proporción de trabajadores de entre 20 y 40% son 11: siete del estado de Puebla y

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cuatro de Tlaxcala. La ventaja de los municipios de Puebla radica en que están relativamente cerca del municipio central, sobre todo los más poblados (San Pedro Cholula y San Andrés Cholula); además, se encuentran bien comunicados por la carretera federal México-Puebla, al igual que el municipio más alejado por el noreste, Juan C. Bonilla. Por la autopista México-Puebla están Coronango y Cuautlancingo. Por la misma autopista, pero en dirección a Orizaba, está Amozoc, también de un tamaño que hace suponer una estructura económica que lo hace atractivo como lugar de trabajo. Finalmente, se encuentra Ocoyucan, más aislado que el resto de la ZMP, pues sólo está conectado con Puebla; sin embargo, cuenta con dos importantes ramas manufactureras en el ramo textil y en la fabricación de muebles (el personal ocupado en las manufacturas representa 55% del total del municipio), razón por la cual sólo 21.4% de su población tiene que salir a trabajar al resto de la ZMP.

Viajes cruzados

Las presunciones que se asomaron en el apartado anterior se pueden ir comprobando con la presentación de los flujos domicilio-trabajo, pero ahora tomando como referencia el municipio de trabajo y no el de residencia. Puebla recibe un flujo de trabajadores del resto de los municipios relativamente poco importante, de acuerdo con su volumen de residentes que permanecen trabajando en el municipio; incluso, en conjunto llegan más trabajadores de fuera de la ZMP que de algún municipio metropolitano. Los otros municipios cuya principal fuente de abastecimiento de trabajadores es el propio municipio (90% o más) son Amozoc, Coronango, Juan C. Bonilla, San Andrés Cholula, Ocoyucan, Mazatecochco, San Pablo del Monte, San Juan Huauctzinco y Santa Cruz Quilehtla; es decir, 10 municipios de los 23 que integran la ZMP se sirven casi por completo de su población trabajadora residente. Este subconjunto de municipios tiene características muy variadas, por lo que el hecho de que no atraigan población de otros lugares no configura un patrón identificable.

Del mismo modo, son nueve los municipios cuyo personal ocupado proviene de sus propios trabajadores residentes en una proporción que fluctúa entre 70 y 89%; de éstos, tres forman parte del corredor industrial Panzacola (Xicohtzinco, Zacatelco y Tenancingo). Además, estos municipios colindan con Santa Catarina Ayometla, San Lorenzo Axocomanitla y

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Tepeyanco. Los restantes tres sí muestran características que los hacen diferentes: en Cuautlancingo, que recibe 15.5% de otros municipios (principalmente de Puebla), se asienta la planta de la Volkswagen; en San Miguel Xoxtla, en donde está ubicada la siderúrgica Hylsa, la cual emplea casi 22% de los trabajadores que residen en otros municipios, la mayoría del exterior a la ZMP (11.3%) y del municipio de Puebla (5.8%), y San Pedro Cholula, el cual se encuentra en medio de un corredor industrial virtual que puede estar conformado por Cuautlancingo y Coronango.

Los últimos tres municipios son casos sobresalientes: Papalotla de Xicohténcatl y Teolocholco, del estado de Tlaxcala, dependen en gran medida de trabajadores provenientes de otros lugares. El primero, para llevar a cabo sus actividades económicas, necesita "importar" 43.1% de los trabajadores, de los cuales 17.2% proviene de otros municipios no pertenecientes a la ZMP, y el restante 25.9% se origina en 16 municipios de la ZMP; es decir, sólo cuatro municipios no le aportan mano de obra. Vale destacar que el nombre del corredor industrial de Panzacola se debe a una localidad perteneciente al municipio de Papalotla de Xicohténcatl, lo que hace suponer que la mayor parte de la actividad industrial del corredor se encuentra localizada en este municipio. Esto se verifica en parte al observar que 71.3% del personal ocupado total corresponde a la industria manufacturera.[7] Teolocholco requiere emplear trabajadores de otros lugares, pero en una proporción menor (35.2%), que no es insignificante para un municipio que tiene una población de aproximadamente 20 000 habitantes. Y al igual que Papalotla, un elevado porcentaje de trabajadores está ocupado en la industria manufacturera (68.9%). Pero lo más notorio es el hecho de que 23.8% del personal ocupado en este municipio viaja desde otros municipios no metropolitanos. El tercer municipio, San Gregorio Atzompa, Puebla, también requiere trabajadores que residen fuera del municipio en una proporción de 43.9%; es decir, es el municipio más dependiente de la ZMP, desde el punto de vista laboral, lo que se explica también por su elevada concentración relativa de las manufacturas.

Cabría preguntarse si esta actividad industrial localizada en los municipios que son afectados por el corredor industrial mencionado y el de Puebla

[7] Todavía en el mes de marzo de 2009 aparecían en Internet ofertas de trabajo para velador, médico, ingeniero industrial, técnico en máquinas de coser y jefe de producción. Se pone de relieve este hecho porque es difícil encontrar en otras ciudades del país ofertas de empleo en esta etapa de la crisis económica.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

determina un grado de movilidad de trabajadores que sobresalga respecto de la movilidad producida en el resto de los municipios de la ZMP.

En primer lugar, resulta claro que la ZMP tiene el índice de movilidad relativa más bajo en comparación con las otras tres metrópolis. Pero, también individualmente, el municipio de San Gregorio Atzompa, que registra el mayor índice de todos los municipios de la ZMP (1.63) debido a las razones expuestas en el párrafo anterior, está por debajo de la movilidad relativa del municipio de El Salto (1.72), en la ZMG, y de los municipios de García (2.21) y de San Pedro Garza García (1.94), en la ZMM.

En segundo lugar, a diferencia de los municipios centrales de la ZMM y de la ZMG, el municipio de Puebla no tiene un número significativo de puestos de trabajo excedentes y tampoco sus trabajadores residentes salen cotidianamente del municipio; es decir, el municipio de Puebla mantiene una escasa interacción con el resto de la ZMP, a diferencia de lo que ocurre con los municipios de Monterrey y de Guadalajara.

En tercer lugar, solamente hay cuatro municipios en los que la cantidad de puestos de trabajo es superior al número de trabajadores residentes: Puebla, San Gregorio Atzompa, San Miguel Xoxtla y Papalotla de Xicohténcatl. Puebla, ya se dijo, no parece tener un papel importante como mercado de trabajo para el resto de la ZMP, pues apenas tiene 2.3% de puestos de trabajo excedentes. Algo semejante sucede con San Miguel Xoxtla, cuyo superávit representa 4.9%, pero en términos absolutos solamente significa 178 empleos por encima de su requerimiento laboral. Por su parte, San Gregorio Atzompa y Papalotla de Xicohténcatl de nuevo aparecen como municipios con un superávit en puestos de trabajo, si bien el primero de ellos muestra un excedente relativo muy elevado (47.5%), que se traduce en que tiene disponibles por lo menos 1 084 puestos de trabajo para los trabajadores del resto de la ZMP,[8] mientras que Papalotla tiene un menor excedente, tanto en términos absolutos (732) como relativos (10.1%).

En cuarto lugar, importa destacar la movilidad total, pues es la que al final de cuentas va a exigir un sistema de transporte adecuado con infraestructura que conecte los principales puntos de origen y destino de los viajes por motivo laboral. Siendo así, habría que considerar la calidad del transporte que se ofrece para trasladar a más de medio millón de trabajadores

[8] Cabe advertir que recibe más trabajadores diariamente (1 443) que su excedente disponible de empleos (1 084), debido a que también sale personal para trabajar en otros municipios (359).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que residen en el municipio de Puebla, de los cuales 483 760 permanecen en él y 66 176 entran y salen diariamente.

Debe resaltarse el hecho de que las localidades que forman parte de la ZMP están muy bien comunicadas; algunas por la misma autopista México-Puebla o por la carretera federal y otras por caminos estatales pavimentados. Podría afirmarse que existe una red de carreteras de norte a sur y de este a oeste que enlaza toda la ZMP.

Una vez que se han identificado los municipios que mantienen mayor interacción con otros, conviene observar cuál es la dirección y el alcance de esos flujos domicilio-trabajo y el grado de autosuficiencia de cada municipio, con la intención de detectar la existencia de algún subcentro de empleo. De los 10 municipios más importantes de la ZMP, ninguno de los que forman parte del corredor industrial de Panzacola quedó incluido según el criterio ya aplicado. La excepción es Puebla, pues conserva casi 95% de su personal ocupado y ningún municipio recibe una proporción significativa de su fuerza de trabajo.

A pesar de esto, sólo constituye un centro de trabajo para sus propios trabajadores. San Gregorio Atzompa y San Miguel Xoxtla expulsan 15.7 y 19.1%, respectivamente, pero la mayor parte del flujo que sale de este último se concentra en "otros" municipios (13.9%), razón por la cual sería cuestionable calificarlo como subcentro de trabajo integrado a la ZMP. Siguen los municipios que expulsan entre 20 y 30%, pero de éstos habría que descartar a los de Juan C. Bonilla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, Mazatecochco y San Juan Huactzinco, ya que darían una combinación relativamente alta de trabajadores que emigran en forma cotidiana con algún destino que concentra más de 10% de sus emigrantes.[9] Restarían, entonces, los municipios de Coronango y Ocoyucan, de los cuales salen a diario entre 11 y 13% de su mano de obra, cuyo destino como lugar de trabajo se concentra principalmente en el municipio de Puebla y en otros municipios fuera de la ZMP. La diferencia con Puebla es que prácticamente no reciben trabajadores de otros municipios, lo que puede significar, sí, una cierta autonomía, pero también un nivel de aislamiento en tanto mercado laboral que sólo atiende a su propia población trabajadora. En síntesis, el análisis sugiere que sólo Puebla podría considerarse un centro de trabajo, con ciertas reservas, y Atzompa un subcentro de trabajo potencial.

[9] Para el caso particular de la ZMP, debido a sus características económicas y demográficas se consideró ser más estrictos con el criterio usado para determinar la autonomía de sus municipios.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

CONCLUSIONES

La distribución de la población de la ZMCM entre municipios mexiquenses y delegaciones del Distrito Federal se repartía de manera casi igualitaria en 2000 (53 y 47%, respectivamente), pero no así en lo relativo a la distribución del empleo generado por las actividades económicas (21 y 79%, respectivamente). Además, en ninguna de las unidades político-administrativas de la ZMCM existe una concentración del empleo (cualquiera que sea el subsector de actividad económica) que alcance el nivel que muestra cada uno de los municipios centrales de las otras tres metrópolis. La mayor concentración de empleos se presenta en las delegaciones Miguel Hidalgo, con 82%, en la actividad de "dirección de corporativos y empresas", y Cuauhtémoc, con 56.5% en "servicios de información en medios masivos".

Se encontró que la disponibilidad de empleos está asociada al índice de movilidad, pues en el Distrito Federal éste asciende a 41.3, mientras que en el Estado de México es de 36.8. El indicador para cada unidad político-administrativa confirma esta relación, dado que éste alcanza los valores máximos en tres de las delegaciones centrales: Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo. El resto de las actividades se encuentra disperso por toda la ZMCM, aunque en 30 de las 74 unidades político-administrativas se dispone de 95% del empleo total, lo cual concuerda claramente con la movilidad, pues en 34 delegaciones y municipios se concentran 95.4% de los viajes por motivo de trabajo. La movilidad también parece estar vinculada a la población en edad de trabajar, ya que en el Distrito Federal y en los municipios mexiquenses más grandes demográficamente predomina la población de entre 15 y 64 años.

Pero la movilidad general depende de la manera en que las actividades se complementan y de la distribución espacial de la población. Es por esto que la delegación Cuauhtémoc, que recibe trabajadores de todos los municipios y delegaciones, tiene el índice relativo de movilidad más alto (3.2). En el extremo opuesto están municipios cuyos puestos de trabajo son cubiertos con 90% o más de sus propios residentes, razón por la cual su índice de movilidad relativa es apenas superior a uno.

El municipio de Monterrey absorbe poco más de 47% de los trabajadores de la ZMM, pero algunas actividades económicas ocupan la mayor parte del empleo total del sector o rama en la ZMM. A pesar de esto, hay otras actividades localizadas en otros municipios que emplean cantidades significativas de trabajadores. Es por esto que, junto con Monterrey, los municipios

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de Guadalupe, San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza registran el mayor índice viajes/población. También, estos municipios muestran los porcentajes más altos de población en edad de trabajar. Se podría afirmar, al igual que en la ZMCM, que la movilidad en cada municipio de esta metrópoli está ligada a sus actividades económicas y a la estructura etaria de la población.

Respecto de la movilidad general, que incluye tanto la entrada como salida de trabajadores, el de mayor índice de movilidad relativa es García, seguido de San Pedro y Apodaca, lo cual se debe a que, además de que salen trabajadores a otros municipios, también reciben muchos, es decir, el intercambio de trabajadores en éstos es más intenso que en Monterrey. Un factor que influye es que ofrecen un mayor número de empleos en relación con la cantidad de trabajadores residentes; García es el caso más notorio, pues no obstante su pequeño tamaño tiene el mayor excedente relativo de puestos de trabajo.

Por último, en cuanto al ejercicio que se puso en práctica para identificar algunos subcentros de trabajo, se encontró que la ZMM es una metrópoli monocéntrica, pero se asoma como un subcentro futuro el municipio de San Pedro Garza García.

En la ZMG, el municipio central (Guadalajara) da empleo a 58% del personal ocupado y le sigue Zapopan, con 23%, lo cual muestra una mayor concentración laboral que la ZMM. Esta concentración es más marcada en casi todas las actividades, pues juntos los municipios de Guadalajara y Zapopan concentran más de 90 por ciento.

Guadalajara y Zapopan también registran una proporción mayor de población en edad de trabajar que el resto de municipios y un índice viajes/población más elevado. De nuevo, entonces, la disponibilidad de puestos de trabajo y la estructura etaria influyen en la movilidad. Pero, cuando se agrega a la emigración cotidiana de trabajadores el ingreso de trabajadores procedentes de otros municipios, entonces es El Salto el que registra el índice de movilidad relativa más alto (1.72), lo cual se debe principalmente a que casi la mitad del personal ocupado que trabaja en él proviene del resto de la ZMG. Cabe señalar, sin embargo, que el valor del índice es muy inferior al del municipio de García (2.21), en la ZMM, y mucho más que el de la delegación Cuauhtémoc, en la ZMCM (3.32).

Si bien en otros casos puede resultar útil aplicar el ejercicio para determinar si existe más de un centro de trabajo en una metrópoli integrada por muchos municipios, en el caso de la ZMG, que cuenta con sólo ocho muni-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cipios, esto parece innecesario. No obstante, al hacerlo simplemente se corroboró que Guadalajara y El Salto cumplen las condiciones requeridas para ser considerados como centros de trabajo.

En la ZMP la actividad económica se encuentra ubicada principalmente en cuatro municipios, pero sobre todo en el de Puebla, en donde se ubica 75% de los puestos de trabajo. Además, se observa en él una elevadísima concentración de varias actividades económicas (entre 95 y 100 por ciento).

Ya que Puebla es el municipio central, resulta natural que la participación del grupo de edad de entre 15 y 64 sea la más alta de los 23 municipios que conforman la ZMP. Pero a pesar de su magnitud demográfica y de su marcada importancia económica, no es el que tiene el máximo valor en el índice de movilidad absoluta (viajes/población). En otras palabras, la relación positiva que se obtuvo en las otras metrópolis no se verifica en este caso. Incluso, municipios pequeños con menos de 10 000 habitantes registran un índice mayor de movilidad absoluta.

La movilidad relativa calculada para los municipios de la ZMP tampoco arroja el resultado esperado, es decir, que los municipios más grandes tuvieran la movilidad más alta, pues incluso Puebla ocupa el doceavo lugar de 23 municipios. Por otro lado, el municipio de San Gregorio Atzompa, con sólo 2 283 habitantes, tiene la movilidad relativa más alta (1.63). Lo que explica esto último es lo mismo que se observó en El Salto (ZMG), García (ZMM) y Cuauhtémoc (ZMCM), esto es, el excedente relativo de puestos de trabajo.

Puebla recibe un flujo de trabajadores del resto de la ZMP relativamente reducido (2% respecto de sus trabajadores residentes). Hay que recordar que Puebla es 14 veces y media más grande que el municipio que le sigue en tamaño. Es evidente, entonces, que sea una metrópoli monocéntrica con algunos grupos de municipios pequeños, relativamente independientes, que conforman corredores o núcleos de empleo, lo cual permite que los trabajadores no tengan que trasladarse al municipio central de la ZMP.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFERENCIAS

Fujita, M., y J.-F. Thisse, 2000. The formation of economic agglomerations: Old problems and new perspectives, en J.-M. Huriot y J.-F. Thisse, *Economics of Cities*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-73.

Giuliano, G., y K.A. Small, 1993. Is the journey to work explained by urban structure?, *Urban Studies* **30** (9): 1485-1500.

Komei, S., y M. Se-il, 1996. A dynamic analysis of multiple-center formation in a city, *Journal of Urban Economics* **40** (3): 257-278.

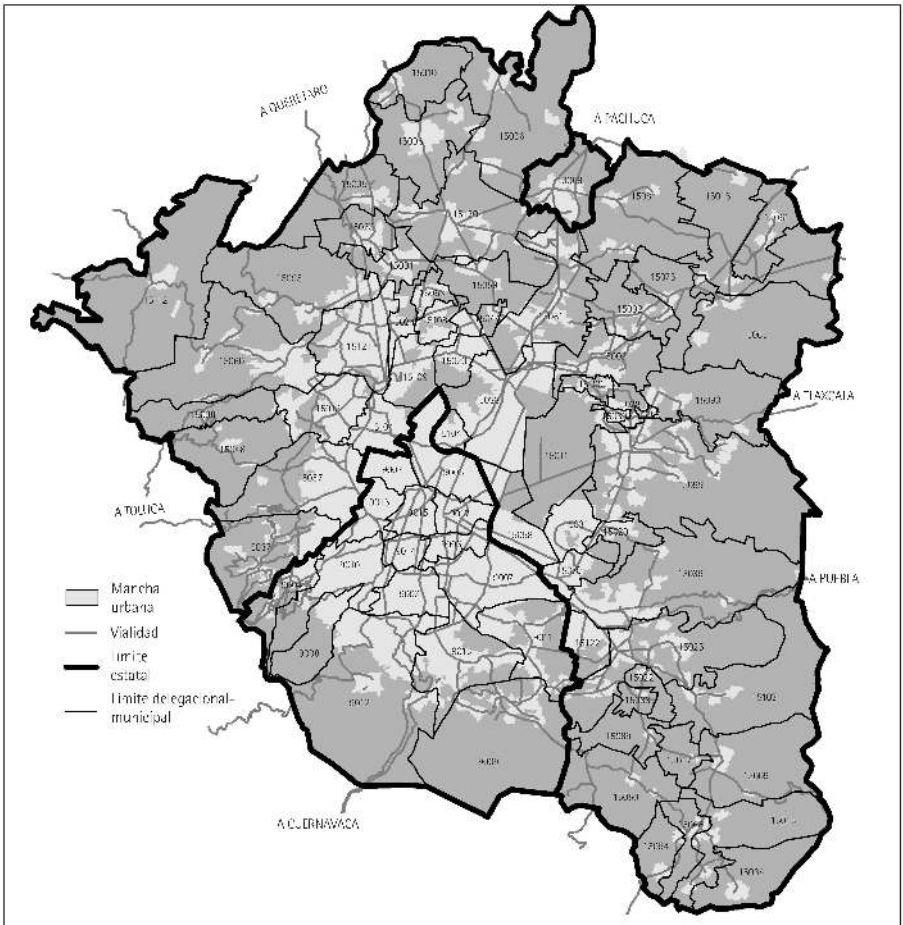
Opitz, W., y W. Parker Frisbie, 1984. Patterns and determinants of time spent in the journey to work. Austin, Texas Population Research Center, The University of Texas at Austin (Papers, Series 6: 1984).

van Ommeren, J., P. Rietveld y M. Nijkamp, 1997. Commuting: In search of jobs and residences, *Journal of Urban Economics* 42-3: 402-421.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Anexo
MAPAS DE LAS CUATRO PRINCIPALES ZONAS METROPOLITANAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



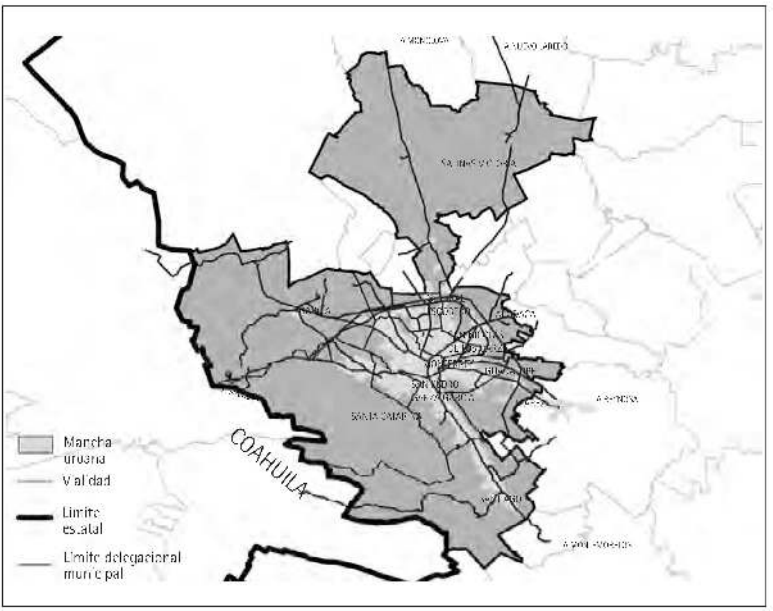
DISTRITO FEDERAL
9002 Azcapotzalco
9003 Coyoacán
9004 Cuajimalpa de Morelos
9005 Gustavo A. Madero
9006 Iztacalco
9007 Iztapalapa
9008 Magdalena Contreras
9009 Milpa Alta
9010 Álvaro Obregón
9011 Tláhuac
9012 Tlalpan
9013 Xochimilco
9014 Benito Juárez
9015 Cuauhtémoc
9016 Miguel Hidalgo
9017 Venustiano Carranza

HIDALGO
13069 Tizayuca

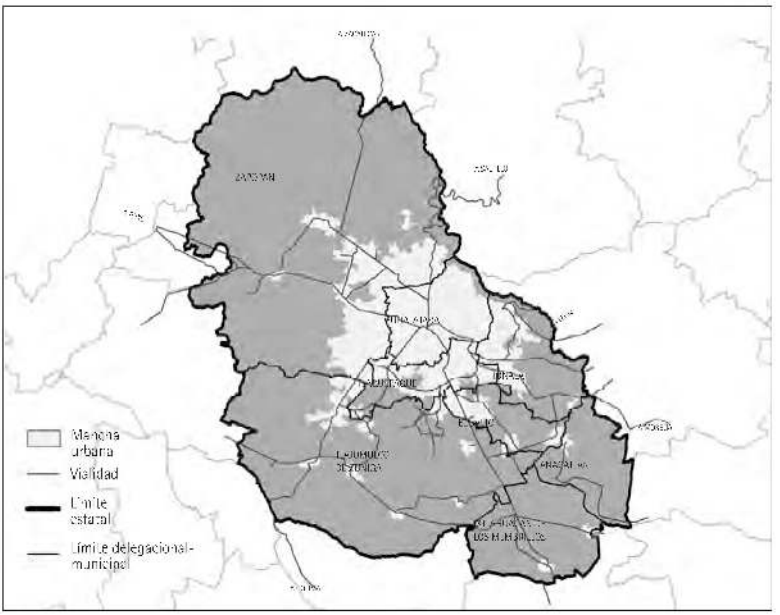
ESTADO DE MÉXICO
15002 Acolman
15003 Amecameca
15010 Apaxco
15011 Atenco
15013 Atizapán de Zaragoza
15015 Atlautla
15016 Axapusco
15017 Ayapango
15020 Coacalco
15022 Cocotitlán
15023 Coyotepec
15024 Cuautitlán
15025 Chalco
15026 Chiautla
15029 Chiconcuac
15030 Chimalhuacán
15033 Ecatepec de Morelos
15034 Ecatzingo
15035 Huehuetoca
15036 Hueypoxtla
15037 Huixquilucan
15038 Isidro Fabela
15039 Ixtapaluca
15044 Jaltenco
15046 Jilotzingo
15050 Juchitepec
15053 Melchor Ocampo
15057 Naucalpan de Juárez
15058 Nezahualcóyotl
15059 Nextlalpan
15060 Nicolás Romero
15061 Nopaltepec
15065 Otumba
15068 Ozumba
15069 Papalotla
15070 La Paz
15075 San Martín de las Pirámides
15081 Tecámac
15083 Temamatla
15084 Temascalapa
15088 Tenango del Aire
15091 Teoloyucan
15092 Teotihuacán
15093 Tepetlaoxtoc
15094 Tepetlixpa
15095 Tepotzotlán
15096 Tecuexcalac
15099 Texcoco
15100 Tezoyuca
15103 Tlalmanalco
15104 Tlalnepantla de Baz
15108 Tultepec
15109 Tultitlán
15112 Villa del Carbón
15120 Zumpango
15121 Cuautitlán Izcalli
15122 Valle de Chalco Solidaridad

Mapa A–10.1. Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 2000.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

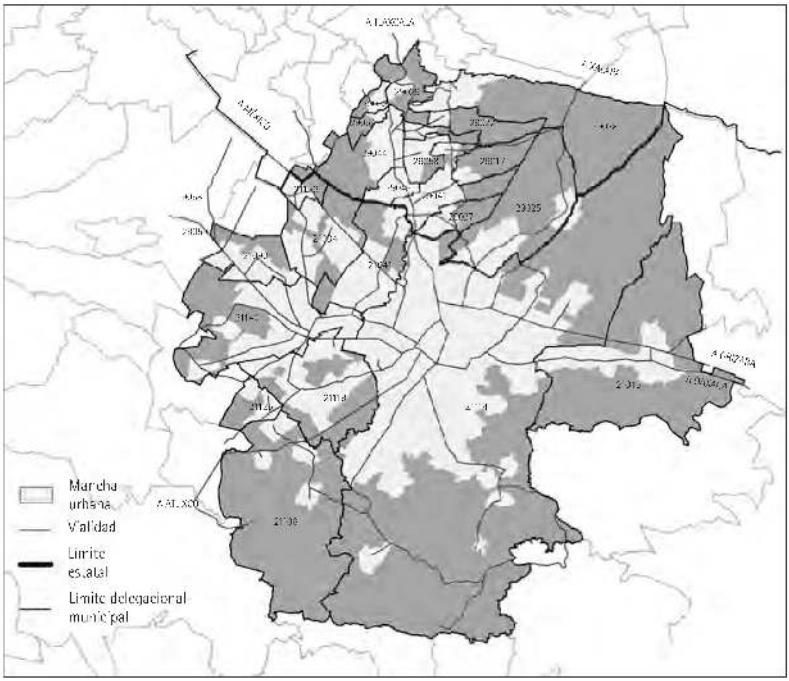


Mapa A-10.2. Zona Metropolitana de Monterrey, 2000.



Mapa A-10.3. Zona Metropolitana de Guadalajara, 2000.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



PUEBLA

21015 Amozoc
21034 Coronango
21041 Cuautlancingo
21090 Juan C. Bonilla
21106 Ocoyucan
21114 Puebla
21119 San Andres Cholula
21125 San Gregorio Atzompa
21136 San Miguel Xoxtla
21140 San Pedro Cholula

TLAXCALA

29017 Mazatecochco de José María Morelos
29022 Acuamanala de Miguel Hidalgo
29025 San Pablo del Monte
29027 Tenancingo
29028 Teolocholco
29029 Tepeyanco
29041 Papalotla de Xicoténcatl
29042 Xicohtzinco
29044 Zacatelco
29053 San Juan Huactzinco
29054 San Lorenzo Axocomanitla
29058 Santa Catarina Ayometla
29059 Santa Cruz Quilehtla

Mapa A-10.4. Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala, 2000.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

11
DOS SISTEMAS DE MOVILIDAD COTIDIANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO: DOMICILIO-ESCUELA Y DOMICILIO-TRABAJO

*Clara Eugenia Salazar Cruz**

CONTENIDO

Introducción 512
La metodología 513
Las colonias seleccionadas para el análisis, 514; La estrategia de análisis, 519
La oferta educativa en el Distrito Federal y las movilidades 521
La distribución de la demanda laboral y la estructura funcional de la ciudad 533
De la movilidad con propósitos laborales y de las prácticas cotidianas, 536
El índice de coincidencia 544
Conclusiones 546
Referencias 548

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <*csalazar@colmex.mx*>.

Agradezco la colaboración de la economista Marina Peña Portales, por su apoyo en la validación de la encuesta "Movilidades cotidianas y residenciales en la ciudad de México", 2006, y en todo el análisis de la información. Igualmente, la colaboración de Anke Schwarz por el trabajo de campo realizado en la colonia La Mexicana para esta investigación.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

En este artículo se aborda el fenómeno de las prácticas de movilidad domicilio-trabajo y domicilio-escuela en relación con las lógicas de estructuración del espacio urbano. Consideramos que los desplazamientos con propósitos laborales y educativos son buenos indicadores de las formas de vida urbana porque nos posibilitan evidenciar que las lógicas en que se producen los bienes colectivos y el mercado de trabajo pueden extremar la segmentación espacial, poniendo en riesgo el éxito de algunas políticas públicas que tienen expresión territorial. Además, el análisis de la movilidad nos permite dar cuenta de las prácticas cotidianas que materializan los estilos de vida, las actividades y los lugares disponibles para ello (Díaz y Jiménez, 2002) y abre nuevas pistas sobre la acción pública y las políticas urbanas metropolitanas (Dureau *et al.*, 2007).

En un contexto en que la lógica privada adquiere hegemonía en la producción y organización de la estructura urbana, consideramos necesario reflexionar sobre cómo las diferentes formas de ordenamiento de las actividades en el territorio de la ciudad potencian o restringen el acceso de los distintos grupos de población a los recursos sociales que les son ofrecidos, tanto en su lugar de residencia como fuera de él, en términos de infraestructura, equipamiento y centros de trabajo, y que constituyen la totalidad de oportunidades en términos de accesibilidad (Rémy, 2000; Segaud, 2007).

Así, interesa en este análisis dar cuenta de cómo individuos de distintos estratos sociales interaccionan con la estructura de la ciudad mediante la copresencia de sus condiciones particulares y el acceso a recursos sociales que delimitan su campo de acción en el sentido coercitivo o facilitador (Giddens, 1984: 64). Desde la perspectiva de este trabajo, la movilidad cotidiana ocurre en el marco de esa organización social en que operan la estructura y los individuos, en el sentido de Giddens, pero también en un contexto de múltiples estructuras sobrepuestas producidas desde lógicas distintas (Sewell, 1992). En particular, nos interesa analizar la movilidad cotidiana en relación con dos estructuras que se traslapan en el espacio urbano de la ciudad de México: la de los equipamientos escolares, que han sido producidos por el Estado, y la del espacio laboral, que ha sido creado eminentemente por las fuerzas del mercado. Así, tenemos que en un territorio urbano regulado cada vez menos por el Estado (Ornelas, 2000; Coraggio, 2004; Harvey, 2007) y dominado y producido cada vez más por las fuerzas del mercado, se observa la fragmentación social (Prévôt-Schapira,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

2000) y la segregación residencial (Rodríguez y Arriagada, 2004; De Mattos *et al.*, 2007; Sánchez, 2008) en coexistencia con la distribución de recursos sociales, como los establecimientos educativos, los cuales devienen de acciones de política pública que permanecen vigentes en el territorio para que los agentes los utilicen.

En el caso de la ciudad de México, la lógica del mercado que responde a las imposiciones del capital (Lefebvre, 1969) se expresa en la división social del espacio (Ruvalcaba y Schteingart, 1985; Schteingart, 2008) y en la incorporación de nuevos centros de actividad en la estructura urbana, que con predominio hegemónico de grupos de población son producidos con reglas de exclusión/inclusión que constriñen las relaciones sociales heterogéneas. La lógica del Estado, por su parte, se revela con la propuesta de una educación básica pública obligatoria y gratuita, que con una distribución territorial equitativa ha permanecido constante y vigente en su territorialización, aunque sus contenidos (calidad de la educación) se hayan modificado.

En esta forma de estructuración de la ciudad de México, nos preguntamos: ¿cómo se presentan la oferta educativa y la demanda de empleo para las colonias ubicadas en las áreas centrales a diferencia de las de la periferia urbana? ¿Cómo se concreta en el territorio la distribución de los establecimientos educativos y del mercado de trabajo? ¿Cuáles son las prácticas de movilidad con propósitos educativos y laborales, en relación con las lógicas pública y privada de localización de los lugares? ¿La intersección de recursos urbanos que se traslapan permite la convergencia de grupos heterogéneos hacia un mismo espacio social? ¿Qué tipo de anclajes laborales y educativos posibilitan los contextos urbanos en que se insertan colonias de distinto estrato social? ¿Qué implicaciones tiene la distribución de los equipamientos educativos y los establecimientos laborales en las prácticas de movilidad cotidiana? ¿Coinciden trabajadores y estudiantes de las diferentes colonias analizadas en los mismos destinos de trabajo y centros educativos?

LA METODOLOGÍA

Dado que el centro de nuestro interés es analizar las prácticas de movilidad domicilio-trabajo y domicilio-educación en relación con la estructuración de los grupos sociales en la ciudad, consideramos relevante relacionar los desplazamientos cotidianos de los trabajadores y de los estudiantes de las colonias analizadas con la estructuración territorial del empleo y la oferta

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

educativa y en la ciudad. Para lograr este objetivo analizamos transversalmente información estadística sobre la demanda y la oferta laboral y educativa en la urbe, y utilizamos varias fuentes de información. La muestra censal del año 2000, que contiene información sobre los trabajadores residentes y no residentes por delegación, nos permitió definir las tendencias de la movilidad laboral en el Distrito Federal y poner énfasis en la capacidad de retención, atracción y rechazo de los trabajadores por delegación. El *Anuario estadístico del Distrito Federal, 2007* del INEGI nos ofreció información sobre el número de estudiantes atendidos y el número de escuelas por grado escolar, lo que a su vez nos permitió concretar la oferta educativa en el ámbito delegacional; la demanda educativa la establecimos agrupando la población residente por los grupos de edad correspondientes a esos grados escolares. Datos no publicados, pero provenientes de la Secretaría de Educación Pública (SEP), nos permitieron diferenciar la oferta escolar privada y pública en el nivel básico por delegación. Finalmente, 400 encuestas[1] sobre las movilidades residencial y cotidiana que aplicamos en el año 2006 en cuatro colonias del Distrito Federal nos permiten dar cuenta de los sistemas de movilidad laboral y educativa en el ámbito, muy desagregado, de las colonias.

Las colonias seleccionadas para el análisis

El criterio de selección de las colonias analizadas fue intencional y no estadístico, por lo que no pretendimos expandir los resultados, sino más bien explorar las prácticas de movilidad cotidiana y residencial que podían atraer población de diferentes estratos socioeconómicos residentes de colonias localizadas en la ciudad central o en la periferia urbana en transformación. Así, en la ciudad central, caracterizada por una trama urbana continua como resultado de su historicidad y que ha sido objeto de un programa de redensificación habitacional en el periodo 2000-2006, seleccionamos las colonias Guerrero y Nápoles, de estrato medio y alto, respectivamente. La colonia Guerrero se localiza en la delegación Cuauhtémoc, colinda con

[1] La encuesta denominada "Movilidades cotidianas y residenciales en la ciudad de México" fue realizada conjuntamente entre el Instituto Francés de Investigación para el Desarrollo (IRD) y El Colegio de México, en el marco de colaboración científica entre las dos instituciones. Aquí analizamos 326 cuestionarios validados de un total de 400 que aplicamos.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

el Centro Histórico y fue formada alrededor de 1873, por lo que está ligada a la historia de la ciudad de México, aunque su función más habitacional se consolida hasta la segunda década del siglo XX. La colonia Nápoles, por su parte, se conformó en los años treinta del siglo pasado, como resultado del desplazamiento de la población burguesa local desde el centro hacia la entonces periferia de la ciudad (Yescas, 2005).

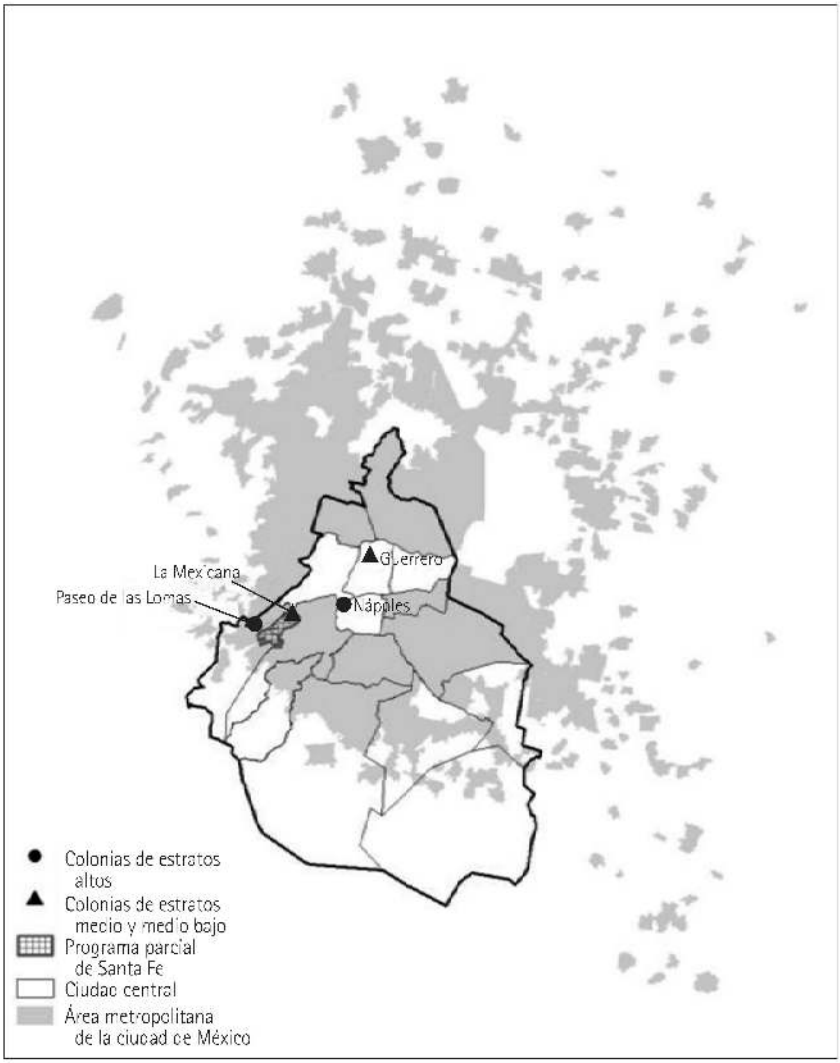
En la periferia, hacia la frontera de la mancha urbana continua al poniente de la ciudad de México, seleccionamos las colonias Paseo de las Lomas y La Mexicana, de estratos alto y medio-bajo respectivamente (mapa 11.1). Ambas se localizan en la delegación Álvaro Obregón, en territorios contiguos al Programa Parcial Santa Fe. La Mexicana comienza a conformarse en los años sesenta sobre la barranca del río Jalalpa, en terrenos de propiedad ejidal adquiridos por los colonos mediante transacciones de compraventa irregular del suelo y sin ningún programa previo de urbanización; en consecuencia, su morfología urbana se caracteriza por un trazado vial irregular y la construcción de viviendas y de infraestructura básica principalmente por los pobladores. En contraste, la colonia Paseo de las Lomas se implanta cerca del poblado de Santa Fe en los años setenta como una urbanización regular, que en el momento de su promoción contaba con una traza vial diseñada, obras de infraestructura básica realizadas y la oferta de terrenos de alrededor de 500 metros cuadrados para ser ocupados en su mayoría por vivienda unifamiliar y por una población de estrato medio-alto.

Junto a estas dos colonias, desarrolladas con diferentes modelos de urbanización en la misma periferia poniente de la ciudad, se ha desarrollado, a partir de los noventa, el denominado Programa Parcial Santa Fe,[2] en 1 146 hectáreas de terreno[3] que albergan hoy los corporativos de la ciudad que guardan la más intensa relación con la economía mundial, grandes

[2] El Programa Parcial fue concebido a finales de los años ochenta, por el entonces regente de la ciudad y sus colaboradores, como un ambicioso proyecto urbano-arquitectónico que se levanta vecino al pueblo de Santa Fe los Altos, fundado en 1533 y primera comunidad con carácter de pueblo-hospital en América Latina. Los terrenos en que hoy se levanta el megaproyecto Santa Fe tuvieron como destino previo ser basurero de la ciudad. Para una ampliación de este tema, véase Pérez, 2007.

[3] Este espacio es percibido como un lugar que "lo tiene todo": centros comerciales, entretenimiento, lugares de trabajo y de habitación. Tal como está planeado y de acuerdo con el desarrollo que ha tenido, en pocos años contendrá posiblemente más elementos de los que ha identificado Garreau (1991) para ser denominado una "*edge city*".

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Mapa 11.1. Localización de las colonias en la zona metropolitana del Valle de México.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

equipamientos de consumo,[4] centros de trabajo altamente especializados, zonas habitacionales unifamiliares y edificios de departamentos de hasta treinta pisos, todos ellos para estratos altos, cerrados, con acceso controlado y vigilancia las 24 horas del día (Duhau y Giglia, 2007). Este megaproyecto, con elementos que han pretendido brindar una imagen urbana posmoderna, se vincula a la estructura urbana continua mediante avenidas de acceso controlado y ha sido calificado como un "enclave global", no sólo por haber sido producido como un plan maestro gubernamental con un carácter distintivo en su trama y diseño urbano, y una fuerte participación del sector privado, sino también por localizarse en un contexto donde habitaba prioritaria y previamente población de escasos recursos,[5] que había adquirido los terrenos mediante procesos de compraventa irregular de tierra en zonas poco aptas para el desarrollo urbano (Pérez, 2007: 18). Como puede derivarse de lo expuesto, La Mexicana y Paseo de las Lomas son colonias vecinas y diferentes en términos de su conformación, desarrollo y características socioeconómicas; la primera contrasta hoy tanto en su forma como en su estructura con el Programa Parcial Santa Fe. Hasta diciembre del año 2006 en ella sólo se había logrado la legalización jurídica de 30 predios, debido a que la mayoría de las viviendas están ubicadas en zona de riesgo. A la fecha, los servicios básicos en la colonia son deficientes. El agua entubada ha sido instalada por la delegación pero su abastecimiento es irregular; la red de drenaje conduce las aguas servidas sin tratamiento directamente al lecho del río Jalalpa, lo que produce olores desagradables y contaminación de la barranca; el gas, fuente principal para la cocción de los alimentos de la población residente, es abastecido mediante tanques de 30 litros que se transportan regularmente a pie hasta las viviendas y la basura es también desalojada cerro arriba por el mismo sistema. La colonia Paseo de las Lomas, en cambio, se ha integrado a ese producto final que deviene de un diseño ejecutado mediante una construcción sistemática y continua de edificaciones que crean espacios dominantes del imaginario posmoderno y que cuenta con una escala de producción, en donde todos los proyec-

[4] De acuerdo con datos ofrecidos por funcionarios de la delegación Álvaro Obregón, en mayo de 2008 el Centro Santa Fe albergaba 13.8% del área total de oficinas de la ciudad y se ofrecían 70 000 empleos. Además, alojaba 4 311 viviendas y cuatro universidades con 13 500 estudiantes.

[5] Este último modelo de urbanización ha sido referido también como "innovación del producto habitacional" y aparece en las grandes ciudades latinoamericanas, en lugares donde la compra de suelo barato permite una mayor rentabilidad a los inmobiliarios privados.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tos urbanos que la componen, en general, desde los habitacionales hasta la infraestructura y el equipamiento, han sido definidos con anterioridad (Roncayolo, 2002).

En el cuadro 11.1 presentamos las cuatro colonias seleccionadas para la aplicación de la encuesta. Los datos ofrecidos respecto de la población total, el número de hogares y el número de viviendas en las colonias corresponden a un área geoestadística básica (AGEB) de cada colonia, registrada en el conteo de población y vivienda del año 2005. Así, aclaramos que con el nombre de colonia *Paseo de las Lomas* hemos incluido información referente a la colonia El Refugio que se encuentra en la misma AGEB, y con el nombre de colonia *Nápoles* incluimos la información de la colonia Ampliación Nápoles. La diferencia en el número de encuestas validadas por colonia es un reflejo de las diferentes tasas de respuesta en las colonias; fue alta en las de menores recursos y baja en las de estratos altos, debido a que estos últimos grupos de población tienen una percepción muy alta de inseguridad. Pudimos sortear la baja tasa de respuesta en las colonias Paseo de Las Lomas y El Refugio, en donde, por constituirse en espacios habitacionales cerrados y con acceso controlado, establecimos contacto con sus representantes, quienes nos asistieron comunicando a sus residentes la relevancia del estudio, avalando nuestra presencia en el lugar y solicitando su cooperación. A pesar de que seguimos la misma estrategia en la colonia Nápoles,

Cuadro 11.1. Características generales de las AGEB en las colonias seleccionadas

AGEB	*Colonia*	*Delegación*	*Estrato**	*Población total*	*Total de hogares*	*Viviendas particulares habitadas*	*Encuestas validadas*
137-9	Paseo de las Lomas	Álvaro Obregón	Medio-alto	1 073	233	248	47
021-9	Nápoles	Benito Juárez	Medio-alto	2 128	682	828	64
057-4	Guerrero	Cuauhtémoc	Medio	9 324	2 734	2 776	107
033-2	La Mexicana	Álvaro Obregón	Medio-bajo	4 444	1 074	1 166	108
Total				**16 969**	**4 723**	**5 018**	**326**

Nota: los datos de las AGEB seleccionadas sobre población total, total de hogares y viviendas particulares habitadas corresponden al Conteo de Población y Vivienda, 2005.

* Las variables utilizadas para calcular el estrato fueron % de PEA ocupada; % de trabajadores por cuenta propia; % de PEA con ingresos superiores a 5 smmm; % de población de 15 años y más con instrucción posprimaria; % de viviendas propias; % de viviendas con agua entubada en la vivienda, y número de habitantes por dormitorio. Para más datos, véase Schteingart, 2008.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

no hubo la misma receptividad por parte de los residentes; ésta es una colonia con una traza urbana continua en donde los lugares de habitación dan directamente a vías públicas, por lo que más de la mitad de los hogares se negaron a abrir sus puertas y a contestar nuestras encuestas.

En las 326 encuestas validadas de las cuatro colonias se registró un total de 164 estudiantes y 638 trabajadores. Se consideró como estudiantes a todos aquellos que declararon el estudio como actividad principal y, como trabajadores, a las personas que declararon el trabajo como actividad principal y también a los que realizaban una actividad remunerada simultáneamente a su actividad principal de estudio o labores domésticas. Del total de individuos registrados, incorporamos en el análisis únicamente a 148 estudiantes y 363 trabajadores, de quienes solicitamos tres datos simultáneos: AGEB de destino escolar o laboral, tiempo de desplazamiento entre la vivienda y el establecimiento educativo o lugar de trabajo, y medio de transporte en que se desplazan.

La estrategia de análisis

La estrategia de análisis de la información consistió en revisar por separado los sistemas de movilidad con propósitos educativos y laborales, y por colonia. Estos análisis, además de ser razonados de acuerdo con la localización de colonias de diferentes estratos socioeconómicos en los contextos de la ciudad central y el área urbana más periférica, son referidos a las lógicas pública y privada que consideramos han determinado la estructuración territorial de la oferta educativa y los mercados de trabajo en la ciudad de México. Partimos de la hipótesis de que estas dos estructuras se traslapan con la división social del espacio, ofreciendo distintos y variados recursos en el área central y en las zonas más periféricas de la ciudad, y condicionan los diferentes sistemas de movilidad de los grupos de población que habitan en ellos. Así, por un lado, examinamos la movilidad con propósitos educativos, en relación con la distribución territorial que presentan las escuelas y no sólo en función del contexto centro/periferia en que se localizan las colonias estudiadas. Por otro lado, analizamos los desplazamientos con propósitos laborales en relación con la capacidad de atracción de la ciudad central y de otros centros de actividad de menor jerarquía localizados fuera de ella. Debido a que encontramos que 95% de los desplazamientos registrados en la encuesta sobre movilidades residenciales y cotidianas se reali-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

zaron dentro del Distrito Federal, enmarcamos el análisis principalmente en esta unidad político-administrativa y no en toda la Zona Metropolitana del Valle de México.

Para determinar cuánto estaban dispuestos los individuos a desplazarse para tener un trabajo o asistir a la escuela llevamos a cabo también un análisis estadístico de AGEB para los dos propósitos de viaje (laboral y educativo) e incorporamos la variable espacial. En este análisis consideramos, por un lado, la AGEB de residencia como el origen de los desplazamientos y utilizamos la longitud y la latitud del centroide de cada AGEB para calcular la distancia lineal entre el origen y el destino. Por otro lado, tomamos como centroide la colonia de origen (distancia cero) y asignamos valores negativos a las distancias ubicadas al poniente de la AGEB y positivos a las localizadas al oriente de la misma.

En el análisis específico de la movilidad cotidiana en ámbitos más desagregados —áreas geoestadísticas básicas y colonia— dimos prioridad a indicadores relacionados directamente con los desplazamientos que se derivan de la encuesta de movilidad que realizamos. Así, para ofrecer una medida de proximidad o lejanía empleamos los tiempos de desplazamiento entre lugar de residencia y lugar de destino por propósito de viaje y, con el fin de dar un indicador de la intensidad de uso del espacio, utilizamos las frecuencias en las AGEB de destino con propósitos de trabajo y educación. Con la finalidad de realizar un análisis relacionando diferentes elementos de información, identificamos las direcciones exactas y el nombre de las colonias de destino capturadas en los cuestionarios y las ubicamos en las AGEB. Con base en esta unidad de análisis, utilizada en los censos, establecimos la cercanía entre los pequeños territorios de convergencia (las colonias) y transitamos entre diferentes escalas territoriales de referencia para la ciudad: la colonia, la delegación, los municipios y la urbe en general.

Finalmente, para ofrecer una idea sobre la coexistencia o no de pequeños territorios compartidos entre colonias ubicadas en la ciudad central o en el área más periférica, o entre colonias del mismo estrato socioeconómico, construimos un *índice de coincidencia*, que de forma ponderada nos presenta la frecuencia de estudiantes o trabajadores en los mismos lugares de destino teniendo como origen distintas colonias. Así, tenemos:

$$\Sigma fij \,/\, \Sigma aij$$
$$\Sigma Fij \,/\, \Sigma Aij$$

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En donde:

fij = suma de frecuencias en colonias de destino desde las colonias *i* y *j*;

aij = suma de colonias de destino laboral o educativo de las colonias *i* y *j*;

Fij = frecuencia ponderada de las colonias de coincidencia entre las colonias *i* y *j*;

Aij = total de colonias de coincidencia entre las colonias *i* y *j*.

El índice tiene una magnitud de 0 a 2, de modo que la cercanía a 2 representa un nivel de coincidencia mayor de destinos compartidos (colonias de coincidencia) entre los trabajadores o los estudiantes de dos colonias de origen.

LA OFERTA EDUCATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL Y LAS MOVILIDADES

De acuerdo con el *Anuario estadístico del Distrito Federal* (INEGI, 2007), en el ciclo escolar 2005-2006 había en esa entidad 2 240 385 alumnos inscritos en 8 775 escuelas de educación básica y media superior. Del total de alumnos, 15% se encontraba inscrito en preescolar, 66.7% en el nivel de educación básica (primaria y secundaria) y 18% en educación media superior. Al observar la distribución geográfica de la oferta educativa por delegación, encontramos que Iztapalapa y Álvaro Obregón concentraban la mayor proporción de escuelas (20.2 y 14.3%, respectivamente) y que las delegaciones del sur, como Milpa Alta, Cuajimalpa y Magdalena Contreras, no concentraban por sí solas siquiera 2.5% de las mismas. Sin embargo, al calcular la proporción del número de alumnos por escuela, pudimos observar que en estas últimas delegaciones había una población de entre 253 y 328 estudiantes por escuela y que las mismas no registraban necesariamente una desventaja numérica con respecto a las otras delegaciones, ya que la proporción de alumnos atendidos por escuela se acercaba al promedio del Distrito Federal, que es de 241 alumnos por escuela (cuadro 11.2). Igualmente, cuando relacionamos la población residente por grupos de edad y los alumnos inscritos, observamos que la distribución de unos y otros es reflejo de la distribución de la población en las delegaciones. Así, si se tratara de una población cerrada, en la que las delegaciones tuvieran que cubrir el total de la demanda de educación básica, principalmente primaria y secundaria, encontraríamos que prácticamente todas ellas estarían en condiciones de cubrir la demanda y de proporcionar, además, servicio educa-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 11.2. Población en edad escolar y oferta educativa por delegaciones del Distrito Federal, ciclo escolar 2005-2006

Delegación	*Nivel educativo*	*Población residente en edad escolar**	*Alumnos inscritos***	*Escuelas*	*Población residente por escuela*	*Alumnos inscritos por escuela*	*Diferencia entre alumnos inscritos y población residente en edad escolar*
Álvaro Obregón	Preescolar	34 447	26 889	215	160	125	−7 558
	Primaria	68 473	80 842	250	274	323	12 369
	Secundaria	35 278	32 421	86	410	377	−2 857
	Preparatoria	37 503	28 881	45	833	642	−8 622
Azcapotzalco	Preescolar	17 981	18 095	142	127	127	114
	Primaria	36 965	44 527	172	215	259	7 562
	Secundaria	19 848	22 886	67	296	342	3 038
	Preparatoria	20 978	35 131	26	807	1 351	14 153
Benito Juárez	Preescolar	10 307	15 833	207	50	76	5 526
	Primaria	21 001	39 910	176	119	227	18 909
	Secundaria	11 668	20 590	91	128	226	8 922
	Preparatoria	13 461	19 816	58	232	342	6 355
Coyoacán	Preescolar	24 910	23 821	242	103	98	−1 089
	Primaria	50 954	59 251	228	223	260	8 297
	Secundaria	27 069	31 049	103	263	301	3 980
	Preparatoria	29 304	36 626	61	480	600	7 322
Cuajimalpa de Morelos	Preescolar	9 633	8 772	75	128	117	−861
	Primaria	18 618	25 304	77	242	329	6 686
	Secundaria	9 119	13 291	42	217	316	4 172
	Preparatoria	10 109	7 883	24	421	328	−2 226
Cuauhtémoc	Preescolar	20 025	22 034	155	129	142	2 009
	Primaria	40 221	52 881	232	173	228	12 660
	Secundaria	22 284	30 986	120	186	258	8 702
	Preparatoria	24 146	24 998	60	402	417	852
Gustavo A. Madero	Preescolar	55 680	45 484	425	131	107	−10 196
	Primaria	113 068	140 279	526	215	267	27 211
	Secundaria	59 553	78 279	216	276	362	18 726
	Preparatoria	61 278	76 407	91	673	840	15 129
Iztacalco	Preescolar	17 610	16 608	148	119	112	−1 002

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 11.2. Población en edad escolar y oferta educativa por delegaciones del Distrito Federal, ciclo escolar 2005-2006 *(continúa)*

Delegación	*Nivel educativo*	*Población residente en edad escolar**	*Alumnos inscritos***	*Escuelas*	*Población residente por escuela*	*Alumnos inscritos por escuela*	*Diferencia entre alumnos inscritos y población residente en edad escolar*
	Primaria	35 915	44 052	160	224	275	8 137
	Secundaria	19 100	26 129	67	285	390	7 029
	Preparatoria	19 725	17 663	24	822	736	−2 062
Iztapalapa	Preescolar	98 005	64 356	877	112	73	−33 649
	Primaria	195 214	207 348	627	311	331	12 134
	Secundaria	99 057	110 523	211	469	524	11 466
	Preparatoria	100 802	53 231	64	1575	832	−47 571
Magdalena Contreras	Preescolar	11 945	8 753	79	151	111	−3 192
	Primaria	23 690	26 335	73	325	361	2 645
	Secundaria	12 198	12 550	28	436	448	352
	Preparatoria	12 354	7 246	13	950	557	−5 108
Miguel Hidalgo	Preescolar	13 265	15 709	124	107	127	2 444
	Primaria	26 095	36 096	157	166	230	10 001
	Secundaria	13 756	21 160	79	174	268	7 404
	Preparatoria	15 538	28 178	50	311	564	12 640
Milpa Alta	Preescolar	6 992	4 827	35	200	138	−2 165
	Primaria	14 434	15 981	43	336	372	1 547
	Secundaria	7 152	7 328	17	421	431	176
	Preparatoria	6 925	6 051	9	769	672	−874
Tláhuac	Preescolar	20 099	14 158	119	169	119	−5 941
	Primaria	40 399	44 506	115	351	387	4 107
	Secundaria	20 266	21 225	41	494	518	959
	Preparatoria	19 403	9 354	12	1617	780	−10 049
Tlalpan	Preescolar	29 663	24 410	249	119	98	−5 253
	Primaria	58 319	72 813	233	250	313	14 494
	Secundaria	30 298	33 220	99	306	336	2 922
	Preparatoria	32 282	17 915	47	687	381	−14 367
Venustiano Carranza	Preescolar	19 263	17 475	148	130	118	−1 788
	Primaria	39 968	48 362	197	203	245	8 394

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 11.2. Población en edad escolar y oferta educativa por delegaciones del Distrito Federal, ciclo escolar 2005-2006 *(concluye)*

Delegación	*Nivel educativo*	*Población residente en edad escolar**	*Alumnos inscritos***	*Escuelas*	*Población residente por escuela*	*Alumnos inscritos por escuela*	*Diferencia entre alumnos inscritos y población residente en edad escolar*
	Secundaria	21 333	22 848	73	292	313	1 515
	Preparatoria	22 302	18 747	25	892	750	-3 555
Xochimilco	Preescolar	20 923	15 704	123	170	128	-5 219
	Primaria	42 683	47 585	130	328	366	4 902
	Secundaria	21 809	24 349	48	454	507	2 540
	Preparatoria	22 203	14 424	19	1169	759	-7 779
Total D.F.	Preescolar	410 748	342 928	3363	122	102	-67 820
	Primaria	826 017	986 072	3396	243	290	160 055
	Secundaria	429 788	508 834	1388	310	367	79 046
	Preparatoria	448 313	402 551	628	714	641	-45 762

* La población residente en edad escolar se calculó a partir del Conteo de Población y Vivienda, 2005. En el nivel preescolar ubicamos la población de 4 a 6 años; en el nivel primaria, la población de 7 a 12 años; en el nivel secundaria, la población de 13 a 15 años, y, en la preparatoria, la población de 16 a 18 años.

** Datos del INEGI, 2007.

tivo a otras delegaciones. Esta situación no se sostiene para el nivel de preescolar y preparatoria; el primero ha sido incorporado sólo recientemente a la educación básica obligatoria y el segundo no forma parte de ésta, por lo que el Estado no ha asumido todavía la responsabilidad de cubrirlo en toda su magnitud.

A partir de esta observación podemos afirmar, en primer lugar, que la distribución de la oferta escolar básica en el Distrito Federal no presenta un patrón de concentración en ninguna delegación específica y tiende, más bien, a una distribución balanceada entre la población residente en edad escolar y la oferta escolar. En segundo lugar, podemos sostener que la convergencia entre estudiantes residentes y matrícula disponible, principalmente en la educación básica, se cubre de manera similar en las 16 delegaciones, independientemente del estrato socioeconómico que predomine en ellas. Al relacionar la oferta educativa en el Distrito Federal con los destinos de los estudiantes de las cuatro colonias analizadas, pudimos constatar un patrón de "anclaje" en las delegaciones de residencia: 68.5% de los estudiantes de la colonia La Mexicana es retenido en Álvaro Obregón, 64% de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

los de La Guerrero se queda en la delegación Cuauhtémoc y 52% de los de la colonia Nápoles estudia en la delegación Benito Juárez; sólo los estudiantes de la colonia Paseo de las Lomas se dirigen a establecimientos educativos en otra delegación colindante, como Cuajimalpa, que absorbe 44% de sus estudiantes, en una proporción mucho más alta que los que se quedaron en Álvaro Obregón, su delegación de residencia (28%).

La retención de estudiantes de las colonias en las delegaciones de residencia es posible porque la distribución territorial de la oferta escolar se ha estructurado con base en una política educativa que, con tutoría del Estado mexicano, ha definido como obligatoria la educación básica (Padua, 1994), y ha consolidado en respuesta, a lo largo de los años, una distribución territorial de los equipamientos escolares en relación con los lugares de habitación. En la actualidad, la accesibilidad a la escuela pública en el nivel básico se ha fortalecido gracias a la reducción de las tasas de crecimiento poblacional y a la creación de cupos escolares en diferentes turnos (matutino y vespertino) en los mismos establecimientos. De acuerdo con Padua (2008), el sistema escolar básico no presenta problemas de accesibilidad, principalmente a partir de los seis años, no sólo porque la disminución de las tasas de natalidad en México ha tenido como efecto una baja en la demanda de la matrícula escolar en ese nivel, sino también porque la única demanda que crece en el ciclo escolar superior es la privada, debido a que los sectores medio y alto reconocen la importancia de la educación y realizan cualquier esfuerzo para ofrecer a sus hijos las mejores oportunidades que les sean posibles.

Lo anterior no significa, sin embargo, que la diferenciación socioespacial de la ciudad como expresión del nivel socioeconómico sea una variable neutra para el acceso a la educación.

En un estudio reciente sobre la ciudad de México, Solís (2006) señala que las características de la escuela y el nivel socioeconómico del vecindario tienen un efecto sobre la probabilidad de la continuidad escolar desde la secundaria hasta el bachillerato. Al respecto, es interesante mencionar que, cuando introdujimos la variable espacial, observamos que las frecuencias en los lugares de destino, en los ámbitos de AGEB y colonia, presentan comportamientos muy definidos.

El primero, característico de las dos colonias de estratos medio y medio-bajo, es que los estudiantes eligen principalmente escuelas localizadas en un radio de tres kilómetros de la vivienda, con lo que se presenta una gran concentración de frecuencias en la AGEB de residencia y en las próxi-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mas a ella, y una débil presencia de estudiantes en escuelas localizadas a mayores distancias: 43% de los estudiantes de La Mexicana y de la Guerrero se concentran en la colonia de residencia. Cuando analizamos comparativamente estas dos colonias en relación con su localización en la ciudad, encontramos que los estudiantes de la Guerrero tienen una oferta escolar más amplia, al distribuirse en un número mayor de AGEB de destino, que los de La Mexicana, los cuales se concentran principalmente en la oferta disponible en su AGEB de residencia (gráfica 11.1a).

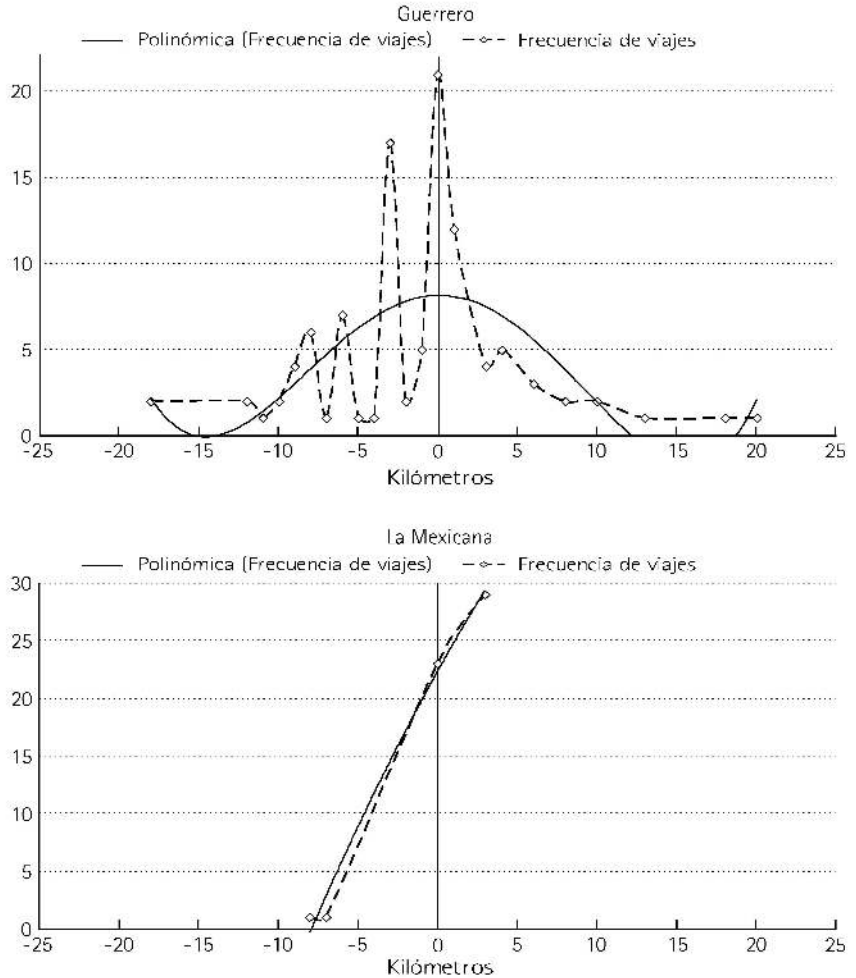
El segundo comportamiento, más propio de las dos colonias de estrato alto, Paseo de las Lomas y Nápoles, es una menor concentración de frecuencias en la AGEB de residencia o en las cercanas a ella y una mayor afluencia a diversos establecimientos educativos ubicados en otras AGEB. A partir de la gráfica 11.1b se puede inferir que estos sectores de población tienen acceso a un mercado educativo mucho más extendido territorialmente. Ahora bien, si introducimos la variable espacial, encontramos diferentes tendencias. Los estudiantes de la colonia Paseo de las Lomas tienen preferencia por escuelas localizadas hasta cinco kilómetros al poniente de su colonia, mientras que los de la Nápoles prefieren las escuelas ubicadas en la AGEB de residencia, aunque hay también una disposición a recurrir a escuelas localizadas hacia el oriente de la colonia. Este segundo patrón de movilidad, que incluye pocas frecuencias en varias AGEB de destino, responde al desanclaje, por parte de los sectores altos, de la escuela pública gratuita y a la matrícula en escuelas privadas que siguen a la población demandante hasta sus zonas residenciales.

La presencia de una alta proporción de escuelas privadas de educación básica en delegaciones como Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Miguel Hidalgo y Benito Juárez, donde se localizan los estratos más altos de la población, y el porcentaje que representan éstas respecto de la oferta total en las diversas delegaciones del Distrito Federal son un indicador del peso que adquieren esos equipamientos en ámbitos territoriales más pequeños (cuadro 11.3).

Podemos concluir, entonces, que la total apertura que se observa en el ámbito escolar hacia una lógica de mercado que posibilita el establecimiento de centros educativos privados cercanos a las áreas residenciales puede constituirse en un factor más de segregación socioespacial.

Las escuelas privadas, elegidas cada vez en mayor proporción por los sectores medio y alto de la población debido a las expectativas sociales que generan, definen una utilización compartida de recursos que excluyen a grupos de la población que, al no contar con medios económicos suficien-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

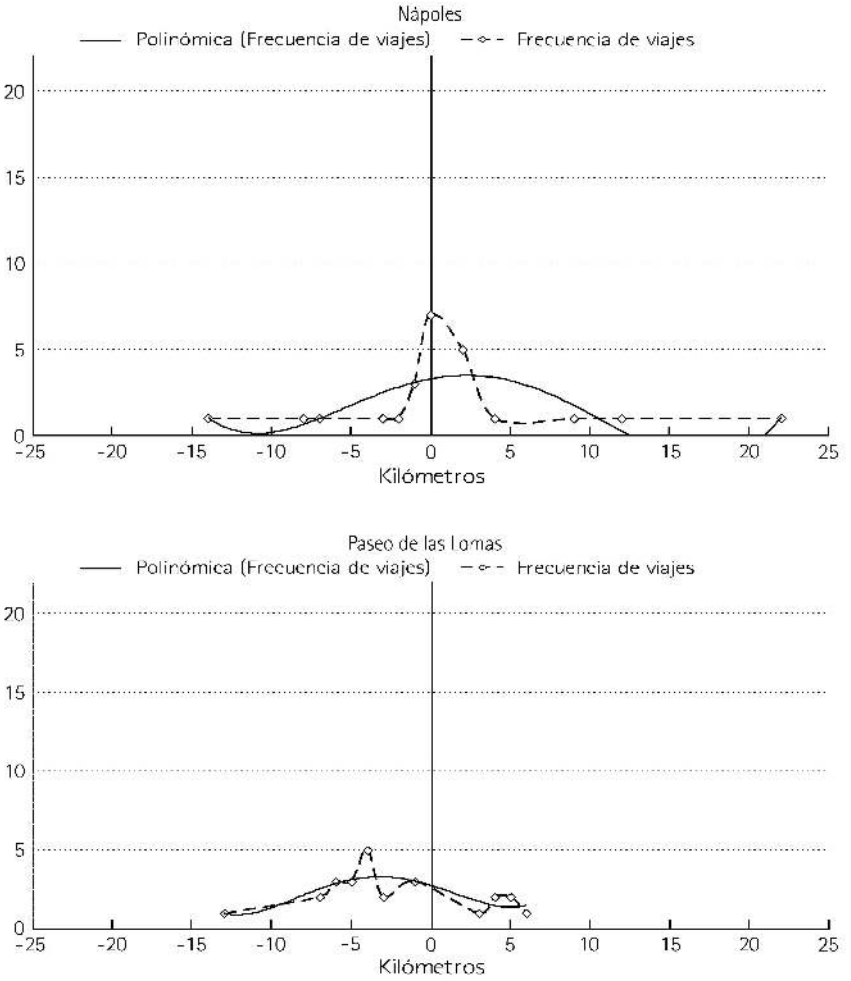


Gráfica 11.1a. Frecuencias en AGEB de destino con propósito educativo según distancia desde la colonia de origen.

tes, no tienen acceso a ellas y son recluidos o segregados hacia los equipamientos educativos públicos próximos a la vivienda.

Así, desde la estratificación social puede observarse que la capacidad de las colonias La Mexicana y Guerrero de concentrar sus estudiantes en la AGEB de residencia se explica en parte por una presencia importante de estudiantes en el nivel básico (74 y 65%, respectivamente), pero en parte,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Gráfica 11.1b. Frecuencias en AGEB de destino con propósito educativo según distancia desde la colonia de origen.

también, por la asistencia de éstos a la escuela pública. En contraste, la tendencia al patrón de movilidad de los sectores altos con preferencia hacia distintos "nodos educativos" responde más a las promesas de calidad y prestigio de instituciones educativas producidas y promovidas por la oferta del mercado privado y no a la política de educación pública con cobertura universal. Además, al explorar el estrato socioeconómico de las AGEB de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 11.3. Escuelas publicas y privadas de educación básica en el Distrito Federal por delegación, según nivel educativo, 2007 (porcentajes)

	Preescolar		*Primaria*		*Secundaria*	
Delegación	*Públicas*	*Privadas*	*Públicas*	*Privadas*	*Públicas*	*Privadas*
Total	100%		100%		100%	
Distrito Federal	22.35	77.65	61.22	38.78	46.73	53.27
Álvaro Obregón	22.58	77.42	59.74	40.26	26.09	73.91
Azcapotzalco	36.50	63.50	76.08	23.92	76.36	23.64
Benito Juárez	12.72	87.28	36.22	63.78	21.78	78.22
Coyoacán	20.88	79.12	50.53	49.47	48.89	51.11
Cuajimalpa	24.56	75.44	45.05	54.95	17.39	82.61
Cuauhtémoc	35.35	64.65	65.78	34.22	48.89	51.11
Gustavo. A. Madero	19.21	80.79	62.83	37.17	59.88	40.12
Iztacalco	25.17	74.83	70.47	29.53	75.51	24.49
Iztapalapa	17.55	82.45	69.29	30.71	68.52	31.48
Magdalena Contreras	41.28	58.72	67.42	32.58	21.54	78.46
Miguel Hidalgo	27.76	72.24	54.21	45.79	40.24	59.76
Milpa Alta	43.40	56.60	73.47	26.53	11.59	88.41
Tláhuac	29.41	70.59	68.07	31.93	58.62	41.38
Tlalpan	21.46	78.54	46.54	53.46	26.51	73.49
Venustiano Carranza	21.05	78.95	70.25	29.75	72.88	27.12
Xochimilco	24.87	75.13	58.87	41.13	60.53	39.47

Fuente: Celia Hubert, SEP, comunicación personal, 11 de noviemore de 2008.

Cuadro 11.4. Estrato socioeconómico de AGEB de destino por propósito educativo, según colonia de origen

Estrato	*Guerrero*		*La Mexicana*		*Nápoles*		*Paseo de las Lomas*	
socioeconómico	*Frecuencia*	*%*	*Frecuencia*	*%*	*Frecuencia*	*%*	*Frecuencia*	*%*
Muy bajo		0.0		0.0	1	4.2		0.0
Bajo		0.0	1	1.9		0.0	6	24.0
Medio-bajo	1	2.2	51	94.4		0.0		0.0
Medio	26	57.8	2	3.7	2	8.3	2	8.0
Medio-alto	8	17.8		0.0	5	20.8	13	52.0
Alto	10	22.2		0.0	16	66.7	4	16.0
Total	**45**	**100.0**	**54**	**100.0**	**23**	**100.0**	**25**	**100.0**

Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta "Movilidades cotidianas y residenciales en la ciudad de México", 2006.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 11.5. Diversas características de los estudiantes según la colonia de residencia

	Tiempo de desplazamiento per cápita (minutos)									
	Guerrero 18.13		*La Mexicana 28.82*		*Nápoles 22.38*		*Paseo de las Lomas 24.14*		*Total 23.37*	
	Frec.	*%*	*Frec.*	*%*	*Frec.*	*%*	*Frec.*	*%*	*Frec.*	*%*
Asistencia escolar por nivel educativo										
Preescolar	0	0.0	0	0.0	1	4.8	0	0.0	1	0.7
Básico[1]	29	64.4	40	75.5	10	47.6	15	60.0	94	64.4
Medio superior[2]	6	13.3	9	17.0	7	33.3	3	12.0	25	17.1
Superior[3]	10	22.2	5	9.4	4	19.0	7	28.0	26	17.8
Total[4]	**45**	**100.0**	**53**	**100.0**	**21**	**100.0**	**25**	**100.0**	**146**	**100.0**
Tiempo de desplazamiento a la escuela										
Hasta 10	23	51.1	1	1.9	10	41.7	8	32.0	42	28.4
11 a 20	7	15.6	34	63.0	5	20.8	2	8.0	48	32.4
21 a 30	10	22.2	3	5.6	2	8.3	6	24.0	21	14.2
31 a 40	0	0.0	7	13.0	0	0.0	5	20.0	12	8.1
41 a 50	1	2.2	1	1.9	3	12.5	2	8.0	7	4.7
51 a 60	2	4.4	2	3.7	4	16.7	2	8.0	10	6.8
61 y más	2	4.4	6	11.1	0	0.0	0	0.0	8	5.4
Total	**45**	**100.0**	**54**	**100.0**	**24**	**100.0**	**25**	**100.0**	**148**	**100.0**
Medio de desplazamiento a la escuela										
A pie	17	37.8	28	51.9	6	25.0	0	0.0	51	34.5
Autobús	0	0.0	0	0.0	1	4.2	0	0.0	1	0.7
Automóvil particular	6	13.3	5	9.3	9	37.5	13	52.0	33	22.3
Metro	9	20.0	1	1.9	1	4.2	0	0.0	11	7.4
Metrobús	1	2.2	0	0.0	2	8.3	0	0.0	3	2.0
Pesero o microbús	8	17.8	20	37.0	1	4.2	1	4.0	30	20.3
Transporte escolar	4	8.9	0	0.0	4	16.7	11	44.0	19	12.8
Total	**45**	**100.0**	**54**	**100.0**	**24**	**100.0**	**25**	**100.0**	**148**	**100.0**
Frecuencias en delegaciones de destino										
Distrito Federal	44	97.8	53	98.1	23	95.8	23	92.0	143	96.6
Delegaciones centrales	36	80.0	9	16.7	17	70.8	5	20.0	67	45.3
Delegaciones 5 a 16	8	17.8	44	81.5	6	25.0	18	72.0	76	51.4
Municipios conurbados	1	2.2	1	1.9	1	4.2	2	8.0	5	3.4
Benito Juárez	1	2.2	5	9.3	13	54.2	2	8.0	21	14.2

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 11.5. *(concluye)*

	Tiempo de desplazamiento per cápita (minutos)									
	Guerrero 18.13		*La Mexicana 28.82*		*Nápoles 22.38*		*Paseo de las Lomas 24.14*		*Total 23.37*	
	Frec.	*%*	*Frec.*	*%*	*Frec.*	*%*	*Frec.*	*%*	*Frec.*	*%*
Cuauhtémoc	29	64.4	3	5.6	1	4.2	3	12.0	36	24.3
Miguel Hidalgo	6	13.3	1	1.9	3	12.5	0	0.0	10	6.8
Alvaro Obregón	1	2.2	37	68.5	2	8.3	7	28.0	47	31.8
Azcapotzalco	1	2.2	2	3.7	0	0.0	0	0.0	3	2.0
Coyoacán	1	2.2	2	3.7	2	8.3	0	0.0	5	3.4
Cuajimalpa de Morelos	0	0.0	2	3.7	0	0.0	11	44.0	13	8.8
Gustavo A. Madero	5	11.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	3.4
Magdalena Contreras	0	0.0	1	1.9	0	0.0	0	0.0	1	0.7
Tlalpan	0	0.0	0	0.0	1	4.2	0	0.0	1	0.7
Xochimilco	0	0.0	0	0.0	1	4.2	0	0.0	1	0.7
Total	**45**	**100.0**	**54**	**100.0**	**24**	**100.0**	**25**	**100.0**	**148**	**100.0**

[1] Incluye los niveles de primaria, secundaria y técnicos con secundaria.
[2] Incluye los niveles de preparatoria, normal con preparatoria y técnicos con preparatoria.
[3] Incluye profesional y posgrado.
[4] De los 148 estudiantes que se tomaron en consideración, dos estudiantes de la colonia Nápoles no informaron su nivel educativo.
Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta "Movilidades cotidianas y residenciales en la ciudad de México", 2006.

destino por colonia, observamos que 94% de los estudiantes de La Mexicana asiste a escuelas localizadas en AGEB de nivel medio-bajo, mientras que 68% de los estudiantes de Paseo de las Lomas se desplaza hacia escuelas localizadas en AGEB de niveles medio-alto y alto. A diferencia de la marcada segregación social que se observa en la periferia, los estudiantes de las colonias Nápoles y Guerrero se desplazan en un espacio social con predominio de niveles medio y medio alto: más de 95% de los estudiantes de ambas colonias encuentra su escuela en estos contextos (cuadro 11.4).

Por otro lado, los estudiantes de todas las colonias analizadas ocuparon en promedio 21 minutos (cuadro 11.5) en un viaje domicilio-escuela; sin embargo, al observar las colonias separadamente hay diferencias importantes entre ellas. En primer lugar, el tiempo de desplazamiento hacia la escuela está medido por la combinación de localización centro-periferia y el estra-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

to socioeconómico de la colonia: los estudiantes de La Mexicana, de estrato bajo y localizada en la periferia urbana, registraron 12.2 minutos per cápita en un viaje domicilio-escuela, mientras que los de la colonia Guerrero, de estrato medio-bajo pero localizada en la ciudad central, ocuparon prácticamente la mitad de tiempo (6.8 minutos). Las colonias de estrato alto (Paseo de las Lomas y Nápoles), por su parte, registraron cada una en promedio 9.2 minutos de desplazamiento, independientemente de su localización. Como ya referimos, estas diferencias en los tiempos de desplazamiento no pueden ser explicadas por un desbalance territorial entre la demanda y la oferta escolar, sino más bien por la disponibilidad de medios de transporte y de otros recursos asociados a la estratificación social y a la ubicación de las colonias en la estructuración centro-periferia. Los viajes domicilio-establecimiento educativo realizados dentro del área central presentan una proporción importante de desplazamientos a pie (25% la Nápoles y 38% la Guerrero) y una combinación de medios de transporte público; aun en la colonia Nápoles, de estrato alto, se observa un uso moderado del transporte privado en relación con la colonia Paseo de las Lomas, también de estrato alto, ubicada en la periferia: la primera registra 45% de los desplazamientos a pie o en transporte público, mientras que la segunda prácticamente no los registra. El menor uso de transporte privado en la ciudad central, con propósitos educativos, es facilitado por la disponibilidad de los diversos modos de transporte público que circulan en ese tejido urbano continuo que da acceso alternativo a actividades de consumo y de producción.

En contraste, los viajes domicilio-establecimiento educativo que se llevan cabo dentro del área más periférica son más sensibles a la estratificación socioeconómica: los estudiantes de Paseo de las Lomas, colonia de altos ingresos, se desplazan prácticamente en su totalidad en transporte privado: 52% en vehículo particular y 44% en transporte escolar privado; en cambio, los de La Mexicana se movilizan principalmente a pie (52%) y en transporte público (37% en microbús) y sólo 9% en transporte particular. Esta marcada diferenciación en el uso de medios de transporte en el área más periférica de la ciudad expresa los parámetros de autosegregación de los sectores dominantes en ella: ocupan condominios cerrados con accesos controlados a los que sólo es posible entrar en transporte particular porque se vinculan al tejido urbano por medio de vialidades primarias que carecen de una oferta de transporte público. En este contexto, las escuelas privadas a las que asisten los estratos altos y el transporte escolar que utilizan asumen el mismo patrón de estructuración espacial que las urbaniza-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ciones en que habitan: un consumo exclusivo de equipamientos "colectivos" individualizados con base en contratos de pertenencia que son objeto de exclusión (Janoshka y Glasze, 2003).

Al relacionar las frecuencias en el lugar de destino con los modos de desplazamiento, observamos que se registraba una relación inversa entre las frecuencias en la colonia de residencia de estrato medio-bajo y los tiempos de desplazamiento, y que esto puede dar una idea más consistente sobre las diferencias en el uso del espacio. Así, encontramos que sólo 2% de los estudiantes de La Mexicana declaró ocupar menos de 10 minutos en un viaje domicilio-escuela y 63% entre 11 y 20 minutos de desplazamiento, pero que 43% de ellos es captado en establecimientos educativos de la colonia de residencia. En contraste, 41 y 32% de los estudiantes de las colonias Nápoles y Paseo de las Lomas registraron tiempos de desplazamiento residencia-escuela menores a 10 minutos, aunque sólo 20% de los mismos se quedó en las colonias de residencia. La alta proporción de estudiantes captados en la colonia La Mexicana y los tiempos más largos de recorrido coinciden con los desplazamientos a pie, de modo tal que la práctica de caminar, que es posible por la cercanía entre el equipamiento educativo y la vivienda, facilita que el espacio de la colonia se constituya en un lugar de uso y no sólo de circulación entre dos localizaciones, como sucede con los recorridos en transporte privado.

LA DISTRIBUCIÓN DE LA DEMANDA LABORAL Y LA ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA CIUDAD

El mercado de trabajo, espacio de la producción, presenta en la ciudad de México una distribución territorial muy diferente a la de los establecimientos educativos que han sido creados como espacios de consumo colectivo por el Estado. Como ya se ha señalado en otros trabajos, una tercera parte de los empleos en la ZMCM se registran en la ciudad central,[6] otra tercera parte en las delegaciones del Distrito Federal y la última en los municipios conurbados del Estado de México (Salazar e Ibarra, 2006). Si tomamos

[6] Lo que hoy se identifica como ciudad central son las cuatro delegaciones centrales (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, y Venustiano Carranza) del Distrito Federal, que desde 1929 constituyen la ciudad de México. Para más datos, véanse Delgado, 1988, y Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2003.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

solamente como universo de análisis el Distrito Federal, encontramos que en la ciudad central habita sólo 19% de sus trabajadores, aunque en ella labora 48% de los mismos (cuadro 11.6). El desbalance entre trabajadores residentes y trabajadores totales se relaciona con los cambios de uso del suelo que han acompañado por más de seis décadas esta área de la ciudad y la pérdida de 1 225 611 habitantes entre 1970 y 2000. Debe señalarse, sin embargo, que en los últimos tres quinquenios se ha registrado una disminución importante de la velocidad a la que esta área de la ciudad había ido perdiendo población; la tasa de crecimiento de la ciudad central pasó de –1.6% en el periodo 1990-1995 a –0.2% entre 2000 y 2005, y en el último año registró 1 677 385 habitantes. Es probable que la tendencia

Cuadro 11.6. Movilidad de los trabajadores en el Distrito Federal por delegación, 2000

			Trabajan en la delegación		*Trabajan en otra delegación*			*Movilidad*	
Delegación	*Total*	*Residentes*	*de residencia*	*%*	*o municipio*	*%*	*Llegan*	*Saldo neto*	*Tasa*
Azcapotzalco	209 358	179 800	88 529	49.24	91 271	50.76	29 558	-61 713	-0.29
Coyoacán	287 653	272 997	125 476	45.96	147 521	54.04	14 656	-132 865	-0.46
Cuajimalpa	63 887	61 533	35 696	58.01	25 837	41.99	2 354	-23 483	-0.37
G. A. Madero	415 880	487 034	250 726	51.48	236 308	48.52	-71 154	-307 462	-0.74
Iztacalco	151 549	172 218	70 459	40.91	101 759	59.09	-20 669	-122 428	-0.81
Iztapalapa	527 602	692 343	359 894	51.98	332 449	48.02	-164 741	-497 190	-0.94
M. Contreras	62 030	91 165	39 068	42.85	52 097	57.15	-29 135	-81 232	-1.31
Milpa Alta	28 612	35 664	18 872	52.92	16 792	47.08	-7 052	-23 844	-0.83
Á. Obregón	277 195	284 339	152 598	53.67	131 741	46.33	-7 144	-138 885	-0.50
Tláhuac	72 897	110 411	47 127	42.68	63 284	57.32	-37 514	-100 798	-1.38
Tlalpan	241 009	240 076	125 527	52.29	114 549	47.71	933	-113 616	-0.47
Xochimilco	111 534	141 309	72 277	51.15	69 032	48.85	-29 775	-98 807	-0.89
Benito Juárez	272 956	171 297	81 418	47.53	89 879	52.47	101 659	11 780	0.04
Cuauhtémoc	586 119	227 831	140 021	61.46	87 810	38.54	358 288	270 478	0.46
M. Hidalgo	331 078	153 867	93 109	60.51	60 758	39.49	177 211	116 453	0.35
V. Carranza	206 516	188 606	89 273	47.33	99 333	52.67	17 910	-81 423	-0.39
Delegaciones centrales	1 396 669	741 601	403 821	54.45	337 780	45.55	655 068	317 288	0.23
Otras delegaciones	2 449 206	2 768 889	1 386 249	50.07	1 382 640	49.93	-319 683	-1 702 323	-0.7
Distrito Federal	3 845 875	3 510 490	1 790 070	50.99	1 720 420	49.01	335 385	-1 385 035	-0.36

Fuente: cálculos propios con base en la muestra censal, 2000.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

reciente de disminución del despoblamiento en la ciudad central se haya fortalecido con la estrategia de redensificación habitacional, puesta en práctica entre los años 2000 y 2006. De acuerdo con Esquivel (2007: 257), entre 2001 y 2005 se emitieron 9 811 certificados únicos de zonificación de uso del suelo específico y factibilidad para dictaminar 145 711 viviendas en el Distrito Federal, de las cuales 78% (113 710) se autorizó en las delegaciones centrales.

Además, en el mismo periodo se afianzó una política de recuperación urbana de la ciudad central mediante la realización de diversas acciones de gestión pública paralelas: los trabajos de renovación del Centro Histórico de la ciudad de México, que incluyeron la renovación urbana de 34 manzanas del mismo con obras de infraestructura básica, la construcción de nuevos edificios para actividades públicas y la puesta en funcionamiento de la primera línea del sistema de transporte público de carriles confinados, Metrobus, en 2005 (Salazar, 2008). Al buscar un balance entre el número de trabajadores totales y el de trabajadores residentes por delegación encontramos patrones que van de una fuerte atracción al rechazo. En el grupo de atracción es posible identificar tres de las cuatro delegaciones centrales: Cuauhtémoc, con sólo 38.8% de trabajadores residentes, Miguel Hidalgo con 46.5%, y Benito Juárez con 62.2%; en estas delegaciones los trabajadores residentes llegan a representar menos de 65% de los trabajadores totales, lo que significa que las mencionadas delegaciones ofrecen empleo a trabajadores de otras delegaciones. En un nivel intermedio, de atracción moderada, se encuentran las delegaciones en que los trabajadores residentes representan entre 65 y 94% de los trabajadores totales, y en un tercer grupo, de equilibrio, aquellas unidades territoriales en que los trabajadores residentes representan entre 95 y 105% del total de trabajadores; en este caso están Coyoacán, Cuajimalpa, Álvaro Obregón y Tlalpan.

En el último grupo, que denominados de rechazo, ubicamos las delegaciones cuyo número de trabajadores residentes es sin duda superior al número de trabajadores totales en la delegación, por lo que indiscutiblemente esas unidades territoriales, en caso de requerirse, serían incapaces de absorber a sus propios trabajadores residentes; en este grupo se ubican siete delegaciones: Magdalena Contreras, Tláhuac, Xochimilco, Iztapalapa, Milpa Alta, Iztacalco y Gustavo A. Madero (cuadro 11.6).

La presencia de delegaciones de fuerte atracción, de atracción moderada y de equilibrio se relaciona también con el hecho de que la estructura funcional de la ciudad ha pasado de un modelo monocéntrico, que absor-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

bía hasta los años setenta, sólo en el Centro Histórico, la oferta central del trabajo y de bienes disponibles, a uno policéntrico en donde ya no hay un único "distrito central de negocios" (CBD, por su nombre en inglés), sino que aparece una estructura multinodal en la que el empleo y los servicios se distribuyen fuera del centro tradicional (Suárez, 2007: 35; Aguilar y Alvarado, 2004: 279). Si bien no hay acuerdo entre el número y tamaño de los múltiples nodos de actividad que se han consolidado en la ciudad de México, varios estudios apoyan el hecho de que hay una progresiva redistribución de la oferta de empleo y de los servicios en áreas de concentración en diferentes puntos y corredores de la ciudad. Aguilar y Alvarado (2004) han identificado la presencia de 35 subcentros de concentración de empleo en la zona urbana de la ciudad de México, aunque registran también patrones de empleo muy disperso dentro de los límites del área urbana; Salazar e Ibarra (2006) señalan que ha habido una pérdida relativa de los empleos en la ciudad central, principalmente a favor de unidades político-administrativas contiguas a ella, y que se presenta una desconcentración intensa de la actividad económica; Parnreiter (2000) registra un fortalecimiento de diferentes centros de actividad económica y, en particular, de servicios, mientras que autores como Duhau y Giglia (2007) aluden a la existencia de distintas áreas de concentración de mercados informales en un territorio socialmente desigual.

De la movilidad con propósitos laborales y de las prácticas cotidianas

En lo que se refiere particularmente a la movilidad laboral en el Distrito Federal, podemos decir que las únicas delegaciones que registran un saldo neto migratorio positivo (llegan más trabajadores de los que salen) son tres de la ciudad central: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez; el resto de las delegaciones presenta más trabajadores residentes que laboran fuera que los que llegan a trabajar en ellas. En el cuadro 11.5 se puede observar que las unidades territoriales que retienen la más alta proporción de trabajadores residentes (se quedan a trabajar en la delegación de residencia) alcanza alrededor de 60% y son, de nuevo, las tres ya referidas de la ciudad central. Igualmente, las que menos retienen trabajadores residentes lo hacen en una proporción cercana a 41% y son sólo tres: Iztacalco, Magdalena Contreras y Tláhuac. Las otras 11 delegaciones retienen entre 45 y 55% de sus trabajadores residentes, lo que significa que hay una movilidad con propó-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sitos laborales que implica desplazamientos obligados, además de que la misma dinámica del mercado de trabajo lleva a que alrededor de la mitad de los trabajadores residentes en una delegación se quede a trabajar en ella y la otra mitad se emplee en otras unidades territoriales (cuadro 11.6).

A partir de las consideraciones anteriores, concluimos que las delegaciones en que se ubican nuestras colonias de estudio ofrecen condiciones laborales que definen prácticas de desplazamiento de los trabajadores muy definidas: las delegaciones de la ciudad central Cuauhtémoc y Benito Juárez atraen desplazamientos: son altamente empleadoras, tienen más empleos que trabajadores residentes, llegan diariamente más trabajadores que los que salen y emplean a seis de cada 10 de sus trabajadores residentes. La delegación Álvaro Obregón, por su parte, no es muy empleadora y se encuentra en equilibrio en términos de la oferta y la demanda de empleo; aunque absorbe la misma proporción de trabajadores del Distrito Federal que la delegación Benito Juárez (7.2 y 7.1%, respectivamente) y emplea a cinco de cada 10 de sus trabajadores residentes, registra un número mayor de trabajadores residentes que los que logra emplear; su incapacidad de absorber a los primeros la lleva a expulsar diariamente a más trabajadores de los que atrae, por lo que presenta una tasa migratoria negativa.

Cuando relacionamos el contexto laboral de la ciudad con algunos indicadores de la movilidad domicilio-trabajo de las colonias analizadas (cuadro 11.6) pudimos constatar, en primer lugar, que habitar en una colonia de la ciudad central facilita la accesibilidad laboral y los desplazamientos domicilio-trabajo dentro del área, independientemente del nivel socioeconómico de la colonia; 74 y 68% de los trabajadores residentes en las colonias Guerrero y Nápoles, de estratos medio y alto, respectivamente, laboran en la ciudad central, en la que encuentran mayor accesibilidad laboral y múltiples opciones de desplazamiento domicilio-trabajo. En segundo lugar, la ciudad central es también un lugar de oportunidad laboral para los trabajadores de colonias más periféricas: 42 y 45% de los trabajadores de las colonias La Mexicana y Paseo de las Lomas laboran en ella, lo que es cercano al promedio registrado para el Distrito Federal (48%). Considerando que la ciudad central es el territorio de la urbe con los índices más altos de accesibilidad[7] a empleos (Suárez, 2007: 79), es posible concluir que los desplazamientos de los trabajadores de las colonias periféricas siguen la

[7] El índice de accesibilidad citado se calculó a partir del número de empleos al centro de trabajo y la distancia mediante la red de transporte.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 11.7. Diversas características de los trabajadores según colonia de origen

	Tiempo de desplazamiento per cápita (minutos)									
	Guerrero 26.9		*La Mexicana 54.9*		*Nápoles 32.1*		*Paseo de las Lomas 32.7*		*Total 36.68*	
	Frec.	*%*	*Frec.*	*%*	*Frec.*	*%*	*Frec.*	*%*	*Frec.*	*%*
Nivel educativo										
Preescolar	0	0.0	0	0.0	1	1.3	1	1.5	2	0.6
Básico[1]	49	47.6	44	37.3	2	2.6	1	1.5	96	26.5
Medio superior[2]	33	32.0	40	33.9	19	24.7	6	9.2	98	27.0
Superior[3]	19	18.5	33	28.0	55	71.4	57	87.7	164	45.2
No ha asistido[4]	2	1.9	1	0.9	0	0.0	0	0.0	3	0.8
Total	**103**	**100.0**	**118**	**100.0**	**77**	**100.0**	**65**	**100.0**	**363**	**100.0**
Tiempo de desplazamiento al trabajo										
Hasta 10	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.5	1	0.3
11 a 20	56	54.4	0	0.0	23	29.9	25	38.5	104	28.7
21 a 30	14	13.6	4	3.4	38	49.4	11	16.9	67	18.5
31 a 40	8	7.8	35	29.7	5	6.5	1	1.5	49	13.5
41 a 50	19	18.5	35	29.7	3	3.9	21	32.3	78	21.5
51 a 60	5	4.9	27	22.9	2	2.6	4	6.2	38	10.5
61 y más	1	1.0	17	14.4	6	7.8	2	3.1	26	7.2
Total tiempo	**103**	**100.0**	**118**	**100.0**	**77**	**100.0**	**65**	**100.0**	**363**	**100.0**
Medio de desplazamiento al trabajo										
A pie	18	17.5	3	2.5	9	11.7	2	3.1	32	8.8
Autobús	8	7.8	2	1.7	4	5.2	5	7.7	19	5.2
Automóvil particular	12	11.7	19	16.1	52	67.5	54	83.1	137	37.7
Metro	31	30.1	7	5.9	2	2.6	2	3.1	42	11.6
Metrobús	5	4.9	5	4.2	1	1.3	0	0.0	11	3.0
Pesero o microbús	23	22.3	74	62.7	6	7.8	2	3.1	105	28.9
Taxi	5	4.9	8	6.8	3	3.9	0	0.0	16	4.4
Otro	1	1.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.3
Total medio	**103**	**100.0**	**118**	**100.0**	**77**	**100.0**	**65**	**100.0**	**363**	**100.0**

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 11.7. *(concluye)*

	Tiempo de desplazamiento per cápita (minutos)									
	Guerrero 26.9		*La Mexicana 54.9*		*Nápoles 32.1*		*Paseo de las Lomas 32.7*		*Total 36.68*	
	Frec.	*%*	*Frec.*	*%*	*Frec.*	*%*	*Frec.*	*%*	*Frec.*	*%*
Frecuencias en delegaciones de destino										
Distrito Federal	—	98.1	—	89.8	—	89.6	—	95.4	0	94.5
Delegaciones centrales	76	73.8	50	42.4	52	67.5	29	44.6	207	57.9
Delegaciones 5 a 16	25	24.3	60	47.5	19	22.1	33	50.8	137	36.6
Municipios conurbados	2	1.9	8	6.8	6	7.8	3	4.6	19	5.2
Benito Juárez	11	10.7	14	11.9	23	29.9	3	4.6	51	14.0
Cuauhtémoc	55	53.4	23	19.5	14	18.2	15	23.1	107	29.5
Miguel Hidalgo	6	5.8	12	10.2	10	13.0	11	16.9	39	10.7
Venustiano Carranza	4	3.9	1	0.8	5	6.5	0	0.0	10	2.8
Álvaro Obregón	2	1.9	35	29.7	4	5.2	17	26.2	58	16.0
Azcapotzalco	8	7.8	2	1.7	4	5.2	3	4.6	17	4.7
Coyoacán	3	2.9	3	2.5	5	6.5	5	7.7	16	4.4
Cuajimalpa de Morelos	1	1.0	5	4.2	2	2.6	2	3.1	10	2.8
Gustavo A. Madero	5	4.9	5	4.2	2	2.6	4	6.2	16	4.4
Iztacalco	0	0.0	1	0.8	0	0.0	2	3.1	3	0.8
Iztapalapa	3	2.9	2	1.7	0	0.0	0	0.0	5	1.4
Magdalena Contreras	—	—	2	1.7	1	1.3	—	—	3	0.8
Milpa Alta	—	—	1	0.8	1	1.3	—	—	2	0.6
Tláhuac	—	—	1	0.8	—	—	—	—	1	0.3
Tlalpan	1	1.0		0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.3
Xochimilco	2	1.9	3	2.5	0	0.0	0	0.0	5	1.4
Total	**103**	**100.0**	**118**	**100.0**	**77**	**100.0**	**65**	**100.0**	**363**	**100.0**

[1] Incluye los niveles de primaria, secundaria y técnicos con secundaria. [2] Incluye los niveles de preparatoria, normal con preparatoria y técnicos con preparatoria. [3] Incluye profesional y posgrado. [4] De los 148 estudiantes que se tomaron en consideración, dos estudiantes de la colonia Nápoles no informaron su nivel educativo. Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta "Movilidades cotidianas y residenciales en la ciudad de México", 2006.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

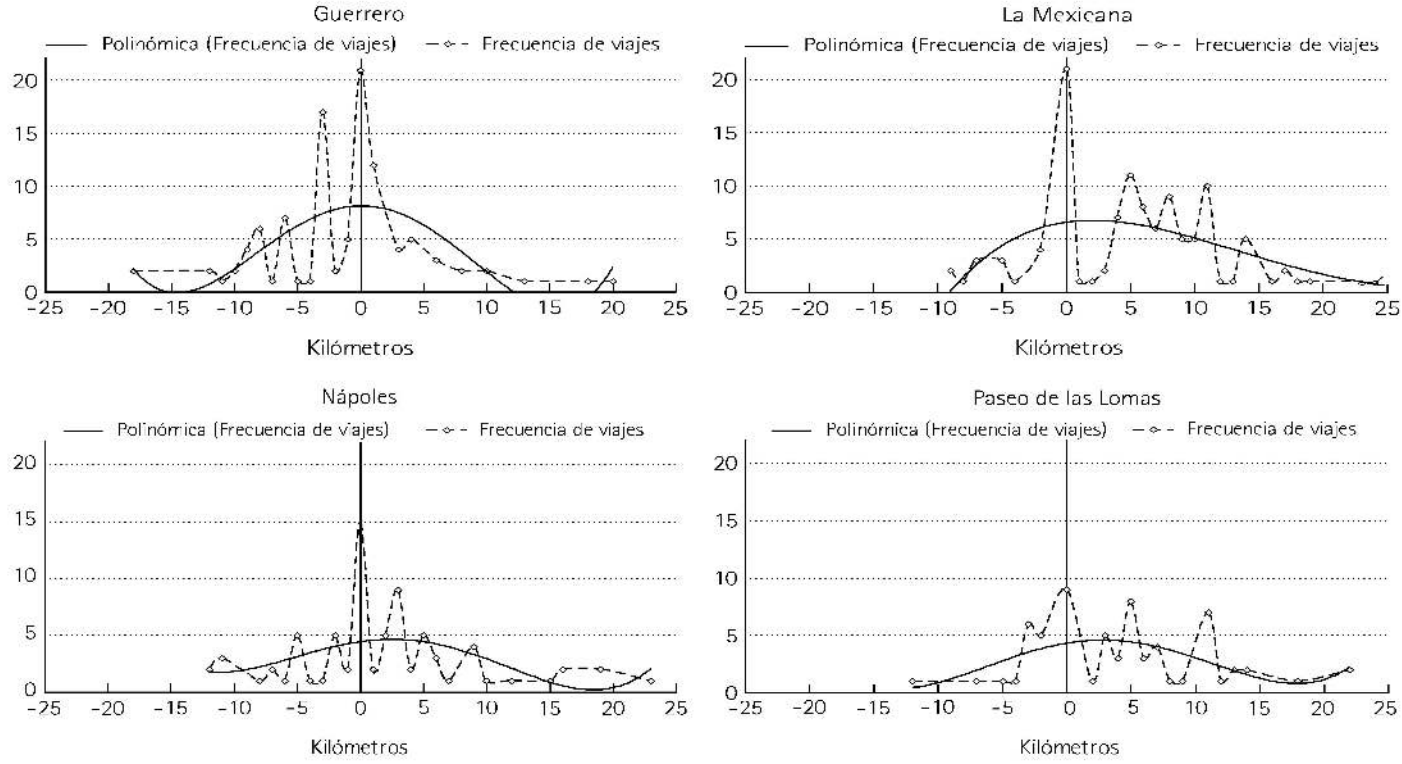
lógica de la distribución geográfica de la oferta de empleo: buscan trabajo cerca de su lugar de residencia, pero acuden también a la ciudad central donde está la mayor oferta del mismo. En tercer lugar, vivir en una periferia de la ciudad hacia donde se están desplazando actividades financieras y de servicios permite retener una proporción no despreciable de trabajadores residentes en el área: 30% de los trabajadores de La Mexicana y 26% de Paseo de las Lomas se quedan a trabajar en la delegación Álvaro Obregón, donde residen. Destaca que en el año 2003 esta delegación sólo absorbía 7% de los trabajadores del Distrito Federal, pero ocupaba el tercer lugar, después de Miguel Hidalgo y Cuajimalpa, en ofrecer las remuneraciones promedio más altas de la ciudad, lo cual la convierte en una delegación muy demandada por trabajadores residentes de todos los estratos sociales. Es relevante observar que, excluyendo la delegación de residencia, los trabajadores de las dos colonias de la periferia registran una presencia importante en otras delegaciones del Distrito Federal: 7 y 6.6% de los residentes de Paseo de las Lomas se desplazan hacia Coyoacán y Gustavo Madero, y 4 y 4% de los de La Mexicana se dirigen a Cuajimalpa y Gustavo A. Madero (cuadro 11.7).

Como era de esperarse, las colonias localizadas en la ciudad central registran menores tiempos de desplazamiento en un viaje domicilio-trabajo: sólo 20 y 32% de los trabajadores que habitan en la Nápoles y la Guerrero, respectivamente, declararon 30 minutos o más de desplazamiento. En cambio, 43 y 96% de los trabajadores de La Mexicana y Paseo de las Lomas, respectivamente, señalaron 30 minutos como el tiempo más bajo de desplazamiento.

Los datos referidos a estas dos últimas colonias permiten sugerir que los trabajadores de la periferia pobre presentan una mayor exposición a factores espacio-temporales que los de la periferia rica: para tener un empleo los trabajadores de La Mexicana invierten mayores tiempos de desplazamiento y un uso intensivo de transporte público: sólo 16% de los trabajadores de La Mexicana se desplaza en transporte privado, contra 83% de los de Paseo de las Lomas.

Al cambiar de nivel de análisis y examinar las AGEB de destino de los trabajadores según la colonia de origen, observamos que los desplazamientos con propósitos laborales se comportan de manera muy distinta a los registrados con propósitos educativos. En el conjunto de las gráficas 11.2 se observa como una regularidad la presencia de múltiples AGEB de destinos de trabajo desde cada una de las colonias analizadas. Este comportamiento es,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Gráficas 11.2a, b, c y d. Frecuencias en colonia de destino con propósito laboral, por colonia de origen.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

obviamente, una respuesta a la estructura laboral de la ciudad, que se caracteriza por un área central que demanda empleo, la proliferación de pequeños centros de actividad que ofrecen trabajo y la presencia de lugares de trabajo dispersos en el territorio, pero que aprovechan las economías de aglomeración creadas.

En segundo lugar, para cada colonia se registra la mayor concentración de frecuencias en la AGEB de residencia, pero a la vez se observa una tendencia a que los trabajadores se dirijan en una proporción importante hacia AGEB que se localizan por los rumbos del corazón de la ciudad.

Con el primer comportamiento se verifica que los individuos buscan minimizar el esfuerzo de realizar desplazamientos largos (Daniels y Warne, 1980). Con el segundo se confirma la gran capacidad de atracción que tiene todavía el centro de la ciudad de México. Así, las curvas que tienen como centroide de origen las colonias La Mexicana, Paseo de las Lomas y Nápoles muestran la tendencia de los trabajadores a desplazarse hacia el oriente de la ciudad, es decir, desde la delegación Álvaro Obregón hacia las delegaciones Benito Juárez y Cuauhtémoc, en tanto que la curva de la colonia Guerrero, de estrato medio y ubicada en la ciudad central, mantiene su mayor frecuencia en la misma AGEB de residencia, porque se localiza en el mismo corazón de la ciudad central (delegación Cuauhtémoc) y, con esta ubicación, la curva tendencial de los trabajadores de la colonia Guerrero tiende a comportarse como una distribución normal: sus trabajadores se distribuyen en AGEB localizadas en un radio de hasta 10 kilómetros del punto de partida (la vivienda), lo hacen en una proporción similar hacia el poniente que hacia el oriente, y las frecuencias disminuyen en función de la distancia al centro.

En lo que se refiere a la amplitud del territorio recorrido por los trabajadores, podemos concluir, por un lado, que los de La Mexicana están dispuestos a desplazarse mayores distancias desde la periferia hacia la ciudad central para obtener un empleo en el amplio rango de posibilidades que ésta ofrece; el mercado de trabajo es para ellos más accesible en la ciudad central porque es más heterogéneo; el empleo al que tienen acceso en el poniente de la colonia se concentra principalmente en la demanda del Centro Comercial Santa Fe, en donde, dado su nivel educativo, se ocupan principalmente en actividades de servicios (limpieza, ventas, preparación de alimentos y ayudantes en general) con bajas remuneraciones. Por el contrario, los trabajadores de Paseo de Las Lomas presentan una amplitud territorial de movimiento mayor hacia el poniente de la colonia porque su alto nivel de escolaridad les permite el acceso a la diversidad laboral bien remu-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nerada que ofrecen los corporativos allí ubicados a los profesionistas altamente calificados. Destaca que los trabajadores de La Mexicana presentan un nivel de escolaridad que se sitúa preponderantemente en el nivel básico (47.5%) y medio superior (32%); en tanto, los de Paseo de las Lomas lo hacen principalmente en el nivel superior (88%) (cuadro 11.7).

Cuando realizamos una lectura de los datos en un ámbito más desagregado de las colonias, resalta que varias colonias de destino concentran pocas frecuencias y alternan con otras que muestran un patrón de dispersión de los lugares de trabajo. En particular, destaca que las dos colonias de la periferia, La Mexicana y Paseo de las Lomas, que registraban una concentración importante de trabajadores en la AGEB de residencia, ya no concentran el mismo número de frecuencias cuando se analizan en el ámbito de colonia: éstas no captan trabajadores residentes debido a que las dos, y en particular Paseo de las Lomas, son eminentemente habitacionales y no zonas mixtas con una demanda significativa de empleo. Es relevante señalar, sin embargo, que la colonia Santa Fe, vecina a ambas colonias y ubicada en el programa parcial del mismo nombre, es la que más empleo ofrece a los trabajadores de La Mexicana y Paseo de las Lomas, y lo hace en la misma proporción (11%). Esto significa que, a pequeña escala, se reproduce la tendencia que hemos observado en el ámbito más agregado de la delegación: el Programa Parcial Santa Fe sí ofrece empleo a pobladores residentes ubicados en una amplia gama de estratos socioeconómicos.

Ahora bien, aunque el Programa Parcial Santa Fe está a corta distancia de la colonia La Mexicana, los trabajadores que se desplazan entre estos dos lugares utilizan principalmente un transporte público (pesero o microbús) cuya insuficiencia de rutas y falta de periodicidad los lleva a tener tiempos de desplazamiento superiores a 30 minutos; este tiempo es muy superior a los cinco minutos que invierten los pocos trabajadores que se desplazan a su trabajo en vehículo particular entre el mismo origen y destino. Esta circunstancia particular de la deficiencia del transporte público es más severa para los trabajadores que desde otros orígenes pretenden llegar a la zona de Santa Fe; en particular, las empleadas domésticas llegan hasta una estación de Metro en donde deben tomar taxis colectivos dado que no existe un transporte público regular.

Por otro lado, en el análisis en el ámbito de las colonias se verifica que los desplazamientos de los trabajadores hacia la ciudad central presentan más concentración de frecuencias en la colonia "Centro" (corazón de la ciudad), pero que en la totalidad de la ciudad central se registra también la asistencia dispersa en otras colonias que no concentran frecuencias y que

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

se alternan con aquellas que concentran pocas frecuencias, como Polanco, Roma Norte y Bosques de las Lomas; todas ellas coinciden con algunos de los centros urbanos localizados en las delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, señalados por Aguilar y Alvarado (2004) como las zonas del poniente de la ciudad hacia donde se ha desplazado parte de las actividades de servicios especializados desde el Centro Histórico. En términos generales, este patrón de movilidad laboral que sólo es posible observar en las colonias refuerza la hipótesis de que la ciudad central funciona como una densa y variada malla de demanda de empleo, donde existen nodos de concentración laboral que se alternan con una extensa red de lugares de trabajo distribuidos en el territorio, ofreciendo una diversidad de empleo a trabajadores de muy distintos estratos socioeconómicos.

EL ÍNDICE DE COINCIDENCIA

Como ya adelantamos, el índice de coincidencia (IC) nos permite observar la diversidad de colonias a las que se desplazan los estudiantes o los trabajadores con propósitos educativos y laborales, y en qué medida convergen en destinos territoriales comunes. En otras palabras, indica el nivel de concurrencia hacia los mismos lugares de destino desde dos orígenes distintos. En términos generales, se observa una tendencia a que las colonias de origen no se dirijan a las mismas colonias de destino con propósitos educativos y a que haya una mayor concurrencia desde distintas colonias de origen hacia las mismas colonias de destino con propósitos laborales.

Como se observa en el cuadro 11.8, los IC con propósitos educativos son inferiores a uno y los registrados con propósitos laborales son superiores a la unidad.

Al analizar el IC según el criterio de localización y propósito, encontramos un IC nulo (0) por propósitos educativos entre las dos colonias localizadas en la periferia: Paseo de las Lomas y La Mexicana. Esto significa que las colonias de destino de los estudiantes no coinciden con ninguna de las 35 colonias a las que se desplazaron sus estudiantes y que, a pesar de una distribución territorial de los centros educativos que responde a la estructura por edad de la población, hay una gran segmentación de la oferta para la población de diferentes estratos económicos ubicados hacia la periferia urbana.

Respecto a las colonias Nápoles y Guerrero, localizadas en la ciudad central, encontramos un IC con propósitos educativos de 0.83. Esto signifi-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 11.8. AGEB de destino por delegación, según propósito de viaje, colonia de origen y relación entre colonias

	Colonia de origen				*Criterio centro-periferia*		*Criterio socioeconómico*	
Delegación de destino	*Guerrero*	*Mexicana*	*Nápoles*	*Paseo de las Lomas*	*Mexicana-Paseo de las Lomas*	*Nápoles-Guerrero*	*Mexicana-Guerrero*	*Nápoles-Paseo de las Lomas*
				Propósito educativo				
Cuauhtémoc	7	3	1	0	0	1	3	0
Miguel Hidalgo	6	1	2	3	0	1	1	1
Benito Juárez	1	2	5	1	0	0	0	0
Venustiano Carranza	0	0	0	0	0	0	0	0
Subtotal ciudad central	**14**	**6**	**8**	**4**	**0**	**2**	4	1
Álvaro Obregón	1	9	2	3	0	0	0	1
Otras delegaciones	6	6	4	4	0	1	1	0
Municipios conurbados	1	1	1	2	0	0	0	0
Total	**22**	**22**	**15**	**13**	**0**	**3**	**5**	**2**
Índice de coincidencia					**0**	**0.83**	**0.54**	**0.85**
				Propósito laboral				
Cuauhtémoc	15	10	8	6	4	5	8	4
Miguel Hidalgo	5	10	7	6	1	2	2	2
Benito Juárez	6	7	6	2	2	1	2	2
Venustiano Carranza	3	1	2	0	0	0	0	0
Subtotal ciudad central	29	28	23	14	7	8	12	8
Álvaro Obregón	2	14	2	7	4	1	1	1
Otras delegaciones	19	21	12	11	2	3	4	3
Municipios conurbados	2	7	4	3	1	0	0	0
Total	**52**	**70**	**41**	**35**	**14**	**12**	**17**	**12**
Índice de coincidencia					**1.61**	**1.10**	**1.50**	**1.25**

Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta "Movilidades cotidianas y residenciales en la ciudad de México", 2006.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ca que, aunque estas dos colonias se localizan a mayor distancia entre ellas que las de la periferia, los espacios de la ciudad central son menos segmentados. Esta afirmación se refuerza al observar que el IC entre las colonias Nápoles y Paseo de las Lomas (0.85), de estrato alto, es similar al de la Nápoles y la Guerrero. Si bien no podemos concluir que el valor del índice es significativamente alto, la concurrencia desde estas dos últimas colonias hacia las mismas AGEB de destino, aunque no necesariamente hacia los mismos centros educativos, es sólo posible por la historicidad que representa la aplicación de la política de educación pública en México, que, como ya mencionamos, ha demandado como obligatoria la educación básica y hasta el momento la ha cubierto asegurando una distribución territorial equitativa; la menor segregación espacial que se registra en la ciudad central indica que es más probable que las escuelas públicas estén menos segregadas y que los estudiantes de diferentes estratos compartan estos equipamientos en una mayor proporción que los de la periferia.

En lo que corresponde al IC por propósitos laborales, las dos colonias localizadas en la periferia, Paseo de las Lomas y La Mexicana, registran un IC de 1.61, que es el más alto, aun por encima del observado entre las colonias localizadas en la ciudad central, Guerrero y Nápoles, cuyo IC alcanzó sólo 1.10. Destaca que alrededor de la mitad de las AGEB de coincidencia entre los dos grupos de colonias asociadas se localizan en la ciudad central, lo cual fortalece una vez más la presunción ya expresada de que la ciudad central es una densa red de oferta laboral dispersa por todo el territorio, lo que favorece la accesibilidad al trabajo y la movilidad en un área concentrada. La gran heterogeneidad de colonias de destino laboral en la ciudad central rescata su carácter múltiple, en donde el uso de suelo mixto y continuo es relacional, debido a que es producido en correspondencia con espacios públicos que facilitan la accesibilidad a pie o en transporte público.

CONCLUSIONES

A partir de este análisis es posible apoyar la idea de que los espacios centro y periferia no proveen todos los satisfactores necesarios: el sistema educativo público ha ofrecido suficientes componentes para cubrir las necesidades de la población de menores recursos en el lugar de residencia, mientras que los que está produciendo el mercado no. Las dos lógicas, pública y privada, en que se han estructurado la distribución de los establecimientos de educa-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ción básica, por un lado, y el mercado laboral en la ciudad de México, por otro, se traslapan con los elementos de la estructuración espacial, como la división social del espacio y la especialización funcional que deriva de la aparición de nuevos centros de actividad, ocasionando diversas consecuencias en la movilidad de los habitantes de las colonias analizadas y diferentes tipos de segregación social. La persistencia de los esquemas de la política pública en el ámbito educativo ha posibilitado una distribución territorial de las escuelas que minimiza los desplazamientos de los estudiantes de todos los sectores socioeconómicos; la permanencia de esta estructura distributiva ha sido fundamental, porque ha ofrecido una serie de recursos que posibilitan intensificar el uso de los espacios cercanos a la vivienda, disminuyendo la fricción espacial. Sin embargo, la fuerte presencia de la inversión privada en el ámbito educativo aparece como un factor más de segmentación espacial que contribuye a la segregación social en la periferia poniente de la ciudad, en donde, como ya se ha documentado en otros trabajos, los habitantes de menores ingresos ya estaban expuestos a algunas de las dimensiones de la fragmentación espacial: la fractura social y la diversificación y especialización funcional del espacio que acompaña la localización de estratos altos en zonas previamente ocupadas por sectores populares (Link, 2008; Sánchez, 2008). En el caso de la colonia La Mexicana, el fenómeno de la segmentación se evidencia no sólo en el distanciamiento que implica la prohibición explícita del acceso a los barrios cerrados por muros y sistemas de seguridad y vigilancia con el discurso de la inseguridad (Katzman, 2001, citado en Link, 2008), sino también en la inserción de centros educativos privados que, como hemos señalado, distribuye a los estudiantes de estratos alto y medio-bajo de la periferia en distintos AGEB de destino.

En lo que corresponde a la estructura del mercado laboral, el comportamiento de las curvas tendenciales de los trabajadores es muy consistente: la asistencia a una gran cantidad de lugares de trabajo en la ciudad central implica que los agentes tienen una gran accesibilidad a los empleos ofrecidos allí y que esto se combina con una variada cantidad y calidad de recursos urbanos; la sinergia económica que representa la conjunción del centro tradicional y los centros de actividad en la ciudad central que tienden a vincularse funcionalmente con las actividades que se desarrollan en el Programa Parcial Santa Fe son factores que amplían y consolidan la centralidad laboral y contribuyen a absorber cerca de su lugar de residencia a una proporción nada despreciable de los trabajadores de diferentes estratos socioeconómicos que habitan hacia la periferia poniente de la ciudad. No hay

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que olvidar, sin embargo, que los sectores predominantemente altos están insertándose en una zona que era ocupada antes por sectores de menores recursos. Por último, es necesario insistir en que las condiciones en que se produce la movilidad cotidiana en la ciudad central y en la periferia pueden ser modificadas si cambian las lógicas pública y privada que definen la localización de los recursos urbanos. En la ciudad central, la historia social de más larga data en el territorio es la que ha permitido que la lógica pública, incluyente, le imprima propiedades al espacio social donde es posible la copresencia de grupos de población que tienen acceso a una mayor heterogeneidad de recursos. La gran dispersión de lugares a los que asisten los individuos en la ciudad central y los IC entre colonias de diferente estrato en ella muestran que allí se da una transposición de esquemas y recursos que permiten la acción social y que los recursos urbanos estén disponibles para que los agentes los utilicen. En la periferia, en cambio, la producción de nuevos espacios con una hegemonía de la lógica privada que define la exclusividad mediante la exclusión impide la integración social que segmenta el espacio y segrega a los individuos. La aparición de espacios emergentes, como el Programa Parcial Santa Fe, donde todo ha sido planeado y previsto con anterioridad, permite una menor sobreposición de esquemas en el espacio producido, de modo tal que el territorio se desarrolla carente de la heterogeneidad social que le imprime la historicidad.

REFERENCIAS

Aguilar, G., y C. Alvarado, 2004. La reestructuración del espacio urbano de la ciudad de México. ¿Hacia la metrópoli multimodal?, en G. Aguilar (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades*. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, pp. 265-307.

Coraggio, J.L., 2004. La responsabilidad del intelectual ante las nuevas políticas sociales. Ponencia presentada en el Primer Encuentro Foro Federal de Investigadores y Docentes: La Universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local. Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Políticas Sociales, abril.

Daniels, P.W., y A.M. Warne, 1980. *Movement in Cities, Spatial Perspectives on Urban Transport and Travel*. Londres, Methuen.

Delgado, J., 1988. El patrón de ocupación territorial de la ciudad de México al año 2000, en O. Terrazas y E. Preciat (coords.), *Estructura territorial de la ciudad de México*. México, Plaza y Valdés.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de Mattos, C., L. Riffo, X. Salas y G. Yáñez, 2007. Cambios socio-ocupacionales y transformación metropolitana: Santiago, 1992-2002, en C. de Mattos y R. Hidalgo (eds.), *Santiago de Chile, movilidad espacial y reconfiguración metropolitana*. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 89-116.

Díaz, M.A., y F.J. Jiménez Gigante, 2002. Transportes y movilidad: ¿necesidades diferenciales según género? Ponencia presentada en el Segundo Seminario Internacional sobre Género y Urbanismo. Infraestructuras para la Vida Cotidiana. México, ETSAM, UPM, 27 y 28 de mayo, en <*http://www.generourban.org/seminario%202002PDF/Diaz%20Munoz%20Ponencia%20Generourban.pdf*>.

Duhau, E., y A. Giglia, 2007. Globalización e informalidad en la ciudad de México. Prácticas de consumo y movilidad, *Trace* (51): 28-43.

Dureau, F., O. Barbary, V. Gouëset, O. Pissoat y T. Lulle (coords.), 2007. *Ciudades y sociedades en mutación. Lecturas cruzadas sobre Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Esquivel, M.T., 2007. La actuación de los desarrolladores habitacionales privados, en S. Tamayo (coord.), *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006*. México, Gobierno del Distrito Federal-Universidad Autónoma de la Ciudad de México-Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, pp. 253-290.

Garreau, J., 1991. *Edge City. Life on the New Frontier*. Nueva York, Doubleday.

Giddens, A., 1984. The constitution of society. Outline of the theory of structuration. Berkley y Los Ángeles, University of California Press.

Harvey, D., 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid, Akal.

INEGI, 2007. *Anuario estadístico del Distrito Federal*, edición 2007. Aguascalientes.

Janoshka, M., y G. Glasze, 2003. Urbanizaciones cerradas: un modelo analítico, *Ciudades* (59): 9-20.

Lefebvre, H., 1969. *El derecho a la ciudad*. Barcelona, Península.

Link, F., 2008. Fragmentación urbana y consecuencias sociales, *Ciudades* (77): 28-37.

Ornelas, J., 2000. La ciudad bajo el neoliberalismo, *Papeles de Población* (23): 45-69.

Padua, J., 1994. La educación en las transformaciones sociales, en P. Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 85-149.

Padua, J., 2008. Las cifras sociodemográficas en educación en un contexto de cuestionamiento del dato, en B. Figueroa (coord.), *El dato en cuestión: un análisis de las cifras sociodemográficas*. México, El Colegio de México, pp. 331-364.

Parnreiter, C., 2000. La ciudad de México: una ciudad global emergente, *El Mercado de Valores* (19): 83-94.

Pérez, M., 2007. *Santa Fe: ciudad, espacio, globalización*, tesis de doctorado. México, Universidad Iberoamericana.

Prévôt-Schapira, M.-F., 2000. Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires, *Economía, Sociedad y Territorio* **2** (7): 405-431.

Rémy, J., 2000. Métropolisation et diffusion de l'urbain: les ambiguités de la mobilité, en M. Bonnet *et al.*, *Les territoires de la mobilité*. París, PUF, pp. 172-188.

Roncayolo, M., 2002. *Lectures de villes, formes et temps*. Marseille, Parenthèses.

Rodríguez, J., y C. Arriagada, 2004. Segregación residencial en la ciudad latinoamericana, *Eure* **XXIX** (89): 5-24.

Ruvalcaba, R.M., y M. Schteingart, 1985. Diferenciación socioespacial intraurbana en el Área Metropolitana de la Ciudad de México, *Estudios Sociológicos* **3** (9): 481-514.

Salazar, C.E., 2008. Los corredores de transporte público confinado en las metrópolis latinoamericanas, en C.E. Salazar y J.L. Lezama (coords.), *Construir ciudad. Un estudio multidimensional para la implementación de los corredores de transporte público en la ciudad de México*. México, El Colegio de México, pp. 241-292.

Salazar, C.E., y V. Ibarra, 2006. Acceso desigual a la ciudad y movilidad, en L. Álvarez, C. San Juan y C. Sánchez Mejorada (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*. México, UNAM-UAM-UACM-INAH-Plaza y Valdés, pp. 293-324.

Sánchez, L., 2008. Segregación residencial socioeconómica en la ciudad de México: patrones espaciales y multigrupo, 1990-2005. Ponencia presentada en la IX Reunión de Investigación Demográfica en México. Mérida, SOMEDE, 8-11 de octubre.

Schteingart, M., 2008. Estratificación socio-espacial y actividades económicas en la avenida Insurgentes y Ermita Iztapalapa (1990-2000), en C.E. Salazar y J.L. Lezama (coords.), *Construir ciudad. Un estudio multidimensional para la implementación de los corredores de transporte público en la ciudad de México*. México, El Colegio de México, pp. 241-292.

Segaud, M., 2007. *Anthropologie de l'espace. Habiter, fonder, distribuer, transformer*. París, Armand Colin.

Sewell, W., 1992. A theory of structure: Duality, agency and transformation, *The American Journal of Sociology* **98** (1): 1-29.

Solís, P., 2006. Efectos del nivel socioeconómico del vecindario en la continuidad escolar entre la secundaria y el bachillerato en México (inédito).

Suárez, M., 2007. *Mercados de trabajo y localización residencial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, tesis de doctorado. México, Facultad de Filosofía, Instituto de Geografía, UNAM.

Yescas, M., 2005. *La renovación habitacional en la colonia Nápoles a partir de la implementación de la política del Bando 2*, tesis de maestría. México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

12
EVOLUCIÓN RECIENTE Y SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA

*René Coulomb**

CONTENIDO

Introducción 552
La dinámica habitacional del último cuarto de siglo 553
Transición demográfica y necesidades habitacionales, 553; Evolución de la calidad de la vivienda, 1980-2005, 555; Desigualdades en la calidad de la vivienda, 557
El sistema de producción y acceso a la vivienda 560
El acceso a la vivienda nueva, 560; El suelo urbano para la producción habitacional, 563; Una forma de acceso a la vivienda todavía vigente: el arrendamiento, 565
La acción habitacional del Estado mexicano 569
Incidencia de los organismos públicos de vivienda sobre la producción habitacional, 569; Del Estado promotor habitacional al Estado "facilitador" de la acción de los promotores privados, 572; Saneamiento financiero público y privatización de la producción habitacional, 575; Producción de vivienda y sustentabilidad del desarrollo urbano, 578
Colofón 580
Referencias 582

* Profesor-investigador en el Área de Sociología Urbana de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco: <*rene.coulomb@gmail.com*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Ha transcurrido más de un cuarto de siglo desde que, en 1983, el derecho de toda familia a disfrutar de una "vivienda digna y decorosa" fue elevado a rango constitucional (art. 4), estableciendo que la ley en la materia debe fijar "los instrumentos y apoyos necesarios" a fin de alcanzar lo que la misma Constitución considera "un objetivo". La información censal tiende a mostrar que, durante los mismos 25 años, las condiciones habitacionales de la población en México han experimentado un proceso paulatino y prácticamente constante de mejoría.

No es poco frecuente que se quiera atribuir esta evolución favorable a la acción habitacional del Estado mexicano y, en particular, a la de los organismos públicos que están a cargo de los distintos programas habitacionales. Sin embargo, dado el fuerte deterioro sufrido por la economía de los hogares[1] desde principios de la década de los ochenta, bajo el efecto de crisis económicas y financieras recurrentes, esta evolución relativamente favorable de las condiciones generales de la vivienda en México no deja de resultar algo sorprendente o, por lo menos, demanda alguna interpretación.

Tanto la primera crisis económica y financiera en la cual se sumió el país a partir de 1982, con la nacionalización y posterior reprivatización de la banca en 1988, como también la profunda crisis financiera renovada de diciembre de 1994 han transformado radicalmente los distintos procesos que conforman el sistema de producción, financiamiento y acceso a la vivienda en el país. Han también determinado, de acuerdo con el acompañamiento de las directivas trazadas por el Banco Mundial en materia de políticas de vivienda (Boils, 2002), una redefinición del papel del Estado y del mercado en el campo de la producción habitacional (cf. Coulomb, 1997; Coulomb, 2006; Duhau, 2000; Puebla, 2002; Villavicencio, 2000).

Por otra parte, las políticas públicas vinculadas con la situación de la vivienda, en particular las de desarrollo urbano, ordenación del territorio y protección ambiental, enfrentan en la actualidad un conjunto de limitaciones e insuficiencias de las cuales quisiéramos dar cuenta aquí, aunque sea de forma resumida.

[1] El concepto de hogar utilizado es el de hogar censal, definido por el INEGI como "el conjunto de personas unidas o no por lazos de parentesco que residen habitualmente en la misma vivienda y se sostienen de un gasto común, principalmente para comer". El glosario de términos de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda adopta una definición similar (Conafovi, 2002: 210).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

LA DINÁMICA HABITACIONAL DEL ÚLTIMO CUARTO DE SIGLO[2]

Transición demográfica y necesidades habitacionales

Las necesidades habitacionales están determinadas, en primera instancia, por las transformaciones que sufren los principales componentes de la dinámica demográfica del país (fecundidad, mortalidad, migración) y las consecuencias que éstas tienen sobre la estructura por edad de la población, la formación de los nuevos hogares y la distribución territorial del poblamiento. Como se puede observar en el cuadro 12.1, es a partir de los años setenta cuando la dinámica demográfica del país influye en el ritmo de producción habitacional y, desde entonces, el inventario habitacional ha presentado tasas de crecimiento superiores al de la población. Al mismo tiempo, la vivienda urbana creció a tasas hasta cuatro veces mayores que en las áreas rurales. Esta dinámica de la producción de nuevas viviendas en el país tuvo, entre otros efectos, una reducción constante de la densidad domiciliaria, que disminuyó de 5.5 habitantes por vivienda en 1980 a 4.2 en el año 2005 (cuadro 12.2).

No solamente el envejecimiento de la población sino también los importantes cambios culturales en sus pautas reproductivas han tenido como

Cuadro 12.1. Tasas de crecimiento promedio anual de población y viviendas en localidades rurales y urbanas, 1960-2000

			Localidad			
	País		*Rural*		*Urbana*	
Año	*Población*	*Vivienda*	*Población*	*Vivienda*	*Población*	*Vivienda*
1960-1970	3.73	2.67	1.96	0.51	5.19	4.53
1970-1980	3.20	3.60	1.21	1.22	4.42	5.02
1980-1990	2.02	2.84	0.33	1.01	2.79	3.77
1990-2000	1.84	2.98	0.60	1.78	2.30	3.64

Fuente: Schteingart, 1995: 8. Para el año 2000, INEGI, 2000.

[2] Lo expuesto en este apartado y en el siguiente resume los principales resultados de la investigación que un grupo del Área de Sociología Urbana de la UAM-Azcapotzalco estuvo llevando a cabo durante los años 2004 y 2005, por cuenta del Senado de la República, en el marco del proceso de elaboración de la nueva Ley de Vivienda. La presentación extensa de los mismos se encuentra en Coulomb, 2006.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 12.2. Evolución de las condiciones habitacionales en México, 1980-2005

	1980	*1990*	*1995*	*2000*	*2005*
a] Inventario de vivienda (miles)	12 074	16 035	19 361	21 512	24 006
Tasa media anual de crecimiento		2.02	3.3	1.6	2.1
Densidad domiciliaria (personas por vivienda)	5.5	5.1	4.7	4.4	4.2
Viviendas con agua entubada[1]	49.9%	49.7%	54.4%	57.8%	67.4%
Viviendas con drenaje[2]	48.0%	64.8%	71.8%	74.9%	84.7%
Viviendas de un solo cuarto[3]	–	24.7%	–	10.9%	8.2%
Viviendas con energía eléctrica	75.1%	87.5%	93.3%	95.1%	96.6%
Grado de hacinamiento (personas por cuarto)	2.2	1.9	–	1.6	–
Vivienda no propias (en miles)	32.0% (3 861)	22.1% (3 548)	–	20.8% (4 570)	–
b] Rezago habitacional (millones de viviendas)[4]	4.7	4.7	4.6	4.3	–
% del rezago con respecto al inventario (A/B)	39%	29%	24%	20%	–

[1] Incluye solamente las viviendas que cuentan con agua *dentro de la vivienda.*
[2] Incluye las viviendas con fosa séptica.
[3] La cocina no se contabiliza como cuarto.
[4] Según los programas sectoriales o nacionales de vivienda.

consecuencia que tres tipos de hogares estén teniendo una importancia creciente y planteando necesidades habitacionales diferentes a las de una "familia", a la que se refiere el artículo 4° constitucional: *a*] los hogares unipersonales, *b*] los hogares con jefatura de mujeres y *c*] los hogares de ancianos.

Se estima que, en el país, la población crecerá 26.5% entre 2000 y 2030, mientras que la vivienda lo hará en 88.5%, pero en el ámbito urbano se espera una expansión del parque habitacional de casi 100%, aunque la población crecerá menos de una tercera parte (Coulomb, 2006). Por su peso y su gran inercia, las zonas metropolitanas del país captarán en las próximas décadas entre 37% (año 2010) y 39% (año 2030) de este incremento en el acervo de vivienda.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 (Sedesol, 2001a), por su parte, estimaba en 731 584 nuevos hogares el efecto de la transición demográfica, por lo que fijaba la meta de financiar y construir 750 000 viviendas hasta el último año del sexenio anterior. Estas necesidades anuales de nuevas viviendas por la generación de nuevos hogares irán disminuyendo progresivamente para situarse en alrededor de 600 000 hacia el año 2030.[3] A las cifras anteriores se debe añadir el número de viviendas faltantes para que no existan hogares que compartan su vivienda con otro: sumaban 756 000 viviendas en el año 2000. Si a lo anterior se añade un porcentaje del inventario habitacional que es necesario sustituir, generalmente porque ha llegado al final de su vida útil, se obtiene entonces el "rezago" cuantitativo de vivienda. En el año 2000, la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), hoy Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), estimó este rezago *cuantitativo* en 1.8 millones de viviendas.[4] Sin embargo, el rezago habitacional total del país es mucho mayor pues el rezago *cualitativo*, es decir, las deficiencias que presenta el inventario habitacional, sigue siendo importante, como se verá a continuación.

Evolución de la calidad de la vivienda, 1980-2005

Medidas en términos del grado de hacinamiento, del acceso a los servicios domiciliarios (agua potable, electricidad, desagüe de aguas servidas) o de la calidad de los materiales de construcción, las condiciones generales de la vivienda en México han mejorado significativamente a lo largo del último cuarto de siglo. La densidad domiciliaria bajó de forma significativa, en parte debido a la disminución del tamaño de los hogares, lo que afectó el grado de hacinamiento al reducirse el número promedio de personas por cuarto de 2.2 en 1980 a 1.6 en el año 2000. Paralelamente, se incrementó de manera importante la proporción de viviendas que disponen de los servicios básicos de electricidad (de 75.1 a 96.6%), de drenaje (de 48 a 86.7%) y de agua potable dentro de la vivienda (de 49.9 a 67.4%) (cuadro 12.2).

[3] Hay estimaciones que se apartan mucho de las anteriores, por lo que es necesario que en cada ejercicio de este tipo se precise cuál es el método utilizado para el cálculo.

[4] El cálculo tomaba en cuenta a 756 000 hogares sin vivienda de uso exclusivo, más 1 050 000 viviendas obsoletas que debían ser sustituidas por un total de 1 810 930 nuevas viviendas.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Este mejoramiento se explica por una combinación de cuatro factores: *a*] el incremento del inventario en las áreas urbanas con una mayor accesibilidad a los servicios urbanos; *b*] el esfuerzo realizado por los propios habitantes para ir consolidando las viviendas y los servicios; *c*] la acción habitacional del Estado mexicano, y *d*] los programas de emergencia habitacional que deben instrumentarse periódicamente para atender los efectos de desastres naturales (sismos, inundaciones, deslaves, etc.) y que permiten (aunque no siempre) mejorar el acervo de viviendas existente.

Pero, ¿en qué medida este proceso de mejoramiento está acercando al país al "objetivo" constitucional de una "vivienda digna y decorosa" para todas las familias? Esta pregunta remite a otra: ¿qué debe entenderse por ello? En efecto, en la medida que las acciones tanto del gobierno como de la sociedad, en torno a la satisfacción del "derecho a la vivienda", tienen como legitimación el artículo 4º constitucional, esta definición constituye el fundamento de toda evaluación de la situación que guarda la vivienda en un momento dado, así como de las políticas públicas a ella referidas. No fue sino hasta fecha reciente que la nueva Ley de Vivienda propuso una definición de lo que debe de entenderse por "vivienda digna y decorosa".[5]

Se puede considerar que una forma de eludir la evidente dificultad de la tarea (Connolly, 2006b: 121) es definir, de forma negativa, lo que se considera como vivienda *no* digna. De hecho, así procede el cálculo del "rezago habitacional *cualitativo*", que la Conafovi define como el "número de viviendas que por sus características de ocupación (hacinamiento) y componentes materiales en la edificación (deterioro) *no* satisfacen un mínimo de bienestar para sus ocupantes" (Conafovi, 2002: 283). Es así como el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 estimaba que el rezago cualitativo se elevaba a 2 479 735 unidades habitacionales que requerían acciones de mejoramiento o dotación de servicios de infraestructura. Sumando el rezago cuantitativo y cualitativo, el rezago habitacional del país se elevaba a 4.3 millones de viviendas, 20% del inventario total (véase el cuadro 12.2).

[5] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 2006. El artículo 2º define que "se considera vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, que cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos".

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Por otra parte, el mismo programa señalaba positivamente que el rezago estaba disminuyendo regularmente en relación con el inventario habitacional, puesto que había pasado de 4 678 000 viviendas en 1980 (39% del inventario) a 4 667 000 en 1990 (29% del inventario) sin notar que cuantitativamente el rezago no está disminuyendo. En efecto, en el año 2000, 10 millones de personas carecían de agua potable en la vivienda, 22 millones de un sistema adecuado de eliminación de aguas negras dentro de sus viviendas, 22 millones de personas desarrollan sus actividades en un solo cuarto y 14 millones vivían en viviendas con piso de tierra.

Sin embargo, al no definirse el mínimo de bienestar que una vivienda debe proporcionar a sus ocupantes, se siguen dando más discrepancias que convergencias en relación con la importancia de las carencias habitacionales de la población. Es así como un grupo de universitarios pudo recientemente estimar en 11 millones el total de viviendas que requerían mejoramiento en el año 2000.[6]

Desigualdades en la calidad de la vivienda

El análisis de la muestra de 10% del Censo General de Población y Vivienda 2000 permite efectuar distintos cruces entre variables censales, lo cual no es factible con los tabulados globales, y analizar las diferencias, a veces muy acentuadas, entre zonas rurales y urbanas, o en relación con la edad y sexo de los jefes de hogar, su condición migratoria o su pertenencia a determinado grupo étnico.

El rezago cualitativo se distribuye de forma muy desigual, tanto territorialmente como dentro de las distintas categorías socioeconómicas de la población. De acuerdo con un índice integrado de calidad de la vivienda,[7] 3 millones de viviendas (62%) en localidades no urbanas están calificadas como muy malas y malas, afectando a una población de 14.7 millones de personas. Las peores condiciones habitacionales se registran en las localidades menores de 2 500 habitantes, en donde 75% de las viviendas son altamente deficitarias (cuadro 12.3). Esta situación se vuelve todavía más dramática al considerarse que existen amplias diferencias de acceso a los

[6] Véase el capítulo "Características de la vivienda en México al año 2000", en Coulomb y Schteingart, 2006.

[7] Para la metodología utilizada, véase Ponce, 2006.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 12.3. Algunas características de las viviendas, por tipo de localidades y según el tamaño de la población (% total de viviendas)

	Menos de 2 500 habitantes	*De 2 500 a 14 999 habitantes*	*De 15 000 a 19 999 habitantes*	*De 20 000 a 99 999 habitantes*	*De 100 000 a 499 999 habitantes*	*De 500 000 a 999 999 habitantes*	*Un millón y más de habitantes*
Casa independiente	99.0	97.3	93.2	93.5	86.5	76.3	77.7
Con techo de losa	48.7	70.2	73.8	74.0	77.0	83.7	84.0
Con piso revestido	11.3	14.8	21.7	20.7	32.5	40.9	46.8
Agua entubada dentro	24.0	42.4	54.1	57.9	71.3	75.1	79.7
Red de drenaje o fosa[a]	42.0	70.8	82.7	84.4	91.0	94.3	96.5
Con sanitario	80.7	90.4	95.3	96.5	98.2	98.7	98.7
Sin hacinamiento[b]	46.1	45.6	48.6	49.6	58.5	61.6	63.7

[a] Es relevante comentar que la conexión de la vivienda a la red de drenaje de aguas negras no solamente concierne al grado de habitabilidad sino también a las condiciones y riesgos en cuanto a la salud de los moradores.

[b] Hasta 2.5 personas por cuarto dormitorio.

Fuentes: Coulomb, 2006, cuadros 3 y 5 del capítulo "Características de la vivienda en México al año 2000", elaborado por María Teresa Esquivel y Judith Villavicencio.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

servicios entre las cabeceras municipales y el resto de sus territorios, según un estudio del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (Cedemun), reportado por el Banco Mundial (Banco Mundial, 2002: viii-ix).

En cuanto a la economía de los hogares, los que reciben un ingreso inferior a tres salarios mínimos concentran 54% del rezago habitacional total del país y requieren en mayor medida acciones de ampliación o mejoramiento de las viviendas que ocupan. Los estudios sobre pobreza no hacen más que confirmar la estrecha vinculación entre pobreza, en sus distintos niveles, y las condiciones habitacionales de la población. Un trabajo reciente (Cortés *et al.*, 2003), al comparar algunos indicadores habitacionales de los hogares pobres (línea 1 de pobreza) y no pobres, pone en evidencia muy profundas desigualdades habitacionales: *a*] un índice de hacinamiento de 1.5 para los no pobres y de 3.3 para los pobres; *b*] 71.5% de hogares con agua entubada dentro de la vivienda para los primeros y sólo 16% para los segundos; solamente 4.4% de los hogares no pobres ocupan una vivienda con el piso de tierra, contra 33.7% de los hogares pobres.

Asimismo, existe una correlación significativa entre la calidad de la vivienda y el ciclo vital familiar. Las condiciones habitacionales mejoran a medida que aumenta la edad del jefe, como resultado de un proceso gradual de acumulación de infraestructura y consolidación de la vivienda, particularmente en los asentamientos de autoproducción habitacional. Es así como 75.5% de los jefes de hogar menores de 20 años habita en viviendas de muy mala o mala calidad.

En síntesis, en el último cuarto de siglo se ha vivido un proceso de mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población, junto a una profunda desigualdad en el acceso de ésta a los satisfactores básicos de la vivienda, entre sectores socioeconómicos, entre áreas rurales y urbanas, y en las mismas ciudades. Sin embargo, esta forma de abordar la situación habitacional del país conduce a aprehender el objeto del "problema", la vivienda, como si se limitara a un objeto físico con determinadas características de habitabilidad (reflejadas de forma limitada en los censos), cuando en realidad es el producto de procesos sociales por medio de los cuales la sociedad responde a una necesidad básica: el alojamiento. Más allá de los cálculos del "rezago" (en términos de acceso a los servicios, deterioro físico y hacinamiento), el análisis debe entonces profundizar en la evolución que han sufrido las condiciones de producción y de accesibilidad del espacio habitable.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL SISTEMA DE PRODUCCIÓN Y ACCESO A LA VIVIENDA

A diferencia de las necesidades habitacionales, la demanda de vivienda no está determinada solamente por la dinámica demográfica y los rezagos acumulados. Se califica a veces de "demanda efectiva" porque se relaciona con la capacidad de pago de los necesitados.[8] Se analiza en referencia al mercado habitacional que conjunta distintas opciones de acceso ("submercados"): *a*] la adquisición, con o sin financiamiento, de una vivienda nueva o bien de una vivienda llamada de "segunda mano"; *b*] el autoconsumo, el cual corresponde a la forma de "autoproducción" de la vivienda, y *c*] el alquiler de una vivienda a un tercero.[9] Si bien la demanda puede obedecer a ciertas estrategias de los hogares de índole no estrictamente económica (preferencia por un tipo de tenencia o una localización cercana a familiares, prioridades hacia gastos no referidos a la vivienda,[10] negativa a contraer un crédito, a "endrogarse", etc.), es no menos cierto que el acceso a determinado submercado habitacional depende fuertemente del ingreso de los hogares, de su inserción laboral y de su derechohabiencia en algunos de los fondos "solidarios" de vivienda (Garza y Schteingart, 1978; Connolly, 2006a; Pradilla, 1978; Coulomb, 2007).

El acceso a la vivienda nueva

La oferta de vivienda nueva puede clasificarse en función de las cuatro grandes formas de gestión y financiamiento de su producción.[11] La forma de producción mayoritaria es la autoconstrucción y corresponde a más de 60% del acervo habitacional del país (cuadro 12.4). Es propia de la mayoría de la población que no tiene acceso a un crédito hipotecario y suele incorporar un porcentaje, a veces importante, de aporte de mano de obra

[8] Los sistemas de crédito hipotecario suelen considerar que se puede dedicar hasta 20 a 25% del ingreso al pago de la vivienda.

[9] Se puede mencionar una cuarta forma de acceso que es la vivienda "prestada", bien sea compartida con otros o proporcionada como contraprestación (personal doméstico, por ejemplo).

[10] Priscilla Connolly denomina este factor "voluntad de pago" a la vivienda de la población y subraya el hecho de que los mexicanos no destinan, en promedio, ni 10% de su gasto total a la vivienda (Connolly, 2006a: 103 y ss.).

[11] El lector interesado en un mayor desarrollo conceptual de las formas de producción de la vivienda en México puede consultar, entre otros trabajos, el capítulo III del estudio de Martha Schteingart (1989), pp. 117 y ss.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 12.4. Estimación de la composición del inventario habitacional en México, por tipo de financiamiento y vivienda, 2003

Viviendas producidas por autoconstrucción	15 185 134	62.9%
Viviendas de "interés social" financiadas por los distintos organismos públicos entre 1963 y 2003	5 692 223	23.6%
Viviendas medias y residenciales (producción por encargo y promoción inmobiliaria privada)	3 260 000	13.5%

Fuentes: adaptado de Torres, 2006: 23, y Torres y Eibenschutz, 2006: 45.

del mismo usuario. Se denomina también como "autoproducción" pues el usuario de la vivienda es, "al mismo tiempo, productor directo y concentra el control económico y técnico de la construcción" (Schteingart, 1989: 119). En su artículo 4°, la nueva Ley de Vivienda llama a esta forma mayoritaria "producción social de vivienda".[12]

Una segunda forma de producción de vivienda se puede denominar "producción por encargo", pues a diferencia de la autoconstrucción el propietario del terreno y usuario de la vivienda encarga a terceros la construcción. En el pasado esta forma de producción fue dominante entre los sectores sociales de medianos y altos ingresos, pero fue desplazada a partir de los años sesenta por una tercera forma de producción: la promoción inmobiliaria capitalista que produce viviendas nuevas para esta parte de la población que tiene los ingresos suficientes para adquirirlas vía crédito (denominada también "demanda solvente").

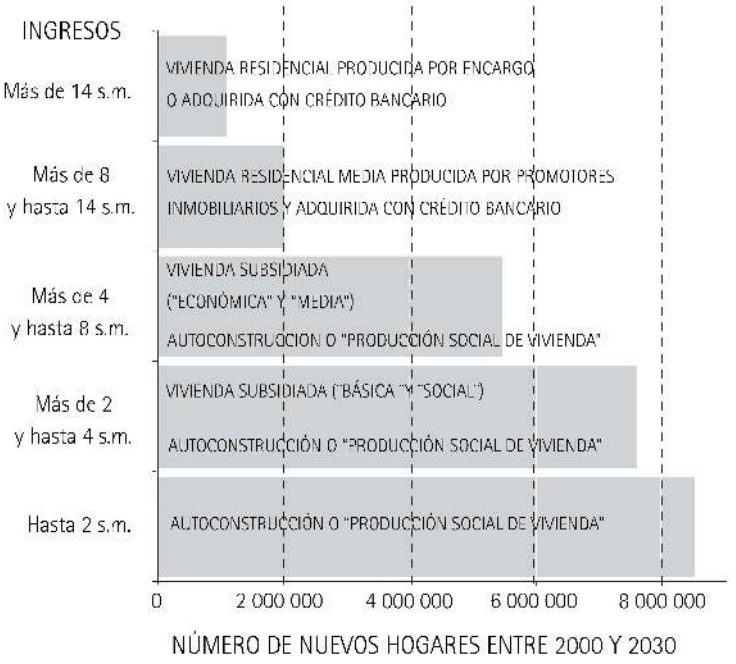
La cuarta forma de producción se refiere a lo que se puede denominar "producción promocional del Estado" (Schteingart, 1989: 122) y corresponde a "la acción habitacional del Estado mexicano" (Garza y Schteingart, 1978). No se trata de una producción estatal propiamente dicha,[13] sino de viviendas producidas por empresas constructoras o promotoras inmobiliarias en estrecha coordinación con los distintos organismos públicos que otor-

[12] La ley define la producción social de vivienda como "aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos."

[13] Conviene aquí afirmar, una vez más dado su uso reiterado, que las menciones a un "Estado constructor", o a organismos públicos que "construyen" viviendas, son totalmente ajenas a la realidad.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

gan créditos hipotecarios para su adquisición y pueden también otorgar "créditos puente" a los constructores privados. Se le llama también "vivienda subsidiada" en virtud de que su precio de circulación en el mercado puede ser subsidiado (por ejemplo, al no incorporar el valor del suelo) y que la operación de recuperación de los créditos ofrece también determinados subsidios, no siempre de forma explícita. Se estima que, desde la creación del Programa Financiero de Vivienda y del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) en 1963 y hasta el año 2003, los distintos organismos públicos financiaron alrededor de 5.7 millones de viviendas, es decir, 23.6% de todo el inventario habitacional del país (cuadro 12.4). El Programa Sectorial de Vivienda establece distintas categorías de esta vivienda, en función de su precio y de la capacidad adquisitiva de la demanda: vivienda "básica", vivienda "social", vivienda "económica" y vivienda "media".



s.m.: salarios mínimos.
Fuente: reconceptualización a partir de Connolly, 2006a: 98.

Gráfica 12.1. Correspondencia entre las formas de producción de vivienda y los estratos socioeconómicos de los hogares mexicanos.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El acceso desigual a la vivienda nueva en México puede analizarse al poner en relación estas cuatro formas de producción de vivienda con la distribución del ingreso de la población (gráfica 12.1). Se puede evidenciar así que más de 50% de la población no tiene acceso a las viviendas financiadas con créditos hipotecarios subsidiados o por la banca comercial. Pero esto significa también que, para las próximas décadas, de no modificarse la estructura actual de las formas de producción de nuevas viviendas, alrededor de 12 millones de hogares estarán orillados a resolver sus necesidades habitacionales por cuenta propia, vía autoconstrucción, o con los apoyos mínimos que el Estado mexicano (o alguna empresa cementera) proporciona a los autoconstructores.

El suelo urbano para la producción habitacional

El suelo es el insumo sin el cual no puede construirse vivienda alguna, por lo que sus características (estado del subsuelo, exposición a desastres naturales, localización) y las condiciones de su accesibilidad (costo/precio, financiamiento) determinan en gran parte las condiciones habitacionales de los distintos sectores socioeconómicos.

De acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2001-2006 (Sedesol, 2001b), las 364 localidades urbanas que integraban el Sistema Urbano Nacional en el año 2000 ocupaban en conjunto una superficie urbanizada de alrededor de 800 000 hectáreas, con una densidad bruta de ocupación del suelo de 22.5 viviendas por hectárea.[14] Esta densidad habitacional promedio varía entre ciudades y también en el ámbito intraurbano. En efecto, el grado de intensidad en la ocupación habitacional del suelo urbano varía notablemente según los tipos de producción de vivienda. Los estudios del Observatorio Urbano de la ciudad de México, de la UAM-Azcapotzalco, señalan para el año 1990 un importante diferencial entre las densidades habitacionales brutas según los tipos de poblamiento dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (cuadro 12.5).[15]

La vivienda residencial utiliza en mayor medida este recurso escaso que es el suelo urbano, posiblemente por tener los recursos necesarios para

[14] El Sistema Urbano Nacional está integrado por las localidades con más de 15 000 habitantes.

[15] Estas densidades consideran solamente las AGEB urbanas.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 12.5. Utilización diferencial del suelo urbano por tipo de poblamiento (Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990)

Tipo de poblamiento	*Promedio de densidad bruta (viviendas por hectárea)*
Colonia popular de reciente formación	9.5
Fraccionamientos residenciales población de altos ingresos	9.8
Fraccionamientos residenciales población de ingresos medios	26.0
(Promedio de todas las colonias populares)	(27.1)
Colonia popular en proceso de consolidación	27.5
Conjuntos habitacionales de viviendas de interés social en el Estado de México	29.7
Conjuntos habitacionales de viviendas de interés social en el Distrito Federal	35.2
Colonias populares consolidadas	49.0
Total Zona Metropolitana de la Ciudad de México	**23.2**

Fuente: Coulomb, 1998: 44, cuadro 4.2.

pagar una extensión mayor de suelo urbanizado por hogar. Por su parte, la producción social de vivienda de las mayorías de bajos ingresos se caracteriza por la progresividad del proceso de consolidación de la vivienda y de sus asentamientos, lo que explica también —pero solamente en sus inicios— una muy baja intensidad de ocupación de suelo urbano. Cuando recibe el financiamiento de instituciones públicas, como fue el caso en los años ochenta del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), esta forma de producción de vivienda crea densidades del orden de 50 viviendas por hectárea, muy similares a las de las colonias populares totalmente consolidadas.

Las (relativamente) bajas densidades habitacionales de las áreas urbanas tienen su razón de ser —entre otros factores— en la estrategia desplegada por la mayoría de los productores de vivienda de encontrar en las áreas periféricas terrenos de bajo costo. En efecto, el insumo suelo constituye un porcentaje variable, pero significativo, del costo total de las viviendas, por lo que todos los productores de vivienda, públicos, sociales o capitalistas, tienen (o deberían tener) que diseñar sus propias estrategias en relación con su uso o adquisición. Distintas teorías económicas se han propuesto explicar tanto la conformación del precio del suelo como la varia-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ción de este precio dentro del territorio, sea éste urbano, "suburbano" o rural. Lo cierto es que, por ser un bien que no se produce, el suelo se constituye en un recurso no renovable, marcado por la escasez crónica y por el incremento especulativo de los precios, particularmente en las ciudades.

La periferización de las ciudades, a veces atribuida hoy día al proceso de "globalización", se combina con un proceso que ha caracterizado la dinámica urbana del último cuarto de siglo: la disminución constante del uso habitacional en las zonas de más antigua urbanización. Los instrumentos de planeación urbana señalan la urgente necesidad de cambiar a un modelo más económico de uso del recurso suelo mediante dos estrategias convergentes: *a*] optimizar el uso del suelo urbano existente, densificando las áreas de menor densidad de vivienda, y *b*] planificar ciudades periféricas más compactas.

Es innegable que las políticas y los programas de desarrollo urbano, incluyendo los instrumentos legales, reglamentarios y financieros necesarios, constituyen un factor estratégico para el desarrollo del sistema habitacional en su conjunto y de cada uno de sus elementos constitutivos en particular, puesto que, entre otros efectos, condicionan la disponibilidad, calidad y precio de este recurso estratégico que es el suelo urbanizado (o urbanizable). Sin embargo, los instrumentos de planeación del desarrollo urbano y territorial han sido utilizados, desde la promulgación de la primera Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, de modo meramente regulatorio y de fomento, y no de forma estratégica, en apoyo a un proyecto socialmente equitativo, ambientalmente sustentable y econonómicamente sostenible de desarrollo urbano y habitacional (Duhau y Cruz, 2006: 393 y ss.).

Una forma de acceso a la vivienda todavía vigente: el arrendamiento

Si bien la difusión de la propiedad de la vivienda en México es una característica del último cuarto del siglo XX, la vivienda de alquiler sigue teniendo un papel significativo en la problemática habitacional del país y, en particular, para ciertos grupos sociales. Según el Censo de Población y Vivienda del año 2000, 21.24% de las viviendas particulares habitadas[16] en

[16] El total de viviendas particulares habitadas no incluye los refugios ni a sus ocupantes, debido a que no se levantaron datos en esta clase de vivienda. Se excluyen, además, 425 724 viviendas de las cuales no se tiene información sobre sus ocupantes.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

México no era propiedad de sus habitantes: 4.6 millones de viviendas. De este total de viviendas "no propias", 61.7% era rentada y 37.5% "prestada" o en "otra situación" de no propiedad. Es decir que, en estricto sentido de la palabra, solamente 13% de los hogares mexicanos alquiló la vivienda que ocupaban. Una proporción importante es alquilada fuera de la regulación jurídica, incluyendo un porcentaje significativo de las viviendas de "interés social", que son arrendadas por sus adquirientes/propietarios ausentes en contra de la prohibición expresa por parte de los organismos públicos financiadores. Por otra parte, la irregularidad fiscal (evasión del impuesto) es muy difundida.

Los factores determinantes de la situación de los hogares en relación con el tipo de tenencia de la vivienda han suscitado un debate importante. La ideología dominante en torno a lo deseable que es la propiedad de una vivienda "para todos"[17] lleva a pensar que se es inquilino por no tener los ingresos suficientes para adquirir la propiedad. El análisis de la muestra censal al que hicimos referencia anteriormente pone en evidencia que la vivienda en renta puede llegar a constituir una opción para prácticamente todos los grupos de ingresos. Sin embargo, los hogares con ingresos más bajos tienden a ser menos rentistas que los demás (Coulomb, 2006: 131).

Por otra parte, ciertos tipos de hogares parecen asociarse de forma significativa con el régimen de vivienda en alquiler. Éstos son los hogares recién constituidos, los que tienen un número menor de integrantes y los hogares unipersonales (Coulomb, 2006: 132-133); asimismo, los hogares con jefes divorciados o separados y, sobre todo, con jefes de hogar jóvenes; 50% de los hogares con jefes menores de 25 años son inquilinos, contra 21% para los que tienen entre 35 y 44 años, y solamente 11% para los de más de 65 años.

La vivienda en arrendamiento es un fenómeno mayoritariamente urbano que tiende a concentrarse en las grandes aglomeraciones (cuadro 12.6); 42.5% del parque habitacional en renta se localiza dentro de las zonas metropolitanas del país. La segunda entidad federativa con mayor proporción

[17] El Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 tiene como objetivo "promover la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno [...] con el fin de que más mexicanos puedan recibir apoyos para adquirir una casa [...] es una apuesta clara por un futuro en el que todos puedan tener la oportunidad de dejar a sus hijos un patrimonio propio" (Conavi, 2008).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 12.6. Porcentaje de viviendas en renta por tamaño de localidades, 2000

Zonas metropolitanas	*Aglomeraciones urbanas*	*Ciudades medias*	*Ciudades pequeñas*	*Localidades de 2 500 a 15 000 habitantes*	*Localidades rurales*
25.8%	23.7%	22.5%	20.3%	16.8%	12.3%

Fuente: Coulomb, 2006: 121.

de vivienda en renta (después de Quintana Roo) es Jalisco (30.7%), por el peso que tiene la Zona Metropolitana de Guadalajara, con 33.8% de vivienda en renta, seguida del Distrito Federal (28.9%). Las ciudades fronterizas y las turísticas son también centros urbanos en donde la vivienda en renta tiene su mayor desarrollo, por estar recibiendo fuertes presiones migratorias. Llaman la atención los casos de Tijuana y Ciudad Juárez, donde el parque de vivienda en renta se incrementó durante la última década en 80 y 73%, respectivamente.

La relación entre migración y arrendamiento de la vivienda ha sido un tema recurrente de la investigación urbana, por ser la vivienda de alquiler la forma dominante de alojamiento desde los inicios del proceso de urbanización, cuando las masas de migrantes ocupaban las vecindades de los antiguos cascos urbanos. El análisis de la muestra del censo del año 2000 (INEGI, 2000) permite comprobar esta vinculación al revelar que, ese año, 55.4% de los hogares que habían cambiado de lugar de residencia durante los cinco años anteriores rentaban la vivienda que habitaban. Este porcentaje era de 57.5% para los hogares que habían migrado a las zonas metropolitanas del país.

El análisis de los motivos del cambio de residencia entre 1995 y 2000 muestra que, para ciertas categorías de migrantes, rentar una vivienda constituye una opción habitacional ampliamente mayoritaria. En efecto, tres cuartas partes de quienes migraron para ir a estudiar eran inquilinos en el año 2000, lo mismo que dos terceras partes de quienes lo hicieron por razones de trabajo. En una proporción también importante (49%) aparecen rentando su vivienda quienes migraron para casarse o unirse con una pareja en el curso de los cinco años anteriores (Coulomb, 2006: 123-124).

¿Cuál es la oferta que corresponde con esta demanda de vivienda en renta? Hace tiempo que el parque del alquiler céntrico de las ciudades por una parte se saturó y, por otra, ha ido desapareciendo, en particular el de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

bajo costo, por los efectos de la falta de mantenimiento y la degradación física, el desaliento a la inversión ocasionado por la congelación de rentas y la sustitución del uso habitacional por usos más rentables. Han surgido entonces nuevos submercados de vivienda en arrendamiento que han ido cumpliendo con esta función de alojar a los migrantes recientes. La mayor oferta de vivienda en renta se da, desde hace por lo menos dos décadas, en las colonias populares de autoconstrucción. Este desplazamiento de la oferta de vivienda en arrendamiento desde el centro hacia la periferia de las ciudades responde a un doble proceso:

- La desaparición física de una parte importante del parque de vivienda en renta en las áreas centrales.
- El desarrollo de nuevas formas de producción de vivienda para alquiler, no reguladas por la legislación en vigor, que ofrecen pésimas condiciones habitacionales a los inquilinos pero que, las más de las veces, constituyen una fuente de ingresos significativa para nuevos arrendadoroes "autoproductores".

Se pueden distinguir ocho submercados de vivienda en renta, que corresponden cada uno a condiciones de habitabilidad, contractuales y de precio muy contrastantes (Coulomb, 2006: 130-131):

- Vecindades en las áreas centrales ("centros históricos", colonias y fraccionamientos creados antes de los años treinta del siglo pasado)
- Vecindades en las colonias populares consolidadas
- Cuartos de alquiler en lotes unifamiliares de las colonias populares
- Cuartos de alquiler en lotes unifamiliares de colonias de nivel medio
- "Cuartos de azotea" en conjuntos habitacionales
- Departamentos en inmuebles de alquiler edificados entre los años treinta y setenta en las colonias de nivel medio-bajo, medio y medio-alto
- Casas alquiladas en colonias de nivel medio-alto y residencial
- Departamentos y casas financiados por los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis).

Es importante tener presente que el desarrollo del submercado de la vivienda en renta en general, tanto de su demanda como de su oferta, depende en buena parte de lo que sucede con los otros componentes del sistema habitacional: el crédito hipotecario y la autoconstrucción.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

LA ACCIÓN HABITACIONAL DEL ESTADO MEXICANO

Incidencia de los organismos públicos de vivienda sobre la producción habitacional

Los funcionarios responsables de la política habitacional —y no pocos investigadores— suelen atribuir a los programas habitacionales del Estado el mejoramiento de la situación habitacional en el país a lo largo de los últimos 25 años. Si bien la acción habitacional de los organismos e instituciones públicas de vivienda se acrecentó notablemente en la presente década, durante los últimos 25 años no representó más de la mitad del incremento del inventario habitacional reportado por los censos (cuadro 12.7). Es difícil, sin embargo, evaluar con precisión el alcance de la acción habitacional del Estado mexicano en relación con el incremento del inventario de vivienda. En primer lugar, porque el incremento reportado por los censos decenales o conteos quinquenales no indica cuántas nuevas viviendas se construyeron en un periodo determinado, sino el *saldo* de la diferencia entre las nuevas viviendas y las viviendas que desaparecieron del inventario anterior, por destrucción, desocupación, abandono del uso habitacional del inmueble, etc. Es decir, el número de viviendas que se producen entre dos censos es más importante que lo que indica el incremento intercensal del inventario.

En segundo lugar, un porcentaje —difícil de conocer— de las viviendas nuevas financiadas no produce un incremento del parque habitacional, porque consiste en sustituir viviendas existentes, como en el caso de la reconstrucción postsísmica en la ciudad de México entre 1986 y 1988. Parece razonable estimar que la acción habitacional del Estado mexicano, a lo largo del último cuarto de siglo, representó alrededor de un tercio de la producción de nuevas viviendas. Lo anterior significa que más de la mitad de las nuevas viviendas en el periodo se generó por medio de la autoconstrucción.

Medida en función del número de créditos otorgados, la acción habitacional de los organismos públicos de vivienda conoció importantes cambios a lo largo del último cuarto de siglo, tanto en el tipo (vivienda terminada, vivienda progresiva, mejoramiento) como en el volumen de acciones de vivienda financiadas. Por una parte, ha aumentado el peso relativo del número de viviendas nuevas financiadas con respecto al incremento del inventario habitacional ("cobertura"), particularmente en el

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 12.7. Número de créditos otorgados por los organismos e instituciones de vivienda, por tipo de acción habitacional, 1980-2004 (en miles)

	1980-1989	*1990-1999*	*2000-2004*	*Total*
Vivienda Nueva	1394	2035	1982	5411
(A) Terminada	74.1%	43.2%	62.7%	55.5%
(B) "Pie de casa", lotes con servicios de apoyo a la autoconstrucción	236	537	174	947
	12.5%	11.4%	5.5%	9.7%
Mejoramiento y otros tipos de acciones de vivienda	251	2134	1004	3389
	13.4%	45.4%	31.8%	34.8%
Total	1881	4706	3160	9747
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Promedio *anual* de viviendas nuevas financiadas (A)+(B)	163	257	431	254
(C) Incremento del inventario habitacional en el periodo	3961	5908	2764	12633
Cobertura (A)+(B)/(C)	41%	44%	78%	50%

Fuentes: para 1980-2000, Eibenschutz, 2005: 42. Para los años 2000-2004, Conafovi, 2004.

último quinquenio, durante el cual se financiaron un promedio anual de 431 000 viviendas (cuadro 12.7). Al mismo tiempo, se asiste recientemente a una muy fuerte caída del financiamiento dirigido hacia la mayoría de la población que no puede hacerse de una vivienda nueva terminada. Las acciones de pie de casa, lotes y servicios o de apoyo a la autoconstrucción no representaron más que 5.5% del financiamiento habitacional entre 2000 y 2004. En cuanto al mejoramiento de las viviendas, las acciones financiadas han tenido un peso muy variable a lo largo de los últimos 25 años: en promedio, los créditos otorgados para ampliar o mejorar la vivienda sumaron 35% del total (cuadro 12.7). Pero, en términos de inversión, los recursos aplicados en estos tipos de acciones tienen un peso todavía menor. Las acciones de mejoramiento representan sólo 5% de la inversión total de los organismos habitacionales y los crédi-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tos destinados a iniciar una nueva vivienda ("pie de casa", autoconstrucción o lotes con servicios) un ínfimo 2.2% (Eibenschutz, 2005: 25).

La gran mayoría del financiamiento de los organismos públicos se dirige a la vivienda nueva terminada. Este financiamiento tiene como fuente principal la acción de los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis) y —en mucho menor medida— la de los Organismos Estatales de Viviendas (Orevis). Según su fuente de financiamiento y reglas de operación, los Onavis pueden clasificarse en tres tipos de instituciones financieras:

- Los Fondos de Vivienda (entre los que destacan el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), y el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste), que son organismos públicos desconcentrados o descentralizados. Estos fondos reciben bimestralmente las aportaciones de los patrones, públicos y privados, equivalentes a 5% del salario de los trabajadores.
- Los organismos bancarios, como el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), administrado a partir de 2002 por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). Estas instituciones tienen su origen en la creación del Programa Financiero de Vivienda en 1963 y el empleo de una parte de los recursos captados por el sistema bancario. En 1995 se crearon nuevas entidades financieras, las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles), vinculadas a la operación del FOVI, de la SHF y, recientemente, también de los Fondos de Vivienda.
- Las entidades paraestatales como, en su tiempo, el Indeco y, a partir de 1982, el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), originalmente creado para atender las necesidades de vivienda de la población no asalariada con ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo y dedicado a financiar acciones que permiten a los hogares de menores ingresos iniciar la edificación de su vivienda ("pie de casa", lote con servicio).

A lo largo del último cuarto de siglo, el papel de este complejo andamiaje institucional y financiero ha evolucionado notablemente al ritmo de las distintas coyunturas económicas y financieras por las que atravesó México, pero sobre todo en función, como lo vamos a ver a continuación, de cambios importantes en la concepción del papel que debe tener el Estado en la atención del derecho a la vivienda "digna y decorosa".

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Del Estado promotor habitacional al Estado "facilitador" de la acción de los promotores privados

Desde principios de los años ochenta y hasta fecha reciente, México fue sacudido por crisis económico-financieras recurrentes, una brutal reestructuración de su economía hacia lo interno y lo externo, y una reforma del Estado y del sistema político todavía confusa e inacabada. Estas crisis y estos cambios políticos, económicos y financieros afectaron tanto la situación de la vivienda como las políticas públicas a ella referidas.

A raíz del primer descalabro financiero (1982) que desembocó en la hiperinflación, la imposibilidad de pagar la deuda y la nacionalización de la banca, el Estado mexicano tuvo que reorientar radicalmente la política de vivienda, en un proceso que no era propio de México, sino que fue impulsado mundialmente desde la Comisión de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH), así como —pero con mayor peso— desde los organismos financieros multilaterales. El concepto central de esta globalización de las políticas habitacionales fue el de "*enabling strategy*", estrategia "facilitadora" o "habilitadora" (Puebla, 2002; Schteingart y Patiño, 2006).

En el contexto de la celebración en 1987 del "Año Internacional de los Sin Techo", la CNUAH formuló la "Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000", o EMV-2000 (CNUAH, 1988), que fue adoptada en diciembre de 1988 como resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas. En ella se propuso a los gobiernos nacionales "*cambios fundamentales en los enfoques existentes*" (§ 3) respecto de la formulación y aplicación de las políticas de vivienda. La Estrategia Mundial de Vivienda (EMV) planteó que el papel del gobierno en el sector vivienda debe ser redefinido con objeto de dar el necesario "*apoyo a los sectores no gubernamentales*" en el suministro de vivienda (§ 54).

El cambio fundamental consistió en que los gobiernos dejaran de impulsar directamente proyectos de vivienda y adoptaran un "enfoque facilitador a través del cual el potencial y los recursos de todos los actores involucrados en la producción de vivienda y en los procesos de mejoramiento sean movilizados" (§ 15). Para entender el sentido de esta reorientación de la acción habitacional de los gobiernos propuesta por la Estrategia Mundial de Vivienda conviene ponerla en su contexto histórico. En un momento en que América Latina estaba sumida en una crisis económica, que llevó a la CEPAL a denominar a los años ochenta como "la década perdida", la EMV-2000 surge en un contexto de políticas de ajuste estructural impulsadas

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial para ordenar las economías de los países latinoamericanos y de México, en particular, con el fin de asegurar el pago de su enorme endeudamiento. La misma EMV-2000 reconoce que "las políticas macroeconómicas adoptadas por muchos países en respuesta a las recientes tendencias económicas han tenido un efecto adverso en el sector vivienda" (§ 45).

Este contexto permite entender el verdadero sentido de una serie de conceptos confusos y a veces contradictorios de la EMV-2000 referidos al papel "facilitador" del Estado en la vivienda, centralmente el de "facilitador". Aunque se afirmara que la "estrategia facilitadora" no significaba el abandono de la responsabilidad del Estado respecto de la vivienda, de hecho el ajuste estructural promovió el adelgazamiento del Estado, la disminución del gasto público y la privatización. En materia de vivienda, esta política significó el traspaso de la responsabilidad de la promoción y producción habitacional hacia el sector privado, aunque ese sector ha sido incapaz históricamente de atender las necesidades habitacionales de las grandes mayorías de la población.

Tal fue el contexto internacional en el que se inscribió la reformulación de la política habitacional en México a finales de los años ochenta y principios de los noventa, que se caracterizó por:

• Una acción pública que se centra en la "desregulación", "facilitadora" de la acción de los productores privados, pero que orienta estas "facilidades" hacia los promotores inmobiliarios que actúan bajo la lógica de la ganancia y no (o muy poco) hacia la producción social de vivienda, a pesar de su carácter mayoritario.

• Una disminución de los recursos fiscales destinados a la vivienda y, en particular, a la institución creada en 1981 con el objetivo de atender las necesidades habitacionales de los sectores con ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo, preferentemente no asalariados, el Fonhapo. Sin embargo, es importante hacer notar aquí que estos recursos fiscales fueron siempre escasos y que alrededor de 85% de la llamada "inversión pública" no es tal, pues gran parte de los recursos financieros de las instituciones de vivienda no provienen del gasto público, sino de los particulares, por medio de los depósitos en las instituciones bancarias, de la aportación patronal de 5% de la masa salarial de los mismos acreditados, del ahorro aportado para el pago del enganche y del reembolso de la deuda contraída y, más recientemente, de la "bursatilización" de las hipotecas.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

• El agotamiento de las reservas territoriales de los organismos habitacionales, debido al retraimiento de la inversión en este renglón estratégico para la producción y la sustentabilidad de la vivienda. La producción social de vivienda desarrollada por grupos autogestionarios (cooperativas, asociaciones de demandantes de vivienda) fue cada vez más limitada, entre otras razones por la falta de apoyo institucional para su acceso al suelo urbano.

• Una progresiva orientación de los subsidios hacia los sectores de ingresos medios, a pesar de la necesidad enunciada en los documentos internacionales de establecer sistemas de subsidios equitativos y eficientes para la población excluida del mercado hipotecario bancario.[18]

Esta reorientación de la política habitacional alcanzó su pleno desarrollo a partir de 1992, después de la reprivatización de la banca, con la aplicación de profundas reformas a la operación de los organismos públicos de vivienda (FOVI, Infonavit y Fovissste) y la expedición del "Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, PFDV 93", cuyo título marca con claridad la nueva orientación que el Estado mexicano quiere imprimir a su acción habitacional. El Estado se retira de su función de promotor y gestor de los programas de vivienda para entregarla al mercado, reservándose en ciertos casos la posibilidad de fijar las reglas del juego y la competencia entre los promotores/constructores, cuando éstos utilizan para sus promociones inmobiliarias recursos de los organismos públicos de vivienda.

Pero este retiro benefició casi exclusivamente al sector privado capitalista y no implicó ninguna apertura hacia el "tercer sector" vinculado a la producción social de vivienda, a pesar de las recomendaciones internacionales al respecto. Por el contrario, se fueron cerrando paulatinamente los escasos espacios que existían en el sector público para atender y orientar las iniciativas de los grupos autogestionarios demandantes de vivienda. Se dijo que con estas reformas el Estado mexicano dejaba de ser constructor para limitarse a las tareas de financiador (en ciertos casos) o de simple orientador y facilitador. En realidad, más que renunciar a un hipotético papel de "constructoras" (las viviendas de interés social fueron siempre construidas por constructoras privadas), las instituciones públicas de vivienda fueron replanteando sus formas de intervención en cuanto a la promoción de la vivienda social.

[18] Así lo recomendaba, entre otros, el "Plan Global de Acción" aprobado en 1996 como conclusión de la conferencia de HABITAT II, en Estambul.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Saneamiento financiero público y privatización de la producción habitacional

Los aspectos financieros, como la solvencia de los acreditados o la revolvencia de los créditos hipotecarios, fueron adquiriendo cada vez más relevancia en la operación de los programas "en detrimento de dos elementos inicialmente claves de la política habitacional: la atención prioritaria a la población de bajos ingresos, y la vinculación de la vivienda con el desarrollo urbano" (Coulomb, 2006). En el marco de la estrategia facilitadora arriba reseñada, el subsidio a la vivienda fue repensado en función de objetivos estrictamente financieros: *a*] asegurar una mejor recuperación de los créditos y, por ende, *b*] reducir la cartera vencida.

A partir de los años noventa y con mayor intensidad a partir del año 2000, la operación de los fondos "solidarios" de vivienda, en particular del Infonavit, se centró en el saneamiento de sus finanzas "por medio de la adopción de prácticas del sector privado" (Pardo y Velasco, 2006: 104). A partir de ese momento, el "producto" financiado por los organismos financieros ya no fue la vivienda en sí misma, sino el crédito, fijándose como metas de la acción habitacional del Estado el otorgamiento de un número determinado de créditos hipotecarios.

El objetivo consistió en "incrementar la cobertura de financiamiento de vivienda" mediante "un política que facilite a más mexicanos acceder a créditos hipotecarios acordes a su capacidad de pago".[19] Es así, por ejemplo, como el Infonavit fue reorientando el destino de los créditos otorgados hacia los derechohabientes con mayores ingresos, "quienes representaban un menor riesgo crediticio" (Pardo y Velasco, 2006: 96).

Este sesgo financiero de la política habitacional constituye un primer factor que explica por qué la acción del Estado mexicano no prioriza estrategias y políticas dirigidas a las necesidades de vivienda de las mayorías empobrecidas de la población. A cambio del saneamiento financiero de las instituciones de vivienda, posiblemente necesario, se fue dando una creciente exclusión del acceso a los créditos hipotecarios para las familias con un ingreso inferior a tres salarios mínimos.

El segundo factor explicativo se encuentra en la renuncia de las instituciones a su papel de promotoras y conductoras de los programas y accio-

[19] Mensaje de Felipe Calderón Hinojosa en la presentación del Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 (Conavi, 2008: 4).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 75 AÑOS 1940-2015

nes habitacionales y la entrega de esta función al sector privado. En efecto, por una parte, los textos sexenales de los sucesivos programas de vivienda han ido insistiendo, de forma reiterada a lo largo de los últimos 25 años, en la prioridad que deben tener las acciones de lotes con servicio, pie de casas y mejoramiento de vivienda, "buscando canalizar un mayor volumen de recursos a los sectores más desprotegidos" (SPP, 1985: 164). Pero por otra parte, la mayoría de las inversiones se sigue destinando al financiamiento de la vivienda terminada, al que no tiene acceso la mayoría de los hogares demandantes de vivienda.

En realidad la política habitacional en México pretende conciliar objetivos e intereses contradictorios: los de la población mayoritaria y los de la industria de la construcción y de la promoción inmobiliaria capitalista. Esta contradicción no es nueva. En 1985, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 subrayaba la necesidad de "instrumentar con carácter preferente los programas de vivienda que contribuyan a la reactivación económica, a la protección del empleo y a la satisfacción de la demanda prioritaria de los mínimos de bienestar de los grupos sociales de escasos recursos" (SPP, 1985: 126, cursiva del autor).

Se entiende que la contribución a la reactivación económica y al empleo se logra en mayor medida gracias a la vivienda terminada (edificada por la industria de la construcción) que con los programas de lotes con servicios, pies de casa o mejoramiento. Si bien es cierto que estos últimos programas son consumidores de materiales e incluso, en parte, de mano de obra pagada, no es menos cierto que la industria de la construcción y el capital promocional encuentren en la producción de vivienda terminada tasas de ganancia más significativas y que, por lo tanto, tiendan a presionar para que esta línea de producción de vivienda siga dominando la política programática de los organismos.

A pesar del breve éxito que tuvo el Fonhapo hacia la mitad de la década de los años ochenta, por medio del apoyo financiero a los organismos estatales de vivienda y a asociaciones de solicitantes de vivienda, esa institución —que financiaba programas de lotes y servicios, vivienda progresiva y apoyo a la "autoconstrucción" comunitaria— no pudo constituirse en una opción masiva a la urbanización irregular de las mayorías empobrecidas. Se puede pensar que la creación del Fonhapo fue en su momento concebida como una respuesta a los conflictos planteados por la urbanización irregular popular y como una alternativa a la "autoconstrucción anárquica". Sin embargo, en su "mejor" año (1988) las 60 004 acciones logra-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

das representaron solamente 25% de las necesidades de vivienda de la población con ingresos inferiores a 2.5 salarios mínimos.

La evolución que ha sufrido la política de vivienda a lo largo de los últimos 15 años explica por qué en la actualidad se está dando un muy fuerte desajuste entre la estructura de ingresos de la población (la "demanda efectiva") y el precio de las viviendas ofertadas por los desarrolladores inmobiliarios. En una evaluación realizada en 2003, se puso en evidencia que la oferta de *vivienda básica* (la que es accesible para quienes ganan hasta tres salarios mínimos) representaba menos de 1% del total de las viviendas ofertadas en el mercado, frente a 40.9% que fijaba el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 para este nivel de ingreso. En contraste, las viviendas de nivel "medio" constituían 40.3% de la oferta, tres veces más de lo que el mismo programa fijaba que debía ser la oferta para este tipo de vivienda (cuadro 12.8).

Este fuerte desajuste entre lo que "debe ser" de la política de vivienda y la realidad de la oferta de vivienda, cuya producción está a cargo del sector privado pero cuya adquisición está financiada por los organismos públicos, se refleja en la distribución geográfica de las acciones de vivienda. Un análisis de los créditos otorgados pone en evidencia que se beneficia a las regiones del centro y norte del país, que se privilegia a las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, así como a las capitales de los estados, mientras que las ciudades pequeñas o con índices de marginación elevado resultan fuertemente desatendidas. Entre 1995 y el

Cuadro 12.8. Desajuste entre la demanda y la oferta por parte de las empresas desarrolladoras, según los tipos de vivienda definidos por el Programa Sectorial de Vivienda (porcentajes)

Tipo de vivienda	*Demanda efectiva*[1]	*Oferta de vivienda*[2]
Vivienda "básica"	40.9	0.2
Vivienda "social"	22.5	27.3
Vivienda "económica"	22.2	32.2
Vivienda "media"	14.4	40.3

[1] Porcentaje de los hogares que, según sus ingresos, pueden tener acceso a los distintos tipos de vivienda definidos por el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 (Sedesol, 2001a: 47-48).
[2] Oferta de las empresas desarrolladoras tal como aparecía en julio de 2003 en la "Bolsa de Interés Social", en: <*www.micasa.gob.mx*>.
Fuente: Coulomb, 2006: 471.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

año 2000, solamente 127 municipios, de un total de 2 443, fueron receptores de las acciones de vivienda de los organismos públicos (Schteingart y Patiño, 2006: 381 y ss.).

Por otra parte, la sobredeterminación financiera de la producción habitacional tiene efectos negativos en la calidad de las viviendas. De acuerdo con los desarrolladores, al pasar de un sistema en su mayor parte artesanal a un proceso industrializado de construcción de vivienda, los costos financieros se reducen a la tercera parte. Sin embargo, las nuevas condiciones técnicas y económicas que subyacen en la edificación habitacional actual ocasionan, aunque sea parcialmente, varios de los aspectos negativos de los conjuntos habitacionales: localización excesivamente alejada de los centros de trabajo, pasividad y monotonía (a pesar de la paleta de colores en las fachadas), frentes de predios excesivamente reducidos, ausencia de muros colindantes (privacidad y aislamiento acústico) entre las viviendas, escasa o nula adaptación de las viviendas a las particularidades climáticas de cada región y, sobre todo, imposibilidad de ampliarlas o de modificarlas en función de las necesidades (cambiantes a lo largo del tiempo) de sus ocupantes.

En cuanto a si la acción habitacional del Estado contribuye a la disminución del hacinamiento, es de constatar que, desde principios de la "década perdida" de los años ochenta, es común observar una reducción de la superficie promedio de las viviendas de interés social (Schteingart, 1984). Si bien la justificación puede encontrarse en la necesidad de disminuir los costos de producción frente a la pérdida constante del poder adquisitivo del salario, llama la atención que las viviendas que se localizan en periferias urbanas, con un precio menor de adquisición del suelo, conozcan el mismo proceso.

Los señalamientos anteriores pueden llevar a dudar de si la vivienda producida masivamente en los últimos años por las empresas desarrolladoras es más "digna y decorosa" que la vivienda producida por los propios pobladores (Connolly: 2006b: 125) y si no convendría que sociedad y gobierno sigan debatiendo en torno a las características de una "vivienda digna y decorosa".

Producción de vivienda y sustentabilidad del desarrollo urbano

La adopción de nuevos sistemas cada vez más industrializados para la construcción de viviendas "de interés social" está impulsando un proceso de concentración de empresas desarrolladoras de vivienda y la conforma-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ción de consorcios empresariales con un poder no sólo económico, sino también de negociación política cada vez más contundente. En efecto, requieren fuertes inversiones en equipo y una cada vez mayor integración vertical de las funciones de adquiriente de tierra/promotor/fabricante (o importador) de insumos/constructora/comercialización. Esta integración en una sola empresa de prácticamente la totalidad de la cadena productiva ha permitido a estas empresas una estructura de costos muy competitiva. Son nueve las empresas que superan una producción anual de más de 5 000 viviendas y que, en conjunto, concentran cerca de 25% de la participación del mercado.[20] La mayoría de estas empresas cotizan en la bolsa Mexicana de Valores y reportaron para el periodo 2000-2005 un rendimiento de 619%, mientras que en el mismo lapso el índice de precios y cotizaciones de la bolsa obtuvo "solamente" una ganancia de 215% (CIDOC y SHF, 2006).

Pero estas ganancias empresariales tienen externalidades que afectan el desarrollo urbano del país. Los sistemas constructivos adoptados permiten la generación de economías de escala si se aplican en terrenos de gran extensión en las periferias urbanas, creando conjuntos habitacionales no pocas veces desvinculados de la trama urbana de las ciudades, que incluso se presentan como verdaderas "ciudades" pero que no son, las más de las veces, sino "ciudades dormitorios", alejadas de las fuentes de empleo y de los principales equipamientos de educación, salud y recreación. Algunas encuestas señalan que los hogares pueden llegar a destinar 30% de sus ingresos en transporte. Por otra parte, varios desarrollos habitacionales presentan afectaciones ambientales negativas. De hecho, la contaminación y el agotamiento del recurso hídrico en varias cuencas hidrológicas del país tienden a constituirse en el principal obstáculo a la acción habitacional de las empresas desarrolladoras. Esta situación refleja un desequilibrio entre la localización de los conjuntos habitacionales y la de los recursos hidráulicos dentro del territorio nacional.

La Sedesol estima que el área urbana de las ciudades que integran el Sistema Urbano Nacional está creciendo a razón de 16 000 hectáreas por año, lo cual tiene graves y, no pocas veces, insostenibles consecuencias negativas, no sólo en lo económico (dotación de nueva infraestructura y nuevos equipamientos), sino también en lo ambiental (ocupación de áreas

[20] Estas empresas son: Consorcio ARA, CONDAK, Corporación GEO, HOMEX, HOGAR, Grupo SADASI, SARE Grupo Inmobiliario, PULTE y URBI (CIDOC y SHF, 2006).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de protección ecológica). Pero la política reiterada de densificación u optimización de la infraestructura urbana existente seguirá siendo más enunciativa que operacional, al no aterrizar en una revisión radical de las actuales formas de producción de vivienda, además de la creación de nuevos instrumentos de planeación del desarrollo urbano. No está en juego solamente la sustentabilidad ambiental y económica de las ciudades; se trata también de enfrentar la evidente falta de habitabilidad de las "soluciones" habitacionales desarrolladas por un modelo de urbanización que no es sostenible.

COLOFÓN

En el primer lustro de la presente década, el número de créditos otorgados por los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis) alcanzó cifras nunca antes conocidas: un promedio anual de 632 000 créditos, de los cuales 431 000 fueron para financiar la adquisición de vivienda nueva y los demás para acciones de mejoramiento habitacional (cuadro 12.7). De los créditos para adquirir una vivienda, solamente 8% fue para acciones accesibles a la población mayoritaria de menores ingresos: lotes y servicios y vivienda progresiva ("pie de casa"). El esfuerzo financiero "sin precedente" que publicita el gobierno federal no proviene del erario público, sino de importantes reformas administrativas y financieras de los Onavis; en particular del Infonavit, dado el enorme peso que este organismo tiene en el mercado hipotecario: más de 70% de todos los créditos otorgados en el año 2000 (Pardo y Velasco, 2006: 117).

Pero dado que el saneamiento financiero de los Onavis no es suficiente para incrementar el volumen de los créditos y así responder a las necesidades crecientes de vivienda, las instituciones inmobiliarias optaron por salir al mercado bursátil de los financiamientos. Esta estrategia reciente fue favorecida por el hecho de que este "saneamiento" de la cartera hipotecaria tuvo si no como objetivo sí como efecto la reducción del riesgo crediticio, cuya relevancia se evidenció recientemente con la crisis de los créditos *subprime* en Estados Unidos.

Entre 2004 y principios de 2008, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores realizó emisiones de Certificados de Vivienda (Cedevis) con un valor total de 20 000 millones de pesos. Los Cedevis son certificados bursátiles respaldados por hipotecas originadas por el Ins-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tituto del Fondo Nacional de la Vivienda. Este monto representó 57% de la cartera vencida[21] de la institución en 2005.

Según el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 (PNV 2007-2012), 4.4% de la inversión de los Onavis entre 2003 y 2006 provino de 31 acciones de bursatilización y se esperaba que este porcentaje se elevara a 6.2% en 2007. Como el mismo programa lo señala, el acceso al financiamiento bursátil vuelve imprescindibles la modernización y transparencia de la gestión de las carteras hipotecarias, pero también la homologación de los modelos de operación si se quiere tener acceso a los mercados financieros internacionales. En particular, debe profundizarse el saneamiento financiero, en particular liquidando "activos improductivos como son las reservas territoriales" (Pardo y Velasco, 2006: 273).

Por otra parte, se asiste —después de una ausencia de casi una década— al regreso de la banca en el financiamiento de vivienda, básicamente para la vivienda media y residencial. Según el PNV 2007-20012, la participación de la banca subió de 0.3 a 9.4% entre 2000 y 2006. Este retorno de las finanzas bancarias al campo de la vivienda permitió una nueva estrategia que facilitó la colocación de sus créditos tanto en los bancos como en los fondos de vivienda: el cofinanciamiento. Es así como mediante nuevas modalidades, como el Cofinavit, el valor mercantil de la vivienda financiada por los fondos "solidarios" de vivienda se ha incrementado notablemente, puesto que el monto total del crédito es ahora compartido con una institución bancaria.

A pesar de todas estas innovaciones de ingeniería financiera, como de las cuantiosas cifras de inversiones y acciones en vivienda, no se desvanecen del todo las dudas sobre la pertinencia de una política habitacional que deja fuera de cobertura a más de la mitad de las necesidades habitacionales del país y que no contribuye a la tarea urgente de construir un desarrollo urbano y regional sustentable.

Por una parte, es difícil pensar que el capital privado se interese en un futuro cercano en el "nicho" de la producción de vivienda de bajo costo, cuando nunca lo ha hecho históricamente, a menos de que produzca tugurios hacinados. Por otra parte, los planteamientos esbozados en estas páginas muestran sin lugar a duda que las mayorías empobrecidas de la población no pueden tener acceso al mercado habitacional sin el apoyo de subsidios y que

[21] Ese año, la cartera vencida del Infonavit se elevaba a 34 983 millones de pesos, es decir, 8.15% de la cartera total de crédito hipotecario (429 152 millones de pesos).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ello no puede provenir más que de la solidaridad de la cual hoy día los fondos "solidarios" de vivienda parecen carecer.

En su estudio reciente sobre la situación de la vivienda para la población de bajos ingresos en México, el Banco Mundial —que en el pasado contribuyó al financiamiento de importantes programas del Fonhapo o del FOVI— concluye que México requiere un sustancial programa de subsidios para los dos próximos decenios, pero que éstos deben ser dirigidos a apoyar la acción de los organismos estatales de vivienda, puesto que es en el ámbito local donde pueden darse opciones de acceso al suelo y la vivienda, mucho más que en el ámbito federal (Banco Mundial, 2002: 94). Llama la atención que el relator especial de la ONU para la vivienda adecuada, en su visita a México en marzo de 2002, después de haber señalado que "no es suficiente el actual enfoque de las autoridades basado en la financiación de la vivienda" (Kothari, 2003: 2-5), coincida en la necesidad de subsidiar de forma significativa a los autoproductores. El apoyo financiero con subsidio a la producción social de vivienda y la descentralización de la acción habitacional del Estado son dos dimensiones de la política habitacional que parecen hacer falta para enfrentar el desafío constitucional del derecho a la vivienda "digna y decorosa".

REFERENCIAS

Banco Mundial, 2002. *Mexico. Low Income Housing. Issues and Options*, vol. 1, *Main Report*. Nueva York (Reporte 22534-ME).

Boils, G., 2002. El Banco Mundial y la política de vivienda en México, *Revista Mexicana de Sociología* **66** (2): 345-367.

CIDOC y SHF (Centro de Investigación y Documentación de la Casa y Sociedad Hipotecaria Federal), 2006. *Estado actual de la vivienda en México 2006*. México, CIDOC-SHF-Conafovi-Sedesol.

CNUAH (Comisión de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), 1988. *Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000*. Nueva York, ONU, Asamblea General, 43ª sesión, Sup. Nº 8 (A/43/8), junio.

Conavi, 2008. *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: hacia un desarrollo habitacional sustentable (versión ejecutiva)*. México. Disponible en <*http://www.conafovi.gob.mx/img/PROGRAMA_NACIONAL_DE_VIVIENDA_2007-2012_VERSION_EJECUTIVA.pdf*>.

Conafovi, 2002. *Glosario alfabético de términos relacionados con el sector vivienda*. México.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Conafovi, 2004. *Estadística de vivienda 2004*, en <*http://www.conafovi.gob.mx/politica/H2004.pdf*>.

Connolly, P., 2006a. La demanda habitacional, en R. Coulomb y M. Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México, UAM/Azcapotzalco-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, pp. 85-114.

Connolly, P., 2006b. ¿Política de vivienda o política de construcción?, en CESOP, *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas*. México, CESOP-Cámara de Diputados, LIX Legislatura, pp. 119-134.

Cortés, F., *et al.*, 2003. Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX, *Economía Mexicana* XII (002): 295-325.

Coulomb, R., 1997. La vivienda en la crisis. México, 1982-1997, *Diseño y Sociedad* (7/97): 29-36.

Coulomb, R. (coord.), 1998. *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010. Síntesis*. México, Consejo Nacional de Población.

Coulomb, R., 2006. La vivienda en arrendamiento, en R. Coulomb y M. Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México, UAM/Azcapotzalco-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, pp. 115-149.

Coulomb, R., 2007. El Estado mexicano y el derecho a la vivienda. Alternativas de política, en J.L. Calva (coord.), *Agenda para el desarrollo. Derechos y políticas sociales*, vol. 12. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, pp. 255-270.

Coulomb, R., y M. Schteingart (coords.), 2006. *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México, UAM/Azcapotzalco-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa.

Duhau, E., 2000. Política de vivienda popular y regulación del desarrollo urbano, en R. Cordera y A. Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al final del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, pp. 339-353.

Duhau, E., y M.S. Cruz Rodríguez, 2006. Suelo para vivienda, en R. Coulomb y M. Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México, UAM/Azcapotzalco-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, pp. 389-444.

Eibenschutz, R. (coord.), 2005. *Dimensión e impactos macro y microeconómicos de la producción social de vivienda en México*. Informe final. México, Convenio UAM-Conafovi-Conacyt 2003-co1-18.

Garza, G., y M. Schteingart, 1978. *La acción habitacional del Estado en México*. México, El Colegio de México.

INEGI, 2000. *XII Censo General de Población y Vivienda*. México.

Kothari, M., 2003. *Informe del relator especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación.*

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Adición: visita a México. Ginebra, ONU, Consejo Económico y Social, Informe E/CN.4/2003/5/Add3.

Pardo, M.C. y E. Velasco (coords.), 2006. *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006. Estrategia, redes y liderazgo*. México, El Colegio de México.

Ponce S., G., 2006. Construcción de un Índice de Calidad de la Vivienda, en CESOP, *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas*. México, CESOP-Cámara de Diputados, LIX Legislatura, pp. 169-186.

Pradilla, E., 1987. *Capital, Estado y vivienda en América Latina*. México, Fontamara.

Puebla, C., 2002. *Del intervensionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*. México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.

Schteingart, M., 1984. El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis, en Programa Universitario Justo Sierra, *El desarrollo urbano en México. Problemas y perspectivas*. México, UNAM, pp. 175-202.

Schteingart, M., 1989. *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*. México, El Colegio de México.

Schteingart, M., 1995. *Vivienda y familia en México: un enfoque socio-espacial*. México, IIS, UNAM-El Colegio de México-INEGI.

Schteingart, M. y L. Patiño, 2006. Balance general de la acción habitacional del Estado, en R. Coulomb y M. Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México, UAM/Azcaptozalco-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, pp. 353-385.

Sedesol, 2001a. *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006*. México.

Sedesol, 2001b. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, en <*http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/subsecretaria/documentos/resumen%20ejecutivo.pdf*>.

SPP (Secretaría de Programación y Presupuesto), 1985. *Antología de la planeación en México 1917-1985*, vol. 10. México, Fondo de Cultura Económica.

Torres, R., 2006. *La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres*. México, Coalición Internacional para el Hábitat.

Torres, R., y R. Eibenschutz Hartman, 2006. *La producción social de la vivienda en México. Dimensión e impacto macro y microeconómicos de la producción social de vivienda en México*. México, UAM/Xochimilco.

Villavicencio, J., 2000. La política habitacional en México. ¿Una política con sentido social?, en R. Cordera y A. Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al final del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

13
LA HECHURA JURÍDICA DE LA URBANIZACIÓN. NOTAS PARA LA HISTORIA RECIENTE DEL DERECHO URBANÍSTICO

Antonio Azuela *

CONTENIDO

Introducción	586
Producción jurídica para la ciudad	586
La producción jurídica para cuestiones emergentes (y convergentes con lo urbano)	596
El contexto de la transición	604
La producción jurídica de la ciudad. Hacia una nueva mirada	609
Referencias	614

* Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México: <*lacueva@servidor.unam.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Me propongo abordar las transformaciones más importantes de la dimensión jurídica del desarrollo urbano en México en las últimas tres décadas. El sesgo que he querido adoptar es el de salir al paso de uno de los lugares comunes más frecuentes en el modo en que se habla de nuestras ciudades: la idea del caos. Obviamente, nadie puede decir que el nuestro sea un orden urbano ejemplar ni que nuestras leyes en la materia sean observadas de manera sistemática. Pero cuando se afirma sólo lo contrario, es decir, cuando se dice que entre nosotros la ley simple y sencillamente no se cumple, se corre el riesgo de creer que el orden jurídico y el orden urbano no tienen nada que ver. Dentro de las limitaciones de espacio, me propongo mostrar que la relación entre ambos órdenes es más compleja de lo que parece. El primer apartado, que se refiere a la actividad legislativa dirigida en forma explícita a la cuestión urbana, trata de dar una idea del tipo de expectativas que quedaron plasmadas en las reformas constitucionales y las leyes de las tres últimas décadas del siglo XX. Como se verá, dichos ordenamientos no sólo contribuyeron a lo que se dio en llamar la "institucionalización de la planeación urbana", sino que también sentaron las bases para una gestión urbana descentralizada, a contrapelo de la tradición centralista de nuestro Estado posrevolucionario.

El segundo apartado se refiere a una serie de transformaciones jurídicas que, si bien no fueron motivadas por los problemas urbanos (sino por otras agendas, como la municipal, la agraria o la ambiental), han impuesto nuevas e importantes condiciones a los procesos de urbanización. En el tercer apartado se ofrece una síntesis de ciertos procesos sociopolíticos que, a pesar de su carácter "extrajurídico", han afectado el sentido y el alcance del régimen del desarrollo urbano. Finalmente, en el cuarto apartado intento explicar que existe un conjunto de prácticas jurídicas que no sólo "acompañan" los procesos de desarrollo urbano, sino que son un elemento constitutivo de los mismos. Mi argumento es que, si observamos de cerca dichas prácticas, podemos hacer más visible la compleja relación entre ciudad y derecho que si nos limitamos a constatar los (sin duda altos) niveles de incumplimiento de la legislación en la materia.

PRODUCCIÓN JURÍDICA PARA LA CIUDAD

Comenzaré, pues, con una descripción de lo más relevante de la producción de normas jurídicas dirigidas de manera explícita a la regulación de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

los procesos de expansión y transformación de los espacios urbanos. El hecho de que nuestro recuento comience en 1976 no significa que no existan antecedentes importantes. Para entonces todos los estados de la República contaban con una abundante legislación y reglamentación en temas urbanísticos. Típicamente, existían leyes en materia de "planificación", fraccionamientos y construcciones. En muchos estados había sistemas de tributación para la recuperación del costo de las obras públicas, así como regulaciones de carácter sectorial para los diferentes temas de la gestión urbana —desde la operación de rastros y panteones hasta el tránsito de vehículos, pasando por la conservación de lugares "típicos" o de belleza natural.[1] Incluso existía una tímida producción académica que por desgracia no llegó a influir en los procesos legislativos de la década de los setenta (Alarcón, 1969 y 1972; Baqueiro, 1972; Gallo, 1974). Siguiendo la tradición constitucional mexicana, esos análisis no dejaban de invocar el principio de la función social de la propiedad como principio rector de toda normativa urbanística.

Quien quiera realizar una reconstrucción histórica del papel del derecho en el desarrollo urbano de México antes de esa década, obligatoriamente tendrá que consultar dichas fuentes. Dejando de lado la urbanización irregular, los espacios urbanos creados durante casi medio siglo estuvieron marcados por una normativa que hoy nos es prácticamente desconocida. Y ello se debe a que las iniciativas emprendidas a mediados de los setenta ignoraron casi por completo las condiciones jurídicas previas. No será difícil encontrar en ello una muestra más del centralismo que caracterizó al orden político mexicano durante tanto tiempo.

Y si el centralismo venía de la mano con el presidencialismo, no es exagerado decir que la primera producción normativa de alcance nacional dirigida a la cuestión urbana vino cuando el presidente vio la oportunidad de mostrar su liderazgo en una cumbre internacional.[2] Sólo así se explica que nuestra legislación haya adoptado la terminología de los "asentamientos humanos", cuando en la práctica jurídica mexicana el concepto dominante había sido más bien el de "desarrollo urbano" o de la "planificación

[1] En una investigación de carácter exploratorio realizada en 1975 en la UAM/Azcapotzalco, bajo la dirección de Andrés Alarcón Segovia, se localizó un promedio de 30 ordenamientos por estado (entre leyes y reglamentos), aplicables a la cuestión urbana.

[2] En junio de 1976 se llevó a cabo la Cumbre de Vancouver sobre Asentamientos Humanos, organizada por la ONU.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

urbana".[3] Así, la nueva fase de la normativa urbanística mexicana quedó más marcada por el afán de ubicarse en el contexto internacional que por una recuperación de la experiencia propia.

Esa nueva fase se inició con dos procesos que sentaron las bases para el desarrollo de la normativa urbanística en las décadas siguientes: las adiciones y reformas a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), en vigor desde 1976. Pasando por alto algunas deficiencias menores, las nuevas disposiciones constitucionales incorporaron de manera muy inteligente la cuestión urbana a un texto constitucional que estaba marcado por el carácter predominantemente rural de la sociedad mexicana de principios del siglo XX. En primer lugar, una adición al párrafo tercero del artículo 27 hizo explícita la aplicación del mismo a los asentamientos humanos, en particular en lo que se refiere a las atribuciones de "la Nación" para imponer límites a la propiedad.[4] A pesar del escándalo que ello provocó, no se hacía otra cosa que poner a la Constitución a tono con un movimiento mundial de institucionalización de la planeación, que tiene como principal consecuencia la redefinición de la propiedad en el contexto de la gestión urbana.

En el artículo 115 se insertaron dos nuevas disposiciones relativas al régimen interno de los estados. Por un lado, se estableció el fundamento para que las leyes estatales regularan la materia urbanística dentro de su ámbito de competencia, lo que implica, entre otras cosas, la distribución de las atribuciones entre los estados y los municipios. Por otro, se introdujo el fundamento del régimen metropolitano, al disponer la obligación de los municipios, los estados y la Federación de planear y ordenar "de manera conjunta" el desarrollo de los centros de población que tienden a formar una unidad más allá de las fronteras de un estado. Por desgracia, los debates recientes sobre la cuestión metropolitana han pasado por alto la fuerza de esa disposición, que constituye una restricción importante a la autonomía municipal y a la soberanía de los estados. Para nosotros, tal como está

[3] Bastaría con revisar los nombres de los programas y las dependencias creados durante el gobierno de Luis Echeverría para darse cuenta de que la frase "asentamientos humanos" aparece sólo cuando se aproximaba la Cumbre de Vancouver.

[4] La reforma dispuso que "se dictarán las medidas para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población".

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la fracción VI del artículo 115, el legislador federal ordinario cuenta con un amplio margen para regular la materia metropolitana. Es verdad que eso no sería un fundamento suficiente para establecer gobiernos metropolitanos, pero esto parece poco probable políticamente. En cambio, un sistema de coordinación metropolitana bien puede establecerse mediante la ley con el texto constitucional tal como está.

La más importante de las reformas constitucionales de 1976 en materia de asentamientos humanos fue la adición de una nueva fracción (la XXIX-C) al artículo 73, que se refiere a las atribuciones del Congreso de la Unión. Así se introdujo un sistema basado en el concepto de la "concurrencia" que se ha instalado como un componente central en el lenguaje de la gestión urbana en México.

Conviene recordar que, durante muchos años, predominó la idea de que sólo la Federación podía imponer límites a la propiedad: cuando se preguntaba a qué órgano del Estado se refiere el artículo 27 al hablar de la *Nación*, casi unánimemente se respondía que se trataba de la Federación. Es cierto que esa idea tuvo importantes excepciones en el periodo posrevolucionario,[5] pero ésa era la doctrina dominante entre los juristas a mediados de los años setenta. La importancia de la idea de las facultades concurrentes radica en que evitó una definición en términos de facultades excluyentes (de la Federación o de los estados) y abrió el camino para un federalismo de tipo cooperativo (Díaz y Díaz, 1996).

En suma, las reformas constitucionales que dieron lugar al actual régimen de "los asentamientos humanos" fueron ajustes oportunos e inteligentes para dotar de fundamentos sólidos a la gestión urbana. Pero acaso el rasgo más notable de las mismas haya sido el optimismo de su ánimo modernizador. No se percibían todavía las fisuras del régimen político y se profesaba una fe casi ciega en el poder del Estado para fijar la imagen precisa de un futuro deseado. La planeación, o sea, la tecnología más ambiciosa del Estado moderno, sería el nuevo instrumento de una élite que no dudaba de la fuerza del Estado que conducía. Se trataba simplemente de actualizar un marco constitucional, de trasladar sus postulados de ra-

[5] Basta con señalar el ejemplo de la posición de la Procuraduría General de la República en 1936, en la que el propio gobierno federal apoyaba la idea de que los estados (y no sólo la Federación) pueden imponer modalidades a la propiedad privada, postura que revela la intención del gobierno de Lázaro Cárdenas de apoyar las acciones agrarias del gobierno de Yucatán (García-Téllez, 1936).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cionalidad y justicia social al ámbito urbano; pocos sospechaban que su aplicación enfrentaría las contradicciones creadas por el mismo régimen durante las décadas anteriores. Era tal el optimismo que ni siquiera los conflictos entre órdenes de gobierno, normales en la vida constitucional de cualquier país, inquietaban a los autores de las reformas constitucionales y de la LGAH.

La expedición de la LGAH, uno de los procesos legislativos más accidentados de la época, ya ha sido objeto de diversos análisis.[6] Pero la revuelta empresarial en su contra era más el resultado de una serie de conflictos acumulados con el gobierno de Echeverría que del contenido mismo de la iniciativa.[7] Prueba de ello es que, algunos años más tarde, empresarios neoleoneses convertidos en gobernantes municipales ejercieron con amplitud las mismas atribuciones para regular el uso del suelo que en 1976 habían rechazado por su carácter "socializante". En todo caso, el tema de la legislación urbanística apareció en el espacio público marcado por una intensa confrontación de carácter ideológico. El rumor que esparcieron algunos grupos empresariales, en el sentido de que el gobierno pretendía obligar a "la gente" a compartir sus casas con los pobres, fue el aspecto más grotesco del conflicto.[8]

Más allá de la retórica revolucionaria con la que el gobierno presentaba a la LGAH, lo cierto es que su contenido no iba más allá de lo que es perfectamente común en cualquier Estado moderno: un régimen jurídico para ordenar los procesos urbanos. Repasemos, aunque sea brevemente, sus cuatro elementos más importantes: el régimen de planes, la distribución de competencias, las regulaciones a la propiedad y la participación social en la gestión urbana. El sistema de planes establecido originalmente por la LGAH constaba de cuatro niveles: el nacional, el estatal, el municipal y el de conurbación. Como es obvio, sólo los planes de conurbación correspondían

[6] Entre otros, véanse Ramírez, 1983, y Azuela, 1989.

[7] Uno de los factores que encendió la reacción empresarial fue el "subtexto" que acompañaba a la iniciativa. Si bien ésta estaba redactada con la neutralidad que caracteriza al discurso jurídico, las palabras con las que el presidente se refería a ella no dejaban de ser amenazantes. Nos referimos a la insistencia de Luis Echeverría en calificar de "pro fascistas" y de representar a "una minoría plutocrática" a los críticos de la ley.

[8] Si los temas que aborda Carlos Monsiváis son un indicio de la opinión pública ilustrada, es revelador que su contribución para un ambicioso libro colectivo sobre la situación del país en esa década haya estado dedicada ni más ni menos que al rumor como arma política (Monsiváis, 1980).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

a un fenómeno estrictamente urbanístico; los demás tienen como marco territorial de referencia una circunscripción político-administrativa. La principal consecuencia de ello fue que se hizo necesario "inventar", en las leyes de los estados, otros niveles de planeación, siendo el más importante de ellos el de los "centros de población".[9]

El sistema de planes establecido por la LGAH sufrió una especie de degradación simbólica con la expedición de la Ley de Planeación en 1983. Ella transformó la terminología de la materia, disponiendo que la categoría de "plan" quedaría reservada al Plan Nacional de Desarrollo, es decir, al documento en el que el presidente de la República da a conocer las orientaciones de su gobierno, la asociación de la figura por excelencia del Estado moderno con la figura presidencial es demasiado evidente para insistir en ello. Así, los que antes eran planes de desarrollo urbano pasaron a ser simples "programas".

Es interesante hacer notar el régimen de las "conurbaciones", ya que en la versión de 1976 de la LGAH se asumía el carácter político del proceso de su creación, pues se encomendaba a la Secretaría de Gobernación ser el conducto para que el Ejecutivo federal convocase a los gobernadores de los estados para la integración de la comisión respectiva. En todo caso, era mediante un decreto presidencial como se creaba una zona conurbada. Este sistema fue sustituido en la versión de 1993 por un sistema "concertado". Conviene hacer notar que en los últimos seis meses de su gobierno, Luis Echeverría decretó seis zonas conurbadas.[10]

En cuanto al régimen de distribución de competencias, lo más interesante de la LGAH de 1976 es que dejaba a las leyes de los estados uno de los problemas más complejos de la materia, o sea, la definición de las competencias de los gobiernos estatales y de los municipales en los procesos de planeación y de gestión urbana. Habría que esperar hasta la reforma del artículo 115 constitucional de 1983 para que se iniciase el proceso de asignación de las competencias reguladoras del desarrollo urbano a las autori-

[9] Afortunadamente, la LGAH definió con cierta claridad los centros de población como "las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se reserven a su expansión futura; las constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos" (artículo 2º).

[10] También vale la pena señalar que los decretos no han sido derogados, por lo que podría decirse que esas zonas conurbadas todavía existen legalmente.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dades municipales, pero no cabe duda de que las reformas de 1976 y la LGAH abrieron el camino para ello, a pesar de que en su momento no fueron cabalmente comprendidas. Por un lado, fue despiadada la oposición de los empresarios a que se habilitara a los municipios para ejercer esas atribuciones. Pero tampoco en los medios académicos se reconoció la importancia del proceso. Para un historiador tan distinguido como Andrés Lira, se trataba de una fase más en el proceso de centralización de poderes en manos del gobierno federal:

> Estas facultades del Ejecutivo federal se han extendido y pormenorizado a medida que crece y se complica nuestro espectro social —ahora con evidencias espantosas de crecimiento demográfico y urbanización acelerada. Las reformas de los años setenta al artículo 27 constitucional y la legislación sobre asentamientos humanos que de ahí se derivan nos lo indican claramente (Lira, 1987: 66).

En realidad, como decía más arriba, lo que ocurrió en 1976 fue el abandono de la doctrina, si no prevaleciente al menos recurrente, según la cual sólo el Ejecutivo federal podía imponer limitaciones a la propiedad privada. Mediante el nuevo sistema de planes, las autoridades locales estaban siendo habilitadas para ejercer esa función,[11] con lo que se daba el cambio más importante, en un sentido descentralizador, que el tema de los asentamientos humanos aportaba a nuestro orden constitucional.

El tema del suelo urbano era quizá el que despertaba más interés. Ahí se expresaba nada menos que la expectativa de llevar el principio de la función social de la propiedad al ámbito urbano, intento que, por cierto, ocurrió décadas después en otros países de la región.[12] Entre los medios que la ley establecía para ordenar los asentamientos humanos estaba "la regulación del mercado de terrenos [...] Además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular" (artículo 3°, fracción X). A pesar de los temores que despertó en los empresarios y del correspondiente entusiasmo que

[11] Un indicio, quizá anecdótico, de ello fue que Ignacio Burgoa, quien se había manifestado en contra de la LGAH por otorgar esas atribuciones a los municipios, en la siguiente edición de su libro *Las garantías individuales*, añade un párrafo en el que cambia radicalmente de opinión sobre esta cuestión (Burgoa, 1995).

[12] La Ley de Reforma Urbana de 1989, en Colombia, y el Estatuto de la Ciudad, de Brasil, siguen la misma inspiración, aunque contienen un repertorio más amplio de instrumentos. Todavía es temprano para saber si lograrán sus cometidos.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

suscitó en los planificadores, ello no se tradujo en la adopción de medida alguna en tal sentido. Siete años después, en una reforma que pasó desapercibida para la opinión pública, se incorporó a la LGAH el derecho de preferencia a favor de estados y municipios para adquirir los "predios comprendidos por las declaratorias de reserva, cuando dichos predios sean puestos a la venta o, a través de cualquier acto jurídico, vayan a ser objeto de una transmisión de propiedad" (artículo 41). Hasta la fecha, no se ha reportado caso alguno en que los gobiernos locales hayan intervenido en el mercado en ejercicio de esa atribución. La impresión que predomina hoy día entre los planificadores es la de un mercado inmobiliario sin control alguno. La tendencia consiste en que los planes se adaptan a las decisiones de los inversionistas, en particular de los promotores de grandes conjuntos habitacionales en las cada vez más lejanas periferias urbanas.

El último tema que quiero destacar de la LGAH es el de la participación social. Desde el principio de la década, el tema del "desarrollo de la comunidad" (un trasplante de Estados Unidos) había sido objeto de diversas iniciativas desde la administración.[13] Efectivamente, desde una década antes de la aparición de la "sociedad civil" como un conjunto de actores que se definen en la escena pública por ser el polo opuesto al Estado, desde dentro de la propia administración adquiere fuerza la idea de que "la sociedad debe" participar en la planeación y en la gestión de los procesos urbanos. En la versión de 1976 el asunto no había pasado de ser un postulado sin procedimientos precisos, pero en las reformas de 1984 se expresó en la creación de un espacio jurídico relativamente novedoso respecto de la tradición del derecho público mexicano. Una disposición, que se insertó sin que lo haya propuesto alguna organización social, otorgó el derecho a los residentes de áreas urbanas afectadas por construcciones, cambios de uso del suelo "u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las leyes, reglamentos, planes o programas [...] y originen un deterioro en la calidad de vida [...] a exigir que se lleven a cabo las suspensiones, demoliciones o modificaciones que sean necesarias para cumplir con los citados ordenamientos" (artículo 47).

Con esa disposición se inició lo que ha sido un largo y arduo proceso hacia el reconocimiento de los *intereses difusos* en la defensa de la calidad de

[13] Basta con evocar las siglas de dos organismos de la época: Indeco (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular) y Auris (Acción Urbana e Integración Social).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

vida. Algunos jueces federales admitieron a los residentes como "quejosos" en juicios de amparo en contra de ciertos desarrollos urbanos.[14] Pero su efecto más importante fue servir como antecedente para el reconocimiento de los intereses difusos en materia ambiental en 1996.

Acaso lo más notable de la historia de la LGAH sea el modo en que fue perdiendo relevancia conforme iban apareciendo iniciativas legislativas en temas emergentes, que dejaban en el olvido lo que, fugazmente, había estado en el centro de la vida pública del país en 1976. Una muestra elocuente de ello es que la aparición de una nueva LGAH, en 1993, pasó totalmente desapercibida. Que haya sido aprobada por unanimidad en ambas cámaras era un motivo de orgullo para los equipos de quienes la impulsaron.[15] Ellos demostraban su pericia para la "concertación" al sacar adelante una iniciativa por unanimidad, pero nadie puede decir exactamente qué había cambiado en la legislación sobre asentamientos humanos, porque la nueva ley era casi idéntica a la anterior.[16]

Más adelante volveré sobre el incómodo lugar que terminó teniendo la LGAH respecto de otras leyes, porque ello es importante como síntoma de la marginalidad en la que cayó el tema urbano en nuestra vida pública. Por ahora continuaré la descripción sobre la producción jurídica *para* la ciudad, refiriéndonos a lo que ocurrió en los estados de la República. En los meses siguientes a la expedición de la LGAH, en mayo de 1976, los gobernadores de los estados cerraron filas en torno a la "figura presidencial" y promovieron ante sus respectivos congresos leyes de desarrollo urbano, que en su inmensa mayoría seguían un formato que había sido redactado en la Secretaría de la Presidencia.[17] Sólo el gobierno de Nuevo León, que seguramente no quiso agravar el conflicto con los empresarios de ese estado, no

[14] El caso más conocido, aunque nunca debidamente documentado, es el de un desarrollo en la barranca de Tarango, en el sur-poniente de la ciudad de México, que estuvo detenido por varios años gracias a una acción con fundamento en esa disposición.

[15] Nos referimos a Luis D. Colosio, titular de la flamante Sedesol y en camino hacia la candidatura a la presidencia de la República por el PRI, y Alejandro Encinas, entonces diputado del PRD.

[16] El único cambio digno de mención radicaba en que las áreas metropolitanas serían creadas mediante convenios y ya no mediante un decreto presidencial.

[17] Esto no era ninguna novedad. Unos 10 años antes, José López Portillo, por entonces funcionario de la Secretaría del Patrimonio Nacional, había redactado un documento llamado "Cartabón legislativo" para orientar a las entidades federativas en la redacción de sus leyes de planificación (Sepanal, 1964).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

promovió su respectiva ley, aunque terminó haciéndolo una vez que el conflicto había quedado atrás.

Las leyes de desarrollo urbano de los estados resultaron ser una combinación del nuevo lenguaje (el de la LGAH) y la vieja legislación estatal. Si de esta última algo sobrevivió como un instrumento central de la gestión urbana, eso fue la licencia de fraccionamientos. Ese procedimiento constituyó, hasta hace pocos años, el mecanismo más importante del capital inmobiliario para poner en el mercado de tierra urbanizada. En la medida en que las ciudades fueron contando con sus planes de desarrollo urbano, el control administrativo de los fraccionamientos se vio incorporado en una visión de planeación más amplia. El abandono de esa figura, que ha sido sustituida por la de "conjunto urbano", ha tenido enormes consecuencias para las ciudades; al convertirse los conjuntos en la modalidad dominante para crear nuevos desarrollos, que con frecuencia son espacios urbanos cerrados, las tendencias a la segregación socioespacial de nuestras ciudades han adquirido una fuerza tal que a veces parecen irreversibles.

Como se sabe, estos últimos constituyen la modalidad predominante de producción habitacional y hay un reconocimiento generalizado de que presentan al menos dos grandes problemas: suelen estar alejados de los centros urbanos (debido a los altos precios de la tierra) y, por ser casi exclusivamente espacios habitacionales, no ofrecen a sus habitantes nada que se parezca a una vida urbana. La parte más decepcionante para la planeación es que las autoridades, que con frecuencia lo son de municipios predominantemente rurales ubicados en las zonas de influencia de un centro urbano importante, se ven forzadas a adaptar sus planes a los requerimientos de los inversionistas, que siempre tendrán argumentos más convincentes que los poderes jurídicos que la Constitución da a los municipios. En el mejor de los casos, se cumple el régimen legal de la planeación, en la medida que se observan los procedimientos previstos para expedir y modificar los planes, pero ello no significa que se satisfagan las expectativas de ordenación urbana que despierta la idea de la planeación.

Pero acaso el rasgo más importante de las leyes estatales que se derivaron de la LGAH fue que, a pesar de haber sido originalmente confeccionadas "con la misma tijera", con el tiempo se han ido diferenciando. Muy pronto se perdió la capacidad del gobierno federal para imponer un "machote" y fue la dinámica política de cada estado la que dictó el rumbo de la legislación. En algunos casos, los estados cayeron en la tentación de una "codificación", expidiendo ordenamientos legales de cientos de artículos, con la

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

expectativa de que así quedarían fijas para siempre unas reglas del urbanismo que, sin embargo, eran irremediablemente modificadas por la siguiente legislatura;[18] en otros casos se mantuvo la misma legislación durante décadas.[19] Lo único seguro es que la Federación ya no está en condiciones de imponer una legislación homogénea a los estados.

Por otra parte, es importante hacer notar la ausencia casi absoluta de investigación académica sobre la legislación estatal. Es probable que exista un cierto número de tesis profesionales sobre el tema, pero lo cierto es que no hay una instancia donde esos trabajos puedan ser recuperados y discutidos. Los pocos proyectos que se han emprendido para analizar la legislación urbanística de los estados[20] no han sido suficientes para estimular una discusión jurídica que sirva de referente para la toma de decisiones en la práctica jurídica. Como muestra, baste mencionar que, en 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo que decidir sobre la constitucionalidad de las "áreas de donación" de los fraccionamientos. En esa ocasión, no acudió la Corte a un solo ensayo académico (porque no lo había) que le orientase en su decisión. Bien podríamos concluir esta sección con una lamentación sobre la falta de investigación académica en el campo del derecho urbanístico, pero quizá sea más interesante formular el problema en los siguientes términos: ¿qué fue lo que ocupó el espacio que parecía destinado a este tema? ¿Cómo y a cambio de qué fue desplazada la cuestión de los asentamientos humanos de nuestra vida pública?

LA PRODUCCIÓN JURÍDICA PARA CUESTIONES EMERGENTES (Y CONVERGENTES CON LO URBANO)

En este apartado me referiré a procesos de cambio jurídico que no han tenido como objeto la cuestión urbana, porque aparecen como respuestas a temas que fueron tomando fuerza en la vida pública mexicana y que, a pesar de no reconocer la centralidad de la cuestión urbana, terminaron te-

[18] Esa obsesión por "codificar", tan propia del siglo XVIII, sigue presente en los círculos jurídicos mexicanos, donde no se termina de aceptar el carácter siempre cambiante del Poder Legislativo en las sociedades contemporáneas.

[19] El estado de Hidalgo mantuvo la misma legislación por más tiempo: más de 30 años de vigencia de la Ley de Desarrollo Urbano en su versión original de 1976.

[20] Véase, por ejemplo, Garza y Rodríguez, 1999.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

niendo un efecto importante sobre ella. Esos temas, que podemos llamar "emergentes", son el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), la reforma municipal, la reforma al régimen agrario y la cuestión ambiental.

El SNPD surgió a principios del gobierno de Miguel de la Madrid, mediante la reforma al artículo 26 de la Constitución y la expedición de la Ley de Planeación. Hay algo profundamente paradójico en la aparición de ese nuevo régimen jurídico en ese momento: por un lado, el SNPD era la expresión más acabada del Estado intervencionista en la era posrevolucionaria. La idea de la rectoría del Estado llegaba por fin al texto constitucional,[21] con lo que se coronaba un largo proceso de construcción jurídica que había comenzado en 1917. Pero, por otro lado, el presidente que enviaba la iniciativa al Congreso sería el mismo que habría de encabezar la transformación del papel de Estado en los años siguientes. La planeación nunca llegó a ser lo que esperaban los autores de la Ley de Planeación, pero ésta dejó su huella al menos en las formas de hablar de la burocracia: incluso quienes no creen en la planeación del desarrollo colaboran gustosos en la elaboración de un "plan nacional de desarrollo", que luego invocan como fuente de autoridad para defender sus políticas.

En el terreno de la gestión urbana, el SNPD no trajo consecuencias tan importantes como las de los otros tres procesos que mencioné en esta sección, pero el hecho de establecer instrumentos de planeación adicionales a los urbanos para los tres órdenes de gobierno significó un proceso de sobrecarga de trabajo de planeación para todos. Por ejemplo, además del plan del centro de población (y, en algunos casos, del plan de desarrollo urbano municipal), ahora había que producir un plan municipal de desarrollo. El argumento era inobjetable: *el* desarrollo (o sea, el desarrollo económico y social) es una tarea mucho más trascendental que el tema urbano, que por entonces ya comenzaba a verse como una cuestión de ingenuos arquitectos tratando de proyectar desde el restirador su imagen de la sociedad mediante "líneas en un mapa". En ese contexto, cualquiera podía preguntarse: al final de cuentas, ¿qué era lo urbano? Más allá de las disquisiciones teóricas en las que se perdieron los estudios académicos en esos años, lo que pasaba en la administración pública mexicana de entonces era que, mientras que la Ley General de Asentamientos Humanos había tratado de impulsar el desarrollo a partir de la relación entre población y territorio, la Ley de Planeación suponía impulsar el desarrollo más allá de esa relación.

[21] Véase el análisis del promotor de tales reformas, en De la Madrid, 2004.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En forma paralela a los cambios legislativos, los cambios en el balance de las profesiones dentro del aparato público se hacían ostensibles: el terreno que perdían los urbanistas (predominantemente arquitectos) lo ganaban los economistas, que en esa generación vivían un ascenso notable.[22] Con ello, la planeación urbana perdía el prestigio que había adquirido en la década anterior (porque la "línea" presidencial, que todavía pesaba, estaba en otro lado).

El segundo proceso que nos interesa destacar aquí es el de la reforma municipal. Al mismo tiempo que se institucionalizaba la "planeación democrática", se impulsaba una política de "descentralización de la vida nacional" que tenía en su centro la reforma al artículo 115 constitucional. En el campo de los estudios municipales, esa reforma es unánimemente reconocida como el comienzo de un largo proceso de fortalecimiento municipal que todavía no ha mostrado sus frutos más importantes (Cabrero, 2003).[23] Por diversas razones, buenas y malas, el tema urbano terminó siendo uno de tantos en la agenda municipal. Ello se debe a que ésta pone el acento en el gobierno local (y, en particular, en su relación con los otros órdenes de gobierno), dejando en un segundo plano los procesos de ocupación del territorio. El territorio municipal no es el objeto de la regulación, es un supuesto del gobierno municipal.

En todo caso, las atribuciones que otorga la Constitución desde 1983 a las autoridades municipales en materia urbana fueron el cambio más importante que se haya producido en ese ámbito desde la LGAH. La distribución de competencias en materia de desarrollo urbano, que dicha ley y las reformas de 1976 habían dejado en manos de las legislaturas de los estados, esta vez estaba resuelta en el texto constitucional. Lo que quiero hacer notar aquí es que la reforma municipal, al igual que el SNPD, trajo cambios en el régimen urbano *sin proponérselo*. Esto se hace evidente en una pifia que se cometió en la redacción del nuevo artículo 115: mientras se establecía un sistema de planeación democrática que reservaba la categoría de plan al Plan Nacional de Desarrollo, el nuevo texto del 115 otorgaba a las autoridades municipales la atribución de aprobar los "*planes* de desarrollo

[22] La carrera política de Carlos Salinas de Gortari estaba asociada al creciente predominio de cierto pensamiento económico, que marginaba no sólo a otras corrientes económicas, sino también a los otros saberes profesionales.

[23] En general, véanse los trabajos de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C. (IGLOM, 2009).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

urbano municipal" (cursivas nuestras). Se trata de una contradicción que sólo puede explicarse por la desatención de la que eran objeto los mecanismos de intervención propios de la gestión urbana.

Más allá de esas y otras inconsistencias entre el municipalismo de la reforma de 1983 al 115 y el urbanismo de la LGAH, lo cierto es que al final se fortalecieron mutuamente. Por un lado, la Constitución incorporaba una parte importante de la planeación de una manera explícita como atribución municipal. Por otro, los planes de centros de población que se habían venido impulsando desde el gobierno federal en el sexenio anterior eran el antecedente inmediato para que los gobiernos municipales pudiesen ejercer su nueva función: los municipios no tendrían que inventarlos, simplemente tendrían que apropiarse de ellos. Como decía en la sección anterior, la discusión sobre las atribuciones para imponer limitaciones a la propiedad había comenzado en 1976 y seis años después se había consolidado la idea de que ellas no eran exclusivas del ámbito federal.

Pero el proceso ha sido mucho más largo de lo que cualquiera hubiese esperado, ya que los gobernadores protagonizaron una callada resistencia a reglamentar las atribuciones constitucionales de los ayuntamientos. Lo que parecía un trámite fácil, es decir, la expedición de leyes estatales que regulen las nuevas atribuciones municipales, se ha desarrollado con una notable lentitud. En tiempos del propio presidente De la Madrid, que se suponía eran los tiempos del centralismo, los gobernadores fingían haber promovido leyes para "adecuarse" a la reforma emprendida por el Presidente. Pero en la letra pequeña de la legislación urbana (a la cual nadie parecía estar poniendo atención), las atribuciones para expedir los planes y, sobre todo, para otorgar las licencias más jugosas del desarrollo urbano (o sea, las de los fraccionamientos) seguían en manos de los gobernadores. Hacia 1988, dos terceras partes de los estados no habían emprendido las reformas necesarias; ahora ya son más de dos terceras partes las que lo han hecho,[24] pero todavía quedan casos, como el del Estado de México, en que los municipios no pueden ejercer libremente las atribuciones urbanísticas que la Constitución les otorga (Ziccardi, 2003). La explicación es muy simple: con la reforma al 115 no se estaban transfiriendo atribuciones del gobierno federal a los municipales, sino fortaleciendo a los gobiernos municipales a costa de los estatales. Y, justamente, debido a que el tema de la

[21] Para una síntesis de esa historia, véase nuestra colaboración en Garza y Rodríguez, 1999.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

gestión urbana (en particular, la regulación de los usos del suelo) había pasado a un segundo plano en la agenda pública, el desacato de los gobernadores pasó desapercibido.

En todo caso, lo importante es que, aun sin haber sido pensada como respuesta a la cuestión urbana, la reforma municipal ha contribuido a reforzarla. El asunto, sin embargo, no está exento de tensiones. Si bien en el campo del municipalismo nadie cuestiona la ampliación de las atribuciones municipales, ha habido momentos en que se han expresado dudas en el sentido de que dichas atribuciones no tengan contrapeso alguno. Frente a ciertos desastres, como la inundación que padeció el estado de Tabasco a finales de 2007, muchos se han preguntado si conviene dejar toda la regulación de los usos del suelo en manos de los municipios, sin que los estados y la Federación puedan tener intervención alguna.

Nuestro tercer tema es el de la reforma al régimen agrario y aquí estamos frente a una de las tensiones institucionales más importantes que caracterizan el desarrollo urbano en México. A nadie podría sorprender que lo que ocurre con el régimen agrario esté dominado por una definición del mundo rural; es una respuesta a "los problemas del campo", pero las consecuencias que tiene sobre la gestión urbana son de gran relevancia. Simplificando al extremo, la historia se puede contar así: cuando surgió la LGAH todavía había una gran confianza en que la planeación sometería bajo la égida del interés público a todos los propietarios de la tierra, incluidos los núcleos agrarios. Incluso había una disposición en la LGAH que hacía explícito el que también ellos estarían sujetos al régimen de los asentamientos humanos. A los pocos años se hizo evidente no sólo que los núcleos agrarios de las periferias urbanas no tenían la menor disposición para someterse a los procesos de planeación, sino que las estructuras administrativas del "sector agrario" (encabezadas por la propia Secretaría de la Reforma Agraria) harían todo lo posible por mantener y reproducir el papel de enclave corporativo que el ejido podía desempeñar.

El método de regularización de la tenencia de la tierra que se había creado desde principios de los setenta, a cargo de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett),[25] violaba abiertamente y en forma sistemática la Ley de Asentamientos Humanos y todo su sistema de planes, ya que implicaba aceptar procesos de urbanización que se ha-

[25] Lo que se creó en 1973 como un simple "comité", un año después se convertía en una comisión que funcionó ininterrumpidamente por más de tres décadas.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

bían producido sin cumplir con los requerimientos legales mínimos.[26] Sin embargo, era un mecanismo extraordinariamente eficiente para incorporar tierra al desarrollo urbano mediante un mercado informal (aunque políticamente regulado), que permitió el acceso al suelo a millones de pobres en las periferias urbanas. Ello era posible porque en todas las periferias urbanas había terrenos de propiedad individual al lado de los núcleos agrarios. Aquéllos los utilizaba el sector inmobiliario "formal" (donde desarrollaba fraccionamientos para los sectores medio y alto); en cambio, los núcleos sólo podían vender su tierra entre los pobres,[27] que aceptaban las condiciones de la operación con la expectativa de que algún día llegaría la Corett para regularizar.

Así, desde la segunda mitad de los años setenta, los planificadores urbanos se habían quejado de que el sistema agrario echaba por tierra los propósitos de una gestión urbana racional. Pero no sólo había cada vez menos gente interesada en escucharlos; lo que tenían que decir los funcionarios agrarios era más interesante: el sistema de la Corett no sólo garantizaba una urbanización con "paz social" (la fórmula preferida de los priistas para referirse al orden político), sino que le ofrecía al propio PRI el voto creciente de los sectores urbanos y el apoyo de los núcleos agrarios. Era un negocio político tan redondo e irresistible que no sólo el reformador del régimen agrario, Carlos Salinas, lo llevó a su clímax, sino que Vicente Fox tampoco perdió la oportunidad de seguirlo utilizando.[28]

Más adelante volveré sobre la dimensión estrictamente política de los núcleos agrarios en el proceso de urbanización. Por ahora, baste con señalar lo más relevante de los cambios en su régimen jurídico. Hasta las refor-

[26] Por no mencionar que, de acuerdo con la legislación agraria, era un delito que los miembros de los comisariados ejidales permitieran la venta de tierras del ejido; delito que jamás se persiguió.

[27] En los años setenta, los empresarios del sector inmobiliario no solían comprar tierras ejidales o comunales para desarrollar proyectos urbanos porque habían aprendido que ello implicaba un grave riesgo: como todas las adquisiciones eran declaradas "inexistentes" por la ley, en cualquier momento podrían ser impugnadas. Es posible que, sobre todo en décadas anteriores, algunos promotores hayan adquirido tierras ejidales, aunque la cuestión no ha sido documentada en forma amplia. Lo que sí es cierto es que una gran cantidad de tierras de núcleos agrarios expropiadas para fines urbanos terminaron incorporadas al desarrollo urbano por promotores privados (Schteingart, 1989).

[28] Ambos solían encabezar ceremonias masivas donde los pobladores urbanos recibían sus escrituras en una carpeta con el nombre del Presidente de la República.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mas de 1992, los núcleos agrarios no podían alterar el carácter "inalienable, imprescriptible e inembargable" (las célebres tres "íes") de sus derechos de propiedad sobre la tierra. Si bien ésa era una restricción para vender en el proceso de urbanización, también era una ventaja, ya que los derechos de la corporación se mantenían en forma indefinida. Así, se requería una expropiación para incorporar las tierras a la urbanización —o para regularizar las ventas que se consideraban inexistentes. Eso quiere decir que la urbanización de las tierras ejidales y comunales no estaba prohibida, simplemente necesitaba la intervención del gobierno federal mediante la expropiación.

El cambio más importante que se introdujo al régimen agrario en 1992[29] (dejando de lado el fin del reparto de tierras) consistió en otorgar a los núcleos agrarios el derecho a decidir, sin autorización gubernamental, sobre la "desincorporación" de sus tierras del régimen ejidal o comunal, ya sea en forma colectiva o en forma individual. Aunque la maquinaria de la Corett, es decir, el sistema de regularización establecido en los años setenta, siguió funcionando después de la reforma por más de una década, al final se ha generalizado el ejercicio del derecho de los núcleos agrarios a vender sus tierras y, como veremos más adelante, se ha convertido en uno de los mecanismos más importantes del proceso de urbanización actual, cuya planeación ha tenido que seguir (en vez de conducir) a un mercado en el que los núcleos agrarios tienen un papel fundamental. Así, la función social de la propiedad no sólo no se pudo imponer a los privados, sino que ha resultado mucho más difícil de imponer a los ejidos y comunidades. Lo que se pensó y se discutió para el mundo rural terminó teniendo un efecto enorme sobre el proceso de urbanización.[30]

La legislación ambiental constituye el cuarto y último proceso de transformación jurídica que, sin surgir de una preocupación por lo que ocurre en las ciudades, tiene consecuencias importantes sobre la gestión urbana. Desde la aparición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1988, sorprende la aparición de figuras como la evaluación de impacto ambiental, que al estar conformada como una autorización *federal* a obras de alto impacto, iba a contrapelo de las políticas

[29] Me refiero, obviamente, a las modificaciones al artículo 27 constitucional y a la expedición de la Ley Agraria y otros ordenamientos.

[30] Vale la pena anotar que la desincorporación de tierras ejidales en el mundo rural, que era lo que más temía la oposición a la reforma, ha sido insignificante.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de descentralización. Nunca antes, ni en la etapa del más agudo centralismo, el gobierno federal había tenido la atribución de autorizar tal cantidad de obras, y hay que tener presente que se trata de más de 1 500 autorizaciones por año. Pocas construcciones tienen un efecto tan grande sobre la estructura urbana como las carreteras, los aeropuertos, los grandes desarrollos turísticos, que son revisados por una dependencia federal exclusivamente con una perspectiva ambiental, otra manera de ver el mundo que suele ignorar la dimensión urbana de lo que se tiene enfrente. Así, por ejemplo, un hotel en Cancún se evalúa por sus impactos estrictamente ambientales y no por su impacto en un ambiente específicamente urbano.[31]

Pero la tensión entre la legislación ambiental y la de los asentamientos humanos llegó a su máxima expresión entre 1995 y 1996 con la discusión de una reforma a la LGEEPA. Ante la propuesta de integrar en un solo sistema de planeación territorial los planes de la LGAH y el ordenamiento ecológico del territorio (uno de los instrumentos favoritos de la gestión ambiental), las organizaciones no gubernamentales ambientalistas se opusieron con base en la creencia de que la gestión ambiental quedaría supeditada a lo urbano.[32] Vale la pena hacer notar que también desde el campo de los asentamientos humanos hubo resistencia a fusionar la planeación territorial urbana con la ambiental. El resultado fue uno de los engendros más notables de nuestro actual régimen de planeación territorial: el ordenamiento ecológico local del territorio cubre todo lo que está "fuera" de los centros de población. "Dentro" de ellos rigen los planes de desarrollo urbano. El absurdo de esta división salomónica es que la línea entre lo urbano y lo rural no existe de antemano, sino que su delimitación es precisamente uno de los temas más complejos de toda gestión territorial.[33]

En suma, después de la aparición de la LGAH, se ha dado en México una importante producción jurídica no dirigida explícitamente a atender los

[31] No se trata de ignorar los impactos ambientales de las obras, sino de algo más complejo, que es su dimensión ambiental y urbana. Pero lo que ha prevalecido es el celo de una mirada ambientalista que está, al mismo tiempo, dominada por un profundo antiurbanismo.

[32] Así lo expresaron más de 100 organizaciones en un desplegado en varios diarios de circulación nacional (*La Jornada* y *Reforma*, entre ellos), a mediados de marzo de 1996.

[33] Para un análisis sobre la confusión que se produce entre la legislación urbanística y la legislación ambiental en el caso de las Áreas Naturales Protegidas, véase Schteingart y Salazar, 2005.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

problemas urbanos, pero que terminó condicionando fuertemente la gestión urbana: un régimen de planeación del desarrollo socioeconómico mucho más ambicioso que el de los asentamientos humanos puso a éstos en segundo plano en la agenda del gobierno federal; una reforma municipal fortaleció la gestión urbana de ese orden de gobierno, pero marginó la participación de los otros dos; una reforma al régimen agrario fortaleció un tipo de propiedad, con lo que debilitó el poder estatal para conducir los procesos urbanos; finalmente, la emergencia de la legislación ambiental creó procedimientos que influyen en la estructuración del territorio y, por tanto, en la conformación del orden urbano, desde una perspectiva que niega la relevancia de dicho orden.

Si miramos lo anterior desde la perspectiva tradicional del positivismo jurídico, no será difícil encontrar una solución a cada problema. Cada reforma, a su manera, incluyó disposiciones que dejaron "a salvo" el régimen de los asentamientos humanos. Pero, si se mira la cuestión desde el punto de vista de las concepciones que dominan la gestión gubernamental, se hará evidente que esa acumulación de municipalismo, agrarismo y ecologismo han opacado la gestión urbana, en vez de redimensionarla y fortalecerla. Una invisibilización de la ciudad, por paradójico que parezca, dominó la producción jurídica que más influyó en el régimen urbano en los últimos 30 años.

EL CONTEXTO DE LA TRANSICIÓN

Un recuento histórico de la relación entre el orden jurídico y los procesos urbanos en las últimas décadas quedaría incompleto si nos limitáramos a los cambios ocurridos en el plano estrictamente jurídico. Lo cierto es que el sentido del derecho se transforma cuando cambian las condiciones del entorno político. En esta sección me referiré a cuatro procesos que aparecieron o se intensificaron en las últimas décadas del siglo XX y que han marcado el régimen del desarrollo urbano. Me refiero a la aparición de la "sociedad civil" como un nuevo referente para la práctica política, a la nueva situación de los núcleos agrarios, al pluralismo en el sistema de partidos y al nuevo papel del Poder Judicial. Esos procesos pueden ser vistos como *condiciones* de la gestión urbana, pero, como veremos, también es posible pensar el asunto a la inversa, es decir, reconocer que las mismas dinámicas urbanas, como formas emergentes de acción y de conflicto social, han contribuido a modificar las condiciones generales del orden político.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El terremoto del 19 de septiembre de 1985 (un desastre típicamente urbano, si los hay)[34] desató uno de los procesos políticos más relevantes de la época: la emergencia de la "sociedad civil" como nuevo referente de la participación política, que va aparejada a la aceleración del desprestigio de un Estado que parecía totalmente incapaz de hacerse cargo de la crisis. Hay varios hechos jurídicos que sería interesante reseñar, pero el más importante de ellos es la expropiación de más de 4 000 predios que decretó el presidente De la Madrid en respuesta a la movilización de los damnificados y que permitió desarrollar un programa de reconstrucción habitacional que resultó sumamente exitoso. Con esa expropiación se produjo una tensión notable: por un lado, en la medida en que logró desmovilizar, aunque fuese temporalmente, a los damnificados, generó el tipo de "paz social" que el régimen posrevolucionario había logrado mediante el uso del poder expropiatorio. Sin embargo, un hecho menos conocido es que muchos de los propietarios afectados recurrieron con éxito a la protección judicial mediante el juicio de amparo y con ello el gobierno se vio en un predicamento que nunca se hizo público: incrementar las indemnizaciones o devolver los predios expropiados, en los que ya estaba construyendo nuevas viviendas para los damnificados. La salida consistió en torcer la ley, incrementando artificialmente los avalúos de los predios para pagar indemnizaciones superiores y salvar así el programa de vivienda.[35] Ésta puede parecer una anécdota irrelevante, pero da una idea de lo difícil que, ya entonces, era sostener el uso arbitrario que se había hecho de la expropiación en la era posrevolucionaria. El Poder Judicial, que a lo largo de esa era había resuelto a favor del presidente en casos de alta prioridad para éste, por primera vez mostraba la independencia que la ha caracterizado en los años recientes. En todo caso, fue un conflicto por la propiedad urbana lo que motivó esta nueva situación jurídica.

Lo que, como ha mostrado Fernando Escalante, ya era un hecho en el espacio público fue la dicotomía que opuso a la sociedad civil (portadora de todas las virtudes) contra el Estado (portador de todos los vicios) (Escalante, 2004). Fue a partir del sismo, y no antes, cuando la idea de la sociedad civil adquirió la fuerza que tuvo en los años siguientes. No hay duda

[34] No está por demás recordar que los terremotos sólo producen esos grados de devastación cuando afectan concentraciones urbanas.

[35] La fuente de esta afirmación es el testimonio de un funcionario público directamente involucrado en el caso, quien ha preferido quedar en el anonimato.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de que fue un componente de lo que genéricamente se ha llamado la "transición democrática", aunque no todos los analistas le atribuyen el mismo peso. Para los efectos de este trabajo lo importante es que las secuelas del terremoto cambiaron el balance entre la iniciativa burocrática, en la formulación de los planes (y su legitimación), y la participación social. Esta última se convirtió en el componente principal para hacer aceptable cualquier plan para el desarrollo urbano.[36]

El segundo proceso que nos interesa señalar es el fortalecimiento de los núcleos agrarios en el proceso de urbanización. Ya señalé los cambios jurídicos que dieron a ejidos y comunidades la libertad para incorporar sus tierras al mercado. Pero además se debe hacer notar la fuerza que, aunque parezca extraño, adquirieron con el debilitamiento del PRI en relación con el gobierno. Mientras la capacidad de organización e incluso de resistencia frente a las iniciativas gubernamentales no parece haber disminuido, el compromiso que significaba la filiación partidista de los núcleos para apoyar las iniciativas gubernamentales ha ido desapareciendo. Hoy el gobierno no puede movilizar a los núcleos a favor de "su" partido, pero ellos sí pueden imponerle condiciones que antes no eran tan evidentes. El éxito de la movilización de los ejidatarios de Atenco contra la expropiación de sus tierras para la construcción de un nuevo aeropuerto de la ciudad de México es sólo la punta de un témpano en el que el enclave corporativo se impone sobre los designios estatales —expresados en los planes de desarrollo urbano.

Hace poco más de tres décadas, Arturo Warman decía, sobre la relación entre los núcleos agrarios y el Estado, que este último había criado "un tigre y ahora lo tiene cogido de la cola" (Warman, 1976: 286). Hoy día es evidente que el tigre se ha soltado. Es difícil saber si (y cómo) su fuerza podrá ser absorbida por un orden estatal más amplio, pero por ahora hay indicios fuertes de que la nueva autonomía de los núcleos está causando estragos a la idea original de la ordenación de los procesos urbanos desde la planeación. Si hace unas décadas el gobierno disponía para sus políticas habitacionales de tierras a bajos precios, a costa de los núcleos agrarios (Schteingart, 1989), hoy los conjuntos habitacionales promovidos por el sector privado tienen que establecerse en periferias distantes, debido a los altos precios de la tierra, tanto de particulares como de ejidos y comunidades.

[36] En la versión de 1987 de los planes parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal la participación fue tan abundante que el equipo de planeación se limitaba a tomar nota de lo que las organizaciones vecinales dictaban (Azuela, 1997).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Todo lo anterior es evidentemente polémico, porque involucra nuestras ideas sobre el choque entre el mundo campesino, con toda su aparente pureza, y el mundo urbano, con toda su innegable suciedad. Si por un momento aceptamos que la propiedad ejidal y comunal se ha convertido en una estructura que organiza el proceso de urbanización, habremos de conceder que eso es parte del debilitamiento generalizado del Estado planificador que animaba la legislación sobre asentamientos humanos. Lo más interesante de todo ello sería preguntarse si se trata simplemente de una "proyección hacia lo urbano" de un proceso originado en el mundo rural o si, por el contrario, ha sido el proceso de urbanización lo que ha cambiado el significado de las instituciones agrarias.

El tercer proceso que quiero señalar en este apartado se refiere a la manifestación más evidente de la llamada transición democrática, o sea, la pluralidad política. El fin de la hegemonía del PRI, sin embargo, no ha traído consigo el enriquecimiento de la vida institucional que hubiésemos podido esperar. En el caso de las relaciones intergubernamentales, es verdad que se ha reducido la tendencia a imponer una "línea", tanto del gobierno federal hacia los de los estados como de éstos hacia los municipios. También es cierto que han aparecido nuevas formas de procesar los conflictos mediante la presentación de controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[37] lo que significa la aparición de un espacio nuevo para hacer valer los procesos de planeación establecidos por la LGAH. Pero, por lo general, pareciera que los actores gubernamentales han tendido a recurrir de manera muy selectiva a esa posibilidad. El caso más emblemático a este respecto es el del proyecto de un nuevo aeropuerto para la ciudad de México, para el cual el gobierno federal ignoró su obligación de procesar la decisión mediante la Comisión Metropolitana para los Asentamientos Humanos, sin que el gobierno del Distrito Federal y los gobiernos municipales que se oponían a la decisión hubiesen recurrido a la controversia constitucional con ese argumento.[38]

[37] Conviene aclarar que las controversias constitucionales entre la Federación y los estados ya estaban previstas en la Constitución desde 1917, pero lo cierto es que los conflictos rara vez llegaban a la Suprema Corte. Además, a partir de 1994 se amplió esa posibilidad a los gobiernos municipales.

[38] Mientras que el gobierno del Distrito Federal se abstuvo de actuar en el terreno jurídico, los municipios que combatieron la decisión no utilizaron el argumento de la planeación metropolitana con fundamento en la LGAH, sino el de la autonomía municipal, autonomía que en el caso de áreas metropolitanas sólo se puede ejercer en el contexto de una coordinación intergubernamental (artículo 115, fracción VI de la Constitución).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En el caso de la pluralidad que hoy caracteriza a los poderes legislativos de la Federación y de los estados en términos de su composición partidaria, los resultados tampoco son del todo claros. Evidentemente, ha hecho casi imposible para el Poder Ejecutivo que sus iniciativas sean aprobadas como lo eran durante la hegemonía del PRI y no hay duda de que la vida parlamentaria de hoy es mucho más animada e interesante. Pero eso todavía no se traduce en una situación en que las cámaras legislativas *se hagan cargo* de los problemas jurídicos de los procesos urbanos. El resultado es una cierta parálisis legislativa, que se expresa en la dificultad para responder a los retos derivados de las resoluciones del Poder Judicial. En materia de expropiaciones, baste recordar casos como el del Paraje San Juan, el predio de los Ramos Millán o el de la Escuela Nacional de Antropología e Historia, que hicieron evidentes las limitaciones de una legislación que tiene más de siete décadas y que el Poder Legislativo se muestra muy poco interesado en actualizar.

El último gran proceso que ha cambiado las condiciones de la vida jurídica de nuestras ciudades ha sido el activismo que ha desplegado el Poder Judicial en los últimos años. Piénsese de entrada en los amparos sobre casos de expropiaciones que acabo de mencionar, que junto con el del célebre caso de El Encino[39] se convirtieron en conflictos políticos de gran alcance. En todos ellos da la impresión de que la intervención del Poder Judicial, lejos de pacificar los conflictos, los agravó. Pero también están las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, como procedimientos por medio de los cuales los gobiernos y las minorías parlamentarias pueden llevar ante la Suprema Corte sus diferencias en torno a la gestión urbana. Por citar sólo un caso de activismo judicial, una serie de juicios de amparo promovidos por propietarios de terrenos en la periferia de la Zona Metropolitana de Monterrey, dentro del parque nacional Cumbres de Monterrey, está poniendo de cabeza el régimen de distribución de competencias en materia de áreas naturales protegidas, que se creía consolidado (Azuela y Mussetta, 2008; Melé, 2001). Por primera vez en la historia jurídica de México, los derechos de los propietarios privados quedan por encima del régimen de conservación y el contexto es nada menos que la apertura de un nuevo frente de urbanización en una metrópoli industrial —cuyos líderes encabezaron la revuelta contra la LGAH hace tres décadas.

[39] Ése fue el caso por el que Andrés Manuel López Obrador casi fue removido de la jefatura del gobierno del Distrito Federal en 2005, por un supuesto desacato a una disposición judicial.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La llamada "judicialización de la política" se ha instalado como un tema emergente en la vida pública mexicana y ha comenzado a desarrollar investigación académica de calidad (Ríos y Taylor, 2006; Hirschl, 2000). Sin embargo, hará falta un gran esfuerzo de investigación para saber en qué condiciones y con qué resultados el Poder Judicial se afirmará como un actor importante en el desarrollo urbano. No hay duda de que ocurrirá, lo que no sabemos es cómo y hacia dónde.

Con esta breve referencia a procesos sociopolíticos que han cambiado las condiciones de la vida jurídica de nuestras ciudades, sólo quiero llamar la atención sobre fenómenos que tenemos que conocer mejor si queremos saber el significado y el lugar del derecho en los procesos urbanos del México de hoy. En vista de la casi nula producción académica sobre estas cuestiones, me he limitado a presentar conjeturas que puedan servir como hipótesis para la investigación o, al menos, para el seguimiento de dichos procesos. Pero la hipótesis que considero más importante tiene que ver con la posibilidad de mirar esas cuestiones no como condiciones que se imponen desde fuera a la experiencia urbana, sino como procesos que han tenido lugar, en gran parte, como expresiones del cambio social provocado por la propia urbanización. Nos referimos a algo que por obvio solemos pasar por alto: la urbanización es una de las grandes transformaciones de la sociedad mexicana y ello no podía dejar de tener consecuencias. Si sabemos que esa *gran transformación* ha ocurrido en un plazo extraordinariamente breve y, además, sabemos que ha ocurrido en un contexto extremadamente complejo, no debe sorprendernos que la diversidad y la intensidad de los conflictos que la caracterizan hayan tenido consecuencias de orden general. Lo que trato de decir es que en todo caso se trata de un proceso en dos direcciones: no es sólo que hayan ocurrido grandes transformaciones en el orden político e institucional mexicano (como la llamada "transición democrática") que constituyen nuevas condiciones para la gestión urbana, sino que los conflictos propios de la urbanización también están contribuyendo a definir los perfiles más generales de dicho orden.

LA PRODUCCIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD. HACIA UNA NUEVA MIRADA

Lo dicho hasta aquí basta para reconocer que la relación entre el orden jurídico y la ciudad a lo largo de las últimas décadas ha sido compleja, no sólo porque muchas de las cosas importantes que han ocurrido provienen

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de cambios jurídicos que no surgieron como respuesta a problemas urbanos (y que, no obstante ello, han tenido efectos en la gestión urbana), sino también por procesos de cambio social y político más generales. En esta sección se proponen dos caminos para hacernos cargo de esa complejidad: uno es el análisis de niveles de cumplimiento de la normativa urbanística, que nos conduce al riesgoso (y al mismo tiempo inevitable) camino de los *indicadores*; el otro es la observación de la producción jurídica *de* la ciudad, perspectiva que, como veremos, supone renunciar al esquema que opone las normas frente a los procesos urbanos, como si fuesen dos mundos distintos, y en vez de ello se propone estudiar las formas de producción social de la dimensión jurídica de los órdenes urbanos.

Una primera estrategia de investigación estaría guiada por una pregunta que se vuelve cada vez más recurrente, tanto en nuestra vida pública como en nuestra vida académica: ¿por qué *no* se cumple la ley? No me detendré aquí en lo desatinado que resulta formular una pregunta como esta desde el punto de vista de la investigación social,[40] aunque vale la pena llamar la atención sobre la aceptación generalizada que suele tener la afirmación de que en México las leyes simple y sencillamente no se cumplen.[41] Lo que nos interesa señalar aquí es que el único rumbo que se puede seguir, si nos dejamos llevar por ello, es el desarrollo de *indicadores*. Si partimos del supuesto de que en ocasiones algunas personas cumplen ciertas normas del orden jurídico, lo que sigue es determinar en qué medida eso ocurre —sobre todo para ver si cambia de un momento a otro, de un lugar a otro, o de un tipo de norma a otro. Es decir, la construcción de indicadores es la única manera de evitar la cuestión (sin duda trágica) de si *hay o no hay* Estado de derecho.

Los indicadores de cumplimiento han adquirido, en pocos años, una importancia insospechada.[42] La obsesión por medir el cumplimiento está plenamente justificada desde el punto de vista de la evaluación de las políticas públicas o de la preocupación del ciudadano virtuoso. Pero, si la in-

[40] Lo que la investigación puede proponerse es explicar lo que existe, no lo que no existe, y siempre será más provechoso averiguar por qué la gente hace lo que hace *en vez de* cumplir la ley.

[41] Se ha vuelto un recurso de distinción declarar que entre nosotros "no se sigue la ley [...] no hay [...] *rule of law*" (De la Fuente, 2007: 91).

[42] Por primera vez en la historia, uno puede saber qué lugar ocupa su país en un *ranking* mundial que mide el Estado de derecho con sólo entrar a la página *web* del Banco Mundial.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

vestigación social se orienta del todo por ella, corre el riesgo de poner entre paréntesis, es decir, de posponer el análisis de problemas más importantes.[43] Tales problemas son visibles cuando nos proponemos analizar la producción jurídica de la ciudad. Aunque el asunto puede ser complejo, el punto de partida es muy simple: se trata de observar la dimensión jurídica de las prácticas que conforman el orden social urbano, o más bien, la pluralidad de órdenes que coexisten en nuestras ciudades, como veremos más adelante. Para no entrar en una disquisición teórica veamos algunos ejemplos que son relevantes para la reconstrucción histórica de la cuestión que nos ocupa.[44]

Considérese la gran cantidad de actos de gobierno que tienen un efecto directo en la ciudad: otorgar (o negar) una licencia para un fraccionamiento o una concesión para la prestación de un servicio público; desplegar una serie de operativos para cerrar "antros de vicio" en nombre de la ley; cambiar los recorridos de una línea de autobuses; modificar un plan de desarrollo urbano como respuesta a las presiones de los inversionistas (o de los vecinos). Esa infinidad de hechos jurídicos tiene sobre la vida de la ciudad efectos de dos tipos: los de carácter instrumental (mejoran de manera práctica la posición de unos, empeorando a veces la de otros) y los de carácter simbólico (proporcionan a los actores recursos discursivos para comprender y eventualmente esgrimir algún tipo de definición del espacio).

Las Zedec (zonas especiales de desarrollo controlado), que proliferaron en la ciudad de México a principios de los años noventa, son el ejemplo más evidente de lo que quiero indicar, ya que son una forma jurídica de calificación del espacio que fue objeto de una notable apropiación social. Las organizaciones vecinales encontraron en ellas no sólo una forma de representar sus espacios, sino un recurso jurídico para defender (en muchos casos con éxito) normas de uso del suelo en cuya elaboración habían participado. Desde luego que sería útil saber el grado en que esas normas se han cumplido y para ello no hay nada mejor que unos "indicadores", pero mucho más interesante es explorar el modo en que surgieron las Zedec y se convirtieron en parte del orden prevaleciente en la urbe, es decir, ex-

[43] Para un análisis de los riesgos y las limitaciones inherentes a la aventura de desarrollar indicadores de este tipo, véase Azuela, 2006.

[44] En esa vena, he intentado mostrar la relevancia de un cierto número de hechos jurídicos que marcaron la historia de la ciudad de México en el siglo XX (Azuela, 2007).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

plorar su carácter de *prácticas de producción jurídica de la ciudad*. Cuando se aborda la historia jurídica de nuestros procesos urbanos desde esta perspectiva, lo primero que se descubre es que esos fenómenos son más generalizados de lo que hubiésemos pensado, de haber aceptado el eslogan de que las leyes no significan nada en la práctica.

La expropiación es un acto jurídico que tiene un impacto radical en la estructuración del espacio urbano, ya que trae consigo una reconfiguración inmediata y profunda de las relaciones de propiedad en torno al espacio. Pero debido a su uso y por su significado social parecen haber cambiado en las últimas décadas. Si, en la época de oro del régimen autoritario, la expropiación era el instrumento mediante el cual se obtenía tierra para la construcción de infraestructura, de conjuntos habitacionales e incluso para la regularización de la tenencia de la tierra, desde principios de los años noventa se ha observado un descenso notable en su utilización (Saavedra, 2006). Podríamos incluso especular que ha habido un debilitamiento gradual del Estado en esta materia, sobre todo cuando vemos las sentencias de la Suprema Corte de los últimos años, que señalé en el apartado anterior. Sin embargo, una exploración más detallada de la jurisprudencia a lo largo del siglo muestra un comportamiento más bien errático de la Corte respecto de las expropiaciones (Herrera, 2006). Con estas referencias trato de mostrar que nuestro conocimiento sobre algo tan importante como la expropiación en el medio urbano es aún limitado. Pero lo más importante es llamar la atención sobre su carácter "instituyente" del espacio urbano y sobre el hecho de que los cambios en el régimen de esa práctica jurídica tienen importantes implicaciones en la conformación de nuestros espacios urbanos.

Pensemos ahora en el significado social de otra práctica jurídica: acudir al Poder Judicial como parte de un conflicto de carácter urbano. También aquí estamos ante un universo de dimensiones importantes. Tan solo el juicio de amparo brinda el espacio jurídico para que puedan operar empresas dedicadas a la publicidad (que con ese recurso han podido nulificar al poder público en algo tan elemental como los reglamentos de anuncios), "giros negros", taxis "pirata", inmobiliarias que construyen en contra de las previsiones del plan y un largo etcétera. Todas ésas son prácticas jurídicas que, para bien o para mal, *definen* la ciudad, muchas veces en contra de lo que sus diseñadores hubieran deseado o habían expresamente tratado de prohibir. Para el funcionario que trata de "ordenar" el paisaje visual del Periférico, la eficiencia del transporte, la moral sexual de los habitantes de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la ciudad o la racionalidad del uso del suelo, ese cúmulo de amparos puede parecer sospechoso, si no es que una prueba de corrupción. Como es obvio, quienes obtienen los amparos tendrán la opinión contraria —lo que ha protegido el juez es algo tan noble como su derecho al trabajo o su libertad de expresión. Pero, independientemente de la opinión que tengamos acerca de si eso es una manera de cumplir o de violar la ley, lo cierto es que estamos ante formas de producción jurídica que conforman la realidad de la vida urbana.

Y no se trata sólo de conflictos entre empresarios o trabajadores y quienes administran una ciudad. A veces se trata de comunidades enfrentadas con gobiernos o de gobiernos entre sí. En el caso del nuevo aeropuerto para la ciudad de México, frustrado por la oposición de los campesinos de San Salvador Atenco y otros pueblos del oriente de la ZMCM, es obvio que hubo prácticas sociales difícilmente conciliables con el orden jurídico, como el secuestro de funcionarios, pero también es importante reconocer que parte del conflicto se ventiló en el campo del derecho. Hay indicios para pensar que la decisión de Vicente Fox de abandonar el proyecto fue precipitada por la noticia que recibió en el sentido de que los juicios de amparo serían resueltos a favor de los ejidatarios. Un caso aún más claro es el del conflicto por un club de golf en Tepoztlán, Morelos, en el que no sólo se produjo una movilización social *de facto*, que impidió la realización del proyecto, sino que el juicio que interpuso la comunidad en contra de la empresa que lo promovía le permitió nada menos que recuperar la propiedad de la tierra.

En una lectura comprometida con alguna de las partes del conflicto casi siempre será posible registrar violaciones a la ley cometidas en beneficio de la otra parte. Lo importante es reconocer que la experiencia jurídica es parte del saldo social del conflicto o, como propone Patrice Melé, que la "actualización local del derecho" puede ser concebida como un elemento fundamental en la productividad social del mismo (Melé, 2006). Cuando menos, se producirá un aprendizaje jurídico que a futuro será parte de las representaciones de los actores y, por tanto, del orden social respectivo.

Todo lo anterior muestra la insuficiencia de cualquier recuento de la experiencia jurídica que se restrinja al análisis de leyes y reglamentos, incluso cuando gracias a alguna aproximación empírica observamos los niveles de cumplimiento de dichas leyes y reglamentos. La única manera de tener un conocimiento relevante de la relación entre derecho y ciudad pasa por el reconocimiento del papel de esa infinidad de actos jurídicos por medio de los cuales el espacio urbano se "instituye" constantemente, lo que

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

desde luego incluye la recuperación de una literatura dispersa pero creciente que da cuenta de procesos concretos en áreas urbanas y que consigna al menos una parte de la producción jurídica de la ciudad.[45]

Lo que propongo parte del supuesto de que toda práctica de producción social del espacio urbano va acompañada de un discurso que la enuncia y que suele tener una connotación jurídica. El acto mediante el cual se *funda* una ciudad no se comprende cabalmente si no se registra en él la enunciación de un estatuto jurídico determinado; del mismo modo, cada acto por el cual se recrea un elemento del orden urbano tiene un significado jurídico que es parte fundamental de ese orden.

REFERENCIAS

Alarcón, A., 1969. *Sociedad, ciudad, planificación y derecho urbano*, tesis de licenciatura. México, Facultad de Derecho, UNAM.

Alarcón, A., 1972. Análisis comparado de soluciones jurídicas para el uso del suelo. Ponencia presentada en el Seminario Regional sobre Políticas de Desarrollo y Usos del Suelo Urbano. México, OEA-DDF-ECM.

Azuela, A., 1989. *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México, El Colegio de México.

Azuela, A., 1997. Pluralismo jurídico y cambio institucional. La regulación de los usos del suelo en la ciudad de México (1976-1993), en L. Álvarez (comp.), *Participación y democracia en la ciudad de México*. México, UNAM, pp. 151-175.

Azuela, A., 2006. ¿A dónde vas con esos datos? Cuentas y cuentos sobre las adquisiciones gubernamentales, en A. Azuela (coord.), *Las compras del gobierno. Datos blandos, percepciones duras*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, pp. 195-244.

Azuela, A., 2007. Mexico City and the law, en A. Philippopoulos-Mihalopoulos (ed.), *Law and the City*. Londres, Routledge, pp. 153-159.

Azuela, A., y P. Mussetta, 2008. Quelque chose de plus que l'environnement. Conflits sociaux dans trois aires naturelles protégées du Mexique, *Problèmes d'Amérique Latine* (70): 13-39.

Baqueiro, E., 1972. Hacia un nuevo derecho de propiedad urbana, *Jurídica* (4): 87-103.

[45] Como ejemplo puede citarse el libro de Bernache *et al.* (1998), que documenta la forma en la que se resolvió el conflicto en torno a la disposición de residuos sólidos en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Bernache, G., M. Basdresch, J.L., Cuéllar y F. Moreno, 1998. *Basura y metrópoli. Gestión social y pública de los residuos sólidos municipales en la zona metropolitana de Guadalajara*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara-CIESAS-ITESO-El Colegio de Jalisco.

Burgoa, I., 1995. *Las garantías individuales*, 31ª ed. México, Porrúa.

Cabrero, E. (coord.), 2003. *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

de la Fuente, J.R., 2007. *Voces de Iberoamérica*. México, Editorial Taurus.

de la Madrid, M., 2004. Comentario al artículo 26, en M. Carbonell (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa.

Díaz y Díaz, M., 1996. México en la vía del federalismo cooperativo, un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias, en Varios autores, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*. México, Themis (Foro de la Barra Mexicana).

Escalante, F., 2004. Los años amargos. Las ideas políticas en México a fines del siglo XX. México (inédito).

Gallo, E., 1974. *Urgencia de un derecho para la ciudad nueva*. Guadalajara, Talleres Vera.

García-Téllez, I., 1936. *Capacidad de los gobiernos locales para modificar el régimen de la propiedad privada. Tesis de la Procuraduría General de la República*. Mérida, Talleres Gráficos del Sudeste.

Garza, G., y E.A. Rodríguez (comps.), 1999. *Normatividad urbanística de las principales metrópolis de México*. México, El Colegio de México.

Herrera, C., 2006. *La expropiación en la jurisprudencia de la Suprema Corte mexicana*. Documento de trabajo, Lincoln Institute of Land Policy.

Hirschl, R., 2000. The political origins of judicial empowerment through constitutionalization: Lessons from four constitutional revolutions, *Law & Social Inquiry* **25** (1) Invierno: 91-149.

IGLOM, 2009. Portal de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, en *<http://www.iglom.iteso.com>*.

Lira, A., 1987. Idea y realidad en la formación constitucional del municipio, en B. Boehm de Lameiras (coord.), *El municipio en México*. Zamora, El Colegio de Michoacán, pp. 51-66.

Melé, P., 2001. Monterrey: medio ambiente y urbanización en una metrópoli industrial, en M. Bassols y P. Melé (coords.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 51-117.

Melé, P., 2006. *Pour une géographie de l'action publique. Patrimoine, environnement et processus de territorialisation*. Tours, Université François Rabelais.

Monsiváis, C., 1980. La ofensiva ideológica de la derecha, en P. González Casanova y E. Florescano (coords.), *México hoy*. México, Siglo XXI.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Ramírez, J.M., 1983. *Carácter y contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Rios, J., y M.M. Taylor, 2006. Institutional determinants of the judicialisation of policy in Brazil and Mexico, *Journal of Latin American Studies* **38** (4): 739-766.

Saavedra, C., 2006. *Las expropiaciones y el desarrollo urbano en México: 1968-2005*. Documento de trabajo, Lincoln Institute of Land Policy.

Schteingart, M., 1989. *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*. México, El Colegio de México.

Schteingart, M., y C. Salazar, 2005. *Expansión urbana, sociedad y ambiente*. México, El Colegio de México.

Sepanal (Secretaría del Patrimonio Nacional), 1964. *Normas, procedimientos y métodos para la urbanificación de las ciudades fronterizas y portuarias*. México.

Serrano, E., y L. Cortiñas (coords.), 1988. *Desarrollo urbano y derecho*. México, UNAM-Departamento del Distrito Federal-Plaza y Valdés.

Warman, A., 1976. *Y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el Estado nacional*. México, Ediciones de la Casa Chata.

Ziccardi, A., 2003. La planeación urbana municipal. ¿Función normativa o sustento de la gobernabilidad local?, en E. Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

14
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*Cristina Sánchez Mejorada Fernández**

CONTENIDO

Introducción 618
Mecanismos de democracia directa 625
La participación ciudadana en la planeación 629
El Sistema Nacional de Planeación Democrática, 629; La consulta para la elaboración de planes y programas, 630
El papel de los actores sociales en la planeación participativa y la definición de políticas urbanas 643
Diseño de planes y programas de desarrollo urbano, 643
Consideraciones finales 654
Referencias 656

* Profesora-investigadora del Departamento de Sociología y de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco: <*mcsf@correo.azc.uam.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

El concepto de participación ciudadana, que aparece después de la segunda guerra mundial, adquiere mayor auge como producto de la emergencia de nuevos actores en la coyuntura neoliberal de los años ochenta. Aunque ha tenido diversas acepciones, a últimas fechas se identifica como una estrategia idónea para la resolución de asuntos de interés público o como un instrumento para desarrollar una gestión pública exitosa. La referencia más frecuente alude a las formas y actividades con las que la sociedad incide en la gestión y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público o que tienen que ver con el bienestar social.

Si bien, por el carácter polisémico del concepto, la mayoría de los actores sociales y políticos[1] —sin importar el signo ideológico o la orientación política— lo proponen y defienden ampliamente, también es cierto que la participación se ha convertido en un tema significativo de la agenda pública y el debate político en aras de garantizar la calidad y vida de los regímenes democráticos.

En nuestro país, como en la mayoría de los países latinoamericanos, desde hace tres décadas la participación trata de responder a las dificultades que confronta la democracia y que hoy, *grosso modo*, están referidas a la fragilidad de sus instituciones y a la crisis de legitimidad del sistema político, a la ausencia de un reconocimiento igualitario de la ciudadanía y a la inexistencia de condiciones mínimas para ello. Para la consolidación de la democracia, la participación ciudadana, entendida genéricamente como el involucramiento cotidiano y vinculante —no sólo ocasional y delegativo— de los ciudadanos en los asuntos públicos, es asumida de manera creciente por distintos actores como la principal estrategia para modificar las mencionadas dificultades, tanto local como nacionalmente. Incluso en las posturas más radicales es vista como una opción o una superación de la democracia representativa o como una forma de relegitimar un sistema de representación alejado del ciudadano, quien a su vez desconfía profundamente del mismo.

La participación ciudadana es un concepto histórico y, por tanto, se va modificando de acuerdo con las particularidades de los contextos en que se instala, imprimiéndole cada uno de ellos un carácter propio, que incluye a

[1] Gobierno, partidos políticos, movimientos sociales, grupos de interés, organismos bilaterales y multilaterales y organizaciones civiles y sociales.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ciertos sujetos y excluye a otros. A su vez, desde y a partir de donde se analice —el Estado o la sociedad— la participación se entenderá y definirá de manera distinta:

Desde el Estado se busca que la participación ciudadana se inserte en los procesos de democratización, en una estrategia que busca que lo público no se agote en lo estatal, transfiriendo a la ciudadanía una serie de decisiones que tradicionalmente estaban en manos de la administración pública, para lo que se abren nuevos espacios de articulación del Estado con los sujetos sociales. Por otra parte, en la perspectiva neoliberal desde la que se ha pretendido evitar los costos sociales del autoritarismo con la implementación de las reformas estructurales de segunda generación, por medio de una democracia restringida a los aspectos procedimentales, la participación ciudadana cobra gran relevancia pues permite legitimar las acciones de gobierno.

Desde la sociedad, la participación permite a los ciudadanos reconocerse como tales y, al compartir una situación determinada se identifican con sus propios intereses, expectativas y demandas, lo que implica la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales. Se trata de un proceso en que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política. En una perspectiva ideal, condensa las aspiraciones de liberación social y de participación política de múltiples actores excluidos que ubican a la democracia como una forma de vida en la que se respete la integralidad de los derechos humanos. Por tanto, la acción colectiva se centra en el reconocimiento y la lucha por los derechos, participa en la toma de decisiones, la fiscalización, el control y la ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados que afectan en lo civil, político, económico, social y ambiental, para permitir el pleno desarrollo del ser humano y el de la comunidad en que éste se desenvuelve.

Para que estos actores influyan en las políticas públicas existen diferentes mecanismos, que van desde la presión hasta la deliberación y construcción (diseño, ejecución, evaluación y control) conjunta de políticas públicas, lo que implica necesariamente su relación con el gobierno y, por lo general, aunque no necesariamente, hacer uso de los mecanismos e instrumentos que el propio gobierno establece. El problema es que el campo de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

lo social no se complace plenamente con las ofertas estatales y los nuevos actores sociales no poseen todavía la fuerza para orientar las demandas hacia la construcción de nuevas relaciones —cualitativamente distintas— entre el Estado y la sociedad (Cunill, 1991: 25)

Para desarrollar un proceso de participación es necesario contar con una estrategia de información, es decir, abrir canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad que funcionen en las dos direcciones, lo cual le permite al primero informar a la población sobre sus acciones y, a la segunda, conocer, debatir y generar propuestas dirigidas a la autoridad. Asimismo, estos canales comunicativos deben funcionar como una forma de control por parte de la población sobre las acciones emprendidas por el gobierno y sus resultados, por lo que es necesario que los espacios de articulación sean claros, permanentes y con contenidos acotados, es decir, espacios de participación permanentes en los cuales los derechos y obligaciones estén regulados para establecer un sistema de contrapesos a las tendencias centralizadoras y dar sustento social real a la descentralización y democratización del poder (Bolos, 2003).

En ese sentido, entonces, la gestión urbana participativa significa, principalmente, una redistribución de poder. Por un lado, se argumenta que ya no necesitamos un Estado tan centralizado, puesto que la población que vive en núcleos urbanos puede resolver, localmente, gran parte de sus problemas; por otro, el municipio —escogido como foro por excelencia para la decisión de los destinos de sus habitantes— debe organizarse en patrones de gestión, donde el componente participativo sea el principal instrumento, pues la propagación de poderes, competencias, responsabilidades y recursos financieros y técnicos hacia las bases abre espacio para la articulación histórica y democrática, entre la gestión pública de las instituciones del Estado y la participación y organización de los ciudadanos en su vida cotidiana (Massolo, 1988: 45).

Ahora bien, estos espacios o ámbitos institucionalizados, donde se establecen las relaciones entre el Estado y la sociedad, y a los que Ernesto Insunza (2004) denomina interfaces socioestatales,[2] son de muy diverso tipo y cuentan con instrumentos y mecanismos diferenciados entre sí, pero sobre todo con implicaciones diferentes en términos de la calidad de la

[2] A partir del trabajo de Bryan Roberts y Norman Long construye la categoría de interfaces socioestatales con objeto de describir y comprender las formas concretas y los mecanismos de intercambio entre ambas esferas.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

participación y democratización del espacio público. El mismo autor reconoce y clasifica dos tipos de interfaces: el cognoscitivo, que tiene que ver con el conocimiento y reconocimiento de problemas y soluciones, dialogar, comunicar, deliberar, y el político, que supone una interrelación más profunda y más democrática, la cual implica, además de los componentes dialógicos y retóricos, la acción y el trabajo conjunto, la incidencia de la sociedad en la toma de decisiones públicas.

Los trabajos de diversos investigadores dan cuenta del surgimiento de nuevos estilos de gobierno, nuevos liderazgos, nuevos sistemas de cogestión entre el gobierno local y la ciudadanía. Una muestra[3] de lo que está ocurriendo en ese sentido en México se puede identificar a partir del Premio Gobierno y Gestión Local, que desde el año 2001 ha sido convocado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y que se otorga a las aportaciones más exitosas e innovadoras entre los municipios que concursan.

Entre 2001 y 2006 se presentaron a concurso 2603 programas, que participan en 13 rubros, destacando las acciones que tienen que ver con la modernización administrativa (13%), la política social (11%) y el desarrollo municipal (10%). Llama la atención la disminución de los programas de participación, ya que en la primera promoción éstos representaron 15% y han ido decreciendo hasta llegar a 7%. Martagloria Morales (2002) considera que la disminución de los programas de participación puede tener dos explicaciones. La primera tiene que ver con que estos programas, en especial los vinculados a las administraciones panistas, han sido programas sello, es decir, programas que han sido exitosos y suelen ser copiados por otros gobiernos del mismo partido,[4] pero sus efectos son de coyuntura y no de largo aliento, por lo que no trascienden de un gobierno a otro. La otra explicación posible es que este tipo de programas fueron implementados por los gobiernos locales como una de sus primeras acciones, pero ya no se

[3] Puesto que la inscripción al premio es voluntaria y recupera las experiencias que los propios gobernantes quieren resaltar como parte fundamental e innovadora de su gestión, de ninguna manera se reconoce como una muestra estadísticamente representativa. Aun así considero que marca tendencias para ejercicios que se realizan en los municipios.

[4] Por ejemplo, los miércoles ciudadanos y sus réplicas como sabatones, domingos en comunidad, jueves del sol o el Programa de Acción Comunitaria, que tiene el propósito de hacer participar a la comunidad en las obras que considera necesarias, en las que el municipio pone un porcentaje de la obra y la comunidad el resto.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

podrían considerar innovadores y, por tanto, no pudieron participar en el premio.

Los programas que concursan por el premio y que tienen como objetivo fomentar la participación ciudadana se refieren fundamentalmente a:

• Promover el diálogo y la comunicación directa entre el gobierno y la ciudadanía, conocer problemas, necesidades, desarrollo de obras, etc., por medio de recorridos, jornadas de trabajo *in situ*, etcétera.

• Impulsar la participación organizada de la población —por lo general, los vecinos— mediante figuras como comités, consejos, etc., para atención y gestión de los problemas, ejercicios de autodiagnóstico o involucrar a la población en la definición de planes y programas.

• Apoyar el mejoramiento barrial y la imagen urbana mediante ejercicios de cogestión para crear espacios públicos, áreas verdes, camellones, plazas públicas; responder por ellos, cuidarlos y mantenerlos, por medio de la contraloría social.

• Fomentar la participación en comités temáticos o promotores para el desarrollo de programas específicos dirigidos fundamentalmente a grupos vulnerables. Formación de brigadas ecológicas, de limpieza, de reforestación, etcétera.

• Instrumentar ejercicios de planeación participativa o presupuesto participativo para la distribución equitativa de los recursos y para la transparencia y rendición de cuentas.

• Capacitar para la participación y el desarrollo de habilidades y capacidades en los ciudadanos que participan en el desarrollo y gestión comunitarios, en grupos de trabajo, de planeación y ejecución de programas.

Todos estos mecanismos y procedimientos para asegurar la participación se pueden agrupar en las tres modalidades que Martha Schteingart y Emilio Duhau (2001) proponen:

• Modalidades que no constituyen formas de participación sino que implican el ejercicio de derechos ciudadanos básicos propios de la dimensión representativa de la democracia. Por ejemplo, el ejercicio de los derechos de petición, queja y opinión respecto de solicitar ciertas prestaciones relacionadas con las atribuciones y funciones del gobierno local, o de dar a conocer o denunciar las anomalías en la prestación de los servicios a cargo del gobierno municipal; el acceso oportuno a la información sobre acciones

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

desarrolladas por el gobierno municipal como parte de un ejercicio transparente de la función de gobierno.

• Modalidades que involucran la participación en la gestión municipal pero no, en principio, en el gobierno. Se refiere a la elección o el desempeño como representante local destinado a la gestión y a la organización de la cooperación vecinal en acciones de beneficio colectivo o a la participación directa en estas acciones, como recaudación y aportación de recursos o trabajo. También se reconocen en esta modalidad el monitoreo y supervisión del ejercicio de gobierno, en especial de la obra pública.

• Modalidades que suponen la participación en el proceso de toma de decisiones y la conformación de órganos específicos. La participación en distintas formas de consulta pública y en la discusión y elaboración de los planes y programas de gobierno, así como en la definición de prioridades (Schteingart y Duhau, 2001: 294).

A partir de la proliferación, como en este caso, de un mayor número de mecanismos de participación ciudadana comenzaron a surgir intentos por medir niveles reales de poder recibidos por los ciudadanos cuando tomaban parte en los procesos de decisión. El *boom* participativo de finales de los sesenta motivó a Sherry Arnstein (1971) a desarrollar una escalera de empoderamiento con objeto de determinar si los ciudadanos reciben el poder prometido o si sólo las autoridades utilizan estos mecanismos como meros legitimadores de decisiones tomadas con anterioridad. Dos décadas después, Burns, Hoggett y Hambleton (1994) desarrollaron una nueva versión de la escalera para medir el empoderamiento ciudadano en Gran Bretaña. Esta escalera consta de 12 peldaños divididos en tres zonas: una de no participación en la que el gobierno se limita a informar y los ciudadanos son receptores pasivos, o se consulta para legitimar decisiones tomadas; la segunda zona, que abarca seis peldaños, a la que denominan de participación ciudadana y que se refiere a la transferencia de información de alta calidad que da la posibilidad de discutir e interactuar con la población, realizar consultas genuinas, contar con grupos de asesoría efectivos, tener una descentralización limitada y un control delegado, y la tercera zona, que hace referencia a organizaciones que involucran de manera constante a los ciudadanos y poseen el poder necesario para implementar programas o bien realizar las funciones de una institución gubernamental (Flores, 2007).

Siguiendo a estos autores, Arturo Flores percibe que en el caso mexicano existen tres zonas de empoderamiento:

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Zona de empoderamiento cero. Se identifica como el área en la cual las autoridades invitan a participar a la ciudadanía en procesos donde las decisiones ya fueron tomadas con anterioridad o bien, que por su escasa importancia, dichas decisiones no empoderan a los ciudadanos participantes. Aunque haya índices considerables de participación y los ciudadanos intervengan en procesos participativos, las discusiones o los procesos de consulta en los que tomen parte no producirán beneficios tangibles para los ciudadanos o un efecto inmediato para los participantes.

Zona de autoempoderamiento. Se trata de organizaciones sociales y políticas que nacen desde la sociedad y operan al margen o paralelamente a las instancias o mecanismos de participación institucionalizados. "Es una zona de flujo constante tanto... de peticiones así como de respuestas por parte de las zonas de poder... el hartazgo y la ineficacia son dos de las principales motivaciones que hacen que la ciudadanía pretenda autoempoderarse. La constitución de comités ciudadanos o bien de grupos de personas que busquen cambiar las condiciones de su entorno son dos de las formas típicas de asociativismo que se han convertido en las más características del proceso de empoderamiento" (Flores, 2007: 31).

Zona de empoderamiento institucionalizado. Aquí se hace referencia a esquemas establecidos en las legislaciones que buscan empoderar legítimamente a los ciudadanos, por lo que se refiere especialmente a aquellos mecanismos e instrumentos que tienen carácter vinculatorio, es decir, las autoridades tienen la obligación de acatar el mandato de la sociedad o de los ciudadanos participantes en el ejercicio. Entre éstos se encuentran algunos instrumentos de democracia directa como el referéndum y el plebiscito, mecanismos de control como la revocación de mandato, ejercicios de cogestión y definición de planes y programas.

Como puede apreciarse, la participación ciudadana se desarrolla en muy diversos ámbitos de la vida pública, los cuales se descomponen en múltiples estrategias y mecanismos de acción que dan cuenta de la heterogeneidad y la complejidad de la misma. Quizá uno de los espacios más reconocidos y aceptados es el de la planeación urbana, entendida como la acción estatal sobre el proceso de urbanización. Esta acción tiene una inscripción territorial, lo urbano, pero se ubica a su vez dentro de un sistema político global y de formas específicas de estructuración del Estado. De esta manera la gestión urbana evoluciona en relación con las transformaciones del sistema político del país y, particularmente, de las ciudades, sin dejar de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

reconocer que los espacios y mecanismos de gestión se encuentran asociados a las características y actitudes de los gobernantes en turno y a la dinámica que interrelaciona a los principales protagonistas que actúan sobre la ciudad.

Para algunos sectores de la sociedad y para las mismas autoridades es un hecho ineludible que para hacer democráticas y habitables las ciudades se requieren la planeación y priorización de las acciones de gobierno, punto en cual el conocimiento del ciudadano acerca de la problemática contribuye, de manera corresponsable, a la definición y evaluación de políticas y a la ejecución eficiente de la acción presupuestal del gobierno. Pero, ¿realmente se logra esto? ¿Qué se dice y cómo operan las políticas de participación ciudadana?, ¿cuáles son sus posibilidades y limitaciones?, ¿cuál es la respuesta y participación de los distintos actores?

Para dar respuesta a estas interrogantes comenzaré con un recuento de los ejercicios de participación ciudadana institucionalizada que se han establecido y que se desarrollan en el ámbito nacional, en prácticamente todas las entidades federativas, para después dar cuenta de lo que ocurre en la planeación urbana y la gestión local, sin dejar de considerar la respuesta organizada de la sociedad.

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

En virtud de la complejidad de las distintas sociedades y la magnitud de los problemas sobre los cuales se deben tomar decisiones día a día, una de las principales necesidades de todo régimen de gobierno está encaminada a la búsqueda de legitimidad. Según los parámetros de la democracia directa es necesario hacer extensiva la inclusión de la ciudadanía, a partir de la creencia en las reglas y los gobernantes, para que sea capaz de retroalimentar sentimientos de identificación, confianza y fidelidad, de los que en la actualidad nos encontramos muy lejos. No obstante, se considera que la toma de decisiones se hace extensiva al conjunto de la sociedad y se logra por medio de diversos mecanismos de participación directa en los procesos que tienen a su cargo los poderes, el Ejecutivo y el Legislativo, en cuyos ámbitos los ciudadanos hemos tenido muy poca participación.

Los mecanismos más reconocidos son: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Ahora bien, en la medida en que las instituciones y el sistema representativo no funcionan y la corrupción y la impunidad se

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

fortalecen, se ha hecho necesario incrementar y buscar otros mecanismos de regulación y control, como las contralorías ciudadanas y otros que todavía no se incorporan al marco legislativo, como la ratificación y la revocación de mandato y la petición de remoción administrativa.

En general, uno de los objetivos de la puesta en práctica de estos mecanismos es que la ciudadanía intervenga en la toma de decisiones sobre asuntos públicos y de gestión, para la elaboración, modificación, abrogación o promulgación de leyes, aunque también ya se contemplan los mecanismos de revocación de mandato. En México, la tendencia a expandir los mecanismos de democracia directa, como instrumentos legales para procurar mayores niveles de participación ciudadana, está encaminada a corregir las crisis de representación y tratar de combatir la corrupción en sectores importantes de la clase política.

Esta tendencia a expandir los mecanismos de participación no representa una práctica que se refleje en el Ejecutivo federal; sin embargo, entre los gobiernos estatales existe un desarrollo considerable de sistemas de participación ciudadana que se traducen en leyes e incluso en reglamentos. De las 32 entidades federativas, 25 cuentan con una ley específica de participación ciudadana[5] en la que se reconoce como mecanismos de participación directa el plebiscito, el referéndum así como la iniciativa popular (esta última también aparece en leyes secundarias en los estados de Nuevo León y Sinaloa). La participación ciudadana en la vertiente de control, expresada en el mandato revocatorio, tiene aún muy poca trascendencia en las legislaciones locales, ya que sólo aparece en dos estados: Guanajuato y Michoacán.

El *plebiscito* se define como un pronunciamiento popular o deliberación del pueblo. Sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía o, debido a su excepcionalidad, para convocar a la población. Se trata de una consulta ciudadana respecto de una política o decisión del Ejecutivo, sobre un asunto controvertido que necesite un alto grado de legitimidad.

En México se conocen sólo dos ejercicios referidos a esta práctica, los dos celebrados en el Distrito Federal. El primero de ellos, no reconocido legalmente por no estar reglamentado —sólo estaba enunciado en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal—, se desarrolló en 1990 por iniciativa de diversos actores sociales apoyados por los representantes de los tres

[5] Los estados que no cuentan con Ley de Participación Ciudadana son: Campeche, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Nayarit y Sinaloa.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

partidos más importantes (PRI, PAN y PRD) en la Asamblea de Representantes. El objetivo consistía en generar opinión pública y presionar sobre la necesidad de avanzar y concluir la reforma política en el Distrito Federal y, aunque no se logró totalmente, el ejercicio permitió avanzar en algunas cuestiones prioritarias, como otorgar a los habitantes de la ciudad el derecho a elegir a sus autoridades, dar atribuciones legislativas a la Asamblea e incorporar los mecanismos de participación directa en la Ley de Participación Ciudadana.

A principios de 2002, el gobierno del Distrito Federal anunció la realización de la obra pública para ampliar el segundo piso de Viaducto y Periférico. Ante la inconformidad de muchos ciudadanos, académicos, representantes populares y comunicadores, el gobierno de la ciudad determinó hacer una consulta telefónica mediante la cual se recibieron más de 80 000 llamadas de hablantes de la ciudad, la mayoría de los cuales (72%) estaba a favor de que sí se realizara la obra. No obstante, un buen número de actores sociales consideraba que existían otras alternativas para el problema de la vialidad, por lo que demandaron la realización de un plebiscito, mismo que se celebró el 22 de septiembre de 2002. En total participaron 420 536 ciudadanos, 65% de los cuales dijo que sí y 34% que no (Sánchez Mejorada y Álvarez, 2006).

La *iniciativa popular o ciudadana* es la facultad que tienen los ciudadanos para presentar proyectos de ley, ordinarios o constitucionales, ante los órganos competentes. Puede ser de dos tipos: la formulada, cuando los ciudadanos presentan un proyecto de ley elaborado, y la no formulada, cuando los ciudadanos se limitan a solicitar al Legislativo que formule una ley determinada.

La iniciativa popular, es una modalidad específica de participación ciudadana deliberativa, pues su procedimiento necesariamente está determinado por el involucramiento directo de los ciudadanos en una propuesta, para que ésta pueda ser sometida a ley y, por tanto, tal ordenamiento debe contener la esencia de las necesidades y propuestas de los ciudadanos afectados directamente por dicha decisión. Es decir, mediante esta figura los ciudadanos proponen la elaboración de leyes, lo que los involucra políticamente en relación con asuntos públicos importantes, y puede ser un contrapeso efectivo para un cuerpo legislativo que en determinado momento no sea representativo.

A la fecha se tiene conocimiento de tres ejercicios de iniciativa popular en México. En Chihuahua se propuso la creación de un órgano fiscalizador autónomo denominado Tribunal Estatal de Cuentas. Esta iniciativa fue ava-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

lada por más de 20 000 ciudadanos chihuahuenses y rechazada sin discusión ni análisis por la mayoría legislativa priista. Otra iniciativa fue la Ley para Enfrentar la Epidemia de VIH/SIDA en el Estado de Veracruz, propuesta por los integrantes del Grupo Multisectorial en VIH/SIDA e ITS. Si bien la iniciativa debía contar con el respaldo de al menos 0.5% del padrón electoral, recabó más firmas de las requeridas pues logró reunir 29 510, 3 500 más de las requeridas. Esta ley fue aprobada y publicada el 15 de diciembre de 2008 en la *Gaceta Legislativa del Estado de Veracruz*.

Otro ejercicio fue el realizado por el Partido Acción Nacional, que se dio a la tarea de encabezar un esfuerzo para conseguir las firmas necesarias que respaldaran la propuesta de elaborar una ley que regulara las marchas en el Distrito Federal. Después de una amplia campaña lograron juntar 100 000 firmas, cifra muy superior a las 36 000 que se requieren en el Distrito Federal. Estas 36 000 firmas también las logró reunir un grupo de militantes del Partido Alternativa Socialdemócrata para que se derogara la Ley de Protección a los No Fumadores en el Distrito Federal. Ninguna de las dos procedió.

El *referéndum* se entiende como una votación popular sobre una cuestión constitucional, legislativa o administrativa. Es decir, los votantes pueden ser convocados a fin de aprobar, modificar, adicionar o rechazar alguna propuesta de ley o una ley vigente. Pueden ser obligatorios (vinculantes) o no obligatorios (consultivos). A la fecha, en México sólo se ha realizado un referéndum de carácter administrativo y lo hizo el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, quien convocó a los ciudadanos a votar sobre la continuidad de su gobierno por dos años más.

Un caso en el que valdría la pena realizar un referéndum es el relativo a la reforma energética y en concreto a la privatización de Petróleos Mexicanos. Sin embargo, este ejercicio no se puede realizar puesto que a la fecha no se ha establecido en la Constitución esta figura —como ninguna otra de las descritas— y por lo tanto no opera. Este ejercicio lo pueden realizar los estados en los que la figura está legislada y reglamentada pero no tiene ningún valor vinculante, es decir, que lo deba acatar el Ejecutivo. No obstante, quienes se oponían a la propuesta convocaron a una consulta, en diversos estados, como una medida política y con el único fin de generar opinión pública. Al final la propuesta no pasó.

Estos mecanismos, bien aplicados, resultan imprescindibles en toda reforma política para desahogar una estructura autoritaria, ya que permiten a los ciudadanos disponer, de manera individual o colectiva, de mecanis-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mos de articulación gobierno-sociedad respecto de asuntos de interés general, en donde la expresión de la ciudadanía tiene valor y poder.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN

El Sistema Nacional de Planeación Democrática

En la lógica de la democratización del Estado en México empieza a cobrar fuerza la necesidad de que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones públicas. En la búsqueda de un acuerdo entre la sociedad civil (sector privado) y el Estado (sector público), el gobierno planteó la necesidad, en un primer momento, de una planificación concertada, que se formalizó en el artículo 26 de la Constitución y concretamente en la Ley Nacional de Planeación (1982) y el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).[6] En estos instrumentos legales se reconocen tres mecanismos de participación:

- La consulta popular por medio de foros u otros instrumentos que permiten integrar la opinión de representantes de diversos sectores sociales y políticos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en planes estatales y municipales.
- Mecanismos de concertación y acuerdo que permiten a la población organizada contribuir con recursos o trabajo al desarrollo de su ciudad o comunidad.

[6] De acuerdo con el artículo 26 constitucional, el Estado es responsable de organizar un Sistema de Planeación Democrática con el fin de alcanzar un desarrollo integral y sustentable del país. La Ley Nacional de Planeación que reglamenta este artículo señala que la planeación es una de las facultades del Estado, a la vez que establece una serie de principios que le dan cuerpo a la propuesta de alcanzar una planeación que incluya los diferentes sectores sociales, atenuando los desequilibrios regionales y sociales, así como ampliando los márgenes de la participación democrática. En el capítulo tercero de la ley, dedicado a la participación social en la planeación, se reitera que las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales, y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática, con objeto de que expresen sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y en general de los programas originados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que en el sexenio foxista se denominó Sistema Nacional de Planeación Participativa.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

• Mecanismos de control y evaluación, principalmente de la obra pública por parte de organizaciones comunales, pero también de los resultados de la aplicación anual de los documentos de planeación.

La consulta para la elaboración de planes y programas

Siguiendo la reglamentación establecida cada vez que da inicio un gobierno, de cualquier nivel, éste tiene la obligación de realizar una consulta ciudadana a fin de recoger las ideas y propuestas para el desarrollo integral del municipio, estado o federación que gobierna. A la fecha, el instrumento privilegiado para la consulta a la población ha sido el de los Foros de Consulta Popular. Estos foros se formalizaron e institucionalizaron en 1982, año a partir del cual se han ido sofisticando y diversificando los instrumentos de consulta, sobre todo en la medida en que se ha modernizado el aparato público.

Para darnos una idea de lo que implica y cómo opera haré referencia a los mecanismos de consulta utilizados para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. Éstos fueron las mesas de diálogo con integrantes de diferentes comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República; mesas de diálogo con los partidos políticos, los foros de consulta popular realizados por las secretarías de Estado y diversas entidades del gobierno federal, las reuniones de trabajo con especialistas, y la consulta ciudadana. En total, en todo el proceso participaron 131 918 personas, distribuidas de la siguiente manera: 34% en 205 foros de consulta popular; 30% por medio de la página de internet; 20% por vía telefónica; 9% por correo postal, y 2% por correo electrónico (Presidencia de la República, 2007). A pesar de la intensa campaña denominada "El Plan es que Participes", la poca participación y la disminución de la misma[7] muestran el descrédito del ejercicio, el cual se percibe cada vez más como un mero trámite administrativo, sobre todo después del sexenio foxista, en el que se crearon muchas expectativas que no fueron atendidas.

Las organizaciones civiles y sociales toman parte en los foros a los que son convocadas, por lo menos para dejar constancia de sus demandas y

[7] Desde el gobierno de Ernesto Zedillo se consideraron diversos instrumentos. En el ejercicio para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 participaron 174 865 personas con un total de 379 525 propuestas.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

propuestas. No obstante, organizaciones como Fundar[8] señalaron en su momento que el proceso de elaboración del PND careció de una participación efectiva de la sociedad, pues el diálogo se convocó con escasa antelación. Los partidos y los coordinadores parlamentarios recibieron el borrador del PND menos de 15 días antes de su publicación. Si a eso agregamos la falta de transparencia y manipulación de las propuestas, el descrédito del ejercicio es mucho mayor.

La dinámica de los foros depende de la secretaría que convoque y del interés o voluntad política del responsable para abrir o cerrar la participación y retomar e incorporar las propuestas en el Plan Nacional y los Planes Sectoriales. *El Plan es que participes, pero no que te escuchemos: PND 2007-2012*, reza el título del artículo de Sandra Rosas (2007), quien narra los problemas que se presentaron en la consulta pública sobre Participación Ciudadana y Grupos Vulnerables organizada por la Secretaría de Desarrollo Social en abril de 2006 para el diseño de planes y programas. En tres de las cuatro reuniones celebradas, los participantes (provenientes de diversas partes del país) demandaron que se rehicieran una y otra vez sus respectivos resúmenes, porque había omisiones importantes, mismas que se repitieron durante la clausura, donde más de las tres cuartas partes de los asistentes evitaron a gritos la conclusión de la ceremonia hasta que se leyeran completas las demandas ciudadanas (Rosas, 2007), ya que se habían omitido planteamientos y preocupaciones relevantes de las organizaciones de la sociedad civil. Dichas demandas se referían fundamentalmente a dos cuestiones: incorporar la perspectiva de género en los programas sociales e incluir mecanismos que permitieran la participación de los ciudadanos en el seguimiento, control y evaluación de los programas sociales.[9]

Además de cuestionar la orientación y los contenidos del plan, analistas y politólogos expresaron que como concepto de gobierno ya no representaba algo nuevo y reproducía más bien supuestos y expectativas que no

[8] Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., es una institución independiente, interdisciplinaria y plural dedicada a la investigación, difusión y enseñanza en torno a aspectos relacionados con la democracia y la participación ciudadana. Su programa se desarrolla a partir de cuatro líneas de trabajo: transparencia, presupuesto y políticas públicas, instituciones de derechos humanos y seguridad ciudadana, monitoreo y vínculo con el Poder Legislativo y fortalecimiento de capacidades ciudadanas. Véase su portal en <*www.fundar.org*>.

[9] Esta consulta se llevó a cabo el 13 de abril de 2007 en el Distrito Federal. Tomado del artículo publicado en la página de periodistas en <*www.periodistasenlinea.org*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

corresponden con la realidad nacional y global contemporánea. Desde diversos ángulos se argumenta que será otro plan en el que precisamente estará ausente el desarrollo económico, social y político, y en el que predominará la retórica gubernamental sobre la realidad en el cumplimiento de los objetivos nacionales (Piñeyro, 2007). Por su parte, Luis Aguilar (2007) hace especial referencia a la coyuntura nacional en la que surge el primer plan en el marco de la planeación democrática, y reflexiona acerca de la vigencia del instrumento y la capacidad real de operarlo en un sistema político en decadencia con su piedra angular desprestigiada, la Presidencia, gozaría de la confianza social y tendría la autoridad política, intelectual y moral para convertirse en rector del desarrollo (Aguilar, 2007).

Si bien esta consulta se convierte en un instrumento poco eficaz en el ámbito federal, tiene más sentido en el estatal y cobra relevancia a nivel municipal. Para cada uno de los niveles de gobierno se reconoce a los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplades) y Municipal (Coplademun o Copladem) como instancias de coordinación del Sistema de Planeación Democrática en los dos niveles de gobierno.

Los comités de planeación para el desarrollo estatal y municipal y los institutos de planeación municipal

Desde la década de los setenta, por medio de varios decretos presidenciales, se configuraron algunos órganos consultivos con personería jurídica y patrimonio propio. Un ejemplo de dichos órganos fueron los Comités Promotores de Desarrollo Económico (Coprodes), que fungían como órganos de consulta de los gobiernos de los estados, orientaban la formulación de los planes de desarrollo económico y social, así como los proyectos de inversión, gastos y financiamiento federal de interés local. En 1980 hubo la necesidad de ajustar su base jurídica y adecuar sus objetivos, estructura y funciones para consolidarlos, como integrantes de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación, y se cambió su denominación a la de Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplades). Sin embargo, no fue sino hasta febrero de 1991 cuando se instauraron.[10]

Actualmente, los Coplades se identifican y definen como un espacio propicio que facilita la coordinación y concertación, para armonizar y dar

[10] Decreto publicado el 8 de marzo de 1991, DOF.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

congruencia a los planes y programas de cada gobierno estatal, con los demás ámbitos de gobierno y las necesidades de la sociedad civil. Los Coplades son normados y regulados por las leyes de planeación de cada una de las entidades federativas y, aunque cambian la estructura y los nombres, por lo general se integran por un presidente, que es el gobernador del estado, un coordinador general (un funcionario estatal nombrado por el gobernador, generalmente el secretario de planeación), un secretario técnico (funcionario designado por el gobernador), representantes de los sectores social y privado, secretarías estatales y los representantes de los ayuntamientos de la entidad.

De esta primera estructura se derivan los comités o subcomités sectoriales o temáticos que se definen como los órganos auxiliares de los Coplades en los que concurren representantes del poder público, social y privado para la planeación del desarrollo en sus distintas vertientes. El trabajo de intercambio y diálogo entre el gobierno y la sociedad organizada se realiza fundamentalmente en estos espacios, que se forman dependiendo de las prioridades municipales y se refieren fundamentalmente a la educación, la salud, el desarrollo social, el fomento económico, el desarrollo urbano y medioambiental, la infraestructura y la comunicación, así como al gobierno. Los subcomités especiales se constituyen a partir de programas o temas específicos, como la función pública o modernización administrativa, los grupos vulnerables, los pueblos indios, el medioambiente, la equidad de género, la pesca y la acuacultura, y el turismo, entre otros, que tienen que ver con los planes sectoriales, regionales y especiales. En todos los estados la estructura operativa incluye grupos o mesas de trabajo que abordan asuntos todavía más específicos. También es común que predomine la participación de representantes de cámaras empresariales, organizaciones, confederaciones y colegios de profesionistas (arquitectos, ingenieros, contadores, abogados), y empieza a ser una tendencia que participen representantes de las universidades, públicas o privadas, y de organizaciones políticas, sociales y civiles, muchas de las veces formadas *ad hoc* para legitimar los programas.

En la medida que el gobierno estatal o municipal controla tanto los mecanismos del poder político local como los recursos puede promover la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. Una estrategia consiste en fomentar asociaciones locales que representen los intereses de los ciudadanos, proporcionándoles cuotas de poder. De la misma manera, puede hacer lo contrario, es decir, no permitir que ciertas organizaciones

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

participen en los órganos de decisión. Se da el caso, también, de que cuando el gobierno local tiene plena certeza de hallarse entre organizaciones afines abre cauces a la participación, pero si, por el contrario, reconoce que le son adversas, no impulsa mecanismos democratizadores.

Por otra parte, con todas las fallas y limitaciones que podamos encontrar al proceso de descentralización y reconocimiento de la autonomía municipal,[11] las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional,[12] que incrementan las atribuciones a los municipios, han llevado a que los gobiernos municipales tengan un papel mucho más estratégico como eje de articulación de la acción pública local, como pivote en la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo, para la gobernabilidad y para activar y fortalecer la participación ciudadana. En ese sentido, en algunos municipios, los que cuentan con ayuntamientos con visiones de gestión pública más modernas, los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal se han convertido en espacios privilegiados para fomentar la organización y la participación en la definición de planes y programas.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal encuentran su sustento jurídico en la Ley de Planeación, pero su funcionamiento e integración se definen por medio de cada una de las leyes orgánicas municipales y de los reglamentos respectivos. Lo que es común a todos es que se trata de organismos auxiliares del municipio, que tienen como objetivo formular, actualizar, instrumentar y evaluar el Plan Municipal de Desarrollo y

[11] La Ley Orgánica del Municipio Libre también cuenta con un capítulo específico sobre la participación social en distintos aspectos. Entre otras cosas, ofrece la posibilidad a los ciudadanos de solicitar la realización de consultas populares con temas específicos que atiendan el interés público. Al mismo tiempo, concede a los ciudadanos el derecho de participar en diferentes comités municipales de naturaleza consultiva, proponer medidas para la preservación y restauración del ambiente, así como mejorar la prestación de los servicios públicos y la realización de obra pública, y coadyuvar en la ejecución de la obra pública.

[12] Las reformas y adiciones al Artículo 115 de la Constitución incorporan aspectos importantes para la definición del Municipio como posible orden de Estado y de Gobierno y de las competencias del Ayuntamiento. Con el propósito de fortalecer la capacidad operativa y fomentar el desarrollo de los municipios en el marco de un nuevo federalismo, se adicionó la fracción tercera a efecto de establecer que: Los municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan [...] Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado y la federación [...] tarea que corresponde a los Copladem. DOF del 23 de diciembre de 1999.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

compatibilizar las acciones que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal, tanto en los procesos de planeación, evaluación e información como en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.

Los Copladem tienen carácter bifuncional, ya que son organismos de planeación municipal, que adicionalmente operan como subcomités de los Coplades, con las mismas funciones o atribuciones, por lo que se convierten en instancias de planeación municipal; son el núcleo orgánico y funcional del Sistema Municipal de Planeación Democrática y parte integrante del Sistema Estatal y Nacional de Planeación Democrática. Ello implica que estas instancias sirven de enlace en los procesos de planeación entre los tres niveles de gobierno y es por ello que se les considera la instancia más adecuada de participación, decisión y concertación entre la ciudadanía y el gobierno municipal, así como de coordinación y vinculación con los gobiernos estatal y federal para acordar y ejecutar acciones, planes y programas en materia de desarrollo.

Al igual que los Coplades, los Copladem deben funcionar como un órgano colegiado integrado por las dependencias del gobierno municipal, las dependencias y entidades de la administración estatal que operen en el municipio, y los representantes del sector social y del sector privado,[13] incluidas —desde la reforma de 2003— las comunidades indígenas.

Tradicionalmente, el trabajo de los comités se ha valorado de manera negativa. En concreto, se han identificado algunos problemas de operación, como una fuerte dependencia hacia los ejecutivos locales, falta de continuidad en los programas, mecanismos e instrumentos de participación hechos a modo y totalmente viciados, estructuras partidizadas, corporativas y poco flexibles y democráticas, por sólo señalar algunas cosas. No obstante, si se orientara su trabajo (tarea que algunos ayuntamientos han hecho) a promover la participación de los distintos sectores de la sociedad en la formula-

[13] En general se considera y se sugiere, sin que ello sea limitativo, que los Copladem estén integrados, además de por los funcionarios del ayuntamiento, por los representantes de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y federal que actúen en el municipio; los presidentes de los comisariados ejidales y representantes de bienes comunales; los representantes de las comunidades indígenas y de las organizaciones obreras, campesinas, de colonos y sociedades cooperativas, y de las organizaciones empresariales que actúen en el municipio; los diputados federales y estatales, cuyo distrito electoral se ubique dentro del municipio, y los representantes de las instituciones de investigación.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ción, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal y a coordinar la participación de los diferentes sectores de la sociedad en la definición, instrumentación y ejecución de obras y acciones, se lograría la legitimidad y racionalidad necesarias, a la vez que se podrían constituir en un elemento sustantivo para la planeación democrática.

Es el caso, por ejemplo, del ayuntamiento de Tijuana en Baja California, cuya estructura se modificó por acuerdo de Cabildo en 1996. Su nuevo perfil tuvo como criterio central su despartidización y, por lo mismo, la necesidad de integrarlo de manera distinta y de acercarlo al proceso de decisiones. Se trató de una innovación tanto en la representación social como de las relaciones del comité con la presidencia municipal [...] lo que cambió fueron sus equilibrios y las figuras o mediaciones que expresaban sus intereses. La ciudadanización, aun en las condiciones precarias en las que se encontraba, creó espacios de discusión y de decisiones que tenían la posibilidad de diluir intereses partidarios (Guillén, 2001: 95).

Otro aspecto, que valora Guillén, son las elecciones que, aunque con baja participación, permitieron a la institución darse a conocer y que la sociedad organizada la visualizara como un recurso de participación social. También el Copladem cumplió funciones que beneficiaron la calidad de vida de la población, especialmente por el lado de su Consejo Municipal de Desarrollo y los subcomités delegacionales, ya que fueron éstos los que aprobaron el programa anual de obras públicas del ayuntamiento en cada delegación, lo cual los constituyó en agentes de decisión. La reforma política de la institución generó nuevos espacios para el proceso de decisiones y para la ampliación de sus actores, en número y calidad. En suma, con todo y encontrarse en su fase inicial, la contribución del Copladem a la gobernabilidad democrática puede expresarse en los siguientes términos: *pluralidad* de actores y *diversificación* de los espacios de decisión (Guillén, 2001: 100).

A pesar de que, en este como en otros casos, se había ciudadanizado el funcionamiento y la composición de los Copladem, éstos seguían sujetos a los vaivenes políticos (correlación de fuerzas) y de los políticos (voluntad política), lo que limitaba el ejercicio de planeación a un plazo muy corto (tres años). De ahí que, con la idea de innovar y hacer más eficiente la gestión municipal y en especial la planeación urbana, algunos ayuntamientos, particularmente de filiación panista, aunque el esquema se ha extendido ya a municipios con diversa filiación política, fundaron un organismo paralelo a los Copladem, el Instituto Municipal de Planeación (Implan), que de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

acuerdo con las legislaciones locales no forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática y que cuenta con mayor autonomía para poder responsabilizarse de la planeación del desarrollo municipal a más largo plazo.

El primer Implan se fundó en León, Guanajuato, y en la actualidad ya existen 34 en el país (incluido el de Tijuana) y una asociación nacional[14] que los agrupa y permite no sólo mantener los vínculos de todos los institutos, sino que además es un foro para el diálogo, el intercambio y la reflexiones sobre la cuestión urbana y la planeación de las ciudades (AMIMP, 2004).

Lamentablemente, no hay suficientes estudios ni evaluaciones acerca del funcionamiento y sobre todo del impacto y costo de estos institutos. Sin embargo, para entender su lógica y funcionamiento me referiré al caso del Instituto Municipal de Planeación de León, Guanajuato, ya que además de ser el primero que se formó (1994) y de seguir liderando el proceso, para la Secretaría de Desarrollo Social y la oficina de Hábitat de las Naciones Unidas en México resulta ser el caso paradigmático en términos de planeación e impulso a la participación ciudadana, por la decisión de incorporar como parte de su estructura a un Consejo Consultivo de Planeación, órgano ciudadano de consulta que acompaña la elaboración de planes y programas, el cual opera por medio de comisiones técnicas[15] con el fin de plantear los temas importantes para el desarrollo urbano.

La autoridad máxima del Instituto es la junta de gobierno, que se integra por su director, tres regidores y personal del ayuntamiento asignados al Instituto, y tres miembros del consejo consultivo. Éste participa en los trabajos de los Copladem como consejo técnico consultivo a fin de determinar las prioridades para los programas de inversión municipal. Dentro de su

[14] En 2003 los institutos de planeación determinaron realizar un encuentro para intercambiar sus experiencias. Éste tuvo como sede la ciudad de Querétaro y en él participaron 21 instituciones de planeación, las cuales llegaron al acuerdo de crear la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP) que se protocolizó ese mismo año. Los objetivos de la asociación son: ampliar el número de institutos de planeación municipal, estimular a los actores locales para que la planeación se convierta en una práctica para la definición de políticas públicas enfocadas al desarrollo urbano sustentable y cumplir un papel vinculante entre éstos y los distintos niveles de gobierno (AMIMP, 2006).

[15] El Implan creó comisiones técnicas conforme a cada una de las líneas estratégicas que están contempladas en el Plan de Desarrollo Municipal 2030: Desarrollo Ambiental Sustentable, Rumbo Económico, Educación para la Vida, Cultura y Valores, Salud, Deporte, Vivienda y Asentamientos Humanos, Infraestructura y Equipamiento para el Desarrollo, Participación Social, Buen Gobierno y Estado de Derecho.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

estructura también cuenta con un cuerpo técnico integrado por un grupo multidisciplinario de profesionistas y técnicos dedicados a investigación y análisis, así como a fomentar la participación ciudadana en el proceso de planeación (en su mayoría son servidores públicos).

En 1997 se aprobó el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial y Urbano León hacia el Futuro, que hasta el año 2003 fue el instrumento que guió el desarrollo urbano y regional del municipio. Con la constitución del Implan se actualizó con prospectiva a 2025 y, en 2005, a partir de diversos talleres de planeación estratégica con participación ciudadana, se amplió la visión al año 2030. Este plan cuenta con 11 líneas estratégicas y una cartera de programas y proyectos de inversión que se inscriben en cuatro líneas programáticas (León hacia el Futuro, Visión 2030). También en 2003 se celebró el acuerdo para la implementación, desarrollo y cumplimiento del Programa Hábitat, constituyéndose formalmente la Agencia de Desarrollo Hábitat León,[16] que tiene como objetivo fomentar la participación ciudadana con el fin de abrir espacios que permitan, mediante un vínculo social, construir una visión estratégica de largo plazo para el municipio y supervisar que los diferentes programas de inversión sean acordes con el Plan Estratégico de Desarrollo Municipal, Visión 2030.[17]

A pesar de los avances, como en los otros casos (Coplades, Copladem), muchas veces la capacidad de decisión e incluso de inserción de propuestas de la ciudadanía es limitada y, con frecuencia, se convierten en simples artilugios para simular un consenso sobre propuestas definidas en otros espacios y por otros actores. Las mismas autoridades del Implan de León reconocen que éste ha ido evolucionando; año con año se ha ido consolidando y ha avanzado por etapas. En función de los objetivos[18] que se plan-

[16] La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) diseñó el Programa Hábitat con el propósito de articular los objetivos de la política social con los de las políticas de desarrollo urbano, y lo instrumenta desde 2003. Comprende tres modalidades de trabajo: desarrollo social y comunitario, mejoramiento del entorno urbano y promoción del desarrollo urbano.

[17] Boletín de prensa. Declaraciones de Graciela Amaro, directora del Implan, León, Guanajuato, 15 de febrero de 2008.

[18] Se han planteado como objetivos básicos: 1] consolidar al Consejo Consultivo de Planeación como el principal promotor del desarrollo municipal, para atraer recursos complementarios, detonar proyectos estratégicos y difundir los principios de la planeación estratégica; 2] ampliar los canales de participación, por medio de grupos ciudadanos promotores e integradores de proyectos estratégicos; 3] difundir la cultura cívica y ampliar los sistemas de información con la sociedad por conducto de los medios masivos de comunicación y el acceso a las nuevas tecnologías, y 4] crear y coordi-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tearon para esta cuarta etapa o, como ellos mismos la denominan, cuarta generación, es evidente que lo que está en riesgo es la sustentabilidad económica y la necesidad de ampliar los canales de comunicación y la participación activa de muy diversos actores de la sociedad civil, así como abatir la cultura política corporativa y clientelar que, a pesar de los esfuerzos, sigue predominando.

A partir de los materiales e informes de otros institutos, se puede identificar que si bien se han abierto espacios de participación —poco compartidos y difundidos entre la población en general—, éstos todavía siguen siendo elitistas y cerrados, destacando la participación corporativa (cámaras, organizaciones obreras y campesinas, y colegios de profesionistas). Hace falta fortalecer las redes y en general la articulación con la sociedad civil, no sólo con los comités de colonos con los que tienen una relación permanente. El avance fundamental ha sido el relativo a la planeación estratégica, gracias a la constante revisión y avance de los instrumentos de planeación, que han logrado establecer metas, indicadores de evaluación, sistemas de información geográfica, etcétera.

Olvera y Quiñones (2007) analizan el Instituto Metropolitano para el Desarrollo Sustentable de Veracruz-Boca del Río (Implade) y, entre otras, llega a una serie de conclusiones que me parecen generalizables. En primer lugar, señala que se trata de un ejercicio innovador en la medida que creó una instancia de contacto entre la sociedad civil y los gobiernos municipales, al mismo tiempo que ofreció un espacio público con potencial democrático (el Consejo Consultivo), antes inexistente y casi único en el contexto local. Sin embargo, como lo muestra en su trabajo, el Implade se ha enfrentado a múltiples obstáculos derivados de la precariedad del Estado de derecho y de la falta de apoyo político decidido por parte de las autoridades electas locales, ya que, en efecto, los presidentes municipales conservan un amplio margen de discrecionalidad para apoyar (o dejar de hacerlo) al instituto y para cumplir lo que ordena su acta constitutiva y su reglamento interno. Por lo mismo, la viabilidad tanto de la institución en cuanto tal como de las propuestas que pueda diseñar está en función de la correlación de fuerzas políticas y, mientras éstas no sean favorables, habrá mayores frentes de conflicto para la institución y tendrá pocas posibilida-

nar, en vinculación con las universidades, programas académicos como diplomados y seminarios dirigidos a los diferentes sectores sociales y económicos en temas del desarrollo municipal.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

des de asentar sus propuestas. Un problema que identificaron es que, a la salida de los líderes —en este caso, los empresarios— que tradicionalmente habían ocupado espacios de representación, se retomaron los viejos esquemas y aquéllos perdieron el protagonismo público que habían logrado durante su gestión.

Otro problema relevante lo constituye la falta de coordinación y competencia entre las estructuras municipales, incluidos los regidores y los mismos Coplademun. Como el mismo Implade sugiere y lo reiteran funcionarios de otros municipios:

> Es de capital importancia que los Institutos de Planeación sean entendidos como cuerpos de consulta, propuestas y realización que, más que competir o invadir campos de las Direcciones o Secretarías de Desarrollo Urbano municipales, trabajen en coordinación con ellas. Por su naturaleza y su composición, son las herramientas de planeación, supervisión y vigilancia —incluso ejecución— idóneas para lograr mejores condiciones de vida urbana, pues tienen horizontes más amplios que las dependencias municipales, tanto en fuentes de información y propuestas como en tiempos y en territorio. Mientras los Institutos, junto con la ciudadanía, se encargan de la planeación urbana integral, las dependencias municipales pueden abocarse, con mayor decisión y conocimiento de causa, a elaborar proyectos específicos y a la ejecución de la obra pública (Alba, 2007).

Un asunto que vale la pena resaltar es que estos institutos han sido promovidos e incluso financiados por empresarios, quienes han desempeñado un papel protagónico, tanto en el caso de León, ya como gobierno, como en el caso de Veracruz desde sus espacios y en defensa de los intereses que representan. En innumerables casos se ha comprobado que el interés económico proveniente del sector privado, en confluencia con el sector público, con frecuencia rebasa los intereses de la sociedad. El ejercicio participativo, manejado y promovido por actores con mayor poder político y económico, logra manipular a otros actores de manera que sus intereses resulten beneficiados. En este caso concreto:

> La adscripción de la representación de la sociedad civil a las organizaciones empresariales ha demostrado ser un error político y una omisión derivada de la falta de conocimiento de la complejidad social local. Como ha podido observarse, hay una sociedad civil invisible que existe pero que sólo se manifiesta en

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> coyunturas favorables y específicas. Esta omisión ata ahora las manos de los propios promotores del Implade, quienes ven con preocupación la exclusión de los órganos de decisión del instituto de los sujetos sociales activos de organizaciones sociales, civiles y comunitarias (Olvera y Quiñones, 2007: 81).

A partir de lo que acabamos de describir, es evidente que la estructura de los sistemas de planeación municipales se ha complejizado, lo que no necesariamente es sinónimo de eficiencia y mucho menos de democracia. En buena cantidad de municipios urbanos, la estructura y los espacios de participación para la planeación son muy similares y por lo general hacen referencia, a veces con otros nombres, a estos espacios: Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, integrado por un Consejo Consultivo que es el que coordina; comisiones técnicas asesoras o comisiones de planeación estratégica, comisiones de trabajo; consejos consultivos temáticos o consejos sectoriales y comités de desarrollo comunitario, consejos comunitarios o consejos de participación ciudadana.

Estos comités de desarrollo comunitario o consejos de participación ciudadana existen en prácticamente todos los municipios urbanos; conforman la estructura social de atención a las colonias y comunidades urbanas y rurales de la entidad. A ellos les toca, en mayor o menor medida, presentar propuestas para la elaboración de planes y programas; formular recomendaciones tendientes a mejorar el desempeño de las funciones del gobierno municipal o la prestación de los servicios públicos; realizar sondeos para captar la información necesaria y suficiente, entre la comunidad representada, que asegure que los planes y programas propuestos satisfagan las aspiraciones de la mayoría; comparecer ante el Cabildo, cuando éste lo requiera o cuando las comisiones lo estimen conveniente, para el mejor desempeño de sus funciones; proponer, previo estudio, a las autoridades municipales la creación de nuevos servicios o mejoramiento de los existentes, mediante el sistema de cooperación, y desde luego participar de manera activa en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, los consejos temáticos y comisiones de trabajo a los cuales fueran asignados por representatividad y perfil.

El grado y nivel de participación de estos órganos de representación comunitaria varían y por lo general se limitan a hacer autodiagnósticos comunitarios y planes de acción comunitaria. Es el caso, por ejemplo, de Michoacán, donde se ha estado trabajando en comunidades de distintos municipios, apoyando los esfuerzos ciudadanos para mejorar su hábitat y

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

su vivienda. Entre 2005 y 2006 se elaboraron 39 diagnósticos, cuya parte fundamental es el autodiagnóstico comunitario (proceso continuo), e igual número de planes de acción comunitaria (PAC), en cuya elaboración participaron 700 colonos. Se conformaron 108 comisiones comunitarias[19] que suman 415 integrantes o colonos de estos 39 asentamientos abocados a transformar los planes en programas de acción comunitarios, por medio de investigaciones participativas en sus colonias, que les permiten definir sus metas y las estrategias para alcanzarlas, siendo la cogestión el elemento fundamental.

Antes de concluir este apartado quisiera asentar la relevancia de otro tipo de estrategias impulsadas desde la sociedad civil (quizá las primeras), con una visión democrática y de participación sustantiva promovida por diversas organizaciones civiles centradas en el desarrollo y la defensa de los derechos humano en los municipios.

Para modificar las relaciones entre la sociedad y el gobierno diseñaron una estrategia que combinaba dos cuestiones: fortalecer al sujeto local o conjunto de organizaciones sociales e individualidades que llevaran a la conquista del gobierno y fortalecer una dinámica social que permitiera recomponer los tejidos sociales, considerando otras fuerzas ubicadas en el territorio, otros actores, en miras a consolidar procesos de mediano y largo plazos, de modo tal que el proyecto municipalista fuera democratizador, incluyente, participativo, tendiente a modificar la correlación entre la población y el gobierno local, que ciertamente ejerce buena parte del poder (Reygadas, 1998).

Con la idea de implementar *otra forma de gobernar*, tres organizaciones civiles, el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (Copevi), el Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño (CAMPO) y el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (Imdec), empezaron a desarrollar una experiencia conjunta en el municipio de Cuquío, Jalisco, desde 1992, convocando a los habitantes y a las organizaciones sociales del municipio a construir una instancia participativa: el Consejo Democrático Municipal de Cuquío (Codemuc), que, basado en el eje del desarrollo municipal, se orientó a conformar una instancia de carácter territorial, estructurada interna-

[19] Dichas comisiones abarcan los temas de vivienda, pavimentación y electrificación (11 comisiones cada una), drenaje (10), seguridad, agua, ecología y salud (ocho comisiones cada una), regularización y escrituración social (siete), rescate de áreas de donación y talleres productivos (cinco comisiones cada una), educación, recreación y deporte (cuatro), desarrollo humano y social y tiempo (tres comisiones cada una), transporte y arte y cultura (una comisión cada una).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mente en las comunidades y en diversas zonas del municipio, como una especie de gran consejo de representantes, la cual se fue consolidando como instancia de interlocución con el gobierno municipal, en una diversidad de ensayos de cogestión. El Codemuc, en sus primeros tres años de vida, no llegó a tener una gran capacidad de decisión sobre los asuntos públicos y de gobierno, pero sin duda logró un espacio de codecisión con las autoridades municipales. En años posteriores se desarrollarán otras experiencias semejantes en Jalcomulco, Zaragoza, Ixhuatlán y Cosautla, y Ciudad Mendoza, en Veracruz; así como con un parlamento municipal, en Chiapas, y en otros estados (Reygadas, 1998). Si bien este trabajo se inició en municipios pequeños y rurales, muy pronto se incorporaron municipios y ciudades más grandes como es el caso de Netzahualcóyotl y Ecatepec en el Estado de México y las delegaciones del Distrito Federal, en las que se han impulsado experiencias de presupuesto participativo, escuelas ciudadanas y diversos ejercicios de planeación participativa.

EL PAPEL DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA Y LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS URBANAS

Diseño de planes y programas de desarrollo urbano

La Ley de Desarrollo Urbano de 1976 del Distrito Federal fue el primer instrumento jurídico que abrió la puerta para que las iniciativas sociales en materia de planeación urbana fueran presentadas al gobierno de la ciudad. Los planes parciales y el mejoramiento urbano representaron las oportunidades para que las primeras iniciativas impulsadas por organizaciones vecinales o de colonos, asesoradas por organizaciones civiles y grupos académicos de la UNAM, produjeran numerosos ejercicios de planeación urbana participativa. Veinte años después, en el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, se determinó actualizar tanto el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal como los programas delegacionales y, derivados de éstos, 31 programas parciales (en zonas de la ciudad que registraban importantes conflictos urbanos y sociales), estableciéndose como condición básica para su realización la participación ciudadana en el proceso de planeación. Es decir, no se trataba sólo de que los vecinos sancionaran los planes parciales, como se hacía antes, sino que participaran en el diseño de los mismos, para después llevarlos a consulta pública.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La metodología de planeación participativa que diseñaron requería la participación social para la elaboración, seguimiento y evaluación de los programas parciales de desarrollo urbano. Para ello se promovieron mesas de información y concertación, talleres de análisis y discusión, y consultas públicas con la participación de la ciudadanía, organizaciones civiles, gobierno y universidades. Inicialmente se realizó un prediagnóstico de la zona en gabinete y con entrevistas e informantes calificados, para tener luego una primera reunión en el sitio, con la población y las autoridades de la delegación donde se desarrollaría el programa. Alicia Ziccardi *et al.* (2003) hacen un balance de esta experiencia de planeación participativa en el Distrito Federal para la elaboración de los programas parciales de desarrollo urbano, experiencia que describen y valoran de la siguiente manera:

> En un principio estas experiencias pusieron en evidencia los límites que establecía la ausencia de una representación vecinal y ciudadana legítimamente constituida para iniciar un proceso de planeación participativa. Luego al elegirse los comités vecinales se advirtieron los problemas propios de una herencia no superada de participación corporativa y de una concepción de ciudadanía restringida a la condición de vecino/a. Pero estos programas constituyen un primer paso para superar una concepción de zonificación por el de una planeación integral del espacio local, al involucrar a los diferentes actores sociales que actúan en el mismo. Además la incorporación de equipos de diferentes universidades, entre éstas la UNAM y de Organizaciones Civiles trabajando en calidad de consultores para la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno de la Ciudad dio lugar a un innovador proceso de planeación participativa y es un indicador de que en la práctica y más allá de la legislación, se puede transformar la forma de gobierno en sus relaciones con la sociedad (Ziccardi *et al.*, 2003).

En algunos casos la experiencia fue muy rica pero, a pesar del trabajo y la participación activa de todos los actores, por diversas razones no fueron aprobados por la asamblea Legislativa. Una de las causas se debió a que los mismos vecinos, en especial de altos recursos, se opusieron a la aprobación de los programas delegacionales al no estar de acuerdo con algunas de las modificaciones que realizó la misma delegación. Tal fue el caso, por ejemplo, del centro histórico de San Ángel: los vecinos de seis colonias (Tlacopac, San Ángel, San Ángel Inn, Chimalistac, La Florida y Tizapán) se opusieron a cinco puntos transitorios que se pretendían anexar al programa

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

porque su aprobación sustituía a los programas parciales vigentes (las Zedec o zonas especiales de desarrollo controlado, ya que estarían en juego los niveles de las construcciones, la construcción de estacionamientos fuera del programa y la regularización de bares y cantinas que también funcionan al margen del mismo). Éste también fue el caso de la delegación Coyoacán, en la que diversas organizaciones vecinales agrupadas en la Coordinadora Ciudadana de Coyoacán se manifestaron en contra del programa delegacional, que proponía incrementar de 25 a 37 los corredores urbanos en la demarcación. Exigían a las autoridades delegacionales acabar con los ambulantes, así como impedir el cambio de uso habitacional por el comercial argumentando que, de incrementarse el comercio y por ende la población flotante, se agudizaría la problemática, que persiste, en lo que se refiere a los servicios de agua y luz, la invasión de banquetas y la inseguridad.

Fuera de la capital, en los municipios también se conoce este tipo de experiencias de planeación participativa. Mauricio Hernández (2006) relata el caso de la renovación de dos barrios del centro histórico de la ciudad de Córdoba, Veracruz, por medio de un proceso participativo. En éste, la ciudadanía determinó las áreas de actuación en relación con el mejoramiento de infraestructura, espacios públicos, áreas verdes, conservación de edificios históricos e imagen urbana. Los habitantes de los barrios trabajaron en conjunto con autoridades y profesionales (alumnos y académicos de la Universidad Veracruzana, en talleres de planificación participativa, foros, consultas y reuniones de trabajo regulares). Además de que con este ejercicio la ciudadanía aprendió a leer e interpretar su ciudad y su barrio de manera diferente, se contribuyó a reforzar la identidad de los habitantes con su territorio y a desarrollar el sentido de ciudadanía y responsabilidad para el mejoramiento de su entorno, para así participar en las decisiones sobre la recuperación de calles y espacios perdidos de su barrio. Lamentablemente, el balance que hace Mauricio Hernández no es muy alentador y nos remite de nueva cuenta al problema de la continuidad y sustentabilidad de las experiencias.

> El caso de Córdoba es interesante ya que se mostraron intereses legítimos por la implementación de procesos participativos en el rescate de la ciudad, sin embargo también representa un caso de discontinuidad en la participación ciudadana. Lo que emerge como un proceso participativo muy dinámico en la actualidad pierde ímpetu, el nuevo gobierno no promueve la organización de los habitantes en torno a actividades que promuevan la participación y la congregación vecinal con impacto en la mejora de habitabilidad del sector (Hernández, 2006: 33).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Si bien es importante, como él mismo agrega, sostener políticas y estrategias que lleven a la consolidación de procesos participativos permanentes en todas las etapas de desarrollo urbano en cuanto a la planeación y el diseño, construcción, mantenimiento y, finalmente, el sostenimiento de la vitalidad de las iniciativas, todo esto junto con ciudadanos bien informados, interesados e involucrados en la recuperación de la vitalidad del espacio urbano público, también se requiere compromiso por parte de las organizaciones vecinales y otros actores de la sociedad para que sean capaces de apropiarse de los procesos, fortalecer y sostener las iniciativas, consolidar las estructuras organizativas y contar con un proyecto con perspectiva de derechos, es decir, reconociendo su derecho a una ciudad digna, equitativa, igualitaria, solidaria, democrática, segura, habitable y todos aquellos principios y valores que por lo general aparecen en los discursos gubernamentales.

Por otro lado, es cierto también que mientras no se institucionalicen los procesos y los actores de la sociedad civil no cuenten con los instrumentos reales para exigir sus derechos y obligar a los funcionarios a acatar lo que la ciudadanía demanda, no se avanzará en la calidad de la participación y desde luego de la democracia. En el caso de la ciudad de Córdoba, como en el Distrito Federal y en otros casos que hemos descrito, la ciudadanía argumenta que las autoridades han ignorado muchos de los acuerdos de la fase de la consulta y los talleres participativos, lo que lleva a reflexionar sobre lo limitado de los instrumentos y mecanismos de participación, ya que la evidencia demuestra que, así planteada —sin mecanismos para exigir y aplicar la justicia—, la participación ciudadana sirve, más bien, para legitimar o justificar ciertas acciones de la autoridad y los grupos de poder.

Presupuesto participativo

Otra experiencia que ha resultado interesante en algunos municipios o delegaciones es el ejercicio del presupuesto participativo, mediante el cual los vecinos tienen injerencia para determinar ciertos rubros o proyectos específicos a los cuales se deben canalizar recursos gubernamentales, y poseen también atribuciones para exigir claridad y transparencia en el manejo de los mismos. Éste es un ejercicio de democracia participativa que, impulsado por algunos gobiernos municipales y delegacionales, ha estado orientado a propiciar que la ciudadanía pueda llegar a tener un poder de decisión

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

efectivo para formular propuestas y para fiscalizar y controlar las acciones de gobierno.

En el caso de la delegación Tlalpan en el Distrito Federal, el programa pretendía lograr que las autoridades y la ciudadanía elaboraran de manera conjunta tanto la priorización de las necesidades y problemas como el plan de seguimiento de la obra pública local, y tenía entre sus objetivos: *i*] favorecer programas que conduzcan a la consecución de una autonomía real de la delegación, para que ésta tenga capacidad de decisión sobre el uso de sus recursos; *ii*] establecer nuevas formas de relación democrática entre ciudadanía y gobierno, con el fin de compartir el poder de decisión en torno a los asuntos de interés público; *iii*] transparentar la forma y las acciones de gobierno, mediante la publicación, difusión, seguimiento y evolución del ejercicio presupuestal; *iv*] promover la acción corresponsable de autoridades y ciudadanía en la definición de las obras y los servicios urbanos, y *v*] impulsar y favorecer la participación autónoma de la ciudadanía mediante espacios y canales permanentes de diálogo, capacitación, diseño y desarrollo de propuestas (Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara [Cesem], 2003).

Para la operación de este ejercicio se sigue una estrategia que contempla diversas etapas para desarrollar un proceso de consulta y de participación acorde con los tiempos administrativos, dado que la posibilidad de injerencia repercute directamente en la formulación del Plan Operativo Anual (POA) de cada delegación. Las principales etapas que contempla el proceso son: *a*] difusión e información, *b*] formación de equipos de monitoreo, *c*] asesoría y capacitación, *d*] recorridos por las distintas zonas de la demarcación, *e*] entrega de propuestas, *f*] votación en urnas y publicación de resultados, *g*] elaboración del anteproyecto del Plan Operativo Anual y *h*] seguimiento de obra y rendición de cuentas.

La experiencia del programa Presupuesto Participativo se ha llevado a cabo hasta ahora únicamente en dos delegaciones, Cuauhtémoc y Tlalpan, en donde los resultados han sido alentadores, a pesar de haber enfrentado diversas dificultades y de tener aún un alcance limitado. En particular, en el caso de Tlalpan, se puede mencionar como parte de sus logros el hecho de que se observó un aumento importante de la participación ciudadana en el ámbito local, que propició que el gobierno aumentara el monto de los recursos destinados al programa. Se posibilitó la formulación de un plan local de gobierno, que establecía las prioridades identificadas entre autoridades y vecinos, así como la organización y jerarquización de las demandas, y la

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

presentación de propuestas efectivas sobre políticas públicas. Entre las dificultades y los retos más visibles en esta experiencia destaca la falta de autonomía que aún padece el gobierno delegacional para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para entablar una interlocución directa con los órganos ejecutivos y legislativos que determinan este presupuesto; otra limitante importante radica en las resistencias que persisten en el propio equipo gubernamental para otorgar la voz y el voto a la ciudadanía en el tema de la toma de decisiones, además de que en muchos casos hubo problemas en la aplicación de recursos y retrasos en el desarrollo de las obras, lo que concitó cuestionamientos fundados en lo que toca a la aplicación del programa. Finalmente, cabe señalar, tal vez como una de las limitaciones más serias, que este tipo de ejercicios dependen de la disposición e interés del funcionario en turno, puesto que no se ha institucionalizado ni se cuenta con los instrumentos y mecanismos para ello (Cesem, 2003).

Para enunciar otro caso, en el municipio de San Pedro Garza García se implementó un programa al que denominaron "Aquí Decidimos Juntos", que tiene por objetivo incrementar la participación democrática, representativa y corresponsable en la toma de decisiones de impacto social, mediante la organización de la ciudadanía en tres ámbitos: comunitario, juvenil y educativo. El ámbito comunitario se conforma por asociaciones de vecinos, consejos sectoriales y un consejo municipal; el juvenil se integra por organizaciones de participación juvenil, consejos juveniles sectoriales y el consejo juvenil municipal. Se invitó a las asociaciones de vecinos y organizaciones juveniles a participar de manera interactiva con el gobierno municipal, así como también se integraron asociaciones juveniles. Por otro lado se invitó a los directivos, maestros, padres de familia, alumnos y ex alumnos de las escuelas públicas a participar el programa escolar organizado por el Consejo Consultivo de Participación para la Educación. A estas organizaciones se les asignó un presupuesto, el cual ellas mismas deciden en qué lo invierten, mediante propuestas y selección de proyectos que plantean y a los que dan seguimiento hasta su terminación. El presupuesto participativo destinado a este programa y las propuestas solicitadas son anuales. El ejercicio que más destaca es el de mejoramiento de los planteles educativos, en el que participó 96% de las mesas directivas de las escuelas del municipio. El programa se ha institucionalizado al aprobarse en Cabildo el Reglamento de Presupuesto Participativo.

En ese sentido, también en el caso del Distrito Federal se encuentra vigente el programa: Presupuesto Participativo para el Mantenimiento Inte-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

gral y el Equipamiento de Escuelas Públicas. Por medio de este proceso la comunidad educativa (incluidos padres de familia) de cada escuela elabora un diagnóstico participativo, define las prioridades de mantenimiento o de equipamiento, adjudica una obra, administra los recursos públicos, hace el seguimiento de los trabajos y evalúa y vigila la adecuada aplicación de los recursos.

Este ejercicio que, como se señalaba, consiste en que la población decida en torno a proyectos prioritarios y estratégicos, resultó muy exitoso en Porto Alegre y se ha difundido en otros países latinoamericanos. En México empieza también a desarrollarse con mayor frecuencia, aunque siempre, como en el caso de los otros instrumentos y mecanismos, varía considerablemente dependiendo de la calidad de la participación y el interés real de las autoridades por ceder poder a los ciudadanos.

Por ejemplo, en Durango, el ejercicio del Presupuesto Participativo 2007 incluyó el levantamiento de una encuesta con la ciudadanía y la celebración de tres foros regionales con sectores representativos de la sociedad. El primer Foro de Consulta Ciudadana se llevó a cabo en la capital y en él participaron empresarios, representantes de los organismos de la iniciativa privada, colegios de profesionistas, autoridades de las universidades públicas y privadas, estudiantes y demás organismos de la sociedad civil. Al día siguiente se reunió a los representantes de las organizaciones, uniones, ejidos y demás agrupaciones del sector rural, mientras que el último foro de consulta fue con empresarios de la Comarca Lagunera, profesionistas, estudiantes y autoridades municipales.

Programa de Mejoramiento Barrial

Con la llegada del nuevo gobierno al Distrito Federal, en 1997, las organizaciones civiles que integran la Coalición Hábitat México[20] tuvieron la oportunidad de proponer una política de vivienda para la ciudad. Se abrió así un proceso compartido con el Instituto de Vivienda para diseñar, poner en operación, cofinanciar y dar seguimiento a dos programas orientados a apoyar a los sectores sociales que autoproducen sus viviendas: el Programa

[20] Estas organizaciones son: el Centro Operacional de Vivienda y Doblamiento (Copevi), Fomento Solidario de la Vivienda (Fosovi), Casa y Ciudad, y Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (Cenvi).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de Mejoramiento de Vivienda y el de Vivienda Nueva en Lotes Familiares. Al diseño y puesta en marcha de estos programas se sumaron la Caja Popular Mexicana, que fungió como la operadora financiera en su etapa piloto, y una organización social, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), que junto con la organización civil Fomento Solidario de la Vivienda (Fosovi) participó como cofinanciadora. Lo relevante de esta experiencia no estriba únicamente en la participación y coordinación de distintos actores, sino en la realización de un trabajo previo entre éstos y que se puso en práctica en zonas donde ya existía algún tipo de organización de la comunidad, la cual fungió como contraparte e hizo posible la articulación del programa. Sin embargo, el gobierno que tomó posesión en el año 2000 retomó e impulsó el programa de manera masiva, cambió las reglas de operación y por ende disminuyó la participación de las organizaciones sociales y civiles, las cuales únicamente se dedican a brindar asesoría técnica al beneficiario.

No obstante, la experiencia de estos equipos técnicos en la operación del programa les permitió identificar una serie de elementos relevantes que los convenció de la necesidad de ampliar las acciones de mejoramiento más allá de la vivienda.

> A estas tareas de diagnostico del barrio o colonia en algunos casos se sumaron, durante los años 2002 y 2003, vecinos representantes de las colonias integrantes de las Comisiones de Vivienda.[21] Algunos asesores técnicos realizaron talleres en las comunidades de Coyoacán encaminados al mejoramiento barrial, mientras que durante el periodo 2005 y 2006 el Invi impulsó y promovió una Jefatura de Unidad Departamental para dar seguimiento al tema, pero sin ningún resultado (Casa y Ciudad, 2008: 21).

Hacia finales de 2006 el grupo de asesores técnicos del Programa de Mejoramiento propuso al titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) que se dieran a conocer los avances de los Talleres de Habitabilidad, donde se exponían valiosas propuestas para apoyar la pro-

[21] Las Comisiones de Vivienda se conformaron como instancias encargadas de promocionar el Programa de Mejoramiento de Vivienda del Invi y cuidar la buena aplicación de los recursos públicos invertidos en este programa en las unidades territoriales. Operaron durante la puesta en práctica del Programa Integral Territorializado (PIT) del gobierno de López Obrador.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ducción social de la vivienda y del barrio en la ciudad de México. El titular de la Seduvi propuso que se realizaran mesas de trabajo coordinadas por el Invi para reflexionar sobre el tema. Si bien estos trabajos no tuvieron como resultado el diseño de un programa de mejoramiento barrial, sí permitieron que el grupo de asesores técnicos, junto con los demás actores que se habían venido involucrando en el tema de la producción social del hábitat, se organizaran en el Colectivo Social en Política de Mejoramiento Integral del Barrio (2006).[22]

Este colectivo mantuvo la negociación con las autoridades logrando que el jefe de Gobierno aprobara la realización del programa, pero ahora junto con la secretaría de Desarrollo Social. Una vez aprobados el programa y la asignación de los recursos se integró una comisión con representantes del gobierno y del colectivo para diseñar las reglas de operación y la convocatoria del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Se definió el formato en el que se deberían de presentar las propuestas, donde se solicitaba un diagnostico socioterritorial del barrio, colonia o pueblo en el que habría de intervenir; los objetivos, características y metas del plan; su viabilidad en materia de desarrollo urbano, desarrollo social y protección o mejoramiento del medio ambiente; el programa arquitectónico, el presupuesto tentativo y el calendario de trabajo, y los indicadores de impacto, gestión y evaluación del plan. Se lanzó la convocatoria pública en junio de 2007 y a ella respondieron agrupaciones u organizaciones vecinales de las 16 delegaciones del Distrito Federal que presentaron 139 proyectos.

Uno de los requisitos fundamentales para otorgar el recurso era que el proyecto estuviera avalado por la comunidad y, en el caso de que hubiera

[22] Se trata de un grupo de trabajo integrado por vecinos, organizaciones sociales, organismos colegiados, universidades, organizaciones civiles, talleres de habitabilidad, laboratorios de habitabilidad, profesionistas independientes y estudiantes interesados en promover, desarrollar e impulsar la producción social del hábitat. Sus objetivos centrales son: *a*] generar un programa para el mejoramiento integral del barrio y la vivienda con proyectos participativos para mejorar las condiciones de vida de la población de menores ingresos; *b*] incidir en la política pública relativa al mejoramiento del hábitat, para un modelo de mejoramiento integral de los barrios del Distrito Federal; *c*] fomentar la participación real de la comunidad socialmente reconocida, y *d*] impulsar un desarrollo del hábitat de manera integral, construyendo legitimidad, con desarrollo socioeconómico, dignificación y recuperación de espacios públicos y vivienda.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dos o más, sólo se aceptaría aquél con mayor número de votos. Una vez cerrada la convocatoria, la Subsecretaría de Participación Ciudadana realiza asambleas ciudadanas en cada una de las colonias, barrios y unidades habitacionales que presentaron proyectos. A partir de este ejercicio sólo consiguieron el aval 113 proyectos, los que fueron dictaminados por un comité técnico mixto integrado por cuatro representantes de la sociedad civil y cuatro funcionarios del gobierno.

Para la selección de los proyectos el comité técnico mixto se basó en los criterios definidos por la convocatoria: factibilidad, claridad sobre la situación jurídica del predio o inmueble donde se realizaría la construcción o el trabajo de mejoramiento, la garantía de la operación en la prestación de los servicios, la cohesión de la comunidad y el nivel de participación ciudadana mostrado en las asambleas realizadas previamente. También se priorizaron los grados de marginalidad, la conflictividad social y los procesos de degradación urbana, así como la coherencia presupuestal del proyecto y el impacto ambiental que tendría cada uno de ellos. Con base en estos criterios y la cantidad de recursos de que se disponía (en este caso habían asignado 80 millones de pesos provenientes de recursos propios y del gobierno federal por medio del programa Hábitat) se seleccionaron 48 proyectos. El monto asignado osciló entre uno y 5 millones de pesos por proyecto, para cubrir hasta en tres años.

De acuerdo con las reglas de operación del programa, en los barrios seleccionados se celebró una segunda asamblea vecinal para elegir a los comités de administración y de supervisión; el primero, encargado de ejecutar y administrar los recursos asignados al proyecto; el segundo, de vigilar que las obras se realicen de manera correcta y el buen manejo de los recursos.

A principios de 2008 volvió a salir la convocatoria. En esa ocasión se presentaron 267 proyectos y se aprobaron 102 a los que, en total, se otorgaron 130 millones de pesos. El mecanismo de selección fue prácticamente el mismo pero hubo algunos problemas, tanto en la presentación de los proyectos como en la falta de transparencia en la asignación de los recursos. Por tal motivo el colectivo exigió que se dieran a conocer las razones por las cuales se habían aprobado o no los proyectos, a lo que el gobierno accedió y en una reunión pública presentó la información requerida, es decir, se transparentó el proceso. Finalmente, en 2009 se presentaron 548 proyectos y se aprobaron 186, que representan casi 182 millones de pesos. De la misma manera, como el año anterior, se realizaron reuniones de in-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

formación y evaluación del programa con las organizaciones vecinales que participaron en el proceso.

Carta de la ciudad de México por el Derecho a la Ciudad

Para concluir vale la pena hacer una breve mención de esta innovadora propuesta. Como corolario del trabajo realizado por las organizaciones del Movimiento Urbano, junto con organizaciones civiles, éstas han convocado a las autoridades de la ciudad a firmar la Carta de la ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, la cual persigue los siguientes objetivos: contribuir a la construcción de una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable; contribuir a impulsar procesos de organización social, de fortalecimiento del tejido social y de construcción de ciudadanía activa y responsable, y contribuir a la construcción de una economía urbana equitativa, incluyente y solidaria que garantice la inserción productiva y el fortalecimiento económico de los sectores populares.

El derecho a la ciudad, de acuerdo con estos objetivos, puede coadyuvar al fortalecimiento social y político de la población, al ordenamiento y manejo territorial sustentables y al crecimiento de la economía solidaria. Implica también la construcción de un equilibrio dinámico y crítico entre la sociedad civil organizada y las instituciones del Estado mediante el fortalecimiento de las capacidades organizativas, productivas y de gestión de las organizaciones sociales y civiles, y la apertura democrática de espacios de concertación, planeación, control y acción que promuevan y apoyen su participación corresponsable al más alto nivel posible. Exige, por tanto, voluntad política y compromiso social.

La elaboración de la Carta por el Derecho a la Ciudad es un proceso que se inició en 2007, promovido por organizaciones sociales y civiles, que se nutre cada día de las propuestas e iniciativas de diversos actores que influyen en el rumbo de la ciudad de México, a la fecha alrededor de 3 000. El 28 de septiembre de este año se entregó la Carta al gobierno de la ciudad, el cual aceptó el reto y llamó a diversas instituciones educativas a que se sumen a la construcción de la misma. El proceso está en marcha y habrá que esperar los resultados, que consisten fundamentalmente en diseñar los instrumentos jurídicos para garantizar realmente el derecho a la ciudad y los mecanismos para hacerlos exigibles y justiciables.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo del trabajo hemos podido apreciar la gran cantidad de mecanismos e instrumentos de participación que se han ido diseñando y perfeccionando a lo largo de los años, pero también hemos visto la gran cantidad de limitaciones y vicios en que se ve envuelta la llamada participación ciudadana.

El análisis de los mecanismos e instrumentos de participación da cuenta de que la participación ciudadana se visualiza o es equivalente a la representación social en la administración pública. Sin embargo, como hemos podido observar, no todas las formas de representación social enarboladas a favor de la democracia pretenden reequilibrar el poder en el seno de la gestión y de la administración pública. Habrá que tener cuidado, en especial con los mecanismos implementados en el marco de la nueva gerencia pública, que la representación social no se reduzca a la expresión de necesidades y preferencias individuales.

La administración de las ciudades ya no se puede concebir sin la participación de sus habitantes. Los servicios básicos, el desarrollo urbano, el control del medio ambiente y la seguridad, entre otros, requieren gestión, control y fiscalización de los ciudadanos. Sin embargo, los canales de participación institucionalizados no agotan las posibilidades y sobre todo las potencialidades de la participación ciudadana. De ahí que se hayan y se sigan buscando espacios a otras formas de participación y representación de la sociedad civil, organizaciones que en sus respectivos ámbitos han contribuido a la interlocución política y social, y que pretenden fundamentalmente influir y participar en la toma de decisiones, la implementación, el seguimiento y evaluación de programas, y la supervisión y control del ejercicio de gobierno.

Con certeza, se observa más voluntad y apertura por parte de los funcionarios de los últimos gobiernos para tomar en cuenta las demandas y las propuestas de la sociedad, lo que no quiere decir que haya mayor cultura de la participación (ni por parte del Estado ni de la sociedad), sino que es algo sobre lo que se está trabajando. No hay madurez política ni cívica para establecer una relación equilibrada en donde cada uno de los sectores asuma sus responsabilidades y compromisos, sus posibilidades y limitaciones sin entrar en competencia, dependencia o cualquiera de las prácticas perversas a partir de las cuales se ha desarrollado nuestro sistema político

Entre los mecanismos e instrumentos de participación social para elaborar e integrar los planes y programas estatales y municipales se encuentran: foros temáticos abiertos, foros regionales abiertos, encuestas y son-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

deos de opinión, buzones de opinión ciudadana, estudios e investigaciones académicas y sociales, y registro de demandas de campaña. No obstante, como hemos comentado, no hay garantía ni los mecanismos adecuados para exigir que se respeten las decisiones. Por lo general, sirven más bien para legitimar decisiones ya tomadas. Pero, aun con esas limitaciones, son los ejercicios que más se reconocen y realizan e incluso pueden ser legítimos; el problema es que difícilmente se establecen mecanismos y se confiere autoridad a los ciudadanos para que den seguimiento a las decisiones y, en especial, evalúen el impacto de las políticas públicas. Un aspecto importante es que el gobierno tiene conciencia de que la democracia implica ciudadanos informados y conscientes, y en ese sentido se ha trabajado. Sin duda hay un manejo más transparente de la información y del uso de los recursos, pero también es cierto que es poca la población que ejerce ese derecho y no existen los mecanismos adecuados para ello.

Los procesos de concertación y participación local tienen además de gran visibilidad una importancia innegable. Impulsados por distintos actores desde la diversidad y complejidad de las sociedades locales, liderados las más de las veces por las municipalidades, tienen efectos importantes tanto en la construcción de ciudadanía como en la gobernabilidad en ella. La ganancia de los distintos actores sociales, sin embargo, es del todo diferencial y parte importante de la población de dichas sociedades —los tradicionalmente excluidos— no está clara ni directamente involucrada en estos procesos que, como resultado de los cambios en las relaciones entre Estado y sociedad y del propio proceso de descentralización en curso, empiezan a asumir, aunque de manera muy limitada, papeles definidos en la gestión pública.

La mayor parte del esfuerzo de promoción de la participación ciudadana se ha concentrado en instituir legalmente a organizaciones que actúan en función de la representación de intereses territoriales o funcionales y, como pudimos apreciar, los consejos consultivos se han convertido en el foro privilegiado para el debate en torno a las políticas públicas y en el lugar de encuentro entre sociedad civil y gobierno. No obstante, presentan algunos problemas o limitaciones, como imposibilidad para garantizar la representatividad de un amplio espectro de organizaciones, incapacidad para que sus propuestas se concreten en el ámbito operativo y, sobre todo, escasa posibilidad de influir de manera eficaz en las estructuras burocrático-administrativas y en la conducción de los procesos.

Democratizar garantizando el acceso de los ciudadanos y las organizaciones a la actividad del Estado requiere necesariamente de la democratiza-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ción de las instituciones públicas. Es necesario un nuevo pacto social que lleve al rediseño de las instituciones políticas y de la sociedad, así como crear mecanismos más efectivos, más orgánicos y estables dentro del gobierno, con características jurídicas e institucionales para que la participación ciudadana pueda expresarse como un proceso del ejercicio del poder al tomar decisiones sobre asuntos públicos. Esta cuestión dificulta notablemente la relación entre unos y otros, pues es evidente que en la actual división de poderes, y dado lo intrincado de la administración pública, la participación ciudadana implica trasladar cuotas de poder para lo cual no ha habido suficiente voluntad por parte de la autoridad, ni madurez de la sociedad para recibirlas.

REFERENCIAS

Aguilar, L.F., 2007. Tiempo de planes, *Reforma*, 9 de abril.

Alba, P.A., 2007. El Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable de Veracruz. Trabajo presentado en el foro internacional Zonas Metropolitanas: Problemas Conjuntos, Soluciones Juntos. Pachuca, Hidalgo.

AMIMP, 2004. Planear para fortalecer lo nacional. Trabajo presentado en el Tercer Encuentro de Institutos Municipales de Planeación. Competitividad y Sustentabilidad de Ciudades. León, Guanajuato.

Arnstein, S., 1971. A ladder of citizen participation in the USA, *Journal of Town Planning Institute* 57 (4): 176-182.

Bolos, S., 2003. *Participación y espacio público*. México. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Burns, D., P. Hoggett y R. Hambleton, 1994. *The Politics of Decentralization: Revitalising Local Democracy*. Londres, Macmillan.

Casa y Ciudad, A.C., 2008. *Los habitantes, el espacio público y el mejoramiento barrial. Colonia Primero de Mayo*. México, Producción Social en Acción.

Cesem, 2003. *Hacia un presupuesto participativo. La experiencia de Tlalpan*. México.

Colectivo Social en Política de Mejoramiento Integral del Barrio, 2006. Programa de Mejoramiento Integral del Barrio mediante la Producción Social del Hábitat. Conclusiones de las mesas de trabajo. Documento de trabajo (inédito).

Cunill, N., 1991. *La participación ciudadana*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Flores, A., 2007. *Participación ciudadana y democracia participativa: buscando alternativas para la medición del empoderamiento ciudadano en México*. México, Mujeres y Punto.

Guillén, T., 2001. Gobernabilidad y gestión local en México. El caso de Tijuana, Baja California, 1989-1997, en M. Schteingart y E. Duhau (coords.), *Transición*

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

política y democracia municipal en México y Colombia. México, Global Urban Research Iniciative (GURI)-Miguel Ángel Porrúa, pp. 39-104.

Hernández, M., 2006. Participación ciudadana y el rescate de la ciudad, *Revista Invi* **22** (59): 13-34.

Isunza, E., 2004. *El reto de la confluencia. Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana, dos casos para la reflexión*. México, Universidad Veracruzana (Cuadernos para la Democratización, 6).

Massolo, A., 1988. Em direção às bases: descentralização e município, *Espaço e Debates (Revista de Estudios Regionales y Urbanos). Poder local: convergência entre estruturas, forças e agentes* (24): 40-54.

Morales, M., 2002. Los gobiernos locales y los partidos políticos, *Gestión y Política Pública* **XIV** (002): 311-340.

Olvera, A., y E. Quiñones, 2007. *El Instituto Metropolitano de Planeación del Desarrollo de Veracruz-Boca del Río*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana (Cuadernos para la Democratización, 5).

Piñeyro, J.L., 2007. PND sin políticas de Estado, *El Universal*, Sección Editoriales, 9 de junio.

Presidencia de la República, 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, en <*http//pnd.presidencia.gob.mx/index3499.html?page=documentos-pdf*>.

Reygadas, R., 1998. *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. México, UAM-UNAM-Universidad Iberoamericana-Convergencia.

Rosas, S., 2007. *El plan es que participes pero no que te escuchemos:* PND *2007-2012*. México, Agencia Mexicana de Información, 18 de abril, en <*http//www.periodistasenlinea.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3465*>.

Sánchez Mejorada F., M.C., y L. Álvarez, 2006. Participación y cambios recientes en la relación gobierno-sociedad en un gobierno de centro izquierda. El caso de la ciudad de México (1997-2000), en M.S. Cruz (coord.), *Espacios metropolitanos 2*. México, UAM-Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU), pp. 201-246.

Schteingart, M., y E. Duhau, 2001. Gobernabilidad y gestión local en México y Colombia. Entre antiguas prácticas clientelísticas y nuevas formas democráticas de gobierno, en M. Schteingart y E. Duhau (coords.), *Transición política y democracia municipal en México y Colombia*. México, Miguel Ángel Porrúa-Global Urban Research Iniciative (GURI), pp. 287-308.

Ziccardi, A., *et al.*, 2003. *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el DF*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, Programa Universitario de Estudios de la Ciudad y Posgrado de Urbanismo-UNAM.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

C M EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Colaboraron en la producción editorial de este volumen:

en El Colegio de México,
la Dirección de Publicaciones,
María del Rocío Contreras Romo,
Ana García Sepúlveda, Juan Miguel García
y Lorena Murillo Saldaña (coord.);

en Redacta, S.A. de C.V.,
Oswaldo Barrera, Antonio Bolívar (coord.)
y Sonia Zenteno.
Composición tipográfica y formación:
Socorro Gutiérrez.

Desarrollo urbano y regional,
volumen II de "Los grandes problemas de México",
se terminó de imprimir en septiembre de dos mil diez,
año del bicentenario de la Independencia y centenario de la Revolución,
en los talleres de Editores e Impresores Profesionales, EDIMPRO, S.A. de C.V.,
Tiziano 144, Col. Alfonso XIII, 01460 México, D.F.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010