

# La urbanización de México en el siglo xx

GUSTAVO GARZA



1.360972  
458u  
.5

EL COLEGIO DE MÉXICO







# LA URBANIZACIÓN DE MÉXICO EN EL SIGLO XX

Fecha de vencimiento

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|  |  |



**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS  
Y DE DESARROLLO URBANO**

# LA URBANIZACIÓN DE MÉXICO EN EL SIGLO XX

*Gustavo Garza*



EL COLEGIO DE MÉXICO

301.360472  
G 2458u

301.360.972

G245u

Garza Villarreal, Gustavo, 1945-

La urbanización de México en el siglo XX / Gustavo Garza. -- México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 2005, 2003. 208 p. ; il., mapas ; 22 cm.

ISBN 968-12-1107-3

1. Desarrollo urbano -- México -- Siglo XX.
2. Urbanización -- México -- Siglo XX.

CE  
301.360972  
G2458u

### Portada de Irma Eugenia Alva Valencia

*Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.*



*The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>*

**Primera reimpresión, 2005**

**Primera edición, 2003**

**D.R. © El Colegio de México, A.C.**

**Camino al Ajusco 20**

**Pedregal de Santa Teresa**

**10740 México, D.F.**

**[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)**

**ISBN 968-12-1107-3**

**Impreso en México**

# ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| Prólogo   | 9  |
| I. Antecedentes: ciudades precolombinas, coloniales y del México independiente          | 13 |
| a. Sinopsis de la urbanización precolombina   | 13 |
| b. Esbozo del sistema urbano colonial (siglos XVI, XVII y XVIII)                        | 14 |
| c. Lenta urbanización después de la independencia: siglo XIX                            | 20 |
| II. Revolución, guerra mundial, gran depresión y despegue económico y urbano, 1900-1940 | 23 |
| a. Décadas de crisis económica e inicio del crecimiento                                 | 23 |
| b. El engranaje urbano en movimiento  | 25 |
| c. Formación de una jerarquía urbana preeminente  | 34 |
| d. La intervención territorial del nuevo Estado   | 37 |
| III. “Milagro económico”, modernización y urbanización, 1940-1980                       | 41 |
| a. Crecimiento económico vía sustitución de importaciones                               | 41 |
| b. Hacia un México hegemónicamente urbano   | 43 |
| c. Superconcentración en la jerarquía de ciudades                                       | 46 |
| d. Cenit de la planeación urbana y regional   | 48 |
| IV. Derrumbre económico y desaceleración metropolitana, 1980-1990                       | 69 |
| a. Fin del modelo sustitutivo, “década perdida” y la opción global                      | 69 |
| b. Desruralización absoluta y concentración policéntrica                                | 71 |
| c. Planeación urbana, crisis económica y ajuste estructural                             | 74 |
| V. Modelo neoliberal y concentración metropolitana policéntrica, 1990-2000              | 89 |
| a. Desafíos estructurales del modelo neoliberal   | 90 |

|   |     |
|---|-----|
| b. Hegemonía metropolitana en el sistema urbano a fines del siglo XX          | 92  |
| c. El carácter metropolitano de la urbanización                               | 95  |
| d. Abdicación de las funciones de planeación del espacio nacional             | 101 |
| e. Epílogo: ¿Voluntarismo empresarial en políticas espaciales?                | 112 |
| VI. Inviabilidad del desarrollo económico sin paradigma urbano (conclusiones) | 137 |
| Apéndice metodológico   | 145 |
| Apéndice estadístico  | 165 |
| Bibliografía  | 201 |

## PRÓLOGO

La revolución agrícola neolítica, iniciada hace alrededor de diez mil años, estableció las bases históricas fundamentales para el advenimiento de la urbanización al hacer posible la existencia de asentamientos humanos permanentes basados en actividades económicas no agrícolas. Aunque en la Mesopotamia hubo algunos asentamientos que la antecedieron, como Sippar y Nippur, se considera que Jericó constituyó la cristalización de una de las primeras ciudades capaz de producir bienes materiales y ejercer un poder militar y religioso que le permitiera abastecerse de productos alimentarios (Oppenheim, 1964:116-117; Soja, 2000:27). La consolidación de Jericó como ciudad amurallada se sitúa hacia 6800 a.C. (Mellersh, 1976:3). Con antelación ocurrió una lenta evolución de las primeras villas de la época precerámica que se pueden situar desde la primera parte del séptimo milenio a.C. (Watson, 1965:62). A partir de Jericó la evolución de las ciudades fue casi imperceptible, pues durante más de cuatro milenios fueron emergiendo nuevas poblaciones permanentes, como Ur y Lagash, hace cerca de 4 mil años, consolidándose paulatinamente un tipo de urbanización esclavista que culminaría con sus más grandes realizaciones: Atenas y Roma.<sup>1</sup>

El feudalismo europeo comprendido entre los siglos v y xvii se caracterizó, en una primera etapa hasta el siglo x, por una amplia dispersión de su población dado que la agricultura constituía su base económica fundamental y era sólo complementada por una producción artesanal dispersa en aldeas. A partir del siglo xi se desarrolla una significativa actividad comercial y cierta manufactura artesanal en localidades que pronto se transforman en ciudades, fomentando el crecimiento urbano. En las postrimerías de la época feudal, al principio del siglo xvi, Londres tenía 250 mil habitantes, Nápoles 240 mil y París 180 mil, que en los albores del capitalismo, a finales del xviii, estas tres ciudades elevaron su población a 800, 443 y 670 mil, respectivamente (Mumford, 1961:355).

<sup>1</sup> En la ciudad antigua de Atenas nace la civilización contemporánea, por acunar en ella a la democracia, la filosofía, la historia del mundo, la poesía, teatro, arte y arquitectura, y en 432 a.C. alcanza un máximo de 215 a 300 mil habitantes, de los cuales entre 35 y 45 mil eran ciudadanos, de toda la *polis*, esto es, la ciudad y los campos periféricos en una superficie de alrededor de 600 km<sup>2</sup>. Roma, sin embargo, fue la primer gran ciudad, alcanzando 1 millón de habitantes en el año 100 d.C. (Hall, 1998:24, 38 y 621).

El advenimiento del capitalismo a partir de la revolución industrial, iniciada en el siglo XVIII, trajo como consecuencia una verdadera explosión urbana sin precedentes desde la aparición de las primeras ciudades. El desarrollo de las comunicaciones y energéticos que caracterizaron dicha revolución hizo posible un acelerado crecimiento de algunas ciudades comerciales preindustriales. Entre 1850 y 1890 Londres elevó su población de 2.4 millones a 4.2; París de 1.1 millones a 2.5; Berlín de 378 mil a 1.6 millones; Nueva York de 661 mil a 2.7 millones; y Chicago de 30 mil a 1.1 millones (Weber, 1899:450).

En esta etapa, por primera vez, ocurre un aumento sistemático del porcentaje de población urbana respecto a la total, siendo que en Inglaterra y Gales se eleva de 39.4 a 61.7 entre 1850 y 1890, en Francia de 14.4 a 25.9, en Alemania (Prusia) de 27.4 a 40.7 y en Estados Unidos de 12.0 a 27.6 (Weber, 1899:82 y 144). Esta situación explica que se suela definir al proceso de urbanización como el aumento sistemático del porcentaje de población urbana. Esta definición, sin embargo, se ajusta más bien a la urbanización capitalista, por lo que para comprender el proceso desde sus orígenes se puede conceptualizar como "...el proceso de transformación paulatina de la estructura y superestructuras rurales en la estructura y superestructuras urbanas" (Garza, 1985:40). Sin embargo, en la etapa capitalista esta transformación ocurre mediante el aumento de las ciudades existentes y la multiplicación de su número, lo cual eleva el porcentaje de la población urbana respecto a la total.

La anterior esquematización de la evolución del proceso de urbanización, según modos de producción, tiene el propósito de evidenciar que desde los orígenes de la civilización ha existido una relación entre el desarrollo de las fuerzas productivas y la concentración de la población en ciudades, que tiene su máxima manifestación en el sistema capitalista. En este, los países económicamente más avanzados están en las últimas etapas del proceso y se vislumbra su próxima culminación, pues experimentan un nivel de urbanización superior a 90% (véase Garza, 1985:41).

Los países subdesarrollados, por su parte, observan un desfase de cerca de un siglo en su nivel de urbanización respecto a los relativamente más prósperos, pero cualquier intento por explicar esta desigualdad, así como las peculiaridades de la urbanización del tercer mundo, debe incorporar el vínculo entre su expansión económica y urbana.

Este libro se inicia con una descripción sintética de la urbanización anterior a la conquista española, la ocurrida en la época colonial, así como la experimentada en el siglo XIX, a partir de lo cual se analizará el proceso de urbanización en México durante todo el XX. Por el nexo indiscutible entre el desarrollo económico y urbano, se relacionan ambos procesos para intentar entresacar las peculiaridades de esta interrelación estructural. Está

fuera de las posibilidades del estudio, sin embargo, analizar los vínculos específicos de las variables macroeconómicas con las características de las ciudades, pero se puede afirmar que estas últimas constituyen un verdadero factor de producción indispensable para el desarrollo económico. Existe, incuestionablemente, una relación recíproca y necesaria (causa-efecto-causa) entre el desarrollo económico y la urbanización, vía la industrialización y servicialización de la economía.<sup>2</sup> Según ésta, el primero es el determinante de la expansión urbana, pero la existencia de ciudades eficientes es a su vez indispensable para elevar la productividad de las empresas y permitir que sean internacionalmente competitivas.

Adicionalmente, se incorporarán en el análisis las políticas urbanas del Estado mexicano que han intentado, durante todo el siglo xx, orientar el desarrollo de las regiones y ciudades hacia una distribución territorial de las actividades económicas y la población más equilibrada y ecológicamente sustentable.

Es importante aclarar que la delimitación del sistema de ciudades de 1900 a 2000 y del conjunto de localidades según tamaño de población, difiere de otros estudios entre los cuales están algunos del autor, pues se ha realizado una revisión más meticulosa de las zonas metropolitanas existentes, las cuales elevan su número significativamente. Como consecuencia, el número de ciudades individuales tiende a bajar ligeramente, elevándose algo la población urbana total (véase el apéndice metodológico). En todo el texto se denomina a las ciudades por su nombre sencillo, independientemente de que sean zonas metropolitanas, esto es, en vez de decir Zona Metropolitana de la Ciudad de México, o Zona Metropolitana de Monterrey, se escribe Ciudad de México y Monterrey. Aquellas que están constituidas como zonas metropolitanas se les agrega las letras ZM, antes de su nombre, en los cuadros del apéndice estadístico A-1, A-2 y A-3. En el tercer inciso del capítulo V se realizará el análisis del sistema de ciudades según se definan como metropolitanas o no metropolitanas, explicándose el criterio de clasificación seguido.

Este documento es uno de ocho estudios nacionales sobre urbanización que David Satterthwaite, del International Institute for Environment and Development, con sede en Londres, coordinó bajo los auspicios de la Unión Europea, con objeto de documentar las tendencias generales y los cambios más recientes en la dinámica urbana de los países del tercer mundo. Queremos manifestarle nuestro agradecimiento por la confianza depo-

<sup>2</sup> El término *servicialización* se acuñó para denotar la expansión del sector comercio y servicios formales dentro de la estructura económica, que ha dado lugar a la “revolución de los servicios”, en analogía con los vocablos industria→industrialización, se tiene servicios→servicialización (Garza, 2000a: 178).

sitada en nosotros para realizar el proyecto de México. En el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, en el que me encuentro adscrito, tuve como siempre el respaldo necesario para la realización del trabajo, por lo que dejamos constancia de nuestro reconocimiento a Manuel Ordorica, su director. De la misma manera, extendemos nuestra gratitud a Rosalía Chávez Alvarado, por su importante asistencia en la elaboración del trabajo.

A pesar de los limitados alcances conceptuales que es razonable perseguir en un trabajo monográfico requerido en un plazo de seis meses, se puede considerar que se intentó ir más allá de un enfoque estadístico-descriptivo, articulando la dinámica del sistema de ciudades en México durante todo el siglo xx con una periodización de su desarrollo económico. Los resultados alcanzados se constituyen en un adecuado punto de partida para una investigación de mayor envergadura que vincule estos dos grandes procesos históricos, en un intento por desentrañar la función de las ciudades en su carácter de fuerzas productivas y, por ende, motores del progreso económico y social.

México, D.F., julio de 2002

## I. ANTECEDENTES: CIUDADES PRECOLOMBINAS, COLONIALES Y DEL MÉXICO INDEPENDIENTE

Las ciudades son tan antiguas como la civilización misma, antecediendo incluso por milenios la aparición de la escritura cuya invención imprimió una mayor dinámica al progreso social, vía el desarrollo de las artes y ciencias. La evolución milenaria de las localidades urbanas hace necesario que para entender su distribución contemporánea sea necesario un enfoque histórico de largo plazo. No siendo el propósito de este modesto trabajo analizar la urbanización desde los orígenes, se presentará en forma muy telegráfica sus antecedentes más remotos, incluyendo su expansión colonial y del México independiente del siglo XIX, para estar en posibilidades de situar la evolución del proceso durante el siglo XX.

### A. SINOPSIS DE LA URBANIZACIÓN PRECOLOMBINA

Se sabe que los primeros pobladores del actual territorio mexicano tienen una antigüedad de alrededor de 20 mil años, pero los restos óseos de grupos nómadas datan de hace 12 mil (Serrano, 1993:108-109). El tránsito de la caza-recolección a la domesticación de las plantas dentro de la revolución neolítica fue muy prolongado, pues transcurrieron casi 10 milenios desde las primeras plantas cultivadas hasta que la agricultura hizo posible la aparición de algunos asentamientos humanos sedentarios en forma de aldeas, hace cerca de 4500 años, es decir, 2500 a.C. (McClung y Serra Puche, 1993: 143). Entre 1300 y 600 a.C. la cultura olmeca produjo ciudades propiamente dichas, tales como San Lorenzo, La Venta y Tres Zapotes, que tenían varios kilómetros cuadrados de extensión y cuya trama física estaba constituida por pirámides, esculturas monumentales, edificios y viviendas (Mastache y Cobean, 1993:167). Posteriormente, en el altiplano central se desarrollan durante cerca de quince siglos una serie de ciudades prehispánicas que van de Cuicuilco, Teotihuacan, Cholula, Cacaxtla, Xochicalco, Tula, Tlaxcala, Azcapotzalco, Tlatelolco, hasta culminar con la última gran ciudad precolombina: Tenochtitlan.

Teotihuacan es el primer centro propiamente urbano. Se funda por el año 100 a.C., y alcanza su máximo apogeo en el 300 d.C. con alrededor de 200 mil habitantes, para desintegrarse hacia el 700 (Mastache y Cobean,

1993:175). Antes le había precedido Cuicuilco, cuyo cenit ocurre en el 300 a.C. al concentrar casi 20 mil personas que vivían en una extensión de entre cuatro y cinco kilómetros cuadrados, para desaparecer en el año 100 a.C., cubierta por la lava del volcán Xitle (McClung y Serra Puche, 1993:159; Mastache y Cobean, 1993:168).

La culminación del desarrollo urbano prehispánico la representa México-Tenochtitlan, ciudad fundada por los aztecas en 1324 en un pequeño islote del lago de Texcoco. Iniciando la construcción de la ciudad en forma muy modesta con edificaciones de lodo y carrizo, en el gobierno de Moctezuma I (de 1440 a 1468) adquiere buena parte de la fisonomía que tendría en el momento de la conquista española. El centro de la ciudad era el Templo Mayor, a partir del cual se extendían en forma radial las principales calzadas que dividían el tejido urbano en cuatro *huey calpulli*, o áreas en que se organizaba la población, las cuales a su vez formaban barrios o *calpullis*. La ciudad alcanzó una superficie de alrededor de 15 km<sup>2</sup>, en la cual habitaban cerca de 60 mil indígenas (Lombardo, 2000:93-97).<sup>1</sup> Tal era el centro del imperio azteca que fue destruido y se rindió ante las fuerzas de Hernán Cortés el 13 de agosto de 1521.

#### B. ESBOZO DEL SISTEMA URBANO COLONIAL (SIGLOS XVI, XVII Y XVIII)

Para determinar las peculiaridades de la distribución de las ciudades en los tres siglos de la Colonia, se tiene que considerar que la economía novohispana estaba basada en la explotación minera y agrícola, así como en la expansión comercial monopolizada por la monarquía ibérica. A la estructura económica se le debe de agregar los condicionamientos geográficos y demográficos del periodo, tomando en cuenta que el poblamiento de Nueva España constituyó una yuxtaposición del nuevo orden territorial español, con el preexistente de la población nativa.

Desde el punto de vista geográfico, Nueva España se fue extendiendo a partir de 1521 en la medida que se ampliaban los territorios conquistados, teniendo siempre como centro a la Ciudad de México. En las postrimerías de la Colonia, según la ordenanza de intendentes de 1786, Nueva España estaba dividida en 13 intendencias (México, Puebla, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Valladolid de Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango, Sonora y Chiapas) y ocho provincias internas (Sonora, las Californias, Nuevo México, Nueva Vizcaya, Coahuila, Texas,

<sup>1</sup> La población de la Cuenca de México era de entre 1.2 a 1.5 millones de habitantes, y la "Gran Tenochtitlan", podía tener de 150 a 200 mil habitantes (Parsons, 1993:231).

Nuevo Reino de León y Nuevo Santander).<sup>2</sup> En general, comprendía lo que era la República Mexicana hasta 1848, cuando se perdió la mitad del territorio en la guerra con Estados Unidos, esto es, algo más de 4 millones de kilómetros cuadrados. La división administrativa se constituyó en provincias, gobiernos e intendencias a partir de 1776, y hacia el norte se extendían hasta los 37° de latitud, comprendiendo los actuales estados de Texas, Arizona, Nuevo México, California, así como partes de Colorado, Oklahoma, Utah y Nevada (Bassols, 1983:118-119).

Para fines de la distribución regional de la población, destaca la persistencia del patrón prehispánico según el cual las grandes masas de la población indígena se concentraban en los valles altos, bajo la preeminencia de Tenochtitlan. Los españoles fundaron sus ciudades siguiendo el patrón de las poblaciones indígenas existentes en el área central, pero prosiguieron la colonización hacia el norte que se encontraba escasamente poblado, según se extendía territorialmente la búsqueda de metales preciosos y la fundación de las “reales de minas”.

Las primeras tres décadas de la colonización son acompañadas por una verdadera catástrofe demográfica al desplomarse la población indígena de 16.8 millones en 1532 a únicamente 2.6 en 1568 (cuadro 1). No obstante la gran polémica sobre la veracidad de las cifras, ningún autor cuestiona que ocurrió un dramático descenso del número de los habitantes nativos (Gerhard, 1986:24), resultado de las guerras y constantes levantamientos contra la dominación española, las epidemias, escasez de alimentos y por un síndrome de abulia o “desgano vital” por la sobreexplotación y el trabajo forzado que implicaba su práctica esclavitud disfrazada por el sistema de encomiendas (Márquez, 1993:37).

Entre 1532 y 1568 la población española se eleva de 8 a 18 mil, esto es, en menos de 300 anuales (cuadro 1). Esto, aunado a la aniquilación de 85 de cada 100 indígenas, implicó que desde sus orígenes la capacidad de expansión de grandes núcleos de población hacia las nuevas localidades fuera muy limitado. En un primer momento, la fundación de nuevas localidades se concretó a establecer centros administrativos religiosos y mineros.

La Ciudad de México constituye el núcleo administrativo, religioso y militar principal, al cual se le agregan para esos fines Veracruz, Mérida, Oaxaca, Guadalajara (1542), León (1576) y San Miguel (Guanajuato) en 1555. La capital del virreinato constituye un caso especial, dada su función central en la organización y control político-militar del territorio colonial, así como de las actividades económicas, lugar que aún conserva en los inicios del siglo XXI.

<sup>2</sup> A partir de 1769 las provincias de Sonora y Sinaloa se unieron para formar la Intendencia de Sonora (Commons, 1993:221). Para una detallada descripción de cada una de las intendencias y provincias internas de la Nueva España, véase a Commons, 1993: capítulo III y IV.

Para cubrir los anteriores propósitos, Hernán Cortés decidió fundar la ciudad principal de la colonia sobre las ruinas de Tenochtitlan. La edificación se inició en 1522 mediante trabajo forzado de los indígenas, y en 1548 se le bautizó oficialmente como La Muy Noble, Insigne y Muy Leal e Imperial Ciudad de México (Nava, 1973:32). De un máximo de 200 mil habitantes que pudo haber tenido la Gran Tenochtitlan, la cruenta destrucción de la ciudad implicó una elevada disminución de su población que se estimó en sólo 30 mil indígenas y españoles en el momento de su fundación (Orozco y Berra, 1973:36).

CUADRO 1  
Población indígena y española en la Nueva España,  
siglos XVI, XVII y XVIII  
(miles)

| <i>Año</i> <sup>a</sup> | <i>Indígenas</i> | <i>Españoles</i> | <i>Total</i> |
|-------------------------|------------------|------------------|--------------|
| 1532                    | 16 800           | 8                | 16 808       |
| 1568                    | 2 600            | 18               | 2 618        |
| 1650                    | 3 400            | 400 <sup>b</sup> | 3 800        |
| 1795                    | 3 572            | 1 628            | 5 200        |
| 1810                    | 3 676            | 2 463            | 6 139        |
| 1910                    |                  |                  | 15 160       |

Fuente: La población indígena de 1532 y 1568 de Rabell (1993:25), y la española de Velasco (1993:67); 1650 de Márquez (1993:50); 1795 y 1810 de Centro de Estudios Económicos y Demográficos (1981:6). La distribución de indígenas y españoles (más bien no indígenas), se obtuvo según porcentaje (68.4%) obtenido de Sáenz (1993:102); 1810 de Márquez (1993:50) (la población española incluye criollos y castas).

<sup>a</sup> La población española para 1532 corresponde a 1529, y la de 1568 a 1570.

<sup>b</sup> Incluye 150 mil criollos, 30 mil negros y 20 mil mulatos.

Los distritos mineros se fundan poco tiempo después que la Ciudad de México, estableciéndose el de Compostela en 1543, Guanajuato, 1548, Taxco, Zacualpan-Sultepec-Temascaltepec y Tlalpujahua en 1549. Simultáneamente, pequeños núcleos de población descubren y establecen reales de minas en el norte, muchos de los cuales se explotarán durante toda la Colonia: Zacatecas en 1546, Durango en 1563, Fresnillo en 1567, Sombrerete en 1569 y Santa Bárbara, al sur de Chihuahua, en 1567 (Bassols, 1983:95-96).<sup>3</sup>

A mediados del siglo XVII la población total se eleva a 3.8 millones gracias al aumento, entre 1568 y 1650, de 800 mil indígenas y 382 mil españo-

<sup>3</sup> El estudio detallado de las peculiaridades de los descubrimientos mineros y el desarrollo de las ciudades puede verse en Duhau, 1988.

les, criollos, negros y mulatos (cuadro 1). La Ciudad de México alcanza 56 mil habitantes entre españoles e indígenas en 1650, manteniéndose como la principal de Nueva España (Garza, 1985:68). En 1646 Puebla, ciudad que le seguía en tamaño, sólo tiene 7 mil personas, Valladolid (Morelia) 4900, San Luis Potosí, 4200, y Veracruz, Oaxaca y Zacatecas 3500 cada una (Duhau, 1988:81).<sup>4</sup>

A pesar de caracterizar al siglo xvii la depresión económica por el más lento crecimiento de la extracción minera, el promedio anual de oro y plata se eleva de 2 millones de pesos entre 1549 y 1600, a 3 millones entre 1601 y 1689 (Duhau, 1988:29). Se siguió, por ende, el proceso de fundación de ciudades tanto relacionadas con los reales de minas, como con la producción agrícola para abastecer a dichas localidades de alimentos y otras mercancías. En esta etapa, se prosigue la expansión del territorio de Nueva España hacia el norte, hasta La Laguna, San José del Parral, Chihuahua (1631), Saltillo, norte de Zacatecas y San Luis Potosí (Bassols, 1983:96; Duhau, 1988:135).

En el siglo xviii se desarrolla en plenitud el sistema urbano colonial cuya dinámica había dependido de la fundación de los reales de minas, de los requerimientos administrativos y militares, de los centros de comercialización y abastecimiento de las grandes haciendas, así como de su funcionalidad para el control del rígido mecanismo comercial monopólico del gobierno colonial. Para esto último, el sistema requería únicamente del puerto de Veracruz para la importación y exportación de mercancías y de la Ciudad de México para centralizar su distribución (Moreno, 1973:177).

Durante la segunda mitad del siglo xvii y casi todo el xviii la población novohispana continuó creciendo lentamente al aumentar 1.4 millones, entre 1650 y 1790, a un ritmo de 10 mil personas anuales, menor que las 14 415 entre 1568 y 1650 (cuadro 1). Esta limitación demográfica impedía poblar más aceleradamente las inmensas provincias internas cuyas pequeñas poblaciones seguían amenazadas constantemente por los indios nómadas, punes y apaches, entre otros, así como por el riesgo que sufrían ante la expansión de otras naciones europeas, principalmente Inglaterra y Francia, aunque también Rusia amenazaba con extenderse por el litoral del Pacífico al estar ya en Alaska (Commons, 1993:205).<sup>5</sup>

En este frágil contexto geopolítico y bajo la anterior restricción demográfica, la última etapa de expansión territorial de Nueva España se dirige

<sup>4</sup> Este autor presenta únicamente la población española de esas ciudades, por lo que se consideró que existían 6 indígenas por cada español, como en el caso de la Ciudad de México.

<sup>5</sup> Posteriormente, ante el nuevo peligro que representaba Estados Unidos se decidió dividir en dos la Comandancia General de las provincias internas, una para las provincias orientales y otra para las occidentales. Este esfuerzo fue inútil pues al siguiente año se consumó la independencia de la Nueva España, aunque la nueva República heredaría el problema de la presión de Estados Unidos sobre la parte oriental (Commons, 1993:221).

hacia el noreste en un intento, a la postre infructuoso, por detener el expansionismo de otras naciones europeas, y a partir de 1776, de Estados Unidos.<sup>6</sup> La colonización tardía de esta zona, debida a la carencia de recursos minerales cuya explotación era la principal motivación de los conquistadores, se orienta principalmente hacia Nuevo Santander, actual estado de Tamaulipas, donde se fundan 24 villas, 13 misiones y numerosos ranchos y haciendas. Entre las villas destaca Nuevo Santander, la capital (Ciudad Victoria), Soto La Marina, San Francisco de Güemes, Altamira, San Fernando de Austria, Reynosa (Reynosa), Camargo Santa Ana, Mier, Laredo y Burgos (Moncada y Escamilla, 1999:103-104). En Texas se fundó San Antonio, Bahía de Espíritu Santo, Dolores, Loreto, Nacogdoches, entre otros (Commons, 1993:237-238). En este periodo de colonización de Texas termina la expansión de Nueva España, cuyo territorio total fue transformado en 25 provincias en 1823, para cambiar su denominación a estados al año siguiente (Commons, 1993:236).

El sistema de ciudades novohispanas conformado en los tres siglos de la Colonia giró en torno a los requerimientos de una economía esencialmente rural, donde 60% de la producción era de actividades agropecuarias, 13% de obrajes y semimanufactura, 12% en minería (Garza, 1985:72; Basols, 1983:107). Aunque no lo indica la información de la época, se podría suponer que al menos el restante 15% se puede asignar a las funciones comerciales de transportes y de gobierno y servicios. El dominio primario de la economía explica que aunque la Ciudad de México era la principal urbe colonial, ésta no constituía una jerarquía urbana de alta preeminencia, pues en 1803 contaba con 137 mil habitantes, mientras que Puebla tenía 68 mil y Guanajuato 41 mil, esto es, la estructura urbana en su conjunto tenía un índice de primacía de dos ciudades de 2.0 y de tres de 3.3, esto es, una distribución que se ajusta totalmente a un sistema conceptual muy equilibrado o lognormal (población de las ciudades de Garza, 1985:69).

Sin embargo, como monopolizadora de las actividades comerciales y centro del poder político y militar, la Ciudad de México era el núcleo articulador del sistema urbano al ser el centro de las rutas principales: *i*) hacia el norte, los caminos de Pachuca, Guanajuato y Zacatecas la conectaban con las principales regiones mineras de la Colonia; *ii*) hacia el oeste, interactuaba con Toluca

<sup>6</sup> Miguel Constanzó, ingeniero que realizó una serie de planos en la Alta California, al ser consultado sobre los problemas en la región señaló que la única forma de controlar el territorio era fomentando su poblamiento, para lo cual se debería otorgar todo tipo de facilidades a los colonos, sin discriminar a la población indígena (Moncada y Escamilla, 1999:98). En el caso de Texas, hasta 1799 se prohibió la inmigración angloamericana, pues "casi no hay funcionario español ... que no informara sobre la invasión angloamericana a la provincia de Texas y del peligro en que estaba España de perder su posesión" (Commons, 1993:236).

y todas las ciudades de Michoacán, el Bajío y Guadalajara; *iii*) dos rutas sureñas, pasando por Cuernavaca y Cuautla, llegaban a Acapulco y Huatulco en el océano Pacífico; *iv*) otros dos caminos pasaban por Puebla, de los cuales el que iba vía Río Frío llegaba a Veracruz; *v*) finalmente, otras dos vías hacia el este cruzaban Tepetlaoztoc y Calpulalpan, y el otro Otumba y Apan, para pasar por Orizaba y llegar a Veracruz (Garza, 1985:68).

Hacia finales de la Colonia, en 1803, el sistema urbano estaba constituido únicamente por nueve ciudades de más de 15 mil habitantes, que representaban 6.8% de la población total (cuadro 2). Tal era el grado de urbanización en los inicios del México independiente. Las muy despobladas provincias de Texas y California quedaban a más de seis meses de camino y sólo contaban con pequeñas localidades (San Diego y San Francisco, en California, tenían 1 560 y 820 habitantes; Bassols, 1983:122), por lo que a la postre fueron perdidas por la nueva nación emergente.

CUADRO 2  
México: sistema de ciudades, 1803 y 1895<sup>a</sup>

| 1803                           |           | 1895               |                     |
|--------------------------------|-----------|--------------------|---------------------|
| Ciudades                       | Población | Ciudades           | Población           |
| Población nacional             | 5 800 000 |                    | 12 629 825          |
| Población urbana               | 391 700   |                    | 986 116             |
| Grado de urbanización          | 6.8       |                    | 7.7                 |
| Tasa de urbanización 1803-1895 |           |                    | 0.1                 |
| 1 Ciudad de México             | 137 000   | 1 Ciudad de México | 329 774             |
| 2 Puebla                       | 67 800    | 2 Puebla           | 88 674              |
| 3 Guanajuato                   | 41 000    | 3 Guadalajara      | 83 934              |
| 4 Querétaro                    | 35 000    | 4 San Luis Potosí  | 69 050              |
| 5 Zacatecas                    | 33 000    | 5 Monterrey        | 45 695              |
| 6 Oaxaca                       | 24 400    | 6 Zacatecas        | 39 807              |
| 7 Guadalajara                  | 19 500    | 7 Guanajuato       | 39 404              |
| 8 Morelia                      | 18 000    | 8 Mérida           | 36 935              |
| 9 Veracruz                     | 16 000    | 9 Querétaro        | 33 952              |
|                                |           | 10 Morelia         | 33 890              |
|                                |           | 11 Oaxaca          | 32 437              |
|                                |           | 12 Aguascalientes  | 30 872              |
|                                |           | 13 Durango         | 26 425              |
|                                |           | 14 Toluca          | 23 150              |
|                                |           | 15 Colima          | 18 997              |
|                                |           | 16 Chihuahua       | 18 279              |
|                                |           | 17 Veracruz        | 18 200 <sup>b</sup> |
|                                |           | 18 Campeche        | 16 641              |

Fuente: 1803 de Keith Davies (1974:131-168) y Gustavo Garza (1985:69); 1895 de Viviane Brachet (1976:46-100).

<sup>a</sup> Se definen como ciudades a las localidades de más de 15 mil habitantes.

<sup>b</sup> Dato de 1890.

## C. LENTA URBANIZACIÓN DESPUÉS DE LA INDEPENDENCIA: SIGLO XIX

Desde una perspectiva histórica, el siglo XIX se inicia en México en 1810 al estallar la guerra de Independencia y culmina en 1910 al detonar el movimiento revolucionario contra la dictadura de Porfirio Díaz. Fue una época dolorosa y conflictiva que forjó el carácter de la nueva nación en el crisol del movimiento de independencia (1810-1821); una serie de epidemias; la guerra por Texas que concluyó con la anexión para Estados Unidos de la mitad de un territorio altamente vulnerable, heredado de la Colonia (1847-1848); los conflictos internos entre conservadores y liberales que ocasionaron la guerra de Reforma de 1857 en contra de la Constitución de ese año; la subsiguiente intervención francesa y la monarquía de Maximiliano de Habsburgo (1864-1865); y, finalmente, la consolidación capitalista como sistema dominante bajo la dictadura de Porfirio Díaz (1877-1910). Está fuera de los objetivos de este trabajo introducir las dimensiones políticas, militares y sociales de estos eventos, pero es necesario tenerlos presentes pues influyeron de forma determinante en la evolución económica y urbana de la endeble nación emergente.

Fundamentalmente, esos acontecimientos se manifestaron en el crecimiento de la población que no obstante pasara de 6.1 a 15.2 millones entre 1810 y 1910 (cuadro 1) —esto implica un aumento de algo más de 9 millones—, la tasa fue de apenas 0.9% anual. Quizá el efecto más devastador fueron los 11 años de la guerra de Independencia, pues el valor de la producción agrícola se redujo a más de la mitad al caer de 228 a 100 millones, mientras que la extracción de oro y plata lo hace de 426 a 241 millones (Garza, 1985:75). Como estas actividades concentraban 75% de la producción total, se podría generalizar señalando que la economía se desplomó casi a la mitad de su magnitud de antes del conflicto. A esto le siguió la pérdida de la mitad del territorio en 1848 y la serie de conflictos armados antes mencionados. En realidad, fue hasta final de los años setenta del siglo XIX cuando el país retoma la ruta del crecimiento al instaurarse el capitalismo como sistema dominante. Por lo tanto, se puede afirmar que, durante la primera mitad de dicho siglo, el incipiente sistema urbano colonial se vio desarticulado.

El movimiento insurgente contra el gobierno español implicó la destrucción y abandono de minas y haciendas, resultando fuertemente afectadas ciudades como Guanajuato, que redujo su población en -13.2% entre 1803 y 1828 al bajar de 41 mil a 35 589 (Davies, 1974:147). En 1900 observa una población de 41 mil, la misma que tenía en 1803, sin lograr crecer durante todo el siglo XIX. Las ciudades que servían de centro de comercialización de zonas agrícolas ricas también sufrieron un deterioro muy significativo, como Morelia que bajó su población de 18 mil a 11 890 entre 1803 y

1822, -33.9% (Davies, 1974:160). Veracruz, centro del transporte marítimo con España, declinó en más de 50% el número de habitantes al derrumbarse de 15 a 7 mil entre 1805 y 1824 (Davies, 1974:167). Otras localidades urbanas que tenían menos de 15 mil habitantes en 1803, tales como Aguascalientes, Chihuahua, Durango y Mérida, sufrieron en mayor o menor grado los estragos de la guerra reduciendo su población (Davies, 1974:135, 138, 142, 156). En contrapartida, las ciudades más seguras de la época fueron la Ciudad de México, Guadalajara y Querétaro, que elevaron sus habitantes durante el conflicto bélico con los contingentes de inmigrantes que huían de las zonas de batalla. En la primera, la población aumentó 37% entre 1793 y 1820, a pesar de que en la epidemia de 1813 se reportaron 20 385 defunciones (Davies, 1974:152). La segunda elevó su cantidad de habitantes de 35 a 60 mil de 1803 a 1827, no sólo por la gran afluencia de inmigrantes, sino por haber establecido un área propia de influencia comercial al inaugurarse el puerto de San Blas en 1812 (Davies, 1974:1143). Finalmente, Querétaro se triplica al pasar de 30 a 90 mil personas por el éxodo de emigrantes de la zona del Bajío (Moreno, 1973:182).

En general, las ciudades se mantienen sin grandes movimientos poblacionales desde la cuarta a la séptima década del siglo XIX, pero a partir de la octava empiezan a experimentar una dinámica significativa por el fuerte impulso que representó para la economía el advenimiento del sistema ferroviario y eléctrico, como se verá en el siguiente inciso. La Ciudad de México fue la más favorecida, sentando las bases para el exponencial crecimiento que experimentó en el siglo XX. Le siguen a ésta Guadalajara y Monterrey, emergiendo esta última como una dinámica localidad industrial de 46 mil habitantes en 1895, cuando únicamente tenía 11 mil en 1820 (cuadro 2 y Mendirichaga, 1995:76). San Luis Potosí, sin embargo, observa inusitada expansión que la transforma en la cuarta ciudad de la República en 1895 (cuadro 2). Como localidades de más de 15 mil habitantes aparecen también Aguascalientes, Durango, Colima, Chihuahua y Campeche, conformando un sistema de 18 ciudades (cuadro 2).

En síntesis, durante el siglo XIX el país experimentó un lento proceso de urbanización a una tasa de apenas 0.1% anual, persistiendo básicamente como una nación rural, aunque las ciudades crecieron a diferentes ritmos entre 1803 y 1895 (en miles): la Ciudad de México de 137 a 330, Puebla de 68 a 89, Guanajuato baja ligeramente de 41 a 39, Guadalajara la eleva de 19 a 84, Morelia de 18 a 34, Veracruz de 16 a 18, Querétaro la reduce de 35 a 34, Zacatecas pasa de 33 a 40 y Oaxaca de 24 a 32. Adicionalmente, entre 1803 y 1895 surgen otras nueve ciudades que superan los 15 mil habitantes: San Luis Potosí (69 mil), Monterrey (46), Mérida (37), Aguascalientes (31), Durango (26), Toluca (23), Colima (19), Chihuahua (18) y Campeche (17 mil). El grado de urbanización en el periodo que cubre prácticamente todo

el siglo XIX sólo aumentó de 6.8 a 7.8%, a una mínima tasa de urbanización de 0.1% anual, como ya se mencionó (cuadro 2). En verdad, México se mantuvo como una nación esencialmente rural y sin una dinámica urbana significativa durante la época colonial y hasta las postrimerías del siglo XIX, situación que transformará radicalmente en el XX.

## II. REVOLUCIÓN, GUERRA MUNDIAL, GRAN DEPRESIÓN Y DESPEGUE ECONÓMICO Y URBANO, 1900-1940

El capitalismo se extiende por el territorio mexicano durante toda la segunda parte del siglo XIX, y emerge como modo de producción dominante en el régimen de Porfirio Díaz que se inicia en 1876. Uno de los determinantes centrales del proceso fue la integración del mercado nacional mediante el sistema ferroviario que se construye a partir de 1873, cuando se inaugura la vía de 556 kilómetros de extensión entre la Ciudad de México y Veracruz. En los 25 años siguientes se avanzó impetuosamente en la construcción de vías férreas, hasta alcanzar en 1910 una red de 19 280 kilómetros. Un segundo factor también de tipo tecnológico fue la introducción de la energía eléctrica, que se inicia en 1879 con la instalación de una planta en una fábrica textil, y en 1888 una hidroeléctrica sobre el río Atoyac, cerca de la ciudad de Puebla. A partir de entonces se multiplica su construcción, hasta alcanzar un total de 235 plantas en 1899, con una capacidad de 35 mil kilowatts (Garza, 1985:117-118).

### A. DÉCADAS DE CRISIS ECONÓMICA E INICIO DEL CRECIMIENTO

El desarrollo del ferrocarril y la electricidad lo realizan compañías extranjeras, básicamente inglesas y norteamericanas, y el crecimiento económico resultante fue muy significativo. El producto interno bruto (PIB) total se elevó a una tasa real de 4.9% entre 1895 y 1900, siendo que el industrial lo hizo a 8.9% anual. Sin embargo, en los primeros años del siglo XX el modelo agroexportador empieza a evidenciar cierto agotamiento, bajando la tasa anual del PIB total a 3.0% entre 1900 y 1910 y la de manufacturas a 3.2%. Adicionalmente, en 1906 el producto total decreció -1.03% (Solís, 1981: 79), lo que junto con una disminución del salario real de los trabajadores motivó una serie de protestas que culminarían con las huelgas de Cananea y Río Blanco, que fueron brutalmente reprimidas. El intento de una sexta reelección del entonces presidente Porfirio Díaz finalmente detonó el movimiento revolucionario, iniciado por Francisco I. Madero el 20 de noviembre de 1910 con un levantamiento armado contra el gobierno.

Hasta 1930 se extiende la guerra civil y la inestabilidad política, así como las amenazas de intervención extranjera, siendo bajo el gobierno de Lázaro

Cárdenas (1934-1940) cuando se inicia un periodo de estabilidad posrevolucionaria. Durante la década más violenta de la Revolución mexicana (de 1910 a 1921) el PIB total únicamente aumenta 0.65% anual, debido fundamentalmente al derrumbe de la minería que disminuye en valores absolutos de 1.9 a 1.2 miles de millones de pesos de 1910 a 1921, esto es, a una tasa anual de -4.6%. El conflicto armado también afecta a la producción manufacturera que se reduce -0.9% anual, pero debido a un extraordinario aumento de la producción petrolera de 65 a 3463 millones de pesos constantes, impulsada por la gran demanda británica durante la primera guerra mundial (agosto de 1914 a noviembre de 1918), el valor de las manufacturas, incluyendo el petróleo, se eleva 6.0% anual en esos críticos años (cuadro 3).<sup>1</sup>

En la década de los veinte se acentúa la crisis económica, pues además de persistir el conflicto armado revolucionario, estalla en Estados Unidos la gran depresión de 1929, que se extiende rápidamente a México debido a los estrechos vínculos económicos entre ambas naciones. El PIB total casi se mantiene estático pasando de 56 a 57 miles de millones de pesos entre 1921 y 1930, aumentando a una simbólica tasa anual de 0.2%. La situación sectorial cambia, y ahora las manufacturas aumentan 4.2% anual, pero el petróleo se desploma -11.9% por el efecto combinado del fin de la guerra y el inicio de la gran depresión, disminuyendo en conjunto -1.8%, mientras que la minería aumenta 10.0% anual (cuadro 3).

En los años treinta ocurre una significativa recuperación económica promovida por el cardenismo mediante la consolidación política de los grupos posrevolucionarios lograda por la alianza gubernamental con los obreros y campesinos dentro del Partido de la Revolución Mexicana. En esta coyuntura política, que ocurre al finalizar la gran depresión mundial, el gobierno nacionaliza la industria petrolera y los ferrocarriles. Durante la gestión de Lázaro Cárdenas el gasto público destinado al fomento del desarrollo se elevó de 20 a 40%, estimulando vigorosamente la construcción de carreteras y sistemas de irrigación en el campo, de tal suerte que fue posible iniciar una política de sustitución de importaciones cuyos requerimientos de divisas

<sup>1</sup> El aumento de las manufacturas y el petróleo se obtuvo de Solís (1981:78), pues por las razones expuestas en el cuadro 3, éste presenta sumadas las dos ramas. En lo que sigue, cuando se mencionen valores de esas ramas individualmente y de años no contemplados en el cuadro, la fuente es dicho autor. Cabe agregar que es precisamente en 1910 cuando se expande la producción de petróleo en México en escala comercial —originalmente la Water Pierce Oil Company, subsidiaria de la Standard Oil norteamericana, importaba crudo de Estados Unidos y lo refinaba y distribuía en México— cuando la Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, propiedad del británico Lord Cowdray, descubre varios pozos muy productivos al norte de Tuxpan, Veracruz. Antes que eso La California Mexican Petroleum Company, de propiedad norteamericana, había logrado obtener una considerable producción de petróleo en el área de la ciudad de Tampico. México empezó a vender a Estados Unidos casi 100% de sus importaciones, las cuales eran reexportadas a Gran Bretaña (Durán, 1981 y Gerhardt, 1975).

fueron financiados por el dinamismo de las exportaciones agrícolas y la producción de materias primas.

Entre 1930 y 1940 el PIB total nacional aumenta 3.1% anual y el manufacturero 4.3, constituyéndose este último en el motor de la economía nacional. En realidad, los estragos de la gran depresión se extendieron hasta el primer tercio de la década, pues de 1930 a 1933 el PIB total decreció -0.7% anual y el manufacturero -2.5. La recuperación real ocurre entre 1933 y 1940 cuando ambas magnitudes crecen en 4.8 y 8.4%, destacando la acelerada expansión industrial (cálculos elaborados con datos de Solís, 1981:80).

En las primeras cuatro décadas del siglo xx se evidencia el cambio que experimentaría la estructura de la producción del país posteriormente, ocurriendo una disminución de la participación del sector agrícola en el producto nacional al pasar de 20.2% en 1900 a 15.4 en 1940. Las manufacturas, por su parte, elevan su participación de 7.6 a 12.8%, mientras que los servicios disminuyen 4.2 unidades porcentuales, que son ganadas por el transporte y la construcción (porcentajes calculados con la información del cuadro 3). Surge, por ende, un cambio en la estructura productiva a favor de actividades que se localizan principalmente en ciudades.

Los dramáticos impactos de la trilogía revolución-guerra mundial-gran depresión, el cambio experimentado en la estructura productiva, y el inicio de la estabilidad social y el dinamismo económico del sexenio comprendido entre 1934 y 1940, fueron los factores estructurales que determinaron la dinámica de la población urbana de México en las primeras cuatro décadas del siglo xx, cuestión que se analiza a continuación.

## B. EL ENGRANAJE URBANO EN MOVIMIENTO

En 1900 México tuvo una población total de 13.6 millones de habitantes, de los cuales sólo 1.4 vivían en 33 ciudades.<sup>2</sup> El grado de urbanización ( $G_u$ ) que fue únicamente 10.6%, aunque superior al de 1895, evidencia que al inicio del siglo xx el país continuaba siendo típicamente rural. El sistema

<sup>2</sup> En este trabajo se utiliza la definición de ciudad, como aquellas localidades con una población superior a 15 mil habitantes, establecida desde los años setenta en un ejercicio estadístico realizado para tal fin (Unikel, Ruiz y Garza, 1976:343-355). Antes que eso, la primera definición de ciudades fue la del censo de 1910, que consideró las localidades de más de 4000 habitantes como urbanas; el censo de 1921 redujo el límite a 2000, mientras que del censo de 1930 al de 1960 se estableció la cifra de 2500, misma que tenían los censos de Estados Unidos. Siguiendo algunas recomendaciones internacionales, a partir del censo de 1970 no se definió qué localidades se considerarían urbanas, estableciendo mejor una serie de intervalos según número de habitantes, esto es, de 1 a 2499, de 2500 a 4999, de 5000 a 9999, etcétera (Unikel, Ruiz y Garza, 1976:340).

CUADRO 3

México: Producto interno bruto por sectores de actividad, 1900-2000  
(Valores absolutos en millones de pesos a precios de 1993=100)

| Actividad | Total       | Agricul-<br>tura |                  |                  | Minería  | Manu-<br>factura | Cons-<br>trucción | Electri-<br>cidad | Comercio  | Transporte | Servicios   |           | Bancarios<br>imputados |
|-----------|-------------|------------------|------------------|------------------|----------|------------------|-------------------|-------------------|-----------|------------|-------------|-----------|------------------------|
|           |             | Total            | Manu-<br>factura | Agricul-<br>tura |          |                  |                   |                   |           |            | Financieros | Otros     |                        |
| 1900      | 32 962.7    | 8 517.9          | 1 124.8          | 3 565.3          | 330.0    | 21.5             | 10 777.6          | 446.2             | 8 179.3   |            |             |           |                        |
| 1910      | 45 070.3    | 10 825.0         | 2 123.4          | 4 905.3          | 627.0    | 114.8            | 15 195.1          | 556.7             | 10 651.4  |            |             |           |                        |
| 1921      | 48 522.2    | 4 167.9          | 1 266.9          | 9 342.9          | 823.5    | 147.8            | 14 130.6          | 774.7             | 11 193.7  |            |             |           |                        |
| 1930      | 49 302.7    | 9 253.9          | 2 981.3          | 7 918.2          | 1 255.4  | 361.5            | 15 533.7          | 1 338.6           | 10 660.0  |            |             |           |                        |
| 1940      | 66 991.4    | 12 994.3         | 2 490.7          | 12 117.6         | 1 677.2  | 507.9            | 20 715.9          | 1 703.0           | 14 784.8  |            |             |           |                        |
| 1950      | 119 517.9   | 22 909.6         | 2 495.0          | 23 975.6         | 4 344.3  | 888.1            | 37 733.1          | 3 913.9           | 23 258.2  |            |             |           |                        |
| 1960      | 250 457.6   | 31 564.8         | 3 011.3          | 39 971.5         | 11 873.5 | 1 199.5          | 56 310.6          | 16 063.5          | 91 693.6  | 40 955.4   | 50 738.2    | -1 230.7  |                        |
| 1970      | 472 024.1   | 43 350.1         | 5 026.3          | 87 520.8         | 26 405.5 | 4 258.8          | 112 886.1         | 29 249.1          | 174 862.3 | 68 659.9   | 106 202.4   | -11 534.9 |                        |
| 1975      | 646 811.3   | 49 833.9         | 7 062.4          | 121 169.8        | 36 799.3 | 6 814.4          | 155 583.6         | 50 658.4          | 235 399.7 | 90 196.3   | 145 203.4   | -16 510.2 |                        |
| 1980      | 891 084.8   | 60 475.7         | 12 452.9         | 169 895.0        | 52 046.4 | 10 421.2         | 211 761.8         | 81 217.5          | 312 632.8 | 114 557.0  | 198 075.8   | -19 818.6 |                        |
| 1981      | 962 025.0   | 64 440.4         | 14 226.1         | 181 787.1        | 58 187.9 | 11 292.4         | 229 351.6         | 89 580.9          | 334 087.8 | 120 917.2  | 213 170.6   | -20 929.1 |                        |
| 1982      | 958 694.0   | 63 613.2         | 15 444.4         | 176 057.7        | 55 278.5 | 12 043.3         | 226 320.3         | 84 691.1          | 346 849.5 | 124 431.6  | 222 417.8   | -21 603.8 |                        |
| 1983      | 910 585.3   | 65 631.5         | 14 914.4         | 159 929.3        | 45 328.3 | 12 126.7         | 204 857.9         | 80 236.7          | 349 509.5 | 127 142.8  | 222 366.7   | -21 949.1 |                        |
| 1984      | 942 954.0   | 67 292.2         | 15 231.6         | 167 810.0        | 46 869.4 | 13 028.8         | 209 664.4         | 85 177.5          | 360 411.9 | 130 948.8  | 229 463.1   | -22 531.9 |                        |
| 1985      | 961 718.3   | 70 138.2         | 15 211.5         | 178 412.3        | 48 275.5 | 14 110.1         | 210 345.5         | 86 436.8          | 361 356.8 | 134 054.8  | 227 302.1   | -22 568.6 |                        |
| 1986      | 930 704.1   | 67 699.8         | 14 424.7         | 168 448.0        | 43 292.2 | 14 621.2         | 197 355.5         | 83 392.3          | 364 443.5 | 138 984.4  | 225 459.0   | -22 973.1 |                        |
| 1987      | 945 667.5   | 68 917.0         | 15 114.5         | 172 593.9        | 44 330.4 | 15 172.4         | 198 445.0         | 85 422.2          | 368 892.7 | 143 560.5  | 225 322.1   | -23 210.7 |                        |
| 1988      | 958 229.6   | 65 980.3         | 15 134.4         | 178 416.1        | 43 240.3 | 16 114.4         | 202 530.5         | 87 505.3          | 373 347.2 | 146 785.2  | 226 562.0   | -24 038.8 |                        |
| 1989      | 998 458.9   | 65 891.9         | 15 090.3         | 192 500.9        | 43 995.3 | 16 834.8         | 211 892.4         | 91 602.7          | 385 400.6 | 151 916.5  | 233 484.1   | -24 749.9 |                        |
| 1990      | 1 049 063.8 | 69 603.9         | 15 602.5         | 205 524.5        | 48 040.1 | 17 270.3         | 225 058.2         | 94 872.6          | 399 505.6 | 158 670.3  | 240 835.2   | -26 413.8 |                        |
| 1991      | 1 093 357.9 | 71 221.9         | 15 765.2         | 212 578.0        | 50 385.4 | 17 336.8         | 238 749.8         | 98 124.8          | 417 754.7 | 166 125.4  | 251 629.3   | -28 558.8 |                        |
| 1992      | 1 133 032.1 | 70 533.1         | 15 963.1         | 221 427.4        | 53 753.5 | 17 868.7         | 251 401.7         | 103 317.1         | 429 183.2 | 173 740.2  | 255 443.1   | -30 415.7 |                        |
| 1993      | 1 155 132.2 | 72 702.9         | 16 257.5         | 219 934.0        | 55 379.0 | 18 326.5         | 251 628.7         | 107 480.1         | 447 130.1 | 183 208.1  | 263 922.0   | -33 706.7 |                        |

|      |             |          |          |           |          |          |           |           |           |           |           |           |
|------|-------------|----------|----------|-----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1994 | 1 206 135.0 | 72 833.9 | 16 669.7 | 228 891.6 | 60 047.7 | 19 200.9 | 268 696.1 | 116 842.1 | 460 388.8 | 193 145.8 | 267 243.0 | -37 435.9 |
| 1995 | 1 131 752.8 | 74 168.2 | 16 223.0 | 217 581.7 | 45 958.4 | 19 613.8 | 226 959.9 | 111 081.2 | 453 582.2 | 192 526.5 | 261 055.7 | -33 415.6 |
| 1996 | 1 190 344.6 | 76 983.6 | 17 538.3 | 241 385.7 | 50 448.7 | 20 551.8 | 237 854.2 | 120 000.7 | 457 278.3 | 193 626.5 | 263 651.7 | -31 696.6 |
| 1997 | 1 273 720.7 | 78 081.8 | 18 286.5 | 264 955.4 | 55 575.6 | 21 742.8 | 261 434.4 | 131 358.6 | 477 389.5 | 204 484.3 | 272 905.2 | -35 103.9 |
| 1998 | 1 331 494.6 | 77 146.4 | 18 943.6 | 284 837.8 | 57 670.4 | 22 586.3 | 274 181.3 | 145 299.2 | 487 997.5 | 208 429.0 | 279 568.5 | -37 167.9 |
| 1999 | 1 383 722.4 | 80 073.7 | 18 431.1 | 296 528.5 | 60 328.6 | 23 717.9 | 287 748.7 | 151 675.9 | 504 408.3 | 218 227.5 | 286 180.8 | -39 190.3 |
| 2000 | 1 479 497.2 | 82 758.4 | 19 173.5 | 317 482.1 | 63 343.1 | 25 187.4 | 319 592.1 | 170 913.6 | 522 684.8 | 228 023.8 | 294 661.1 | -41 637.8 |

Fuente: i) años de 1900 a 1950, Solís (1981:79-80). ii) de 1960 a 1996, INEGI (1987), *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, 1960-1985; INEGI (1989), *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, 1981-1987. Tomo III, cuentas de producción a precios corrientes y constantes; INEGI (1991), *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, 1986-1989. Tomo III, cuentas de producción a precios corrientes y constantes; INEGI (1997), *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, cuentas de bienes y servicios 1988-1996, tomo II; iii) de 1997 a 2000, de INEGI, Página WEB, Banco de Información Económica. Producto interno bruto trimestral por gran división a precios constantes de 1993.

Nota metodológica. Por cambios en la metodología de valuación y en la base de cálculo a precios constantes, la fuente ii (INEGI, 1987) no es comparable con INEGI (1989) y (1991); y éstas no son comparables con la fuente INEGI (1997) y iii. Por lo anterior, el PIB presentado se calculó de la siguiente manera: a) de la fuente ii se obtuvo el índice de volumen físico (ivf) por gran división para los años 1960-1985, a precios constantes de 1970; b) de las fuentes INEGI (1989) y (1991) se obtuvo el ivf para los años 1985-1988, a precios constantes de 1980; c) el ivf para los años 1960-1985 se indexó a precios constantes de 1980, utilizando como ponderador al ivf de 1985 que aparece en la fuente INEGI (1989); d) con lo anterior se tuvo el ivf por gran división para los años 1960-1988, a precios constantes de 1980; e) de INEGI, 1997, se obtuvo el ivf para los años 1988-1996, a precios constantes de 1993; e) la serie del ivf para los años 1960-1988 se indexó a precios constantes de 1993, utilizando como ponderador al ivf de 1988 que aparece en la fuente INEGI (1997); f) con la serie obtenida de ivf por gran división para los años 1960 a 1996, a precios constantes de 1993, se procedió a calcular el PIB para cada año y gran división. Se tomó como base el valor de 1988, el cual se multiplicó por el ivf del año a calcular y el resultado se dividió por el ivf correspondiente a 1988. Todos estos cálculos fueron realizados por Luis Jaime Sobrino.

de 33 ciudades era básicamente de localidades pequeñas, las cuales concentraban casi la mitad de la población urbana. La otra mitad se distribuía en seis localidades medianas, siendo la Ciudad de México la principal con 345 mil habitantes, seguida por Guadalajara con 101 mil (cuadro 4 y A-1 del apéndice estadístico).

Entre 1900 y 1910 la población total aumenta en 1.5 millones de habitantes, el  $G_u$  a 11.8% y las ciudades suman 36, únicamente tres más, por lo que se tiene una década de urbanización moderada debido al declive económico experimentado y, quizás, a las turbulencias políticas anteriores al inicio de la revolución en noviembre de 1910. Es de destacar que en el lustro de 1895 a 1900, el  $G_u$  aumentó de 7.8 a 10.6%, esto es, 2.7 unidades porcentuales, que implicaron una tasa de urbanización ( $T_u$ ) de 5.9%, lo cual coincidió con el rápido crecimiento industrial de 8.9% observado entre esos dos años, cifra que se reduce a 1.6% entre 1901 y 1910 (Solís, 1981:81). Se evidencia, incuestionablemente, el vínculo estructural entre la dinámica de las actividades económicas no agrícolas, especialmente las manufacturadas, y el desarrollo urbano.

En la etapa armada de 1910 a 1921, la población total descendió en 825 mil personas, reflejando el trágico saldo de la guerra civil para el país. Paradójicamente, dado el lamentable estado de la economía por el conflicto, la población urbana creció en 317 mil personas y el  $G_u$  a 14.6% en 1921, aumentando en tres unidades porcentuales con relación al de 1910. La  $T_u$  fue de 2.0% anual, casi duplicando la de la década precedente.

La paradoja de una situación de crisis económica con mayor tasa de urbanización se explica por la situación de guerra por la que atravesaba el país, pues la reducción de la población total de 15.2 a 14.3 millones hizo que los 2.1 millones de habitantes urbanos elevaran artificialmente su participación en una población total que se redujo en 5.4%. En realidad, el aumento absoluto de la población urbana (317 mil) fue menor que el experimentado entre 1900 y 1910 (348 mil), por lo que la mayor inseguridad en las áreas rurales no implicó grandes desplazamientos del campo a la ciudad.

Lo anterior evidencia la necesidad de tener cautela al relacionar los cambios en la dinámica de la economía y del desarrollo urbano utilizando únicamente la tasa de urbanización. Adicionalmente, se tendría que considerar la influencia de otro tipo de determinantes de la urbanización, como los derivados de una guerra civil ejemplificados anteriormente. También es preciso no olvidar que la evolución del grado de urbanización sigue una curva logística (en forma de S atenuada), con un valor máximo de 100%. En realidad, se ha señalado que dejando de lado a pequeños Estados nacionales casi 100% urbanizados (Singapur, Mónaco, Bélgica), se puede establecer un valor de 85% como umbral superior. Esto implica que cuando un país observe un nivel elevado de urbanización, le será cada vez más difícil alcanzar altas tasas.

De esta suerte, en este trabajo se incluye como indicador de la dinámica del proceso la tasa de urbanización, pero también se considera el aumento absoluto de la población urbana que es, después de todo, lo que interesa más para propósitos de determinar los requerimientos infraestructurales, de equipamiento urbano, de servicios públicos y de creación de empleos, así como la vinculación del desarrollo urbano y el económico.

En la década de los veinte continúan los conflictos armados, pero en forma más esporádica. La población total crece de 14.6 a 16.6 millones y la urbana de 2.1 a 2.9, elevándose en casi 800 mil personas. Surgen seis nuevas localidades urbanas para totalizar un sistema de 45 ciudades en 1930, con un  $G_u$  de 17.5% (cuadro 4). La  $T_u$  se eleva ligeramente a 2.1% anual, reflejando la continuación del proceso de expansión urbana. Esto, como se vio, no se deriva de un crecimiento económico significativo, sino más bien del relativo aumento de las manufacturas, la minería y la rama de la construcción que, junto con la mayor inestabilidad en el sector rural, estimuló la migración del campo a la ciudad.

Las localidades más dinámicas entre 1921 y 1930, en medio de la guerra civil, fueron Ciudad Juárez con una tasa de 8.8% anual (de 19 a 40 mil habitantes); Tampico, impulsado por la industria petrolera, crece a 8.6% anual (de 44 a 90 mil personas); Monterrey, que eleva su población de 88 a 134 mil, a una tasa de 5.1%; y la Ciudad de México que crece a 5.6% (387 mil nuevos residentes) para alcanzar un millón de habitantes en 1930. Solamente su aumento en estos nueve años supera ampliamente a la población total de las dos ciudades que le siguen en tamaño, esto es, Guadalajara y Monterrey (tasas anuales calculadas con la información del cuadro A-1). En esta conflictiva década, la capital del país experimentó un formidable crecimiento demográfico de 58%, pero también se observa una dinámica significativa en algunas ciudades del norte del país y en Tampico, gracias a la expansión de la industria petrolera. En contrapartida, algunas ciudades del interior, como Colima, Durango y Guanajuato, disminuyen su población.

Los treinta prosiguen con tasas razonablemente bajas, pues la población total se eleva 1.7% anual, representando en términos absolutos 3.1 millones de nuevos mexicanos, de los cuales un millón fue urbano. El  $G_u$  crece a 20.0%, pero la  $T_u$  baja a 1.3%, lo cual es paradójico considerando la recuperación económica ocurrida entre 1933 y 1940 cuando las manufacturas crecen a 8.4%, cifra sin precedentes. En general, por ende, aunque en el tiempo existe una clara relación entre la urbanización y el desarrollo económico, ésta no implica necesariamente un vínculo cuantitativo unívoco entre la velocidad de ambos procesos en un periodo determinado, dados los múltiples determinantes de los que dependen. No obstante, en los treinta las urbes albergaron un millón de nuevos habitantes, a la vez que su número se eleva a 55 (cuadro 4).







|                       |        |       |       |       |       |        |        |        |        |        |
|-----------------------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| %                     | 100.0  | 2.4   | 7.4   | 9.8   | 5.1   | 18.2   | 23.3   | 19.4   | 47.5   | 66.9   |
| Ciudades              | 343    | 84    | 149   | 233   | 42    | 44     | 86     | 17     | 7      | 24     |
| Grado de urbanización | 65.8   |       |       |       |       |        |        |        |        |        |
| Tasa de urbanización  | 0.7    |       |       |       |       |        |        |        |        |        |
| 2000                  |        |       |       |       |       |        |        |        |        |        |
| Población total       | 97 483 |       |       |       |       |        |        |        |        |        |
| Población urbana      | 65 653 | 1 205 | 4 810 | 6 015 | 3 259 | 10 815 | 14 074 | 12 590 | 32 974 | 45 564 |
| %                     | 100.0  | 1.8   | 7.3   | 9.2   | 5.0   | 16.5   | 21.4   | 19.2   | 50.2   | 69.4   |
| Ciudades              | 350    | 70    | 164   | 234   | 46    | 42     | 88     | 19     | 9      | 28     |
| Grado de urbanización | 67.3   |       |       |       |       |        |        |        |        |        |
| Tasa de urbanización  | 0.6    |       |       |       |       |        |        |        |        |        |

Fuente: De 1900 a 1950, Unikel, Ruiz y Garza (1976:377-380; cuadro I-A1); 1960, VIII Censo general de población, Secretaría de Industria y Comercio, México, 1962; 1970, IX Censo general de población, Secretaría de Industria y Comercio, México, 1973; 1980, X Censo general de población y vivienda, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983; 1990 y 1995, Garza, Gustavo (1999), "El sistema de ciudades", Gustavo Garza (coord.), Atlas demográfico de México, Conaipo, Progreso, 1999, México, pp. 132-135; 2000, XII Censo General de Población y Vivienda, México, INEGI (Datos por localidad proporcionados en cd por INEGI). La información de 1990 y 1995 no coincide con la de las fuentes anteriores, pues se ajustó al introducir nuevas zonas metropolitanas (véase el apéndice metodológico 1).

<sup>a</sup> La población total y urbana está en miles de habitantes; las ciudades son aquellas localidades con 15 mil y más habitantes, e incluyen las clasificadas como zonas metropolitanas (fueron 51 en 1995 y 56 en 2000); 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 1910 se refiere al decenio 1900-1910, y así sucesivamente.

<sup>b</sup> Es necesario aclarar que el número de ciudades en 1990 en Garza y Rivera es de 309, mientras que en este cuadro es de 304 pues las localidades de El Pueblo, en el municipio de Corregidora, Querétaro, se sumó a la zona metropolitana de la ciudad de Querétaro; lo mismo ocurre con Ramos Arizpe que se agrega a la zona metropolitana de Saltillo; Santa Cruz Xoxocotlán que se incorpora a la de Oaxaca; Tizayuca, Hidalgo, a la de la Ciudad de México; Esperanza a la zona metropolitana de Ciudad Obregón, Sonora, y Costa Rica a la zona metropolitana de Culiacán, Sinaloa. En sentido inverso se separó la zona metropolitana de Tlaxcala de la de Puebla, aumentando una localidad (la población urbana total se eleva de 49.3 a 51.5 millones al considerar las poblaciones municipales totales, en vez de la localidad).

<sup>c</sup> Tecpan de Galena tenía 17 884 habitantes en 1990 y bajo a 14 211 en 1995. Se decidió dejarla como ciudad en este último año en espera de los resultados de 2000, pero teniendo 13 924 habitantes en este último año, se excluye del sistema urbano de 1995 y de 2000. Igualmente, por incorporarse a las nuevas zonas metropolitanas delimitadas se excluyen las pequeñas ciudades de Xalisco (a la zm de Tepic); Miguel Alemán (a la zm de Hermosillo); y Santa Isabel (a la zm de Mexicali).

Las ciudades más dinámicas entre 1930 y 1940 fueron Villahermosa, con 4.9% anual, impulsada por la recuperación de la industria petrolera después de su derrumbe durante la Gran Depresión de los treinta; Torreón y Orizaba con tasas de 4.3 y 4.2%, la primera ligada al impacto de la Reforma agraria después de 20 años de conflictos armados (el sector agrícola decrece en -1.74% entre 1921 y 1930, pero aumenta en 3.5% en los treinta; cuadro 3); la Ciudad de México con una tasa de 3.9%, aumenta en 510 mil habitantes, nuevamente cifra superior a la población total de Guadalajara y Monterrey; esta última, con 5.1% anual alcanza 190 mil personas en 1940 (cálculos elaborados con información del cuadro A-1). La Ciudad de México y Monterrey empezaban a fungir como los centros manufactureros principales dentro de la política nacionalista de industrializar al país. La primera, sin embargo, se transformaba en el núcleo manufacturero nacional por excelencia, elevando su participación en la industria del país de 27.2 a 32.8% entre 1930 y 1940 (Garza, 1985:143). Una sola ciudad concentraba un tercio de la producción manufacturera nacional. El perfil de México en 1940 era esencialmente rural, pues únicamente uno de cada cinco de sus 19.6 millones de habitantes vivía en un sistema urbano de 55 ciudades, cuyo polo principal era la Ciudad de México con 1.6 millones de habitantes. Así, el país continuaba siendo "... fundamentalmente una civilización rural, con una gran mayoría de sus habitantes viviendo en pequeñas comunidades y ganándose el sustento de la agricultura" (Whetten, 1948:34).

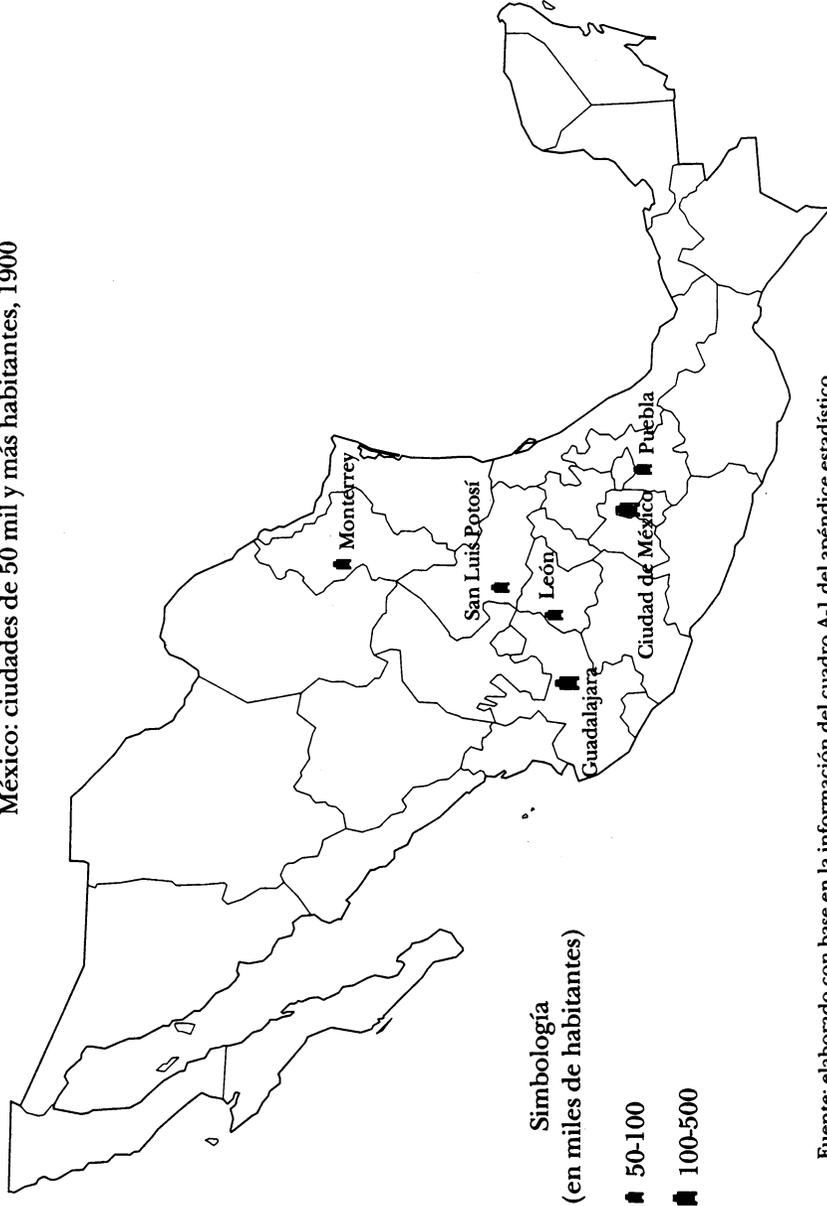
### C. FORMACIÓN DE UNA JERARQUÍA URBANA PREEMINENTE

El sistema de ciudades en 1900 estaba constituido por 27 localidades pequeñas y seis medianas, que se distribuían en partes iguales los 1.4 millones de habitantes urbanos (cuadro 4 y mapa 1). El índice de primacía de dos ciudades ( $IP_2$ ) era de 3.4, mientras que la Ciudad de México como la urbe más grande, representaba 2.5% de la población total y 24.0% de la urbana (cuadro 5). Aunque desde los inicios del siglo xx la concentración era significativa, no se trataba aún de un sistema de ciudades altamente preeminente, lo cual se considera cuando el  $IP_2$  alcanza niveles superiores a cuatro, esto es, cuando la ciudad más grande cuadruplica el tamaño que la que le sigue.

México se adaptó perfectamente al planteamiento teórico que señala que en las etapas iniciales del desarrollo económico, este tiende a concentrarse en la ciudad principal. Efectivamente, para 1921 el  $IP_2$  se elevó a 4.6, mientras que la Ciudad de México absorbió 4.6% de la población nacional y 31.5 de la urbana, constituyendo la única urbe en el estrato de ciudades grandes. Las 29 ciudades pequeñas concentraban 36.3% de la población urbana y las nueve medianas el restante 32.2% (cuadro 4). Para 1940 esta

**MAPA 1**

**México: ciudades de 50 mil y más habitantes, 1900**



Fuente: elaborado con base en la información del cuadro A-1 del apéndice estadístico.

CUADRO 5  
Índices de primacía de la Ciudad de México

| Índices de:                     | <i>Índice</i> |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|---------------------------------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                 | 1900          | 1910  | 1921  | 1930  | 1940  | 1950  | 1960  | 1970  | 1980  | 1990  | 1995  | 2000  |
| 1. Dos ciudades <sup>a</sup>    | 3.42          | 3.96  | 4.63  | 5.83  | 6.47  | 7.16  | 5.76  | 5.83  | 6.11  | 5.10  | 4.88  | 4.89  |
| 2. Cuatro ciudades <sup>b</sup> | 1.34          | 1.60  | 2.02  | 2.45  | 2.74  | 2.92  | 2.58  | 2.57  | 2.57  | 2.10  | 2.01  | 2.04  |
| 3. Diez ciudades <sup>c</sup>   | 0.85          | 0.97  | 1.22  | 1.46  | 1.68  | 1.73  | 1.52  | 1.60  | 1.56  | 1.26  | 1.18  | 1.13  |
| 4. Con respecto a:              |               |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Población total (%)             | 2.54          | 3.11  | 4.62  | 6.34  | 7.94  | 11.14 | 14.30 | 17.88 | 20.71 | 18.74 | 18.54 | 18.43 |
| Población urbana (%)            | 24.04         | 26.42 | 31.52 | 36.27 | 39.71 | 39.84 | 36.96 | 37.94 | 36.83 | 29.57 | 28.18 | 27.37 |

Fuente: cálculos realizados con la información del cuadro 2 y los cuadros A-1, A-2 y A-3 del apéndice estadístico.

<sup>a</sup> La población de la Ciudad de México dividida entre la de Guadalajara.

<sup>b</sup> La población de la Ciudad de México dividida entre la suma de Guadalajara, Monterrey y Puebla.

<sup>c</sup> La población de la Ciudad de México dividida entre la suma de Guadalajara, Monterrey, Puebla, Toluca, León, Tijuana, Ciudad Juárez, Toluca y San Luis Potosí. Se consideraron en todos los años estas nueve ciudades que siguen en orden decreciente de población a la Ciudad de México en 2000.

relación se invierte ante la elevación del  $IP_2$  a 6.5, mientras que la participación de la Ciudad de México en la población total y la urbana lo hace a 7.9 y 39.7%. En 1940 ésta se mantiene como la única ciudad grande del país, y supera en la magnitud de su participación en la población urbana nacional a las 13 ciudades medias y a las 41 pequeñas, consolidándose como el núcleo central de una jerarquía urbana altamente preeminente en un país en pleno despegue económico (cuadro 4 y mapa 2).

#### D. LA INTERVENCIÓN TERRITORIAL DEL NUEVO ESTADO

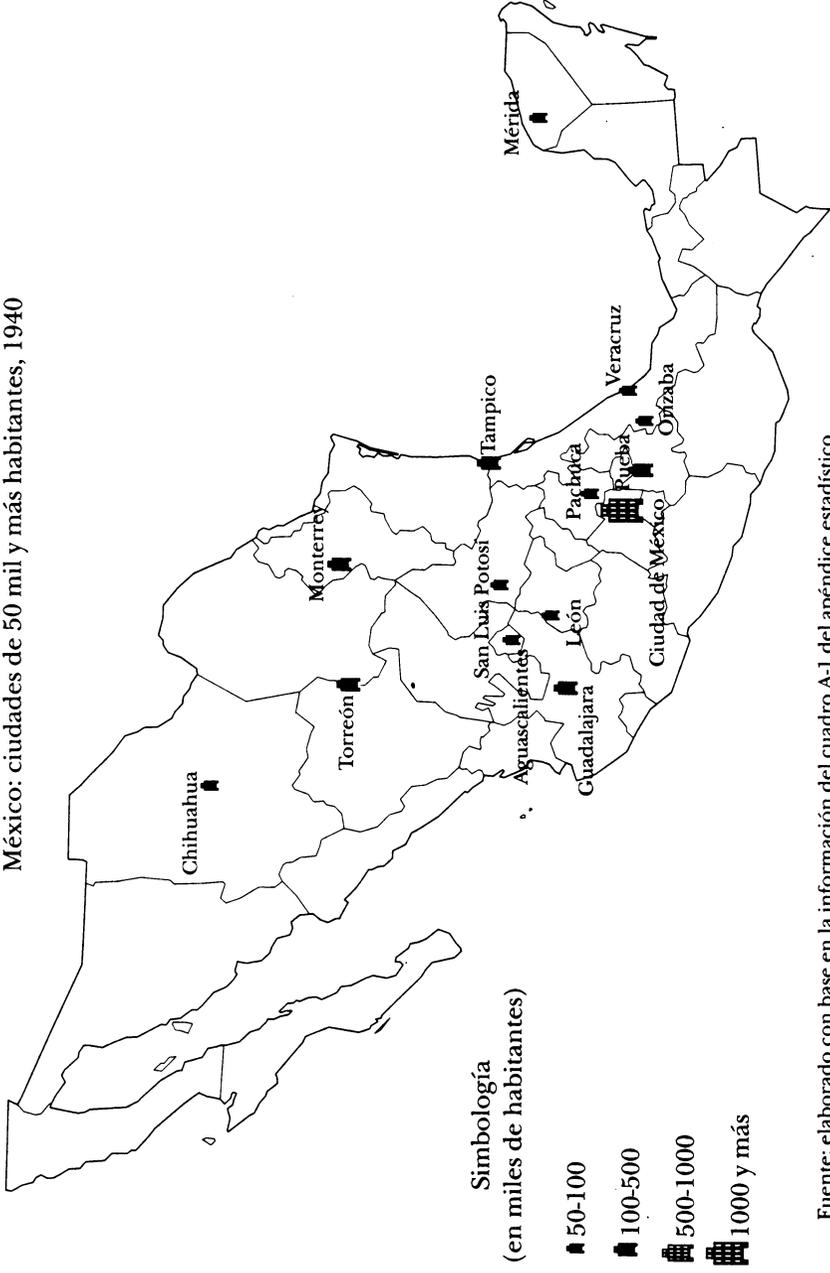
La iniciativa para establecer la superestructura normativa y jurídica del México posrevolucionario incluyó una serie de políticas pioneras con impactos territoriales a partir de 1915 y hasta 1940, fin del periodo considerado. Los grupos políticos surgidos de la revolución se plantean una mayor intervención del gobierno en la conducción del desarrollo económico en la Constitución de 1917. En ésta se incorpora la Ley de Reforma Agraria de 1915, la cual se constituye en el principal instrumento de colonización en el país, es decir, en la primera política con incidencia en la organización del espacio. De 1923 a 1940 fueron establecidas 153 colonias agrícolas, algunas de las cuales tuvieron un impacto considerable en el proceso de urbanización regional (Unikel, Ruiz y Garza, 1976:309). Ejemplos destacados son Ciudad Delicias, Chihuahua, y la colonización de La Laguna, que hizo posible el rápido crecimiento de Torreón, Coahuila. Hoy constituyen ciudades importantes en el norte del país, teniendo en 2000 una población de 156 mil y 1 millón de habitantes, respectivamente.

La mayor intervención del Estado se evidencia en la aprobación del primer Plan Sexenal, para que lo instrumentara el gobierno de 1934 a 1940. El ejemplo de este primer plan en la historia del país no se continúa en las siguientes administraciones, y será hasta los años setenta en que se retome por algunos años esta iniciativa. El plan establece la premisa del control gubernamental del subsuelo y los recursos naturales como un asunto de interés nacional. Se plantea estimular la industrialización del país mediante la sustitución de importaciones.

En el plano espacial, menciona la promoción de nuevos centros industriales y la necesidad de desarrollar el suministro de energía eléctrica y la red de carreteras (Gómez y Cortés, 1987:26-27). Para esto se crearon una serie de organismos públicos y se realizaron otras acciones que fueron los pilares del significativo desarrollo industrial hasta finales de los años setenta: Comisión Federal de Electricidad (1933), Petróleos de México, Petromex (1934), Líneas Férreas de México y la expropiación de los principales ferrocarriles, apertura de zonas de riego (río Conchos, el Bajo Bravo, Culia-

MAPA 2

México: ciudades de 50 mil y más habitantes, 1940



Fuente: elaborado con base en la información del cuadro A-1 del apéndice estadístico.

cán, Mexicali, etc.), la expropiación de las compañías petroleras en 1938, entre las principales (Bassols, 1983:480-481).

En este periodo se diseñan los instrumentos legales fundamentales en los órdenes federal, estatal y municipal, que incidirían en el desarrollo urbano. La base de estos ordenamientos es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el artículo 27 señala la función social de la propiedad privada; en el 121 la competencia local respecto a los bienes muebles e inmuebles; y el 115 las atribuciones municipales. Adicionalmente se promulgan un conjunto de Leyes Federales, como la Ley Federal de Expropiación y la que en 1933 crea el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, institución encargada de contribuir al financiamiento de la infraestructura urbana.

En las entidades federales, adicionalmente, existe la ley de catastro, de registro público de la propiedad y, posterior a este periodo, de planificación de fraccionamientos y condominios. En este ámbito se tienen también ciertas leyes estatales, como el reglamento de aguas, de construcción y de avalúos. Finalmente, los gobiernos municipales establecen una serie de ordenamientos como los bandos de policía y buen gobierno, los planos reguladores y los reglamentos de planificación.

En síntesis, en las primeras décadas del siglo xx se inicia un importante conjunto de políticas territoriales y se erige la superestructura jurídica fundamental sobre la que se establecerían los futuros planes urbanos y regionales del Estado mexicano, etapa que se puede bautizar como de *acciones pioneras para el campo y la ciudad, 1915-1940*.



### III. “MILAGRO ECONÓMICO”, MODERNIZACIÓN Y URBANIZACIÓN, 1940-1980

El modelo agroexportador que había sido el eje de la consolidación del capitalismo en el país en las últimas décadas del siglo XIX, continuó como la palanca del modelo de sustitución de importaciones hasta mediados de los cincuenta, cuando se agota completamente. El impulso al desarrollo fue posible por una creciente inversión pública en la construcción de la infraestructura carretera e hidráulica que demandaba tanto el campo como la ciudad, elevándose el porcentaje destinado a este rubro de 40 en 1940 a 46.9 en 1952 y 57.9 en 1954, alcanzando cifras de entre 58 y 62 en los setenta (Solís, 1981:89).

#### A. CRECIMIENTO ECONÓMICO VÍA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Entre 1940 y 1955 la producción agrícola aumenta 7.4% anual, mientras las manufacturas lo hacen a 6.9% (cálculo elaborado con la información de Solís, 1981:80-81). El aumento de la producción agrícola permitió financiar los requerimientos de importación de maquinaria e insumos industriales gracias al “...continuo aumento de las exportaciones agrícolas y a los ingresos por el turismo extranjero...” (Solís, 1981:152). La política de sustitución de importaciones se puede subdividir en la etapa de bienes de consumo comprendida aproximadamente entre 1940 y 1970; y la etapa de estancamiento y de sustitución de importaciones de 1970 a 1980 (Villarreal, 2000:304).<sup>1</sup>

El periodo más exitoso de esta política ocurre en los cuarenta y cinco, cuando el índice de sustitución de importaciones de los bienes de consumo se reduce de 22.2 en 1939 a 5.7 en 1958, significando que de importar 22.2% de ellos en relación con su oferta nacional total, se pasa a únicamente 5.7%, reduciendo en 78.4% los requerimientos de compra de estas mercancías en el extranjero.<sup>2</sup> Para los bienes intermedio y de capital

<sup>1</sup> El autor sitúa estos dos periodos en los años 1939-1970 y 1970-1981, pero aquí los ajustamos únicamente un año para adecuarlos al análisis de la información del desarrollo urbano decenal.

<sup>2</sup> El proceso sustitutivo fue considerablemente impulsado por la segunda guerra mundial (septiembre 1939-septiembre 1945), pues el comercio internacional se interrumpió significativamente durante el trágico conflicto.

el grado de sustitución es también significativo, disminuyendo el índice de 55.9 a 40.3% en los primeros y de 90.3 a 68.4% en los segundos, implicando una disminución de 60.1 y 45.1%, respectivamente (Villarreal, 2000: 71). Estas dos décadas constituyeron la primera parte del “milagro económico” mexicano, pues el PIB crece a una tasa de 5.8% anual en términos reales entre 1940 y 1950, mientras que las manufacturas lo hicieron al 7.1, la industria de la construcción al 10.0 y los transportes al 8.7%. Entre 1950 y 1960 el PIB total aumenta en 6.3%, mientras que las manufacturas lo hacen en 7.4% y las restantes ramas manifiestan también altos incrementos (cuadro 4).

Entre 1970 y 1980 el modelo sustitutivo empieza a evidenciar agotamiento pues el remplazo de bienes de consumo inmediato se había culminado y no se diseñaron las políticas de investigación y tecnológicas indispensables para impulsar la producción bienes de capital e intermedios que compitieran en el mercado internacional. Los valores del índice de sustitución de importaciones se revierten, evidenciando un punto de inflexión hacia su desustitución. Efectivamente el índice para los bienes de consumo se eleva de 7.05% en 1970 a 10.9 en 1980, indicando un aumento en la importación de ese tipo de mercancías. Los bienes intermedios pasan de 18.1 a 23.0% entre esos años y los de capital de 46.7 a 48.5%. El índice de los bienes manufacturados en general se eleva de 21.2 a 26.5%, mostrando que algo más de una cuarta parte de su oferta total en el país es extranjera (Villarreal, 2000:533).

No obstante la reversión del proceso sustitutivo, el PIB continuó creciendo en forma acelerada a una tasa de 6.6% anual, la más elevada de los periodos considerados en el cuadro 4. El sorprendente “milagro económico” mexicano parecía no tener fin, y ser capaz de soportar los grandes errores estratégicos en la conducción del proceso de desarrollo, pero los crecientes desequilibrios externos muy pronto se encargarían de transformarlo en pesadilla. El déficit en la balanza de cuenta corriente entre 1971 y 1981 sumó la astronómica cifra de -44 248 millones de dólares, a los cuales se le pueden agregar, sólo entre 1976 y 1981, la cantidad de 46 119 en servicio de la deuda externa, así como 20 188 millones por fuga de capitales. Este colosal déficit en balanza de pagos se pudo enfrentar por un saldo positivo de 28 594 millones de dólares en la balanza petrolera (sólo entre 1976 y 1981), el monumental crecimiento de 5 a 75 mil millones de dólares de la deuda externa entre 1971 y 1981, a lo que se agregó la inversión extranjera directa (Villarreal, 2000:370 y 408-409).<sup>3</sup> En agosto de 1982 se suspende el pago del

<sup>3</sup> Un análisis de las causas estructurales del desequilibrio externo de México en los setenta puede verse en Villarreal, 2000:413-419.

servicio de la deuda externa al haberse agotado las reservas internacionales y el 1 de septiembre el presidente anuncia la nacionalización de la banca privada y el control generalizado de cambios. El "milagro económico" mexicano termina abruptamente y se inicia la "década perdida".

## B. HACIA UN MÉXICO HEGEMÓNICAMENTE URBANO

El acelerado crecimiento económico entre 1940 y 1980 dinamizó el desarrollo urbano, transformando la organización de las actividades económicas y la población en el territorio nacional. De inicio, entre 1940 y 1950 se observa una  $T_u$  de 3.3, la más alta en todo el siglo xx, al crecer el  $G_u$  de 20.0 a 28.0%. Es necesario agregar que el aumento de la población urbana de 3.3 millones de habitantes, representó 53.5% de los 6.1 millones en que creció la total, y por primera vez en la historia del país la dinámica demográfica es mayoritariamente urbana. Adicionalmente, el surgimiento de 29 nuevas ciudades en la década eleva el sistema urbano nacional a 84 localidades en 1950 (cuadro 4).

Las ciudades que más crecieron fueron las especializadas en manufacturas donde se localizó fundamentalmente la producción sustitutiva de bienes de consumo, entre las que destacan la Ciudad de México y Monterrey, que crecieron 6.1 y 6.2% anual, respectivamente. La expansión absoluta de la primera alcanzó magnitudes insospechadas, pues elevó su población de 1.6 a 2.9 millones de personas, esto es, 1.3 adicionales a razón de 130 mil anuales, cifra equivalente a la población total de ciudades como Tampico y San Luis Potosí, que ocupaban los rangos 7 y 8 entre las urbes más grandes del país en 1950. Igualmente impresionante es constatar que el aumento de 1.3 millones en la capital del país es equivalente a la suma de la población de las cinco ciudades que le siguen en tamaño en ese año (Guadalajara, Monterrey, Puebla, Torreón y Mérida). Un segundo patrón de crecimiento urbano acelerado se observa en las ciudades fronterizas cuya expansión ocurre básicamente por las actividades comerciales con Estados Unidos fuertemente estimuladas por su demanda durante la segunda guerra mundial: Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez, que tienen tasas de 13.4, 13.0 y 8.1%, respectivamente.<sup>4</sup> En tercer lugar se tienen las ciudades de Hermosillo y Culiacán, lugares centrales para la comercialización de la agricultura moderna de su área de influencia inmediata, que crecen a 8.6 y 8.1% (cálculos con base en los cuadros A-1 y A-2).

<sup>4</sup> Tijuana elevó 260% su población total, Mexicali 250% y Ciudad Juárez 150%, mostrando crecimientos extraordinarios. Sin embargo, el aumento absoluto de las tres representó 12.5% del de la Ciudad de México (cálculos elaborados con la información de los cuadros A-1 y A-2).

El dinamismo industrial en la década de los cincuenta (tasa de 7.4% anual) impulsa al  $G_u$  a 38.7% en 1960, aumentando en casi 11 unidades porcentuales que representan el máximo crecimiento en todo el siglo. La población urbana se eleva 6.3 millones en términos absolutos, casi duplicando el aumento de la década anterior, y representó 69% del incremento demográfico total del país. Sin embargo, la  $T_u$  entre 1950 y 1960 es de 3.2%, magnitud muy semejante a la de diez años atrás (cuadro 4). El sistema urbano en 1960 está constituido por 124 ciudades.

Del sistema de 84 ciudades en 1950, se tienen 17 que crecieron a tasas superiores a 6.5% anual en que se elevó la población urbana entre 1950 y 1960, la más alta tasa del siglo considerado. Ante la continuidad del apogeo manufacturero, un primer patrón de ciudades de alto dinamismo lo constituyen las especializadas en esa rama, donde destacaron León con una tasa de 9.4% anual, Monclova con 8.5, Guadalajara con 8.0 y Monterrey con 7.0. La Ciudad de México, creció 5.7%, lo cual representó 2.1 millones de nuevos habitantes (33.3% del aumento total de la población urbana) de los cuales 40% eran inmigrantes atraídos por su imparable dinámica económica, pues su participación en la producción industrial nacional se elevó de 40.4 a 47.1% entre 1950 y 1960 (Garza, 1985:143).<sup>5</sup> Un segundo patrón lo constituyen las ciudades de los estados fronterizos con Estados Unidos que crecen a tasas superiores a 8%, entre las que se encuentran Tijuana, Ciudad Juárez, Mexicali, Reynosa, Matamoros, Chihuahua y Ensenada. Es notable el acelerado crecimiento de prácticamente todas las ciudades fronterizas importantes, mucho antes que se iniciara el *boom* de plantas maquiladoras.<sup>6</sup> En realidad, el desarrollo económico acelerado de México ocurría con una fuerte interacción comercial con Estados Unidos, por lo que las ciudades fronterizas fungían como nodos comerciales y de transportes. Finalmente, se tienen las localidades de Ciudad Obregón, Tepic y Córdoba que eran centros de abasto y comercialización de los productos agropecuarios de sus respectivas regiones de agricultura comercial capitalista (tasas calculadas con la información del cuadro A-2).

En los sesenta sucede el mayor dinamismo manufacturero en todo el siglo, pues el sector avanza a 8.2% anual, mientras que el PIB total 6.5%, cifras superiores a las de la década anterior y que atestiguan el momento culminante del modelo sustitutivo (cuadro 3). El  $G_u$  se eleva a 47.1% en 1970 y la  $T_u$  reduce su magnitud a 2.0%, pero la población urbana aumenta 9.2 mi-

<sup>5</sup> Se estimó que el crecimiento social (por migración) de la Ciudad de México en esa década fue casi 40% del total (Unikel, Ruiz y Garza, 1976: cuadro I-A3).

<sup>6</sup> La primera empresa maquiladora se instaló en 1965 en Matamoros, Tamaulipas, y hasta 1970 sólo existían 120 con 20 mil trabajadores en total. Su rápido crecimiento se inicia en los años setenta, acelerándose significativamente en los noventa hasta alcanzar en 1999 un total de 3 338 plantas con 1.2 millones de trabajadores (Bendesky *et al.*, 2001:134).

llones de personas, 46% más que la década precedente y representa 69.3% del crecimiento de la total, evidenciando que el modelo sustitutivo de importaciones requería la expansión del sistema urbano del país. Entre 1960 y 1970 se le agregaron a éste 50 nuevas localidades para alcanzar un total de 174 ciudades (cuadro 4). El país continúa siendo predominantemente rural, pero el México urbano se acerca a igualar al tradicional, demográfica y socialmente hablando, pues desde la perspectiva económica el primero se encontraba fuertemente subordinado al segundo, ya que la producción agropecuaria representó 9.2% del PIB total en 1970 (cuadro 3).

En los años sesenta 36 de las 124 ciudades de 1960 observaron tasas de crecimiento demográfico superiores a 5.1% en que aumentó la población urbana total. Siendo la década de mayor crecimiento industrial de todo el siglo, el patrón observado en el periodo precedente se modifica significativamente. Un tercio de las 36 ciudades se especializan fundamentalmente en la industria manufacturera, entre las cuales sobresalen las principales metrópolis y, entre ellas, la Ciudad de México se encuentra a la cabeza. Con una tasa de 5.8%, la capital eleva su población en 3.6 millones, cifra equivalente a la población total de las cuatro metrópolis que le siguen en tamaño (cuadro A-2). En 1970 absorbe 48.6% de la producción industrial del país, que constituye su máxima participación alcanzada en el siglo (Garza, 1985:143). A partir de este año empieza su reducción relativa en manufacturas, pero la aumenta en comercio y servicios. Las otras metrópolis con especialización industrial que reportaron un alto crecimiento fueron Guadalajara, Monterrey, Puebla, Toluca, Querétaro, Cuernavaca (estas cuatro últimas conforman un subsistema urbano con centro en la Ciudad de México), Saltillo y Monclova (articuladas funcionalmente con Monterrey). Un segundo grupo lo constituyen las ciudades que sirven a las zonas agrícolas de alta productividad con empresas de corte capitalista: Culiacán, Hermosillo, Los Mochis, Ciudad Obregón y Tepic. Finalmente, se tienen a las ciudades fronterizas de Tijuana y Reynosa (las otras desaceleraron su crecimiento), así como Acapulco, entre las turísticas (los cálculos de las tasas se realizaron con la información del cuadro A-2).

La década de los setenta evidencia el agotamiento del "milagro mexicano" con la crisis cambiaria de agosto de 1976 que terminaba con 22 años de estabilidad del peso frente al dólar y se establecía un sistema de flotación de la moneda. En los dos primeros meses la devaluación de la moneda mexicana había sido de más de 100% (Tello, 1980:145 y 164). Sorprendentemente, el PIB creció en 1977 en 3.4% anual, para elevarse a 9.2 en 1978, 8.3 en 1980 y 7.9 en 1981, para entrar en 1982 en una larga recesión (Villarreal, 2000:371). De esta suerte y a pesar del crac devaluatorio, el PIB creció 6.6% anual en los setenta, cifra que no se ha vuelto a alcanzar desde entonces (cuadro 3).

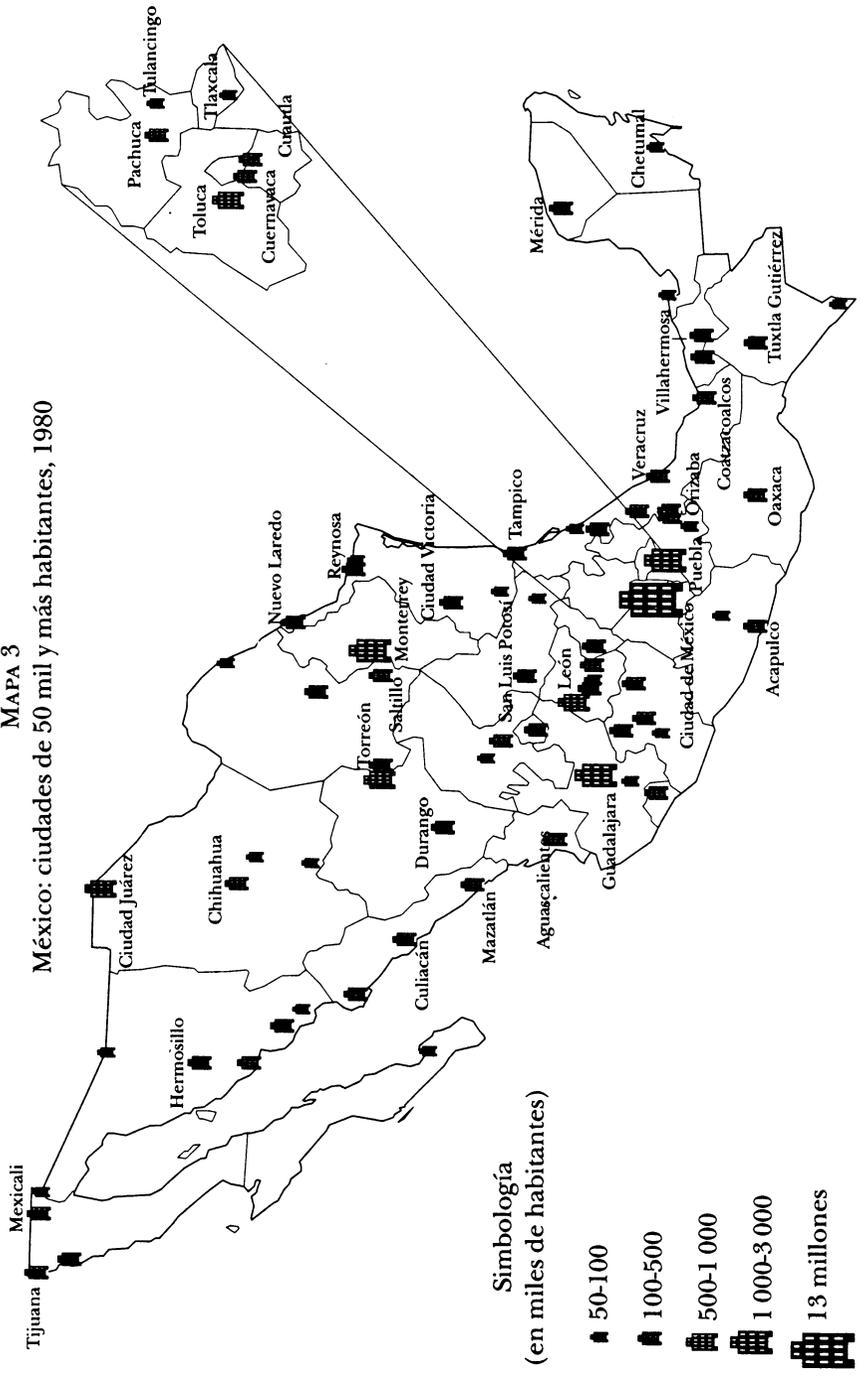
En la última década de crecimiento económico acelerado y sostenido, México sufre una transformación social, económica y espacial fundamental al emerger en 1980 como una nación hegemónicamente urbana con un  $G_u$  de 55.0%, que representó un aumento sin precedentes de 14 millones de nuevos pobladores urbanos, que constituyeron 75% del aumento de la población total (cuadro 4 y mapa 3). No obstante, la  $T_u$  continúa reduciéndose, llegando a 1.5% entre 1970 y 1980, menos de la mitad que la de los años cincuenta y sesenta, pero el apogeo de la economía se evidencia más en los números absolutos de inmigrantes hacia las ciudades, así como en los empleos y servicios e infraestructura urbana que el gobierno debería proporcionar.

El crecimiento de la población urbana se reduce ligeramente a 4.7% anual, y 49 de las 174 ciudades superan la cifra. Nuevamente el principal patrón es el de las ciudades industriales, volviendo a destacar la Ciudad de México, que crece a 4.7% y eleva su población en 4.4 millones de habitantes esto es, 440 mil anuales, equivalentes a la población total en 1980 de Tijuana, la pujante ciudad fronteriza con San Diego, California. Esta magnitud es equivalente a la suma de las seis ciudades que le siguen en tamaño en 1970 y muestra el formidable reto que enfrentaba la capital del país en el proceso de constituirse como una de las ciudades más pobladas del mundo. Al igual que diez años antes, las ciudades de Puebla, Toluca, Querétaro y Cuernavaca que giran en su área de influencia inmediata crecen aceleradamente, a las cuales se les agregan San Juan del Río, Tlaxcala y Tehuacán, pequeñas pero dinámicas ciudades industriales satélites de la capital. La cristalización de un conglomerado megalopolitano con centro en la Ciudad de México se visualiza nítidamente. Además de continuar 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 del cuadro A-2).

### C. SUPERCONCENTRACIÓN EN LA JERARQUÍA DE CIUDADES

Al finalizar la primera mitad del siglo xx la Ciudad de México continuaba siendo la única urbe grande del país con una población de 2.9 millones en 1950, muy por encima de los 401 y 354 mil de Guadalajara y Monterrey. El  $IP_2$  de 7.2 alcanza su valor máximo en todo el siglo, lo mismo que los índices correspondientes a cuatro y diez ciudades y su participación en la población urbana del país, la cual se eleva a 39.8% (cuadro 5). El porcentaje de la población total mexicana, sin embargo, continuará aumentando hasta 1980, cuando alcanza un máximo de 20.7. Es hasta 1950, por ende, que se tiene un patrón clásico de alta primacía en una sola ciudad, siendo a partir de en-

MAPA 3  
 México: ciudades de 50 mil y más habitantes, 1980



Simbología  
 (en miles de habitantes)

- 50-100
- 100-500
- 500-1 000
- 1 000-3 000
- 13 millones

Fuente: elaborado con base en la información del cuadro A-2 del apéndice estadístico.

tonces que empieza su transformación a un esquema de menor concentración relativa, pero lejos de orientarse hacia una distribución uniforme del sistema de ciudades, como se verá a continuación.

En 1960 Guadalajara y Monterrey se agregan al selecto grupo de grandes ciudades en México, y las tres conjuntas absorben 48.5% de la población urbana, elevando la concentración de las grandes ciudades significativamente en relación con 1950 (cuadro 4). De esta suerte, aunque el  $IP_2$  se reduce a 5.8 indicando la disminución de la importancia de la ciudad principal, emerge un patrón de concentración en tres ciudades, superior en magnitud al monocéntrico anterior. Aunque las localidades medianas aumentan de 22 a 37 entre 1950 y 1960, su participación se reduce de 37.9 a 35.4%, mientras que las pequeñas que pasan de 61 a 83, reducen su participación de 22.3 a 16.1% (cuadro 4).

Según la distribución de la población urbana por tamaño de ciudades, en 1970 y 1980 la metamorfosis de un sistema preeminente monocéntrico a uno policéntrico continúa. La ciudades grandes prosiguen elevando su participación en el total urbano a 52.7 y 57.0% en 1970 y 1980, mientras que las medianas y pequeñas, no obstante que aumentan su número considerablemente, la pierden. Adicionalmente, el polo central de la concentración en ocho metrópolis continúa siendo con mucho la Ciudad de México, que en 1980 tiene 13 millones de personas y aún mantiene un índice de primacía de dos ciudades de 5.7, esto es, lo suficientemente elevado para seguir catalogando la jerarquía urbana mexicana como preeminente. De esta suerte, en ese año uno de cada cinco mexicanos vive en ella y uno de cada tres de los urbanos. Su carácter indisputable como el lugar central de primer orden del sistema urbano se verá fortalecido en los años ochenta cuando inicie un proceso de consolidación megalopolitana, como se verá posteriormente. A continuación se resumen las acciones del Estado mexicano, en el periodo 1940 a 1980, para intentar influir en la distribución espacial de la población y las actividades productivas con el fin de promover el desarrollo económico, así como reducir las desigualdades regionales y la elevada concentración urbana de tipo policéntrica.

#### D. CENIT DE LA PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL<sup>7</sup>

A partir de los años treinta se logró reconstruir el aparato productivo destruido durante la revolución. El gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) con-

<sup>7</sup> Este inciso es una versión revisada de los acápites Políticos de impacto territorial aislado: 1940-1970, Políticas urbano-regionales en la estrategia económica nacional: 1970-1976, y parte de Planificación urbano-regional institucionalizada: 1977-1988, de Garza, 1999:22-42.

solida los avances iniciales estableciendo las bases infraestructurales, políticas y sociales para retomar el desarrollo económico iniciado en las últimas décadas del siglo XIX. Posteriormente, al fortalecerse los grupos políticos en el poder a partir de 1940, se diseña una estrategia para promover el crecimiento industrial vía sustitución de importaciones de bienes de consumo e intermedios, así como el fomento de una agricultura comercial de exportación. El largo periodo que transcurre entre 1940 y 1980 caracterizado por el “milagro económico” mexicano, en términos de la intervención del Estado en el campo y la ciudad, se puede dividir en tres etapas: *i*) políticas de impacto territorial aislado, 1940-1970; *ii*) programación espacial dentro de la estrategia económica nacional, 1970-1976; *iii*) institucionalización transitoria de la planeación urbana y regional, 1977-1988 (Garza, 1999a:21).<sup>8</sup>

### Políticas de impacto territorial aislado, 1940-1970

La base fundamental de esta estrategia fue la realización de un significativo conjunto de obras de infraestructura: construcción del sistema carretero nacional, expansión del sistema eléctrico, realización del sistema de ductos para transportar hidrocarburos, desarrollo de sistemas de irrigación, multiplicación de las telecomunicaciones y la promoción de productos esenciales para el desarrollo, como los de la industria siderúrgica, los fertilizantes y las materias primas agrícolas. Para su concreción, el gobierno ejecuta una serie de acciones de carácter esencialmente sectorial dirigidas a estimular la industrialización y al sector agropecuario, pero que necesariamente tienen impactos espaciales. En lo que sigue se sintetizan las que incidieron de manera significativa en la organización territorial de la población y las actividades económicas.

*Leyes Estatales de Exención Fiscal para la Industria.* Se promulgaron desde 1940 en muchas entidades de la República para impulsar el desarrollo industrial. Su generalización en casi todos los estados —excepto el Distrito Federal a partir de 1954— neutraliza su posible influencia como factor de localización, la despreciable reducción del costo total de producción en caso de ob-

<sup>8</sup> El autor considera la última etapa entre 1977 y 1988, pero dada la periodización utilizada en este libro, se reduce en el análisis de esta sección a 1980 (el gobierno terminó en 1982, pero en 1980 se presentan los últimos planes realizados en el sexenio). Esto, además, puede justificarse porque, como se verá posteriormente, la administración federal entre 1982 y 1988 es en realidad una disimulada transición hacia la nueva etapa neoliberal de desmantelamiento del aparato de planeación del gobierno federal.

tenerla, así como la complejidad de los trámites administrativos para solicitarla, hizo que estas medidas tuvieran un efecto prácticamente nulo.<sup>9</sup>

*Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.* Promulgada en 1941 y revisada en 1955, esta ley otorgaba exenciones fiscales por cinco, siete y hasta diez años a las industrias consideradas importantes para el desarrollo del país. La ley se aplicó, en general, sin restricciones de localización geográfica por lo que hasta los años setenta favoreció fundamentalmente a la región central que gira en torno a la Ciudad de México. Del total de empresas que hasta 1964 recibieron los incentivos fiscales bajo esta ley, más de 70% se localizaban en el centro del país y, fundamentalmente, en la capital (Unikel, Ruiz y Garza, 1976:311). La ley se derogó en 1975 y fue claramente de tipo sectorial dirigida a impulsar la industrialización, sin importar sus efectos territoriales concentradores.

*Comisiones de Cuencas Hidrológicas.* En 1947 se crean las Comisiones del Papaloapan, río localizado en los estados de Veracruz, Puebla y Oaxaca, y del Tepalcatepec, cuyo cauce cubre Michoacán y Jalisco, dirigida por el ex presidente Lázaro Cárdenas. En 1953 y 1954 se inician las Comisiones del Grijalva y Usumacinta (Chiapas y Tabasco) y del Fuerte (Sinaloa). Adicionalmente, aunque no pasaron más allá de la etapa de planeación, se consideraron los proyectos de las cuencas del Lerma-Chapala-Santiago y del Pánuco (Barkin, 1979:95-96). En 1960 se crea la Comisión del Balsas, ampliando la zona que comprendía la del Tepalcatepec. Estas comisiones han sido las acciones regionales más ambiciosas del periodo, y pretendían, mediante la planeación directa, desarrollar las cuencas localizadas fuera de la mesa central del país para desarrollar la agricultura, construir presas y plantas hidroeléctricas, con lo cual se pretendía impulsar su industrialización y reducir las desigualdades regionales. A pesar de que lograron extender el área cultivada —por ejemplo en Tepalcatepec la aumentó 2.5 veces y la irrigada 6, estimándose que redituó 13% de la inversión gubernamental (Barkin, 1972:159-161)—, desde el punto de vista de la industrialización y la reducción de las desigualdades regionales, estos significativos esfuerzos no tuvieron éxito.<sup>10</sup> Por el contrario, considerando que para seguir creciendo las

<sup>9</sup> En un importante estudio sobre desarrollo regional comisionado por el Banco de México en 1960 se concluía, entre otras cosas, que la concentración industrial iba en aumento y que la política de exención de impuestos por parte de los estados para atraer empresas manufactureras había fracasado (Gómez y Cortés, 1987:95).

<sup>10</sup> En el caso del proyecto del Tepalcatepec "...casi toda la fuerza hidroeléctrica se exporta a áreas industriales", a lo que se agrega que las desigualdades del ingreso de la población se elevaron, no debiendo "...tomarse como un caso aislado de fracaso al no lograr estimular el desarrollo regional" (Barkin, 1972:162 y 181), pues lo mismo concluye para el Papaloapan al

grandes ciudades (Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Toluca, León) requieren energía eléctrica, agua, e insumos agropecuarios, esto es, la expansión territorial del sistema económico, ocurrió que en buena medida el desarrollo de las cuencas hidrológicas estimuló el crecimiento industrial de las ciudades más industrializadas. Esto, como se vio anteriormente, contribuyó a la consolidación de un patrón de concentración polinuclear a partir de los años sesenta.

*Nacional Financiera.* En 1934 se crea esta institución que se ha constituido desde entonces en el pilar fundamental para el financiamiento de empresas estratégicas y de grandes obras de infraestructura. Al tener estos propósitos, implícitamente desempeñó una importante función en la estructuración del territorio nacional y en el crecimiento de las ciudades, como lo ejemplifican los créditos para obras hidráulicas, caminos y puentes federales de ingresos, ferrocarriles y aeropuertos. Esta situación se menciona en la reforma a su ley orgánica de 1947 que señala que deberá canalizar recursos para explotar recursos naturales no utilizados, y más directamente en la de 1975 en donde se especifica su orientación hacia "...promover el desarrollo industrial y el regional...", así como contribuir a la "...descentralización industrial, que propicie la distribución regional equilibrada de la actividad económica" (Gómez y Cortés, 1987:123-125). Entre 1934 y 1954 financió varias decenas de proyectos entre los que destacan la Siderúrgica Altos Hornos de México, en Monclova, Coah., una compañía eléctrica en Chapala, varios ingenios azucareros, plantas petroquímicas, caminos y equipo ferroviario. En 1952 su financiamiento total concedido equivalía a 29.5% del total del sistema bancario (Gómez y Cortés, 1987:130-131). Tal era su importancia, aunque en su función de rescatar empresas con problemas financieros se fue convirtiendo en una sociedad tenedora de acciones y controladora de empresas. La considerable influencia de Nacional Financiera en el desarrollo urbano y regional se refuerza mediante la creación de una serie de fondos financieros especiales, entre los que destacan:

Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria (Fogain). Se crea en 1953 con el propósito de otorgar apoyo financiero oportuno a empresas manufactureras pequeñas y medianas con bajas tasas de interés y plazos amplios. El programa se proponía explícitamente dar preferencia a este tipo

---

señalar que "...en términos de los objetivos de descentralización regional los resultados han sido desalentadores" (Barkin, 1979:104). Desde el punto de vista de los ecosistemas, para el caso del proyecto del río Grijalva se ha concluido que es necesario corregir las políticas hidráulicas, pues "La desecación total de tierras húmedas produce más problemas que ventajas" (Tudela, 1989:444).

de empresas que se establecieran fuera de la Ciudad de México y Monterrey, aunque de 1953 a 1961 otorgó 68% de los créditos a negocios del Distrito Federal y del Estado de México, cifra que se redujo a 52% de tales créditos en 1970 (Unikel, Ruiz y Garza, 1976:312). No obstante, su participación continuó siendo muy elevada, contradiciendo los objetivos descentralizadores del fondo. La cifra se redujo considerablemente entre 1973 y 1980 pues ambas entidades absorben 27.0%, pero si se le suman Jalisco, Nuevo León y Guanajuato, se eleva a 54.6%. Esta última magnitud se reduce a 43.3% de 1981 a 1985 (cálculos realizados con la información de Gómez y Cortés, 1987:202). La cifra es aún elevada pues estas cinco entidades concentran 49.7% del PIB nacional en 1999 (Garza, 2002: *table* 13.1), por lo que el financiamiento a las empresas debería canalizarse en mayor grado al resto de los estados e impulsar más decididamente la reducción de las desigualdades regionales.<sup>11</sup>

Fideicomiso de Parques y Ciudades Industriales (Fidein). Este programa tiene como objetivo principal contribuir a la descentralización industrial y a la disminución de las desigualdades regionales por medio de la creación de ciudades y parques industriales. Se inicia en 1953 con la construcción de Ciudad Sahagún, la primera ciudad en México creada para la localización de industrias. Ciudad Sahagún tiene, a más de un cuarto de siglo de su creación, prácticamente el mismo número de empresas fabriles que en sus inicios, y en la actualidad enfrentan serios problemas financieros. En el caso de los parques se construyeron cuatro de carácter público entre 1950 y 1960. En el periodo 1960-1970 se realizaron 14, aunque con un cambio en el espíritu del programa al permitir que 12 fueran privados. Más aún, entre 1989 y 1998 se construyeron 142 nuevos parques, de los cuales 120 (85%) fueron privados y solamente uno fue del gobierno federal (Vite, 2001:69). De esta suerte, la federación prácticamente deja a la promoción inmobiliaria privada la construcción de este tipo de instrumentos, cuya localización distorsiona completamente los objetivos del programa, pues se localizaron según criterios de mercado. Aun en la zona metropolitana de la Ciudad de México se permitió el establecimiento de tres parques. De esta suerte, se ha concluido que aunque los parques cumplan la función de organizar el suelo de las ciudades donde se localizan, como política general no ha tenido efectos significativos en la desconcentración industrial y la reducción de las desigualdades regionales por el débil andamiaje teórico en que se sustenta.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Entre 1970 y 1980 la región centro-este, en la cual se localiza el Distrito Federal y el Estado de México, elevó ligeramente su considerable participación en el PIB nacional de 43.0 a 43.3% (Garza, 2000b:493).

<sup>12</sup> "Esta situación contundente explica el fracaso de políticas como la de parques y ciudades industriales en México, que manejan algunos elementos infraestructurales y promociona-

Sea como fuere, en 2002 existen 305 parques y ciudades industriales en México ([www.spice.gob.mx](http://www.spice.gob.mx)) que en la mayoría son privados, y tienen una lógica de rentabilidad que los obliga a establecerse en las áreas de influencia inmediata de las grandes metrópolis que más concentran las manufacturas, así como en las áreas fronterizas de rápido crecimiento de la industria maquiladora, distorsionando completamente los objetivos territoriales originales del programa.

Fondo Nacional de Fomento Industrial (Fomin), Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (Fonep), Fondo de Información y documentación para la Industria (Infotec). El Fomin fue fundado en 1972 para, además de impulsar la descentralización industrial y el desarrollo regional, promover la generación de tecnologías propias y una mayor integración de la planta industrial. El Fonep se crea en 1967 para financiar estudios y proyectos, así como labores de consultoría y de capacitación de personal técnico. Hasta 1984 había canalizado 2 419 millones de pesos a estos propósitos, por lo que sus funciones son de cierta significación aunque no se plantea objetivos territoriales específicos. Finalmente, el Infotec se establece en 1975 para promover el uso del conocimiento dentro del proceso productivo con el fin de reducir la dependencia tecnológica del país (Gómez y Cortés, 1987:145-146). Igualmente no presenta metas regionales específicas, y sólo en la medida que privilegie el apoyo a las empresas de las regiones económicamente atrasadas podrá contribuir a la reducción de las desigualdades territoriales.

Programa Nacional Fronterizo. Los nexos binacionales inherentes a los 3 326 kilómetros de frontera con Estados Unidos y la necesidad geopolítica y socioeconómica de México de desarrollar esta extensa región fronteriza, hicieron prioritario que en 1961 el gobierno creara un organismo especial para lograr ese objetivo: el Programa Nacional Fronterizo. En sus inicios, el organismo se circunscribió a mejorar relativamente la deteriorada situación urbanística de las ciudades fronterizas. Posteriormente, mediante el Programa Nacional de Industrialización de la Frontera Norte, se establecieron incentivos que tuvieron un éxito aceptable en lograr la instalación de maquiladoras norteamericanas en el lado mexicano. Sin embargo, hasta 1970 las 200 plantas maquiladoras existentes que empleaban alrededor de 30 mil trabajadores únicamente tenían importancia local (Tamayo y Gómez, 1996:519). En la rama manufacturera nacional su participación era

---

les aislados del interjuego real de los mercados de factores y mercancías de las principales metrópolis, que son apoyadas en forma abrumadora por las grandes obras de infraestructura del Estado" (Garza, 1999a:366).

marginal.<sup>13</sup> Administrativamente, el Programa Nacional Fronterizo termina en 1972, año en que fue sustituido por la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres, como se verá más adelante.

Entre 1940 y 1970, etapa de elevado crecimiento económico, se caracteriza por un acelerada dinámica de las ciudades y el grado de urbanización aumenta de 20.0 a 47.1%. El número de ciudades se triplica al pasar de 55 a 174, observándose un aumento de 18.8 millones de nuevos habitantes urbanos, que absorben 65.7% del aumento total de la población (cuadro 4). Sin embargo, el proceso urbano se caracteriza en estos 30 años por una creciente concentración en las grandes ciudades, que elevan su participación de 39.7% del total de la población urbana (en una sola ciudad), a 52.7% (en cuatro). Se inicia, entonces, la transición de un sistema preeminente en una sola urbe, a otro policéntrico en unas cuantas grandes ciudades, bajo el dominio de la principal. En consecuencia, el significativo conjunto de políticas urbanas y regionales anteriormente esquematizado resultaron inefectivas y, lo que es peor, contraproducentes, desde la perspectiva de estimular la descentralización económica y demográfica de la Ciudad de México y reducir las desigualdades regionales en el país.

Descartando la posibilidad de que lo anterior se derive de la “poca experiencia” o “desconocimientos técnicos” de sus ejecutores, se concluye que el propósito real de los grupos políticos dominantes, dejando de lado sus intereses privados y la corrupción imperante en la ejecución de la obra pública, ha sido básicamente de promover los diversos sectores de la economía, y sólo políticamente se introducen metas de corte territorial. En otros términos, la prioridad central fue desarrollar la industria, sin importar la concentración espacial o el aumento de las desigualdades regionales que conlleva, ni mucho menos visualizar las graves consecuencias futuras en el deterioro de los ecosistemas metropolitanos.

#### Programación espacial dentro de la estrategia económica nacional, 1970-1976

El proyecto de “desarrollo compartido” en este sexenio incorporaba explícitamente una estrategia en materia de planificación urbana y regional pa-

<sup>13</sup> En 1970 las manufacturas en el país según censos económicos absorbían 1.6 millones de trabajadores (Garza, 1985:142), por lo que el empleo en las maquiladoras representaba sólo 1.9%. Considerando la población económicamente activa en manufacturas de los censos de población de 2.3 millones (Unikel, Ruiz y Garza, 1976: cuadro VI-A12), su participación se reduce a 1.2 por ciento.

ra alcanzar sus objetivos globales (redistribución del ingreso, creación de empleos, reducción de la dependencia externa y fortalecimiento del sector público). Durante este gobierno, por lo tanto, se incorpora dentro de las políticas económicas generales la dimensión territorial mediante la implementación de las acciones que a continuación se resumen.

*Comisión Nacional de Zonas Áridas (5 de diciembre de 1970).* Creada para atender a las zonas áridas mexicanas que, sin sistemas de riego y una precipitación pluvial escasa, se encuentran en tal situación que suelen perder 50% de sus cosechas. A partir de la identificación de dichas áreas, se evaluaban sus recursos y penurias económicas, con el fin de coordinar las inversiones de las diferentes dependencias públicas encargadas de atenderlas y organizar, junto con su población, la comercialización de los productos agrícolas. Un decreto presidencial de 1973 amplía las facultades de la comisión, adecuándolas a la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971. Esto la faculta a crear y organizar empresas industriales que aprovechen los insumos de las zonas, así como establecer centrales de maquinaria en apoyo a los cultivos agrícolas de los núcleos agrarios. Estas acciones sólo mitigaron las grandes carencias de estas regiones tan desfavorecidas del país, pero estuvieron lejos de impedir la emigración de buena parte de sus habitantes hacia las grandes ciudades, en esa época, principalmente a la Ciudad de México.

*Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres (11 de mayo de 1972).* Nueva denominación del Programa Nacional Fronterizo, centró sus actividades en estimular la producción y comercialización de artículos nacionales en la frontera norte, así como en explotar sus recursos naturales, fomentar la exportación y aumentar el empleo local. Esto con el fin de neutralizar que la población de las localidades mexicanas de la franja fronteriza norte continuara comprando bienes y servicios en las ciudades estadounidenses, en las cuales también labora un porcentaje considerable de ella. Se integró con representantes de las entonces secretarías de Industria y Comercio, Hacienda y Crédito Público y Agricultura y Ganadería, las cuales tendrían que formular programas para integrar la frontera norte con el resto del país. Estos intentos tuvieron cierto éxito, principalmente en el noreste de la República que se encuentra geográficamente más próxima a la región central y, especialmente, a la Ciudad de México, además de articuladas a Monterrey. El programa contribuiría, adicionalmente, a sentar las bases infraestructurales mínimas para permitir el auge maquilador en las décadas siguientes.

*Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal (1971).* El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización inició este programa para fundar nue-

vos centros rurales dotando de tierras de cultivo a campesinos desposeídos. Se pretendía mejorar los ingresos de la población rural para arraigarla al campo y evitar su migración a las ciudades, cosa que no prosperó ante las grandes desigualdades entre el campo y la ciudad. Incluso se detectó que el campesino de las tierras ejidales buscaba alguna mejoría en su situación para “cubrir el costo de migrar” y dirigirse a la ciudad (Unikel, Ruiz y Garza, 1976:229). En realidad, en los setenta era tal el dinamismo de las ciudades durante el elevado crecimiento industrial, que los factores de “atracción” urbana prevalecieron sobre los de “rechazo” rural, principalmente los de la Ciudad de México y las ciudades aledañas que forman su subsistema (Puebla, Toluca, Cuernavaca, Pachuca y Querétaro).

*Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales, SOP-Nafinsa (1971).* Con el rebautizo del Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales se planteó promover más enérgicamente la descentralización industrial y la reducción de las desigualdades regionales. En 1971 se inicia, precisamente, la etapa de rápida expansión de estos instrumentos, pues hasta 1970 se habían construido únicamente 10. Entre 1971 y 1976 se construyen 32 nuevos parques y 9 ciudades industriales, para totalizar 51. Cabe señalar que las ciudades industriales son sustancialmente más grandes que los parques, teniendo las nueve del periodo entre 350 y 1 650 hectáreas de extensión. De dos a siete empresas fueron instaladas al año según su nivel de desempeño. Con estos promedios, se ha estimado que la mayoría de estas ciudades industriales tardarían entre 50 y 150 años para saturarse, esto es, instalar plantas industriales en todos sus lotes (Garza, 1999a:87, 92, 93). Verdaderamente, se ignoró totalmente que la construcción de ciudades es un proceso verdaderamente secular y que no es posible improvisar la creación de estos complejos artefactos económicos. En 1986 existían en todos los parques y ciudades industriales construidos por el programa 1 915 empresas en operación y 876 en construcción, que hacen un total de 2 791.

*Decretos de Descentralización Industrial (1971-1972).* Estos decretos fueron establecidos para estimular la descentralización industrial por medio de incentivos fiscales, por lo que deberían facilitar el desarrollo de los parques y ciudades. Para su aplicación México se dividió en tres zonas: la I incluía las áreas metropolitanas de la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara a las cuales no se les otorgaba ningún incentivo; la II estaba constituida por algunas cuantas localidades cercanas al área metropolitana de la Ciudad de México y de Guadalajara (Lerma, Toluca, Cuernavaca, Jiutepec, Cuautlaingo, Puebla, Cholula, Tlaquepaque, Zapopan y Querétaro); y la III se conformaba por todo el resto del país. En esta última zona se ofrecían estí-

mulos fiscales para nuevas empresas de 60 a 100% del impuesto: de importación de maquinaria, del timbre, de ganancias derivadas de la enajenación de bienes inmuebles y de ingresos mercantiles. Los estímulos fiscales para orientar la localización de firmas hacia ciertas áreas suelen ser infructuosos por constituir fracciones marginales del costo de producción, así como por las grandes complejidades burocráticas para obtenerlos.

Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Acuerdo presidencial de 1971). Este proyecto de desarrollo de la zona costera de Michoacán y Guerrero se centró en la creación de un "polo de desarrollo" constituido por una gran planta siderúrgica. El objetivo inmediato fue satisfacer la creciente demanda de acero en el país, pero se planteaba como propósito mediano construir un complejo industrial de empresas interconectadas técnicamente con el consumo del acero. Hasta mediados de los setenta el proyecto estaba aún en su etapa intermedia, pero ya funcionaba la planta siderúrgica.<sup>14</sup>

Régimen de Maquiladoras (1972). Este programa ampliado en 1972, tiene como objetivo estimular el establecimiento de empresas maquiladoras extranjeras en todo el territorio nacional (excepto en las áreas de alta concentración) y, principalmente, en la franja fronteriza. Se persigue desarrollar la zona fronteriza y contribuir a la disminución de las desigualdades regionales. En la segunda mitad de los setenta este tipo de empresas empieza a crecer de forma importante al pasar de 454 establecimientos y 67 214 trabajadores en 1975, a 620 y 119 546 en 1980 (Ohem, 1998:150). La participación de esta mano de obra en el total nacional se eleva a 5.5%, magnitud considerablemente mayor que 1.9% de 1970.<sup>15</sup> No obstante que aún no representa un elevado porcentaje, la participación de los trabajadores de las plantas maquiladoras era ya muy importante para la zona fronteriza y empezaba a ser de significación en el ámbito nacional.

<sup>14</sup> La Ley de Puertos de 1993 creó la figura de Administración Portuaria Integral como institución privada. Las dos terminales de uso múltiple se otorgaron en concesión a la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas y a ISPAT Mexicana. El grupo Villacero compra en noviembre de 1991 dicha siderúrgica que en 1998 produce 1.5 millones de toneladas de acero. La anteriormente conocida como Sicartsa II, ahora Imexsa, la adquirió el consorcio Indio ISPAT. Además de estas dos grandes empresas, en el puerto se localizan las empresas NKS (Planta Sueca de partes metálicas), Mexcarbón, PMT (subsidiaria de Villacero, fábrica alambrón), Fertinal (de fertilizantes, declarada en quiebra en 2001), TFM (de transportes, maneja la vía férrea que llega a la ciudad), así como una subestación de Pemex y de la CFE ([www.villacero.com.mx](http://www.villacero.com.mx)).

<sup>15</sup> El cálculo es con relación al personal ocupado de los censos industriales de ese año, que fue de 2 146 620 (Garza, 2000c: 172). Respecto a la población económicamente activa de los censos de población la cifra se reduce a 3.7%, pero en 1970 era de 1.2 (véase nota de pie 13). Conventría agregar que según la información de la Encuesta Continua de Ocupación de 1979, la participación es de 2.9% (los absolutos nacionales fueron obtenidos de García, 1988:78).

Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (1972). Comprende parte de los estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Tabasco y es la zona más angosta del país entre el golfo de México y el océano Pacífico. El puerto de Coatzacoalcos, en el golfo de México, se une al de Salina Cruz, en el Pacífico, por un ferrocarril que permite el transporte interoceánico, lo que junto con los vastos recursos naturales de la región hacen que tenga un considerable potencial de crecimiento. Es precisamente para estimular el desarrollo del istmo, mediante el aumento de la explotación de los recursos naturales y el fomento de la industrialización, que se creó esta Comisión coordinadora, que desaparece en 1977. En esta zona se centran las acciones del Plan Puebla-Panamá que se establece en 2001, como se verá posteriormente.

Programa Integral de Desarrollo Rural (1973). La que en ese año era la Secretaría de la Presidencia coordinó al Pider que tuvo como objetivo principal el financiamiento del desarrollo agropecuario para, al igual que otros programas, intentar arraigar a la población campesina. La programación del gasto federal de las diferentes dependencias vinculadas con el sector se aplicó a 100 regiones con potencial agrícola, donde se invirtieron 7 mil millones de pesos de la época hasta 1976. Nuevamente, desde el punto de vista frenar la emigración campo-ciudad este programa no tuvo ningún éxito, aunque sí contribuyó a elevar la productividad del campo, pues el PIB agropecuario creció a una tasa de 6.6% entre 1970-1970 (cuadro 3).

Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California (1973). Creada para promover las actividades turísticas, comerciales y pesqueras, la constituyen ocho secretarías de Estado, dos departamentos del sector público federal, y el gobierno de la entidad. En 1977 se transforma en la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Turístico del Golfo de California, y con el tiempo consolida el desarrollo del eje turístico San José del Cabo-Cabo San Lucas, entre los logros principales.

Centros Coordinadores Indigenistas (1973). En 1948 se crea el Instituto Nacional Indigenista, como organismo descentralizado del gobierno federal. Desde esa fecha y hasta que en 1973 se establecen por decreto presidencial 24 Centros Coordinadores Indigenistas. A partir de 1973 se inauguran 60 nuevos centros por acción administrativa del propio Instituto, totalizando 84. Estos establecimientos tienen como función básica la atención integral de los problemas que afrontan las comunidades indígenas del país en materia agraria, jurídica, económica y educativa. Considerando que los poblados indígenas constituyen los de mayores niveles de marginalización del país, las metas de este tipo de acciones son muy loables, aunque han estado muy

lejos de acercarlos al resto de las localidades del país, no se diga a las grandes ciudades.

Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de la República (1971-1975). Coordinados por el gobernador de cada entidad federativa, estos organismos tienen como función general promover el desarrollo socioeconómico de los estados, articulando los diferentes programas de inversión pública federal en ellos. Adicionalmente, los Coprodes coordinan las acciones de las diversas dependencias del gobierno federal y elaboran planes regionales de desarrollo económico. Entre 1971 y 1973 se crearon los comités de Yucatán, Oaxaca y Chiapas para dar prioridad a los estados más marginados del país (Unikel, 1975:171). Aunque han cambiado su nombre desde entonces (Convenios Únicos de Coordinación, CUC; Convenios Únicos de Desarrollo, CUD, etc.), continúan siendo útiles instancias para intentar racionalizar las acciones de los tres diferentes niveles de gobierno.

Ley General de Población (1973). El objeto fundamental de esta ley fue introducir la dinámica, estructura y distribución de la población nacional en los programas de desarrollo económico y social del gobierno federal. Para instrumentar este objetivo, en 1974 se creó el Consejo Nacional de Población, dependiente de la Secretaría de Gobernación. En sus casi 28 años de funcionamiento, el Conapo ha logrado articular consejos estatales que, aunque con muy diferentes niveles de efectividad, juegan una importante función técnica en la incorporación de las políticas demográficas de los estados de la República.

Bases para la política económica regional (1972). Probablemente el esfuerzo más importante en materia de planeación regional en México fue realizado bajo la coordinación de un grupo de asesores de la Organización de las Naciones Unidas y técnicos de la Secretaría de la Presidencia. El primer resultado de este ambicioso proyecto surge en 1974, con el documento titulado Bases para la Política Económica Regional, siguiendo en 1975 los Lineamientos de Política Económica Regional. En este último se estableció una estrategia de desarrollo regional centrada en la dinámica macroeconómica, de la población y el empleo, los sectores agropecuario, industrial y de transportes, y el desarrollo urbano del país. Finalmente, con el nombre de Planteamientos Básicos para la Elaboración de Programas Estatales de Inversión Pública se completaron 16 tomos (incluidos los dos anteriores) de otros tantos estudios sectoriales y de proyectos específicos (Pedrao, 1976).<sup>16</sup>

<sup>16</sup> La mayoría de estos tomos se encuentran en la biblioteca de El Colegio de México (Secretaría de la Presidencia, 338.972/M6117/núm. 1 en adelante).

Comisión Nacional de Desarrollo Regional (enero de 1975). Integrada por todos los subsecretarios de Estado y los directores de las empresas del sector paraestatal, estuvo presidida por el entonces secretario de la Presidencia. Su función básica fue la preparación de planes de desarrollo en regiones constituidas por dos o más estados de la República. Establecieron nueve regiones para introducir la variable territorial en las políticas sectoriales a fin de que existiera congruencia entre las políticas urbano-regionales y las de desarrollo económico global.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (diciembre de 1975). Esta ley señalaba la necesidad de implantar un nuevo orden urbano que sobrepasase los esquemas simplistas de los “planes reguladores”. Se propuso diseñar un plan integral del Distrito Federal que organizara su crecimiento mediante la determinación de usos del suelo, reservas territoriales, la renovación urbana de áreas decadentes, la regulación vial, el servicio de transporte, etc. Para lograr estos objetivos se elaboró el Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Ley General de Asentamientos Humanos (1976). Este periodo termina con la mayor iniciativa legislativa en la historia del país en materia de planificación territorial al promulgarse, en mayo de 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos. Esta ley propone como objetivo general racionalizar el ordenamiento y regulación de las localidades urbanas y rurales en todo el territorio nacional. Se constituyó en la superestructura legal sobre la cual descansaría la planificación futura del desarrollo de los centros de población en los niveles nacional, estatal y municipal.

Entre 1970 y noviembre de 1976, en síntesis, se multiplican las medidas urbano-regionales del Estado mexicano y se evidencia un marcado interés por sentar las bases jurídicas para su intervención en el ámbito territorial. Al analizar este periodo se afirmó que “...se están planteando las bases para que México pueda contar por primera vez con una política de desarrollo regional...” (Unikel, 1975:180). Imposible hacer una evaluación de todas estas acciones, pero se podría afirmar que ocurrió un avance histórico al promulgarse la superestructura legal para normar la intervención gubernamental en la planeación del territorio nacional. Sin embargo, para que estas iniciativas pudieran materializarse sería necesario que se continuaran en el largo plazo, cosa que desafortunadamente no ocurrió. Menos fue posible que se fueran perfeccionando para corregir las inconsistencias que presentaban, que llevaban a que los efectos de gran parte de estas políticas fueran diferentes de los objetivos propuestos. Por ejemplo, en el caso de los decretos de descentralización industrial de 1971 y 1972, éstos presentaban

una zonificación tan agregada que en las zonas de impulso II y III se encontraban algunos municipios integrantes o periféricos de las zonas metropolitanas de Guadalajara y de la Ciudad de México. Esta situación tendía a acentuar, en vez de reducir, la concentración económico-demográfica de las principales metrópolis del país al estimular el crecimiento de su periferia, resultando una medida contraproducente.

Institucionalización transitoria de la planeación urbana y regional, 1977-1988.<sup>17</sup>

A fines de los años setenta el país emerge con un sector urbano dominante, pues en 1980 las actividades no agrícolas absorbían 93% del PIB, mientras que la población urbana sumaba 36.7 millones, que representaban 55.0% de la población total y se distribuía en 227 ciudades (cuadro 4). El gobierno federal de este sexenio continuó con la institucionalización de la política urbana regional al establecer las que a continuación se sintetizan, pero éstas no evidencian un mayor rigor técnico-científico.

*Convenios Únicos de Coordinación (6 de diciembre 1976).* Éstos tienen básicamente las mismas funciones que los anteriores Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de la República (Coprodes), esto es, servir de coordinación entre el ejecutivo y dependencias federales con los gobiernos de los estados de la República. Se trata de que las administraciones estatales participen activamente en la elaboración de planes y que fortalezcan sus finanzas, cuestión que era prioritaria dada su tradicional dependencia de la administración federal. Aunque se sentaban las bases para, con el tiempo, lograr formar cuadros técnicos en los estados de la República, la visión de los ejecutivos estatales era y sigue siendo muy limitada, por lo que aun en la actualidad (2002) son escasos los estados que cuentan con aparatos de planificadores eficientes, si es que hay alguno.

*Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, SAHOP (29 de diciembre 1976).* La creación de esta dependencia es el símbolo central de la institucionalización de la planificación territorial en el país, pues a esta nueva e importante secretaría de Estado se le asignaron las funciones de articular el sistema de planificación urbana nacional en los ámbitos interurbano e intraurbano. Lo que es aún más importante, la SAHOP se encargaba también

<sup>17</sup> Véase nota de pie 8, donde se explica que el análisis de este acápite es hasta 1980, además del carácter de transición del periodo 1982-1988 hacia la etapa de retracción del Estado en la planeación espacial.

de la realización de la obra pública nacional, por lo que a la función normativa se le agregaba la capacidad de implementar la inversión, máxima ilusión de un planificador. Un año y medio después esta secretaría presentaría el primer plan nacional de desarrollo urbano. Por carecer de especialistas capaces de formular planes realistas, así como por las inercias negativas del sistema político mexicano, entre las que se encontraba en esa época la corrupción, la ineficiencia administrativa y la visión meramente arquitectónica de los problemas territoriales, esta trascendental iniciativa no logró su propósito central y, en los gobiernos siguientes, se fue diluyendo hasta convertirse en una dependencia de asistencia social para enfrentar la creciente pobreza generada por las políticas de los años noventa.

*Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Coplamar (enero 1977).* Importante extensión de las funciones de la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Coplamar se dirige a atender, en general, a todas las comunidades marginadas del desarrollo socioeconómico que experimentaba la nación. Funcionó dentro de la Presidencia de la República como organismo encargado de estudiar la problemática de las regiones más pobres del país, con base en lo cual se encargaría de hacer sugerencias respecto a la coordinación de las dependencias que atendían a la población en cuestión. Entre los estudios que más se difundieron destaca la colección Necesidades esenciales en México, en la que se publicaron cinco volúmenes sobre los temas de alimentación, educación, vivienda, salud y marginación.

*Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (junio, 1977).* Esta dependencia constituyó el instrumento de gestión con que la SAHOP intentó cumplir con su función central de dirigir la política nacional de asentamientos humanos, así como elaborar un plan nacional sobre el sector. Considerando el carácter multidisciplinario del desarrollo urbano y la necesidad de que se coordinen todas las secretarías de Estado con funciones en el tema, la comisión tenía precisamente las atribuciones de ser interlocutor permanentemente entre dichas dependencias. Para esto se constituyó con 10 subsecretarios, siete directores generales de organismos descentralizados y el del titular de la SAHOP, como presidente. Su tarea inicial fue la de definir los lineamientos y vigilar la realización del plan nacional de desarrollo urbano que se estaba elaborando. Dadas las peculiaridades del plan que se mencionarán más adelante, esta comisión parece haber sido únicamente una más de las múltiples e ineficientes iniciativas burocráticas que caracterizan cada gobierno.

*Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres y Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (junio de 1977).* Estos dos organismos sustituyen a la comisión interse-

cretarial para la frontera establecida en 1972, manteniendo las funciones de impulsar la sustitución de importaciones y las exportaciones promoviendo la industrialización del área, mejorar las condiciones socioeconómicas de las ciudades fronterizas, así como fomentar las actividades agropecuarias para atender el mercado local. La Comisión estaba encabezada por el secretario de Programación y Presupuesto, y participaban seis subsecretarios con funciones en la zona y el responsable de la Coordinación. Mientras la primera tenía el propósito de formular un programa nacional de la zona fronteriza, la segunda coordinaría y vigilaría su ejecución.

*Plan Nacional de Desarrollo Urbano (mayo de 1978)*. La dirección de planeación de la SAHOP coordinó la realización del plan en el cual participaron todas las dependencias de la administración pública federal, al menos formalmente. Los objetivos de largo plazo del plan fueron los de racionalizar la distribución territorial de las actividades económicas y de la población, promover un desarrollo urbano integral y equilibrado, propiciar las condiciones para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, equipamiento urbano, así como, finalmente, preservar el medio ambiente de los asentamientos humanos. El documento fue muy relevante, de inicio, por constituir el primer instrumento de su tipo en el país, por lo que junto con la creación de la SAHOP inauguran la breve y triste historia de la planeación territorial institucionalizada en México, como se verá posteriormente. No obstante reconocer su importancia, se ha señalado que el documento adolece de un análisis riguroso sobre la relación entre la estructura socioeconómica y la organización del espacio, además de la falta de una estrategia concreta y viable para lograr modificar la concentración de la población y las actividades económicas, la inexistencia de los recursos financieros necesarios para implementarlo (sólo contaba con el presupuesto normal de la SAHOP), la gran amplitud de objetivos y propósitos específicos, entre otras.<sup>18</sup>

*Programas de Acción Concertada (1978 y 1979)*. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano jerarquiza las cuestiones centrales de las políticas de ordenamiento territorial e incorpora un conjunto de programas de acción concertada entre dos o más sectores públicos: *i*) Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (16 de enero de 1978); *ii*) Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales (2 de febrero de 1979); *iii*) Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a Puertos Industriales (8 de octubre de 1979); *iv*) Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos

<sup>18</sup> Un análisis detallado del plan puede verse en Garza y Puente, 1989:79-101.

(30 de octubre de 1979); v) Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados (10 de diciembre de 1979); vi) Programa de Dotación de Infraestructura para Comunidades y Parques Industriales Pesqueros (26 de diciembre de 1979). El primer Plan de Desarrollo Urbano, como todos los subsiguientes no incluyen en el proceso de planeación el seguimiento y evaluación de los avances realizados, por lo que no se suele contar con la información necesaria para evaluarlos, como en el caso de los anteriores programas. Sin embargo, acerca del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, que tenía como objetivo central reubicar a las dependencias federales que no tuvieran razón de estar en la Ciudad de México, se pudo concluir su ineficacia. Efectivamente, el instrumento solicitaba que en cuatro meses dichas agencias deberían presentar sus planes de descentralización territorial. Se sabe que únicamente un tercio de ellas lo hizo, señalando la gran mayoría que ya estaban desconcentradas, pues tenían oficinas en otras entidades del país. En concreto, sólo el Instituto Mexicano del Café y, posteriormente, el INEGI, se trasladaron fuera de la capital del país.<sup>19</sup> Además de haber sido ineficaz en su operación, de haber sido exitoso y logrado ubicar fuera del Valle de México a 20% de los empleados federales de la época (100 mil), su impacto no hubiera sido significativo para frenar la acelerada expansión de la metrópoli, que en esa década crecía en 640 mil personal anuales (Garza y Puente, 1989:92).

*Planes Regionales, Estatales, Municipales y de Ordenación Territorial de Zonas Conurbadas (elaborados en 1979 y 1980).* La Dirección General de Planeación Territorial de Asentamientos Humanos de la SAHOP coordinó los planes regionales, estatales, municipales y de las zonas conurbadas establecidos en los ambiciosos propósitos del plan nacional. Se elaboraron 10 planes regionales para las zonas prioritarias; los planes de los 31 estados de la República y del Distrito Federal; los de las zonas conurbadas del centro del país, Monterrey y Guadalajara y, finalmente, 2 377 planes de desarrollo municipal. Aunque este inmenso arsenal de planes fueron realizados siguiendo un mismo formato o “machote” y adolecen de serias inconsistencias técnicas y metodológicas, fue la primera y última vez que se intentó tener un sistema de planeación que articulara todo el territorio nacional en los tres niveles de go-

<sup>19</sup> El Instituto Mexicano del Café se trasladó al interior del país, pero sólo contaba con un par de cientos de empleados. Sin embargo, en 1993 se disolvió creando al Consejo Mexicano del Café, como una asociación civil que tiene su sede en la Ciudad de México. El traslado del INEGI a Aguascalientes fue anunciado en el *Diario Oficial* el 22 de enero de 1986, y en ese año se fueron a esa ciudad 2 500 trabajadores y sus familias. La descentralización del Instituto se vino después de la pérdida de alrededor de 48 mil metros cuadrados por los sismos de septiembre de 1985 en la Ciudad de México.

bierno. El esfuerzo fue realmente notable, pero desafortunadamente los siguientes gobiernos no entendieron como prioritario perfeccionar tan colosal tarea, y se vieron envueltos en políticas sectoriales y financieras para enfrentar la crisis de los ochenta.

*Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1980).* Se estructuró siguiendo los cuatro niveles de la "metodología" de la SAHOP: normativo, estratégico, corresponsabilidad sectorial e instrumental. La parte normativa contempla la situación general de la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) para, dentro de ella, identificar la problemática específica del Distrito Federal. Señala que los determinantes de la concentración económica en la Ciudad de México son: la tendencia locacional hacia la mejor dotación de infraestructura; la cercanía del mercado; la disponibilidad de la fuerza de trabajo, de servicio y transporte; el "predominio del grupo urbano como determinante en la toma de decisiones que lo favorezcan"; y por ser donde se localiza el poder político de la nación. Esto es, se enlistan algunos de los factores más convencionales de la teoría de localización industrial, sin intentar siquiera jerarquizarlos y determinar la naturaleza de sus vínculos. Menos se plantea analizar la construcción social e histórica de estos factores para intentar orientar su influencia para alcanzar las metas establecidas. Sobre la población se indica que la ZMCM crece a una tasa anual superior a 5% (Departamento del Distrito Federal, 1982:23), manteniendo su elevada dinámica.<sup>20</sup> Con la descripción de las características generales de la estructura urbana metropolitana termina el marco de referencia.

El diagnóstico y pronóstico incluye nueve características: población; suelos y reserva; vivienda; infraestructura hidráulica; vialidad y transporte; equipamiento urbano; medio ambiente; emergencias urbanas; y participación de la comunidad. En esta parte fundamental, el plan es verdaderamente desafortunado, pues, en primer lugar, incorpora únicamente los aspectos urbanísticos del Distrito Federal, excluyendo los económicos, políticos y sociales y, en segundo, el pronóstico presenta sencillas elucubraciones del futuro de la entidad, estando muy lejos de constituir un verdadero ejercicio prospectivo (por ejemplo, en el renglón de suelo y reserva se limita a "pronosticar" la acentuación de la problemática existente: mayor apropiación de áreas rurales; invasiones espontáneas; reproducción de fraccionamientos como negocios lucrativos; segregación urbana; especulación del suelo; etcétera). La Ciudad de México en 1980 tenía 13 millones de habitantes y era una de las urbes más pobladas del mundo, por lo que considerando la

<sup>20</sup> En realidad, y afortunadamente para la urbe, entre 1970 y 1980 creció a una tasa de 4.0% (Garza, 2000d:240).

gran complejidad de su funcionamiento se puede concluir que su plan para ese año era verdaderamente simple e insuficiente.

*Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979)*. Bajo la euforia del *boom* petrolero por la creciente exportación de hidrocarburos a altos precios durante su realización (1978-1979), el PNDI se plantea alcanzar tasas de desarrollo económico elevadas y sostenidas que vayan de 8 a 10% anual del PIB con inflación moderada. Para esto estableció metas cuantitativas de crecimiento para 33 ramas industriales y para la balanza de pagos que se derrumbaron estrepitosamente ante el surgimiento de una crisis económica más aguda que la de 1976, y durante 1982-1988 el PIB decreció a -0.01 (cuadro 3). Para los propósitos del trabajo interesan, sin embargo, sólo los aspectos de la distribución industrial regional.

El PNDI fue también muy audaz en materia de descentralización territorial de la industria, al proponer: reducir la participación del Valle de México en el valor bruto de la producción industrial nacional de 50% en 1979 a 40 en 1982. A fin de lograr este propósito, establece una regionalización, en colaboración con la SAHOP, para otorgar incentivos fiscales y descuentos en la compra de combustibles industriales.

Se ha demostrado la escasa importancia de los estímulos fiscales en las decisiones de localización de las empresas (Romero y Urquidi, 1952:49). Es muy simplista, por tanto, la propuesta de lograr una drástica reducción de la importancia industrial del Valle de México utilizando básicamente este instrumento en un periodo de tres años. Adicionalmente, los nuevos estímulos son equivalentes a los establecidos en el decreto de 1972 que, como se sabe, no modificó en ningún grado la tendencia a la elevada concentración territorial de la industria en México.

*Plan Global de Desarrollo, 1980-1982 (1980)*. El diagnóstico del plan señala lo que obsesivamente se considera el principal problema de la organización territorial de las actividades económicas y de la población en el país: la elevada concentración en la Ciudad de México y la dispersión de casi 40% de la población en más de 95 mil localidades menores de 2 500 habitantes. Ni se intenta identificar los factores determinantes de ambos fenómenos según la teoría de localización industrial convencional, requisito indispensable en cualquier intento de modificarlos. Simplemente se presenta la concentración-dispersión como una patología que “limita seriamente” el aprovisionamiento de los servicios básicos para asegurar un nivel mínimo de bienestar en la ciudad y el campo.

Se menciona acertadamente que la política urbana y regional no tendrá éxito si no se incorpora en una estrategia de desarrollo sectorial equilibrado. Las acciones específicas para lograrlo las remite a los planes de desarrollo urbano e industrial descritos anteriormente. Es pertinente mencionar que la

confianza del plan en los estímulos fiscales como “eficientes incentivos” para la descentralización es, por lo menos, dudosa.<sup>21</sup> Lo mismo ocurre con su estrategia de “desconcentrar concentrando”, dado el gran número de municipios y ciudades importantes que constituyen las zonas prioritarias de desarrollo. Finalmente, la afirmación de distribuir más equitativamente la inversión pública federal en las diversas entidades sería el eje instrumental más prometedor, pero ésta se siguió concentrando excesivamente en la Ciudad de México, evidenciando el divorcio entre la norma y la acción (Palacios, 1988:34-35).

*Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del País (1980)*. Realizado por una comisión con ese nombre, fue un documento escasamente conocido y parecería realizado para cumplir una obligación administrativa, pues no establece tiempos para su implementación ni año de publicación (sólo por una inscripción en el lomo de la edición se sabe que es de 1980). Siguiendo el “machote” del plan nacional de desarrollo urbano —nivel normativo, estratégico, corresponsabilidad sectorial e instrumentos jurídicos—, el plan de la conurbación del centro tiene una extensión de 493 páginas. En las primeras 120 presenta el diagnóstico y pronóstico de las principales características de la zona de conurbación del centro, que define como una extensión de 15 435 km<sup>2</sup> localizados en el Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Tlaxcala y Puebla (Comisión de Conurbación de la Zona Centro del País, 1980:11). Específicamente, analiza aspectos demográficos, ambientales, de infraestructura hidráulica y energética, vialidad y transporte, equipamiento urbano, vivienda, reservas territoriales, emergencias urbanas, así como aspectos administrativos y del ordenamiento del territorio. Sobre esto último, el objetivo principal del plan era reducir el crecimiento demográfico de la zona metropolitana de la Ciudad de México y prevenir sus requerimientos de infraestructura. Para el caso de la zona conurbada del centro establece que puede concentrar como máximo 30% de la población nacional, cuando en 1978 según sus datos absorbía 26.8% (Comisión de Conurbación de la Zona Centro del País, 1980:68). De esta forma dicha conurbación alcanzaría 31.6 millones de habitantes en 2000.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Para México se ha señalado que “...sólo una de cada 10 empresas se le puede considerar ‘atada’ a este tipo de insumos (naturales), lo que explica el carácter móvil de la gran mayoría de las empresas...” (Garza, 1999:356). En el caso de estas empresas, “Si sus fuerzas locacionales son determinantes, la fuerza complementaria de la exención no servirá de nada...” (Romero y Urquidí, 1952:49).

<sup>22</sup> Todas las proyecciones demográficas de los años ochenta sobrestimaron mucho la población futura influenciadas por el elevado crecimiento de los setenta. En 2000 la megalópolis de la Ciudad de México, que se podría considerar equivalente a la conurbación del centro, tuvo 19.3 millones de personas (Garza, 2000:757).

Sin poder analizar en detalle el diagnóstico y pronóstico de este plan, en términos generales se puede decir que son más rigurosos que en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978. Su estrategia, por el contrario, es muy polémica pues sus acciones reforzarían la concentración espacial en el centro del país, pues plantea promover 30 localidades de “apoyo prioritario”, entre las que se encuentran las ciudades de Tlaxcala, Puebla, Pachuca, Toluca, Cuernavaca y Cuautla, con lo cual aceleraría la consolidación de una concentración megalopolitana con centro en la Ciudad de México. Por fortuna, este plan apareció cuando emergían los negros nubarrones que anunciaban la tormenta económica que irrumpió en 1982 y no tuvo ninguna posibilidad de instrumentarse, aunque la megalópolis se fue constituyendo más lentamente según las leyes del mercado inmobiliario.

En los setenta México se convierte en una nación predominantemente urbana al alcanzar un grado de urbanización de 55% en 1980, elevando su población urbana en 14 millones para alcanzar 36.7 millones. En esta década, la Ciudad de México crece a una tasa de 4.7% anual y eleva su población en 4.4 millones para alcanzar los 13 millones de habitantes en 1980. Al igual que en los años sesenta, las ciudades localizadas en su área de influencia inmediata (*hinterland*), tales como Toluca, Puebla, Querétaro y Cuernavaca, crecen aún más aceleradamente, contribuyendo a la emergencia de un conglomerado de tipo megalopolitano que se constituye en un nuevo ámbito de concentración territorial en el país.

La gran mayoría de las múltiples políticas urbanas y regionales que se implementaron entre 1940 y 1980 descritas sucintamente en este acápite, se plantearon como objetivo central frenar la expansión de la Ciudad de México para lograr un sistema urbano más equilibrado y disminuir las desigualdades territoriales. Es evidente que estuvieron muy lejos de lograr su objetivo, en parte por las grandes deficiencias técnicas y metodológicas que presentan, y en parte porque la concentración de las actividades económicas y la población constituyen una característica espacial de las economías de corte capitalista por existir mayores tasas de ganancia en las grandes metrópolis, al menos desde una perspectiva microeconómica (Garza, 1985:316). La problemática que producen las grandes concentraciones, sin embargo, se paga socialmente.

## IV. DERRUMBE ECONÓMICO Y DESACELERACIÓN METROPOLITANA, 1980-1990

Al inicio de los años ochenta ocurre una gran crisis económica que cambia dramáticamente el esfuerzo de México por constituirse en un Estado nacional con relativa independencia de los países hegemónicos y, en particular, de Estados Unidos. Entre 1936 y 1980 intentó consolidar un modelo de desarrollo autónomo de matices nacionalistas, y es a partir de la crisis de 1982 que improvisa un nuevo modelo de apertura al comercio internacional e inserción en la economía global que lo lleva a un esquema neodependiente de resultados inciertos, pues no logra un crecimiento económico sostenido, pero sí acentúa los desequilibrios sociales (Rozo, 1998:9).

En este capítulo se analizarán los cambios ocurridos en la distribución de las ciudades en un periodo de recesión económica profunda y del inicio de una gran reestructuración del carácter del Estado mexicano, tomando en cuenta que la organización territorial de las actividades económicas es resultado de décadas o aun siglos de evolución, por lo que no es posible esperar que un episodio coyuntural la modifique significativamente. Sin embargo, se tratará de identificar el posible impacto espacial de la crisis.

### A. FIN DEL MODELO SUSTITUTIVO, “DÉCADA PERDIDA” Y LA OPCIÓN GLOBAL

En 1982 Estados Unidos sufre una significativa recesión y su PIB decrece -2.5%. Ésta es superada en 1983 y 1984 cuando el producto se eleva en 3.6 y 6.4%, para estabilizarse y crecer en promedio 3.0% entre 1985 y 1988 (Talavera y Mariscal, 1989:21). En contraste, en 1982 México disminuye su PIB en -0.4%, pero lejos de recuperarse junto con la economía estadounidense en 1983 se derrumba el producto -5.0%, crece 3.6 y 2.0 en 1984 y 1985, para volver a caer -3.2% en 1986. Entre 1982 y 1988 el PIB se reduce ligeramente -0.01%, denominándose al periodo la “década perdida”, en comparación con los 30 años anteriores en que creció a tasas superiores a 6% anual. Durante la década completa, sin embargo, el PIB creció ligeramente 1.6% (cuadro 3). Es evidente que la larga crisis económica no estaba ligada a la recesión estaduni-

dense de inicios de los ochenta y tenía causas estructurales derivadas de la total obsolescencia del viejo modelo de sustitución de importaciones.<sup>1</sup>

En efecto, de 1976 a 1977 el índice de sustitución de importaciones manufactureras se reduce de 21.4 a 18.9%, evidenciando aún capacidad para aumentar la producción interna y reducir las importaciones. A partir de entonces éste se eleva hasta 28.0% en 1981, marcando el inicio de un proceso desustitutivo y de monoexportación petrolera, que llevó a elevar la demanda de importaciones (Villarreal, 2000:401).

El agotamiento y reversión del modelo sustitutivo se traduce en un desequilibrio externo creciente. Entre 1976 y 1981 el déficit acumulado en cuenta corriente fue de 39 636 millones de dólares, el servicio de la deuda de 46 119 y la fuga de capitales de 20 188, lo cual fue en parte posible cubrir por un aumento de la deuda externa de cerca de 40 000 (Villarreal, 2000: 404, 408 y 409; Estay y Rivera, 1989:274). Ante la caída de los precios del petróleo, el aumento de las tasas de interés, el gran desequilibrio del comercio exterior, así como la fuga de capitales, las reservas internacionales se agotaron y en agosto de 1982 se decretó la suspensión del pago de la deuda y el mes siguiente la nacionalización del sistema bancario ya mencionada. El tipo de cambio se disparó de 27 a 150 pesos por dólar, depreciándose casi 500% en un año, desatando un descontrolado proceso inflacionario que alcanzó 98.8% en 1982 y 159.2% en 1987 (Aspe, 1993:23). La reestructuración del modelo de crecimiento y el diseño de programas de estabilización se constituyeron en la mayor prioridad nacional.

El eje de la nueva estrategia de cambio estructural fue, además de los programas de estabilización, la orientación de la economía hacia el exterior, en un intento de insertar a México, en forma competitiva, dentro de la economía global. Queda fuera de los objetivos de este trabajo el análisis de todo este complejo proceso de aún inciertos resultados, pero es necesario mencionar que en los años ochenta las nuevas políticas macroeconómicas no lograron sacar a la economía del estancamiento y prácticamente no creció entre 1980 y 1990 (cuadro 3).<sup>2</sup> En esta dirección, no es viable esperar cambios en la dinámica urbana del país durante esta década derivados de su inserción en el mundo global, fuera de los producidos por la crisis misma. Seguramente en el futuro se podrán vislumbrar algunas transformacio-

<sup>1</sup> La lógica de que una recesión de Estados Unidos se traslade a México es por la bien conocida dependencia de la economía mexicana a la primera. En 1980, por ejemplo, 64.7% de las exportaciones mexicanas y 61.6% de las importaciones eran con ese país, cifras que aumentan a 69.6 y 73.5% en 1987, respectivamente (Estay y Rivera, 1989:276; véase también Reynolds y McCleery, 1989:166-167).

<sup>2</sup> Para un análisis detallado de los programas y políticas diseñados para alcanzar dicho cambio estructural véase Villarreal, 2000; Aspe, 1993; Lechuga y Chávez, 1989; y, Rozo, 1998.

nes espaciales del nuevo modelo de crecimiento hacia el exterior, como se intentará averiguar en el análisis de la evolución urbana en los noventa.

#### B. DESRURALIZACIÓN ABSOLUTA Y CONCENTRACIÓN POLICÉNTRICA

La crisis de los ochenta no produjo una desaceleración de la dinámica urbana, como podría esperarse dada la relación histórica entre desarrollo económico y urbanización. La población total entre 1980 y 1990 aumenta en 14.4 millones para alcanzar en el último año 81.2 millones, mientras que la urbana lo hace en 14.8 millones, el crecimiento absoluto más elevado de todo el siglo xx. Como corolario, por primera vez en el siglo ocurre una disminución de 349 mil del número absoluto de la población rural que baja de 30.1 a 29.8 millones (cálculos realizados con la información del cuadro 4). Como la población total creció en 2.0%, y suponiendo que a esa tasa se eleven tanto los habitantes rurales como los urbanos, significaría que en los ochenta hubo una migración del campo a las ciudades de alrededor de 6.8 millones de personas.<sup>3</sup> La  $T_u$  entre 1980 y 1990 mantiene la misma cifra que la década anterior (1.5%), elevando el  $G_u$  a 63.4%, consolidando el perfil hegemónicamente urbano del México de finales del segundo milenio.

El impacto de la crisis se reflejó, por ende, más que en la dinámica general del desarrollo urbano, en las condiciones de vida de la población, tanto en el sector rural como en el urbano. El salario real pagado (contractual), de un valor de 100% en 1982 se desplomó a 42.2 en 1990, mientras que los salarios mínimos legales lo hicieron a 46.2. Este drama para las familias de los trabajadores tuvo un doble propósito dentro de la ingeniería macroeconómica gubernamental, pues “impulsó la industria maquiladora” y “consolidó la contracción de la demanda” (Aspe, 1993:26). Al derrumbe del salario real le siguieron modificaciones en la estructura del empleo, disminuyendo los trabajos en la manufactura y aumentando en los servicios, principalmente en las ciudades. En este último sector se observa una mayor dinámica en los trabajadores no asalariados (por cuenta propia y no remunerados), que pasan de 33.7 en 1979 a 36.6% en 1991, aumento que se debe básicamente a la carencia de empleos asalariados bien remunerados (García, 1994:40, 51 y 62). Adicionalmente, entre 1980 y 1988 del incremento total de los empleos asalariados 27% ocurrió en las manufacturas y

<sup>3</sup> Al 2% anual los 30.1 millones de habitantes rurales deberían crecer en 6.4 millones (el intervalo entre los dos censos fue de 9.77 años), más los 349 mil en que se redujo la población, suman los 6.8 millones estimados de migración interna (se tendría que hacer algún ajuste a este cálculo para incluir la migración internacional, tanto urbana como rural).

73% en el comercio y los servicios, mientras que los generados en la agricultura decrecieron en 9% (Rendón y Salas, 2000:29 y 32).

En México no hay seguro de desempleo, por lo que los grandes contingentes de personas sin empleo estable se dedican a innumerables labores dentro de la economía informal (pordioseros, vendedores ambulantes, micronegocios familiares, lavadores y cuidadores de automóviles, delincuentes, etc.), muchos de los cuales se encuentran en situación de pobreza. En la recesión de los ochenta ocurre por tanto un drástico aumento de la pobreza en el país, elevándose el porcentaje de personas en pobreza extrema —con ingresos insuficientes para adquirir una canasta de bienes submínima— de 29.9% (22.8 millones) a 32.9% (27.7 millones), y los pobres no extremos de 28.6 a 41.7%. En 1992, por tanto, 73.4% de la población mexicana era pobre (Hernández, 2000:115). El tercio de personas en pobreza extrema se refleja en el espacio urbano de las ciudades mexicanas, al igual que en las de los países del tercer mundo, en términos de sus significativas carencias infraestructurales y de servicios públicos, así como en los graves problemas de inseguridad, contaminación de los ecosistemas y déficit habitacional manifiesto en la existencia de extensas zonas marginales con viviendas muy precarias.

Sea como fuere, en la década de crisis la creación de empleos ocurre básicamente en el medio urbano, por lo que a pesar de la drástica caída en los salarios reales, el campo no tuvo ninguna posibilidad de absorber fuerza de trabajo, la cual se desplaza masivamente a las ciudades, donde existen las únicas oportunidades de empleo asalariado, por cuenta propia, o subempleo.<sup>4</sup> Ésta es la explicación estructural del éxodo de los 6.8 millones de mexicanos del campo a la ciudad entre 1980 y 1990, no obstante la crisis económica que éstas enfrentaban.<sup>5</sup>

La población urbana entre 1980 y 1990 crece a una tasa de 3.5%, existiendo 81 ciudades que lo hacen más aceleradamente. Persiste fundamentalmente el patrón observado anteriormente, con ciertas peculiaridades. Una significativa diferencia, sin embargo, es que la Ciudad de México aumenta 1.6%, cifra muy inferior a la media urbana y a las elevadas tasas alcanzadas en las dos décadas anteriores. No obstante, su población absoluta crece 2.2 millones de personas, magnitud que corresponde al aumento de

<sup>4</sup> Desde la década de los sesenta la capacidad del sector agropecuario de generar empleos ha sido muy reducida por el estancamiento de la frontera agrícola y la mecanización de la agricultura capitalista, de tal suerte que el peso relativo de los trabajadores remunerados en el sector disminuyó de 38 a 22% entre 1970 y 1990 (Rendón y Salas, 2000:28).

<sup>5</sup> El impacto de la crisis se refleja también en el aumento en la desigualdad del ingreso; el índice de Gini aumenta de 0.456 a 0.490 entre 1984 y 1989, observándose que todos los deciles pierden participación, excepto el X de los más ricos, que elevan sus ingresos de 34.2 a 39.0 (Cortés, 2000:50-51).

las cinco ciudades que le siguen, cuando para igualar la cifra de la década anterior (4.4 millones) se requerían once.<sup>6</sup>

La primer característica que se mantiene es el acelerado crecimiento de las ciudades que constituyen el subsistema urbano de la Ciudad de México, todas muy dinámicas y especializadas en manufacturas: Puebla, 4.1%; Querétaro, 10.5%; Pachuca, 6.6%; Tlaxcala, 6.6%, y 8.7% en San Juan del Río (cálculos realizados con la información de los cuadros A-2 y A-3). Toluca no se incluye pues su tasa es de 3.4%, ligeramente inferior a la media, pero crece en 230 mil personas y su expansión metropolitana se traslapa en los ochenta con la de la Ciudad de México, constituyendo técnicamente una megalópolis.<sup>7</sup> Este conglomerado se encuentra en una etapa de evolución inicial, pues su desarrollo completo llevará décadas o aun siglos, pero entre 1980 y 1990 elevó su población de 13.6 a 16.1 millones (suma de Ciudad de México y Toluca). Como conjunto de dos ciudades, sin embargo, pierde importancia relativa, pero se estima que antes de 2020 se le anexarán a la megalópolis las ciudades de Cuernavaca y Pachuca, hacia 2030 Puebla y Tlaxcala, así como Querétaro y San Juan del Río en la siguiente década, para constituir una concentración megalopolitana de 36.7 millones de personas en el 2050, que concentrará 26% de la población total (Garza, 2000:759).

La segunda característica que persiste es el dinamismo de las ciudades de la frontera norte, como Tijuana (5.7%), Ciudad Juárez (4.0%), Mexicali (6.0%), Matamoros (5.0%), Nogales (4.3%) y Piedras Negras (3.7%). El motor de la dinámica demográfica de estas localidades ha sido principalmente el exponencial crecimiento de la industria maquiladora que eleva su número de plantas de 620 a 1 703 entre 1980 y 1990, mientras que los trabajadores pasan de 119 a 446 mil (Bendesky *et al.*, 2001:134).<sup>8</sup>

La tercera característica es el acelerado crecimiento de las ciudades portuarias y turísticas, sobresaliendo Cancún que tiene una tasa de 18.6% y eleva su población de 33 a 177 mil personas entre 1980 y 1990. Destaca también en este grupo Acapulco con crecimiento de 7.2%, Puerto Vallarta con 9.5%, y algunas ciudades turísticas coloniales como Oaxaca (6.2%), Guajuato (4.2%) y San Miguel de Allende, con 5.1% (cálculos realizados con la información de los cuadros A-2 y A-3).

<sup>6</sup> La Ciudad de México fue probablemente la urbe más afectada por la crisis nacional de los ochenta, reduciendo su participación en el PIB nacional de 37.7 a 31.9% entre 1980 y 1988 (Sobrino, 2000:163). Aun así, la metrópoli absorbe un tercio de la economía nacional.

<sup>7</sup> Se denomina *megalópolis* a la unión o traslape de dos o más zonas metropolitanas, la cual puede ser también parte de una región urbana policéntrica, como es el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

<sup>8</sup> 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 (calculado con datos de Ohem, 1998:150 y 159).

Finalmente, en cuarto sitio se encuentran las ciudades del interior con crecimiento elevado y especializadas en manufacturas, como Saltillo (5.6%), Aguascalientes (6.6%) y San Luis Potosí (3.5%); y aquellas que son los lugares centrales de zonas de agricultura moderna, como Culiacán (5.9%), Hermosillo (5.2%), Celaya (8.4%), Irapuato (8.1%), Los Mochis (9.7%) y Ciudad Obregón (6.7 por ciento).

En síntesis, aunque la crisis económica de los ochenta no produjo una drástica reducción del desarrollo urbano del país, sí redujo la tasa de crecimiento de la población urbana total y se vio frenada la dinámica de las cuatro principales metrópolis con más de un millón de habitantes, dando lugar a la reducción de su participación en la población urbana total de 50.0% en 1980 a 43.6 en 1990 (cuadro 4). Esto también se refleja en el índice de primacía de dos ciudades que disminuye de 5.7 a 5.1, además de que baja la participación de la Ciudad de México en la población urbana nacional de 35.4 a 29.6%, y en la total de 19.4 a 18.7% (cuadro 5). No obstante lo anterior, destaca que el grupo de las grandes ciudades aumenta de 8 a 19 entre 1980 y 1990, elevando su participación en el total urbano a 63.2% en el último año. En contrapartida, no obstante el notable aumento en su número, las ciudades medianas y las pequeñas pierden importancia. Crisis o no crisis de por medio, a finales del siglo xx se visualiza al parecer un cambio en los ámbitos de concentración territorial en México: primero de una metrópoli a una megalópolis y, segundo, de un sistema preeminente con una ciudad importante, a uno policéntrico con un pequeño conjunto de metrópolis como lugares jerárquicos de primer orden.

### C. PLANEACIÓN URBANA, CRISIS ECONÓMICA Y AJUSTE ESTRUCTURAL

La “década perdida” de los ochenta se caracterizó por una prolongada recesión entre 1982 y 1988. Se evidenciaba el derrumbe del viejo modelo de sustitución de importaciones y la incapacidad de los equipos gobernantes de anticipar la catástrofe y diseñar una política alternativa de corte nacionalista. Al parecer, no se contempló más alternativa que participar en el desigual juego neoliberal y lanzar al país hacia un mundo global dominado por las grandes empresas transnacionales que pronto se apropiarían de casi todos los sectores capitalistas más rentables a partir de la entrada de México al GATT en 1986 (banca, turismo, electrónica, química, alimentos, etc.). Las cuestiones de estabilidad y equilibrio macroeconómico fueron el centro de las preocupaciones del nuevo gobierno, pero su análisis está fuera de los objetivos de este libro.<sup>9</sup> En este contexto, las políticas territoriales que se

<sup>9</sup> En 1983 la inflación fue de 80.8%, el PIB decreció a -4.2% y el déficit presupuestal re-

enlistan a continuación pasaron a segundo término, aunque no se relegaron del todo y tuvieron cierta relevancia, más virtual que real:<sup>10</sup>

- Creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), en sustitución de la SAHOP (diciembre, 1982). Al dejar de realizar la obra pública, la nueva dependencia quedó básicamente como instancia normativa y de regulación.
- Sistema Nacional de Planeación Democrática y Ley de Planeación (enero de 1983).
- Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988 (marzo, 1983)
- Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro (octubre de 1983).
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988 (agosto de 1984).
- Programa Nacional de Ecología, 1984-1988 (agosto de 1984).
- Programa Regional del Mar de Cortés (agosto de 1983).
- Programa Regional del Sureste (octubre de 1983).
- Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988 (julio de 1984).
- Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico, 1984-1988 (agosto de 1984).
- Reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución que permitió promulgar una Ley de Planeación en enero de 1983.
- Reforma al artículo 115 constitucional (febrero de 1983), que otorgó a los municipios nuevas atribuciones en materia de dotación de servicios públicos y planeación.<sup>11</sup>

---

presentó 9.0% de este último, por lo que se implantaron un conjunto de programas de choque para enfrentar la situación: el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE) de diciembre de 1982; el Programa Extendido de Reordenación Económica (PERE), en julio de 1985; el Programa de Contención (Proc), de febrero de 1986; el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) junio de 1986; y el Pacto de Solidaridad Económica (Pase), del 15 de diciembre de 1987 (véase una descripción de estos programas en Pazos, 1988:91-107). Mientras se transitaba del PIRE al PERE, de éste al Proc y después al PAC, para llegar al Pase, se comprende que no era momento de operar en la realidad una política urbana y regional.

<sup>10</sup> En la periodización de las políticas urbano regionales propuesta, los años entre 1982 y 1988 se encuentran en la cuarta etapa bautizada como institucionalización transitoria de la planeación urbana y regional, 1977-1988, pero se puede considerar más bien como un periodo de transición a la quinta etapa de políticas territoriales virtuales en el neoliberalismo, de 1989 hasta la actualidad (2001).

<sup>11</sup> La reforma municipal constituyó una acción concreta para avanzar en la “descentralización de la vida nacional”, tesis básica del sexenio (véase su evaluación en Cabrero y Mejía, 1992; y Guillén, 1996).

Se promulgaron, además, 11 programas que no presentan explícitamente la dimensión territorial, lo que significa una importante limitación de ellos, dada la estrecha interconexión de lo espacial con lo sectorial.<sup>12</sup> Por razones de espacio, a continuación se sintetizan la Ley de Planeación (vigente aún en 2002), el Programa Nacional de Desarrollo y los dos programas que le siguen, que constituyen los documentos más importantes para la planeación urbana.<sup>13</sup>

### Sistema Nacional de Planeación Democrática y Ley de Planeación

Este sistema se constituyó en enero de 1983 con las unidades administrativas con función de planeación de toda la administración pública federal (*Diario Oficial*, 1983:10). Para el sector asentamientos humanos la medida central fue la “reforma municipal” (febrero de 1983) que modificó el artículo 115 constitucional para descentralizar en los municipios la gestión en los asuntos políticos y la planeación territorial. Uno de sus principales problemas ha sido los exiguos recursos financieros con que cuentan para satisfacer las necesidades de infraestructura y servicios urbanos de la población, por lo que elevar sus ingresos es una condición necesaria para fortalecerlos. La reforma municipal estableció, mediante la Ley de coordinación fiscal, la canalización de recursos a estados y municipios por medio de un Fondo general de participaciones, un Fondo financiero complementario y un Fondo de fomento municipal.<sup>14</sup> Los recursos de este último provienen de la exportación de hidrocarburos, por lo que ante la caída de sus precios en los años ochenta se vieron reducidos significativamente: los ingresos brutos municipales aumentaron de 27.5 miles de millones de pesos en 1980 a 39.9 en 1984 (a precios de 1980), pero en 1985 se redujeron a 28.6 (cálculos elaborados con Massolo, 1989; cuadro 4).

Hasta fines de los ochenta la reforma municipal de 1983, según el nivel de los ingresos municipales, no había sido muy significativa. Su impacto inmediato más importante fue que los gobiernos municipales empezaron a

<sup>12</sup> Programa Nacional de Alimentación, 1983-1988 (octubre de 1983); Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deportes, 1984-1988 (agosto de 1984); Programa Nacional de Energéticos (agosto de 1984); Programa Nacional de Minería e Industrias Paraestatales, 1984-1988 (agosto de 1984); Programa Nacional de Salud, 1984-1988 (agosto de 1984); Programa Nacional de Capacitación y Productividad (agosto de 1984); Programa Nacional de Financiamiento (septiembre de 1984); Sistema Nacional de Abasto (octubre de 1984); Programa Nacional de Agricultura (1984); Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes (1984).

<sup>13</sup> El análisis más en detalle de estos dos instrumentos puede verse en Garza, 1986; Conolly, 1989; y Garza, 1999a:40-42.

<sup>14</sup> Un análisis detallado sobre los aspectos principales de la reforma municipal puede verse en Massolo, 1989.

ser ejecutores y gestores de la planificación urbana, tal como se demostró en algunos municipios metropolitanos del Estado de México (Duhau, 1989). Este proceso ha sido lento y largo, y aun en 2002 la gran mayoría de los gobiernos municipales de las grandes metrópolis no cuentan con cuerpos técnicos de planificadores urbanos.<sup>15</sup>

### El Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988

Este documento, presentado en marzo de 1983, se propone alcanzar cuatro objetivos generales: *i*) fortalecimiento democrático; *ii*) superar la crisis; *iii*) recuperar la capacidad de crecimiento; *iv*) iniciar cambios cualitativos en la estructura económica, política y social (Poder Ejecutivo Federal, 1983:12). Por los propósitos de este inciso, en lo que sigue únicamente se considera el capítulo nueve que trata de la política regional.

El plan considera la elevada concentración económica y poblacional en la Ciudad de México como uno de los principales problemas urbanos nacionales. Señala que la “descentralización de la vida nacional es un imperativo para nuestra consolidación política, económica, administrativa y cultural, como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada” (Poder Ejecutivo Federal, 1983:391).

La estrategia de descentralización propuesta sigue cuatro líneas de acción: *i*) intensificar la descentralización industrial mediante alternativas viables de localización; *ii*) frenar los flujos migratorios hacia la urbe, fortaleciendo el desarrollo rural en las zonas marginales; *iii*) consolidar sistemas urbanos en el occidente y en la costa del golfo de México, relativamente independientes de la Ciudad de México; *iv*) restringir la localización de las actividades manufactureras y terciarias en la Ciudad de México (Poder Ejecutivo Federal, 1983:392).

Se concuerda con el propósito de frenar el crecimiento de la Ciudad de México, pero es preciso analizar científicamente los determinantes seculares del proceso concentrador antes de intentar manipularlos. En parte por la inexistencia de estudios rigurosos en esta dirección, y en parte por el voluntarismo endémico de los funcionarios públicos, las acciones para desconcentrar a la megaciudad se han limitado a planteamientos lógico-formales muy desarticulados.

Por ejemplo, se observa en el plan la inclusión indiscriminada de regiones y ciudades. Además de las peculiaridades conceptuales de estos dos niveles de organización espacial, habría que incorporar en el análisis la estre-

<sup>15</sup> Un análisis en detalle de tres municipios del Área Metropolitana de Monterrey, puede verse en Garza, 1998.

cha conexión “nodal” entre las ciudades y sus regiones circundantes, que exige coordinar la política urbana y la regional. Específicamente, no existe una clara correspondencia entre las cuatro regiones y el conjunto de ciudades propuestas en el plan.

#### Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro

Se publicó en octubre de 1983 y su diagnóstico parte del “...análisis y valoración de los problemas derivados del crecimiento de la ciudad de México hacia los municipios aledaños y sus efectos en el empleo, el ordenamiento urbano y la protección ambiental; el déficit en materia de agrupamiento y servicios urbanos; el impacto del crecimiento demográfico en el proceso de expansión de la mancha urbana y el desequilibrio existente entre las disponibilidades financieras del Distrito Federal y del Estado de México” (Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos *et al.*, 1983:12). La meta que persigue es la de disminuir la concentración de las actividades económicas en la urbe, orientando el crecimiento hacia los estados de la región centro (Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos *et al.*, 1983:12). Este reordenamiento “...tiene como objetivo lograr su crecimiento armónico mediante el aprovechamiento racional del suelo. La planeación del territorio se efectuará dentro del conjunto de ‘subsistemas’ urbanos que se localizan a su vez en el *subsistema de la ZMCM* constituido principalmente por la Ciudad de México, Pachuca, Toluca, Puebla, Querétaro y Tlaxcala” (Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos *et al.*, 1983:21).

Se pueden señalar una serie de planteamientos contradictorios en el documento, entre los que destacan: *i*) tratar de reducir la concentración en la ZMCM al mismo tiempo que elevar el nivel de vida de su población es incompatible, pues estando rodeada de un archipiélago de localidades pobres sería imposible frenar los flujos migratorios; *ii*) lo anterior se reforzaría por la circunstancia de que los subsistemas urbanos a promover no están suficientemente integrados, sino que su dinamismo depende de su articulación con la Ciudad de México, recibiendo ésta un impulso multiplicado; *iii*) no es viable descentralizar las manufacturas en todo el territorio de los seis estados limítrofes, pues ellas se concentrarían en las ciudades más grandes de la zona; *iv*) las “líneas de acción” son esencialmente normativas, y están lejos de poder influir en la estructuración del espacio en la región centro (Garza, 1986:84-85).

## Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988

Decretado el 21 de agosto de 1984, es el segundo en su tipo en la historia del país y asume la inobjetable realidad de enfrentar los requerimientos de un país fundamentalmente urbano. Para esto, se realiza un diagnóstico con el fin de definir "...las raíces fundamentales de su configuración actual (del desarrollo urbano), así como las perspectivas futuras y los avances logrados en la planeación del mismo" (Poder Ejecutivo Federal, 1984:21).

Conceptualmente, se podría considerar como *raíces fundamentales* del desarrollo urbano a todos aquellos elementos determinantes de la organización espacial, tales como la existencia de los recursos naturales, de las obras de infraestructura construidas, la distribución territorial de los factores de producción (tierra, trabajo y capital), y el estado de desarrollo de las actividades industriales, comerciales, de servicios y transporte. A esto se agregaría la estructuración de las principales características del sistema de ciudades: organización territorial, tamaño, especialización económica, dotación de servicios y obras de infraestructura, empleo, desempleo, marginalidad, distribución del ingreso y agentes políticos principales. Todo ello incluido en el interjuego de relaciones sociales que estructuran y producen el espacio, principalmente el tejido urbano.

En vez de incorporar lo anterior, el programa se limita a sintetizar las tres manifestaciones más visibles de la distribución territorial, muy lejos de lo que serían sus raíces históricas: *i*) excesiva concentración en la Ciudad de México; *ii*) aguda dispersión de la población rural; *iii*) marcadas desigualdades regionales. Para poder modificar estos aspectos negativos, sin embargo, se requeriría conocer sus causas y la posibilidad de controlarlas en un programa de corte indicativo.

En el ámbito urbano, señala las carencias en los elementos de la estructura física: suelo, infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios públicos (Poder Ejecutivo Federal, 1984:25). No se incluyen los problemas de desempleo, inseguridad pública, marginalidad urbana, requerimientos del aparato industrial, etc. Se señala que las causas de la insuficiente infraestructura son la concentración del ingreso, la especulación inmobiliaria, el predominio de los intereses macroeconómicos, la inversión pública que refuerza la concentración y las limitadas atribuciones de las autoridades locales (un análisis más detallado del plan en Connolly, 1989:103-120).

El programa se inscribe dentro del sistema de planeación que, afirma, ha logrado avances significativos en los últimos diez años. Es indudable que esto ha ocurrido pero, lo que no es trivial, se ha avanzado principalmente en la estructuración de la base jurídica y en algunos diagnósticos parciales del proceso urbano. Falta desarrollar análisis más rigurosos de la problemática de los asentamientos humanos, de los determinantes de su organiza-

ción espacial y, lo que es más importante, del complejo conjunto de estratos sociales y de las relaciones de poder que producen y consumen el espacio urbano. Se conoce razonablemente las características más visibles de la problemática urbana, pero casi nada se sabe de las estructuras que la determinan y, menos aún, de cómo resolverla.

Esto explica los nulos resultados obtenidos por el programa, que pasó completamente desapercibido ante la urgencia de implementar las políticas económicas neoliberales propuestas por el gobierno para capear la crisis. Así, de 1970 a 1990 se observa una pérdida de importancia de las ciudades pequeñas y medianas que reducen su participación en la población urbana de 10.3 y 31.7 a 10.0 y 26.5%, respectivamente (cuadro 4), en flagrante contradicción con la propuesta básica del plan de promoverlas como elemento estratégico para la “descentralización de la vida nacional”. Además, se constata que en agua y alcantarillado los estándares de dotación mejoran en las grandes ciudades y se deterioran en las intermedias, en forma opuesta con los objetivos del programa (Connolly, 1989). Esto coincide con una encuesta realizada por la Dirección General de Planeación de la Sedue en la que se demuestra que “el esfuerzo de planeación más completo se está haciendo en las grandes ciudades” (García Coll, 1988:55).

Los años de 1989 y 1990 corresponden a los dos primeros del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que sumerge al país de lleno dentro de las políticas neoliberales con la privatización del sistema bancario, la venta masiva de empresas estatales, y culmina con la negociación, firma y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá. Para circunscribir la presentación de las políticas gubernamentales a la periodización del análisis de la urbanización en el siglo XX, en lo que sigue de esta sección se presenta lo realizado en esos dos años.<sup>16</sup> Cabe mencionar que a pesar de la irreflexiva política de reducir a su mínima expresión el aparato gubernamental, por falta de tiempo, por considerarlo una fachada política útil, por mantener ocupado al aparato técnico-burocrático, por tener alguna utilidad como guía general de la estrategia gubernamental, o por simple inercia administrativa, nunca se intentó modificar la Constitución para eliminar la Ley de Planificación y no tener que hacer tantos planes y programas, como veremos en este y en el siguiente inciso de las políticas de 1990-2000.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Lo que sigue de esta sección está basado en parte de un artículo de Garza, 1999:292-298.

<sup>17</sup> La Ley de Planeación de 1983, aún vigente en 2002, en su artículo 21 establece que deberá elaborarse, aprobarse y publicarse un plan nacional de desarrollo en un plazo de seis meses a partir del inicio del gobierno y, en el 22, que en él se indicará qué programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales se deben realizar.

## Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994

Publicado el 31 de mayo de 1989, sus objetivos generales son recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios y mejorar el nivel de vida de la población (Poder Ejecutivo Federal, 1989:16). Está constituido por seis capítulos. El primero es un balance general de la situación política, económica y social del país, muy lejos de poder considerarse un diagnóstico formal de un plan nacional. El segundo expone los objetivos y metas de manera muy general, mientras que el tercero se centra en las cuestiones de la soberanía y la seguridad nacional, en forma muy descontextualizada de todo el documento. Los capítulos cuarto y quinto se denominan acuerdos nacionales para la vida democrática y la recuperación económica, mientras el sexto y último son para el “mejoramiento productivo del nivel de vida” (Poder Ejecutivo Federal, 1989:97). En este capítulo se presenta en dos y media páginas la estrategia de desarrollo regional y urbano, que consiste en una política de desconcentración para consolidar un sistema urbano más equilibrado, mientras que en las páginas siguientes se centra en el mejoramiento de la vivienda, infraestructura y servicios urbanos, pero sin establecer metas específicas. Esto se deberá realizar, en principio, en los programas específicos correspondientes. En este sentido, el capítulo establece que se deberán elaborar 21 programas sectoriales.<sup>18</sup>

Éstos deberían publicarse a lo largo de 1989, pero como se observa en la nota de pie anterior, sólo dos se realizaron en ese año y el último culminó a finales del cuarto año de gobierno. Del total, 19 se elaboraron hasta 1990, y

<sup>18</sup> En realidad, en un periodo de 4 años, se publicaron los siguientes 23 (todos llevan la palabra Programa Nacional en su título; excepto el 2, 19 y 20 que incluyen sólo la primera): 1) de Solidaridad (5 de diciembre de 1988); 2) Institucional de Desconcentración, 1989-1994 (1989); 3) de Salud, 1990-1994 (1989); 4) de Modernización del Abasto y del Comercio Interior; 1990-1994 (22 de enero de 1990); 5) de Modernización Industrial y del Comercio Exterior; 1990-1994 (22 de enero de 1990); 6) de Ciencia y Modernización Tecnológica, 1990-1994 (28 de febrero de 1990); 7) de Modernización de la Empresa Pública, 1990-1994 (11 de abril 1990); 8) de Vivienda, 1990-1994 (febrero de 1990); 9) de Modernización Energética, 1990-1994 (2 de mayo de 1990); 10) de Modernización de la Minería, 1990-1994 (5 de junio de 1990); 11) de Desarrollo de la Pesca y sus Recursos, 1990-1994 (16 de octubre de 1990); 12) de Financiamiento del Desarrollo, 1990-1994 (13 de diciembre de 1990); 13) de Modernización del Campo, 1990-1994 (21 de diciembre de 1990); 14) de Modernización de la Infraestructura del Transporte, 1990-1994 (1990); 15) de Modernización de las Telecomunicaciones, 1990-1994 (1990); 16) de Modernización del Transporte, 1990-1994 (1990); 17) de Desarrollo Urbano, 1990-1994 (1990); 18) para la Protección del Medio Ambiente, 1990-1994 (1990); 19) Interinstitucional de Desarrollo, 1990-1994 (de la educación, 1990); 20) para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana, 1991-1994 (5 de abril de 1991); 21) de Capacitación y Productividad, 1990-1994 (14 de junio de 1991); 22) de Aprovechamiento de Agua, 1991-1994 (3 de diciembre de 1991); y 23) de Modernización del Turismo, 1992-1994 (11 de diciembre de 1992).

en principio son los que interesan para este capítulo del libro que cubre hasta ese año. Aunque todos tienen claras implicaciones para ciudades y regiones, por los objetivos de este trabajo se incluirá el programa de Solidaridad y el de desarrollo urbano, dejándose para el siguiente capítulo un programa emergente titulado de 100 Ciudades, no incluido en los 23, que se implementó en 1992. Es necesario aclarar que las acciones públicas reales con algún impacto territorial significativo fueron realizadas en el programa Solidaridad, que fue el instrumento territorial operativo central del periodo de Salinas.

### El Programa Nacional de Solidaridad (PNS)

Mencionado el primer día de gobierno, aparece publicado el 5 de diciembre de 1988, esto es, a cuatro días de haberse iniciado el periodo presidencial, y seis meses antes que el Plan Nacional de Desarrollo. Se trataba, verdaderamente, de un plan de emergencia para atenuar los estragos de la crisis económica y los que vendrían de la aplicación de una modalidad neoliberal tercermundista que acentúa aceleradamente, en forma históricamente insostenible en un régimen democrático, las desigualdades sociales mediante un creciente desempleo y subempleo, así como por la acelerada contracción de los salarios reales. El producto nacional se había mantenido estático durante seis años y la participación del trabajo en el PIB entre 1982 y 1988 declina de 37.4 a 22.2% (Fajardo, 1997:XI, anexo estadístico). Adicionalmente, el salario mínimo entre 1982-1988 pierde -53.3% de su poder adquisitivo y el contractual -38.2% (Cortés, 2000:254). Como corolario, el porcentaje de pobres respecto a la población total, según el método de línea de pobreza, se eleva de 48.5% en 1981 a 59 en 1988 (Boltvinik, 1996:371). El futuro político del grupo en el poder dependía de su capacidad para reactivar la economía y suavizar la creciente pobreza extrema generada por las políticas de ajuste.

Para paliar la pauperización creciente de la población, el PNS establece tres metas: *i*) mejoramiento de la salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra; *ii*) apoyar las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas para crear empleos; *iii*) promover el desarrollo regional mediante obras de infraestructura (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1992:463). Su peculiaridad principal consistía en incorporar a la población para garantizar transparencia en el uso de los recursos. Su organismo ejecutor fue la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, encabezada por el presidente y en la cual participaban 10 secretarios de Estado, el jefe del Departamento del Distrito Federal y los directores generales de varias dependencias descentralizadas. Se trataba de un órgano ejecutor bajo la conducción del mismo presidente, situación que refleja su alta prioridad.

Las acciones del programa a destacar en este trabajo fueron: urbanización de calles y banquetas, alumbrado público, rehabilitación de plazas, apoyo a la autoconstrucción de vivienda, regularización de la tenencia de la tierra, así como construcción y mantenimiento de carreteras (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1992:475-477). Es necesario agregar que se promovieron los siguientes 16 programas de desarrollo (todos se inician con estas palabras), junto con los gobiernos estatales y municipales respectivos, en áreas correspondientes a varias entidades federativas: 1) Nueva Laguna (septiembre, 1989); 2) del Istmo de Tehuantepec (marzo, 1990); 3) de la Costa de Oaxaca (marzo, 1990); 4) del Oriente de Michoacán (febrero, 1991); 5) de la Costa de Michoacán (enero, 1992); 6) de la Meseta Purépecha de Michoacán (enero, 1992); 7) de Tierra Caliente de Guerrero (abril, 1991); 8) del Sur del Estado de México (marzo, 1991); 9) Integral de las Regiones Centro y Carbonífera de Coahuila (septiembre, 1991); 10) Regional de la Sierra Norte de Puebla (febrero, 1992); 11) Regional de la Huasteca Potosina (1992); 12) de la Zona Henequenera de Yucatán (1992); 13) de Tierra Caliente de Michoacán (1992); 14) Regional de la Chontalpa, Tabasco (1993); 15) Regional de los Ríos, Tabasco (1993); y 16) Regional de la Costa de Chiapas (sin fecha). No es posible evaluar cada uno de estos programas, pero están constituidos por un diagnóstico muy general y establecen una serie de acciones prioritarias donde se menciona que se “establecerá”, se “modernizará”, se “apoyará”, se “fortalecerá” una serie de renglones infraestructurales y de gestión (véase la descripción de cada programa en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995). Al no disponer de recursos financieros y humanos específicos para su implementación, y al estar inscritos en el PNS, al parecer su finalidad fue la de orientar territorialmente sus acciones.

Los recursos federales asignados al PNS fueron de 37 mil millones de pesos en sus primeros cinco años (alrededor de US\$ 5 billones), elevándose a 52 mil millones (algo más de US\$ 7 billones) si se agrega las participaciones de los gobiernos estatales, municipales y de los beneficiarios (Montoya, 1995:129, Anda, 1994:121 y Delgado, 1997:528). En términos de la participación del gasto social total en el PIB, el monto no es extraordinario, pues en 1982 representaba 7.9%, cifra que se reduce a menos de 7% hasta 1990, para alcanzar 7.8 en 1991 y 9.0 en 1992. Sin embargo, representa 45% de la inversión social y 18 de la inversión total del gobierno federal (Verduzco, 1995:11-12). Las acciones del programa se difundieron ampliamente en campañas publicitarias nacionales, calificándolas como espectaculares: de 1989 a 1992 se otorgaron 786 mil becas de 994 pesos anuales (US\$135) a los “niños de solidaridad”; se repararon o construyeron 67 mil escuelas; se instalaron 8 mil redes de agua y 13 mil de electricidad en poblados rurales o colonias urbanas; se construyeron 17 mil kilómetros y se repararon 11 mil

de carreteras; se otorgaron 668 mil apoyos para la producción, que para los pequeños agricultores fueron de 2954 pesos promedio por productor (US\$ 400), entre los principales (Anda, 1994:118-119).

El PNS concentró las obras que realizaban, en buena medida, las diversas dependencias, pero intentó coordinarlas nacionalmente e incorporar en forma directa a la población, por lo que constituye una experiencia innovadora.<sup>19</sup> Se organizaron 129 mil comités de Solidaridad para instrumentar el programa (un promedio de 4 165 por estado), los cuales funcionaron en forma corporativa logrando complementar a los desgastados y tradicionales sectores del entonces partido oficial.<sup>20</sup> Se afirma que el programa se diseñó siguiendo las exigencias del Fondo Monetario Internacional, que recomendaba aligerar el deterioro económico de la población resultado de las estrictas medidas de austeridad establecidas para enfrentar las crisis recurrentes (Verduzco, 1995:2).

En efecto, entre 1988 y 1994 los salarios contractuales reales bajaron -10.4%, lo que significó una pérdida de ingreso de los trabajadores de 127 mil millones de pesos (cálculo elaborado según información de Cortés, 2000:257). En esos seis años se observa una concentración del ingreso reflejada en el aumento del índice de Gini de 0.49 a 0.51 (Cortés, 2000:50-51). El pastel se redujo, pero se aumentó la ración a los más bien alimentados. El PNS surge como un instrumento para repartir, más que pastel, algunas tortillas a los ejércitos de pobres que se elevan de 59% de la población total en 1988 a 66.0 en 1992 (Boltvinik, 1996:371). El gasto total del PNS representó 29.0% del monto perdido en salarios por los trabajadores, logrando en cierta forma neutralizar la inconformidad social que pudiera surgir por el impacto de las políticas neoliberales de estabilización económica, situación que en cierta forma se mantuvo hasta el levantamiento armado del EZLN en Chiapas, en enero de 1994. Se puede mencionar, además, la inestabilidad social causada por el alarmante aumento de la delincuencia e inseguridad que refleja la descomposición social prevaleciente en estos años de un descarnado programa económico.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> El director de solidaridad en el gobierno de Carlos Salinas, Enrique del Val, afirmó que aun en el aspecto de la coordinación administrativa "...solidaridad no logró la integralidad en la política para superar la pobreza extrema ni la concurrencia plena de todas las instituciones públicas en los mismos tiempos, lugares y con la misma intensidad". También afirmó que el PNS "...no logró desarrollar una política integral para superar la pobreza extrema" (*Reforma*, jueves 2 de abril, 1998:2A).

<sup>20</sup> La distribución de comités por entidad federativa puede verse en Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad, 1992:69.

<sup>21</sup> Para ejemplificar esta situación, en un desplegado periodístico dirigido al presidente de la República, la Cámara Nacional del Autotransporte de Pasaje y Turismo afirma "...vemos con preocupación cómo en el estado de Chiapas, la violencia y la inseguridad aumentan sin ninguna relación con el conflicto armado. De 1996 a 1997 en Chiapas, el número de asaltos ca-

## Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994

Tercer instrumento de su clase en la historia del país, se presentó el 14 de agosto de 1990. Se trata de un documento de 99 páginas, dividido en cinco capítulos: diagnóstico, objetivos, estrategia, metas e instrumentos (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1990:3 y 4). El diagnóstico de seis páginas y media se limita a describir los cambios en el sistema de ciudades y algunas características generales de los servicios urbanos. Los objetivos, por su parte, abarcan estos dos ámbitos.

Con relación al primero, se ratifica el propósito del primer plan de 1978 que intentaba promover una distribución de ciudades menos concentrada, para lo cual estableció: encauzar la actividad económica hacia lugares óptimos desalentando las zonas sobrepobladas; consolidar sistemas urbano-regionales alternativos al de la Ciudad de México; fortalecer las ciudades medias; y, regular el crecimiento de las zonas metropolitanas. Respecto al segundo, se pretendía básicamente dotar a la población de los servicios urbanos y la infraestructura necesaria mediante concertaciones con los agentes sociales y privados, en forma coherente con los propósitos de reordenamiento urbano (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1990:32-33).<sup>22</sup>

La estrategia territorial consiste en tres líneas de acción: desarrollo de subsistemas urbanos de alta potencialidad; consolidación de enlaces; y distribución jerarquizada de servicios. Para concretarla, se distribuyen las ciudades en 9 regiones y se clasifican como: de regulación (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey); de consolidación (Puebla); medias de consolidación (León, Irapuato, Guanajuato, Toluca, Cuernavaca, Pachuca, Jalapa, Querétaro, Ciudad Juárez, Acapulco); medias de impulso industrial (casi todas las fronterizas y las principales de la mayoría de los estados que no se encuentran en alguna situación anterior). El fortalecimiento de los enlaces

---

rreteros creció el 247%. En el primer trimestre de 1988, un 25% más". Por tanto, anuncian que "...suspenden sus servicios en estas carreteras, en tanto no se garantice la seguridad" (*Reforma*, 4 de abril de 1998:11A). Más preocupante aún es la situación del tráfico de narcóticos, sobre lo cual un columnista político señala que "...el narco es omnipresente en el sistema político mexicano. Los indicios dejan pensar con sobrada razón que son pocas muy pocas las instituciones no tocadas por ese turbio negocio. Personajes o familiares de miembros de los gobiernos federal y estatales en funciones y fuera de funciones (incluso al nivel de la Presidencia de la República), de la banca, del sindicalismo, la Iglesia, el Poder Judicial, el Ejército, los medios de comunicación, los partidos políticos, de la iniciativa privada, sin omitir desde luego a los socios incrustados en los cuerpos de seguridad... ¿A que institución no ha tocado el narco?" (René Delgado, *Reforma*, 4 de abril de 1998:16A).

<sup>22</sup> Una comparación entre los objetivos de los programas de desarrollo urbano de 1978, 1984 y 1990 puede verse en Aguilar, Graizbord, Sánchez, 1996:114-121.

se refiere a mejorar las condiciones de comunicación entre los anteriores conjuntos de ciudades. Finalmente, los servicios se jerarquizan en cuatro estratos de ciudades: 17 centros regionales; 32 localidades estatales; 44 subregionales; y 111 de integración urbano-rural (véase Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1990:44-45). Sea o no válida esta estrategia, su implementación dependerá de las metas e instrumentos para ejecutarla.

Las metas deberían fundamentarse en un pronóstico detallado del desarrollo urbano que permitiera cuantificarlas. En este respecto el plan es verdaderamente limitado y sólo señala que en los próximos 10 años la población urbana aumentará en 14.7 millones de personas (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1990:65). Con la información del cuadro 4 se sabe que entre 1990 y 2000 aumentó en 14.2 millones, por lo que la provisión del plan fue acertada. Sin embargo, la mera proyección de la población urbana solamente es una guía general de los requerimientos, por lo que sería recomendable que los planes incluyeran un ejercicio prospectivo de los renglones que constituyen la estructura urbana de cada ciudad, así como sobre los factores que determinan la localización de las actividades económicas, cuyo control es indispensable para modificar la organización territorial. Ante la gran insuficiencia del diagnóstico y la ausencia de un pronóstico sobre estas características, las metas sólo constituyen recomendaciones generales: "...formulación y aplicación de los programas trianuales de equipamiento..."; "...elaboración de programas sectoriales de vialidad y transporte..."; "...contar con un inventario diagnóstico de los centros históricos localizados en 16 estados de la República..."; actualizar "...los planes y esquemas de desarrollo urbano ...para los centros de población...", entre otras (Secretaría de Desarrollo urbano y Ecología, 1990:67-68). Ante metas tan difusas y desarticuladas, los instrumentos son equivalentes: "...orientar territorialmente el gasto público federal, coordinar las acciones de los tres niveles de gobierno..."; la consideración de que las dependencias encargadas de la salud, educación, comunicaciones deberán observar "...los cuatro niveles jerárquicos de prestación de servicios señalados en la estrategia..."; fortalecimiento de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) con los gobiernos estatales; concesión de obras y servicios públicos a particulares; destacar la necesidad de "...tener reservas territoriales en todas las ciudades..."; "...mejorar la capacidad municipal de administración del desarrollo..."; y "...actualización de leyes y reglamentos locales de desarrollo urbano..." (Secretaría de Desarrollo urbano y Ecología, 1990: 71-73).

El plan es, en síntesis, un documento con serias limitaciones técnicas y metodológicas que explican que, en el mejor de los casos, sirvió sólo para orientar las acciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Sin embargo, a diferencia del programa de solidaridad, no contó con financia-

miento especial alguno, siendo totalmente relegado por el primero. Ante la ineficiencia de los ejercicios de planeación, la implantación del modelo neoliberal que relega las cuestiones territoriales incorporadas en el modelo sustitutivo, y la concentración de las acciones gubernamentales en paliar los efectos de la crisis y del impacto de la apertura comercial, se oyen doblar las campanas que anuncian la muerte de la institucionalización de la planeación territorial en México iniciada en los años setenta.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> La causa fundamental de estos cambios fue la urgencia de enfrentar la crisis de los años ochenta y establecer las bases de la recuperación económica mediante el saneamiento de las finanzas gubernamentales, ajuste de tarifas de servicios públicos, control de la inflación y manejo adecuado del tipo de cambio, contención salarial y, en forma central, continuar con la apertura económica del país y negociar el TLCAN. De esta suerte las acciones de gobierno se centraron en concertar con los principales grupos empresariales el Pacto de Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE, enero-junio de 1989); una nueva fase del PECE en 1990 y su prórroga hasta 1991; y el Pacto para la Estabilidad, la Competencia y el Empleo, en octubre de 1992 y que se prolongó hasta el fin del gobierno. El punto culminante de la estrategia fue la entrada en vigor del TLCAN el 1 de enero de 1994, último año de la presidencia de Salinas (véase, Cárdenas, 1996:153-183 y Delgado, 1997:471-526).



## V. MODELO NEOLIBERAL Y CONCENTRACIÓN METROPOLITANA POLICÉNTRICA, 1990-2000

Las últimas décadas del siglo xx se caracterizaron por un acelerado proceso de globalización de la economía mundial. A mediados de los noventa existían alrededor de 40 mil corporaciones transnacionales en el planeta —90% de ellas tenían su sede en Estados Unidos, Japón o la Unión Europea—, las cuales controlaban 140 mil subsidiarias en el extranjero y tenían ventas por más de 6 trillones de dólares (Knox, 1997:19). Se estima que un tercio del producto mundial lo absorben estas corporaciones (Cook y Kirkpatrick, 1997:57). El proceso de transnacionalización de la economía es, además, creciente y la tasa de aumento del comercio internacional en los noventa duplicó a la del PIB correspondiente, al mismo tiempo que la participación de los países en desarrollo aumentó de 23 a 29% (World Bank, 1999:33). Ante esta realidad, el Banco Mundial señala que independientemente del juicio que se pueda tener del proceso de globalización de la economía, “...ninguna agenda de desarrollo puede darse el lujo de ignorarla” (World Bank, 1999:5).

Ante el derrumbe del modelo de desarrollo mexicano de sustitución de importaciones, la presión internacional por que se redujera la presencia del Estado en las economías muy centralizadas, y los intereses económicos e ideológicos del grupo en el poder, se estructuró un nuevo modelo de corte neoliberal basado en la apertura del país al mercado mundial y la reducción de la participación del Estado en la economía nacional. Se puede sintetizar la instrumentación de esta estrategia en los siguientes aspectos: *i*) supresión unilateral de los permisos previos de importación en 80% de las fracciones arancelarias en 1985; *ii*) ingreso al GATT en julio de 1986, bajando el nivel arancelario ponderado de 16.4 a 13.1% (ante la sustitución del GATT por la Organización Mundial del Comercio en 1995, México está incorporado en esta última); *iii*) negociación de “pactos” económicos con trabajadores y empresarios para equilibrar las finanzas públicas y frenar la inflación; *iv*) firmas de convenios comerciales con Estados Unidos y Canadá; *v*) establecimiento de tratados de libre comercio con diversos países del mundo; *vi*) firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor en 1994; *vii*) firma de un tratado con la Unión Europea en 2000; *viii*) venta de empresas gubernamentales, entre las que destaca la privatización de la banca (véase Aspe, 1993:137-138); entre las principales.

## A. DESAFÍOS ESTRUCTURALES DEL MODELO NEOLIBERAL

Los resultados del “ajuste estructural” son medianamente aceptables desde una óptica macroeconómica, pues el PIB se incrementó 3.6% entre 1990 y 1994, cifra que se mantuvo en 3.5% en el sexenio de 1994 a 2000 (cuadro 3). Otro logro del programa de ajuste es el control de la inflación, que se ha abatido de 52% en 1995 a 9% en 2000 y a 4.4% en 2001. El crecimiento del PIB, sin embargo, está muy por debajo del alcanzado de 1940 a 1980, denominado histórico, cuya igualación era la meta perseguida por el nuevo modelo. Pero dejando de lado este significativo aspecto, lo fundamental es determinar la solidez macroeconómica nacional y si se han sentado las bases para un desarrollo sostenido, de tal suerte que sea viable evitar las crisis económicas periódicas como la de 1995 en que el PIB decreció -6.1% y el peso se ha devaluado desde entonces alrededor de 200 por ciento.

Sintetizando la situación macroeconómica de México, se puede señalar que presenta una serie de limitantes estructurales al esquema neoliberal. Primero, persiste el desequilibrio externo que demolió el modelo sustitutivo anterior, pues entre 1989 y 2000 la balanza de cuenta corriente contiene un monumental déficit acumulado de 164 mil millones de dólares,<sup>1</sup> que ha sido cubierto con la venta de las empresas estatales,<sup>2</sup> la inversión extranjera y el aumento monumental de la deuda externa a 170 mil millones de dólares en 2000. Así, el modelo presenta una restricción externa estructural que imposibilita su éxito pues implica un crecimiento de las importaciones que triplican al aumento del PIB (Villarreal, 2000:667, 668 y 677).

Segundo, el pago neto de intereses a la deuda externa y remesas de dividendos de la inversión extranjera directa es de más de 13 mil millones anuales desde 1994, constituyendo un inmenso lastre para el desarrollo (Villarreal, 2000:668); Tercero, la industrialización reciente ha sido básicamente de las empresas maquiladoras que prácticamente no están eslabonadas con productores locales, representando sus insumos nacionales sólo 1.6% del valor de la producción, aunque se tiene un valor agregado de la mano de obra alrededor de 22% (Bendesky *et al.*, 2001:139). Cuarto, el crac de 1995 llevó al colapso el sistema de bancos privados, teniendo que ser rescatados por el gobierno asumiendo gran parte de sus préstamos incobra-

<sup>1</sup> En 2000 el déficit de cuenta corriente fue de 17 690 millones de dólares, 23% superior al de 1999 (www.banxico.org.mx: boletín 24, 1 de marzo de 2001), cifra que se le sumó a la de Villarreal (2000: 668) de 147 mil millones para totalizar los 164 mil millones indicados. El aumento de este déficit año con año evidencia el desequilibrio externo creciente, que sólo se puede sostener con elevados montos de inversión extranjera.

<sup>2</sup> De las 1 115 empresas gubernamentales en 1982, quedaban sólo 239 en 1991. Entre 1991 y 1992 se privatizó, adicionalmente, todo el sistema bancario que se había nacionalizado en 1982 (Aspe, 1993:198; Garrido, 1998:435-436).

bles, además de estarles pagando un elevado interés por estos montos. Los pasivos de este rescate a septiembre de 2001 son de 82 mil millones de dólares y siguen creciendo ante la imposibilidad de pagar el total de los intereses anuales (Fernández-Vega, 2001). En quinto sitio se encuentra el rescate de las carreteras privadas, el cual constituye otra carga financiera que impide la inversión en obras de infraestructura, siendo su pasivo de 11 mil millones de dólares (Trejo, 2001:24).

En sexto lugar, el nuevo modelo descansa únicamente en el trabajo barato en México, cuando se sabe que la nueva economía requiere de mano de obra calificada para lo cual es indispensable cuantiosas inversiones en capital humano. México dedica en 1998 únicamente 0.34% del PIB en ciencia y tecnología, mientras que Suecia 3.8, Japón 2.9, Estados Unidos 2.8, Canadá 1.6 y España 0.9% (SEP-Conacyt, 1999:22). En términos del monto por persona, el gasto es de 23 dólares anuales, casi 30 veces menor que los 681 de Estados Unidos (Fondo Mexicano para la Educación y el Desarrollo, 2001:3). En recientes evaluaciones de la calidad educativa del sistema escolar mexicano, se han sacado los últimos lugares (Fondo Mexicano para la Educación y el Desarrollo, 2001a:2).<sup>3</sup>

En séptimo, todo lo anterior hace que México se rezague en competitividad, pasando del lugar 29 en 1994 al 36 en 2000 dentro de un conjunto de 47 países, según el Institute for Management Development, de Suiza. En infraestructura se encuentra en la posición 39 (*Reforma*, 19 de abril de 2000:1). Según esta misma fuente, para el 2002 el declive de la competitividad mexicana se acentúa, bajando cinco posiciones hasta el rango 41 en el nivel general y al 45 según infraestructura (*Reforma*, 30 de abril de 2002:1). Octavo, con la apertura, ocurre una acelerada desnacionalización de la economía mexicana por una creciente compra de empresas mexicanas por compañías extranjeras.<sup>4</sup> Adicionalmente se tiene que los grandes corporativos mexicanos se han tenido que asociar con extranjeros para poder incursionar en el mercado internacional y tener la capacidad tecnológica para competir en el interno (Pozas, 1999:216).<sup>5</sup>

<sup>3</sup> En la evaluación realizada por la OCDE en 2000 sobre el rendimiento de los estudiantes en los 32 países miembros, México se ubicó en el penúltimo más bajo nivel en lectura, matemáticas y ciencias, solamente superado por Brasil (*La Jornada*, 6 de diciembre de 2001).

<sup>4</sup> Se estima que la compra de empresas mexicanas por extranjeras fue de 4 200 millones de dólares en 2000 y podrá superar los 10 mil millones en 2001. A esto habría que agregarle la compra del Banco Nacional de México (Banamex) por el Citigroup valuada en 13 mil millones de dólares (*Reforma*, 14 de octubre de 2001).

<sup>5</sup> Pozas presenta esta conclusión en referencia a los corporativos de Monterrey. Por ejemplo, el grupo Alfa que fabrica acero (Hylsamex), petroquímicos (Alpek), telecomunicaciones (Alestra) y de alimentos (Sigma). En casi todas sus plantas tiene socios extranjeros, por ejemplo en Alestra 49% de las acciones son de AT&T; en Nemark (autopartes) Ford tiene 20% y

Las anteriores limitaciones estructurales imposibilitan establecer un régimen de acumulación de capital nacional en el mediano y largo plazo. De esta suerte, en 2001 México entra en recesión y el PIB decreció  $-0.4\%$ , siendo incierto cuando se reiniciará la recuperación, pues se estima que en 2002 el PIB tenga un crecimiento mínimo. El futuro del desarrollo urbano del país dependerá indefectiblemente de sus perspectivas económicas, las cuales a su vez están condicionadas por la forma en que se puedan resolver los anteriores limitantes y de la estrategia de localización geográfica de las firmas transnacionales. Por el momento, se analizarán los cambios ocurridos en la estructuración del sistema de ciudades mexicanas en la última década del siglo xx, de tal suerte que se pueda vislumbrar el patrón a seguir en los inicios del xxi.

## B. HEGEMONÍA METROPOLITANA EN EL SISTEMA URBANO A FINES DEL SIGLO XX

México alcanza a tener una población de 97.5 millones de habitantes a principios de 2000, de la cual 65.7 viven en un sistema de 350 ciudades.<sup>6</sup> El  $G_u$  se eleva a  $67.3\%$ , significando que prácticamente 7 de cada 10 mexicanos son urbanos, esto es, que el país se acerca a los niveles observados en los países más urbanizados del planeta.<sup>7</sup>

La dinámica del proceso de urbanización se frena, pues entre 1990 y 1995 la  $T_u$  se reduce a  $0.7$  y a  $0.6\%$  de 1995 a 2000. No obstante, en términos absolutos la población urbana crece 14.2 millones, cifra ligeramente inferior a la de los ochenta (cuadro 4). Esta diferencia se debe, en parte, al aumento del PIB agropecuario que crece de  $1.4\%$  en los ochenta a  $2.2\%$  en los noventa (cuadro 3), permitiendo elevar en términos absolutos la población rural de 29.8 a 31.8 millones de habitantes. Suponiendo nuevamente que esta aumentó a la misma tasa que la población nacional ( $1.85\%$  entre 1990 y 2000), debería crecer a 35.7 millones, por lo que alrededor de 4 millones migraron. En los noventa, sin embargo, la migración a Estados Unidos promedió 225 mil personas al año, esto es 2.2 millones en toda la década de los noventa (Corona, 2002). Estas cifras son significativamente más elevadas que en los ochenta, cuando se estimaba 72 mil anuales entre 1981 y

---

Alutek 20%; en Univex (químicos), DuPont participa con 50%; en Nylon de México, DuPont posee 40% y Akso (Holandesa) otro 40%; Acerex (centro de servicio), Wothington Industries (USA) concentra 50%; y así sucesivamente (Pozas, 1999:220).

<sup>6</sup> El censo de 2000 se levantó del 7 al 18 de febrero.

<sup>7</sup> El promedio de población urbana en los países desarrollados en 2000 es  $76\%$  (United Nations, 2001:7)

1983, así como 57 mil en 1984 (Morales, 1989:221). Por tanto, se puede concluir que las ciudades mexicanas recibieron un flujo menor de personas del campo en la última década del siglo xx debido al aumento de la migración internacional hacia Estados Unidos. No obstante la “válvula de presión” que implica la emigración internacional, en este periodo las ciudades mexicanas tuvieron que proporcionar empleos, infraestructura, servicios públicos y vivienda a 1.4 millones de personas anualmente.

La población total urbana creció 2.5% anual entre 1990 y 2000. Las ciudades que tuvieron tasas superiores a esa cifra fueron 88 y siguen la tendencia hacia la concentración policéntrica. En primer lugar, las cuatro urbes más grandes crecen a tasas menores que la media, pero con 4.3 millones de personas más que en 1990 absorben 30.4% del aumento de la población urbana total. Dentro de éstas destaca Monterrey, con una tasa de 2.4 y Guadalajara con 2.1 por ciento.

En segundo lugar, se confirma la tendencia hacia la consolidación de una vasta megalópolis con centro en la Ciudad de México, al mantener su alto crecimiento todas las ciudades que la rodean, especialmente Toluca (5.5%) con la que ya forma dicho conglomerado de 19.4 millones de personas. Cuernavaca crece 3.2, Pachuca 3.6, Tlaxcala 4.7, San Juan del Río 4.9%. Se integran a este grupo otras localidades de menor tamaño utilizadas fundamentalmente para casas de fin de semana de los capitalinos, tales como Valle de Bravo, a una hora de Toluca, y Tequisquiapan, cerca de Querétaro.

El subconjunto fronterizo se mantiene y fortalece como un tercer patrón espacial. Tijuana y Ciudad Juárez conservan su gran dinámica observada desde los cuarenta y crecen entre 1990 y 2000 a 5.5 y 4.4%, consolidándose como los centros maquiladores más importantes del país. En la frontera noroeste se le agrega Nogales (4.0%) y San Luis Río Colorado (2.9%). Todo este dinámico subconjunto de ciudades está completamente desarticulado del sistema urbano nacional, y se vincula funcionalmente a ciertas ciudades estadounidenses, principalmente Tijuana a la megalópolis del pacífico de Estados Unidos, con centro en Los Angeles y San Francisco, y Ciudad Juárez a El Paso, Texas (Tijuana se localiza a 3 mil kilómetros de la Ciudad de México). En el noreste tienen tasas elevadas las ciudades fronterizas de Reynosa (7.1%), Matamoros (3.3%), y Nuevo Laredo (3.6%), pero éstas se encuentran bien integradas al sistema urbano nacional formando parte del subsistema de Monterrey, además de que se localizan a 1 200 kilómetros de la Ciudad de México.

Finalmente, se encuentran las ciudades industriales fuera del área de influencia inmediata de la Ciudad de México, así como las portuarias turísticas y de transporte. Hermosillo (3.1%) en el norteño estado de Sonora, habiendo sido un centro de comercialización y abastecimiento de una rica zona agrícola, se ha transformado en una importante metrópoli industrial

a partir de la localización de una gran ensambladora de automóviles Ford. En 1998 tiene una producción industrial superior a la de Tijuana y muy cercana a la de Ciudad Juárez. Saltillo crece a 2.8% y está fuertemente vinculado con Monterrey, que se encuentra a 80 kilómetros. Su producción industrial en 1998 es ligeramente superior a la de Tijuana y Ciudad Juárez sumadas (la información de la producción industrial de las ciudades para ese año se encuentra en Sobrino, en prensa, cuadro 33). San Luis Potosí, supera la producción manufacturera de Tijuana y Ciudad Juárez, y se encuentra en el eje carretero del TLCAN, esto es, en la carretera central que conecta a la Ciudad de México con Estados Unidos. Aguascalientes tiene una producción industrial semejante a la de Tijuana, localizándose en la ciudad la planta de autos Nissan más grande del país, así como una fábrica de la Xerox. Esta ciudad se articula funcionalmente con Guadalajara y todo el conjunto urbano del Bajío (véase los mapas 1, 2 y 3). Finalmente, dentro de las ciudades portuarias turísticas destacan nuevamente Cancún con 9.1% de crecimiento, Puerto Vallarta con 10.2%, Zihuatanejo con 4.3% y Cozumel, con 5.8 por ciento.

A pesar de su tasa de 1.7% anual, la Ciudad de México eleva su población absoluta de 2.2 a 2.7 millones de personas entre los ochenta y noventa, siendo la segunda cifra equivalente a la suma del incremento observado en las seis ciudades que le siguen en tamaño. Esto se debe básicamente a cierta recuperación en la economía de la urbe, pues después de la gran caída que tuvo al bajar a 31.9% del PIB nacional en 1988, logra recuperar parte de lo perdido y alcanzar 32.5% en 1998. Es particularmente notable el cambio en su estructura productiva, pues las actividades secundarias bajan de 29.2% en 1970 a 23.5% en 1998, mientras que las terciarias ganan esa reducción (véase Sobrino, 2000:163). La transformación hacia los servicios sigue la pauta de lo ocurrido en las grandes ciudades norteamericanas algunas décadas atrás, e indica que tenderá a especializarse cada vez más en los servicios y, particularmente, en los orientados al productor (Stanback *et al.*, 1984:96-97). En esta dirección se puede señalar que la participación de este tipo de servicios de la Ciudad de México en el total nacional se elevó de 45.1 a 64.8% entre 1988 y 1998 (Garza, 2000a:182).

Las nueve ciudades que le siguen de tamaño muestran comportamientos diferentes en su aumento absoluto de población con relación a la década anterior, lo cual constituye quizás un indicador muy sensible de sus fluctuaciones económicas. Guadalajara, Puebla y Torreón bajan sus cifras, mientras que Monterrey, Toluca, León, Tijuana, Ciudad Juárez y San Luis Potosí, las elevan (cuadro A-3). Estas 10 metrópolis absorben 45.8% del total del crecimiento de todo el sistema nacional de 350 ciudades en 2000, reforzando la tendencia hacia una concentración de tipo policéntrica, esto es, en una pocas urbes (mapa 4).

Lo anterior se refleja en los cambios en la distribución de ciudades según tamaño. Las de más de un millón de habitantes en 2000 suman nueve, y elevan su participación a 50.2% de la población urbana nacional, cifra que alcanza 69.4% si se considera todo el estrato de grandes ciudades. Como corolario, las medianas y pequeñas disminuyen de importancia (cuadro 4). La tendencia hacia la concentración policéntrica en un pequeño conjunto de ciudades no es privativa de México o de otros países también en situación de subdesarrollo creciente, sino que parece caracterizar a todas las economías de corte capitalista.<sup>8</sup> En Australia se tiene que las conurbaciones de Sydney, Melbourn y el sureste de Queensland dominan en forma creciente el sistema urbano nacional (Paris, 1994:566). Para Estados Unidos, en un análisis de largo plazo (de 1910 a 1995) sobre la distribución de la población en el sistema de ciudades, se concluye 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 han llegado a ser lugares relativamente más atractivos..." (Ehrlich y Gyourko, 2000:1070). En Europa parece observarse algo semejante, afirmándose que "La marcha regular observada hacia la descentralización parece estar empañándose, y en el noreste europeo se ha parado o aun revertido" (Cheshire, 1995:1058). Al parecer, existe cierta tendencia hacia la concentración espacial en una o unas cuantas ciudades en todos los países con economías de mercado, aunque existen diferencias entre el nivel de dicha concentración dependiendo de una serie de factores geográficos, demográficos y políticos que pueden acentuar o reducir los niveles observados. Con objeto de profundizar en el conocimiento de la concentración urbana, a continuación se analizan las características del proceso de metropolización en México y la dinámica diferencial entre las ciudades metropolitanas y no metropolitanas.

### C. EL CARÁCTER METROPOLITANO DE LA URBANIZACIÓN

El término metropolitano se empezó a utilizar en Estados Unidos en la segunda parte del siglo XIX para referirse a un pequeño conjunto de ciudades grandes, tales como Nueva York, Filadelfia, Chicago y Boston (Dahmann, 1999:685). Sin embargo, aunque el concepto pronto se popularizó, sólo hasta 1950 la Oficina de Administración y Presupuesto (Office of Management and Budget) introdujo el término de áreas estadísticas metropolitanas estándar, definiendo como tales a 172 urbes con un condado de al

<sup>8</sup> Al parecer es necesario cambiar la noción de países en desarrollo, pues los así denominados han estado aumentando sus desigualdades con respecto a los desarrollados desde la década de los setenta (World Bank, 1999:14-15).



menos 50 mil habitantes, al cual se le podrían agregar las poblaciones aleñañas que reunieron ciertos criterios (Klove, 1959:45). Se reconoce que el establecer 50 mil habitantes como umbral mínimo es una regla arbitraria, pero de acuerdo con esta concepción su número en Estados Unidos aumentó a 212 en 1960, 242 en 1970, 318 en 1980 y 335 en 1990 (Ehrlich y Gyourko, 2000:1069).

En México, la primer delimitación técnica del concepto de metrópolis se hizo en los setenta en el sector académico, y hasta el 2002 no existe ninguna definición oficial al respecto por parte del INEGI, aunque el instituto ha publicado algunos cuadernos estadísticos para algunas áreas metropolitanas (*v.gr.*, INEGI, 2000). El ejercicio académico se realizó para escribir un capítulo de un libro sobre la urbanización en México, y se inició considerando todos los municipios del país con más de 100 mil habitantes, así como al conjunto de municipios que los rodeaban en un primer contorno. Se suponía que algunos de estos tendrían una fuerte interacción con el municipio central y que deberían incorporarse en la delimitación de la zona metropolitana.

Se diferenció el concepto de *área y zona* metropolitana. La primera se forma cuando el tejido urbano de la ciudad en el municipio original se extiende hacia uno o algunos de los alrededores, constituyendo un área metropolitana. La zona rodea al área, y está formada por el o los municipios centrales, más los de un primer, segundo o tercer contorno (o aún más en grandes zonas metropolitanas) que presentan características urbanas, según variables que se seleccionen para tal fin, tales como un bajo porcentaje de fuerza de trabajo agrícola, algún desarrollo urbano y producción manufacturera, y cierta cercanía con la localidad central. Siguiendo este procedimiento se identificaron en el país 12 zonas metropolitanas en 1970: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Torreón, León, Tampico, San Luis Potosí, Chihuahua, Orizaba, Veracruz y Mérida (Unikel, Ruiz y Garza, 1976:122-123). Utilizando una metodología similar, para 1995 fueron estimadas 37 zonas metropolitanas en el país, siendo la mayor la Ciudad de México con 16.3 millones de habitantes, y la menor Tlaxcala con 104 mil (Sobrino, 2000:78-80).

El anterior procedimiento deja fuera de la definición de zona metropolitana a ciudades grandes que se encuentran en un sólo municipio, por lo que considerando la característica esencial de estos conglomerados, esto es, que teniendo como núcleo una ciudad central, observan una interacción socioeconómica y urbanística permanente e intensa con las localidades de su periferia inmediata, aunque no se encuentren conurbadas en un mismo tejido. Como esto puede ocurrir dentro de un mismo municipio, para incorporar estos casos dentro de las zonas metropolitanas se partió de considerar las 33 ciudades que en 2000 tienen más de 100 mil habitantes,

CUADRO 6  
México: Población urbana metropolitana y no metropolitana, 1970-2000

|                    | 1970       | %     | 1980       | %     | 1990       | %     | 2000       | %     |
|--------------------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|
| Población urbana   | 22 730 651 | 100.0 | 36 732 591 | 100.0 | 51 490 734 | 100.0 | 65 653 241 | 100.0 |
| Metropolitana      | 14 575 968 | 64.1  | 25 272 027 | 68.8  | 41 689 431 | 81.0  | 54 476 574 | 83.0  |
| No metropolitana   | 8 154 683  | 35.9  | 11 460 564 | 31.2  | 9 801 303  | 19.0  | 11 176 667 | 17.0  |
| Número de ciudades | 174        | 100.0 | 227        | 100.0 | 304        | 100.0 | 350        | 100.0 |
| Metropolitanas     | 13         | 7.5   | 26         | 11.5  | 51         | 16.8  | 56         | 16.0  |
| No metropolitanas  | 161        | 92.5  | 201        | 88.5  | 253        | 83.2  | 294        | 84.0  |

Fuente: cálculos elaborados con información de los cuadros A-2 y A-3 del apéndice estadístico.

pero que no están incluidas dentro de las 37 zonas metropolitanas mencionadas (una descripción detallada del procedimiento seguido se presenta en el apéndice metodológico). Agregando el criterio de que produjeran al menos 0.25% de las actividades manufactureras, comerciales y de servicios del país, cifra que corresponde a la ciudad 50, ordenadas según esta variable, se concluyó que sólo las 19 ciudades de más de 200 mil habitantes que se localizaran en un municipio y que absorben 0.25% tendrían el carácter de zonas metropolitanas. En síntesis, el conjunto de zonas metropolitanas en México está constituido por 37 urbes localizadas en dos o más municipios, más 19 que se encuentran en uno sólo (cuadro AM-2 y AM-3), esto es, totalizando 56 zonas metropolitanas en 2000.

México, como la gran mayoría de los países del mundo, ha experimentado un acelerado proceso de urbanización caracterizado en las últimas décadas por una concentración de tipo policéntrica, esto es, en unas cuantas grandes ciudades y, más específicamente, en las principales zonas metropolitanas. Habiendo analizado las peculiaridades de este proceso a lo largo de todo el trabajo, importa ahora considerar la tendencia que sigue el sistema urbano según el carácter metropolitano y no metropolitano de sus ciudades en las últimas tres décadas del siglo xx.

En 1970 sólo 13 ciudades eran metrópolis, las cuales concentraban 64.1% de la población urbana nacional. Para 1980 estas aumentan a 26 y su participación a 68.8%, y en 1990 se tienen 51 con 81% de los 51.5 millones de población urbana. En 2000, finalmente, de los 65.7 millones de urbanitas 83% viven en 56 zonas metropolitanas (cuadro 6). En los inicios del siglo XXI, por ende, el paisaje urbano de México es predominantemente metropolitano, pues 8 de cada 10 habitantes urbanos viven en un conjunto de 56 zonas metropolitanas. Aunque la sola presencia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México con sus 18 millones de personas en 2000 (27.4% de la población urbana) le conferiría tal carácter, el fenómeno de concentración espacial es reforzado por la existencia de otras ocho zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes, más otras 47 que van de Delicias, Chihuahua, con 156 mil personas, a San Luis Potosí, con 851 mil (cuadro A-3).

La tendencia histórica hacia la concentración económica y demográfica durante todo el siglo xx se corrobora utilizando la distribución de la población urbana por deciles de ciudades. Entre 1900 y 1940 el decil X de las ciudades más grandes eleva su participación de 37.5% de la población urbana total a 59.6%. En 1970, dicho decil pasa a 70.2% y, finalmente, en 2000, absorbe 74.1% de todos los urbanitas (cuadro 7). Si se le agrega el decil IX de las ciudades que le siguen, ambos aumentan su participación en la población urbana de 53.7% en 1900 a 85.9% en 2000, indicando que 20% de las ciudades concentran prácticamente 9 de cada 10 urbanitas mexicanos

**CUADRO 7**  
**México: Distribución de la población urbana por deciles, 1900-2000**

|               | <i>Deciles</i> |          |           |            |           |          |           |            |             |           |          |
|---------------|----------------|----------|-----------|------------|-----------|----------|-----------|------------|-------------|-----------|----------|
|               | <i>Total</i>   | <i>I</i> | <i>II</i> | <i>III</i> | <i>IV</i> | <i>V</i> | <i>VI</i> | <i>VII</i> | <i>VIII</i> | <i>IX</i> | <i>X</i> |
| 1900          |                |          |           |            |           |          |           |            |             |           |          |
| Ciudades      | 33             | 3        | 3         | 3          | 4         | 3        | 3         | 4          | 3           | 4         | 3        |
| Población (%) | 100.00         | 3.26     | 3.55      | 3.85       | 5.89      | 5.61     | 6.53      | 9.47       | 8.09        | 16.22     | 37.53    |
| 1940          |                |          |           |            |           |          |           |            |             |           |          |
| Ciudades      | 55             | 5        | 5         | 6          | 5         | 6        | 6         | 5          | 6           | 5         | 6        |
| Población (%) | 100.00         | 1.97     | 2.06      | 2.73       | 2.62      | 3.53     | 4.22      | 4.64       | 8.26        | 10.37     | 59.60    |
| 1970          |                |          |           |            |           |          |           |            |             |           |          |
| Ciudades      | 174            | 17       | 17        | 17         | 18        | 17       | 18        | 17         | 18          | 17        | 18       |
| Población (%) | 100.00         | 1.19     | 1.31      | 1.47       | 1.76      | 1.96     | 2.70      | 3.60       | 5.87        | 9.98      | 70.16    |
| 1980          |                |          |           |            |           |          |           |            |             |           |          |
| Ciudades      | 227            | 22       | 23        | 22         | 23        | 23       | 23        | 23         | 22          | 23        | 23       |
| Población (%) | 100.00         | 0.95     | 1.10      | 1.21       | 1.51      | 1.79     | 2.23      | 3.02       | 5.20        | 11.08     | 71.91    |
| 1990          |                |          |           |            |           |          |           |            |             |           |          |
| Ciudades      | 304            | 30       | 30        | 30         | 31        | 30       | 31        | 30         | 31          | 30        | 31       |
| Población (%) | 100.00         | 0.93     | 1.03      | 1.15       | 1.38      | 1.56     | 2.07      | 2.73       | 4.60        | 11.91     | 72.65    |
| 2000          |                |          |           |            |           |          |           |            |             |           |          |
| Ciudades      | 350            | 35       | 35        | 35         | 35        | 35       | 35        | 35         | 35          | 35        | 35       |
| Población (%) | 100.00         | 0.85     | 0.99      | 1.12       | 1.27      | 1.50     | 1.83      | 2.52       | 4.06        | 11.73     | 74.14    |

Fuente: cálculos elaborados con información de los cuadros A-1, A-2 y A-3 del apéndice estadístico.

en el último año. En el extremo opuesto, se observa que 20% de las ciudades pequeñas (deciles I y II) tienen 6.8% de dicha participación en 1900, magnitud que reducen a un despreciable 1.8% en 2000. El análisis por deciles de la distribución de la población urbana comprueba que aunque ocurre una considerable expansión del número de ciudades, se eleva la concentración relativa en unas cuantas, únicamente transformando el proceso de preeminente a policéntrico, y de metropolitano a megalopolitano, sin modificar en su esencia la estructuración desigual del espacio.

En el último decenio del siglo xx, se prosigue la política de descentralización de funciones de planeación urbana a los estados y municipios, pero sin abolir la Ley de Planeación que obliga al gobierno federal a elaborar un plan nacional y un importante conjunto de programas, que en los noventa e inicios del siglo XXI, adquieren una realidad aparente, esto es, virtual.

#### D. ABDICACIÓN DE LAS FUNCIONES DE PLANEACIÓN DEL ESPACIO NACIONAL

No obstante los múltiples planes, programas y acciones urbanas y regionales realizadas por el gobierno federal, la OECD concluye que, “México no tiene, estrictamente hablando, una política regional, sino políticas nacionales con fuertes implicaciones territoriales, tales como la política social, comercial y de investigación y desarrollo” (OECD, 1997:9). Esta afirmación es más bien válida para los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, donde la política social realizada mediante el Programa Nacional de Solidaridad de 1988 y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), iniciado en 1997, anuló por completo a los programas de desarrollo urbano correspondientes (1990-1994 y 1995-2000), los cuales agonizaron durante los dos gobiernos y no murieron gracias a la operación del minúsculo Programa de 100 Ciudades. Se trata, verdaderamente, de la abdicación del gobierno federal a encabezar las políticas nacionales de desarrollo urbano, pensando que el mercado puede cumplir la función de asignación del suelo y construcción de la infraestructura necesaria, así como delegando a los gobiernos estatales y locales la elaboración de planes en sus respectivas jurisdicciones.

En este último inciso del capítulo se analizará el Programa de 100 Ciudades promovido en los dos últimos años de Salinas de Gortari y continuado en el gobierno de Ernesto Zedillo, así como el Programa de Desarrollo Urbano de este último, quien continúa esencialmente con el bajo perfil de la estrategia territorial de su antecesor. Los programas de estos dos gobiernos (entre 1989 y 2000), definen la quinta etapa de las acciones en la materia realizadas en todo el siglo xx, denominadas *políticas territoriales virtuales en el neoliberalismo, de 1989 hasta la actualidad (2002)*. Ambas administraciones elaboraron

muy diligentemente todo el protocolo de planes y programas que establecen los artículos 5 y 22 de la Ley de Planeación, aunque, al menos en el sector desarrollo urbano, no hacen el menor intento por instrumentar.

En el último lustro del siglo xx aparece, en primer lugar, el Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, en mayo de 1995. Éste menciona la realización de los siguientes programas (se les omite esta palabra) para el periodo 1995-2000, firmados todos por el Poder Ejecutivo Federal entre 1995 y 1996: *i)* de Salud Reproductiva y Planificación Familiar; *ii)* de Ciencia y Tecnología; *iii)* de la Administración Pública; *iv)* de Pesca y Acuicultura; *v)* Hidráulico; *vi)* de Desarrollo Urbano; *vii)* del Desarrollo del Distrito Federal; *viii)* de Procuración e Impartición de Justicia; *ix)* para el Control de Drogas; *x)* de Población; *xi)* de Desarrollo Educativo, *xii)* de Desarrollo Informático; *xiii)* para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México; *xiv)* de Acción a Favor de la Infancia; *xv)* Institucional; *xvi)* de Prevención y Adaptación Social; *xvii)* de Vivienda; *xviii)* de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales; *xix)* Frontera XXI: Medio Ambiente, Recursos Naturales y Salud Ambiental; *xx)* de Política Industrial y Comercio Exterior; *xxi)* de Financiamiento del Desarrollo; y *xxii)* Sectorial Agrario.

Para los propósitos de este trabajo, interesa analizar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1995-2000, cuarto en la historia del país, además de sintetizar otro de naturaleza esencialmente social que es el que realmente se ejecutó: el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Éste fue iniciado el 6 de agosto de 1997 y cumple las funciones del PNS, 1988, del gobierno anterior. El panorama del sector asentamientos humanos para 1995-2000 se mantiene muy semejante al de 1990-1994, permaneciendo incluso el modesto Programa de 100 Ciudades de apoyo a los gobiernos locales, que es el que se presenta en primer lugar.

#### Programa de 100 Ciudades, 1992 (P-100-1992)

La nula atención presidencial y del equipo gobernante al Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1990-1994), cambia en alguna medida cuando Luis Donald Colosio, secretario de la Sedesol y fuerte aspirante a la candidatura presidencial por el PRI, resucita un viejo programa centrado en las ciudades medias del país, que eran alrededor de 100. Poco tiempo después es nominado candidato e inicia su campaña electoral, pero es asesinado antes de las elecciones, aunque el programa se mantuvo desde entonces hasta 1999, quizá como modesto recuerdo a su memoria, cuando se trasfiere a los gobiernos estatales y municipales.

Los objetivos del P-100-1992 coinciden con los del PNDU, 1990-1994, aunque precisan que las acciones federales se deben centrar en 116 ciuda-

des del país (de las 304 que constituían el sistema urbano nacional en 1990; cuadro 4). Se propone como un programa dirigido a la planeación y administración del uso del suelo e infraestructura urbana (Secretaría de Desarrollo Social, 1994:2 y 7).

Es innecesario describirlo en detalle, y se puede sintetizar diciendo que fue un instrumento sencillo cuyo principal logro "...se refiere a la capacidad local para regular el desarrollo urbano de las ciudades, mediante las actividades de asistencia técnica de la Sedesol..." (Secretaría de Desarrollo Social, 1994:15).<sup>9</sup> Se trata meramente de apoyar a los gobiernos locales para que desarrollen las capacidades técnicas y de gestión necesarias para planear su crecimiento urbano, según facultad que les otorgó la reforma del artículo 115 constitucional en 1983. Este esfuerzo se orientó siguiendo el postulado teórico de las ventajas locales para adecuar la oferta y la demanda de los servicios públicos, pero respecto a la planificación ocurrió que una década después de otorgarse esta facultad a los municipios, ni aun los de nivel metropolitano habían logrado realizar su plan correspondiente.<sup>10</sup> La función real del P-100-1992 ha sido, precisamente, intentar resolver esta gran dificultad.

Una acción concreta fue apoyar a los gobiernos locales a modernizar su catastro. El 18 de agosto de 1992 se creó el Programa de Modernización Catastral para fortalecer a las autoridades municipales, dependiente de la Sedesol. Entre 1993 y 1996 se realizaron 32 proyectos catastrales, de los cuales casi la tercera parte cuenta con la información digitalizada utilizando sistemas geográficos de información (Secretaría de Desarrollo Social, 1997:23).

En 1993 y 1994, por otra parte, se constituyeron 4 584 hectáreas de reservas de suelo en las ciudades del programa y 468 en otras localidades (Secretaría de Desarrollo Social, 1994:7, anexo). Entre 1990 y 1995 la población urbana del país aumenta en 1.8 millones anuales, por lo que serían 3.6 millones adicionales para los dos años en que se constituyeron esas reservas. Considerando un promedio de 64 hab./ha, éstas cubrirían las necesidades de 9.0% de esa población.

El P-100-1992 continúa operando en el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, siendo que en 1995 y 1996 contribuyó a la actualización de 24

<sup>9</sup> Para una descripción detallada del P-100-1992 véase Secretaría de Desarrollo Social, 1994 y Comité Preparatorio de México, 1996:65-69.

<sup>10</sup> Las burocracias locales en México han sido tradicionalmente muy ineficaces, constituyendo una de las barreras más importantes para lograr descentralizar algunas atribuciones federales a los municipios (sobre esta problemática véase, Prud'Homme, 1996). Un funcionario especializado en urbanismo del municipio de Monterrey en 1994 tuvo grandes dificultades para que el alcalde, empresario de la localidad, entendiera la necesidad de elaborar un plan regulador, el primero en la historia de la ciudad, y aceptara contratarlo con un despacho más o menos especializado, pues el municipio con algo más de 1 millón de habitantes y casi 8 mil empleados, no tenía el personal técnico para realizarlo internamente (ni lo tiene en 2002).

planes de desarrollo urbano, 16 de centros históricos y 465 obras de infraestructura. La verdadera magnitud del programa en comparación con el PNS, 1988, lo evidencia su presupuesto federal, que en 1995 fue de 192 millones, de 361 en 1996 y 385 en 1997, en precios constantes de 1995 (Secretaría de Desarrollo Social, 1997a:45). Siendo que el PNS, 1988, dispuso de 7 400 millones de pesos anuales en promedio en sus primeros 5 años, se tiene que el presupuesto del P-100-1992 para 1997 sólo representó 5.2% del primero siendo, según este criterio, 20 veces menos importante. Quizás esta magnitud refleje la importancia relativa que otorgaron los gobiernos de Salinas de Gortari y Zedillo Ponce de León a los programas sectoriales y de ajuste económico, respecto a los urbanos y regionales.

En 1999 no se le asignaron recursos presupuestales federales al programa para inversión en infraestructura en las ciudades que atendía, aunque la Sedesol ha continuado trabajando en su calidad de cabeza del sector del desarrollo urbano instrumentando los criterios técnico-normativos, así como dando seguimiento físico y financiero a la inversión en infraestructura en las que Banobras funge como agente financiero. Como éstas son las funciones ordinarias de dicha secretaría, se puede decir que el Programa de 100 Ciudades muere con el fin del siglo xx.

### Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000

En cumplimiento con el artículo 26 constitucional y 5° de la Ley de Planeación, la administración de Ernesto Zedillo promulgó este plan nacional después de realizar la tradicional consulta nacional, donde se recibieron más de 300 mil aportaciones de la población que quedaron plasmadas en cinco objetivos, tan generales, que no se hubiera requerido esas cientos de miles de contribuciones al plan:

- Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano.
- Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos (p. X).

Dentro de las acciones de desarrollo urbano, destaca el impulso del federalismo para redistribuir competencias, decisiones, ejercicio de recursos fiscales y responsabilidades entre la federación, estados y municipios. En lo territorial propiamente dicho, el plan establece en cuatro cuartillas algunos objetivos regionales y urbanos.

Los planteamientos sobre las regiones del país son generalidades a escala cósmica, y sólo mencionan la más trivial de las verdades, esto es, que dichas regiones: "...muestran desequilibrios profundos" (Poder Ejecutivo Federal, 1995:105). En forma evidentemente contradictoria se afirma que en el caso de la Ciudad de México, el polo más opulento del país, se propone "...potenciar el desarrollo económico... y preservar la viabilidad financiera del Distrito Federal" (*ibid.*). Finaliza con un planteamiento perogrullesco, muy lejos de poderse considerar una meta de planeación o al menos un objetivo específico: "Parte medular de la estrategia de desarrollo regional consistirá en lograr una mejor asignación, entre las regiones, de los recursos de inversión públicos y privados" (Poder Ejecutivo Federal, 1995:106).

En materia del sistema de ciudades del país, a pesar de situarse en un nivel de gran abstracción, al menos se mencionan dos objetivos definidos: *i*) "propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones que todavía ofrecen condiciones para ello"; *ii*) "inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo los principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población" (Poder Ejecutivo Federal, 1995:108). Para intentar instrumentar estos objetivos, se establecen cuatro estrategias principales: *i*) desarrollo urbano de las 100 ciudades medias; *ii*) Consolidación del papel de las principales metrópolis; *iii*) reordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano; *iv*) impulso a la participación ciudadana (*ibid.*). Estos objetivos y estrategias fueron planteadas en el programa de desarrollo urbano de la administración pública anterior, y ya se concluyó que la estrategia de 100 ciudades en ambos gobiernos fue verdaderamente modesta, contando sólo con capacidad financiera para auxiliar a los ayuntamientos con pequeños apoyos para programas específicos, principalmente en ejercicios catastrales y de planeación. La parte del ordenamiento del territorio, parte de la premisa falsa de que en los ochenta se inició la reversión del proceso de concentración metropolitana, cuestión que se ha refutado en el acápite, desruralización absoluta y concentración policéntrica (*supra*). Ante la inclusión simbólica de la dimensión espacial de México en el plan, quedaría por ver en el programa del sector desarrollo urbano la po-

lítica real instrumentada en la administración de 1994-2000, cuestión que se presenta en el siguiente inciso.

En síntesis, el plan no presenta ningún diagnóstico de la estructura económica, social, política y territorial, ni mucho menos escenarios prospectivos y metas e instrumentos para ejecutarlo (no tiene ningún cuadro estadístico). Además, es tan limitada su dimensión espacial, que prácticamente se trata de un documento realizado para cumplir un requisito legal durante la profunda crisis económica que azotó al país en 1995 y, a lo sumo, pudo ser de alguna utilidad para medio orientar las decisiones gubernamentales.

### Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1995-2000

El programa se estructura en cinco capítulos distribuidos en 107 páginas, más 49 de anexos. Se diferencia de los tres programas que lo antecedieron por la poca relevancia que le concede al diagnóstico y pronóstico, pues únicamente se tratan en el capítulo I, mientras que los otros cuatro se orientan a la parte normativa, esto es, metas, políticas, estrategias e instrumentos para su ejecución. El análisis sucinto del documento se realizará siguiendo estos dos elementos centrales de todo plan.

*Diagnóstico y pronóstico insuficiente.* Afirmando que el desarrollo urbano es resultado de un complejo proceso social, se indica que en el contexto de la profunda crisis por la que atravesaba el país en ese año (1995), así como del proceso de globalización en que se inscribía después de haberse iniciado el TLCAN, las ciudades están llamadas a "...tener un nuevo papel, en competencia entre ellas..." (Poder Ejecutivo Federal, 1996:17). Para el diagnóstico de las urbes utiliza los dos ámbitos de análisis espacial: interurbano o de la distribución de la población y las actividades económicas en el territorio; e intraurbano, es decir, de la organización interna de los centros de población.

El diagnóstico interurbano se realiza en cinco páginas de texto y otras tantas de cuadros y gráficas, consistiendo básicamente en una descripción del sistema urbano distribuido en cuatro estratos de tamaño (en miles): 15 a 19.9, 20 a 49.9; 50 a 99.9, y 100 y más. Esta limitada taxonomía, y el utilizar información municipal y no de ciudades, lleva al diagnóstico a una serie de conclusiones erróneas.<sup>11</sup> Entre ellas destaca, que: "...las tendencias concen-

<sup>11</sup> El incorporar municipios en vez de áreas urbanas, lleva al programa a considerar en 1990 un total de 416 ciudades, esto es, 37% más que las 304 existentes. El Conapo (1994:43) en 1990 consideraba 311 ciudades, que difieren de las 304 de este trabajo por que algunas se incorporaron en zonas metropolitanas según la nueva delimitación que se realizó (cuadro 4).

tradoras —en los ochenta— comenzaron a menguar e incluso revertirse...” (Poder Ejecutivo Federal, 1996:20); “...las principales transformaciones ...acontecen en los grupos intermedios, esto es, en aquellas localidades de dos mil quinientos habitantes hasta aquellas de 99 mil 999 habitantes...” (*ibid.*:22); “...hay una tendencia hacia una distribución más homogénea de la población en el territorio...” (*ibid.*:24). A pesar de que el programa menciona la “...creación de regiones metropolitanas” (*ibid.*:26), no visualiza la conformación de nuevos ámbitos de concentración que invalidan todas sus anteriores aseveraciones, como se ha demostrado en este libro. Tampoco se introduce el impacto de la crisis de mediados de la década en la dinámica urbana. En general, el considerar en el diagnóstico únicamente las manifestaciones más visibles del fenómeno urbano —y en forma errónea—, sin incorporar los determinantes del proceso, hacen del diagnóstico un ejercicio sumamente rudimentario.

Específicamente, el nexo estructural de la urbanización es con el desarrollo económico, y más específicamente, con la geografía de las actividades productivas, tema que se trata en menos de tres páginas. El programa se limita a mencionar algunas de las características más visibles de la especialización funcional de las ciudades, tales como el predominio de las actividades turísticas en Acapulco, Cancún, Puerto Vallarta, Ixtapa-Zihuatanejo; en servicios técnicos y profesionales de Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; en maquiladoras de Ciudad Juárez, Tijuana, Mexicali (Poder Ejecutivo Federal, 1996:31). A esto se agregan algunos comentarios sueltos sobre los corredores del TLCAN (México-Nuevo Laredo y México-Ciudad Juárez), y nuevamente la formación de regiones metropolitanas.<sup>12</sup>

El diagnóstico macroeconómico de las ciudades es inexistente. Lo que es más grave, no se mencionan los requerimientos infraestructurales, de gestión urbana, de planeación regional, financieros, etc., que pudieran constituir elementos centrales en el diseño de un paradigma territorial indispensable para intentar competir en la economía global.

El resto del capítulo demuestra que no fue posible en el programa desarrollar una estructura de un diagnóstico medianamente coherente, pues en los dos últimos apartados se presentan algunas consideraciones de tipo estratégico y normativo que más bien cabrían en las partes subsecuentes del documento. No se incluye ningún pronóstico, por simple que pudiera ser, haciendo este ejercicio de planeación territorial muy incompleto.

<sup>12</sup> Se equipara la Zona Metropolitana de la Ciudad de México con sus ciudades periféricas (Puebla, Cuernavaca, Toluca, Querétaro, etc.), con la de Monterrey, con Torreón, San Luis Potosí, Saltillo, etc. Habría que aclarar que la primera constituye, técnicamente hablando, una megalópolis en proceso de expansión, mientras que la segunda no, siendo sus estatutos teóricos muy diferentes para propósitos de planeación.

*Normatividad verbal.* El capítulo de objetivos (II) parte de los dos propósitos territoriales incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000: *i*) propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y de las regiones, y *ii*) inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población, respetando la autonomía estatal y la libertad municipal (Poder Ejecutivo Federal, 1996:39 y 41).

Se manifiesta la voluntad de ordenar el territorio y las ciudades, pero en el diagnóstico no se analizan sus determinantes específicos (modelo de desarrollo económico, distribución de recursos naturales, inversión pública federal, especulación inmobiliaria, existencia de infraestructura, factor empresarial, etc.), por lo que la posibilidad de influir en ellos es muy remota. Esto dependerá, en buena medida, de los instrumentos y metas que establezca el programa en los capítulos siguientes.

Es incuestionable, además, que no se pueden modificar los procesos seculares que determinan la estructuración del espacio inter e intraurbano meramente con una colección de verbos que acompañan a los anteriores objetivos generales como propósitos específicos: “promover”, “consolidar”, “fortalecer”, “inducir”, “mejorar”, “incorporar”, y “profundizar” (Poder Ejecutivo Federal, 1996:40 y 41).

A partir del diagnóstico y objetivos, se pensaría que las metas a las que debe aspirar cualquier programa se presentarían en el capítulo III, Aspectos prioritarios para el desarrollo urbano nacional. Sin embargo, esto desafortunadamente no ocurre y en dicho capítulo se expone una serie de consideraciones que repiten básicamente los objetivos, agregando algunas cuestiones de tipo estratégico, tema del siguiente capítulo: promoción de consejos consultivos y foros de participación ciudadana en materia urbana; planear y administrar el uso del suelo urbano; promover el desarrollo económico de las ciudades según potencialidades; resolver el insuficiente desarrollo institucional de los municipios; ampliar la base tributaria de ellos; extender la cobertura de los servicios urbanos; entre las principales. Sólo en casos aislados se introducen algunas cifras que podrían permitir establecer metas cuantitativas, pero sin hacerlo. Sin embargo, cabe mencionarlas como ejemplo de estadísticas que permitirían establecer metas específicas.

El programa señala la insuficiente oferta de suelo urbano en las ciudades y la necesidad de constituir reservas territoriales para tener posibilidades reales de ordenar su crecimiento. Específicamente, entre 1983 y 1994 se acumularon 30 mil hectáreas de reservas territoriales (Poder Ejecutivo Federal, 1996:52). Considerando que en la página xix del anexo se estima una densidad media en las ciudades de 64 habitantes por hectárea, se tendría una superficie para albergar 1.9 millones de personas. Como en

esos 12 años se puede estimar que la población urbana creció en 18.6 millones, se tiene que esa superficie sería suficiente para 10% de los nuevos urbanitas.<sup>13</sup> Además, se tendría que reunir esa cantidad de reservas cada año, para enfrentar los requerimientos de 1 de cada 10 mexicanos urbanos. Se requerirían casi 25 mil hectáreas anuales para distribuir adecuadamente la dinámica demográfica urbana, cuestión que el programa no se plantea para intentar alguna meta específica al respecto.

Otro caso igualmente dramático es el de la basura. Se indica que se generaban 81 400 toneladas diarias de desechos sólidos, de los cuales 57 mil se recolectaban (70%), aunque únicamente 14 mil se trata adecuadamente en rellenos sanitarios (17%). De la restante, 43 mil toneladas se dejan a cielo abierto legal o clandestinamente, mientras que algo más de 24 mil quedan como basura tirada en las calles, cañadas, lechos de ríos o arroyos, en espera de que se la lleve el agua o se vaya por las alcantarillas, creando graves problemas de inundaciones al obstruirlas. Ante este desolador panorama, el programa se plantea, "...abatir la insuficiencia... de equipo de recolección, ...prever la ubicación de rellenos sanitarios, ...fomentar en la población las prácticas de reducción, reuso y reciclaje de residuos sólidos" (Poder Ejecutivo Federal, 1996:56). En vez de establecer metas específicas para lograr todo lo anterior, el capítulo termina verbalizando una serie de propósitos loables, pero sin ningún planteamiento para materializarlos, como en los dos anteriores ejemplos: proponer, concertar, detallar, reforzar y así, sucesivamente (Poder Ejecutivo Federal, 1996:61-65).

El capítulo iv, Políticas y estrategias, reitera nuevamente la serie de buenos propósitos para mejorar la calidad de vida de la población y promover el crecimiento de las ciudades, en los términos de los anteriores capítulos. Sólo se mencionará el propósito de fortalecer las ciudades pequeñas y medias dentro del Programa de 100 Ciudades, así como "...apoyar a las grandes metrópolis del país para que incrementen su productividad para que mantengan su capacidad generadora de empleo en el sector secundario" (Poder Ejecutivo Federal, 1996:69). Considerando que los tres programas nacionales de desarrollo urbano que antecedieron al aquí analizado planteaban frenar el crecimiento de las principales metrópolis, sorprende que éste afirme lo opuesto, además de la contradicción en su consistencia interna al enfatizar la promoción de las pequeñas y medianas ciudades. Después de varias afirmaciones sobre el "deber ser" de las ciudades, no se puede considerar que el programa establezca estrategias medianamente funcionales, aunque queda por ver su parte final.

<sup>13</sup> Considerando que entre 1980 y 1995 la población urbana nacional aumentó en 23.2 millones, esto es, 1.55 anuales, en los 12 años entre 1983 y 1994 se tendría un total de 18.6 millones (cálculos realizados con información del cuadro 4).

El último capítulo (v) incluye cuatro programas estratégicos: *i*) Programa de 100 Ciudades; *ii*) Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas; *iii*) Programa de Ordenamiento Territorial y Promoción del Desarrollo Urbano; *iv*) Programa de Impulso a la Participación Social en el Desarrollo Urbano. El primero ya se describió pues se inicia con la administración anterior, no obstante cabría señalar que se le asignan los propósitos del capítulo iv (que los gobiernos locales elaboren planes, modernicen su base tributaria, creen reservas territoriales, y así sucesivamente). Nada se dice de los recursos financieros con los que contaría para instrumentarlo, y en la realidad se mantuvo en forma muy modesta hasta que desapareció al trasladarlo a los gobiernos estatales al final del gobierno de Ernesto Zedillo.

El Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas pretende apoyar la "...consolidación ordenada de las cuatro grandes zonas metropolitanas del país: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla" (Poder Ejecutivo Federal, 1996:84). Para estas grandes ciudades se establece nuevamente "promover": oferta de suelo, regularizar la tenencia irregular, infraestructura y equipamiento y la salvaguarda de la población a riesgos naturales, en las áreas marginadas; la coordinación intermunicipal e interestatal; y un sistema de transporte multimodal mediante la planeación integral y coordinación de los diversos modos de transporte. Los logros en el primer y tercer aspectos fueron nulos, pero en el segundo al menos se consiguió la elaboración del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México en 1998, con la participación del Distrito Federal, la Sedesol y el Gobierno del Estado de México.<sup>14</sup>

El programa de ordenamiento territorial tiene un propósito aún más difuso, pues se plantea "...promover que las entidades federativas instauren y den permanencia al ordenamiento del territorio y a la planeación del desarrollo urbano estatal" (Poder Ejecutivo Federal, 1996:95). Para ello se "fomentará" la formulación de planes y la consolidación de equipos de trabajo locales mediante asistencia técnica. Aunque todos los gobiernos estatales tienen alguna dependencia encargada del desarrollo urbano, éstas suelen operar la maraña de permisos en la materia que requiere la población y los negocios pero, hasta donde se sabe, ningún gobierno de las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal, tiene la capacidad de formular internamente sus planes correspondientes. En el mejor de los casos tienen especialistas para supervisar y revisar los planes que encargan, los que lo hacen, a despachos con cierta especialización o a instituciones universitarias.

Finalmente se tiene el programa de impulso a la participación social, mediante el cual se intentara la "...ampliación de los cauces para que la ciu-

<sup>14</sup> En este libro no se analizaran los planes de ciudades específicas, pero una descripción de este programa puede verse en Iracheta, 2000:723.

dadanía participe en la definición, jerarquización, seguimiento y evaluación de las acciones en materia de desarrollo urbano” (Poder Ejecutivo Federal, 1996:101). Con este fin se plantea “Crear y operar permanentemente los órganos de participación social en el desarrollo urbano de las ciudades estratégicas consideradas...” (Poder Ejecutivo Federal, 1996:104). Para ello se promoverá la realización de material informativo, reuniones nacionales sobre el tema, acuerdos entre las entidades, fortalecer la cultura urbana local, coadyuvar a la promoción económica de las ciudades, entre otros buenos propósitos. Aunque en un mundo ideal sería muy encomiable la participación de la población en la supervisión de las acciones de sus gobernantes, en la realidad los ciudadanos se encuentran agobiados con los desafíos que les representa la supervivencia cotidiana y no suelen ser especialistas en las cuestiones urbanas, por lo que la participación real ocurre ante los innumerales problemas urbanos que la población sufre y no son resueltos por las autoridades.

Como se ha visto en este libro, en síntesis, la lógica general de la estructuración del espacio nacional según criterios de mercado es hacia la superconcentración policéntrica en unas cuantas zonas metropolitanas, cuestión que el programa nacional de desarrollo urbano no analiza adecuadamente. El documento reitera a lo largo de todo el texto un conjunto de propósitos sobre el “deber ser” de las ciudades mexicanas, como si pudieran lograrse por mera voluntad, careciendo de un análisis de corte técnico y científico que le permitiera diseñar una estrategia e instrumentación con alguna posibilidad de éxito. La ausencia total de alguna estimación de los recursos financieros para su ejecución revela su verdadera naturaleza de guía de trabajo para orientar las muy limitadas acciones de la Sedesol en materia de planeación del territorio nacional, en el mejor de los casos.

#### Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), 1997

Este programa sustituye al PNS, 1988, pero a diferencia de éste, éste se desentiende totalmente del apoyo a los trabajos de infraestructura y equipamiento de las localidades con la participación colectiva de la población, y se centra en las unidades domésticas individuales más pobres del país para apoyarlas financieramente en sus requerimientos de educación, salud y alimentos. A pesar de la significación que pudo tener en esta dirección, pierde totalmente cualquier relevancia para fines de la planeación urbana y regional del país al descartar esta función que cubría el PNS, no siendo pertinente incluirlo en los documentos correspondientes.

No obstante, cabría mencionar que contó con un significativo financiamiento del que han carecido todos los programas de desarrollo urbano. En

1997, cuando se inicia, dispuso de 466 millones de pesos, cifra que se eleva a 3 398 en 1998, 6 890 en 1999, 9 587 en 2000 y 13 008 en 2001, todo a precios corrientes ([www.presidencia.gob.mx/informe](http://www.presidencia.gob.mx/informe) 2001). En estos últimos tres años sus recursos económicos en términos reales son equivalentes a los del PNS, que promedió 7 400 millones anuales en sus primeros cinco años de funcionamiento. La cobertura de familias beneficiadas se elevó de 404 mil en 1997 a 2.3 millones en 1999, 2.5 millones en 2000 y 3.2 en 2001.<sup>15</sup>

#### E. EPÍLOGO: ¿VOLUNTARISMO EMPRESARIAL EN POLÍTICAS ESPACIALES?

Ocurre una interesante paradoja en la derrota del partido oficial en las elecciones del 2 de junio de 2000 y la formal adhesión al poder de un partido de oposición de centro-derecha. Efectivamente, a pesar que éste y el candidato triunfador Vicente Fox, hayan defendido la ideología de minimizar la intervención del Estado en la vida nacional e impulsar los valores neoliberales, el nuevo presidente estableció una Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República, encargada de coordinar un conjunto significativo de planes y programas.

Hasta junio de 2002, además del Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2006, y el Plan Puebla-Panamá, se han presentado 28 programas. Todos incluyen en su título el periodo de 2001-2006, excepto el último que es para 2002-2006, por lo que en el siguiente listado se omitirá este dato para evitar su reiteración, aunque se incluye entre paréntesis la fecha de su presentación. Los programas son los siguientes: *i*) Programa Nacional de Salud (9 de julio, 2001); *ii*) Programa Institucional de Desarrollo (18 de agosto, 2001); *iii*) Programa Nacional de Cultura (22 de agosto, 2001); *iv*) Programa Nacional de Educación (28 de septiembre, 2001); *v*) Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales (18 de octubre, 2001); *vi*) Programa Nacional Hidráulico (18 de octubre, 2001); *vii*) Programa Nacional Forestal (18 de octubre, 2001); *viii*) Programa Nacional de Ciencia y Tecnología (30 de octubre, 2001); *ix*) Programa Nacional de Energía (31 de octubre, 2001); *x*) Programa Nacional de Turismo (6 de noviembre, 2001); *xi*) Programa Nacional de Cultura Física y Deporte (6 de noviembre, 2001); *xii*) Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (16 de noviembre, 2001); *xiii*) Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial (22 de noviembre, 2001); *xiv*) Programa Sectorial de Vivienda (26 de noviembre, 2001); *xv*) Programa de Desarrollo Empresarial (4 de diciembre, 2001); *xvi*) Programa Nacional de Desarrollo Social (6 de diciembre, 2001); *xvii*) Programa Nacio-

<sup>15</sup> Para una evaluación detallada de Progres, véase Scott, 2000.

nal de Combate a la Corrupción y Transparencia (6 de diciembre, 2001); *xviii*) Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes (13 de diciembre, 2001); *xix*) Programa Nacional de Política Laboral (17 de diciembre, 2001); *xx*) Programa Nacional de Protección Civil (27 de diciembre, 2001); *xxi*) Programa Especial de Prevención y Mitigación del Riesgo de Desastres (27 de diciembre, 2001); *xxii*) Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (11 de enero, 2002); *xxiii*) Programa Sectorial Agrario (28 de enero, 2002); *xxiv*) Programa de Mejora Regulatoria (29 de enero, 2002); *xxv*) Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (6 de marzo, 2002); *xxvi*) Programa Nacional de Procuración de Justicia (22 de abril, 2002); *xxvii*) Programa Nacional de Seguridad Pública (8 de mayo, 2002); y, *xxviii*) Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (11 de junio, 2002).

A pesar de que el periodo que cubre este libro es hasta 2000, se agrega un análisis de los objetivos y la consistencia lógica interna de tres de los principales documentos con implicaciones urbanas y regionales, con el fin de conocer las diferencias con los programas anteriores y vislumbrar si son más o menos viables: *i*) los aspectos territoriales del Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2006; *ii*) Plan Puebla-Panamá; *iii*) Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, 2001-2006.

### Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2006

Cumpliendo los artículos 26 constitucional y 5 de la Ley de Planeación, el gobierno de Vicente Fox presentó su Plan Nacional de Desarrollo el 29 de mayo de 2001. Su aparición, el ofrecimiento de presentar los planes sectoriales en ese año, y la promesa de establecer una Comisión Nacional de Seguimiento y Evaluación del Plan evidenciaba la disposición del nuevo gobierno de ejercer la rectoría del Estado planeando el desarrollo social, la administración gubernamental, la superestructura jurídica, inversión pública, empresas estatales estratégicas, desarrollo regional y transición demográfica.

En estos procesos los mecanismos del mercado no operan o lo hacen muy imperfectamente, por lo que la premisa de dejar al mercado y al Estado sus respectivas funciones es un equilibrio indispensable para consolidar el desarrollo económico y democrático del país. En síntesis, se trata de planear las acciones del Estado, no de intervenir en el sistema de precios si no existen distorsiones que lo ameriten (como ocurrió con el caso del precio del gas o los ingenios azucareros).

En términos generales se puede considerar que hay dos grandes enfoques de la planeación: *i*) sustantivo y, *ii*) procesual. El primero se refiere al rigor científico que deben tener los planes y el segundo a las características

del aparato gubernamental necesarias para aplicarlos. Adicionalmente, independientemente del tipo de plan, debe contar con un diagnóstico, pronóstico, propósitos, objetivos, metas y mecanismos de instrumentación. Si carece de alguno de estos aspectos, puede ser un documento indicativo para orientar las acciones gubernamentales, pero no es un plan técnicamente hablando. A falta de planes y órganos planeadores, constituyen un instrumento útil para orientar la estrategia general del gobierno.

En materia procesual, la creación en diciembre de 2000 de la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional y de la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas, constituyen un prometedor punto de partida. Sin embargo, el no estar directamente en el gabinete con funciones secretariales tiene sus ventajas, pero también sus desventajas dada la conocida idiosincrasia de los secretarios de Estado en el país que les impide trabajar en equipo.

Desde el inicio del gobierno en diciembre de 2000 se empezó la elaboración del plan, organizando un sistema operativo, "...de participación ciudadana amplia, pública y abierta..." (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2001:14), recibiendo hasta abril de 2001 más de 153 mil propuestas.<sup>16</sup> Adicionalmente se realizaron centenares de foros en que se presentaron más de 13 mil ponencias. Si verdaderamente se quisiera incorporar todo este aparente arsenal de ideas para planear el país, significaría que sólo se contó con dos o tres semanas de mayo para poner por escrito el documento con las miles de propuestas. Elucubrando que se empezó a escribir con antelación, se debe haber trabajado en él por un máximo de 3 meses. ¿Es el proceso y el tiempo adecuado para elaborar un plan de desarrollo para regir los destinos de un país de 100 millones de habitantes? ¿Se reflejan, aunque sea remotamente, las miles de sugerencias y ponencias en el contenido del plan? La respuesta a las dos preguntas es no.

Con relación a la primera, por ejemplo, el estudio de factibilidad técnica sobre el fracasado proyecto de un nuevo aeropuerto de la Ciudad de México lo realizó en un periodo de tres años el Centro para el Desarrollo de Sistemas Avanzados de Aviación de la Corporación MITRE, institución estadounidense de investigación y desarrollo; un plan en proceso del Área Metropolitana de Toronto tiene dos años elaborándose y esperan terminarlo en 2003; el Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que sustituirá al de 1996 aún vigente, se efectuó en un periodo de varios años mediante contratos otorgados a instituciones de investigación;<sup>17</sup> y así se pueden agregar muchos otros ejemplos.

<sup>16</sup> En lo que sigue de este apartado sobre el Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, en las citas se pondrá sólo el número de la página.

<sup>17</sup> Según la Ley de Desarrollo del Distrito Federal, se tiene que hacer un nuevo programa

Es necesario formar cuadros de técnicos en planeación nacional, pues su nivel científico es mucho más complejo que los esquemas estratégicos tipo SWOT (*strength, weakness, opportunity, threat*, fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas) aplicados a la planeación empresarial. Tal debería ser una de las tareas inmediatas de las dos oficinas de la presidencia mencionadas, y que ellas se encargaran de trabajar en nuevas versiones del plan para perfeccionarlo durante el sexenio.<sup>18</sup> El próximo gobierno contaría con un plan afinado y socialmente consensuado, por lo que sólo tendría que adecuarlo a las circunstancias coyunturales que enfrente.

Diferenciando *método, procedimiento y organización* según los define la teoría de la planeación, puede decirse que el sistema de consulta pública descrito anteriormente cae en el rubro de procedimiento y el de las características de las oficinas de la presidencia en organización; queda pues el punto central de método, entendido como el soporte técnico-científico que constituye la parte sustantiva de un plan. El plan foxista se puede considerar superior a sus dos antecesores (1989-1994 y 1995-2000) por su énfasis humanista, la creación de las oficinas mencionadas, una Comisión Nacional de Seguimiento y Evaluación, así como las Comisiones de Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad; y Orden y Respeto, esto es, la constitución de un sistema de planeación propiamente dicho. En los inicios del 2002 estas oficinas se han desmantelado, saliendo del gobierno sus responsables, por lo que de inicio fracasó el esquema de gestión implementado, derrumbándose la parte procesual del plan, esto es, el aparato que lo implementaría. Además, en la cuestión de método, el plan cae en las mismas insuficiencias de sus predecesores, siendo también más deficiente en cuestiones de forma.

Efectivamente, el orden del capitulado es confuso y no se desprende claramente que incorpore las partes señaladas que estructuran un plan propiamente dicho. Lo que debería ser el diagnóstico del plan (capítulo 3), está formado por la descripción de un conjunto de “transiciones” (demográfica, social, económica y política), y los objetivos se agrupan en tres grandes áreas: desarrollo social y humano; crecimiento con calidad; y orden y respeto (capítulos 5, 6 y 7). La parte que se refiere al crecimiento con calidad esta-

---

cada tres años, es decir, que en 2000 debería haber uno nuevo. Esto no ha ocurrido y la nueva versión que estuvo en la Comisión de Desarrollo Urbano de la Asamblea Legislativa para su aprobación, ésta la devolvió a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda para su corrección (en esta situación se encuentra en julio de 2002). Muy recientemente se le agregó al parecer, el conflictivo intento de un segundo piso en el Periférico y el Viaducto, así como el Bando 2, que prohíbe las grandes construcciones fuera de las cuatro delegaciones centrales.

<sup>18</sup> Nueve días antes de la presentación del plan se escribía que “Los tiempos marcados para la entrega del plan no permiten la realización de un diagnóstico serio de la realidad nacional” (Aguilar, 2001:29A).

blece cinco grandes objetivos: *i*) conducir responsablemente la marcha económica del país; *ii*) elevar y extender la competitividad del país; *iii*) asegurar el desarrollo incluyente; *iv*) promover el desarrollo regional equilibrado; *v*) crear condiciones para un desarrollo sustentable (p. 101). Al no existir un análisis medianamente riguroso de las estructuras macroeconómicas de la nación, ni de los factores de la producción con base en los cuales se podría restablecer una estrategia económica con posibilidades de éxito, las estrategias del plan quedan en una colección de buenas intenciones.<sup>19</sup> Sin embargo, para los propósitos de este libro interesa únicamente señalar la dimensión regional que presenta el plan, la cual no está constituida como una dimensión independiente con rango equivalente a las tres mencionadas, sino como uno de los elementos del “crecimiento con calidad”. Esto contradice el planteamiento del capítulo 3 que señala que las regiones y ciudades “...no son un mero soporte físico de personas y empresas; constituyen un factor de producción que se debe articular rigurosamente con las estructuras económicas y sociales, así como el desarrollo económico debe hacerlo con el proceso de urbanización” (p. 22). Que el plan ignore sus propios planteamientos, evidencia haber seguido una metodología *collage* que al carecer de un proyecto coherente que lo oriente, junta textos de diferentes personas, parafrasea textos especializados en forma descontextualizada y sin una comprensión adecuada de los conceptos, produciendo un documento inservible para la complejidad que implica un plan que regirá los destinos de 100 millones de personas en una economía de desarrollo intermedio que, aunque en un proceso creciente de dependencia, ha sido de las más di-

<sup>19</sup> En los días siguientes a su presentación se le hicieron una serie de críticas de corte periodístico: “...el PND contiene una confusión tremenda cuando entra en el terreno de la educación y su relación con el crecimiento con calidad” (Jonathan Heath, *Reforma*, 31 de mayo de 2001); “Sin cifras ni datos concretos, va a ser difícil tomarle la medida al gobierno federal, con todo lo que Vicente Fox dijo que sería de resultados. Lo que ya se puede ir haciendo es escribir el epitafio del famoso PND, que por lo visto se estableció para que nadie le hiciera caso” (F. Bartolomé, “Templo Mayor”, *Reforma*, miércoles 30 de mayo de 2001); “El PND para 2001-2006, ... no es un plan de gobierno, pues no contiene metas ni objetivos ni tampoco los medios para alcanzarlos” (Luis Javier Garrido, *La Jornada*, viernes 1 de junio de 2001); “El PND de Fox parece un monumental edificio sin cimientos y, para colmo, asentado en un terreno altamente colapsable” (Luis González Souza, *La Jornada*, sábado 2 de junio de 2001); incluso, desde posiciones conservadoras se dijo que “El Plan Nacional de Desarrollo que dio a conocer ayer el presidente Fox es o una pérdida de tiempo o un peligroso intento de regresar a los tiempos de la planificación central que parecía ya estábamos dejando atrás” (Sergio Sarmiento, *Reforma*, miércoles 30 de mayo de 2001). Desde todas las trincheras, pues, el plan fue duramente criticado, y en el año que ha trascendido desde entonces (hasta junio de 2002) no se ha vuelto a saber de él. En el campo académico es aún prematuro hacer un análisis de sus resultados, pues habría que esperar hasta 2006, pero por el crecimiento negativo del PIB en los dos primeros años de su “implementación” se puede decir simplemente que no se está creciendo, con o sin calidad.

námicas. Quizá se pensó que lo urbano regional es un sector a planear en el programa correspondiente, el cual se analizará en detalle más adelante.

Cabría enfatizar, sin embargo, que para alcanzar el objetivo de elevar y extender la competitividad del país, la cuestión urbana y regional es un componente indispensable. La competitividad depende de la eficiencia de los órganos de gobierno de una nación, la de sus empresas y las de sus ciudades. Sobre esto último no es gratuito que uno de los puntos de la polémica entre Kruman y Porter sobre los determinantes de la competitividad internacional se centre en el papel de la eficiencia urbana. Es igualmente sintomático que los pilares de la estrategia económica de la República Popular China sean un conjunto de macroproyectos urbanos, entre los que sobresalen: Pudong, el Cyberport de Hong Kong y Shenzhen. Es revelador también constatar que el único nivel de planeación del gobierno central de Reino Unido está contemplado en las Actas de Planeación del Campo y la Ciudad (Town and Country Planning Acts). Como una última consideración, se puede mencionar que en México una ciudad concentra 30% del PIB nacional, cinco el 45%, 15 el 51% y 30 el 59%, por lo que su evolución satisfactoria tiene importantes implicaciones para la competitividad y el desarrollo económico nacional.

Aun considerando la cuestión territorial meramente como un problema de desigualdades regionales, el plan se queda muy corto en su diagnóstico y ni siquiera se mencionan sus implicaciones como obstáculo para el desarrollo mismo. Simplemente se señala que la brecha interregional se amplía, que la urbanización algo tiene que ver en el fenómeno, y que las fuentes del crecimiento regional son tres: especialización regional, inercia de la dinámica nacional, y la competitividad de algunos sectores (p. 119), confundiendo burdamente el desglose de los componentes del crecimiento regional con sus determinantes.

Se puede decir, en síntesis, que el plan foxista está parado de cabeza, esto es, no tiene sustento territorial y habrá que ponerlo con los pies en el suelo, pues la obsesiva fijación en las desigualdades regionales que comparte con sus cuatro antecesores, aunque importante, no es lo central de su muy débil componente espacial. Lo que se requiere es diseñar un paradigma territorial que permita a las ciudades mexicanas ser internacionalmente competitivas para que la nación lo sea y que, adicionalmente, sean una palanca para atenuar las desigualdades interregionales.

No deja de sorprender que desde agosto de 2000, mucho antes que se planteara el plan nacional al cual lógicamente se tendrían que subordinar todos los programas sectoriales, el presidente electo Vicente Fox anunciara la existencia del Plan Puebla-Panamá, que habría de constituir uno de los ejes fundamentales de la política regional. El plan tiene su origen en dos conferencias sobre migración de los países de la región, la primera efectua-

da en Puebla y la segunda en Panamá. Como esta zona es el origen principal de la migración internacional hacia Estados Unidos, este país y el Banco Interamericano de Desarrollo manifiestan un gran interés en la existencia del plan, siendo una iniciativa de los organismos financieros internacionales, más que nacional.

En efecto, el plan tiene una dimensión geopolítica al comprender un territorio de más de un millón de kilómetros cuadrados de selva tropical de enorme relevancia ecológica, económica y estratégica. Su gran biodiversidad la hace una región atractiva para la investigación en ingeniería genética de los grandes laboratorios farmacéuticos, por lo que se explica el "...interés del Banco Mundial en la reconstrucción, bajo sus directrices, del llamado corredor biológico Mesoamericano..." (Ceceña, 2002). A esta ventaja, habría que agregarle el interés estadounidense por convertir la región en un polo maquilador que retenga los grandes flujos de inmigrantes ilegales a Estados Unidos, y que desregule la inversión en los sectores petrolero y eléctrico. Esto conduciría a "...una mayor subordinación de México al capital estadounidense", por lo que más bien constituye un plan Los Ángeles-Texas-Panamá (*La Jornada*, 9 de mayo de 2002).<sup>20</sup>

#### El Plan Puebla-Panamá, capítulo México (2001)<sup>21</sup>

Éste se define como un instrumento de gran visión para impulsar el progreso de la extensa región comprendida entre el estado de Puebla, México, y la República de Panamá (aunque nunca se menciona en el documento, incluiría el sur de México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá). En su versión actual, está constituido únicamente por el capítulo México, en espera de ir concertando con los gobiernos de los países centroamericanos sus capítulos correspondientes (en México comprende los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán). El documento está dividido en 10 secciones: *i*) introducción; *ii*) diagnóstico región sur sureste de México; *iii*) visión; *iv*) misión; *v*) ámbito de acción; *vi*) fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas; *vii*) objetivos; *viii*) líneas estratégicas; *ix*) criterios para la selección de proyectos; *x*) reconocimientos. De inicio, salta a la vista la heterodoxa combinación de elementos indispensables en la concep-

<sup>20</sup> Entrevista de José Galán al politólogo estadounidense James Petras.

<sup>21</sup> El título de este documento contraviene al artículo 21 de la Ley de Planeación vigente, que establece que "La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo", por lo que legalmente debería ser Programa Puebla-Panamá, pero de cualquier forma quedaría como PPP.

tualización de un plan, como el diagnóstico del acápite 2 con los enunciados superficiales de la planeación empresarial tipo SWOT ya mencionada (visión, misión, fortalezas, debilidades, etc.). Específicamente, los incisos de visión y misión, de dos párrafos cada uno, no hacen más que repetir los propósitos generales de la introducción, debilitando el documento y poniendo en duda la capacidad técnica de la nueva administración pública. En planeación, al igual que en política, la forma es fondo, esto es, una estructura inconsistente refleja de inicio la impericia en la realización del plan. Se tendrá que ver, sin embargo, los elementos sustantivos del trabajo antes de tener un juicio más acabado sobre su calidad.

El plan —el capítulo México en lo que sigue—, intenta superar el rezago existente en el sur del país, elevando la calidad de vida de sus habitantes a través de una mejor educación, un crecimiento económico sostenido y sustentable, generación de empleo bien remunerado, impulso al desarrollo social y humano, así como su integración comercial. Después del diagnóstico, presenta la visión, misión, ámbito de acción y las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que se perciben para la región, seguido por el análisis equivalente para algunos sectores de interés en el sur de México (transporte, turismo, energía, telecomunicaciones, infraestructura hidroagrícola y economía).

El diagnóstico absorbe casi 70% del plan y presenta los siguientes temas, sin ningún vínculo aparente de relaciones jerárquicas ni mucho menos de causalidad: *i*) demografía; *ii*) población económicamente activa; *iii*) población indígena; *iv*) distribución espacial de la población y población urbana y rural; *v*) educación; *vi*) salud; *vii*) marginación social; *viii*) los recursos naturales y el desarrollo sustentable; *ix*) economía; *x*) agricultura; *xi*) pesca; *xii*) comercio exterior; *xiii*) vivienda; *xiv*) infraestructura; *xv*) transporte; *xvi*) telecomunicaciones; *xvii*) energía; *xviii*) infraestructura hidroagrícola; *xix*) precios y tarifas del sector público; *xx*) otras políticas públicas; y *xxi*) algunos retos y oportunidades de largo plazo, escenarios tendenciales. Así, en primer lugar se presentan un conjunto de aspectos demográficos y urbanos; en segundo un par de servicios públicos; en tercero la cuestión de la marginación social como el aspecto negativo más relevante de la estructura social; en cuarto, se pasa a recursos naturales; en quinto a los aspectos macroeconómicos, centrándose en dos de los sectores que menos contribuyen al PIB; en sexto los principales rubros infraestructurales en el ámbito regional (ignorando lo urbano, que es donde se concentra la actividad económica); y, en séptimo, un ejercicio de corte prospectivo. Hay que agregar que es hasta el inciso *ix* del diagnóstico cuando se trata el tema de la estructura económica, la cual debería ser el punto de partida. Dada la anterior falta de consistencia metodológica, y lo innecesario de pormenorizar en el análisis del documento, se ejemplificará la naturaleza del diagnóstico con los primeros temas, para después considerar únicamente los más relevantes.

La cuestión demográfica es muy descriptiva, pero incorpora las principales variables de la población (volumen y distribución, fecundidad, migración, estructura por edades, esperanza de vida, etc.), y presenta una clara idea de la situación de la población y de su problemática. El estudio de la PEA considera la tasa de participación, estructura y escolaridad, incluyendo cifras interesantes que permitirían establecer metas específicas:

...entre 2000 y 2005 la PEA de la región crecerá en 1.65 millones de personas (véase la sección 2.21 más adelante), durante los próximos 5 años deberán crearse en ella anualmente 330 mil nuevos empleos adecuadamente remunerados. Sólo si ello se logra podrá aprovecharse cabalmente la ventana de oportunidad demográfica que ofrece el favorable cambio en la estructura por edad de la población de la región (p. 22).

La duda central sería conocer a qué tasa de crecimiento del PIB se podrían crear esos empleos y mediante que políticas es posible alcanzarla, para lo cual es necesario un análisis de los factores de la producción en la región y de las posibilidades de inversión nacional y extranjera, cuestiones meridianas que no se abordan en el plan.

Una peculiaridad del sur del país es su alta concentración de población indígena en condiciones de pobreza extrema. Se estima que en 2000 la población indígena mayor de 5 años del país era de 6 millones, de los cuales tres cuartas partes habitan en dicha región (p. 30). Su elevada marginación de la economía nacional se evidencia considerando que 33% de la población indígena ocupada lo hace sin retribución y otro 32% gana menos de un salario mínimo, por lo que dos de cada tres hogares indígenas sobreviven con ingresos de menos de un salario mínimo (p. 32). Sobre esta lamentable realidad, el plan establece el loable propósito de buscar mejores condiciones de vida para la población indígena, lo cual debe ser un objetivo prioritario para cualquier plan de aplicación territorial en la región sur. En los nueve estados de la región existen 11 090 localidades predominantemente indígenas (aquellas con más de 40% de la población hablante de lengua indígena) donde viven 4.3 millones de personas (Bellato, 1999:48-49). Probablemente la mejor manera de que salgan de la pobreza es realizar una re-municipalización de las unidades administrativas donde se encuentran mediante un algoritmo con variables geográficas que delimite la presencia de la mayoría de la población indígena en ciertas áreas específicas, y concederles su autonomía en la forma que la ejercen en muchos países, como Nicaragua o Estados Unidos, por ejemplo. Políticamente, dicha medida contribuiría a destrabar la inoperancia de la ley indígena existente.

El estudio de la organización territorial de la población enfatiza que el grado de dispersión en localidades pequeñas es mucho mayor en el sur que

en el resto del país y existen más de 23 mil en condiciones de aislamiento (sin caminos y fuera del círculo de influencia de las ciudades), lo que dificulta la dotación de servicios e infraestructura a sus habitantes (p. 34). Aunque el porcentaje de población urbana (que vive en localidades de 15 mil y más habitantes) es de apenas 40% (menor que 63% en el país), existe un conjunto de ciudades importantes: Puebla, Mérida, Veracruz, Acapulco, Tuxtla Gutiérrez, Villahermosa, Cancún, Oaxaca, Coatzacoalcos, Jalapa, Orizaba, Poza Rica, entre las principales, en donde se concentra la población.

El diagnóstico macroeconómico sitúa de inicio la posición de la región sur en la economía nacional, mencionando que su participación en el PIB se redujo de 21.6% en 1950 a 18.4 en 1995, para seguir reduciéndose en cerca de medio punto porcentual hacia fin de siglo (p. 81). El PIB per cápita de los estados de la región en 1999 fue notablemente menor que el nacional, con la excepción de Campeche y Quintana Roo debido a la actividad petrolera en el primero, y el gran polo turístico de Cancún en el segundo (p. 84). Sobre la estructura de la producción por entidades, se concluye que en Campeche predomina el sector secundario, relacionado con la industria petroquímica, así como en Puebla, aunque de tipo más diversificado; en Quintana Roo y Guerrero predomina el sector terciario, caracterizado por sus destinos turísticos de playa, donde destacan Acapulco y Cancún (p. 88). Adicionalmente, en 1999 en Puebla y Veracruz se concentra 71.3% de las manufacturas de la región, encontrándose los restantes estados escasamente industrializados (p. 89). Sólo 6.3% del financiamiento de la banca comercial en ese mismo año se otorgó en la región sur, mientras que captó 7.8% del ahorro total nacional (p. 92), por lo que se dificulta el financiamiento de nuevas inversiones.

La agricultura es muy importante en el sur del país, que en 1950 tenía una superficie total cosechada de casi 5.5 millones de hectáreas, las cuales se elevan a 6.1 en 1998, y representan 32.7% de la superficie total cosechada del país (p. 94). De éstas, sólo 7.4% es de tierras irrigadas, mientras en el ámbito nacional es de 26%, a pesar de que la región recibe alrededor de 80% de la precipitación pluvial del país. Se continúa con los niveles de productividad y participación de la región respecto al país, pero se supone que después se presentarán las inferencias de política concretas para enfrentar la situación. En espera de ver esos aspectos normativos más adelante, habría que señalar que aunque el diagnóstico económico está bien elaborado, con series de tiempo en una perspectiva de largo plazo muy útiles, considerando su interesante definición como un documento vivo, en continuo proceso de revisión, cabría sugerir que en el futuro se dividiera analíticamente la agricultura considerando su carácter dual campesino y capitalista. En este respecto se puede decir que la economía campesina tradicional conformada por la milpa, la huerta y el traspato, desde los mayas se centra en los

“hombres del maíz”, pues de este grano anualmente se cosechan 10 millones de toneladas en la región. Junto con medio millón de toneladas de frijol, más las frutas, animales y hortalizas de la huerta y el traspatio, producen las tres cuartas partes de la cosecha y concentran alrededor de 3 millones de productores (Bartra, 2001). El desafío es conectar el circuito de la economía capitalista con el de la economía campesina, o mercantil simple en general para todos los sectores, de tal suerte que no se amenace con extinguirla sino que se articulen ambos circuitos promoviendo un desarrollo económico más incluyente e integrado. Esto es, en parte, la explicación del actual milagro económico Chino donde las “empresas de pueblos y villas” aumentaron sus trabajadores de 28 millones en 1978 a 130 en 1997, absorbiendo 30% del PIB y otro tanto del total de exportaciones (Zhu, 2002:16).

Un soporte material indispensable para la promoción de empresas capitalistas y mercantiles simples, así como para facilitar sus interrelaciones, es incuestionablemente la infraestructura. En el apartado 2.14 el plan sólo introduce en tres párrafos la importancia del rubro, señalando que la región sur presenta serias deficiencias de infraestructura física, a pesar de que 40% de la inversión pública federal en 1999 se canalizó a la región (p. 120). Sobre este tema es necesario que en nuevas versiones del documento se avance en la conceptualización de la infraestructura en su carácter de condición general de la producción y su constitución en un verdadero factor de producción. En esta dirección, tendrá que superar el listado aislado de los factores determinantes del desarrollo urbano y regional, pues la infraestructura por sí sola es una condición necesaria para este, pero está lejos de ser suficiente, como lo han evidenciado los innumerables fracasos de parques y ciudades industriales en México. Se puede agregar que la construcción de carreteras y grandes obras hidroeléctricas en una región no necesariamente estimulan su desarrollo, pues pueden beneficiar a las grandes concentraciones metropolitanas existentes, como también se desprende históricamente de los grandes proyectos energéticos y de cuencas hidrológicas que se han desarrollado desde mediados del siglo pasado en la región.<sup>22</sup>

No es posible abordar cada uno de los cuatro renglones infraestructurales considerados en el plan, pero con el ejemplo de los transportes se puede decir que se trata de descripciones de corte monográfico con un rigor aceptable, pero que carecen del hilo conductor y del soporte concep-

<sup>22</sup> Como se analizó con el caso de las Comisiones del Papaloapan, río localizado en los estados de Veracruz, Puebla y Oaxaca, así como del Grijalva y Usumacinta (Chiapas y Tabasco), en el inciso de Cenit de la planeación urbana y regional. A esto se podría agregar la construcción de las grandes hidroeléctricas de Infiernillo, en Guerrero (1965), y Malpaso (1969) y la Angostura (1975), ambas en Chiapas, que cubren básicamente las necesidades de la Ciudad de México. Lo que importa no es donde se realiza geográficamente la inversión, sino a que región se favorece.

tual necesario para configurar un diagnóstico funcional para un ejercicio de planeación. Nuevamente, como se anuncia en un documento dinámico, estas dificultades se podrán ir subsanando en revisiones ulteriores. Sea como fuere, también resulta inconsistente que ante la premisa del plan de las “serias deficiencias de infraestructura física” en la región sur, sobre el sistema carretero se concluya que del total de la longitud carretera del país, 31.6% le corresponde a la región sur (en 1999), cifra ligeramente superior a su participación total en el territorio nacional o en la población del país (p. 125). Más aún, a dicha región le corresponde 35.4% de la longitud total de carreteras pavimentadas del país (p. 127), aunque en carreteras de altas especificaciones (autopistas de cuatro o más carriles) muestra un rezago importante (p. 129).

El diagnóstico de los renglones de telecomunicaciones y energía es igualmente descriptivo y sin una secuencia analítica bien definida y algo más superficial que el de transportes, destacando que la región sur cuenta con apenas 13% del total de las líneas telefónicas fijas del país, de las cuales la mitad están en Puebla y Veracruz (p. 135). En electricidad, la región genera 29.4% del total de energía eléctrica nacional (p. 141), pero no se dice cuanto consume.

En el inciso de otras políticas públicas, el plan aboga implícitamente contra el artículo 27 constitucional que señala que la propiedad de las tierras y aguas del territorio del país, corresponde originalmente a la Nación, al señalar que “Las políticas públicas derivadas de la exclusividad del Estado en actividades estratégicas y las relacionadas con los derechos de propiedad de la tierra también han reprimido el desarrollo económico de la región Sur Sureste” (p. 153).<sup>23</sup> Esta posición ideológica explica la creciente oposición social al plan, puesto que sólo establece “...los mecanismos para la apropiación de energéticos, fundamentados en el proceso de privatización y en los condicionamientos de la política agraria”, como se señaló en un foro realizado el 12 de mayo de 2001 en Tapachula, con representantes de cerca de 100 organizaciones civiles de México y Centroamérica ([www.rmalc.org.mx/documentos/tapachula.pdf](http://www.rmalc.org.mx/documentos/tapachula.pdf)). El catastrófico final de las privatizaciones energéticas en Argentina (y en Estados Unidos mismo en el caso de Enron), así como el de las carreteras en México, entre otros lastres neoliberales que frenan el desarrollo económico, demuestran históricamente que

<sup>23</sup> En relación con esto, se reflexiona que “El estruendoso aplauso que conmovió al público del queretano Teatro de la República mostró que los diputados habían logrado connotar en el artículo 27 constitucional las esencias de la Revolución Mexicana. Actualmente, ...apoyados en reformas contraconstitucionales de la norma constitucional, los propios gobiernos federales, no ya los extranjeros, fomentan la entrega del patrimonio nacional energético a los inversionistas foráneos, tal como hicieron en su tiempo Porfirio Díaz y José Ives Limantour” (Labastida, 2002).

la gran mayoría de todos los rubros englobados dentro de la categoría de condiciones generales de la producción deben proporcionarse en forma pública.<sup>24</sup> Claro está que las empresas públicas deben ser eficientes, administrándose con una gestión profesional honesta y capaz, fuera de criterios políticos. De cualquier forma, si se dejase la propiedad de tierras y recursos naturales a empresas trasnacionales, estas repatrian miles de millones de dólares anuales de utilidades, impidiendo no solamente el desarrollo de la región sino de todo el país. Los beneficios del desarrollo de los factores de producción son para donde se envía y acumula el capital, no para la región geográfica donde meramente se ubican las plantas. La nueva división internacional del trabajo claramente ha evidenciado lo anterior, al ahondar la brecha entre los países económicamente avanzados y los que se encuentran en proceso de subdesarrollo y dependencia creciente.

Al final del largo capítulo del diagnóstico se presenta un escenario tendencial para la región hacia el 2025 pero, como el mismo plan lo señala, está constituido únicamente con indicadores demográficos básicos, por lo que "...sólo pretenden ser un primer marco de referencia para las acciones del plan y para futuras reflexiones sobre los posibles futuros de la región" (p. 156). Para tal fin, se sugeriría incluir un capítulo separado de pronóstico que partiera de un juego de dos o tres escenarios macroeconómicos, a los cuales se les agregarían las características de la fuerza de trabajo, el factor empresarial, la inversión pública, los recursos naturales, entre otros elementos determinantes del desarrollo regional. Sólo así se podrían establecer acciones públicas específicas para acelerar el progreso de la región.

Olvidando los insustanciales "capítulos" de visión y misión, será necesario determinar si el contenido del acápite de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, es "otro" diagnóstico que confirma la confusión existente en la estructura y la metodología del plan, o tiene elementos de la esencial parte normativa de todo plan.

Es necesario señalar que el análisis SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities and threats*) propuesto por Learned *et al.* hace casi cuatro décadas en la Harvard Business School, fue diseñado para orientar la toma de decisiones de la gerencia de los corporativos, cuyo director ejecutivo fungía como el "arquitecto" en el diseño estratégico, por lo que se conoció como la "escuela de diseño" dentro de las teorías de la gestión empresarial (Learned *et al.*, 1965). De inicio se puede decir que esta "metodología", o más bien reglas lógicas para tomar decisiones empresariales, es verdaderamente simplista como para

<sup>24</sup> El gobernador de California, Estados Unidos, Gray Davis, recomendó a México "...no abrir el sector eléctrico a la iniciativa privada... a menos de que tengan asegurado 15 por ciento más de la energía que necesitan". Aseguró que "...en el caso de California, las empresas privadas trataron de 'vaciar nuestras arcas' el año pasado" (*Reforma*, 4 de diciembre de 2001).

intentar planear estructuras económicas, políticas y sociales aun en un solo municipio, para no hablar de una gran región internacional como la del Plan Puebla-Panamá. Aún desde su muy limitada óptica corporativa, el análisis swot ha sido fuertemente criticado por su simplismo binario y su naturaleza “desestructurada” (Mitzinberg *et al.*, 1976, 1994; Calori, 1998:14).

La simpleza binaria del análisis swot se demuestra fácilmente en su aplicación en el Plan Puebla-Panamá. Antes que eso, cabe aclarar que esta parte del documento, de meros enunciados generales, se aplica a toda la región en estudio, aunque se aclara que todavía no se ha consensuado con los gobiernos respectivos. No se puede considerar, sin embargo, que constituye un diagnóstico propiamente dicho, sino un listado de sus características más evidentes y conocidas. Así, una *fortaleza* importante de la región es su “Mano de obra abundante con costos competitivos a nivel mundial y de calidad potencial” (p. 175). Aunque no se incluyen cifras, por ejemplo del costo de la mano de obra en China y en otros países del sureste asiático, se podría aceptar que existe una gran oferta de trabajadores. Entre las *debilidades* se tiene la “Mano de obra no capacitada” e “Índices de escolaridad bajos...”, mientras entre las *oportunidades* esta la “Participación creciente de la mujer en todos los ámbitos, en particular en los mercados de trabajo”. Esta situación laboral enfrenta la *amenaza* de que “Las industrias trasnacionales están reubicando sus plantas industriales en países con costos competitivos de mano de obra (de tercera generación), como son los tigres asiáticos de China, Vietnam, Malasia y Tailandia” (p. 178). La situación del mercado de trabajo es, pues, clara como el agua: una gran oferta de trabajadores poco calificados que aumenta con la mayor participación de la mujer, y una demanda decreciente por la reubicación de las plantas trasnacionales. Es innecesario exponer cada concepto de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que se exponen para la región en su conjunto y para cada uno de los renglones de transporte, turismo, energía, telecomunicaciones, infraestructura hidroagrícola y economía. En todos los casos lo fundamental sería determinar, como para el mercado de trabajo, ¿qué objetivos y estrategias tiene el plan para solucionar la situación?

Se reitera el objetivo general de elevar la calidad de vida de los habitantes de la región que comprende el plan, para lo cual se tienen ocho objetivos primarios: *i*) elevar el nivel de desarrollo humano y social de la población; *ii*) lograr una mayor participación de la sociedad civil en el desarrollo; *iii*) lograr un cambio estructural en la dinámica económica de la región; *iv*) aprovechar cabalmente las vocaciones y ventajas comparativas que ofrece la región; *v*) promover inversiones productivas que amplíen la oferta de empleos bien remunerados en la región; *vi*) conseguir un manejo sustentable de los recursos naturales y el ambiente; *vii*) promover la concertación de planes y estrategias conjuntas de desarrollo entre la región sur sureste de

México y los países de Centroamérica; *viii*) modernizar y fortalecer la capacidad de las instituciones de la región. Volviendo al ejemplo utilizado del mercado de trabajo, el plan señala que promoverá inversiones productivas que amplíen la oferta de empleos bien remunerados (que aumenten la demanda de trabajo). El deseo es muy loable, pero se requerirían establecer metas cuantitativas más definidas como, por ejemplo, de los 330 mil nuevos empleos anuales adecuadamente remunerados que se requerirán crear hasta el 2005 (mencionados en el diagnóstico de la PEA), cuántos realmente se podrán generar con las nuevas inversiones. ¿Cuántas nuevas empresas se tendrán que establecer para esto? En este momento los ejercicios de planeación se enfrentan al momento de la verdad ¿cómo hacerlo? Esta cuestión se debe enfrentar en la parte final del documento.

El capítulo de estrategias, de alrededor de 55 páginas, constituye la parte crucial del plan. Este tiene la virtud de concebirse como un instrumento dinámico y como punto de partida para la concertación de las estrategias a seguir, las cuales habrán de afinarse a lo largo de su implementación. En este último capítulo sustantivo, se presentan las estrategias de la parte correspondiente a México para cada uno de los anteriores objetivos. Sin ser posible analizar todos, se ejemplificarán sus características con las correspondientes al de “lograr un cambio estructural en la dinámica económica de la región” (objetivo *iii*) y “promover inversiones productivas que amplíen la oferta de empleos bien remunerados” (objetivo *v*), que en realidad se refieren a lo mismo. En general se puede decir que la estrategia no se refiere al *como* lograr los objetivos, como podría esperarse, sino es más bien en un desglose más detallado de propósitos a alcanzar.

El cambio estructural en la dinámica económica que se plantea si se lograría mejorando los principales renglones de infraestructura de la región, esto es, las carreteras, sistemas de comunicación, ferrocarriles, puertos aéreos y marítimos, entre los principales. La “cartera de proyectos” carreteros es de alrededor de 1 700 kilómetros (p. 201), entre los que destacan la culminación de la autopista Puebla-Puerto Progreso, mencionando la ampliación de 152 kilómetros de Villahermosa a Ciudad del Carmen y de 150 de esta última a Champotón.<sup>25</sup> En general, se incluyen los proyectos más conocidos de los programas carreteros existentes, así como de otros requerimientos infraestructurales que le urgen al país.

Con relación a la quintaesencia del plan, esto es, promover inversiones productivas que amplíen la oferta de empleos bien remunerados, el documento en sólo dos párrafos señala verdaderas platitudes: *i*) las políticas pú-

<sup>25</sup> En el cuadro donde se presenta esta información están cinco proyectos carreteros en Tamaulipas, que aunque está fuera de la región del plan, se incluye pues se pretende unir la región del golfo de México con la frontera con Estados Unidos.

blicas deberán buscar en todo momento estimular las decisiones de inversión de los particulares (p. 229); *ii*) para atraer inversiones privadas a la región "...se requiere establecer un marco moderno de políticas públicas que estimule a los inversionistas. Garantizar el acceso al crédito; deducibilidad inmediata de las nuevas inversiones que se realicen en la región sur-sureste; incentivos fiscales..." (p. 230). En la fundamental parte estratégica de todo plan, el Puebla-Panamá se derrumba estrepitosamente al incluir únicamente afirmaciones generales de algunas medidas de política pública como las exenciones fiscales que se han ofrecido desde mediados del siglo pasado en forma totalmente infructuosa, pues constituye un factor de localización de casi ninguna relevancia.

Si el desarrollo económico dependiera de los deseos de las personas, seguramente no habría países y regiones atrasadas, pero desafortunadamente alcanzar niveles elevados de desarrollo requiere de una estrategia nacional que esté científica y técnicamente diseñada y que sea producto de un pacto nacional entre gobierno y las clases sociales. Se precisa de un monumental esfuerzo de varias generaciones durante el cual se desarrollen los factores productivos tradicionales y los nuevos constituidos por la ciencia y el desarrollo tecnológico, así como el colosal conjunto infraestructural de comunicaciones, energéticos, servicios públicos, equipamiento educativo, de salud, para la alta cultura, todo ello concentrado en estructuras urbanas modernas que establezcan las bases para la eficiencia de las empresas privadas y la adecuada reproducción de la fuerza de trabajo. Todo ello debe ir dirigido por un aparato gubernamental muy capaz técnica y políticamente, orientado por un plan nacional multidimensional de largo plazo.

Aún si estos impedimentos no existieran, su posibilidad operativa es muy limitada al no disponer prácticamente de recursos financieros para la realización de las inversiones planeadas, para lo cual se dependerá de la concertación entre las dependencias federales y la disponibilidad de préstamos internacionales del BID.

En un documento interno de la Coordinación General del Plan (Perspectivas del Plan Puebla-Panamá), se señala que para el 2001 se dispondrían de 2 212 millones de pesos para la modernización de 11 tramos carreteros, 7 223 para proyectos energéticos, 120 para subsidiar la instalación de maquiladoras y 654 para infraestructura hidroagrícola. Al parecer, estos recursos son parte del presupuesto regular de los estados de la región, pues el gobernador de Tabasco advierte que se querían administrar los recursos de la entidad dentro del plan, "pero les dije: nada más eso nos faltaba, que ahora ustedes nos vinieran a manejar nuestro dinero" (*El Universal*, 6 de abril de 2002). Para el embajador panameño en México, el plan enfrenta como primer obstáculo su falta de recursos: "El BID ha aportado propuestas de financiamiento de 2 mil millones de dólares, pero el PPP es un proyecto

ambicioso que algunos, conservadoramente, han evaluado en 10 mil millones de dólares”. Posteriormente, se ha señalado que la línea de crédito del BID es de 4 mil millones de dólares (*Reforma*, 30 de junio de 2002). El coordinador del plan admite, por su parte, que se trata de un instrumento de largo plazo y que hasta el 2006 se planea terminar la parte carretera de México (*El Universal*, 22 de febrero de 2002). Con relación a los recursos financieros, el gobernador de Guerrero ha pedido que se excluya a su entidad del plan “...si no hay una acción presupuestal concreta (del gobierno federal), porque para este 2002 no se tiene programado invertir nada en nuestra entidad”; adicionalmente, menciona que el coordinador del plan “...solo ha realizado declaraciones periodísticas sobre las bondades del programa” (*El Universal*, 8 de enero de 2002). Es el responsable de la Secretaría de Hacienda quien ha dado las cifras presupuestadas para el plan por el gobierno federal, al señalar que tendría un costo anual para México de 15 a 20 millones de dólares (*El Universal*, 7 de agosto de 2001). Se trata, al parecer, del financiamiento directo del gobierno federal para ir adecuando algunos tramos carreteros en espera de conseguir préstamos internacionales para el plan en su conjunto. Hasta ahora, lo cual no deja de tener cierta significación para el desarrollo de la región, se trata de un proyecto de obra carretera e infraestructura básica para intentar promover el crecimiento económico del sur de la República.

Más recientemente, el coordinador del plan por México, ha declarado que los primeros resultados concretos serán en el 2003, y consistirán en la interconexión eléctrica de los países de la región y la construcción de dos ejes carreteros (*Reforma*, 25 de junio de 2002).

En síntesis, en lo que respecta al documento del Plan Puebla-Panamá en su conjunto, éste adolece de muchas deficiencias metodológicas y conceptuales, así como no parece haber un acuerdo político en el capítulo mexicano sobre los diferentes objetivos a alcanzar, principalmente en lo referente a la propiedad de la tierra de las múltiples comunidades indígenas de la región. En la práctica, si no se consiguen los elevados recursos financieros para su instrumentación, este ambicioso esfuerzo de elevar significativamente las condiciones de vida de la población en las regiones sur y peninsular de México tendrá una contribución más bien modesta, aunque significativa, si logra resolver los problemas infraestructurales más graves que caracterizan a la región.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación  
del Territorio, 2001-2006

El documento tiene el premonitorio subtítulo de “Ciudad y Región, expresión de arte colectivo: una tarea Contigo” (*sic*), que evocaría un concurso

de acuarelas paisajísticas escolares, más que un plan que incorpore el rigor técnico metodológico de la ciencia regional. Cabría desear que la preocupación sea infundada, pero el simplismo de los títulos de los cuatro capítulos que conforman el documento la aumentan: I. ¿En dónde estamos? (pp. 19-75); II. ¿A dónde queremos llegar? (pp. 79-81); III. ¿Qué caminos vamos a seguir? (pp. 85-126); IV. ¿Cómo medimos los avances? (pp. 129-131). Dejando de lado su ingenio pedagógico para facilitar su muy improbable lectura por algunos niños, según la teoría de la planeación el primer capítulo debería presentar el diagnóstico de la distribución de la población y las actividades económicas en el territorio nacional (incluyendo a las localidades rurales, dado el nombre del documento); el segundo, los escenarios futuros y el pronóstico general del sector asentamientos humanos; el tercero, la parte normativa de objetivos, metas e instrumentos; y, el último, el procedimiento para evaluarlo.

*¿En dónde estamos?* El primer capítulo constituye 55% del cuerpo de trabajo, y por tratarse del diagnóstico es central para la instrumentación. Se divide en dos grandes partes: *i*) el sistema urbano nacional y el desarrollo regional; y, *ii*) Los retos. Este último consta de cuatro acápite de otros tantos “retos”: abatir la desigualdad regional; instrumentar la sinergia región-ciudad (*sic*); generación de suelo; y vulnerabilidad de los asentamientos humanos. El primero, por su parte, incluye la contextualización internacional y nacional, pues el sistema urbano se analiza en el inciso de sinergia región-ciudad.

El documento se inicia, así, con grandes desaciertos de estructura que, aunque sintomáticos, podrían constituir sólo un problema de forma. Sin embargo, esto no es así, pues desde el inicio de la lectura queda en evidencia que no se realizó por especialistas en planeación territorial, pues presenta serias inconsistencias metodológicas y conceptuales. Citando al Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, afirma muy válidamente que las ciudades no son un mero soporte pasivo de la población y las actividades económicas, sino un factor de producción que debe articularse con las estructuras económicas y sociales (p. 24). De ser coherente con este planteamiento cardinal, el diagnóstico del programa debería centrarse en la dinámica macroeconómica de las ciudades de México y en su adecuación como “factor de producción”. Esto, sin embargo, no se hace y ni siquiera se presenta la información existente al respecto en algunos de los escasos estudios sobre el tema (*v. gr.*, Garza y Rivera, 1995; Sobrino, 2000). Esto se podría realizar formalmente a manera de *collage*, como se suelen hacer los programas sectoriales realizados por los despachos consultores y/o por las prisas del sector público, pero no se percibió esta gran inconsistencia.

Para infortunio de la planeación territorial en México, a este error fundamental le siguen una serie de fallas que denotan el insuficiente manejo

de la disciplina urbana y regional. Sólo es posible ejemplificarlas, pues de otra suerte se tendrían que escribir 63 páginas adicionales: *i*) se habla de que las ciudades mexicanas sean internacionalmente competitivas, pero no se analiza ni se menciona que están perdiendo rápidamente competitividad (p. 21);<sup>26</sup> las etapas de desarrollo urbano corresponden a una periodización de las políticas urbanas y regionales, que no es lo mismo (pp. 25 y 26; véase Garza, 2000b:518); al terminar la explicación de los periodos, se afirma ininteligiblemente que "...se perdió la oportunidad de actuar en la organización espacial y en la estructura nacional,..." (p. 26); se pregunta, con tono reflexivo, ¿bajo qué condiciones puede el mercado ordenar el patrón de aglomeración y generar un patrón de ciudades que maximice los beneficios y minimice los aspectos negativos de la concentración? (p. 28). Dejando de lado el planteamiento de libro de texto sobre la "maximización del sistema de ciudades", cualquier especialista sabe que bajo ninguna condición la mano invisible del sistema de precios conduce a eso, o a algo que se le parezca, pues la urbanización como proceso histórico se regula muy imperfectamente por los mecanismos del mercado y eso exige, precisamente, la planeación gubernamental en todos los países del mundo; el parafrasear apresuradamente trabajos existentes lleva a afirmaciones como que, "...los modelos actuales han pasado de la 'racionalidad sustantiva' a la 'racionalidad procesal', donde la incertidumbre se asume como condición normal..." (p. 28). La planeación siempre debe tener una dimensión sustantiva, esto es, el componente científico en que se debe apoyar (del cual los planes mexicanos siempre han carecido) y la parte procesal, es decir, la forma como se opera (la cual también suele descuidarse significativamente); perogrulladas tampoco faltan, al señalar que los nuevos paradigmas "...definen los lineamientos para una política territorial tendiente al desarrollo territorial" (*sic*, p. 32); finalmente el primer gran inciso del capítulo I termina definiendo el concepto de *ordenación territorial* como "La ordenación territorial es una política que permite maximizar la eficiencia económica del te-

<sup>26</sup> Ya se ha mencionado la caída del rango de competitividad de México, y algunas de las causas de la pérdida en el ámbito de las empresas es la falta de financiamiento, carencias de infraestructura adecuada, carreteras, telecomunicaciones y altos costos de insumos. En el primer trimestre de 2002, las exportaciones textiles de China a Estados Unidos crecieron 27%, mientras que las de México se reducen en -3.7% (*Reforma*, "Desplaza China a México en Estados Unidos", 5 de junio de 2002:1A). Esto explica que mientras la economía norteamericana crece en el trimestre, la mexicana continúa en recesión. Una de las causas principales que explican la muy insuficiente inversión pública en obras de infraestructura es el enorme pago que se hace por el rescate bancario a través del Fobaproa-Ipab, por el que se derogaron 216 mil millones de pesos de 1995 a principios de 2002 (*Reforma*, 3 de junio de 2002:A1). Lo más grave es que el pasivo sigue creciendo y si en 1998 era de 67 mil millones de dólares, en 2002 es de 77 mil (cifra de 1998 de Carrada-Bravo, 1998, y 2002 de *Reforma*, 3 de junio de 2002:A1; calculada considerando 9.8 pesos por dólar).

ritorio...” (p. 33). Habría que aclarar que la ordenación del territorio no es una política, sino un proceso histórico en el cual interactúan una serie de determinantes que van estructurando la distribución territorial de las actividades económicas y la población. Las políticas urbanas y regionales tratan de modificar o reorientar el patrón prevaleciente para eliminar algunos de sus efectos indeseados, ya sea desde el punto de vista del desarrollo económico o de la justicia social, pero no constituyen al proceso.

La metodología “collage” se impone en el segundo inciso de Los retos. Aunque por primera vez un programa de esta naturaleza presenta series de tiempo completas en la descripción de la urbanización y las desigualdades regionales (de 1900 a 2000, esto es, todo el siglo xx), desafortunadamente lo hacen en forma totalmente desarticulada y sin un hilo conductor bien definido (pp. 33-44). En forma escolarizada se describe la distribución de la población y luego del PIB, sin intentar plantear sus nexos, ni mucho menos los factores determinantes de la dinámica económica regional y su influencia en la distribución demográfica. Sin esto es inalcanzable la tarea primordial del programa: “abatir la desigualdad regional” (p. 44). Como si esto fuera poco, en una colosal falacia espacialista, a los desequilibrios territoriales los consideran “una de las principales causas estructurales de la pobreza y la marginación” (p. 44) cuando, en México, no es más que una de sus manifestaciones. En Japón, por ejemplo, existen grandes desequilibrios espaciales y uno de los mayores ingresos per cápita del mundo, lo mismo que ocurre en otros países desarrollados como Francia, Reino Unido y Estados Unidos. El objetivo central del programa debería ser, para tener congruencia, elevar la productividad y funcionamiento del sistema urbano nacional, en forma compatible con una disminución de las desigualdades regionales, o al menos su atenuación. El problema central sería *como hacerlo*, materia de las metas e instrumentos de todo plan.

El segundo reto, “instrumentar la sinergia región-ciudad”, conformaría el eje articulador de la reducción de las desigualdades regionales, pero aunque se plantea “...garantizar el eficiente funcionamiento de las ciudades como motor de desarrollo regional” (p. 46), no analiza la dinámica y especialización macroeconómica de las ciudades, sino al proceso de urbanización y, separado por cuatro encabezados, la descripción del sistema urbano nacional, su componente principal. Nuevamente, no se tiene claro como armar las piezas del rompecabezas.

El acápite del reto de la generación de suelo urbano (p. 63) es lo más rescatable del programa. Sitúa el diagnóstico con un pronóstico aceptablemente riguroso sobre la situación y los requerimientos de suelo para los diferentes componentes de la estructura urbana, principalmente la vivienda por estratos sociales. No es creíble, sin embargo, que los requerimientos para el desarrollo urbano de 95 mil hectáreas entre 2000-2006 (alrededor

de 16 mil anuales) serán atendidos en 85% por los sectores formales de la economía (p. 73), aunque en éstos se incluya la participación gubernamental. En este sentido, se afirma que la CORETT expropió 523 hectáreas en 2000 y 800 en 2001, pero esto sólo representa 3.3 y 5.0% de los requerimientos anuales, respectivamente. Además, sólo algunos estados de la República cuentan con reservas adecuadas para todo el periodo, pues en la mayoría "...la reserva no alcanzará para atender los requerimientos de los próximos 6 meses..." (p. 71). En verdad, la gravedad del problema del suelo urbano sólo se puede enfrentar por una verdadera reforma urbana, cuestiones que el programa no se atreve siquiera a insinuar, afirmando que el gobierno federal debe "Orientar el crecimiento bajo los principios de equidad y sustentabilidad...", el *deber ser* tan caro a los programas mexicanos.

La página y media en que se explica el reto de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos ante los desastres naturales es tan preliminar que no puede considerarse como un diagnóstico propiamente dicho.

Ante la desarticulación, inconsistencia, ausencia de pronóstico y graves errores conceptuales del Programa de Desarrollo Urbano, 2000-2006, no queda más que contestar a la pregunta ¿en dónde estamos?, que nos encontramos perdidos en el espacio.

*¿A dónde queremos llegar?* La suposición, siguiendo la metodología de la teoría de la planeación, que en este capítulo se realizaría el pronóstico y escenarios de la dinámica de la estructuración económica y demográfica del espacio nacional, resultó infundada. En sus dos páginas y media el intento planificador se colapsa estrepitosamente y se limita a presentar una increíble visión de la organización del espacio en el 2025:

En el año 2025 México cuenta con un territorio nacional ordenado. Los mexicanos a través de su propio esfuerzo e iniciativa logran niveles de vida dignos y sustentables... Se adquiere un desarrollo regional menos desigual, la población cuenta con una vivienda digna y goza de un bienestar generalizado, proporcional al desempeño de la economía nacional.

Se han establecido las bases para un desarrollo humano integral en todas las dimensiones de la persona, tanto espirituales como culturales y materiales en plena libertad y responsabilidad, con un compromiso solidario y subsidiario hacia el bien común.

México cuenta con un Sistema Urbano Nacional planificado, en condiciones de gobernabilidad territorial, competitividad económica y cohesión social y cultural, en armonía con la conservación de los recursos naturales (p. 80).

En las ciudades de tan evolucionado país, habría que agregar, no existe el desempleo; pobreza; incultura; marginalidad social; insalubridad; criminalidad; alta contaminación del suelo por basura, del aire por emisiones

químicas, así como del agua; déficit crónico de servicios públicos y equipamiento; prostitución; incapacidad y corrupción en el sector público y privado; vulgarización de la cultura y los medios; entre otras patologías del subdesarrollo. La recesión económica de México en el 2001 y 2002, así como las inciertas perspectivas del desarrollo nacional en el futuro previsible, hacen pensar una sola respuesta al ¿A dónde queremos llegar?: a donde el destino disponga.<sup>27</sup>

¿*Qué camino vamos a seguir?* Lo esperable en este tercer capítulo serían los objetivos generales y específicos, metas cuantitativas claramente definidas y los instrumentos para alcanzarlas. Se observa un gran listado de objetivos y acciones posibles que, por simplicidad y por no ameritar analizarlos, sólo se enlistan siguiendo los cuatro acápite del capítulo, dejando al criterio del lector evaluar su realismo y pertinencia:

—Política de ordenación del territorio y acción urbana y regional: programa de ordenación del territorio (pp. 88-99)

Objetivos específicos:

- Maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural.
- Introducir la dimensión espacial en el proceso de desarrollo.
- Adecuar la intervención pública sobre el territorio en función de las nuevas dinámicas espaciales y mutaciones territoriales que se verifican en el país.
- Introducir una visión más estratégica y prospectiva del territorio y fortalecer el proceso de planificación y gestión urbana y regional.
- Equilibrar las oportunidades de los diferentes territorios urbano y regionales en función del Nuevo Federalismo.

Los anteriores “objetivos específicos”, como se observa, sólo son los propósitos generales que se han reiterado desde el principio del documento, pero ahora se agrega la constitución de un Fondo de Ordenación del Territorio, en dos modalidades: *i*) Fondo Regional Estructurante; y *ii*) Fondo Regional Compensatorio. Infortunadamente, dichos fondos se iniciarán

<sup>27</sup> Con relación a la pérdida de competitividad de la economía mexicana desde la década pasada indicada en el Reporte Mundial de Competitividad, del Foro Económico Mundial, así como por el Instituto Internacional para la Gestión del Desarrollo, se señala que “No es imposible que México entre a un periodo de estancamiento de largo plazo si es que no logramos renovar nuestras instituciones” (Enrique Quintana, “Pendientes y pendientes para México”, *Reforma*, 5 de junio de 2002:5A).

con “capital semilla” del gobierno federal, pero no se indica cuándo será y de cuánto se dispondrá (pp. 96-97).

—Política de desarrollo urbano y regional: programa hábitat+ (pp. 99-117)

Objetivos específicos:

- La integración de un Sistema Urbano Nacional en sinergia con el desarrollo regional y en condiciones de sustentabilidad.
- Adecuar el proceso de toma de decisiones y reforzar la gobernabilidad y la administración de las ciudades y zonas metropolitanas en función de las nuevas dinámicas espaciales.
- Fomentar la competitividad y la complementariedad de territorios urbanos y regionales en función de las nuevas dinámicas espaciales.
- Fomentar la integración social y cultural en los territorios urbanos en función de las nuevas dinámicas espaciales.
- Fortalecer y actualizar el proceso de planificación y gestión en territorios urbanos en función de las nuevas dinámicas espaciales.

Acciones a instrumentar:

- Programa Hábitat+.
- Fondo de inversión.
- Esquema de coordinación hacendaria.
- Sistema de indicadores de desarrollo urbano.
- Administración altamente profesional del territorio.
- Planes especiales de revitalización comercial.
- Promoción de parques tecnológicos.
- Promoverán proyectos integrales que permitan la regeneración, conservación, restauración y promoción de elementos urbanos.
- Desarrollarán acciones integrales de mejoramiento urbano y conservación del patrimonio cultural.
- Promoverá el mejoramiento de los niveles de cobertura del equipamiento urbano.
- Promoverá un banco de proyectos de equipamiento.
- Actualizará permanentemente la normatividad existente en materia de equipamiento urbano.
- Promoverá fideicomisos y empresas mixtas, que combinen recursos públicos y privados para el financiamiento de proyectos de infraestructura asociados con la producción de vivienda.
- Establecimiento de una red de “Centros Estratégicos de Desarrollo”.
- Promoverá el desarrollo y ejecución de proyectos de regeneración urbana de alta rentabilidad social.
- Impulsará un enfoque integral en la planeación.

- Promoverá la elaboración de los reglamentos de zonificación de usos del suelo, en los niveles estatal y municipal.
- Dictamen Federal del Impacto Urbano y Regional.
- Promoverá instrumentos de planeación en sus diferentes ámbitos.
- Apoyará a las administraciones municipales para que cuenten con instancias responsables de planificación y administración del desarrollo urbano. Ventanillas únicas.
- Creará el Fondo Hábitat.
- Proyectos y obras estructuradoras urbanas y metropolitanas:
  - Parques tecnológicos
  - Corredores metropolitanos
  - Obras de saneamiento de agua
  - Obras de regeneración de cauces y rescate de áreas inundables
  - Libramientos periféricos
  - Circuitos metropolitanos y viaductos
  - Vías rápidas y carriles exclusivos
  - Transporte colectivo incluyendo la construcción de trenes ligeros y radiales suburbanos y metropolitanos
  - Pavimentación de accesos y rutas de transporte
  - Rescate de zonas marginadas
  - Complejos culturales y recreativos al alcance regional
- Recursos federales que fungirán como “capital semilla” y se promoverán agencias de desarrollo urbano.

Nuevamente, los objetivos específicos son un cúmulo de los clásicos verbos que expresan buenos deseos, tales como impulsar, promover, apoyar, adecuar, fomentar, etc., pero no se comprometen en nada concreto. Las acciones sí, pero son tantas y tan increíbles que no pueden considerarse serias. Con sólo lograr concretar en las 56 zonas metropolitanas identificadas en este libro un “Transporte colectivo incluyendo la construcción de trenes ligeros y radiales suburbanos y metropolitanos”, sería extraordinario. Si además se construye un solo parque tecnológico que genere con el tiempo un Silicon Valley mexicano, o al menos tenga la magnitud de la ciudad científica de Tsukuba en el Japón, pasaría a la historia de la planeación territorial, no se diga de México, sino del mundo.

—Política de suelo y reserva territorial: programa de suelo-reserva territorial (pp. 117-123)

Objetivos específicos:

- Integrar suelo apto para el desarrollo como instrumentos de soporte para la expansión urbana satisfaciendo los requerimientos para la vivienda y desarrollo urbano.

- Identificar el suelo que se puede destinar para el desarrollo.
- Establecer los instrumentos y mecanismos de financiamiento para adquirir y desarrollar reservas territoriales estratégicas.
- Proporcionar el suelo, los proyectos, las obras de cabecera y de infraestructura primaria en los lugares, y en los tiempos requeridos por la población de escasos recursos.
- Hacer confluir la actuación intergubernamental para constituir reserva territorial.

Acciones a instrumentar:

- Acuerdos para la constitución de reservas territoriales.
- Fortalecerán las funciones de CORETT.
- Integración de reserva territorial a partir de suelo social.
- Polígonos de Actuación Concertada (PAC).
- Integrarán reservas territoriales mediante la aplicación de recursos de distintas fuentes.

Estos considerables ofrecimientos adicionales del programa hacen pensar nuevamente en su irrealidad. Sólo sobre la cuestión de las reservas territoriales cabría preguntarse cuántas de las 95 mil hectáreas requeridas hasta el 2006 se podrán obtener fortaleciendo las funciones de CORETT. Si se lograra conseguir no se diga 100%, sino 50% de dichas necesidades de suelo se estaría igualmente ante una acción de planeación verdaderamente trascendente. La pregunta se mantiene, ¿Qué camino vamos a seguir en todo ese laberinto de objetivos y acciones?

*¿Cómo medimos los avances?* Para los alrededor de 50 renglones que tiene este capítulo, se podría haber puesto en el anterior o hasta en la introducción, sin desequilibrar la estructura del programa ni descuidar tanto sus aspectos formales, como la inclusión decorativa de 48 mapas hasta el final, que ni siquiera se mencionan en todo el cuerpo del documento. Sea como fuere, se plantea la interesante cuestión del seguimiento de sus avances contemplando la "...puesta en marcha de un sistema de medición claro y permanente para la evaluación de políticas de Ordenación del Territorio..." (p. 129), mediante el desarrollo de sistemas de información y metodologías de evaluación. Esto es muy loable, pero como dentro del programa no se presenta una sola meta cuantitativa, ni cronograma alguno de realización de las acciones propuestas, no queda más que esperar al 2025 para ver si en ese año "...la población cuenta con una vivienda digna y goza de un bienestar generalizado..." (p. 80), cosa que ningún país del primer mundo presume haber logrado.

## VI. INVIABILIDAD DEL DESARROLLO ECONÓMICO SIN PARADIGMA URBANO (CONCLUSIONES)

El mundo inauguró el siglo xx con una cruenta guerra mundial en la que fallecieron millones de personas y se afectaron naciones enteras. Años antes de esta conflagración, México inició una revolución en la que durante dos décadas de luchas internas murieron un millón de personas, además de que significó la destrucción generalizada de la infraestructura pública y las propiedades privadas, así como el deterioro económico de la nación. Los grupos políticos victoriosos del conflicto se consolidaron en el poder en la segunda mitad de los treinta, e inician una etapa de reconstrucción que permitiría un desarrollo económico significativo a partir de los cuarenta.

Entre 1900 y 1980 los mexicanos se reproducen prodigiosamente, elevando la población total de 13.6 a 66.8 millones, esto es, 5 veces más. En este periodo el producto interno bruto (PIB) aumenta de 39 a 891 miles de millones de pesos constantes, lo que representa una expansión de 23 veces que se bautizó como el “milagro mexicano”. El crecimiento económico transforma la estructura de la producción, elevando la participación de las manufacturas de 7.6 a 19.1% en esas ocho décadas, mientras que las actividades agropecuarias disminuyen de 20.2 a 6.8%. Otras ramas que observan cambios estructurales significativos fueron la de la construcción, que crece de 1.2 a 5.8%, los transportes de 2.6 a 9.1%, y la electricidad de 0.0 a 1.2%. Los servicios bajan su importancia pero, al igual que el comercio, cambian su composición interna (cálculos con los cuadros 3 y 4).

A la transformación macroeconómica, política, demográfica y social le es inherente una metamorfosis urbana. La producción de las ciudades implica un enjambre de relaciones sociales en las que intervienen los propietarios de la tierra, promotores inmobiliarios, empresarios industriales, comerciantes, propietarios de negocios de servicios, así como diversos estratos de población, todos los cuales se regulan con la participación activa del Estado. El desafío es construir los múltiples espacios urbanos requeridos por las nuevas estructuras socioeconómicas que emergen del tránsito de una nación rural tradicional a una hegemoníamente urbana, que intenta modernizarse. Este esfuerzo fue monumental y entre 1900 y 1980 el número de ciudades se eleva de 33 a 227. Más impresionante aún fue el crecimiento de estas localidades, ejemplificado por la Ciudad de México, que se expande en forma exponencial de 345 mil habitantes en 1900 a 13 millones en 1980,

convirtiéndose en la tercer urbe más poblada del planeta. En ese año existen adicionalmente tres metrópolis con más de un millón de habitantes, pero muy a la zaga de la primera: Guadalajara que en esas ocho décadas crece de 101 mil a 2.3 millones; Monterrey, de 62 mil a 2.0 millones; y Puebla de 93 mil a 1.1 millones. La característica principal del sistema de 227 ciudades en 1980 es la elevada preeminencia de la Ciudad de México, cuyo máximo dominio había sido en 1950, pero en 1980 aún era casi seis veces mayor que la segunda y absorbía 35.4% de la población urbana nacional.

En forma paralela a la dinámica del desarrollo urbano, el gobierno federal desplegó un considerable número de acciones territoriales con el fin de intentar conducir el proceso de urbanización para evitar sus consecuencias indeseables y promover sus ventajas. El libro incorpora un inventario exhaustivo de las políticas urbanas y regionales que desplegó el Estado durante el siglo XX para intentar conducir la urbanización. Éstas se pueden periodizar en cinco etapas: *i*), acciones pioneras para el campo y la ciudad, 1915-1940; *ii*) políticas de impacto territorial aislado, 1940-1970; *iii*) programación espacial dentro de la estrategia económica nacional, 1970-1976; *iv*) institucionalización transitoria de la planeación urbana, 1977-1988; *v*) políticas territoriales virtuales en el neoliberalismo, de 1989 hasta la actualidad (2001).<sup>1</sup>

Aunque la tercera etapa culminó con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, que estableció la superestructura jurídica para que el Estado interviniera en la planeación de la organización del territorio nacional y en sus ciudades, se puede decir que en las tres primeras etapas se fracasó en lograr disminuir las desigualdades regionales y promover un sistema de ciudades más equilibrado. La alta preeminencia de la Ciudad de México se atenúo más bien por las tendencias descentralizadoras automáticas del funcionamiento de los sistemas urbanos, no lográndose identificar la nueva problemática que su transformación megalopolitana implicaba para el desarrollo sustentable e impulso de las desigualdades territoriales.

La cuarta etapa fue la más intensa y se inicia con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) en diciembre de 1976, la creación de una Comisión Nacional de Desarrollo Urbano en 1977 y la promulgación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978, el primer instrumento de este tipo en la historia del país. Una serie de insufi-

<sup>1</sup> En cierta medida las políticas de la administración de Vicente Fox, que inicia su gobierno en diciembre de 2000, podrían considerarse en esta etapa, aunque es muy prematuro poder determinarlo. El análisis de sus programas territoriales parecen adecuarse a ella, en parte, pero existen elementos para considerar que se tiene el propósito de materializarlas, a pesar de las grandes limitaciones técnicas que tienen los documentos presentados, como se vio anteriormente. Por ejemplo, el Plan Puebla-Panamá, a pesar de sus significativas carencias conceptuales, falta de financiamiento y de personal técnico, se percibe al menos el deseo de implementarlo.

ciencias técnicas y administrativas, combinadas con prácticas de corrupción y favoritismos políticos, hizo fracasar este importante esfuerzo (véase Garza, 1992:30-36).

El gobierno de 1982 a 1988, administrador de la “década perdida”, aún en esta cuarta etapa, sigue por inercia las acciones anteriores transformando la SAHOP en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y realiza el segundo Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988. La elaboración del programa se deriva de la Ley de Planeación de 1983, aún vigente en 2002, que en sus artículos 21 y 22 establece la obligación gubernamental de elaborar un plan nacional y sus correspondientes programas sectoriales. La atención real de este gobierno fue enfrentar la crisis económica e iniciar las primeras medidas para el diseño e instrumentación del modelo neoliberal o de ajuste estructural, cuestión que concretó la administración de Salinas de Gortari. Antes de sintetizar la visión territorial de los siguientes gobiernos plenamente neoliberales, se presentaran las conclusiones principales de la evolución del sistema de ciudades en las últimas dos décadas del siglo pasado.

Los ochenta se ven marcados por la crisis económica más prolongada del siglo descontando los años de la Revolución, y en su parte más crítica se tiene que el PIB de 959 miles de millones de pesos en 1982 tiene esa misma cifra en 1988 (cuadro 3). La estructura de la producción casi no se mueve, reduciéndose imperceptiblemente la participación agropecuaria de 6.8 a 6.6% entre 1980 y 1990, y las manufacturas crecen ligeramente de 19.1 a 19.6%. Como se ve, sin embargo, la crisis no implicó un freno del desarrollo urbano y el número de ciudades aumenta en 77, constituyendo un sistema de 304 localidades. El aumento absoluto de la población urbana de 14.8 millones en los ochenta observa su máximo nivel histórico y dicha población alcanza un total de 51.5 millones en 1990. El grado de urbanización de 63.4% consolida a México como una nación hegemónicamente urbana, no obstante que el impacto de la crisis se pone de manifiesto en la reducción de la importancia de las ciudades de más de un millón de habitantes que bajan su participación de 48.9 a 43.6% (cuadro 4). La Ciudad de México, por su parte, pierde casi seis puntos porcentuales al disminuir de 35.4 a 29.6% del total de la población urbana. Lo que no lograron las políticas urbanas y regionales lo hizo posible la crisis, siendo necesario diferenciar claramente la influencia de las políticas espaciales y los ciclos económicos en la organización territorial de la población.

En el fin de siglo xx el país cuenta con un sistema de 350 ciudades donde viven 65.7 millones de personas que representan 67.3% del total, consolidando significativamente la hegemonía del México urbano. El aumento absoluto de la población urbana entre 1990 y 2000 fue de 14.2 millones, inferior en 600 mil a la década anterior, reducción que se explica por el cre-

ciente número de emigrantes hacia Estados Unidos. Las grandes ciudades elevan su participación a 69.4% del total urbano, y las de más de un millón a 50.2%, avanzando estas últimas en la consolidación de una nueva concentración espacial de corte policéntrica, esto es, con el predominio de unas cuantas zonas metropolitanas y una megalópolis en expansión.

En el contexto de la crisis, sin embargo, se observa en todo el universo urbano mayores contingentes de pobres y la agudización de los problemas de déficit de vivienda, servicios públicos, infraestructura, inseguridad, contaminación de los ecosistemas urbanos, todo ello ligados al desempleo y a la existencia de empleos informales de muy bajos ingresos. El proceso de urbanización no se detiene, pero no es impulsado por la dinámica económica de las ciudades, sino por el rechazo del mundo rural.

En síntesis, en 2000 se visualiza nítidamente la transformación de un sistema preeminente monocéntrico con la Ciudad de México como polo principal, a otro policéntrico de aun mayor nivel de concentración, donde destacan nueve metrópolis con más de un millón de habitantes. Dos de ellas, Puebla y Toluca (junto con Querétaro y Cuernavaca), están fuertemente articuladas al conglomerado megalopolitano de la Ciudad de México, el cual seguirá expandiéndose en la medida que se vayan incorporando funcionalmente todas ellas en las primeras décadas del siglo XXI.

Las únicas ciudades con posibilidades de competir con esta megaurbe serían Guadalajara y Monterrey. Esta última es la metrópoli principal dentro del “corredor del TLCAN”, que conecta la interestatal 35 de Estados Unidos con la Ciudad de México (Garza, 1999a). Monterrey forma un subsistema urbano con Saltillo, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, el cual con una planeación apropiada tendría un significativo potencial de crecimiento (mapa 4). Aunque fuera de este corredor, Guadalajara es la metrópoli principal de una región urbana altamente densificada donde se encuentran las ciudades de León, Aguascalientes, Guanajuato, Irapuato, Celaya, Salamanca y Silao que, en conjunto, constituyen una gran concentración económica.

La posibilidad de combinar una política económica y espacial para establecer un paradigma territorial para lograr una mayor articulación de las ciudades mexicanas con la economía de Estados Unidos, se pierde desde años atrás por la desactivación, *de facto*, de las políticas urbanas y regionales durante la crisis económica de los ochenta. En efecto, en 1983 la inflación se eleva a 80.8% y el PIB decrece -4.2%, por lo que de 1983 a 1987 se transitó casi anualmente en una serie de programas y pactos de choque para hacer frente a la situación, por lo que no fue posible operar una política urbana y regional coherente y con recursos financieros suficientes, aunque se realizaron los programas ordenados por la ley. En los últimos dos años de los noventa, con mayor tranquilidad económica al crecer el PIB en 4.2 y 5.1% en 1989 y 1990, se inicia la negociación de un tratado de libre comer-

cio con Estados Unidos y Canadá que entra en operación en 1994, haciendo prioritario establecer programas sociales, más que territoriales.

El Plan Nacional de Desarrollo, 1987-1994, tiene un componente espacial muy insuficiente, pero menciona los programas urbanos y regionales que deberán elaborarse. El Programa Nacional de Solidaridad es el instrumento que más recursos dispuso, y a pesar de ser esencialmente asistencial, tenía como componente urbano promover el desarrollo regional mediante obras de infraestructura. Los recursos federales que se le asignaron fueron de 37 mil millones de pesos en sus primeros cinco años, que se elevaron a 52 mil si se agregan las participaciones de los gobiernos estatales, municipales y de los beneficiarios. La primera cifra representó 29.0% del monto perdido en salario real por los trabajadores al aplicarse las políticas de ajuste neoliberal, logrando únicamente resarcir un tercio de lo perdido, principalmente a los grupos más empobrecidos. Esto lo caracteriza como un programa asistencial que, aunque tuvo algunos beneficios en paliar las grandes carencias infraestructurales de las zonas pobres de las ciudades, no constituyó una estrategia territorial para modernizar algunas áreas urbanas e intentar hacerlas internacionalmente competitivas. No se visualizó el gran desequilibrio en la eficiencia funcional de las ciudades mexicanas en comparación con sus contrapartes norteamericanas y canadienses, lo cual agregaba un elemento fundamental a las asimetrías entre los tres países, por lo que la apropiación del aparato productivo mexicano por las empresas transnacionales fue sólo cuestión de tiempo.

Lejos estaría el Programa de Desarrollo Urbano, 1990-1994, de plantearse como prioridad promover algunas ciudades prioritarias para transformarlas en internacionalmente competitivas, como lo estaban haciendo en China con los modernos megaproyectos de Shenzhen y Pudong, entre otros. En vez de eso, se establece la tradicional política de desconcentración del programa de 1978, que intenta desalentar el crecimiento de las principales metrópolis y consolidar sistemas urbano-regionales alternativos fortaleciendo a las ciudades medias.

Este programa de desarrollo urbano contiene serias limitaciones técnicas y metodológicas que hacen inviable que pudiera alcanzar los anteriores objetivos, lo cual es totalmente imposible si se agrega que no contó con financiamiento especial alguno, como el de Solidaridad. Al ser totalmente relegado por este último, se puede hablar de la inauguración de una planeación urbana y regional virtual, que sólo existe en el discurso oficial.

Esta etapa de abdicación del Estado mexicano a planear el espacio nacional se acentúa por el crac económico de fines de 1994, 20 días después de empezar el nuevo gobierno de Ernesto Zedillo. El PIB en 1995 cae en -6.2% y se inicia una nueva etapa de pactos económicos de emergencia, relegando totalmente las acciones para enfrentar las necesidades de planear el acelerado

proceso de crecimiento de las ciudades mexicanas y adecuar el espacio nacional a la inserción de México en la economía global. Además, la planeación urbana se descentraliza a los gobiernos locales y se deja a los mecanismos del mercado inmobiliario la solución de los problemas de las ciudades.

En esta dirección, la única acción urbana del gobierno federal fue el modesto Programa de 100 Ciudades que, disponiendo de un presupuesto muy limitado, únicamente intentó promover la capacidad local para planear y regular el desarrollo urbano de las ciudades. En 1999 no se le asigna ningún financiamiento, por lo que el Programa de 100 Ciudades muere con el fin del siglo xx. Su existencia, aunque necesaria, únicamente podría considerarse como una de las múltiples acciones de un programa nacional de desarrollo urbano que se propusiera, no sólo mejorar las condiciones de las ciudades mexicanas, sino establecer una estrategia realista para que algunas de éstas fueran internacionalmente competitivas.

Lo anterior sucedió a pesar de que el Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, se planteó ciertos objetivos urbanos y regionales. Estos últimos fueron meras generalidades, y los relacionados con las ciudades señalan objetivos bien intencionados, pero sin respaldo operativo, tales como “propiciar el ordenamiento territorial” e “inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada”. La viabilidad de alcanzar estos buenos deseos, debería estar claramente planteada en un instrumento específico.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1995-2000, desafortunadamente, no logra hacer operables las metas del sector asentamientos humanos. En su diagnóstico únicamente incorpora, en medio de grandes equívocos analíticos, las manifestaciones más visibles del fenómeno urbano, sin mencionar los determinantes del proceso. Sin un conocimiento riguroso de las especificidades de los recursos naturales, los factores locales que determinan la ubicación de las empresas, la concentración del capital y del factor empresarial, la lógica de la distribución de la inversión pública, la segmentación de los mercados de trabajo, las alternativas internacionales para el establecimiento de empresas, entre muchos otros factores, y las perspectivas gubernamentales de influir sobre ellos, no es posible modificar la distribución de las actividades económicas y de la población en el territorio, meta de todo plan de desarrollo urbano.

En el último gobierno del siglo xx en México, además de las limitaciones técnicas de los equipos que elaboraron los programas, se tuvo el imperativo de enfrentar la crisis económica de 1994-1995. Esto explica, en parte, la práctica abdicación a intervenir en los aspectos urbanos y regionales, así como el esfuerzo desplegado en atenuar los estragos sociales causados por la aplicación del modelo neoliberal.

Efectivamente, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), iniciado en 1997, se centra en cubrir los requerimientos más apre-

miantes de educación, salud y alimentos en las familias más pobres del país. A diferencia del programa de Solidaridad, Progresá no apoya los trabajos de infraestructura y equipamiento de las localidades con la participación colectiva de la población, y a pesar de la significación que pudo tener para paliar los impactos negativos del neoliberalismo, pierde totalmente cualquier relevancia para fines de la planeación urbana y regional del país.

En conclusión, el problema que enfrentó la articulación de las políticas territoriales en México es que a partir de los noventa, con la implantación plena del modelo neoliberal y no obstante que se siguieron elaborando los planes y programas que la Ley de Planeación establece, en la realidad el gobierno abdicó a sus funciones de planeación del territorio nacional y sus políticas urbanas y regionales son de carácter virtual, esto es, sólo existen en apariencia, en el papel (véase Garza, 1999:166-167). Esto queda en evidencia con la desaparición de la Sedue y su transformación en Secretaría de Desarrollo Social en mayo de 1992. Su metamorfosis se realizó para enfrentar el impacto del aumento de la pobreza extrema y el desempleo que implicó el dismantelamiento del Estado benefactor. La planeación urbana se descentralizó a los gobiernos estatales y los municipios, que han demostrado tener poca capacidad técnica y recursos para enfrentar tal responsabilidad, además de que ninguno de ellos puede suplir a la federación en la planeación del territorio nacional.

En diciembre de 2000 se inicia el gobierno de Vicente Fox, quien logra derrotar en las elecciones al partido en el poder que había gobernado desde los años treinta, con un programa de cambio que prometía, entre muchas otras cosas, una reforma del Estado. ¿Hasta dónde sus acciones en los dos primeros años de gobierno en el campo urbano y regional se pueden englobar en la etapa de abdicación de la intervención gubernamental?

Aunque pareciera prematuro contestar esta pregunta porque le restan cuatro años de gobierno, en realidad en los dos primeros se elaboran los instrumentos de planeación de todo el sexenio, por lo que es posible intentar una respuesta más o menos plausible.

Una primera sorpresa es que un gobierno de corte empresarial, que aboga por el adelgazamiento del gobierno, establezca una Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República, encargada de elaborar y coordinar un número significativo de planes y programas. Los principales que tienen implicaciones urbanas y regionales anteriormente analizados fueron el Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2006, en su contenido territorial, el Plan Puebla-Panamá y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, 2001-2006.

Las conclusiones que se obtuvieron de estos documentos fueron básicamente tres. En primer lugar, que adolecen de las mismas o más graves insuficiencias que sus predecesores en materia técnica y conceptual, además de

lamentables problemas de forma. En segundo lugar, que no se cuenta con los recursos financieros y los cuadros técnicos para implementarlos. En tercer lugar, que la prometedor iniciativa de tipo procesual de establecer las coordinaciones de planeación en la misma Presidencia de la República, en 2002 éstas se han prácticamente desmantelado, derrumbándose el esquema de gestión implementado. El Plan Puebla-Panamá podría constituir, en cierta medida, una posible excepción si logra concretar los créditos internacionales ofrecidos, pero siendo más bien una iniciativa extranjera que el gobierno federal de México se ha comprometido a encabezar, puede considerarse sólo parcialmente de interés nacional, de llegar a tener algún resultado positivo.

La conclusión final, en su formulación más general, es que la abdicación del Estado mexicano en materia de planeación territorial y el imperio del *laissez-faire* en la organización espacial, intensificará la concentración de las actividades económicas y la población en dos o tres regiones policéntricas, bajo la hegemonía de la megalópolis de la Ciudad de México. Adicionalmente, imposibilitará planear e instrumentar una estrategia de desarrollo urbano que permita que la gran mayoría de las empresas en México tengan éxito en el mercado global, lo cual únicamente se puede lograr si se diseña un paradigma urbano que establezca ciudades alternativas con la infraestructura y los factores de localización adecuados para ello. Sin ciudades globalmente competitivas difícilmente se logrará tener empresas eficientes, por lo que es importante que México establezca una estrategia urbana que le permita potenciar su posición geopolítica en la conformación de un bloque económico de todo el continente americano.

## APÉNDICE METODOLÓGICO



**CRITERIOS PARA AMPLIAR LAS ZONAS  
METROPOLITANAS A CIUDADES QUE NO  
SE EXTIENDAN FUERA DE SU MUNICIPIO  
ORIGINAL, 2000**

1. Una de las cuestiones técnicas de este libro fue definir el número y tamaño de las zonas metropolitanas del país con el fin de analizar el comportamiento de la dinámica urbana según el tipo de concentraciones hegemónicas (ciudades metropolitanas contra no metropolitanas). Esta distinción será uno de los elementos espaciales a considerar para caracterizar el tipo de urbanización experimentado en México en el transcurso del siglo xx.

2. El concepto de zona metropolitana se refiere a aquellas concentraciones urbanas que partiendo de una ciudad central presentan una interacción socioeconómica permanente, constante e intensa con localidades de su periferia inmediata, aunque no se encuentren conurbadas en un mismo tejido urbano (la trama urbana continua se define como *área metropolitana*, a la cual se le suman algunas unidades administrativas contiguas para formar la zona metropolitana). Dada la dificultad práctica de incorporar en una manera sistemática la gran cantidad de movimientos e interacciones y delimitar el ámbito de influencia, todo ejercicio para definir una zona metropolitana de manera incuestionable y única "...es una imposibilidad práctica" (Adam *et al.*, 1999:706).

3. La primera delimitación sistemática de las zonas metropolitanas en México realizada en los setenta partió de considerar los municipios de más de 100 mil habitantes y, a partir de ellos, se analizaron los municipios de los contornos que podrían considerarse que mantenían una relación económico y espacial continua y significativa de corte metropolitano. Se identificaron 12 zonas metropolitanas (Unikel, Ruiz y Garza, 1976:130-131). Sin embargo, no se consideraron como metropolitanas aquellas ciudades que no rebasaban su municipio original, aunque tuvieran grandes poblaciones. Ciudad Juárez, con 414 mil habitantes en 1970 no se incorporó dentro de las áreas metropolitanas, pero sí San Luis Potosí, que tenía 271 mil, pues se extendía hacia el municipio de Soledad. Esta delimitación presenta, pues, esta significativa deficiencia.

4. Para resolver la anterior limitación, y aceptando que en todo ejercicio taxonómico para definir zonas metropolitanas existe cierto grado de ar-

bitrariidad, se han considerado en una primera instancia las zonas metropolitanas de México delimitadas por diversos estudios que consideran solamente aquellas que han rebasado la unidad política administrativa original, extendiéndose a algunas adyacentes (Unikel, Ruiz y Garza, 1976; Negrete y Salazar, 1986; Sobrino, 2000:78-80). Actualizadas para el 2000, existen 36 zonas metropolitanas con estas características. Éstas presentan considerables variaciones según el grado de metropolitanismo alcanzado, estando en el nivel más avanzado la Zona Metropolitana de la Ciudad de México que comprende las 16 delegaciones del Distrito Federal, 40 municipios del Estado de México, y 1 de Hidalgo, los cuales suman 17 968 895 habitantes. En el extremo opuesto se encuentra la Zona Metropolitana de Delicias, Chihuahua, con 2 municipios que concentran 156 444 personas.

5. Para superar la limitación de considerar únicamente como metropolitanas a las ciudades que se expanden fuera de su municipio original, se decidió estudiar la posibilidad de ampliar el número de zonas metropolitanas incorporando a ciudades de tamaño relativamente grande que, no obstante localizarse en un solo municipio, presentan articulaciones de tipo metropolitano con su *hinterland*. Para esto se consideraron las 33 ciudades con más de 100 mil habitantes que no habían sido definidas como metropolitanas por localizarse en un solo municipio, las cuales se analizaron considerando la extensión territorial del municipio y su participación en la producción nacional de las actividades manufactureras, comerciales y de servicios (véase el cuadro AM-1).

6. En términos de la extensión territorial, se observa que tienden a ser municipios muy grandes, principalmente en la parte desértica del norte del país, estando en el extremo superior Ensenada, donde se localiza la ciudad de ese nombre, con 51 952 km<sup>2</sup>, esto es, territorialmente mayor que países como Costa Rica (51 mil), Holanda (41 mil) o Suiza (41 mil). En el extremo opuesto esta el municipio de Tehuacán, Puebla, donde se encuentra la ciudad de Tehuacán, con 390 km<sup>2</sup> (véase el cuadro AM-1). Contrástese lo anterior con los 10 municipios de la ZM de Oaxaca que en conjunto suman 248 km<sup>2</sup>, para concluir que el estar las ciudades localizadas en municipios de gran extensión territorial, imposibilita que desborden fácilmente sus límites a pesar de ser de tamaño significativo.

7. Considerando que independientemente del número de habitantes las localidades metropolitanas deben tener una base económica de cierta significación, se fijó un mínimo de 0.25% del valor de la producción de las actividades manufactureras, comerciales y de servicios nacionales, que corresponde al valor de la ciudad número 50 en términos de esta variable (Sobrino, en prensa). Con la excepción de Uruapan y Ciudad Victoria (que tienen 0.17 y 0.15%), de las 33 ciudades con más de 100 mil habitantes se encontró que todas las de más de 200 mil tienen en 1998 cifras superiores a

esa cantidad, estando en el extremo superior Ciudad Juárez con 1.7% y en el inferior Salamanca con 0.25 por ciento.

8. Con estos criterios se decidió incorporar al conjunto de zonas metropolitanas a las ciudades de más de 200 mil habitantes que se encuentren en un solo municipio, las cuales se presentan en el cuadro AM-2. De esta suerte, se tiene que en 2000 existen dentro del sistema de ciudades mexicano 56 zonas metropolitanas, de las cuales 19 se localizan en un solo municipio, pero tienen más de 200 mil habitantes y concentran al menos 0.25% de la producción nacional en las ramas manufacturera, comercial y de servicios. Conviene aclarar que siete de las 37 zonas metropolitanas consideradas por estar en más de un municipio no alcanzan 0.25% en la producción nacional de los tres sectores señalados (Cuautla, Puerto Vallarta, Zacatecas, Tlaxcala, Zamora, Colima, Guaymas y Delicias; estas dos últimas, adicionalmente, tienen menos de 200 mil habitantes). Por otro lado, existen tres ciudades con población menor de 100 mil, pero que absorben más de 0.25% del producto de las ramas consideradas: Silao, Lázaro Cárdenas y San Juan del Río (la primera es una localidad de 62 mil habitantes donde se localiza una gran planta automotriz de la General Motors, dentro de la zona de influencia de León y la ciudad de Guanajuato; la segunda con 73 mil es la sede de una gran siderúrgica; y la tercera de 99 mil se encuentra en el trayecto de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la de Querétaro, estando dentro del área de influencia inmediata de esta última).

9. En las 19 zonas metropolitanas localizadas en un solo municipio la población de su ciudad principal no corresponde a la total municipal, variando desde representar 55.9% en Los Mochis situada en Ahome, Sinaloa, hasta 99.3% en la ciudad de Nuevo Laredo, Tamaulipas, en el municipio de ese nombre. Realizando una evaluación cartográfica de los 19 casos, se observó que el resto de las localidades se encontraba en todos los municipios alrededor de la ciudad principal, siendo el resto del territorio montaña (*v.gr.*, Durango, Acapulco, Victoria), desierto (Ensenada y Mexicali) o cuerpos de agua (Villahermosa). En todos los casos, por ende, se justificó plenamente incorporar toda la población municipal como parte de la zona metropolitana de la ciudad correspondiente. Al hacer esto se eliminaron siete ciudades pequeñas que estaban en el rango de 15 a 50 mil habitantes: Rodolfo Sánchez Taboada en el municipio de Ensenada, de 15 234; Guadalupe Victoria y Santa Isabel, en el de Mexicali, con 15 561 y 18 041; Costa Rica, de 21 661, en el municipio de Culiacán; Esperanza, con 32 415 en Cajeme, donde se localiza Ciudad Obregón, Sonora; Miguel Alemán, de 22 505, en el municipio y ciudad de Hermosillo; y, finalmente, Ocuilzapotlan, con 15 824, que se localiza en el municipio de Centro, cuya ciudad principal es Villahermosa, Tabasco.

10. En síntesis, tal como se presenta en el cuadro AM-3, el sistema urbano mexicano en 2000 está constituido por 350 ciudades, las cuales se subdi-

viden en 56 de corte metropolitano y 294 no metropolitano. Los 65.7 millones de habitantes que viven dentro de esta jerarquía urbana representan 67.3% de la población nacional, siendo que las 115 principales ciudades producen 95% de las actividades manufactureras, comerciales y de servicios de todo el país.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Adam, John S. *et al.* (1999), "Metropolitan Area Definition in the United States", *Urban Geography*, 20 (8): 695-709.
- Negrete Salas, María Eugenia y Héctor Salazar Sánchez (1986), "Zonas Metropolitanas en México, 1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 1 (1):97-124.
- Sobrino, Luis Jaime (2000), *Productividad y ventajas competitivas en el sistema urbano nacional*, tesis de doctorado, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Arquitectura.
- , *La competitividad de las ciudades en México*, El Colegio de México, El Colegio Mexiquense (en prensa).
- Unikel, Luis, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza (1976), *El desarrollo urbano de México*, México, El Colegio de México.

CUADRO AM-1

México: localidades de 100 000 y más habitantes y extensión territorial por municipio y entidad federativa, 2000

| Núm. | Clave   |       | Municipio                  | Superficie<br>municipal | Localidad                      | Población  |
|------|---------|-------|----------------------------|-------------------------|--------------------------------|------------|
|      | Estatal | Mpal. |                            |                         |                                |            |
|      |         |       | Total Nacional             | 1 967 183.0             |                                | 97 483 412 |
| 1    | 02      | 001   | Ensenada                   | 51 952.3                | Ensenada                       | 223 492    |
| 2    | 02      | 002   | Mexicali                   | 13 689.2                | Mexicali                       | 549 873    |
| 3    | 03      | 003   | La Paz                     | 14 756.2                | La Paz                         | 162 954    |
| 4    | 04      | 002   | Campeche                   | 3 812.6                 | Campeche                       | 190 813    |
| 5    | 04      | 003   | Carmen                     | 14 522.4                | Ciudad del Carmen              | 126 024    |
| 6    | 05      | 002   | Acuña                      | 11 487.7                | Ciudad Acuña                   | 108 159    |
| 7    | 05      | 025   | Piedras Negras             | 914.2                   | Piedras Negras                 | 126 386    |
| 8    | 07      | 078   | San Cristóbal de las Casas | 484.4                   | San Cristóbal de las Casas     | 112 442    |
| 9    | 07      | 089   | Tapachula                  | 857.0                   | Tapachula de Córdoba y Ordóñez | 179 839    |
| 10   | 08      | 037   | Juárez                     | 4 853.8                 | Juárez                         | 1 187 275  |
| 11   | 10      | 005   | Durango                    | 10 041.6                | Victoria de Durango (Durango)  | 427 135    |
| 12   | 11      | 017   | Irapuato                   | 786.4                   | Irapuato                       | 319 148    |
| 13   | 11      | 027   | Salamanca                  | 774.0                   | Salamanca                      | 137 000    |
| 14   | 12      | 001   | Acapulco de Juárez         | 1 882.6                 | Acapulco de Juárez             | 620 656    |
| 15   | 12      | 029   | Chilpancingo de los Bravo  | 2 338.4                 | Chilpancingo de los Bravo      | 142 746    |
| 16   | 12      | 035   | Iguala de la Independencia | 567.1                   | Iguala de la Independencia     | 104 759    |
| 17   | 16      | 053   | Morelia                    | 1 335.9                 | Morelia                        | 549 996    |
| 18   | 16      | 102   | Uruapan                    | 830.3                   | Uruapan                        | 225 816    |
| 19   | 18      | 017   | Tepic                      | 1 983.8                 | Tepic                          | 265 817    |
| 20   | 21      | 156   | Tehuacán                   | 390.4                   | Tehuacán                       | 204 598    |
| 21   | 23      | 004   | Othón P. Blanco            | 17 189.8                | Chetumal                       | 121 602    |

CUADRO AM-I (conclusión)

| Núm.                       | Clave |       | Municipio             | Superficie municipal | Localidad             | Población |
|----------------------------|-------|-------|-----------------------|----------------------|-----------------------|-----------|
|                            | Estat | Mpal. |                       |                      |                       |           |
| 22                         | 23    | 005   | Benito Juárez         | 1 664.0              | Cancún                | 397 191   |
| 23                         | 24    | 013   | Ciudad Valles         | 2 111.2              | Ciudad Valles         | 105 721   |
| 24                         | 25    | 001   | Ahome                 | 4 342.9              | Los Mochis            | 200 906   |
| 25                         | 25    | 006   | Culiacán              | 7 043.9              | Culiacán Rosales      | 540 823   |
| 26                         | 25    | 012   | Mazatlán              | 3 068.5              | Mazatlán              | 327 989   |
| 27                         | 26    | 018   | Cajeme                | 4 037.1              | Ciudad Obregón        | 250 790   |
| 28                         | 26    | 030   | Hermosillo            | 14 880.2             | Hermosillo            | 545 928   |
| 29                         | 26    | 043   | Nogales               | 1 654.8              | Heroica Nogales       | 156 854   |
| 30                         | 26    | 055   | San Luis Río Colorado | 8 412.8              | San Luis Río Colorado | 126 645   |
| 31                         | 27    | 004   | Centro                | 1 765.9              | Villahermosa          | 330 846   |
| 32                         | 28    | 022   | Matamoros             | 3 352.0              | Heroica Matamoros     | 376 279   |
| 33                         | 28    | 027   | Nuevo Laredo          | 1 665.5              | Nuevo Laredo          | 308 828   |
| 34                         | 28    | 041   | Victoria              | 1 634.1              | Ciudad Victoria       | 249 029   |
| Superficie media nacional: |       |       |                       | 813.9                |                       |           |
| Total de municipios:       |       |       |                       | 2 417                |                       |           |

Fuente: INEGI (2001), *Principales resultados por localidad*, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México; Conapo (1994), *La población de los municipios de México, 1950-1990*, Conapo y Fondo de Población de las Naciones Unidas, México.

CUADRO AM-2

México: localidades de 200 mil y más habitantes por entidad federativa, 2000

| Núm. | Clave | Estado          | Municipio          | Población | Localidad                  | Población | Porcentaje <sup>a</sup> |
|------|-------|-----------------|--------------------|-----------|----------------------------|-----------|-------------------------|
| 1    | 02    | Baja California | Ensenada           | 370 730   | Ensenada                   | 223 492   | 60.3                    |
| 2    | 02    | Baja California | Mexicali           | 764 602   | Mexicali                   | 549 873   | 71.9                    |
| 3    | 08    | Chihuahua       | Juárez             | 1 218 817 | Juárez                     | 1 187 275 | 97.4                    |
| 4    | 10    | Durango         | Durango            | 491 436   | Victoria de Durango (Dgo.) | 427 135   | 86.9                    |
| 5    | 11    | Guanajuato      | Irapuato           | 440 134   | Irapuato                   | 319 148   | 72.5                    |
| 6    | 12    | Guerrero        | Acapulco de Juárez | 722 499   | Acapulco de Juárez         | 620 656   | 85.9                    |
| 7    | 16    | Michoacán       | Morelia            | 620 532   | Morelia                    | 549 996   | 88.6                    |
| 8    | 16    | Michoacán       | Uruapan            | 265 699   | Uruapan                    | 225 816   | 85.0                    |
| 9    | 21    | Puebla          | Tehuacán           | 226 258   | Tehuacán                   | 204 598   | 90.4                    |
| 10   | 23    | Quintana Roo    | Benito Juárez      | 419 815   | Cancún                     | 397 191   | 94.6                    |
| 11   | 25    | Sinaloa         | Ahome              | 359 146   | Los Mochis                 | 200 906   | 55.9                    |
| 12   | 25    | Sinaloa         | Culiacán           | 745 537   | Culiacán Rosales           | 540 823   | 72.5                    |
| 13   | 25    | Sinaloa         | Mazatlán           | 380 509   | Mazatlán                   | 327 989   | 86.2                    |
| 14   | 26    | Sonora          | Cajeme             | 356 290   | Ciudad Obregón             | 250 790   | 70.4                    |
| 15   | 26    | Sonora          | Hermosillo         | 609 829   | Hermosillo                 | 545 928   | 89.5                    |
| 16   | 27    | Tabasco         | Centro             | 520 308   | Villahermosa               | 330 846   | 63.6                    |
| 17   | 28    | Tamaulipas      | Matamoros          | 418 141   | Heroica Matamoros          | 376 279   | 90.0                    |
| 18   | 28    | Tamaulipas      | Nuevo Laredo       | 310 915   | Nuevo Laredo               | 308 828   | 99.3                    |
| 19   | 28    | Tamaulipas      | Victoria           | 263 063   | Ciudad Victoria            | 249 029   | 94.7                    |

Fuente: INEGI (2001), *Principales resultados por localidad*, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México.

<sup>a</sup> Porcentaje de población por localidad respecto al total del municipio al que pertenecen.

**CUADRO AM-3**  
**México: zonas metropolitanas según municipios que las conforman**  
**y población, 2000**

| <i>Clave<sup>a</sup></i>                    | <i>Zonas metropolitanas</i> | <i>Población</i> |
|---|-----------------------------|------------------|
| 1 Zona Metropolitana de la Ciudad de México |                             |                  |
|   | <i>Total</i>                | 17 968 895       |
| 009   | <i>Distrito Federal</i>     | 8 605 239        |
| 014   | Benito Juárez               | 360 478          |
| 015   | Cuauhtémoc                  | 516 255          |
| 016   | Miguel Hidalgo              | 352 640          |
| 017   | Venustiano Carranza         | 462 806          |
| 010   | Álvaro Obregón              | 687 020          |
| 002   | Azcapotzalco                | 441 008          |
| 003   | Coyoacán                    | 640 423          |
| 005   | Gustavo A. Madero           | 1 235 542        |
| 006   | Iztacalco                   | 411 321          |
| 007   | Iztapalapa                  | 1 773 343        |
| 008   | Magdalena Contreras         | 222 050          |
| 004   | Cuajimalpa de Morelos       | 151 222          |
| 012   | Tlalpan                     | 581 781          |
| 013   | Xochimilco                  | 369 787          |
| 011   | Tláhuac                     | 302 790          |
| 009   | Milpa Alta                  | 96 773           |
| 015   | <i>Estado de México</i>     | 8 546 856        |
| 104   | Tlalnepantla                | 721 415          |
| 031   | Chimalhuacán                | 490 772          |
| 033   | Ecatepec                    | 1 622 697        |
| 057   | Naucalpan                   | 858 711          |
| 013   | Atizapán de Zaragoza        | 467 886          |
| 024   | Cuautitlán                  | 75 836           |
| 070   | Paz, La                     | 212 694          |
| 109   | Tultitlán                   | 432 141          |
| 020   | Coacalco de Berriozábal     | 252 555          |
| 037   | Huixquilucan                | 193 468          |
| 058   | Nezahualcóyotl              | 1 225 972        |
| 011   | Atenco                      | 34 435           |
| 121   | Cuautitlán Izcalli          | 453 298          |
| 029   | Chicoloapan                 | 77 579           |
| 028   | Chiautla                    | 19 620           |
| 025   | Chalco                      | 217 972          |
| 030   | Chiconcuac                  | 17 972           |
| 039   | Ixtapaluca                  | 297 570          |
| 060   | Nicolás Romero              | 269 546          |

| <i>Clave</i>                        | <i>Zonas metropolitanas</i> | <i>Población</i> |
|-------------------------------------|-----------------------------|------------------|
| 081                                 | Tecámac                     | 172 813          |
| 099                                 | Texcoco                     | 204 102          |
| 002                                 | Acolman                     | 61 250           |
| 053                                 | Melchor Ocampo              | 37 716           |
| 091                                 | Teoloyucan                  | 66 556           |
| 095                                 | Tepotztlán                  | 62 280           |
| 100                                 | Tezoyuca                    | 18 852           |
| 108                                 | Tultepec                    | 93 277           |
| 122                                 | Valle de Chalco Solidaridad | 323 461          |
| 038                                 | Isidro Fabela               | 8 168            |
| 044                                 | Jaltenco                    | 31 629           |
| 046                                 | Jilotzingo                  | 15 086           |
| 059                                 | Nextlalpan                  | 19 532           |
| 092                                 | Teotihuacán                 | 44 653           |
| 022                                 | Cocotitlán                  | 10 205           |
| 023                                 | Coyotepec                   | 35 358           |
| 035                                 | Huehuetoca                  | 38 458           |
| 069                                 | Papalotla                   | 3 469            |
| 075                                 | San Martín de las Pirámides | 19 694           |
| 083                                 | Temamatla                   | 8 840            |
| 120                                 | Zumpango                    | 99 774           |
| 013                                 | <i>Hidalgo</i>              |                  |
| 069                                 | Tizayuca                    | 46 344           |
| 2 Zona Metropolitana de Guadalajara |                             |                  |
|                                     | <i>Total</i>                | <i>3 677 531</i> |
| 014                                 | <i>Jalisco</i>              |                  |
| 039                                 | Guadalajara                 | 1 646 319        |
| 098                                 | Tlaquepaque                 | 474 178          |
| 101                                 | Tonalá                      | 337 149          |
| 120                                 | Zapopan                     | 1 001 021        |
| 070                                 | El Salto                    | 83 453           |
| 097                                 | Tlajomulco de Zúñiga        | 123 619          |
| 051                                 | Juanacatlán                 | 11 792           |
| 3 Zona Metropolitana de Monterrey   |                             |                  |
|                                     | <i>Total</i>                | <i>3 243 466</i> |
| 019                                 | <i>Nuevo León</i>           |                  |
| 039                                 | Monterrey                   | 1 110 997        |
| 019                                 | San Pedro Garza García      | 125 978          |
| 026                                 | Guadalupe                   | 670 162          |
| 046                                 | San Nicolás de los Garza    | 496 878          |
| 006                                 | Apodaca                     | 283 497          |

CUADRO AM-3 (continuación)

| <i>Clave<sup>a</sup></i>       | <i>Zonas metropolitanas</i> | <i>Población</i> |
|--------------------------------|-----------------------------|------------------|
| 021                            | General Escobedo            | 233 457          |
| 048                            | Santa Catarina              | 227 026          |
| 031                            | Juárez                      | 66 497           |
| 018                            | García                      | 28 974           |
| 4 Zona Metropolitana de Puebla |                             |                  |
|                                | <i>Total</i>                | <i>1 892 674</i> |
| 021                            | <i>Puebla</i>               | <i>1 746 649</i> |
| 114                            | Puebla                      | 1 346 916        |
| 015                            | Amozoc                      | 64 315           |
| 041                            | Cuautlancingo               | 46 729           |
| 140                            | San Pedro Cholula           | 99 794           |
| 034                            | Coronango                   | 27 575           |
| 090                            | Juan C. Bonilla             | 14 483           |
| 106                            | Ocoyucan                    | 23 619           |
| 119                            | San Andrés Cholula          | 56 066           |
| 125                            | San Gregorio Atzompa        | 6 934            |
| 074                            | Huejotzingo                 | 50 868           |
| 136                            | San Miguel Xoxtla           | 9 350            |
| 029                            | <i>Tlaxcala</i>             | <i>146 025</i>   |
| 025                            | San Pablo del Monte         | 54 387           |
| 027                            | Tenancingo                  | 10 142           |
| 041                            | Papalotla de Xicohténcatl   | 22 288           |
| 042                            | Xicohtzingo                 | 10 226           |
| 044                            | Zacatelco                   | 31 915           |
| 028                            | Teolocholco                 | 17 067           |
| 5 Zona Metropolitana de Toluca |                             |                  |
|                                | <i>Total</i>                | <i>1 410 870</i> |
| 015                            | <i>Estado de México</i>     |                  |
| 106                            | Toluca                      | 666 596          |
| 051                            | Lerma                       | 99 870           |
| 054                            | Metepec                     | 194 463          |
| 055                            | Mexicalcingo                | 9 225            |
| 076                            | San Mateo Atenco            | 59 647           |
| 118                            | Zinacantepec                | 121 850          |
| 005                            | Almoloya de Juárez          | 110 591          |
| 062                            | Ocoyoacac                   | 49 643           |
| 067                            | Otzolotepec                 | 57 583           |
| 115                            | Xonacatlán                  | 41 402           |

| <i>Clave<sup>a</sup></i>                    | <i>Zonas metropolitanas</i> | <i>Población</i> |
|---|-----------------------------|------------------|
| 6 Zona Metropolitana de León                |                             |                  |
|   | <i>Total</i>                | 1 279 859        |
| 011   | <i>Guanajuato</i>           |                  |
| 020   | León                        | 1 134 842        |
| 031   | San Francisco del Rincón    | 100 239          |
| 025   | Purísima del Rincón         | 44 778           |
| 7 Zona Metropolitana de Tijuana             |                             |                  |
|   | <i>Total</i>                | 1 274 240        |
| 002   | <i>Baja California</i>      |                  |
| 004   | Tijuana                     | 1 210 820        |
| 005   | Playas de Rosarito          | 63 420           |
| 8 Zona Metropolitana de Juárez <sup>b</sup> |                             |                  |
| 008   | <i>Chihuahua</i>            |                  |
| 037   | Juárez                      | 1 218 817        |
| 9 Zona Metropolitana de Torreón             |                             |                  |
|   | <i>Total</i>                | 1 007 291        |
| 005   | <i>Coahuila</i>             | 621 541          |
| 035   | Torreón                     | 529 512          |
| 017   | Matamoros                   | 92 029           |
| 010   | <i>Durango</i>              | 385 750          |
| 007   | Gómez Palacio               | 273 315          |
| 012   | Lerdo                       | 112 435          |
| 10 Zona Metropolitana de San Luis Potosí    |                             |                  |
|   | <i>Total</i>                | 850 828          |
| 022   | <i>San Luis Potosí</i>      |                  |
| 028   | San Luis Potosí             | 670 532          |
| 035   | Soledad de Graciano Sánchez | 180 296          |
| 11 Zona Metropolitana de Mérida             |                             |                  |
|   | <i>Total</i>                | 842 188          |
| 031   | <i>Yucatán</i>              |                  |
| 050   | Mérida                      | 705 055          |
| 059   | Progreso                    | 48 797           |
| 041   | Kanasín                     | 39 191           |
| 101   | Umán                        | 49 145           |

CUADRO AM-3 (continuación)

| <i>Clave<sup>a</sup></i> | <i>Zonas metropolitanas</i>                 | <i>Población</i> |
|--------------------------|---|------------------|
| 12                       | Zona Metropolitana de Querétaro             |                  |
|                          | <i>Total</i>                                | 787 341          |
| 022                      | <i>Querétaro</i>                            |                  |
| 014                      | Querétaro                                   | 641 386          |
| 006                      | Corregidora                                 | 74 558           |
| 011                      | El Marqués                                  | 71 397           |
| 13                       | Zona Metropolitana de Mexicali <sup>b</sup> |                  |
| 002                      | <i>Baja California</i>                      |                  |
| 002                      | Mexicali                                    | 764 602          |
| 14                       | Zona Metropolitana de Culiacán <sup>b</sup> |                  |
| 025                      | <i>Sinaloa</i>                              |                  |
| 006                      | Culiacán                                    | 745 537          |
| 15                       | Zona Metropolitana de Aguascalientes        |                  |
|                          | <i>Total</i>                                | 727 582          |
| 001                      | <i>Aguascalientes</i>                       |                  |
| 001                      | Aguascalientes                              | 643 419          |
| 005                      | Jesús María                                 | 64 097           |
| 011                      | San Francisco de los Romo                   | 20 066           |
| 16                       | Zona Metropolitana de Acapulco <sup>b</sup> |                  |
| 012                      | <i>Guerrero</i>                             |                  |
| 001                      | Acapulco de Juárez                          | 722 499          |
| 17                       | Zona Metropolitana de Chihuahua             |                  |
|                          | <i>Total</i>                                | 677 117          |
| 008                      | <i>Chihuahua</i>                            |                  |
| 019                      | Chihuahua                                   | 671 790          |
| 004                      | Aquiles Serdán                              | 5 327            |
| 18                       | Zona Metropolitana de Cuernavaca            |                  |
|                          | <i>Total</i>                                | 659 762          |
| 017                      | <i>Morelos</i>                              |                  |
| 007                      | Cuernavaca                                  | 338 706          |
| 011                      | Jiutepec                                    | 170 589          |
| 018                      | Temixco                                     | 92 850           |
| 008                      | Emiliano Zapata                             | 57 617           |

| <i>Clave<sup>a</sup></i> | <i>Zonas metropolitanas</i>                    | <i>Población</i> |
|--------------------------|--|------------------|
| 19                       | Zona Metropolitana de Tampico                  |                  |
|                          | <i>Total</i>                                   | 655 760          |
| 028                      | <i>Tamaulipas</i>                              | 605 431          |
| 038                      | Tampico  | 295 442          |
| 009                      | Ciudad Madero                                  | 182 325          |
| 003                      | Altamira                                       | 127 664          |
| 030                      | <i>Veracruz</i>                                |                  |
| 133                      | Pueblo Viejo                                   | 50 329           |
| 20                       | Zona Metropolitana de Saltillo                 |                  |
|                          | <i>Total</i>                                   | 637 273          |
| 005                      | <i>Coahuila</i>                                |                  |
| 030                      | Saltillo                                       | 578 046          |
| 027                      | Ramos Arizpe                                   | 39 853           |
| 004                      | Arteaga  | 19 374           |
| 21                       | Zona Metropolitana de Morelia <sup>b</sup>     |                  |
| 016                      | <i>Michoacán</i>                               |                  |
| 053                      | Morelia  | 620 532          |
| 22                       | Zona Metropolitana de Coatzacoalcos-Minatitlán |                  |
|                          | <i>Total</i>                                   | 617 008          |
| 030                      | <i>Veracruz</i>                                |                  |
| 039                      | Coatzacoalcos                                  | 267 212          |
| 108                      | Minatitlán                                     | 153 001          |
| 048                      | Cosoleacaque                                   | 97 437           |
| 089                      | Jaltipan                                       | 37 764           |
| 206                      | Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río           | 27 218           |
| 082                      | Ixhuatlán del sureste                          | 13 294           |
| 120                      | Oteapan  | 12 137           |
| 199                      | Zaragoza                                       | 8 945            |
| 23                       | Zona Metropolitana de Hermosillo <sup>b</sup>  |                  |
| 026                      | <i>Sonora</i>                                  |                  |
| 030                      | Hermosillo                                     | 609 829          |
| 24                       | Zona Metropolitana de Veracruz                 |                  |
|                          | <i>Total</i>                                   | 593 181          |
| 030                      | <i>Veracruz</i>                                |                  |
| 193                      | Veracruz                                       | 457 377          |
| 028                      | Boca del Río                                   | 135 804          |

CUADRO AM-3 (continuación)

| <i>Clave<sup>a</sup></i> | <i>Zonas metropolitanas</i>                     | <i>Población</i> |
|--------------------------|---|------------------|
| 25                       | Zona Metropolitana de Reynosa                   |                  |
|                          | <i>Total</i>                                    | 524 692          |
| 028                      | <i>Tamaulipas</i>                               |                  |
| 032                      | Reynosa   | 420 463          |
| 033                      | Río Bravo                                       | 104 229          |
| 26                       | Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez          |                  |
|                          | <i>Total</i>                                    | 523 482          |
| 007                      | <i>Chiapas</i>                                  |                  |
| 101                      | Tuxtla Gutiérrez                                | 434 143          |
| 027                      | Chiapa de Corzo                                 | 60 620           |
| 012                      | Berriozábal                                     | 28 719           |
| 27                       | Zona Metropolitana de Villahermosa <sup>b</sup> |                  |
| 027                      | <i>Tabasco</i>                                  |                  |
| 004                      | Centro  | 520 308          |
| 28                       | Zona Metropolitana de Celaya                    |                  |
|                          | <i>Total</i>                                    | 510 438          |
| 011                      | <i>Guanajuato</i>                               |                  |
| 007                      | Celaya  | 382 958          |
| 011                      | Cortazar  | 81 539           |
| 044                      | Villagrán                                       | 45 941           |
| 29                       | Zona Metropolitana de Durango <sup>b</sup>      |                  |
|                          | <i>Durango</i>                                  |                  |
|                          | Victoria de Durango                             | 491 436          |
| 30                       | Zona Metropolitana de Xalapa                    |                  |
|                          | <i>Total</i>                                    | 480 559          |
| 030                      | <i>Veracruz</i>                                 |                  |
| 087                      | Xalapa  | 390 590          |
| 038                      | Coatepec  | 73 536           |
| 026                      | Banderilla                                      | 16 433           |
| 31                       | Zona Metropolitana de Poza Rica                 |                  |
|                          | <i>Total</i>                                    | 443 419          |
| 030                      | <i>Veracruz</i>                                 |                  |
| 131                      | Poza Rica de Hidalgo                            | 152 838          |

| <i>Clave<sup>a</sup></i> | <i>Zonas metropolitanas</i>                   | <i>Población</i> |
|--------------------------|---|------------------|
| 040                      | Coatzintla                                    | 39 189           |
| 124                      | Papantla                                      | 170 304          |
| 175                      | Tlihuahatlán                                  | 81 088           |
| 32                       | Zona Metropolitana de Irapuato <sup>b</sup>   |                  |
| 011                      | <i>Guanajuato</i>                             |                  |
| 017                      | Irapuato                                      | 440 134          |
| 33                       | Zona Metropolitana de Cancún <sup>b</sup>     |                  |
| 023                      | <i>Quintana Roo</i>                           |                  |
| 005                      | Benito Juárez                                 | 419 815          |
| 34                       | Zona Metropolitana de Oaxaca                  |                  |
|                          | <i>Total</i>                                  | 419 770          |
| 020                      | <i>Oaxaca</i>                                 |                  |
| 067                      | Oaxaca de Juárez                              | 256 130          |
| 083                      | San Agustín de las Juntas                     | 4 970            |
| 390                      | Santa Lucía del Camino                        | 44 364           |
| 107                      | San Antonio de la Cal                         | 15 261           |
| 157                      | San Jacinto Amilpas                           | 8 343            |
| 350                      | San Sebastián Tutla                           | 15 690           |
| 375                      | Santa Cruz Amilpas                            | 6 457            |
| 385                      | Santa Cruz Xoxocotlán                         | 52 806           |
| 399                      | Santa María Atzompa                           | 15 749           |
| 35                       | Zona Metropolitana de Matamoros <sup>b</sup>  |                  |
| 028                      | <i>Tamaulipas</i>                             |                  |
| 022                      | Matamoros                                     | 418 141          |
| 36                       | Zona Metropolitana de Mazatlán <sup>b</sup>   |                  |
| 025                      | <i>Sinaloa</i>                                |                  |
| 012                      | Mazatlán                                      | 380 509          |
| 37                       | Zona Metropolitana de Ensenada <sup>b</sup>   |                  |
| 002                      | <i>Baja California</i>                        |                  |
| 001                      | Ensenada                                      | 370 730          |
| 38                       | Zona Metropolitana de Los Mochis <sup>b</sup> |                  |
| 025                      | <i>Sinaloa</i>                                |                  |
| 001                      | Ahome   | 359 146          |

CUADRO AM-3 (continuación)

| <i>Clave<sup>a</sup></i> | <i>Zonas metropolitanas</i>                       | <i>Población</i> |
|--------------------------|---|------------------|
| 39                       | Zona Metropolitana de Ciudad Obregón <sup>b</sup> |                  |
| 026                      | <i>Sonora</i>                                     |                  |
| 018                      | Cajeme  | 356 290          |
| 40                       | Zona Metropolitana de Tepic                       |                  |
|                          | <i>Total</i>                                      | 342 840          |
| 018                      | <i>Nayarit</i>                                    |                  |
| 017                      | Tepic   | 305 176          |
| 008                      | Xalisco   | 37 664           |
| 41                       | Zona Metropolitana de Orizaba                     |                  |
|                          | <i>Total</i>                                      | 322 530          |
| 030                      | <i>Veracruz</i>                                   |                  |
| 118                      | Orizaba   | 118 593          |
| 030                      | Camerino Z. Mendoza                               | 39 308           |
| 074                      | Huiloapan   | 5 733            |
| 085                      | Ixtaczoquitán                                     | 56 896           |
| 115                      | Nogales   | 30 945           |
| 138                      | Río Blanco  | 39 327           |
| 135                      | Rafael Delgado                                    | 14 730           |
| 022                      | Atzacan   | 16 998           |
| 42                       | Zona Metropolitana de Cuautla                     |                  |
|                          | <i>Total</i>                                      | 321 823          |
| 017                      | <i>Morelos</i>                                    |                  |
| 006                      | Cuautla   | 153 329          |
| 029                      | Yautepec  | 84 405           |
| 002                      | Atlatlahuacan                                     | 14 708           |
| 004                      | Ayala   | 69 381           |
| 43                       | Zona Metropolitana de Nuevo Laredo <sup>b</sup>   |                  |
| 028                      | <i>Tamaulipas</i>                                 |                  |
| 027                      | Nuevo Laredo                                      | 310 915          |
| 44                       | Zona Metropolitana de Monclova                    |                  |
|                          | <i>Total</i>                                      | 302 899          |
| 005                      | <i>Coahuila</i>                                   |                  |
| 018                      | Monclova  | 193 744          |
| 010                      | Frontera  | 66 579           |
| 006                      | Castaños  | 22 530           |
| 031                      | San Buenaventura                                  | 20 046           |

| <i>Clave<sup>a</sup></i> | <i>Zonas metropolitanas</i>                        | <i>Población</i> |
|--------------------------|--|------------------|
| 45                       | Zona Metropolitana de Pachuca                      |                  |
|                          | <i>Total</i>                                       | 287 431          |
| 013                      | <i>Hidalgo</i>                                     |                  |
| 048                      | Pachuca de Soto                                    | 245 208          |
| 051                      | Mineral de la Reforma                              | 42 223           |
| 46                       | Zona Metropolitana de Uruapan <sup>b</sup>         |                  |
| 016                      | <i>Michoacán</i>                                   |                  |
| 102                      | Uruapan  | 265 699          |
| 47                       | Zona Metropolitana de Ciudad Victoria <sup>b</sup> |                  |
| 028                      | <i>Tamaulipas</i>                                  |                  |
| 041                      | Victoria   | 263 063          |
| 48                       | Zona Metropolitana de Puerto Vallarta              |                  |
|                          | <i>Total</i>                                       | 244 536          |
| 014                      | <i>Jalisco</i>                                     |                  |
| 067                      | Puerto Vallarta                                    | 184 728          |
| 018                      | <i>Nayarit</i>                                     |                  |
| 020                      | Bahía de Banderas                                  | 59 808           |
| 49                       | Zona Metropolitana de Zacatecas                    |                  |
|                          | <i>Total</i>                                       | 232 965          |
| 032                      | <i>Zacatecas</i>                                   |                  |
| 056                      | Zacatecas  | 123 899          |
| 017                      | Guadalupe  | 109 066          |
| 50                       | Zona Metropolitana de Tehuacán <sup>b</sup>        |                  |
| 021                      | <i>Puebla</i>                                      |                  |
| 156                      | Tehuacán   | 226 258          |
| 51                       | Zona Metropolitana de Tlaxcala                     |                  |
|                          | <i>Total</i>                                       | 225 149          |
| 029                      | <i>Tlaxcala</i>                                    |                  |
| 033                      | Tlaxcala   | 73 230           |
| 010                      | Chiautempan  | 57 512           |
| 002                      | Apetatitlán de Antonio Carvajal                    | 11 795           |
| 018                      | Contla de Juan Cuamatzi                            | 28 842           |
| 048                      | La Magdalena Tlaltelulco                           | 13 697           |
| 024                      | Panotla  | 23 391           |
| 036                      | Totolac  | 16 682           |

CUADRO AM-3 (conclusión)

| <i>Clave<sup>a</sup></i> | <i>Zonas metropolitanas</i>    | <i>Población</i> |
|--------------------------|--------------------------------|------------------|
| 52                       | Zona Metropolitana de Córdoba  |                  |
|                          | <i>Total</i>                   | 223 341          |
| 030                      | Veracruz                       |                  |
| 044                      | Córdoba                        | 177 288          |
| 068                      | Fortín                         | 46 053           |
| 53                       | Zona Metropolitana de Zamora   |                  |
|                          | <i>Total</i>                   | 216 048          |
| 016                      | Michoacán                      |                  |
| 108                      | Zamora                         | 161 918          |
| 043                      | Jacona                         | 54 130           |
| 54                       | Zona Metropolitana de Colima   |                  |
|                          | <i>Total</i>                   | 210 766          |
| 006                      | Colima                         |                  |
| 002                      | Colima                         | 129 958          |
| 010                      | Villa de Álvarez               | 80 808           |
| 55                       | Zona Metropolitana de Guaymas  |                  |
|                          | <i>Total</i>                   | 180 316          |
| 026                      | Sonora                         |                  |
| 029                      | Guaymas                        | 130 329          |
| 025                      | Empalme                        | 49 987           |
| 56                       | Zona Metropolitana de Delicias |                  |
|                          | <i>Total</i>                   | 156 444          |
| 008                      | Chihuahua                      |                  |
| 021                      | Delicias                       | 116 426          |
| 045                      | Meoqui                         | 40 018           |

Fuente: La delimitación de los municipios metropolitanos se efectuó con base en las zonas metropolitanas de 1995 establecidas por el Conapo para la realización de G. Garza (1999), *Atlas demográfico de México*, ajustadas para 2000 por Luis Jaime Sobrino, en coordinación con Gustavo Garza, mediante observación cartográfica y análisis de la dinámica demográfica de los municipios limítrofes de las zonas de 1995. Datos de la población de, INEGI (2001), XII Censo General de Población y Vivienda, México, 2000.

<sup>a</sup> La clave de las entidades y de los municipios corresponde a la utilizada en el XII Censo General de Población y Vivienda, México, 2000.

<sup>b</sup> Zonas metropolitanas constituidas por un solo municipio (la población es la total del municipio, no la de las localidades).

## APÉNDICE ESTADÍSTICO



A-1  
ciudades, 1900-1940<sup>a</sup>

| 1930             |             |                                   | 1940             |             |                           |                  |
|------------------|-------------|-----------------------------------|------------------|-------------|---------------------------|------------------|
| <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>           | <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>   | <i>Población</i> |
| 661 708          | 1           | Ciudad de México, D.F.            | 1 048 970        | 1           | Ciudad de México, D.F.    | 1 559 782        |
| 143 376          | 2           | Guadalajara, Jal.                 | 179 556          | 2           | Guadalajara, Jal.         | 240 721          |
| 95 535           | 3           | Monterrey, N.L.                   | 134 202          | 3           | Monterrey, N.L.           | 190 128          |
| 88 479           | 4           | Puebla, Pue.                      | 114 793          | 4           | Puebla, Pue. y Tlax.      | 138 491          |
| 79 225           | 5           | Mérida, Yuc.                      | 95 015           | 5           | Tampico, Tamps.           | 110 550          |
| 57 353           | 6           | Tampico, Tamps.                   | 89 847           | 6           | Torreón, Coah. y Dgo.     | 101 354          |
| 54 775           | 7           | San Luis Potosí, S.L.P.           | 74 003           | 7           | Mérida, Yuc.              | 96 852           |
| 54 225           | 8           | León, Gto.                        | 69 403           | 8           | Aguascalientes, Ags.      | 82 234           |
| 53 639           | 9           | Veracruz, Ver.                    | 67 801           | 9           | San Luis Potosí, S.L.P.   | 77 161           |
| 50 902           | 10          | Torreón, Coah.                    | 66 001           | 10          | Orizaba, Ver.             | 76 825           |
| 48 041           | 11          | Aguascalientes, Ags.              | 62 244           | 11          | León, Gto.                | 74 155           |
| 44 822           | 12          | Orizaba, Ver.                     | 50 193           | 12          | Veracruz, Ver.            | 71 720           |
| 40 802           | 13          | Chihuahua, Chih.                  | 45 595           | 13          | Chihuahua, Chih.          | 56 805           |
| 40 451           | 14          | Saltillo, Coah.                   | 45 272           | 14          | Pachuca, Hgo.             | 53 354           |
| 39 563           | 15          | Pachuca, Hgo.                     | 43 023           | 15          | Saltillo, Coah.           | 49 430           |
| 39 091           | 16          | Toluca, Edo. Méx.                 | 41 234           | 16          | Ciudad Juárez, Chih.      | 48 881           |
| 37 078           | 17          | Morelia, Mich.                    | 39 916           | 17          | Morelia, Mich.            | 44 304           |
| 34 265           | 18          | Ciudad Juárez, Chih.              | 39 669           | 18          | Toluca, Edo. Méx.         | 43 429           |
| 31 148           | 19          | Jalapa, Ver.                      | 36 812           | 19          | Jalapa, Ver.              | 39 530           |
| 30 073           | 20          | Durango, Dgo.                     | 36 330           | 20          | Querétaro, Qro.           | 33 629           |
| 28 326           | 21          | Oaxaca, Oax.                      | 33 423           | 21          | Durango, Dgo.             | 33 412           |
| 27 792           | 22          | Querétaro, Qro.                   | 32 585           | 22          | Irapuato, Gto.            | 32 377           |
| 27 623           | 23          | Mazatlán, Sin.                    | 29 380           | 23          | Mazatlán, Sin.            | 32 117           |
| 25 254           | 24          | Irapuato, Gto.                    | 29 266           | 24          | Oaxaca, Oax.              | 29 306           |
| 24 035           | 25          | Celaya, Gto.                      | 24 480           | 25          | Nuevo Laredo, Tamps.      | 28 872           |
| 20 753           | 26          | Gómez Palacio, Dgo.               | 24 042           | 26          | Nueva Rosita, Coah.       | 25 551           |
| 20 657           | 27          | Nuevo Laredo, Tamps.              | 21 636           | 27          | Villahermosa, Tab.        | 25 114           |
| 19 457           | 28          | Colima, Col.                      | 21 117           | 28          | Fresnillo, Zac.           | 24 614           |
| 19 408           | 29          | Campeche, Camp.                   | 20 125           | 29          | Hidalgo del Parral, Chih. | 24 231           |
| 18 200           | 30          | Hermosillo, Son.                  | 19 959           | 30          | Guanajuato, Gto.          | 23 521           |
| 17 124           | 31          | Ciudad Guzmán, Jal.               | 19 322           | 31          | Campeche, Camp.           | 23 277           |
| 16 938           | 32          | Zacatecas, Zac.                   | 18 800           | 32          | Celaya, Gto.              | 22 766           |
| 16 842           | 33          | Hidalgo del Parral, Chih.         | 18 581           | 33          | Colima, Col.              | 22 601           |
| 16 034           | 34          | Culiacán, Sin.                    | 18 202           | 34          | Ciudad Guzmán, Jal.       | 22 170           |
| 15 819           | 35          | Guanajuato, Gto.                  | 18 135           | 35          | Culiacán, Sin.            | 22 025           |
| 15 462           | 36          | Ciudad Victoria, Tamps.           | 17 682           | 36          | Zacatecas, Zac.           | 21 846           |
| 15 317           | 37          | San Cristóbal de las Casas, Chis. | 16 713           | 37          | Uruapan, Mich.            | 20 583           |
| 15 298           | 38          | Uruapan, Mich.                    | 16 713           | 38          | Ciudad Victoria, Tamps.   | 19 513           |
| 15 181           | 39          | Coyoacán, D.F.                    | 16 484           | 39          | Mexicali, B.C.N.          | 18 775           |
| 2 100 071        | 40          | Córdoba, Ver.                     | 16 200           | 40          | Hermosillo, Son.          | 18 601           |

CUADRO A-1  
México: sistema de

---

| 1900                         |                  | 1910                         |                  | 1921                         |                  |
|------------------------------|------------------|------------------------------|------------------|------------------------------|------------------|
| <i>Núm. Ciudad y entidad</i> | <i>Población</i> | <i>Núm. Ciudad y entidad</i> | <i>Población</i> | <i>Núm. Ciudad y entidad</i> | <i>Población</i> |

---

---

Fuente: Unikel, Luis, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza (1976), *El desarrollo urbano de México*, El  
<sup>a</sup> Se consideran ciudades aquellas localidades con más de 15 mil habitantes.

(conclusión)  
ciudades, 1900-1940<sup>a</sup>

| 1930             |             |                         | 1940             |             |                                  |                  |
|------------------|-------------|-------------------------|------------------|-------------|----------------------------------|------------------|
| <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i> | <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>          | <i>Población</i> |
|                  | 41          | Fresnillo, Zac.         | 16 188           | 41          | Minatitlán, Ver.                 | 18 539           |
|                  | 42          | Acámbaro, Gto.          | 15 899           | 42          | Córdoba, Ver.                    | 17 865           |
|                  | 43          | Piedras Negras, Coah.   | 15 878           | 43          | Acámbaro, Gto.                   | 17 643           |
|                  | 44          | Villahermosa, Tab.      | 15 395           | 44          | Tepic, Nay.                      | 17 547           |
|                  | 45          | Tepic, Nay.             | 15 326           | 45          | Atlixco, Pue.                    | 17 034           |
|                  |             | Total                   | 2 891 410        | 46          | Matehuala, S.L.P.                | 16 548           |
|                  |             |                         |                  | 47          | Tijuana, B.C.N.                  | 16 486           |
|                  |             |                         |                  | 48          | Tehuacán, Pue.                   | 16 278           |
|                  |             |                         |                  | 49          | Tuxtla Gutiérrez, Chis.          | 15 883           |
|                  |             |                         |                  | 50          | San Pedro de las Colonias, Coah. | 15 713           |
|                  |             |                         |                  | 51          | Matamoros, Tamps.                | 15 699           |
|                  |             |                         |                  | 52          | Piedras Negras, Coah.            | 15 663           |
|                  |             |                         |                  | 53          | Parras de la Fuente, Coah.       | 15 555           |
|                  |             |                         |                  | 54          | Zamora, Mich.                    | 15 447           |
|                  |             |                         |                  | 55          | Tapachula, Chis.                 | 15 187           |
|                  |             |                         |                  | Total       |                                  | 3 927 694        |

Colegio de México, México, cuadro I-A1, pp. 377-380.

CUADRO  
México: sistema de

| <i>1950</i> |                                       |                  | <i>1960</i> |  |                  |
|-------------|---------------------------------------|------------------|-------------|--|------------------|
| <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>               | <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>                          | <i>Población</i> |
| 1           | Ciudad de México,<br>D.F. y Edo. Méx. | 2 872 334        | 1           | Z.M. de la Ciudad de México,<br>D.F. y Edo. Méx. | 4 993 871        |
| 2           | Guadalajara, Jal.                     | 401 283          | 2           | Z.M. de Guadalajara, Jal.                        | 867 035          |
| 3           | Monterrey, N.L.                       | 354 114          | 3           | Z.M. de Monterrey, N.L.                          | 695 504          |
| 4           | Puebla, Pue. y Tlax.                  | 226 646          | 4           | Z.M. de Puebla, Pue. y Tlax.                     | 376 250          |
| 5           | Torreón, Coah. y Dgo.                 | 188 203          | 5           | Z.M. de Torreón, Coah. y Dgo.                    | 345 929          |
| 6           | Mérida, Yuc.                          | 142 858          | 6           | Z.M. de Tampico, Tamps.                          | 302 863          |
| 7           | Tampico, Tamps.                       | 135 419          | 7           | Z.M. de León, Gto.                               | 300 903          |
| 8           | San Luis Potosí, S.L.P.               | 131 715          | 8           | Ciudad Juárez, Chih.                             | 262 119          |
| 9           | León, Gto.                            | 122 726          | 9           | Z.M. de Mérida, Yuc.                             | 207 702          |
| 10          | Ciudad Juárez, Chih.                  | 122 566          | 10          | Z.M. de San Luis Potosí, S.L.P.                  | 206 261          |
| 11          | Veracruz, Ver.                        | 101 246          | 11          | Z.M. de Chihuahua, Chih.                         | 192 624          |
| 12          | Aguascalientes, Ags.                  | 93 358           | 12          | Mexicali, B.C.                                   | 174 540          |
| 13          | Chihuahua, Chih.                      | 87 000           | 13          | Z.M. de Veracruz, Ver.                           | 159 912          |
| 14          | Orizaba, Ver.                         | 86 656           | 14          | Tijuana-Rosarito, B.C.                           | 153 303          |
| 15          | Saltillo, Coah.                       | 69 842           | 15          | Z.M. de Orizaba, Ver.                            | 141 031          |
| 16          | Mexicali, B.C.N.                      | 65 749           | 16          | Aguascalientes, Ags.                             | 126 617          |
| 17          | Morelia, Mich.                        | 64 979           | 17          | Morelia, Mich.                                   | 100 828          |
| 18          | Tijuana, B.C.N.                       | 59 952           | 18          | Saltillo, Coah.                                  | 98 839           |
| 19          | Durango, Dgo.                         | 59 869           | 19          | Durango, Dgo.                                    | 97 305           |
| 20          | Pachuca, Hgo.                         | 58 658           | 20          | Hermosillo, Son.                                 | 95 978           |
| 21          | Nuevo Laredo, Tamps.                  | 57 668           | 21          | Nuevo Laredo, Tamps.                             | 92 627           |
| 22          | Toluca, Edo. Méx.                     | 53 481           | 22          | Matamoros, Tamps.                                | 92 327           |
| 23          | Jalapa, Ver.                          | 51 169           | 23          | Toluca, Edo. Méx.                                | 89 396           |
| 24          | Irapuato, Gto.                        | 49 445           | 24          | Culiacán Rosales, Sin.                           | 85 024           |
| 25          | Querétaro, Qro.                       | 49 440           | 25          | Irapuato, Gto.                                   | 83 768           |
| 26          | Culiacán, Sin.                        | 48 936           | 26          | Cuernavaca, Mor.                                 | 77 484           |
| 27          | Oaxaca, Oax.                          | 46 632           | 27          | Z.M. de Córdoba, Ver.                            | 76 659           |
| 28          | Matamoros, Tamps.                     | 45 846           | 28          | Mazatlán, Sin.                                   | 75 751           |
| 29          | Hermosillo, Son.                      | 43 519           | 29          | Oaxaca, Oax.                                     | 75 196           |
| 30          | Cuernavaca, Mor.                      | 43 309           | 30          | Reynosa, Tamps.                                  | 74 140           |
| 31          | Mazatlán, Sin.                        | 41 754           | 31          | Xochimilco, D.F.                                 | 70 381           |
| 32          | Villahermosa, Tab.                    | 35 418           | 32          | Jalapa, Ver.                                     | 68 524           |
| 33          | Celaya, Gto.                          | 34 424           | 33          | Ciudad Obregón, Son.                             | 67 956           |
| 34          | Reynosa, Tamps.                       | 34 087           | 34          | Querétaro, Qro.                                  | 67 674           |
| 35          | Córdoba, Ver.                         | 32 888           | 35          | Pachuca, Hgo.                                    | 64 571           |
| 36          | Cólima, Col.                          | 32 619           | 36          | Tlalpan, D.F.                                    | 61 195           |
| 37          | Hidalgo del Parral, Chih.             | 32 063           | 37          | Celaya, Gto.                                     | 58 851           |
| 38          | Ciudad Victoria, Tamps.               | 31 815           | 38          | Tepic, Nay.                                      | 54 069           |

## A-2

ciudades, 1950-1980<sup>a</sup>

| 1970        |  |                  | 1980        |  |                  |
|-------------|--|------------------|-------------|--|------------------|
| <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>                          | <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>                          | <i>Población</i> |
| 1           | Z.M. de la Ciudad de México,<br>D.F. y Edo. Méx. | 8 623 157        | 1           | Z.M. de la Ciudad de México,<br>D.F. y Edo. Méx. | 12 994 450       |
| 2           | Z.M. de Guadalajara, Jal.                        | 1 480 472        | 2           | Z.M. de Guadalajara, Jal.                        | 2 264 602        |
| 3           | Z.M. de Monterrey, N.L.                          | 1 242 558        | 3           | Z.M. de Monterrey, N.L.                          | 1 988 012        |
| 4           | Z.M. de Puebla, Pue. y Tlax.                     | 629 344          | 4           | Z.M. de Puebla, Pue. y Tlax.                     | 1 136 875        |
| 5           | Z.M. de León, Gto.                               | 470 209          | 5           | Z.M. de León, Gto.                               | 722 384          |
| 6           | Z.M. de Torreón, Coah.                           | 438 461          | 6           | Z.M. de Torreón, Coah.                           | 689 195          |
| 7           | Ciudad Juárez, Chih.                             | 407 370          | 7           | Z.M. de Toluca, Edo. Méx.                        | 597 350          |
| 8           | Z.M. de Tampico, Tamps.                          | 298 337          | 8           | Ciudad Juárez, Chih.                             | 544 496          |
| 9           | Z.M. de San Luis Potosí, S.L.P.                  | 297 012          | 9           | Z.M. de San Luis Potosí, S.L.P.                  | 471 047          |
| 10          | Tijuana-Rosarito, B.C.                           | 283 951          | 10          | Z.M. de Tampico, Tamps.                          | 469 286          |
| 11          | Z.M. de Chihuahua, Chih.                         | 282 155          | 11          | Z.M. de Mérida, Yuc.                             | 454 712          |
| 12          | Mexicali, B.C.                                   | 263 498          | 12          | Tijuana-Rosarito, B.C.                           | 435 454          |
| 13          | Z.M. de Mérida, Yuc.                             | 263 316          | 13          | Z.M. de Chihuahua, Chih.                         | 411 922          |
| 14          | Z.M. de Veracruz, Ver.                           | 253 182          | 14          | Z.M. de Coatzacoalcos, Ver.                      | 403 154          |
| 15          | Z.M. de Orizaba, Ver.                            | 182 822          | 15          | Z.M. de Veracruz, Ver.                           | 367 339          |
| 16          | Aguascalientes, Ags.                             | 181 277          | 16          | Z.M. de Cuernavaca, Mor.                         | 347 189          |
| 17          | Hermosillo, Son.                                 | 176 596          | 17          | Mexicali, B.C.                                   | 341 559          |
| 18          | Acapulco de Juárez, Gro.                         | 174 378          | 18          | Culiacán Rosales, Sin.                           | 304 826          |
| 19          | Culiacán Rosales, Sin.                           | 167 956          | 19          | Acapulco de Juárez, Gro.                         | 301 902          |
| 20          | Saltillo, Coah.                                  | 161 114          | 20          | Morelia, Mich.                                   | 297 544          |
| 21          | Morelia, Mich.                                   | 161 040          | 21          | Hermosillo, Son.                                 | 297 175          |
| 22          | Durango, Dgo.                                    | 150 541          | 22          | Aguascalientes, Ags.                             | 293 152          |
| 23          | Toluca, Edo. Méx.                                | 149 750          | 23          | Saltillo, Coah.                                  | 284 937          |
| 24          | Nuevo Laredo, Tamps.                             | 148 867          | 24          | Z.M. de Jalapa, Ver.                             | 263 400          |
| 25          | Matamoros, Tamps.                                | 137 749          | 25          | Victoria de Durango, Dgo.                        | 257 915          |
| 26          | Reynosa, Tamps.                                  | 137 383          | 26          | Z.M. de Orizaba, Ver.                            | 250 900          |
| 27          | Cuernavaca, Mor.                                 | 134 117          | 27          | Querétaro, Qro.                                  | 215 976          |
| 28          | Jalapa, Ver.                                     | 122 377          | 28          | Nuevo Laredo, Tamps.                             | 201 731          |
| 29          | Poza Rica, Ver.                                  | 120 462          | 29          | Mazatlán, Sin.                                   | 199 830          |
| 30          | Mazatlán, Sin.                                   | 119 553          | 30          | Z.M. de Poza Rica, Ver.                          | 198 853          |
| 31          | Irapuato, Gto.                                   | 116 651          | 31          | Reynosa, Tamps.                                  | 194 693          |
| 32          | Z.M. de Córdoba, Ver.                            | 114 943          | 32          | Heroica Matamoros, Tamps.                        | 188 745          |
| 33          | Ciudad Obregón, Son.                             | 114 407          | 33          | Irapuato, Gto.                                   | 170 138          |
| 34          | Querétaro, Qro.                                  | 112 993          | 34          | Z.M. Oaxaca, Oax.                                | 167 607          |
| 35          | Villahermosa, Tab.                               | 99 565           | 35          | Ciudad Obregón, Son.                             | 165 572          |
| 36          | Oaxaca, Oax.                                     | 99 535           | 36          | Villahermosa, Tab.                               | 158 216          |
| 37          | Tepic, Nay.                                      | 87 540           | 37          | Z.M. de Córdoba, Ver.                            | 156 076          |
| 38          | Ciudad Victoria, Tamps.                          | 83 897           | 38          | Z.M. de Monclova, Coah.                          | 154 788          |

CUADRO A-2  
México: sistema de

| 1950 |                                   |           | 1960 |                                  |           |
|------|-----------------------------------|-----------|------|----------------------------------|-----------|
| Núm. | Ciudad y entidad                  | Población | Núm. | Ciudad y entidad                 | Población |
| 39   | Uruapan, Mich.                    | 31 420    | 39   | Villahermosa, Tab.               | 52 262    |
| 40   | Campeche, Camp.                   | 31 272    | 40   | Ciudad Victoria, Tamps.          | 50 797    |
| 41   | Ciudad Obregón, Son.              | 30 991    | 41   | Acapulco de Juárez, Gro.         | 49 149    |
| 42   | Tapachula, Chis.                  | 29 990    | 42   | Colima, Col.                     | 47 767    |
| 43   | Fresnillo, Zac.                   | 29 936    | 43   | Uruapan, Mich.                   | 45 727    |
| 44   | Nueva Rosita, Coah.               | 29 625    | 44   | Piedras Negras, Coah.            | 44 992    |
| 45   | Acapulco de Juárez, Gro.          | 28 512    | 45   | Campeche, Camp.                  | 43 874    |
| 46   | Tuxtla Gutiérrez, Chis.           | 28 243    | 46   | Monclova, Coah.                  | 43 077    |
| 47   | Piedras Negras, Coah.             | 27 581    | 47   | Ensenada, B.C.                   | 42 561    |
| 48   | Tepic, Nay.                       | 24 595    | 48   | Tapachula, Chis.                 | 41 578    |
| 49   | Nogales, Son.                     | 24 478    | 49   | Hidalgo del Parral, Chih.        | 41 474    |
| 50   | Zacatecas, Zac.                   | 24 257    | 50   | Tuxtla Gutiérrez, Chis.          | 41 244    |
| 51   | Ciudad Guzmán, Jal.               | 23 630    | 51   | Coatzacoalcos, Ver.              | 40 406    |
| 52   | Zamora, Mich.                     | 23 397    | 52   | Delicias, Chih.                  | 39 919    |
| 53   | Guanajuato, Gto.                  | 23 379    | 53   | Los Mochis, Sin.                 | 38 307    |
| 54   | Tehuacán, Pue.                    | 23 209    | 54   | Nogales, Son.                    | 37 657    |
| 55   | Acámbaro, Gto.                    | 23 004    | 55   | Fresnillo, Zac.                  | 35 582    |
| 56   | Cuautla, Mor.                     | 22 761    | 56   | Minatitlán, Ver.                 | 35 350    |
| 57   | Minatitlán, Ver.                  | 22 455    | 57   | Guaymas, Son.                    | 34 865    |
| 58   | Los Mochis, Sin.                  | 21 552    | 58   | Cuautla, Mor.                    | 34 527    |
| 59   | Ciudad Mante, Tamps.              | 21 291    | 59   | Zamora, Mich.                    | 34 372    |
| 60   | Coatzacoalcos, Ver.               | 20 850    | 60   | Nueva Rosita, Coah.              | 34 302    |
| 61   | Xochimilco, D.F.                  | 20 685    | 61   | Salamanca, Gto.                  | 32 663    |
| 62   | Salamanca, Gto.                   | 20 610    | 62   | Tehuacán, Pue.                   | 31 897    |
| 63   | Zitácuaro, Mich.                  | 19 943    | 63   | Zacatecas, Zac.                  | 31 701    |
| 64   | Iguala, Gro.                      | 19 422    | 64   | Ciudad Guzmán, Jal.              | 30 941    |
| 65   | San Pedro de las Colonias, Coah.  | 19 258    | 65   | Atlixco, Pue.                    | 30 650    |
| 66   | Monclova, Coah.                   | 19 049    | 66   | Navojoa, Son.                    | 30 560    |
| 67   | Guaymas, Son.                     | 18 890    | 67   | Tláhuac, D.F.                    | 29 880    |
| 68   | Parras de la Fuente, Coah.        | 18 547    | 68   | San Luis Río Colorado, Son.      | 28 545    |
| 69   | Tulancingo, Hgo.                  | 18 529    | 69   | Guanajuato, Gto.                 | 28 212    |
| 70   | Silao, Gto.                       | 18 463    | 70   | Iguala de la Independencia, Gro. | 26 845    |
| 71   | Tuxpan, Ver.                      | 18 415    | 71   | Tulancingo, Hgo.                 | 26 839    |
| 72   | Delicias, Chih.                   | 18 290    | 72   | Acámbaro, Gto.                   | 26 187    |
| 73   | San Francisco del Rincón, Gto.    | 18 193    | 73   | San Pedro de las Colonias, Coah. | 26 018    |
| 74   | Ensenada, B.C.                    | 18 150    | 74   | Sahuayo de Morelos, Mich.        | 25 661    |
| 75   | Tlalpan, D.F.                     | 18 140    | 75   | Ocotlán, Jal.                    | 25 416    |
| 76   | Cananea, Son.                     | 17 892    | 76   | La Piedad, Mich.                 | 24 337    |
| 77   | La Piedad, Mich.                  | 17 843    | 77   | La Paz, B.C.S.                   | 24 253    |
| 78   | San Cristóbal de las Casas, Chis. | 17 473    | 78   | Silao, Gto.                      | 24 229    |

(continuación)  
ciudades, 1950-1980<sup>a</sup>

| 1970 |                                  |           | 1980 |                                      |           |
|------|----------------------------------|-----------|------|--------------------------------------|-----------|
| Núm. | Ciudad y entidad                 | Población | Núm. | Ciudad y entidad                     | Población |
| 39   | Pachuca, Hgo.                    | 83 892    | 39   | Z.M. de Zamora, Mich.                | 148 721   |
| 40   | Uruapan, Mich.                   | 82 677    | 40   | Tepic, Nay.                          | 145 741   |
| 41   | Celaya, Gto.                     | 79 977    | 41   | Celaya, Gto.                         | 141 675   |
| 42   | Monclova, Coah.                  | 78 134    | 42   | Z.M. de Zacatecas, Zac.              | 140 166   |
| 43   | Ensenada, B.C.                   | 77 687    | 43   | Ciudad Victoria, Tamps.              | 140 161   |
| 44   | Coatzacoalcos, Ver.              | 77 379    | 44   | Z.M. de Guaymas, Son.                | 139 025   |
| 45   | Minatitlán, Ver.                 | 70 191    | 45   | Z.M. Cuautla, Mor.                   | 138 127   |
| 46   | Colima, Col.                     | 69 877    | 46   | Tuxtla Gutiérrez, Chis.              | 131 096   |
| 47   | Campeche, Camp.                  | 69 506    | 47   | Campeche, Camp.                      | 128 434   |
| 48   | Los Mochis, Sin.                 | 67 953    | 48   | Uruapan, Mich.                       | 122 828   |
| 49   | Tuxtla Gutiérrez, Chis.          | 66 851    | 49   | Los Mochis, Sin.                     | 122 531   |
| 50   | Salamanca, Gto.                  | 61 039    | 50   | Ensenada, B.C.                       | 120 483   |
| 51   | Tapachula, Chis.                 | 60 620    | 51   | Z.M. de Colima, Col.                 | 119 969   |
| 52   | Zamora, Mich.                    | 58 711    | 52   | Pachuca de Soto, Hgo.                | 110 351   |
| 53   | Guaymas, Son.                    | 58 434    | 53   | Salamanca, Gto.                      | 96 703    |
| 54   | Hidalgo del Parral, Chih.        | 57 619    | 54   | La Paz, B.C.S.                       | 91 453    |
| 55   | Cuautla, Mor.                    | 53 109    | 55   | Tapachula, Chis.                     | 85 766    |
| 56   | Delicias, Chih.                  | 52 446    | 56   | Tehuacán, Pue.                       | 79 547    |
| 57   | Nogales, Son.                    | 52 108    | 57   | Z.M. Tlaxcala, Tlax.                 | 76 878    |
| 58   | Ciudad Mante, Tamps.             | 51 247    | 58   | San Luis Río Colorado, Son.          | 76 684    |
| 59   | Zacatecas, Zac.                  | 50 251    | 59   | Hidalgo del Parral, Chih.            | 75 590    |
| 60   | San Luis Río Colorado, Son.      | 49 990    | 60   | Ciudad del Carmen, Camp.             | 72 489    |
| 61   | Ciudad Guzmán, Jal.              | 48 166    | 61   | Ciudad Mante, Tamps.                 | 70 647    |
| 62   | Ciudad Valles, S.L.P.            | 47 587    | 62   | Chilpancingo de los Bravo, Gro.      | 67 498    |
| 63   | Tehuacán, Pue.                   | 47 497    | 63   | Piedras Negras, Coah.                | 67 455    |
| 64   | La Paz, B.C.S.                   | 46 011    | 64   | Iguala de la Independencia, Gro.     | 66 005    |
| 65   | Iguala de la Independencia, Gro. | 45 355    | 65   | Ciudad Valles, S.L.P.                | 65 609    |
| 66   | Apatzingán, Mich.                | 44 849    | 66   | Heroica Nogales, Son.                | 65 603    |
| 67   | Fresnillo, Zac.                  | 44 475    | 67   | Delicias, Chih.                      | 65 504    |
| 68   | Navojoa, Son.                    | 43 817    | 68   | Navojoa, Son.                        | 62 901    |
| 69   | Atlixco, Pue.                    | 42 407    | 69   | Ciudad Guzmán, Jal.                  | 60 938    |
| 70   | Piedras Negras, Coah.            | 41 033    | 70   | Chetumal, Q. Roo.                    | 56 709    |
| 71   | Ciudad Río Bravo, Tamps.         | 39 018    | 71   | Fresnillo de Glez. Echeverría, Zac.  | 56 066    |
| 72   | Zitácuaro, Mich.                 | 36 911    | 72   | Tuxpan de Rodríguez Cano, Ver.       | 56 037    |
| 73   | Guanajuato, Gto.                 | 36 809    | 73   | Apatzingán de la Constitución, Mich. | 55 522    |
| 74   | Chilpancingo de los Bravo, Gro.  | 36 193    | 74   | Ciudad Río Bravo, Tamps.             | 55 236    |
| 75   | Tulancingo, Hgo.                 | 35 799    | 75   | Tulancingo, Hgo.                     | 53 400    |
| 76   | Ocotlán, Jal.                    | 35 367    | 76   | Atlixco, Pue.                        | 53 207    |
| 77   | La Piedad, Mich.                 | 34 963    | 77   | Guanajuato, Gto.                     | 48 981    |
| 78   | Nueva Rosita, Coah.              | 34 706    | 78   | Ocotlán, Jal.                        | 48 931    |

CUADRO A-2  
México: sistema de

| <i>1950</i> |                             |                  | <i>1960</i> |                                   |                  |
|-------------|-----------------------------|------------------|-------------|-----------------------------------|------------------|
| <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>     | <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>           | <i>Población</i> |
| 79          | Navojoa, Son.               | 17 345           | 79          | Zitácuaro, Mich.                  | 23 883           |
| 80          | Ocotlán, Jal.               | 16 824           | 80          | Ciudad Valles, S.L.P.             | 23 823           |
| 81          | Valle de Santiago, Gto.     | 15 628           | 81          | Lagos de Moreno, Jal.             | 23 636           |
| 82          | Atlixco, Pue.               | 15 622           | 82          | San Cristóbal de las Casas, Chis. | 23 343           |
| 83          | San Andrés Tuxtla, Ver.     | 15 150           | 83          | Tuxpan de Rodríguez Cano, Ver.    | 23 262           |
| 84          | Tepatitlán de Morelos, Jal. | 15 053           | 84          | Ciudad Mante, Tamps.              | 22 919           |
|             | Total                       | 7 209 528        | 85          | Zacapu, Mich.                     | 22 200           |
|             |                             |                  | 86          | Valle de Santiago, Gto.           | 21 795           |
|             |                             |                  | 87          | Ciudad del Carmen, Camp.          | 21 164           |
|             |                             |                  | 88          | San Andrés Tuxtla, Ver.           | 20 256           |
|             |                             |                  | 89          | Ciudad Acuña, Coah.               | 20 048           |
|             |                             |                  | 90          | Manzanillo, Col.                  | 19 950           |
|             |                             |                  | 91          | Matehuala, S.L.P.                 | 19 927           |
|             |                             |                  | 92          | Tepatitlán de Morelos, Jal.       | 19 835           |
|             |                             |                  | 93          | Juchitlán de Zaragoza, Oax.       | 19 797           |
|             |                             |                  | 94          | Parras, Coah.                     | 19 768           |
|             |                             |                  | 95          | Cananea, Son.                     | 19 683           |
|             |                             |                  | 96          | Apatzingán, Mich.                 | 19 568           |
|             |                             |                  | 97          | Poza Rica, Ver.                   | 19 564           |
|             |                             |                  | 98          | Empalme, Son.                     | 18 964           |
|             |                             |                  | 99          | Camargo, Chih.                    | 18 951           |
|             |                             |                  | 100         | Papantla de Olarte, Ver.          | 18 865           |
|             |                             |                  | 101         | Chilpancingo de los Bravo, Gro.   | 18 022           |
|             |                             |                  | 102         | Coatepec, Ver.                    | 18 022           |
|             |                             |                  | 103         | Moroleón, Gto.                    | 17 954           |
|             |                             |                  | 104         | Cortázar, Gto.                    | 17 925           |
|             |                             |                  | 105         | Ameca, Jal.                       | 17 588           |
|             |                             |                  | 106         | Guasave, Sin.                     | 17 510           |
|             |                             |                  | 107         | Ciudad Río Bravo, Tamps.          | 17 500           |
|             |                             |                  | 108         | Teziutlán, Pue.                   | 17 400           |
|             |                             |                  | 109         | Ciudad Hidalgo, Mich.             | 17 155           |
|             |                             |                  | 110         | Arandas, Jal.                     | 17 071           |
|             |                             |                  | 111         | Autlán de Navarro, Jal.           | 17 017           |
|             |                             |                  | 112         | Cosamaloapan, Ver.                | 16 944           |
|             |                             |                  | 113         | Tierra Blanca, Ver.               | 16 556           |
|             |                             |                  | 114         | Izúcar de Matamoros, Pue.         | 16 556           |
|             |                             |                  | 115         | La Barca, Jal.                    | 16 273           |
|             |                             |                  | 116         | Tlaxcala, Tlax                    | 16 194           |
|             |                             |                  | 117         | Tecomán, Col.                     | 16 162           |
|             |                             |                  | 118         | Sabinas, Coah.                    | 16 076           |

(continuación)  
ciudades, 1950-1980<sup>a</sup>

| 1970 |                                   | 1980      |                       |                                   |        |
|------|-----------------------------------|-----------|-----------------------|-----------------------------------|--------|
| Núm. | Ciudad y entidad                  | Población | Núm. Ciudad y entidad | Población                         |        |
| 79   | Ciudad del Carmen, Camp.          | 34 656    | 79                    | Heroica Zitácuaro, Mich.          | 47 520 |
| 80   | Tuxpan de Rodríguez Cano, Ver.    | 33 901    | 80                    | La Piedad, Mich.                  | 47 441 |
| 81   | Lagos de Moreno, Jal.             | 33 782    | 81                    | Tecomán, Col.                     | 46 371 |
| 82   | Milpa Alta, D.F.                  | 33 694    | 82                    | Lagos de Moreno, Jal.             | 44 223 |
| 83   | Acámbaro, Gto.                    | 32 257    | 83                    | Papantla de Olarte, Ver.          | 43 935 |
| 84   | Zacapu, Mich.                     | 31 989    | 84                    | Cuauhtémoc, Chih.                 | 43 546 |
| 85   | Silao, Gto.                       | 31 825    | 85                    | Sahuayo de Morelos, Mich.         | 43 258 |
| 86   | Tecomán, Col.                     | 31 625    | 86                    | San Cristóbal de las Casas, Chis. | 42 026 |
| 87   | Ciudad Acuña, Coah.               | 30 276    | 87                    | Tepatitlán de Morelos, Jal.       | 41 813 |
| 88   | Juchitán de Zaragoza, Oax.        | 30 218    | 88                    | Matehuala, S.L.P.                 | 41 550 |
| 89   | Tepatitlán de Morelos, Jal.       | 29 292    | 89                    | San Andrés Tuxtla, Ver.           | 40 412 |
| 90   | Matehuala, S.L.P.                 | 28 799    | 90                    | Salina Cruz, Oax.                 | 40 010 |
| 91   | Sahuayo de Morelos, Mich.         | 28 727    | 91                    | Zacapu, Mich.                     | 39 570 |
| 92   | Taxco de Alarcón, Gro.            | 27 089    | 92                    | Manzanillo, Col.                  | 39 088 |
| 93   | San Pedro de las Colonias, Coah.  | 26 882    | 93                    | Acuña, Coah.                      | 38 898 |
| 94   | Papantla de Olarte, Ver.          | 26 773    | 94                    | Juchitán de Zaragoza, Oax.        | 38 801 |
| 95   | Cuauhtémoc, Chih.                 | 26 598    | 95                    | Puerto Vallarta, Jal.             | 38 645 |
| 96   | Guasave, Sin.                     | 26 080    | 96                    | Acámbaro, Gto.                    | 38 224 |
| 97   | Cortázar, Gto.                    | 25 794    | 97                    | Valle de Santiago, Gto.           | 37 645 |
| 98   | Frontera, Coah.                   | 25 761    | 98                    | Moroleón, Gto.                    | 37 500 |
| 99   | San Cristóbal de las Casas, Chis. | 25 700    | 99                    | San Martín Texmelucan, Pue.       | 36 712 |
| 100  | Moroleón, Gto.                    | 25 620    | 100                   | Taxco de Alarcón, Gro.            | 36 315 |
| 101  | Empalme, Son.                     | 24 994    | 101                   | Guamúchil, Sin.                   | 36 308 |
| 102  | Ciudad Hidalgo, Mich.             | 24 692    | 102                   | San Pedro de las Colonias, Coah.  | 35 879 |
| 103  | Linares, N.L.                     | 24 456    | 103                   | Las Choapas, Ver.                 | 35 807 |
| 104  | San Miguel de Allende, Gto.       | 24 286    | 104                   | Cortázar, Gto.                    | 35 330 |
| 105  | San Andrés Tuxtla, Ver.           | 24 267    | 105                   | Guasave, Sin.                     | 35 236 |
| 106  | Puerto Vallarta, Jal.             | 24 155    | 106                   | Cárdenas, Tab.                    | 34 078 |
| 107  | Camargo, Chih.                    | 24 030    | 107                   | Heroica Caborca, Son.             | 33 696 |
| 108  | Teziutlán, Pue.                   | 23 948    | 108                   | Cancún, Q. Roo.                   | 33 273 |
| 109  | San Martín Texmelucan, Pue.       | 23 772    | 109                   | Nueva Rosita, Coah.               | 33 121 |
| 110  | Chetumal, Q. Roo.                 | 23 685    | 110                   | Linares, N.L.                     | 33 012 |
| 111  | Tierra Blanca, Ver.               | 22 727    | 111                   | Pátzcuaro, Mich.                  | 32 902 |
| 112  | Jacona, Mich.                     | 22 724    | 112                   | Acayucan, Ver.                    | 32 398 |
| 113  | Salina Cruz, Oax.                 | 22 004    | 113                   | Ciudad Hidalgo, Mich.             | 32 311 |
| 114  | Tlaxcala, Tlax.                   | 21 808    | 114                   | Silao, Gto.                       | 32 248 |
| 115  | Coatepec, Ver.                    | 21 754    | 115                   | Tierra Blanca, Ver.               | 31 653 |
| 116  | Comitán de Domínguez, Chis.       | 21 249    | 116                   | Apizaco, Tlax.                    | 30 498 |
| 117  | Apizaco, Tlax.                    | 21 189    | 117                   | Rioverde, S.L.P.                  | 30 267 |
| 118  | Acayucan, Ver.                    | 21 173    | 118                   | San Miguel de Allende, Gto.       | 30 003 |

CUADRO A-2  
México: sistema de

| 1950        |                         |                  | 1960        |                               |                  |
|-------------|-------------------------|------------------|-------------|-------------------------------|------------------|
| <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i> | <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>       | <i>Población</i> |
|             |                         |                  | 119         | Valle Hermoso, Tamps.         | 15 769           |
|             |                         |                  | 120         | Tizimín, Yuc.                 | 15 723           |
|             |                         |                  | 121         | Apizaco, Tlax.                | 15 705           |
|             |                         |                  | 122         | Comitán de Domínguez, Chis.   | 15 409           |
|             |                         |                  | 123         | Agua Prieta, Son.             | 15 339           |
|             |                         |                  | 124         | Jeréz de García Salinas, Zac. | 15 016           |
|             |                         |                  | Total       |                               | 13 511 717       |

(continuación)  
ciudades, 1950-1980<sup>a</sup>

| 1970 |                                  |           | 1980 |                                  |           |
|------|----------------------------------|-----------|------|----------------------------------|-----------|
| Núm. | Ciudad y entidad                 | Población | Núm. | Ciudad y entidad                 | Población |
| 119  | Izúcar de Matamoros, Pue.        | 21 164    | 119  | Cosamaloapan, Ver.               | 29 457    |
| 120  | Agua Dulce, Ver.                 | 21 060    | 120  | Camargo, Chih.                   | 29 433    |
| 121  | Ameca, Jal.                      | 21 018    | 121  | Cerro Azul, Ver.                 | 29 082    |
| 122  | Manzanillo, Col.                 | 20 777    | 122  | San Juan Bautista Tuxtepec, Oax. | 29 060    |
| 123  | Heroica Caborca, Son.            | 20 771    | 123  | Salvatierra, Gto.                | 28 878    |
| 124  | Agua Prieta, Son.                | 20 754    | 124  | Agua Prieta, Son.                | 28 862    |
| 125  | Sabinas, Coah.                   | 20 538    | 125  | Jeréz de García Salinas, Zac.    | 28 629    |
| 126  | Autlán de Navarro, Jal.          | 20 398    | 126  | Nuevo Casas Grandes, Chih.       | 28 514    |
| 127  | Jeréz de García Salinas, Zac.    | 20 325    | 127  | Montemorelos, N.L.               | 28 342    |
| 128  | Tuxpan, Nay.                     | 20 322    | 128  | Valladolid, Yuc.                 | 28 201    |
| 129  | Cerro Azul, Ver.                 | 20 259    | 129  | Valle Hermoso, Tamps.            | 27 966    |
| 130  | Las Choapas, Ver.                | 20 166    | 130  | Autlán de Navarro, Jal.          | 27 926    |
| 131  | Nuevo Casas Grandes, Chih.       | 20 023    | 131  | Izúcar de Matamoros, Pue.        | 27 714    |
| 132  | Cosamaloapan, Ver.               | 19 766    | 132  | Sabinas, Coah.                   | 27 413    |
| 133  | San Juan de los Lagos, Jal.      | 19 570    | 133  | Comitán de Domínguez, Chis.      | 27 374    |
| 134  | Los Reyes de Salgado, Mich.      | 19 452    | 134  | Agua Dulce, Ver.                 | 27 242    |
| 135  | Valle Hermoso, Tamps.            | 19 278    | 135  | San Juan del Río, Qro.           | 27 204    |
| 136  | Salvatierra, Gto.                | 18 975    | 136  | Pánuco, Ver.                     | 26 652    |
| 137  | Arandas, Jal.                    | 18 934    | 137  | Cadereyta de Jiménez, N.L.       | 26 539    |
| 138  | Múzquiz, Coah.                   | 18 868    | 138  | Tizimín, Yuc.                    | 26 305    |
| 139  | Parras, Coah.                    | 18 707    | 139  | Ciudad Lázaro Cárdenas, Mich.    | 26 217    |
| 140  | Montemorelos, N.L.               | 18 642    | 140  | San Juan de los Lagos, Jal.      | 26 204    |
| 141  | Huatabampo, Son.                 | 18 506    | 141  | Ameca, Jal.                      | 25 946    |
| 142  | Texcoco, Edo. Méx.               | 18 443    | 142  | Martínez de la Torre, Ver.       | 25 837    |
| 143  | Tizimín, Yuc.                    | 18 343    | 143  | Huauchinango, Pue.               | 25 778    |
| 144  | Jiménez, Chih.                   | 18 095    | 144  | Teziutlán, Pue.                  | 25 119    |
| 145  | La Barca, Jal.                   | 18 055    | 145  | Comalcalco, Tab.                 | 25 021    |
| 146  | San Juan Bautista Tuxtepec, Oax. | 17 700    | 146  | Tuxpan, Nay.                     | 24 476    |
| 147  | Cananea, Son.                    | 17 518    | 147  | Loma Bonita, Oax.                | 24 344    |
| 148  | Ébano, S.L.P.                    | 17 489    | 148  | Tecate, B.C.                     | 23 909    |
| 149  | Ciudad Sabinas Hidalgo, N.L.     | 17 439    | 149  | Jiménez, Chih.                   | 23 786    |
| 150  | Santiago Ixcuintla, Nay.         | 17 321    | 150  | Los Reyes de Salgado, Mich.      | 23 633    |
| 151  | Pátzcuaro, Mich.                 | 17 299    | 151  | Ciudad Constitución, B.C.S.      | 23 557    |
| 152  | Martínez de la Torre, Ver.       | 17 203    | 152  | Amecameca de Juárez, Edo. Méx.   | 23 508    |
| 153  | Guamúchil, Sin.                  | 17 151    | 153  | Parras, Coah.                    | 23 453    |
| 154  | Dolores Hidalgo, Gto.            | 16 849    | 154  | Ciudad Sabinas Hidalgo, N.L.     | 23 187    |
| 155  | Zacatepec, Mor.                  | 16 839    | 155  | Dolores Hidalgo, Gto.            | 23 143    |
| 156  | Huauchinango, Pue.               | 16 826    | 156  | Huatabampo, Son.                 | 22 635    |
| 157  | Rioverde, S.L.P.                 | 16 804    | 157  | Alvarado, Ver.                   | 22 633    |
| 158  | Valle de Santiago, Gto.          | 16 517    | 158  | Jiquilpan de Juárez, Mich.       | 22 149    |

CUADRO A-2  
México: sistema de

| <i>1950</i>                  |                  | <i>1960</i>                  |                  |
|------------------------------|------------------|------------------------------|------------------|
| <i>Núm. Ciudad y entidad</i> | <i>Población</i> | <i>Núm. Ciudad y entidad</i> | <i>Población</i> |

(continuación)  
ciudades, 1950-1980<sup>a</sup>

| 1970 |                                    | 1980       |                       |                                       |        |
|------|------------------------------------|------------|-----------------------|---------------------------------------|--------|
| Núm. | Ciudad y entidad                   | Población  | Núm. Ciudad y entidad | Población                             |        |
| 159  | Escuinapa, Sin.                    | 16 442     | 159                   | Múzquiz, Coah.                        | 22 115 |
| 160  | Amecameca de Juárez, Edo. Méx.     | 16 276     | 160                   | Santo Domingo Tehuantepec, Oax.       | 22 019 |
| 161  | Atotonilco el Alto, Jal.           | 16 271     | 161                   | Huamantla, Tlax.                      | 21 944 |
| 162  | Santo Domingo Tehuantepec, Oax.    | 16 179     | 162                   | Huixtla, Chis.                        | 21 578 |
| 163  | Jiquilpan de Juárez, Mich.         | 15 960     | 163                   | Naranjos, Ver.                        | 21 318 |
| 164  | Sta. Cruz de Juventino Rosas, Gto. | 15 859     | 164                   | Atotonilco el Alto, Jal.              | 21 276 |
| 165  | Loma Bonita, Oax.                  | 15 804     | 165                   | Jojutla de Juárez, Mor.               | 21 243 |
| 166  | Alvarado, Ver.                     | 15 792     | 166                   | Nueva Italia de Ruiz, Mich.           | 21 239 |
| 167  | Tala, Jal.                         | 15 744     | 167                   | La Barca, Jal.                        | 20 889 |
| 168  | Huixtla, Chis.                     | 15 737     | 168                   | Sta. Cruz de Juventino Rosas, Gto.    | 20 436 |
| 169  | Cárdenas, Tab.                     | 15 643     | 169                   | Villaflores, Chis.                    | 20 313 |
| 170  | Tonalá, Chis.                      | 15 611     | 170                   | General Juan José Ríos, Sin.          | 20 299 |
| 171  | Huamantla, Tlax.                   | 15 565     | 171                   | Escuinapa, Sin.                       | 20 247 |
| 172  | Jaltipan, Ver.                     | 15 525     | 172                   | Tuxpan, Jal.                          | 20 163 |
| 173  | San Juan del Río, Qro.             | 15 422     | 173                   | Uriangato, Gto.                       | 19 845 |
| 174  | Matamoros, Coah.                   | 15 210     | 174                   | Arandas, Jal.                         | 19 835 |
|      |                                    |            | 175                   | Tala, Jal.                            | 19 680 |
|      |                                    |            | 176                   | Tantoyuca, Ver.                       | 19 552 |
|      |                                    |            | 177                   | Cananea, Son.                         | 19 551 |
|      |                                    |            | 178                   | Zumpango de Ocampo, Edo. Méx.         | 19 389 |
|      |                                    |            | 179                   | San Luis de la Paz, Gto.              | 19 306 |
|      |                                    |            | 180                   | Tonalá, Jal.                          | 19 013 |
|      |                                    |            | 181                   | Cozumel, Q. Roo.                      | 19 004 |
|      |                                    |            | 182                   | Apan, Hgo.                            | 18 969 |
|      |                                    |            | 183                   | Tala de Allende, Hgo.                 | 18 744 |
|      |                                    |            | 184                   | Ébano, S.L.P.                         | 18 724 |
|      |                                    |            | 185                   | Xicotepec de Juárez, Pue.             | 18 473 |
|      |                                    |            | 186                   | Ticul, Yuc.                           | 18 255 |
|      |                                    |            | 187                   | Tenancingo de Degollado,<br>Edo. Méx. | 18 253 |
|      |                                    |            | 188                   | Ojinaga, Chih.                        | 18 162 |
|      |                                    |            | 189                   | Perote, Ver.                          | 18 082 |
|      |                                    |            | 190                   | Costa Rica, Sin.                      | 18 055 |
|      |                                    |            | 191                   | Zacatepec, Mor.                       | 18 047 |
|      |                                    |            | 192                   | Arriaga, Chis.                        | 17 848 |
|      |                                    |            | 193                   | Sayula, Jal.                          | 17 809 |
|      |                                    |            | 194                   | Puerto Peñasco, Son.                  | 17 666 |
|      |                                    |            | 195                   | Tultepec, Edo. Méx.                   | 17 605 |
|      |                                    |            | 196                   | Puruándiro, Mich.                     | 17 535 |
|      |                                    |            | 197                   | Santiago Ixcuintla, Nay.              | 17 516 |
|      | Total                              | 22 730 651 |                       |                                       |        |

CUADRO A-2  
México: sistema de

---

| <i>1950</i> |                         | <i>1960</i>      |             |                         |                  |
|-------------|-------------------------|------------------|-------------|-------------------------|------------------|
| <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i> | <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i> | <i>Población</i> |

---

---

Fuente: 1950, Unikel, Ruiz y Garza (1976), *El desarrollo urbano de México*, México, El Colegio de México, 1962; 1970, IX Censo general de población, Secretaría de Industria y Comercio, México, 1973;  
<sup>a</sup> Se consideran ciudades aquellas localidades con más de 15 mil habitantes. Las que inician con

(conclusión)  
ciudades, 1950-1980<sup>a</sup>

| 1970 |                  |           | 1980  |                                  |            |
|------|------------------|-----------|-------|----------------------------------|------------|
| Núm. | Ciudad y entidad | Población | Núm.  | Ciudad y entidad                 | Población  |
|      |                  |           | 198   | Pénjamo, Gto.                    | 17 307     |
|      |                  |           | 199   | Bernardino de Sahagún, Hgo.      | 17 055     |
|      |                  |           | 200   | Esperanza, Son.                  | 17 046     |
|      |                  |           | 201   | Huajuapán de León, Oax.          | 16 743     |
|      |                  |           | 202   | Santiago Pinotepa Nacional, Oax. | 16 741     |
|      |                  |           | 203   | Navolato, Sin.                   | 16 710     |
|      |                  |           | 204   | El Grullo, Jal.                  | 16 595     |
|      |                  |           | 205   | Teocaltiche, Jal.                | 16 559     |
|      |                  |           | 206   | Ciudad Río Grande, Zac.          | 16 286     |
|      |                  |           | 207   | Ixtlán del Río, Nay.             | 16 253     |
|      |                  |           | 208   | Tepeji de Ocampo, Hgo.           | 16 248     |
|      |                  |           | 209   | Actopan, Hgo.                    | 16 215     |
|      |                  |           | 210   | Tenosique de Pino Suárez, Tab.   | 16 206     |
|      |                  |           | 211   | Yurécuaro, Mich.                 | 16 123     |
|      |                  |           | 212   | Catemaco, Ver.                   | 16 113     |
|      |                  |           | 213   | Francisco I. Madero, Coah.       | 16 106     |
|      |                  |           | 214   | Arcelia, Gro.                    | 16 001     |
|      |                  |           | 215   | Motul de Carrillo Puerto, Yuc.   | 15 919     |
|      |                  |           | 216   | Calpulalpan, Tlax                | 15 906     |
|      |                  |           | 217   | Puente de Ixtla, Mor.            | 15 761     |
|      |                  |           | 218   | Lerdo de Tejada, Ver.            | 15 758     |
|      |                  |           | 219   | Huatusco de Chicuéllar, Ver.     | 15 704     |
|      |                  |           | 220   | Macuspana, Tab.                  | 15 514     |
|      |                  |           | 221   | Tequila, Jal.                    | 15 514     |
|      |                  |           | 222   | Isla, Ver.                       | 15 463     |
|      |                  |           | 223   | Misantla, Ver.                   | 15 415     |
|      |                  |           | 224   | Álamo, Ver.                      | 15 317     |
|      |                  |           | 225   | Acaponeta, Nay.                  | 15 272     |
|      |                  |           | 226   | Tekax de Álvaro Obregón, Yuc.    | 15 132     |
|      |                  |           | 227   | Matías Romero, Oax.              | 15 092     |
|      |                  |           | Total |                                  | 36 732 591 |

xico, cuadro I-A1, pp. 377-380; 1960, VIII Censo general de población, México, Secretaría de Industria y 1980, X Censo general de población y vivienda, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983. las letras Z.M. son las ciudades definidas como zonas metropolitanas.

CUADRO  
México: sistema de

| <i>1990</i> |   | <i>1995</i>      |   |
|-------------|---|------------------|---|
| <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>                     | <i>Población</i> | <i>Núm. Ciudad y entidad</i>                        |
| 1           | ZM de Ciudad de México,<br>D.F. y Edo. Méx. | 15 226 800       | 1 ZM de Ciudad de México,<br>D.F., Edo. Méx. e Hgo. |
| 2           | ZM Guadalajara, Jal.                        | 2 987 194        | 2 ZM Guadalajara, Jal.                              |
| 3           | ZM Monterrey, N.L.                          | 2 573 527        | 3 ZM Monterrey, N.L.                                |
| 4           | ZM Puebla, Pue. y Tlax.                     | 1 686 044        | 4 ZM Puebla, Pue. y Tlax.                           |
| 5           | ZM León, Gto.                               | 951 521          | 5 ZM León, Gto.                                     |
| 6           | ZM Torreón, Coah. y Dgo.                    | 878 289          | 6 ZM Tijuana, B.C.                                  |
| 7           | ZM Toluca, Edo. Méx.                        | 827 163          | 7 ZM de Ciudad Juárez, Chih.                        |
| 8           | ZM de Ciudad Juárez, Chih.                  | 798 499          | 8 ZM Toluca, Edo. Méx.                              |
| 9           | ZM Tijuana, B.C.                            | 747 381          | 9 ZM Torreón, Coah. y Dgo.                          |
| 10          | ZM San Luis Potosí, S.L.P.                  | 658 712          | 10 ZM San Luis Potosí, S.L.P.                       |
| 11          | ZM Mérida, Yuc.                             | 658 452          | 11 ZM Mérida, Yuc.                                  |
| 12          | ZM de Mexicali, B.C.                        | 601 938          | 12 ZM de Culiacán, Sin.                             |
| 13          | ZM de Culiacán, Sin.                        | 601 123          | 13 ZM de Mexicali, B.C.                             |
| 14          | ZM de Acapulco de Juárez, Gro.              | 593 212          | 14 ZM de Acapulco de Juárez, Gro.                   |
| 15          | ZM Coatzacoalcos-Minatitlán, Ver.           | 561 276          | 15 ZM Querétaro, Qro.                               |
| 16          | ZM Tampico, Tamps. y Ver.                   | 560 890          | 16 ZM Aguascalientes, Ags.                          |
| 17          | ZM Querétaro, Qro.                          | 555 491          | 17 ZM Chihuahua, Chih.                              |
| 18          | ZM Aguascalientes, Ags.                     | 547 366          | 18 ZM Coatzacoalcos-Minatitlán, Ver.                |
| 19          | ZM Chihuahua, Chih.                         | 534 699          | 19 ZM Tampico, Tamps. y Ver.                        |
| 20          | ZM de Morelia, Mich.                        | 492 901          | 20 ZM Cuernavaca, Mor.                              |
| 21          | ZM Saltillo, Coah.                          | 486 580          | 21 ZM Saltillo, Coah.                               |
| 22          | ZM Cuernavaca, Mor.                         | 483 951          | 22 ZM de Morelia, Mich.                             |
| 23          | ZM Veracruz, Ver.                           | 473 156          | 23 ZM de Veracruz, Ver.                             |
| 24          | ZM de Hermosillo, Son                       | 448 966          | 24 ZM de Hermosillo, Son                            |
| 25          | ZM de Durango, Dgo.                         | 413 835          | 25 ZM de Villahermosa, Tab.                         |
| 26          | ZM de Villahermosa, Tab.                    | 386 776          | 26 ZM de Durango, Dgo.                              |
| 27          | ZM Xalapa, Ver.                             | 372 357          | 27 ZM Xalapa, Ver.                                  |
| 28          | ZM de Irapuato, Gto.                        | 362 915          | 28 ZM de Irapuato, Gto.                             |
| 29          | ZM de Mazatlán, Sin.                        | 314 345          | 29 Tuxtla Gutiérrez, Chis.                          |
| 30          | ZM de Ciudad Obregón, Son.                  | 311 443          | 30 ZM Oaxaca, Oax.                                  |
| 31          | Celaya, Gto.                                | 310 569          | 31 ZM de Matamoros, Tamps.                          |
| 32          | ZM de Los Mochis, Sin.                      | 303 558          | 32 ZM de Mazatlán, Sin.                             |
| 33          | ZM de Matamoros, Tamps.                     | 303 293          | 33 ZM Tepic, Nay.                                   |
| 34          | ZM Oaxaca, Oax.                             | 301 738          | 34 Celaya, Gto.                                     |
| 35          | ZM Orizaba, Ver.                            | 292 909          | 35 ZM de Ciudad Obregón, Son.                       |
| 36          | Tuxtla Gutiérrez, Chis                      | 289 626          | 36 ZM de Los Mochis, Sin.                           |
| 37          | ZM Monclova, Coah.                          | 281 628          | 37 Reynosa, Tamps.                                  |
| 38          | ZM Tepic, Nay.                              | 268 185          | 38 ZM Orizaba, Ver.                                 |

2000

| <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>                        | <i>Población</i> |
|------------------|-------------|--|------------------|
| 16 898 316       | 1           | ZM de Cd. de México,<br>D.F., Edo. Méx. e Hgo. | 17 968 895       |
| 3 461 819        | 2           | ZM Guadalajara, Jal.                           | 3 677 531        |
| 2 988 081        | 3           | ZM Monterrey, N.L.                             | 3 243 466        |
| 1 949 074        | 4           | ZM Puebla, Pue. y Tlax.                        | 1 892 674        |
| 1 139 401        | 5           | ZM Toluca, Edo. Méx.                           | 1 410 870        |
| 1 038 188        | 6           | ZM León, Gto.                                  | 1 279 859        |
| 1 011 786        | 7           | ZM Tijuana, B.C.                               | 1 274 240        |
| 992 081          | 8           | ZM de Ciudad Juárez, Chih.                     | 1 218 817        |
| 958 886          | 9           | ZM Torreón, Coah. y Dgo.                       | 1 007 291        |
| 781 964          | 10          | ZM San Luis Potosí, S.L.P.                     | 850 828          |
| 772 645          | 11          | ZM Mérida, Yuc.                                | 842 188          |
| 696 262          | 12          | ZM Querétaro, Qro.                             | 787 341          |
| 696 034          | 13          | ZM de Mexicali, B.C.                           | 764 602          |
| 687 292          | 14          | ZM de Culiacán Rosales, Sin.                   | 745 537          |
| 679 757          | 15          | ZM Aguascalientes, Ags.                        | 727 582          |
| 637 303          | 16          | ZM de Acapulco de Juárez, Gro.                 | 722 499          |
| 631 404          | 17          | ZM Chihuahua, Chih.                            | 677 117          |
| 613 306          | 18          | ZM Cuernavaca, Mor.                            | 659 762          |
| 611 888          | 19          | ZM Tampico, Tamps.                             | 655 760          |
| 605 147          | 20          | ZM Saltillo, Coah.                             | 637 273          |
| 583 326          | 21          | ZM de Morelia, Mich.                           | 620 532          |
| 578 061          | 22          | ZM Coatzacoalcos-Minatitlán, Ver.              | 617 008          |
| 560 200          | 23          | ZM de Hermosillo, Son.                         | 609 829          |
| 559 154          | 24          | ZM Veracruz, Ver.                              | 593 181          |
| 465 449          | 25          | ZM de Reynosa, Tamps.                          | 524 692          |
| 464 566          | 26          | ZM Tuxtla Gutiérrez, Chis.                     | 523 482          |
| 440 860          | 27          | ZM de Villahermosa, Tab.                       | 520 308          |
| 412 639          | 28          | ZM Celaya, Gto.                                | 510 438          |
| 378 079          | 29          | ZM de Durango, Dgo.                            | 491 436          |
| 365 431          | 30          | ZM Xalapa, Ver.                                | 480 559          |
| 363 487          | 31          | ZM Poza Rica, Ver.                             | 443 419          |
| 357 619          | 32          | ZM de Irapuato, Gto.                           | 440 134          |
| 357 375          | 33          | ZM de Cancún, Q. Roo.                          | 419 815          |
| 354 473          | 34          | ZM Oaxaca, Oax.                                | 419 770          |
| 345 222          | 35          | ZM de Matamoros, Tamps.                        | 418 141          |
| 340 454          | 36          | ZM de Mazatlán, Sin.                           | 380 509          |
| 320 458          | 37          | ZM de Ensenada, B.C.                           | 370 730          |
| 319 216          | 38          | ZM de Los Mochis, Sin.                         | 359 146          |

CUADRO A-3

| 1990 |                                   | 1995      |                                      |
|------|-----------------------------------|-----------|--------------------------------------|
| Núm. | Ciudad y entidad                  | Población | Núm. Ciudad y entidad                |
| 39   | Reynosa, Tamps.                   | 265 663   | 39 ZM de Ensenada, B.C.              |
| 40   | ZM de Ensenada, B.C.              | 259 979   | 40 ZM de Cancún, Q. Roo.             |
| 41   | ZM de Nuevo Laredo, Tamps.        | 219 468   | 41 ZM Monclova, Coah.                |
| 42   | ZM de Uruapan, Mich.              | 217 068   | 42 ZM de Nuevo Laredo, Tamps.        |
| 43   | ZM de Ciudad Victoria, Tamps.     | 207 923   | 43 ZM de Uruapan, Mich.              |
| 44   | Salamanca, Gto.                   | 204 311   | 44 ZM Pachuca, Hgo.                  |
| 45   | ZM Pachuca, Hgo.                  | 201 450   | 45 ZM de Ciudad Victoria, Tamps.     |
| 46   | ZM Zacatecas, Zac.                | 191 326   | 46 ZM Zacatecas, Zac.                |
| 47   | ZM Córdoba, Ver.                  | 187 336   | 47 ZM Cuautla, Mor.                  |
| 48   | ZM Poza Rica, Ver.                | 185 960   | 48 Salamanca, Gto.                   |
| 49   | ZM Zamora, Mich.                  | 185 445   | 49 ZM Zamora, Mich.                  |
| 50   | ZM Cuautla, Mor.                  | 180 573   | 50 ZM Córdoba, Ver.                  |
| 51   | ZM de Cancún, Q. Roo.             | 176 765   | 51 ZM Poza Rica, Ver.                |
| 52   | ZM Guaymas, Son.                  | 175 109   | 52 ZM de Tehuacán, Pue.              |
| 53   | ZM de Tehuacán, Pue.              | 155 563   | 53 ZM Colima, Col.                   |
| 54   | ZM Colima, Col.                   | 154 347   | 54 ZM Guaymas, Son.                  |
| 55   | Campeche, Camp.                   | 150 518   | 55 Campeche, Camp.                   |
| 56   | ZM Tlaxcala, Tlax.                | 143 006   | 56 ZM de Tlaxcala, Tlax.             |
| 57   | Tapachula, Chis.                  | 138 858   | 57 Tapachula, Chis.                  |
| 58   | La Paz, B.C.S.                    | 137 641   | 58 La Paz, B.C.S.                    |
| 59   | Valle de Santiago, Gto.           | 132 023   | 59 Nogales, Son.                     |
| 60   | Silao, Gto.                       | 115 130   | 60 Silao, Gto.                       |
| 61   | Nogales, Son.                     | 105 873   | 61 Valle de Santiago, Gto.           |
| 62   | Chilpancingo de los Bravo, Gro.   | 97 165    | 62 Chilpancingo de los Bravo, Gro.   |
| 63   | Piedras Negras, Coah.             | 96 178    | 63 Puerto Vallarta, Jal.             |
| 64   | San Luis Río Colorado, Son.       | 95 461    | 64 San Luis Río Colorado, Son.       |
| 65   | Chetumal, Q. Roo.                 | 94 158    | 65 Chetumal, Q. Roo.                 |
| 66   | Puerto Vallarta, Jal.             | 93 503    | 66 Piedras Negras, Coah.             |
| 67   | Ciudad Valles, S.L.P.             | 91 402    | 67 Ciudad del Carmen, Camp.          |
| 68   | Hidalgo del Parral, Chih.         | 88 197    | 68 Ciudad Valles, S.L.P.             |
| 69   | Delicias, Chih.                   | 87 412    | 69 San Cristóbal de las Casas, Chis. |
| 70   | Ciudad del Carmen, Camp.          | 83 806    | 70 Iguala de la Independencia, Gro.  |
| 71   | Iguala de la Independencia, Gro.  | 83 412    | 71 Hidalgo del Parral, Chih.         |
| 72   | Navojoa, Son.                     | 82 618    | 72 Navojoa, Son.                     |
| 73   | Ciudad Mante, Tamps.              | 76 799    | 73 Delicias, Chih.                   |
| 74   | Apatzingán, Mich.                 | 76 643    | 74 Apatzingán, Mich.                 |
| 75   | Tulancingo de Bravo, Hgo.         | 75 477    | 75 Fresnillo, Zac.                   |
| 76   | Fresnillo, Zac.                   | 75 118    | 76 Tulancingo de Bravo, Hgo.         |
| 77   | Cortázar, Gto.                    | 74 383    | 77 San Juan del Río, Qro.            |
| 78   | San Cristóbal de las Casas, Chis. | 73 388    | 78 Ciudad Guzmán, Jal.               |
| 79   | Guanajuato, Gto.                  | 73 108    | 79 Ciudad Mante, Tamps.              |

(continuación)

2000

| <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>               | <i>Población</i> |
|------------------|-------------|---------------------------------------|------------------|
| 315 289          | 39          | ZM de Ciudad Obregón, Son.            | 356 290          |
| 311 696          | 40          | ZM Tepic, Nay.                        | 342 840          |
| 295 543          | 41          | ZM Orizaba, Ver.                      | 322 530          |
| 275 060          | 42          | ZM Cuautla, Mor.                      | 321 823          |
| 250 794          | 43          | ZM de Nuevo Laredo, Tamps.            | 310 915          |
| 249 036          | 44          | ZM Monclova, Coah.                    | 302 899          |
| 243 960          | 45          | ZM Pachuca, Hgo.                      | 287 431          |
| 226 265          | 46          | ZM de Uruapan, Mich.                  | 265 699          |
| 221 554          | 47          | ZM de Ciudad Victoria, Tamps.         | 263 063          |
| 221 125          | 48          | ZM Puerto Vallarta, Jal. y Nay.       | 244 536          |
| 214 938          | 49          | ZM Zacatecas, Zac.                    | 232 965          |
| 211 750          | 50          | ZM de Tehuacán, Pue.                  | 226 258          |
| 191 488          | 51          | ZM Tlaxcala, Tlax.                    | 225 149          |
| 190 468          | 52          | ZM Córdoba, Ver.                      | 223 341          |
| 187 081          | 53          | ZM Zamora, Mich.                      | 216 048          |
| 183 232          | 54          | ZM Colima, Col.                       | 210 766          |
| 178 160          | 55          | Campeche, Camp.                       | 190 813          |
| 166 472          | 56          | ZM Guaymas, Son.                      | 180 316          |
| 163 253          | 57          | Tapachula de Córdoba y Ordóñez, Chis. | 179 839          |
| 154 314          | 58          | La Paz, B.C.                          | 162 954          |
| 131 578          | 59          | Heroica Nogales, Son.                 | 156 854          |
| 131 527          | 60          | ZM Delicias, Chih.                    | 156 444          |
| 131 460          | 61          | Chilpancingo de los Bravo, Gro.       | 142 746          |
| 123 475          | 62          | Salamanca, Gto.                       | 137 000          |
| 121 844          | 63          | San Luis Río Colorado, Son.           | 126 645          |
| 115 596          | 64          | Piedras Negras, Coah.                 | 126 386          |
| 115 152          | 65          | Ciudad del Carmen, Camp.              | 126 024          |
| 114 384          | 66          | Chetumal, Q. Roo.                     | 121 602          |
| 114 360          | 67          | San Cristóbal de las Casas, Chis.     | 112 442          |
| 102 226          | 68          | Ciudad Acuña, Coah.                   | 108 159          |
| 99 254           | 69          | Ciudad Valles, S.L.P.                 | 105 721          |
| 98 276           | 70          | Iguala de la Independencia, Gro.      | 104 759          |
| 96 267           | 71          | San Juan del Río, Qro.                | 99 483           |
| 94 837           | 72          | Hidalgo del Parral, Chih.             | 98 876           |
| 94 001           | 73          | Navojoa, Son.                         | 98 187           |
| 89 834           | 74          | Fresnillo, Zac.                       | 97 023           |
| 89 338           | 75          | Manzanillo, Col.                      | 94 893           |
| 87 458           | 76          | Tulancingo, Hgo.                      | 94 637           |
| 84 532           | 77          | Apatzingán de la Constitución, Mich.  | 93 756           |
| 81 720           | 78          | Cuauhtémoc, Chih.                     | 85 387           |
| 81 128           | 79          | Ciudad Guzmán, Jal.                   | 85 118           |

CUADRO A-3

| 1990 |                                    |           | 1995 |                                   |  |
|------|------------------------------------|-----------|------|-----------------------------------|--|
| Núm. | Ciudad y entidad                   | Población | Núm. | Ciudad y entidad                  |  |
| 80   | Ciudad Guzmán, Jal.                | 72 619    | 80   | Manzanillo, Col.                  |  |
| 81   | Cuauhtémoc, Chih.                  | 69 895    | 81   | Cuauhtémoc, Chih.                 |  |
| 82   | Tuxpan de Rodríguez Cano, Ver.     | 69 224    | 82   | Cortázar, Gto.                    |  |
| 83   | Manzanillo, Col.                   | 67 697    | 83   | Ciudad Acuña, Coah.               |  |
| 84   | Río Bravo, Tamps.                  | 67 092    | 84   | San Juan Baustista Tuxtepec, Oax. |  |
| 85   | Zitácuaro, Mich.                   | 66 983    | 85   | Lagos de Moreno, Jal.             |  |
| 86   | Lagos de Moreno, Jal.              | 63 646    | 86   | Río Bravo, Tamps.                 |  |
| 87   | San Juan Baustista Tuxtepec, Oax.  | 62 788    | 87   | Zitácuaro, Mich.                  |  |
| 88   | La Piedad de Cabadas, Mich.        | 62 625    | 88   | Tuxpan de Rodríguez Cano, Ver.    |  |
| 89   | Ocotlán, Jal.                      | 62 595    | 89   | Cárdenas, Tab.                    |  |
| 90   | Salina Cruz, Oax.                  | 61 656    | 90   | La Piedad de Cabadas, Mich.       |  |
| 91   | San Juan del Río, Qro.             | 61 652    | 91   | Salina Cruz, Oax.                 |  |
| 92   | Cárdenas, Tab.                     | 61 017    | 92   | Ocotlán, Jal.                     |  |
| 93   | Tecomán, Col.                      | 60 938    | 93   | Guanajuato, Gto.                  |  |
| 94   | Matehuala, S.L.P.                  | 54 713    | 94   | Tecomán, Col.                     |  |
| 95   | Tepatitlán de Morelos, Jal.        | 54 036    | 95   | Tepatitlán de Morelos, Jal.       |  |
| 96   | Juchitán de Zaragoza, Oax.         | 53 666    | 96   | Lázaro Cárdenas, Mich.            |  |
| 97   | Lázaro Cárdenas, Mich.             | 53 581    | 97   | Comitán de Domínguez, Chis.       |  |
| 98   | Ciudad Acuña, Coah.                | 52 983    | 98   | Juchitán de Zaragoza, Oax.        |  |
| 99   | Acámbaro, Gto.                     | 52 248    | 99   | Matehuala, S.L.P.                 |  |
| 100  | Sahuayo, Mich.                     | 50 463    | 100  | Sahuayo, Mich.                    |  |
| 101  | San Andrés Tuxtla, Ver.            | 49 658    | 101  | Guasave, Sin.                     |  |
| 102  | Guamúchil, Sin.                    | 49 635    | 102  | Guamúchil, Sin.                   |  |
| 103  | Guasave, Sin.                      | 49 338    | 103  | Ciudad Hidalgo, Mich.             |  |
| 104  | San Miguel de Allende, Gto.        | 48 935    | 104  | Agua Prieta, Son.                 |  |
| 105  | Ciudad Hidalgo, Mich.              | 48 476    | 105  | Zihuatanejo, Gro.                 |  |
| 106  | Comitán de Domínguez, Chis.        | 48 299    | 106  | Acámbaro, Gto.                    |  |
| 107  | Linares, N.L.                      | 44 436    | 107  | San Andrés Tuxtla, Ver.           |  |
| 108  | Nuevo Casas Grandes, Chih.         | 44 087    | 108  | San Miguel de Allende, Gto.       |  |
| 109  | Las Choapas, Ver.                  | 43 868    | 109  | Apizaco, Tlax.                    |  |
| 110  | Teziutlán, Pue.                    | 43 867    | 110  | Teziutlán, Pue.                   |  |
| 111  | Apizaco, Hgo.                      | 43 663    | 111  | Linares, N.L.                     |  |
| 112  | Acayucan, Ver.                     | 43 383    | 112  | Nuevo Casas Grandes, Chih.        |  |
| 113  | Zacapu, Mich.                      | 42 884    | 113  | Acayucan, Ver.                    |  |
| 114  | Sabinas, Coah.                     | 42 567    | 114  | Zacapu, Mich.                     |  |
| 115  | Pátzcuaro, Mich.                   | 42 459    | 115  | Taxco de Alarcón, Gro.            |  |
| 116  | Río Verde, S.L.P.                  | 42 073    | 116  | Cozumel, Q. Roo.                  |  |
| 117  | Caborca, Son.                      | 42 048    | 117  | Pátzcuaro, Mich.                  |  |
| 118  | Taxco de Alarcón, Gro.             | 41 836    | 118  | Caborca, Son.                     |  |
| 119  | Moroleón, Gto.                     | 41 136    | 119  | Tecate, B.C.                      |  |
| 120  | San Pedro (de las Colonias), Coah. | 40 371    | 120  | Dolores Hidalgo, Gto.             |  |

(continuación)

2000

| <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>           | <i>Población</i> |
|------------------|-------------|-----------------------------------|------------------|
| 80 568           | 80          | San Juan Baustista Tuxtepec, Oax. | 84 199           |
| 80 428           | 81          | Atlixco, Pue.                     | 82 838           |
| 80 185           | 82          | Ciudad Mante, Tamps.              | 80 533           |
| 79 221           | 83          | Lagos de Moreno, Jal.             | 79 592           |
| 77 467           | 84          | Cárdenas, Tab.                    | 78 637           |
| 75 220           | 85          | Heroica Zitácuaro, Mich.          | 76 771           |
| 74 913           | 86          | Ocotlán, Jal.                     | 75 942           |
| 74 824           | 87          | Guanajuato, Gto.                  | 74 874           |
| 74 692           | 88          | Tuxpan de Rodríguez Cano, Ver.    | 74 527           |
| 72 739           | 89          | Tepatitlán de Morelos, Jal.       | 74 262           |
| 72 041           | 90          | Tecomán, Col.                     | 74 106           |
| 71 464           | 91          | Ciudad Lázaro Cárdenas, Mich.     | 73 396           |
| 70 537           | 92          | Salina Cruz, Oax.                 | 72 218           |
| 69 970           | 93          | San Martín Texmelucan de L., Pue. | 70 713           |
| 68 847           | 94          | La Piedad de Cabadas, Mich.       | 70 703           |
| 65 930           | 95          | Comitán de Domínguez, Chis.       | 70 311           |
| 63 723           | 96          | Juchitán de Zaragoza, Oax.        | 64 642           |
| 62 292           | 97          | Matehuala, S.L.P.                 | 64 206           |
| 62 065           | 98          | Guasave, Sin.                     | 62 801           |
| 60 776           | 99          | Silao, Gto.                       | 61 661           |
| 57 612           | 100         | Agua Prieta, Son.                 | 60 420           |
| 57 581           | 101         | San Miguel de Allende, Gto.       | 59 691           |
| 56 091           | 102         | Cozumel, Q. Roo.                  | 59 225           |
| 55 225           | 103         | Valle de Santiago, Gto.           | 58 837           |
| 54 681           | 104         | Sahuayo de Morelos, Mich.         | 57 827           |
| 54 537           | 105         | Guamúchil, Sin.                   | 57 547           |
| 54 523           | 106         | Zihuatanejo, Gro.                 | 56 853           |
| 54 043           | 107         | Teziutlán, Pue.                   | 56 029           |
| 52 966           | 108         | Acámbaro, Gto.                    | 55 516           |
| 50 593           | 109         | Cadereyta Jiménez, N.L.           | 55 468           |
| 50 415           | 110         | Ciudad Hidalgo, Mich.             | 54 854           |
| 49 921           | 111         | San Andrés Tuxtla, Ver.           | 54 853           |
| 49 718           | 112         | Linares, N.L.                     | 53 681           |
| 49 256           | 113         | Tecate, B.C.                      | 52 394           |
| 48 307           | 114         | Dolores Hidalgo, Gto.             | 50 931           |
| 48 028           | 115         | Taxco de Alarcón, Gro.            | 50 488           |
| 47 841           | 116         | Nuevo Casas Grandes, Chih.        | 50 378           |
| 47 107           | 117         | Heroica Caborca, Son.             | 49 917           |
| 47 032           | 118         | Martínez de la Torre, Ver.        | 49 565           |
| 47 005           | 119         | Zacapu, Mich.                     | 49 086           |
| 45 888           | 120         | Apizaco, Pue.                     | 48 049           |

CUADRO A-3

| 1990 |                                     |           | 1995 |                                     |  |
|------|-------------------------------------|-----------|------|-------------------------------------|--|
| Núm. | Ciudad y entidad                    | Población | Núm. | Ciudad y entidad                    |  |
| 121  | Tecate, B.C.                        | 40 240    | 121  | Sabinas, Coah.                      |  |
| 122  | Dolores Hidalgo, Gto.               | 40 001    | 122  | Cadereyta Jiménez, N.L.             |  |
| 123  | Tierra Blanca, Ver.                 | 39 473    | 123  | Río Verde, S.L.P.                   |  |
| 124  | Huauchinango, Pue.                  | 38 708    | 124  | Tierra Blanca, Ver.                 |  |
| 125  | Villagrán, Gto.                     | 38 680    | 125  | Martínez de la Torre, Ver.          |  |
| 126  | Uriangato, Gto.                     | 37 845    | 126  | Huauchinango, Pue.                  |  |
| 127  | Agua Prieta, Son.                   | 37 664    | 127  | Villagrán, Gto.                     |  |
| 128  | Zihuatanejo, Gro.                   | 37 328    | 128  | Las Choapas, Ver.                   |  |
| 129  | Martínez de la Torre, Ver.          | 37 092    | 129  | San Pedro (de las Colonias), Coah.  |  |
| 130  | Nueva Rosita, Coah.                 | 36 284    | 130  | Uriangato, Gto.                     |  |
| 131  | Montemorelos, N.L.                  | 35 508    | 131  | Moroleón, Gto.                      |  |
| 132  | Ciudad Constitución, B.C.S.         | 34 692    | 132  | San Juan de los Lagos, Jal.         |  |
| 133  | Las Guacamayas, Mich.               | 34 578    | 133  | Valle Hermoso, Tamps.               |  |
| 134  | San Juan de los Lagos, Jal.         | 34 415    | 134  | Huajuapán de León, Oax.             |  |
| 135  | Jeréz de García Salinas, Zac.       | 34 319    | 135  | Tizimín, Yuc.                       |  |
| 136  | Cadereyta Jiménez, N.L.             | 34 293    | 136  | San Luis de la Paz, Gto.            |  |
| 137  | Tizimín, Yuc.                       | 34 174    | 137  | Montemorelos, N.L.                  |  |
| 138  | Autlán de Navarro, Jal.             | 34 073    | 138  | Camargo, Chih.                      |  |
| 139  | Valle Hermoso, Tamps.               | 33 904    | 139  | Nueva Rosita, Coah.                 |  |
| 140  | Cozumel, Q. Roo.                    | 33 884    | 140  | Santo Domingo Tehuantepec, Oax.     |  |
| 141  | Camargo, Chih.                      | 33 582    | 141  | Las Guacamayas, Mich.               |  |
| 142  | Salvatierra, Gto.                   | 33 520    | 142  | Jeréz de García Salinas, Zac.       |  |
| 143  | Santo Domingo Tehuantepec, Oax.     | 33 445    | 143  | Izúcar de Matamoros, Pue.           |  |
| 144  | Izúcar de Matamoros, Pue.           | 32 559    | 144  | Autlán de Navarro, Jal.             |  |
| 145  | Los Reyes de Salgado, Mich.         | 32 474    | 145  | Huamantla, Tlax.                    |  |
| 146  | San Luis de la Paz, Gto.            | 32 229    | 146  | Arandas, Jal.                       |  |
| 147  | Huamantla, Tlax.                    | 32 195    | 147  | Ciudad Constitución, B.C.S.         |  |
| 148  | Huajuapán de León, Oax.             | 32 097    | 148  | Salvatierra, Gto.                   |  |
| 149  | Comalcalco, Tab.                    | 31 878    | 149  | Valladolid, Yuc.                    |  |
| 150  | Arandas, Jal.                       | 30 889    | 150  | Comalcalco, Tab.                    |  |
| 151  | Ameca, Jal.                         | 30 882    | 151  | Los Reyes de Salgado, Mich.         |  |
| 152  | Loma Bonita, Oax.                   | 30 720    | 152  | Ameca, Jal.                         |  |
| 153  | Xicotepec de Juárez, Pue.           | 29 901    | 153  | Xicotepec de Juárez, Pue.           |  |
| 154  | Santa Cruz de Juventino Rosas, Gto. | 29 828    | 154  | Santa Cruz de Juventino Rosas, Gto. |  |
| 155  | Múzquiz, Coah.                      | 29 819    | 155  | Pánuco, Ver.                        |  |
| 156  | Pánuco, Ver.                        | 29 817    | 156  | Cintalapa de Figueroa, Chis.        |  |
| 157  | Cintalapa de Figueroa, Chis.        | 29 303    | 157  | Jiménez, Chih.                      |  |
| 158  | Valladolid, Yuc.                    | 29 279    | 158  | Múzquiz, Coah.                      |  |
| 159  | Jiménez, Chih.                      | 28 773    | 159  | Santiago, N.L.                      |  |
| 160  | Ciudad Sahagún, Hgo.                | 27 917    | 160  | Loma Bonita, Oax.                   |  |
| 161  | Pénjamo, Gto.                       | 27 276    | 161  | Pénjamo, Gto.                       |  |

(continuación)

2000

| <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>             | <i>Población</i> |
|------------------|-------------|-------------------------------------|------------------|
| 45 854           | 121         | Pátzcuaro, Mich.                    | 47 993           |
| 45 157           | 122         | Acayucan, Ver.                      | 47 826           |
| 44 226           | 123         | Sabinas, Coah.                      | 47 578           |
| 43 927           | 124         | Rioverde, S.L.P.                    | 46 691           |
| 43 859           | 125         | Huauchinango, Pue.                  | 46 671           |
| 43 613           | 126         | Uriangato, Gto.                     | 45 691           |
| 42 653           | 127         | Tierra Blanca, Ver.                 | 44 565           |
| 42 132           | 128         | Playa del Carmen, Q. Roo.           | 43 613           |
| 42 088           | 129         | H. Cdad. de Huajuapán de León, Oax. | 43 073           |
| 41 597           | 130         | Valle Hermoso, Tamps.               | 43 018           |
| 40 614           | 131         | San Luis de la Paz, Gto.            | 42 588           |
| 39 331           | 132         | San Juan de los Lagos, Jal.         | 42 411           |
| 39 020           | 133         | San Pedro, Coah.                    | 41 642           |
| 38 828           | 134         | Las Choapas, Ver.                   | 41 426           |
| 38 328           | 135         | Huamantla, Tlax.                    | 40 854           |
| 38 287           | 136         | Moroleón, Gto.                      | 40 512           |
| 37 762           | 137         | Izúcar de Matamoros, Pue.           | 39 693           |
| 37 400           | 138         | Tizimín, Yuc.                       | 39 525           |
| 37 159           | 139         | Arandas, Jal.                       | 39 478           |
| 36 888           | 140         | Autlán de Navarro, Jal.             | 39 310           |
| 36 724           | 141         | Empalme, Son.                       | 38 533           |
| 36 642           | 142         | Comalcalco, Tab.                    | 37 991           |
| 36 531           | 143         | Cabo San Lucas, B.C.S.              | 37 984           |
| 36 267           | 144         | Agua Dulce, Ver.                    | 37 901           |
| 35 963           | 145         | Montemorelos, N.L.                  | 37 713           |
| 35 881           | 146         | Las Guacamayas, Mich.               | 37 671           |
| 35 447           | 147         | Jeréz de García Salinas, Zac.       | 37 558           |
| 35 347           | 148         | Santa Rosalía de Camargo, Chih.     | 37 456           |
| 34 857           | 149         | Valladolid, Yuc.                    | 37 332           |
| 34 850           | 150         | Santo Domingo Tehuantepec, Oax.     | 37 068           |
| 34 596           | 151         | Nueva Rosita, Coah.                 | 36 974           |
| 33 506           | 152         | Los Reyes de Salgado, Mich.         | 36 095           |
| 33 409           | 153         | Juventino Rosas, Gto.               | 35 775           |
| 33 403           | 154         | Ciudad Constitución, B.C.S.         | 35 589           |
| 33 122           | 155         | Xicotepéc de Juárez, Pue.           | 35 385           |
| 32 069           | 156         | Ameca, Jal.                         | 34 703           |
| 31 517           | 157         | Pánuco, Ver.                        | 34 192           |
| 31 071           | 158         | Huejutla de Reyes, Hgo.             | 34 141           |
| 30 963           | 159         | Salvatierra, Gto.                   | 34 066           |
| 30 826           | 160         | Santiago, N.L.                      | 33 344           |
| 30 651           | 161         | Cintalapa de Figueroa, Chis.        | 32 745           |

CUADRO A-3

| 1990        |                                    |                  | 1995        |                                    |  |
|-------------|------------------------------------|------------------|-------------|------------------------------------|--|
| <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>            | <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>            |  |
| 162         | Nueva Italia, Mich.                | 27 008           | 162         | Huejutla de Reyes, Hgo.            |  |
| 163         | Ixmiquilpan, Hgo.                  | 26 967           | 163         | La Barca, Jal.                     |  |
| 164         | Tonalá, Jal.                       | 26 919           | 164         | Parras, Coah.                      |  |
| 165         | Cosamaloapan, Ver.                 | 26 571           | 165         | Sabinas Hidalgo, N.L.              |  |
| 166         | Río Grande, Zac.                   | 26 554           | 166         | Tlapacoyan, Ver.                   |  |
| 167         | Santiago, N.L.                     | 26 548           | 167         | Nueva Italia, Mich.                |  |
| 168         | Francisco I. Madero, Coah.         | 26 227           | 168         | Tonalá, Chis.                      |  |
| 169         | Parras, Coah.                      | 26 160           | 169         | Tepeji de Ocampo, Hgo.             |  |
| 170         | Puerto Peñasco, Son.               | 26 141           | 170         | Perote, Ver.                       |  |
| 171         | Sabinas Hidalgo, N. L.             | 26 123           | 171         | Huatabampo, Son.                   |  |
| 172         | Tlapacoyan, Ver.                   | 26 064           | 172         | Tenosique de Pino Suárez, Tab.     |  |
| 173         | Huatabampo, Son.                   | 26 037           | 173         | Ixmiquilpan, Hgo.                  |  |
| 174         | Tuxpan, Jal.                       | 25 895           | 174         | Cosamaloapan, Ver.                 |  |
| 175         | Nanchital de Lázaro Cárdenas, Ver. | 25 593           | 175         | San José del Cabo, B.C.S.          |  |
| 176         | Amecameca, Edo. Méx.               | 25 374           | 176         | Río Grande, Zac.                   |  |
| 177         | Tepeji de Ocampo, Hgo.             | 25 185           | 177         | Huixtla, Chis.                     |  |
| 178         | Escuinapa, Sin.                    | 25 086           | 178         | Villaflores, Chis.                 |  |
| 179         | Perote, Ver.                       | 25 031           | 179         | Amecameca, Edo. Méx.               |  |
| 180         | La Barca, Jal.                     | 25 006           | 180         | Tala, Jal.                         |  |
| 181         | Huixtla, Chis.                     | 24 980           | 181         | Escuinapa, Sin.                    |  |
| 182         | Cananea, Son.                      | 24 967           | 182         | Chiapa de Corzo, Chis.             |  |
| 183         | Tenancingo, Edo. Méx.              | 24 774           | 183         | Cananea, Son.                      |  |
| 184         | Huejutla de Reyes, Hgo.            | 24 747           | 184         | Ciudad Sahagún, Hgo.               |  |
| 185         | Jiquilpan, Mich.                   | 24 731           | 185         | Ticul, Yuc.                        |  |
| 186         | Gabriel Leyva Solano, Sin.         | 24 672           | 186         | Macuspana, Tab.                    |  |
| 187         | Villaflores, Chis.                 | 24 670           | 187         | Puerto Peñasco, Son.               |  |
| 188         | Tala, Jal.                         | 24 563           | 188         | Puruándiro, Mich.                  |  |
| 189         | Cerro Azul, Ver.                   | 24 503           | 189         | Tlapa de Comonfort, Gro.           |  |
| 190         | Tuxpan, Nay.                       | 24 454           | 190         | Maravatío, Mich.                   |  |
| 191         | Ébano, S.L.P.                      | 24 340           | 191         | Tuxpan, Jal.                       |  |
| 192         | Puruándiro, Mich.                  | 24 238           | 192         | Francisco I. Madero, Coah.         |  |
| 193         | Tula de Allende, Hgo.              | 24 171           | 193         | Zacatlán, Pue.                     |  |
| 194         | Atotonilco el Alto, Jal.           | 23 834           | 194         | Tula de Allende, Hgo.              |  |
| 195         | Yuriria, Gto.                      | 23 725           | 195         | Calpulalpan, Tlax.                 |  |
| 196         | Tenosique de Pino Suárez, Tab.     | 23 562           | 196         | Jiquilpan, Mich.                   |  |
| 197         | Alvarado, Ver.                     | 23 411           | 197         | Nanchital de Lázaro Cárdenas, Ver. |  |
| 198         | Apan, Hgo.                         | 22 934           | 198         | Atotonilco el Alto, Jal.           |  |
| 199         | Ticul, Yuc.                        | 22 866           | 199         | Ocozocoautla de Espinosa, Chis.    |  |
| 200         | Tantoyuca, Ver.                    | 22 567           | 200         | San Fernando, Tamps.               |  |
| 201         | Macuspana, Tab.                    | 22 244           | 201         | Escárcega, Camp.                   |  |
| 202         | Maravatío, Mich.                   | 22 133           | 202         | Zapotlanejo, Jal.                  |  |

(continuación)

2000

| <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>            | <i>Población</i> |
|------------------|-------------|------------------------------------|------------------|
| 30 316           | 162         | La Barca, Jal.                     | 32 134           |
| 30 194           | 163         | Ciudad Melchor Múzquiz, Coah.      | 32 094           |
| 29 999           | 164         | Pénjamo, Gto.                      | 32 035           |
| 29 988           | 165         | Tlapacoyan, Ver.                   | 31 674           |
| 29 799           | 166         | Tlapa de Comonfort, Gro.           | 31 235           |
| 29 598           | 167         | Tepeji de Ocampo, Hgo.             | 31 221           |
| 29 557           | 168         | Tonalá, Chis.                      | 31 212           |
| 29 486           | 169         | José Mariano Jiménez, Chih.        | 31 195           |
| 29 370           | 170         | Villaflores, Chis.                 | 31 153           |
| 29 313           | 171         | San José del Cabo, B.C.S.          | 31 102           |
| 29 134           | 172         | Parras de la Fuente, Coah.         | 31 032           |
| 29 097           | 173         | Ciudad Sabinas Hidalgo, N.L.       | 30 910           |
| 28 520           | 174         | Perote, Ver.                       | 30 848           |
| 28 483           | 175         | Ixmiquilpan, Hgo.                  | 30 831           |
| 28 400           | 176         | Loma Bonita, Oax.                  | 30 692           |
| 28 356           | 177         | Cananea, Son.                      | 30 515           |
| 28 257           | 178         | Nueva Italia de Ruiz, Mich.        | 30 508           |
| 28 222           | 179         | Puerto Peñasco, Son.               | 30 466           |
| 28 046           | 180         | Tala, Jal.                         | 30 236           |
| 27 679           | 181         | Tenosique de Pino Suárez, Tab.     | 30 042           |
| 27 654           | 182         | Amecameca de Juárez, Edo. Méx.     | 29 949           |
| 27 614           | 183         | Tenancingo de Degollado, Edo. Méx. | 29 800           |
| 27 457           | 184         | Huatabampo, Son.                   | 29 789           |
| 26 882           | 185         | Palenque, Chis.                    | 29 779           |
| 26 841           | 186         | Río Grande, Zac.                   | 29 214           |
| 26 810           | 187         | Zacatlán, Pue.                     | 28 773           |
| 26 493           | 188         | Ticul, Yuc.                        | 28 502           |
| 26 409           | 189         | Cosamaloapan, Ver.                 | 28 496           |
| 26 272           | 190         | Ocozacoautla de Espinoza, Chis.    | 28 298           |
| 26 219           | 191         | Maravatío de Ocampo, Mich.         | 28 218           |
| 26 201           | 192         | Macuspana, Tab.                    | 28 183           |
| 26 109           | 193         | Escuinapa, Sin.                    | 27 914           |
| 26 045           | 194         | Zapotlanejo, Jal.                  | 27 608           |
| 25 903           | 195         | Calpulalpan, Tlax.                 | 27 451           |
| 25 901           | 196         | Puruándiro, Mich.                  | 27 428           |
| 25 586           | 197         | Ciudad Fernández, S.L.P.           | 27 066           |
| 25 476           | 198         | San Fernando, Tamps.               | 27 053           |
| 25 457           | 199         | Huixtla, Chis.                     | 26 990           |
| 25 291           | 200         | Tula de Allende, Hgo.              | 26 881           |
| 25 209           | 201         | Huatusco de Chicuéllar, Ver.       | 26 848           |
| 25 196           | 202         | Ocosingo, Chis.                    | 26 495           |

| 1990        |                                  |                  | 1995        |                                  |  |
|-------------|----------------------------------|------------------|-------------|----------------------------------|--|
| <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>          | <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>          |  |
| 203         | Zacatlán, Pue.                   | 22 091           | 203         | Tenancingo, Edo. Méx.            |  |
| 204         | General Juan José Ríos, Sin.     | 21 997           | 204         | Ciudad Fernández, S.L.P.         |  |
| 205         | Zacatepec, Mor.                  | 21 839           | 205         | Huatusco de Chicuéllar, Ver.     |  |
| 206         | Actopan, Hgo.                    | 21 827           | 206         | Palenque, Chis.                  |  |
| 207         | Sayula, Jal.                     | 21 575           | 207         | Navolato, Sin.                   |  |
| 208         | Calpulalpan, Tlax.               | 21 551           | 208         | Actopan, Hgo.                    |  |
| 209         | Huimanguillo, Tab.               | 21 536           | 209         | Tequisquiapan, Qro.              |  |
| 210         | Arriaga, Chis.                   | 21 489           | 210         | San Felipe, Gto.                 |  |
| 211         | Huatusco de Chicuéllar, Ver.     | 21 286           | 211         | Tantoyuca, Ver.                  |  |
| 212         | Catemaco, Ver.                   | 21 260           | 212         | Alvarado, Ver.                   |  |
| 213         | Navolato, Sin.                   | 20 938           | 213         | Gabriel Leyva Solano, Sin.       |  |
| 214         | Álamo, Ver.                      | 20 908           | 214         | Apan, Hgo.                       |  |
| 215         | Ciudad Fernández, S.L.P.         | 20 882           | 215         | Arriaga, Chis.                   |  |
| 216         | Tlapa de Comonfort, Gro.         | 20 863           | 216         | Cerro Azul, Ver.                 |  |
| 217         | Ciudad Ixtepec, Oax.             | 20 818           | 217         | Huimanguillo, Tab.               |  |
| 218         | San Fernando, Tamps.             | 20 737           | 218         | Santiago Pinotepa Nacional, Oax. |  |
| 219         | San Felipe, Gto.                 | 20 624           | 219         | Apaseo el Alto, Gto.             |  |
| 220         | Ocozacoautla de Espinosa, Chis.  | 20 563           | 220         | Álamo, Ver.                      |  |
| 221         | Zapotiltic, Jal.                 | 20 523           | 221         | Sayula, Jal.                     |  |
| 222         | Jojutla, Mor.                    | 20 520           | 222         | General Juan José Ríos, Sin.     |  |
| 223         | Tezontepec de Aldama, Hgo.       | 20 373           | 223         | Catemaco, Ver.                   |  |
| 224         | Escárcega, Camp.                 | 20 332           | 224         | Abasolo, Gto.                    |  |
| 225         | Apaseo el Alto, Gto.             | 19 901           | 225         | Ébano, S.L.P.                    |  |
| 226         | Santiago Pinotepa Nacional, Oax. | 19 818           | 226         | Teapa, Tab.                      |  |
| 227         | Abasolo, Gto.                    | 19 808           | 227         | Tuxpan, Nay.                     |  |
| 228         | Teapa, Tab.                      | 19 703           | 228         | Isla, Ver.                       |  |
| 229         | Matías Romero, Oax.              | 19 692           | 229         | Tezontepec de Aldama, Hgo.       |  |
| 230         | Ixtlán del Río, Nay.             | 19 645           | 230         | Zacatepec, Mor.                  |  |
| 231         | Teocaltiche, Jal.                | 19 627           | 231         | Yuriria, Gto.                    |  |
| 232         | Mixquiahuala, Hgo.               | 19 536           | 232         | Zapotiltic, Jal.                 |  |
| 233         | Naranjos, Ver.                   | 19 389           | 233         | Pabellón de Arteaga, Ags.        |  |
| 234         | Santiago Ixcuintla, Nay.         | 19 249           | 234         | Ciudad Altamirano, Gro.          |  |
| 235         | Tequisquiapan, Qro.              | 19 231           | 235         | Chamotón, Camp.                  |  |
| 236         | Tamazunchale, S.L.P.             | 19 223           | 236         | Mixquiahuala, Hgo.               |  |
| 237         | Carlos A. Carrillo, Ver.         | 19 221           | 237         | Cabo San Lucas, B.C.S.           |  |
| 238         | Misantla, Ver.                   | 19 203           | 238         | Tequila, Jal.                    |  |
| 239         | Reforma, Chis.                   | 19 068           | 239         | Valle de Bravo, Edo. Méx.        |  |
| 240         | Lerdo de Tejada, Ver.            | 18 964           | 240         | Tecamachalco, Pue.               |  |
| 241         | Chiapa de Corzo, Chis.           | 18 706           | 241         | Huetamo de Núñez, Mich.          |  |
| 242         | Encarnación de Díaz, Jal.        | 18 629           | 242         | Ixtlán del Río, Nay.             |  |
| 243         | Atoyac de Álvarez, Gro.          | 18 561           | 243         | Víctor Rosales, Zac.             |  |

(continuación)

2000

| <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>                | <i>Población</i> |
|------------------|-------------|--|------------------|
| 25 195           | 203         | Francisco I. Madero, Coah.             | 26 354           |
| 24 698           | 204         | Gabriel Leyva S. (Benito Juárez), Sin. | 26 266           |
| 24 424           | 205         | Atotonilco el Alto, Jal.               | 26 235           |
| 24 406           | 206         | Navolato, Sin                          | 26 095           |
| 24 340           | 207         | Tuxpan, Jal.                           | 25 998           |
| 24 097           | 208         | Tequisquiapan, Qro.                    | 25 929           |
| 24 039           | 209         | Escárcega, Camp.                       | 25 911           |
| 23 987           | 210         | Nanchital de L. Cárdenas del R., Ver.  | 25 909           |
| 23 893           | 211         | Jiquilpan de Juárez, Mich.             | 25 778           |
| 23 776           | 212         | Víctor Rosales, Zac.                   | 25 709           |
| 23 654           | 213         | Tantoyuca, Ver.                        | 25 492           |
| 23 625           | 214         | Valle de Bravo, Edo. Méx.              | 25 409           |
| 23 617           | 215         | Actopan, Hgo.                          | 25 398           |
| 23 573           | 216         | Apan, Hgo.                             | 25 119           |
| 23 507           | 217         | San Felipe, Gto.                       | 24 935           |
| 23 475           | 218         | Huimanguillo, Tab.                     | 24 654           |
| 23 407           | 219         | Abasolo, Gto.                          | 24 532           |
| 23 281           | 220         | Teapa, Tab.                            | 24 403           |
| 23 081           | 221         | Santiago Pinotepa Nacional, Oax.       | 24 347           |
| 22 974           | 222         | Apaseo el Alto, Gto.                   | 24 300           |
| 22 965           | 223         | Pabellón de Arteaga, Ags.              | 24 195           |
| 22 811           | 224         | Tecamachalco, Pue.                     | 24 108           |
| 22 777           | 225         | Sayula, Jal.                           | 24 051           |
| 22 674           | 226         | Isla, Ver.                             | 24 036           |
| 22 481           | 227         | Tequila, Jal.                          | 24 024           |
| 22 315           | 228         | Tezontepec de Aldama, Hgo.             | 23 903           |
| 22 254           | 229         | Catemaco, Ver.                         | 23 631           |
| 22 221           | 230         | Juan José Ríos, Sin.                   | 23 472           |
| 22 175           | 231         | Ciudad Altamirano, Gro.                | 23 336           |
| 22 002           | 232         | Arriaga, Chis.                         | 23 154           |
| 21 974           | 233         | Champotón, Camp.                       | 23 035           |
| 21 936           | 234         | Reforma, Chis.                         | 22 956           |
| 21 894           | 235         | Tepeaca, Pue.                          | 22 940           |
| 21 871           | 236         | Álamo, Ver.                            | 22 923           |
| 21 737           | 237         | Misantla, Ver.                         | 22 748           |
| 21 611           | 238         | Alvarado, Ver.                         | 22 608           |
| 21 540           | 239         | Santiago Papasquiaro, Dgo.             | 22 571           |
| 21 507           | 240         | Santa María Moyotzingo, Pue.           | 22 571           |
| 21 507           | 241         | Rincón de Romos, Ags.                  | 22 570           |
| 21 474           | 242         | Chilapa de Álvarez, Gro.               | 22 511           |
| 21 420           | 243         | Tejupilco de Hidalgo, Edo. Méx.        | 22 494           |

CUADRO A-3

| 1990 |                                |           | 1995 |                                |  |
|------|--------------------------------|-----------|------|--------------------------------|--|
| Núm. | Ciudad y entidad               | Población | Núm. | Ciudad y entidad               |  |
| 244  | Tekax, Yuc.                    | 18 527    | 244  | Misantla, Ver.                 |  |
| 245  | Chamotón, Camp.                | 18 505    | 245  | Ciudad Ixtepec, Oax.           |  |
| 246  | Isla, Ver.                     | 18 484    | 246  | Reforma, Chis.                 |  |
| 247  | Pabellón de Arteaga, Ags.      | 18 364    | 247  | Rincón de Romos, Ags.          |  |
| 248  | Comonfort, Gto.                | 18 327    | 248  | Teocaltiche, Jal.              |  |
| 249  | Paraíso, Tab.                  | 18 313    | 249  | Tamazunchale, S.L.P.           |  |
| 250  | Ojinaga, Chih.                 | 18 177    | 250  | Puente de Ixtla, Mor.          |  |
| 251  | Jalostotilán, Jal.             | 18 089    | 251  | Tekax, Yuc.                    |  |
| 252  | Petatlán, Gro.                 | 18 044    | 252  | Petatlán, Gro.                 |  |
| 253  | Yurécuaro, Mich.               | 17 912    | 253  | San Miguel el Alto, Jal.       |  |
| 254  | Tecpan de Galeana, Gro.        | 17 884    | 254  | Jalostotilán, Jal.             |  |
| 255  | El Grullo, Jal.                | 17 881    | 255  | Paraíso, Tab.                  |  |
| 256  | Zapotlanejo, Jal.              | 17 853    | 256  | Matías Romero, Oax.            |  |
| 257  | Puente de Ixtla, Mor.          | 17 815    | 257  | Comonfort, Gto.                |  |
| 258  | Huetamo de Núñez, Mich.        | 17 771    | 258  | Chilapa de Álvarez, Gro.       |  |
| 259  | Teloloapan, Gro.               | 17 763    | 259  | Jojutla, Mor.                  |  |
| 260  | Ocoyoacac, Edo. Méx.           | 17 631    | 260  | Santiago Papasquiaro, Dgo.     |  |
| 261  | Tequila, Jal.                  | 17 609    | 261  | Hunucmá, Yuc.                  |  |
| 262  | Apaseo el Grande, Gto.         | 17 542    | 262  | Ocoyoacac, Edo. Méx.           |  |
| 263  | San Miguel el Alto, Jal.       | 17 500    | 263  | Villa Unión (Macultepec), Tab. |  |
| 264  | Tecamachalco, Pue.             | 17 490    | 264  | Yurécuaro, Mich.               |  |
| 265  | Hunucmá, Yuc.                  | 17 459    | 265  | Encarnación de Díaz, Jal.      |  |
| 266  | Motul de Carrillo Puerto, Yuc. | 17 410    | 266  | Naranjos, Ver.                 |  |
| 267  | Ciudad Serdán, Pue.            | 17 273    | 267  | Magdalena de Kino, Son.        |  |
| 268  | Oxkutzcab, Yuc.                | 17 189    | 268  | Tixtla de Guerrero, Gro.       |  |
| 269  | Magdalena de Kino, Son.        | 17 181    | 269  | Oxkutzcab, Yuc.                |  |
| 270  | Tixtla de Guerrero, Gro.       | 17 079    | 270  | Ciudad Serdán, Pue.            |  |
| 271  | Palenque, Chis.                | 17 061    | 271  | Teloloapan, Gro.               |  |
| 272  | Ciudad Miguel Alemán, Tamps.   | 17 030    | 272  | Ajalpan, Pue.                  |  |
| 273  | Rincón de Romos, Ags.          | 16 965    | 273  | Lerdo de Tejada, Ver.          |  |
| 274  | Allende, N.L.                  | 16 701    | 274  | Atoyac de Álvarez, Gro.        |  |
| 275  | Ciudad Altamirano, Gro.        | 16 697    | 275  | Carlos A. Carrillo, Ver.       |  |
| 276  | Allende, Coah.                 | 16 649    | 276  | Tacámbaro de Codallos, Mich.   |  |
| 277  | Calvillo, Ags.                 | 16 624    | 277  | Ojinaga, Chih.                 |  |
| 278  | San Rafael, Edo. Méx.          | 16 578    | 278  | San Rafael, Edo. Méx.          |  |
| 279  | Romita, Gto.                   | 16 535    | 279  | Acatzingo de Hidalgo, Pue.     |  |
| 280  | Tacámbaro de Codallos, Mich.   | 16 487    | 280  | Apaseo el Grande, Gto.         |  |
| 281  | Meoqui, Chih.                  | 16 428    | 281  | Motul de Carrillo Puerto, Yuc. |  |
| 282  | Acaponeta, Nay.                | 16 379    | 282  | Meoqui, Chih.                  |  |
| 283  | Palau, Coah.                   | 16 364    | 283  | Santiago Ixcuintla, Nay.       |  |
| 284  | Chilapa de Álvarez, Gro.       | 16 332    | 284  | Zumpango del Río, Gro.         |  |

(continuación)

2000

| <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>               | <i>Población</i> |
|------------------|-------------|---------------------------------------|------------------|
| 21 176           | 244         | Ciudad Ixtepec, Oax.                  | 22 261           |
| 21 127           | 245         | Ajalpan, Pue.                         | 22 261           |
| 21 123           | 246         | Tuxpan, Nay.                          | 22 248           |
| 20 821           | 247         | Yuriria, Gto.                         | 22 145           |
| 20 648           | 248         | Ébano, S.L.P.                         | 22 133           |
| 20 573           | 249         | Zapotiltic, Jal.                      | 22 092           |
| 20 409           | 250         | Paraíso, Tab.                         | 22 085           |
| 20 395           | 251         | Magdaleno de Kino, Son.               | 22 023           |
| 20 221           | 252         | Zacatepec de Hidalgo, Mor.            | 21 900           |
| 20 202           | 253         | Tekax de Álvaro Obregón, Yuc.         | 21 580           |
| 20 201           | 254         | Teocaltiche, Jal.                     | 21 518           |
| 20 194           | 255         | Cerro Azul, Ver.                      | 21 512           |
| 20 127           | 256         | Apaseo el Grande, Gto.                | 21 506           |
| 20 088           | 257         | Mixquiahuala, Hgo.                    | 21 453           |
| 20 025           | 258         | Huetamo de Núñez, Mich.               | 21 335           |
| 20 014           | 259         | Jalostotitlán, Jal.                   | 21 291           |
| 19 904           | 260         | Comonfort, Gto.                       | 21 187           |
| 19 868           | 261         | Ixtlán del Río, Nay.                  | 21 157           |
| 19 856           | 262         | San Miguel el Alto, Jal.              | 21 098           |
| 19 802           | 263         | Ciudad de Allende, N.L.               | 21 023           |
| 19 722           | 264         | Hunucmá, Yuc.                         | 20 978           |
| 19 646           | 265         | Frontera, Tab.                        | 20 965           |
| 19 633           | 266         | Encarnación de Díaz, Jal.             | 20 772           |
| 19 609           | 267         | Tamazunchale, S.L.P.                  | 20 699           |
| 19 544           | 268         | Acatzingo de Hidalgo, Pue.            | 20 577           |
| 19 447           | 269         | Tacámbaro de Codallos, Mich.          | 20 517           |
| 19 384           | 270         | Jojutla, Mor.                         | 20 398           |
| 19 355           | 271         | Manuel Ojinaga, Chih.                 | 20 371           |
| 19 212           | 272         | Ciudad Serdán, Pue.                   | 20 340           |
| 19 183           | 273         | Yurécuaro, Mich.                      | 20 297           |
| 19 154           | 274         | Oxkutzcab, Yuc.                       | 20 224           |
| 19 135           | 275         | Teloloapan, Gro.                      | 20 208           |
| 18 742           | 276         | Lic. B. Juárez (Campo Gobierno), Sin. | 20 152           |
| 18 732           | 277         | Puente de Ixtla, Mor.                 | 20 129           |
| 18 553           | 278         | Zumpango del Río, Gro.                | 20 112           |
| 18 537           | 279         | Tixtla de Guerrero, Gro.              | 20 099           |
| 18 500           | 280         | Petatlán, Gro.                        | 20 012           |
| 18 390           | 281         | Atacomulco de Fabela, Edo. Méx.       | 19 988           |
| 18 252           | 282         | El Grullo, Jal.                       | 19 984           |
| 18 169           | 283         | Matías Romero, Oax.                   | 19 979           |
| 18 158           | 284         | Motul de Carrillo Puerto, Yuc.        | 19 868           |

CUADRO A-3

| 1990  |                                 |            | 1995 |   |  |
|-------|---------------------------------|------------|------|---|--|
| Núm.  | Ciudad y entidad                | Población  | Núm. | Ciudad y entidad                              |  |
| 285   | Tlalquitenango, Mor.            | 16 327     | 285  | Tres Valles, Ver.                             |  |
| 286   | Frontera, Tab.                  | 16 269     | 286  | Romita, Gto.                                  |  |
| 287   | Acatzingo de Hidalgo, Pue.      | 16 242     | 287  | Chapala, Jal.                                 |  |
| 288   | Tamazula de Gordiano, Jal.      | 16 239     | 288  | Tejupilco de Hidalgo, Edo. Méx.               |  |
| 289   | Ajalpan, Pue.                   | 16 232     | 289  | El Grullo, Jal.                               |  |
| 290   | Tangancícuaro de Arista, Mich.  | 16 091     | 290  | Calvillo, Ags.                                |  |
| 291   | San José del Cabo, B.C.S.       | 16 059     | 291  | Acaponeta, Nay.                               |  |
| 292   | Víctor Rosales, Zac.            | 16 051     | 292  | José Cardel, Ver.                             |  |
| 293   | Santiago Papasquiaro, Dgo.      | 16 002     | 293  | Tlalquitenango, Mor.                          |  |
| 294   | Sombrerete, Zac.                | 15 754     | 294  | Allende, Coah.                                |  |
| 295   | Zumpango del Río, Gro.          | 15 690     | 295  | Loreto, Zac.                                  |  |
| 296   | Chapala, Jal.                   | 15 664     | 296  | Frontera, Tab.                                |  |
| 297   | Tres Valles, Ver.               | 15 635     | 297  | Playa del Carmen, Q. Roo.                     |  |
| 298   | Tejupilco de Hidalgo, Edo. Méx. | 15 474     | 298  | Sombrerete, Zac.                              |  |
| 299   | Valle de Bravo, Edo. Méx.       | 15 472     | 299  | El Salto, Dgo.                                |  |
| 300   | Tecuala, Nay.                   | 15 388     | 300  | Allende, N. L.                                |  |
| 301   | Compostela, Nay.                | 15 175     | 301  | Ciudad Miguel Alemán, Tamps.                  |  |
| 302   | El Salto, Dgo.                  | 15 116     | 302  | Berriozabal, Chis.                            |  |
| 303   | Ciudad Armería, Col.            | 15 104     | 303  | Tamazula de Gordiano, Jal.                    |  |
| 304   | Loreto, Zac.                    | 15 022     | 304  | Capulhuac de Mirafuentes,<br>Estado de México |  |
| Total |                                 | 51 490 734 | 305  | Santiago Tequixquiac, Edo. Méx.               |  |
|       |                                 |            | 306  | Xoxocotla, Mor.                               |  |
|       |                                 |            | 307  | Arcelia, Gro.                                 |  |
|       |                                 |            | 308  | Felipe Carrillo Puerto, Q. Roo.               |  |
|       |                                 |            | 309  | Peto, Yuc.                                    |  |
|       |                                 |            | 310  | Emiliano Zapata, Tab.                         |  |
|       |                                 |            | 311  | Ojocaliente, Zac.                             |  |
|       |                                 |            | 312  | Ozumba de Alzate, Edo. Méx.                   |  |
|       |                                 |            | 313  | Palau, Coah.                                  |  |
|       |                                 |            | 314  | Progreso, Hgo.                                |  |
|       |                                 |            | 315  | Nava, Coah.                                   |  |
|       |                                 |            | 316  | Jaral del Progreso, Gto.                      |  |
|       |                                 |            | 317  | Ciudad Huitzuco, Gro.                         |  |
|       |                                 |            | 318  | Plan de Ayala, Ver.                           |  |
|       |                                 |            | 319  | Axochiapan, Mor.                              |  |
|       |                                 |            | 320  | Tenango de Arista, Edo. Méx.                  |  |
|       |                                 |            | 321  | Purísima de Bustos, Gto.                      |  |
|       |                                 |            | 322  | Atlacomulco de Fabela, Edo. Méx.              |  |
|       |                                 |            | 323  | Independencia, Ver.                           |  |
|       |                                 |            | 324  | Cihuatlán, Jal.                               |  |

(continuación)

| 2000             |             |   |                  |
|------------------|-------------|---|------------------|
| <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>                         | <i>Población</i> |
| 18 078           | 285         | San Rafael, Edo. Méx.                           | 19 704           |
| 18 070           | 286         | Loreto, Zac.                                    | 19 634           |
| 17 998           | 287         | Atoyac de Álvarez, Gro.                         | 19 514           |
| 17 994           | 288         | Chapala, Jal.                                   | 19 311           |
| 17 980           | 289         | Naranjos, Ver.                                  | 19 271           |
| 17 966           | 290         | El Salto, Dgo.                                  | 19 210           |
| 17 906           | 291         | Tequixquiac, Edo. Méx.                          | 18 845           |
| 17 876           | 292         | Tenango de Arista, Edo. Méx.                    | 18 840           |
| 17 762           | 293         | Allende, Coah.                                  | 18 679           |
| 17 753           | 294         | Sombrerete, Zac.                                | 18 668           |
| 17 714           | 295         | Felipe Carrillo Puerto, Q. Roo.                 | 18 545           |
| 17 701           | 296         | Lerdo de Tejada, Ver.                           | 18 539           |
| 17 621           | 297         | Puerto Escondido, Oax.                          | 18 484           |
| 17 535           | 298         | Capulhuac de Mirafuentes, Edo. Méx.             | 18 434           |
| 17 482           | 299         | Romita, Gto.                                    | 18 385           |
| 17 391           | 300         | Ciudad Miguel Alemán, Tamps.                    | 18 368           |
| 16 946           | 301         | Xoxocotla, Mor.                                 | 18 318           |
| 16 897           | 302         | Ojocaliente, Zac.                               | 18 150           |
| 16 897           | 303         | Acaponeta, Nay.                                 | 18 145           |
|                  | 304         | Santiago Tianguistenco<br>de Galeana, Edo. Méx. | 18 063           |
| 16 832           |             |   |                  |
| 16 789           | 305         | Calvillo, Ags.                                  | 17 980           |
| 16 762           | 306         | Santiago Ixcuintla, Nay.                        | 17 950           |
| 16 609           | 307         | Ozumba de Alzate, Edo. Méx.                     | 17 906           |
| 16 427           | 308         | Nava, Coah.                                     | 17 730           |
| 16 383           | 309         | José Cardel, Ver.                               | 17 686           |
| 16 340           | 310         | Tlaquiltenango, Mor.                            | 17 639           |
| 16 319           | 311         | Motuzintla de Mendoza, Chis.                    | 17 613           |
| 16 216           | 312         | Carlos A. Carrillo, Ver.                        | 17 608           |
| 16 166           | 313         | Tres Valles, Ver.                               | 17 558           |
| 16 101           | 314         | Tamazula de Gordiano, Jal.                      | 17 481           |
| 16 076           | 315         | Emiliano Zapata, Tab.                           | 17 246           |
| 16 060           | 316         | Ometepec, Gro.                                  | 16 933           |
| 16 050           | 317         | Jaral del Progreso, Gto.                        | 16 862           |
| 15 954           | 318         | Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oax.               | 16 724           |
| 15 915           | 319         | Acajete, Pue.                                   | 16 608           |
| 15 903           | 320         | Cunduacán, Tab.                                 | 16 593           |
| 15 885           | 321         | Peto, Yuc.                                      | 16 572           |
| 15 840           | 322         | Axochiapan, Mor.                                | 16 262           |
| 15 798           | 323         | Zacualtipan, Hgo.                               | 16 216           |
| 15 705           | 324         | Arcelia, Gro.                                   | 16 114           |

CUADRO A-3

| 1990 |                  | 1995 |                                   |
|------|------------------|------|-----------------------------------|
| Núm. | Ciudad y entidad | Núm. | Ciudad y entidad                  |
|      |                  | 325  | Paracho de Verduzco, Mich.        |
|      |                  | 326  | Villa Benito Juárez, Sin.         |
|      |                  | 327  | Xonacatlán, Edo. Méx.             |
|      |                  | 328  | Santiago Tuxtla, Ver.             |
|      |                  | 329  | Compostela, Nay.                  |
|      |                  | 330  | Acajete, Pue.                     |
|      |                  | 331  | Anáhuac, N.L.                     |
|      |                  | 332  | Cunduacán, Tab.                   |
|      |                  | 333  | Tecuala, Nay.                     |
|      |                  | 334  | Aldama, Chih.                     |
|      |                  | 335  | Ciudad Armería, Col.              |
|      |                  | 336  | Santiago Tianguistenco, Edo. Méx. |
|      |                  | 337  | Ciudad Ayala, Mor.                |
|      |                  | 338  | Zacoalco de Torres, Jal.          |
|      |                  | 339  | Cuautepec de Hinojosa, Hgo.       |
|      |                  | 340  | Tangancícuaro de Arista, Mich.    |
|      |                  | 341  | Motuzintla de Mendoza, Chis.      |
|      |                  | 342  | Nochistlán de Mejía, Zac.         |
|      |                  | 343  | Santa Rosa Treinta, Mor.          |
|      |                  |      | Total                             |

Fuente:1990 y 1995, Garza, Gustavo (1999), "El sistema de ciudades", Gustavo Garza (coord.), *Atlas localidad*, XII Censo general de población y vivienda, 2000, México, CD.

<sup>a</sup> Se consideran ciudades aquellas localidades con más de 15 mil habitantes. Las que inician con las

(conclusión)

2000

| <i>Población</i> | <i>Núm.</i> | <i>Ciudad y entidad</i>      | <i>Población</i> |
|------------------|-------------|------------------------------|------------------|
| 15 612           | 325         | Xaloztoc, Tlax.              | 16 098           |
| 15 570           | 326         | Palau, Coah.                 | 16 080           |
| 15 504           | 327         | Anáhuac, N.L.                | 15 976           |
| 15 500           | 328         | Independencia, Ver.          | 15 940           |
| 15 489           | 329         | San José Iturbide, Gto.      | 15 868           |
| 15 419           | 330         | Ixtapan de la Sal, Edo. Méx. | 15 856           |
| 15 377           | 331         | Compostela, Nay.             | 15 797           |
| 15 355           | 332         | La Orilla, Mich.             | 15 761           |
| 15 354           | 333         | Los Reyes de Juárez, Pue.    | 15 757           |
| 15 352           | 334         | Progreso, Hgo.               | 15 701           |
| 15 294           | 335         | Cuautepec de Hinojosa, Hgo.  | 15 697           |
| 15 276           | 336         | Cihuatlán, Jal.              | 15 697           |
| 15 214           | 337         | Santa Rosa Treinta, Mor.     | 15 692           |
| 15 185           | 338         | Zacoalco de Torres, Jal.     | 15 648           |
| 15 174           | 339         | Jocotepec, Jal.              | 15 639           |
| 15 164           | 340         | Paracho de Verduzco, Mich.   | 15 554           |
| 15 099           | 341         | Xochitepec, Mor.             | 15 521           |
| 15 069           | 342         | Nochistlán de Mejía, Zac.    | 15 499           |
| 15 039           | 343         | Jamay, Jal.                  | 15 498           |
|                  | 344         | Juan Aldama, Chih.           | 15 481           |
| 59 960 673       | 345         | Altotonga, Ver.              | 15 464           |
|                  | 346         | Las Rosas, Chis.             | 15 454           |
|                  | 347         | Ciudad de Huitzuco, Gro.     | 15 446           |
|                  | 348         | Ciudad de Armería, Col.      | 15 384           |
|                  | 349         | Santiago Tuxtla, Ver.        | 15 348           |
|                  | 350         | Altepexi, Pue.               | 15 247           |
|                  |             | Total                        | 65 653 241       |

*demográfico de México*, Conapo, Progres, México, pp. 132-135; 2000, INEGI (2001), *Principales resultados por*

letras ZM son las ciudades definidas como zonas metropolitanas.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Barajas, Ismael (2001), "¿Qué esperar del nuevo PND?", *Reforma*, domingo 20 de mayo.
- Aguilar, Adrián Guillermo, Boris Graizbord y Álvaro Sánchez (1996), *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, El Colegio de México, Instituto de Geografía, UNAM.
- Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc (1994), *El programa nacional de solidaridad. Debates y opiniones*, México, Edición del autor.
- Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Barkin, David (1972), "¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional?", en David Barkin (comp.), *Los beneficiarios del desarrollo regional*, México, Secretaría de Educación Pública, SepSetentas, 52.
- (1979), *Desarrollo económico regional*, México, Siglo XXI Editores.
- Bartra, Armando (2001), "La inversión que hace falta al Plan Puebla-Panamá", *Encuentro Nacional de Discusión y Análisis del Plan Puebla-Panamá*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 25 de agosto.
- Bassols, Ángel (1983), *México. Formación de regiones económicas*, México, UNAM.
- Bellato, Liliana (1999), "La marginación indígena, 1995", en Gustavo Garza (coord.), *Atlas demográfico de México*, México, Conapo, Progresá.
- Bendesky, León, Víctor Godínez, Miguel Ángel Mendoza (2001), "La industria maquiladora, una visión regional", *Trayectorias*, 4 (7/8): 133-144.
- Boltvinik, Julio (1996), "Evolución y magnitud de la pobreza en México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 11 (2): 361-394.
- Brachet, Viviane (1985), *La población de los estados mexicanos en el siglo XIX (1824-1895)*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Cabrero, Enrique y José Mejía Lira (1992), *Marco teórico metodológico para el estudio de políticas descentralizadoras en México*, Documentos de Trabajo, México, CIDE.
- Calori, Roland (1998), "Philosophizing on strategic management models" ([www.altavista.com/swotarticles](http://www.altavista.com/swotarticles)).
- Cárdenas, Enrique (1996), *La política económica en México, 1950-1994*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.
- Carrada-Bravo, Francisco (1998), "El Fobaproa en perspectiva", *Reforma, Enfoque*, 23 de agosto.
- Ceceña, Ana Esther (2002), "Geopolítica y riesgos del Plan Puebla-Panamá", *Reforma*, domingo 30 de junio.
- Centro de Estudios Económicos y Demográficos (1981), *Dinámica de la población en México*, México, El Colegio de México.

- Comisión de Conurbación de la Zona Centro del País (1980), *Plan de ordenación de la zona de conurbación del centro del país*, México.
- Comité Preparatorio de México (1996), *Informe nacional*, México, Comité Preparatorio de México para la Conferencia Cumbre de las Naciones Unidas sobre Ciudades, Hábitat II, Sedesol, marzo.
- Commons, Áurea (1993), *Las intendencias de la Nueva España*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, Instituto de Geografía, UNAM.
- Connolly, Priscilla (1989), "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984: ¿desconcentración planificada o descentralización de carencias?", en Garza, Gustavo (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México (pp. 103-120).
- Consejo Nacional de Población (1994), *Evolución de las ciudades de México, 1900-1990*, México, Conapo.
- Cook, Paul, Colin Kirkpatrick (1997), "Globalization, regionalization, and third world development", *Urban Studies*, 31 (1): 55-66.
- Corona, Rodolfo (2002), "Mediciones de la migración de mexicanos a Estados Unidos en la década 1990-2000", en Brígida García (coord.), *Población y sociedad al inicio del siglo XXI*, México, El Colegio de México.
- Cortés, Fernando (2000), *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, México, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- Cheshire, Paul (1995), "A new phase of urban development in western Europe? The evidence for the 1980s", *Urban Studies*, 32 (7): 1045-1063.
- Dahmann, Donald C. (1999), "New approaches to delineating metropolitan and nonmetropolitan settlement: Geographers drawing the line", *Urban Geography*, 20 (8): 683-694.
- Davies, Keith A. (1974), "Tendencias demográficas urbanas durante el siglo XIX en México", en Calek, Edward E. et al., *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*, México, SepSetentas, 143 (pp. 131-174).
- Delgado, Olga (1997), *Historia de México 2*, Alhambra Mexicana, tercera edición, segunda reimpresión, México.
- Departamento del Distrito Federal (1982), *Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, México, Dirección General de Planificación, DDF (versión 1982).
- Diario Oficial* (1983), "Ley de planeación", México, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, miércoles 5 de enero.
- Duhau, Emilio (1988), *Mercado interno y urbanización en el México colonial*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Gernika.
- (1989), "Las instancias locales de gobierno y la planeación de la zona metropolitana de la Ciudad de México", en Gustavo Garza (comp.), *op. cit.*
- Durán, Esperanza (1981), *El petróleo mexicano en la primera guerra mundial*, México, El Colegio de México.
- Ehrlich, Steven, Joseph Gyourko (2000), "Change in the scale and size distribution of us metropolitan areas during the twentieth century", *Urban Studies*, 37 (7): 1063-1077.
- Estay Reyno, Jaime, Jesús Rivera de la Rosa (1989), "La deuda externa de México. Entorno y perspectivas", en Jesús Lechuga y Fernando Chávez (coords.), *Estancamiento económico y crisis social en México, 1983-1988*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Atzacotalco (pp. 267-313).

- Fajardo, Daniel (1997), *La participación del trabajo en la distribución funcional del ingreso en México, 1950-1995*, Facultad de Economía, México, UNAM (tesis de licenciatura).
- Fernández-Vega, Carlos (2001), "México, S.A.", *La Jornada*, 26 de octubre.
- Fondo Mexicano para la Educación y el Desarrollo (2001), *Educación, productividad y empleo*, V (44): 1-4.
- (2001a), *Educación, productividad y empleo*, V (52): 1-4.
- García, Brígida (1988), *Desarrollo económico y absorción de la fuerza de trabajo en México, 1950-1980*, México, El Colegio de México.
- (1994), *Los determinantes de la oferta de mano de obra en México*, México, Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- García Coll, Julio (1988), "Reforma urbana y desarrollo regional", *Vivienda*, 13 (1).
- Garrido, Celso (1998), "El liderazgo de las grandes empresas industriales mexicanas", en Wilson Peres (coord.), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, México, CEPAL, Siglo XXI Editores.
- Garza, Gustavo (1985), *El proceso de industrialización en la Ciudad de México, 1821-1970*, México, El Colegio de México.
- (1986), "Planeación urbana en México en periodo de crisis (1983-1984)", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 1 (1): 73-96.
- (Comp.) (1992), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México.
- (1998), *La gestión municipal en el Área metropolitana de Monterrey, 1989-1994*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- (1999), "Global economy, metropolitan dynamics and urban policies in Mexico", *Cities*, 16 (3): 149-170.
- (1999a), *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México*, México, El Colegio de México.
- (2000), "La megalópolis de la Ciudad de México según escenario tendencial, 2020", en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal, El Colegio de México (753-762).
- (2000a), "Servicialización de la economía metropolitana", en Gustavo Garza (coord.), *ibid.* (pp. 178-184).
- (2000b), "Tendencias de las desigualdades urbanas y regionales en México, 1970-1996", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 15 (3): 489-532.
- (2000c), "Superconcentración, crisis y globalización del sector industrial", en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal, El Colegio de México (pp. 170-177).
- (2000d), "Ámbitos de expansión territorial", en *ibid.*
- (2002), "The dialectics of urban and regional disparities in Mexico", en Kevin Middlebrook y Eduardo Zepeda, *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford, University of California.
- y Sergio Puente (1989), "Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978", en Gustavo Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México (pp. 79-101).

- y Salvador Rivera (1995), *Dinámica macroeconómica de las ciudades en México*, México, INEGI, El Colegio de México, IIS-UNAM.
- Gerhard, Peter (1986), *Geografía Histórica de la Nueva España, 1519-1821*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, Instituto de Geografía, UNAM.
- Gerhardt, Ray C. (1975), “Inglaterra y el petróleo mexicano durante la primera guerra mundial”, *Historia Mexicana*, 25 (1): 118-142.
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos *et al.* (1983), *Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro*, México, octubre.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República.
- Gómez Domínguez, Pablo y Armando Cortés Guzmán (1987), *Experiencia histórica y promoción del desarrollo regional en México*, México, Nacional Financiera.
- Guillén López, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial y El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Hall, Peter (1998), *Cities in Civilization*, Nueva York, Panteon Books.
- Hernández Laos, Enrique (2000), “Distribución del ingreso y la pobreza en México”, en Arturo Alcalde *et al.*, *Trabajo y trabajadores en el México contemporáneo*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- INEGI (2000), *Cuaderno estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, INEGI, Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso (2000), “Programa de ordenación de la zona Metropolitana del Valle de México”, en Gustavo Garza (coord.), *op. cit.*: 723-727.
- Klove, Robert C. (1959), “The definition of standard metropolitan areas”, Mayer and Kohn, *Readings in urban geography*, Chicago: The University of Chicago Press (pp. 33-41).
- Knox, Paul L. (1997), “Globalization and urban economic change”, *The Annals, American Academy of Political and Social Sciences*, 551 (may): 17-27.
- Labastida, Horacio (2002), “México en reversa”, *La Jornada*, viernes 14 de junio.
- Learned, Edmund P. *et al.* (1965), *Business policy: Text and cases*, Homewood IL, Irwin.
- Lechuga, Jesús, Fernando Chávez (coords.) (1989), *Estancamiento económico y crisis social en México, 1983-1988*, tomo I, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Lombardo de Ruiz, Sonia (2000), “Evolución de México-Tenochtitlan”, en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal, El Colegio de México.
- Márquez Morfín, Lourdes (1993), “La evolución cuantitativa de la población novohispana: siglos XVI, XVII y XVIII”, en Consejo Nacional de Población, *El poblamiento de México, Tomo II, El México colonial*, México, Secretaría de Gobernación, Conapo.
- Massolo, Alejandra (1989), “Descentralización de la gestión pública en México: la reforma municipal de 1983”, en Gustavo Garza (comp.), *op. cit.*
- Mastache, Guadalupe y Robert Cobean (1993), “Sociedades urbanas y población”, Conapo, *El Poblamiento de México. Tomo I, El México prehispánico*, México, Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población.

- McClung, Emily y Mari Carmen Serra Puche (1993), "La revolución agrícola y las primeras poblaciones aldeanas", en Conapo, *El Poblamiento de México. Tomo I, El México prehispánico*, México, Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población.
- Mellersh, Harold, E.L. (1976), *Chronology of the Ancient World*, Helicon, Oxford.
- Mendirichaga, Rodrigo (1995), "Monterrey define su perfil, 1821-1888", en Garza, Gustavo (coord.), *Atlas de Monterrey*, México, Gobierno del Estado de Nuevo León, Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León, El Colegio de México (pp. 76-83).
- Mintzberg, Henry *et al.* (1976), "The structure of 'unstructured' decision process", *Administrative Science Quarterly*, 21 (2):246-275.
- Mintzberg, Henry (1994), *The rise and fall of strategic planning*, Nueva York, The Free Press, Mac Millan.
- Moncada Maya, J. Omar, Irma Escamilla Herrera (1999), "Cartografía y descripción de los territorios septentrionales novohispanos en la obra de los ingenieros militares", en J. Omar Moncada Maya (coord.), *Fronteras en movimiento. Expansión en territorios septentrionales de la Nueva España*, México, Instituto de Geografía, UNAM.
- Montoya Martín del Campo, Alberto (1995), "Programas urbanos de solidaridad", en Aguilar, Adrián Guillermo *et al.*, *El desarrollo urbano de México a fines del siglo XX*, Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León y Sociedad Mexicana de Demografía, México.
- Morales, Patricia (1989), *Indocumentados mexicanos*, México, Grijalbo.
- Moreno Toscano, Alejandra (1973), "México", en Richard M. Morse, *Las ciudades latinoamericanas. 2. Desarrollo histórico*, México, Secretaría de Educación Pública, SepSetentas 97.
- Mumford, Lewis (1961), *The City in History: It's Origins, Transformation and Its Prospects*, Nueva York, Harcourt, Brace World.
- Nava Oteo, G. (1973), *Cabildos de la Nueva España*, México, SepSetentas, núm. 78.
- Ohem, Ana María (1998), *Tendencias de localización de la industria maquiladora en México*, tesis de maestría en desarrollo urbano, México, El Colegio de México.
- Oppenheim, A. Leo (1964), *Ancient Mesopotamia. Portrait of a Dead Civilization*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1997), *Regional Development and Structural Policy in Mexico*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Orozco y Berra, Manuel (1973), *Historia de la Ciudad de México*, México, SepSetentas, Diana (núm. 112).
- Palacios, Juan José (1988), "Las inconsistencias de la política regional en México, 1970-1982: el caso de la asignación de la inversión pública federal", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 3 (1): 7-37.
- Paris, Chris (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.
- Parsons, Jeffrey R. (1993), "Los Mexicas", en Conapo, *El Poblamiento de México. Tomo I, El México prehispánico*, México, Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población.

- Pazos, Luis (1988), *El pacto. ¿Otro engaño más o la gran esperanza?*, México, Editorial Diana.
- Pedrao, Fernando (1976), "La experiencia de proyectos de desarrollo regional y urbano en México", *Comercio Exterior*, XXVI (12): 1399-1405.
- Poder Ejecutivo Federal (1983), *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto.
- (1984), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988*, México, 21 de agosto.
- (1995), *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- (1996), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Pozas, María de los Ángeles (1999), *Mexican firms in the New Global Economy* (Ph. D. Thesis), Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University.
- Prud'Homme, Remy (1996), "On the dangers of decentralization", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper, 1252).
- Rabell, Cecilia (1993), "El descenso de la población indígena durante el siglo XVI y las cuentas del gran capitán", en Consejo Nacional de Población, *El poblamiento de México, Tomo II, El México colonial*, México, Secretaría de Gobernación, Conapo.
- Rendón, Teresa y Carlos Salas (2000), "La evolución del empleo", en Arturo Alcalde *et al.*, *op. cit.*
- Reynolds, Clark W., Robert K. McCleery (1989), "Las relaciones comerciales entre México y los Estados Unidos: pasado, presente y futuro", en Jesús Lechuga y Fernando Chávez (coords.), *op. cit.* (pp. 113-180).
- Romero Kolbeck, Gustavo y Víctor L. Urquidí (1952), *La exención fiscal en el Distrito Federal como instrumento de atracción de industrias*, México, Talleres Gráficos de la Nación.
- Rozo, Carlos (1998), "A manera de introducción: fracturas de modelo o inconsistencia de política económica", en Carlos A. Rozo (coord.), *La política macroeconómica en México*, México, Siglo XXI Editores (pp. 9-46).
- Sáenz Faulhaber, María Elena (1993), "El mestizaje en la integración de la población colonial", en Consejo Nacional de Población, *El poblamiento de México, Tomo II, El México colonial*, México, Secretaría de Gobernación, Conapo.
- Scott, John (2000), *Progresá: una evaluación preliminar*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990), *Programa nacional de desarrollo urbano, 1990-1994*, México, Sedue.
- Secretaría de Desarrollo Social (1994), *Programa de 100 Ciudades: Una estrategia de desarrollo urbano regional, sustentable y concertado*, Dirección General de Desarrollo Urbano, octubre (sl).
- (1997), "La modernización catastral en el Programa de 100 Ciudades", *Federalismo y Desarrollo*, 10 (58): 21-28.
- (1997a), *Resultados 1995-1996 y plan de trabajo 1997*, México, Sedesol.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1992), *Antología de la planeación en México. 22. La planeación del desarrollo en la década de los noventa*, México, SHCP y Fondo de Cultura Económica.

- (1995), *Antología de la planeación en México. 25. Programación para el desarrollo regional en los noventa*, México, SHCP y Fondo de Cultura Económica.
- SEP-Conacyt (1999), *Indicadores de actividades científicas y tecnológicas*, edición de bolsillo, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Serrano Sánchez, Carlos (1993), “Origen del hombre americano y perfil biológico de la población prehispánica en México”, en Conapo, *El poblamiento de México, Tomo I, El México prehispánico*, México, Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población.
- Sobrino, Jaime (2000), *Productividad y ventajas competitivas en el sistema urbano nacional*, tesis de doctorado, México, Facultad de Arquitectura, UNAM.
- (2000a), “Participación económica en el siglo xx”, en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal, El Colegio de México (pp. 162-169).
- *La competitividad de las ciudades en México*, México, El Colegio de México (en prensa).
- Soja, Edward, W. (2000), *Postmetropolis, Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford, UK, Blackwell Publishers.
- Solis, Leopoldo (1981), *La realidad económica mexicana. Retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores.
- Stanback, Thomas M. et al. (1984), *Servicios la nueva economía*, México, Publigráficos.
- Talavera, Simoni, Rosa, Judith Mariscal Avilés (1989), “La década de los ochenta: acontecimientos en la economía mundial”, en Jesús Lechuga y Fernando Chávez (coords.), *op. cit.* (pp. 17-45)
- Tamayo, Jesús, Carlos A. Gómez (1996), “Industrialización y urbanización en el norte de México: una exploración de su relación”, en Salvador Rodríguez y Rodríguez et al. (coords.), *El desarrollo regional en México. Antecedentes y perspectivas*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Tel’o, Carlos (1980), *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores (4ª edición).
- Trejo, Juan Miguel (2001), *La privatización de las carreteras en México, 1987-1994*, tesis de maestría en estudios urbanos, México, El Colegio de México.
- Tudela, Fernando (coord.) (1989), *La modernización forzada del trópico: el caso de Tabasco*, México, El Colegio de México.
- Unikel, Luis (1975), “Políticas de desarrollo regional en México”, *Demografía y Economía*, XI (2): 143-181
- , Crescencio Ruiz y Gustavo Garza (1976), *El desarrollo urbano de México*, México, El Colegio de México.
- United Nations (2001), *World urbanization prospects. The 1999 revision*, Nueva York, UN, Department of Economic and Social Affairs.
- Velasco, María del Pilar (1993), “La migración ibérica y africana: características e impactos regionales”, Consejo Nacional de Población, *op. cit.*
- Verduzco Igartúa, Gustavo (1995), “Gobierno y pobreza en México: una visión retrospectiva del programa nacional de solidaridad”, ponencia presentada en la Reunión de la Asociación Latinoamericana de Sociología, octubre, México (mimeo).

- Villarreal, René (2000), *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Vite Sánchez, Yéssica (2001), *El papel de los parques industriales en la economía local*, México, tesis de maestría, Instituto Mora.
- Watson, Patty Jo (1965), "The chronology of north Syria and north Mesopotamia from 10000 B.C. to 2000 B.C.", en Robert W. Eric (ed.), *Chronologies in Old World Archaeology*, Chicago y Londres, The University of Chicago Press.
- Weber, Adna (1899), *The Growth of Cities in the Nineteen Century, A Study in Statistics*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press (2a. edición publicada en 1965).
- Whetten, Nathan L. (1948), *Rural Mexico*, Estados Unidos, University of Chicago Press.
- World Bank (1999), *Entering the 21<sup>st</sup> Century. World Development Report 1999/2000*, Estados Unidos, The World Bank.
- Zhu, Yu (2002), "Changing urbanization processes and *in situ* rural-urban transformations: Reflections on China's settlement transformation", Conference, New Forms of Urbanization: Conceptualizing and Measuring Human Settlements in the Twenty-first Century, IUSSP, Bellagio, Italy, 11-15 de marzo.

*La urbanización de México en el siglo XX*  
se terminó de imprimir en julio de 2005  
en los talleres de Editorial Color, S.A. de C.V.,  
Naranjo 96 bis PB, col. Sta. María La Ribera, 06400 México, D.F.  
Se imprimieron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.





 **BIBLIOTECA**  
INVENTARIO 2015  
DANIEL COSIO VILLEGAS





CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS  
Y DE DESARROLLO URBANO

En este libro se analiza el proceso de urbanización de México durante todo el siglo xx, interrelacionado con el desarrollo económico que constituye su principal determinante histórico. Adicionalmente, se efectúa un exhaustivo inventario de las políticas territoriales del Estado Mexicano que han intentado normar y dirigir el crecimiento urbano para propiciar un sistema de ciudades equilibrado y sustentable.

Se concluye que la práctica abdicación del Estado Mexicano en materia de planeación de ciudades y regiones intensificará la concentración de las actividades económicas y la población en dos o tres regiones policéntricas, cuyo núcleo principal será la megalópolis de la Ciudad de México. La ausencia de un paradigma urbano en la estrategia neoliberal, entre otras razones, dificulta la competitividad internacional de las empresas al carecer de la infraestructura y los servicios urbanos requeridos en los modernos procesos de producción de mercancías, desaprovechando la posición geopolítica de México dentro del bloque económico americano.

Mapa en portada: Localidades urbanas según grandes tipos de vegetación, 1995, en Gustavo Garza (coord.), *Atlas demográfico de México*, Consejo Nacional de Población, Progres, México, 1999.



EL COLEGIO DE MÉXICO

ISBN 9-681-21107-3



9 789681 211073