

Tendencias de las desigualdades urbanas y regionales en México, 1970-1996

Gustavo Garza*

El artículo analiza, en primer lugar, la dinámica de las desigualdades regionales del PIB total en México entre 1970-1990, intentando determinar si en la década de los noventa, caracterizada por la apertura del país al comercio internacional, existen modificaciones significativas en la organización territorial de las actividades económicas caracterizada por la preeminencia de la Ciudad de México. En segundo lugar, se estudia el crecimiento regional de la población urbana entre 1970-1995, así como su distribución por tamaño de ciudades. En tercer lugar, se revisan las políticas urbanas y regionales del gobierno federal en los años noventa, para aclarar la situación de las políticas de desconcentración de las actividades económicas y la población en el territorio nacional. Se concluye que el laissez-faire urbano implantado por los gobiernos federal y de los estados de la República, combinado con la globalización de la economía, promoverá la concentración policéntrica en dos o tres ciudades, bajo el dominio de la megalópolis del centro del país.

El significativo desarrollo económico de México ocurrido entre 1940 y 1980 implicó un acelerado proceso de urbanización distribuido desigualmente entre las regiones del país, siendo la Ciudad de México el núcleo principal de la concentración económica y demográfica. Considerando que esta situación margina a grandes estratos de la población y desperdicia vastos recursos naturales, lo cual frena la expansión económica, y que la existencia de una gran ciudad implica crecientes inversiones y riesgos para la sustentabilidad de su ecosistema, el Estado mexicano estableció desde los años cuarenta una serie de políticas encaminadas a atenuar el proceso concentrador.

En forma paralela a la dinámica de la concentración territorial y a la instrumentación de una serie de acciones de desconcentración por el gobierno federal, se inicia la investigación del fenómeno en el sector académico. En 1948 se detalla la desigualdad en la distribución de la población en cinco regiones, señalando que la central es "...numéricamente mucho mayor que cualquier otra región. De un total de 3 100 830 personas que aumentó el país en su conjunto, la región absorbió a 1 386 112, que representa 44.7%. Tan sólo el incremento en el Distrito Federal fue de más de medio millón de habitantes, y se debió básicamente al crecimiento fenomenal de la población de la Ci-

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México.

dad de México" (Whetten, 1948: 34; traducción libre). Diez años después, persiste la concentración en la región central, pero se pronostica que se reducirá su crecimiento por la aparición de deseconomías externas (Zamora Millán, 1959). Igualmente se analiza la excesiva participación de la Ciudad de México en la industria nacional, proponiéndose una política de desconcentración para corregirla (López Malo, 1960).

En la década siguiente se analizó el fracaso relativo de los grandes proyectos para reducir las desigualdades regionales (Barkin, 1972, 1978), al mismo tiempo que se constata que la Ciudad de México contaba con la estructura industrial más desarrollada y diversificada (Garza, 1980: 105). En un trabajo sistemático donde se analiza un conjunto de variables económicas y sociales por estados de la República entre 1900 y 1960, se concluye que las entidades más desarrolladas en 1960 seguían siendo las mismas que en 1900 y que la brecha que las separaba de las más atrasadas se había ampliado (Appendini, *et al.*, 1972). Según el ingreso per cápita, se evidenció que entre 1940 y 1970 las regiones más desarrolladas habían crecido más que las atrasadas, y aumentado las desigualdades entre ellas (Unikel, Ruiz y Garza, 1976: 328).¹ Sobre la concentración industrial en la Ciudad de México se observa que ésta eleva su participación en el total nacional de 27.2% en 1930 a 48.6% en 1970, alcanzando prácticamente la mitad de la producción manufacturera del país (Garza, 1985).

Se puede considerar que, independientemente de los indicadores y el tipo de unidades territoriales que se utilicen en el análisis, prácticamente existe consenso respecto a que las desigualdades regionales aumentaron significativamente entre 1940 y 1970. Sin embargo, hay interpretaciones opuestas sobre lo ocurrido entre 1970-1980, pues algunos estudios demuestran que tales desigualdades disminuyeron en términos del PIB per cápita estatal (véase Hernández, 1984: 161; Gómez y Cortés, 1987: 50; Osuna, 1990: 26).² En el extre-

¹ Sin embargo, se señala que las regiones más atrasadas crecen algo más que la VII (Distrito Federal y Estado de México), disminuyendo la desigualdad relativa. Esto se deriva de que la región reduce de 2.4 a 1.9 veces su PIB per cápita con relación al nacional, pero su participación en el PIB total nacional se eleva de 36.4 a 43.0% (cálculos realizados con la información del cuadro VI-1 de Unikel, Ruiz, Garza, 1976: 179). En realidad sólo la región I disminuye relativamente su gran distancia de la VII, observándose un acelerado aumento de las desigualdades regionales entre 1940-1970.

² La conclusión de Osuna es polémica pues señala que el coeficiente de Gini de la distribución estatal del PIB per cápita aumenta de 0.22 a 0.23. Adicionalmente, el nú-

mo opuesto, otros trabajos señalan que las desigualdades aumentaron en los setenta (véase Ramírez, 1986: 368; Pérez, 1981: 167 y Palacios, 1988: 183).³ Adicionalmente, poco se ha investigado sobre la dinámica de las desigualdades desde 1980 hasta la actualidad, más precisamente hasta 1995-1996, años en los que existe información estadística para hacerlo.⁴

En el contexto de la anterior síntesis del estado de conocimiento sobre las desigualdades regionales en México, el objetivo de este trabajo es analizar, en primer lugar, la dinámica de las desigualdades regionales del PIB total entre 1970-1996, intentando determinar si en los últimos 10 años del periodo, caracterizados por la apertura comercial de México al comercio internacional, se pueden apreciar algunos indicios de modificación del patrón espacial prevaleciente. En segundo lugar, se estudia el crecimiento regional de la población urbana entre 1970-1995, así como su distribución por tamaño de ciudades. Esto último es especialmente importante si se considera que en las postrimerías del segundo milenio México era esencialmente una nación urbana, y que en el interior del sistema de ciudades se concentra el grueso de las actividades económicas, donde se reflejarán en forma creciente las desigualdades espaciales. En tercer lugar, se revisan las políticas urbanas y regionales del gobierno federal en los años noventa, para aclarar la situación de las políticas de desconcentración de las actividades económicas y la población en el territorio nacional.

Cabe aclarar, de inicio, que la prolongada crisis de los ochenta necesariamente influyó en la actividad económica de las ciudades, haciendo difícil determinar si los cambios en las desigualdades regionales son

mero de estados en el estrato alto de ingreso se reduce de 5 a 3 y los del estrato bajo aumentan de 14 a 17, evidenciándose un aumento en las desigualdades. Después analiza las disparidades utilizando sencillos indicadores de educación y características de las viviendas, de lo que concluye que las desigualdades entre los estados disminuyen. Esto, sin embargo, no es una demostración de la reducción de las desigualdades macroeconómicas regionales, sino de la mayor cobertura territorial de los satisfactores básicos.

³ Estas diferencias surgen de problemas conceptuales referentes a las unidades de análisis (estados, regiones o ciudades), así como a las variables utilizadas (PIB total o per cápita, sector industrial o todos los sectores, etc.). Un comentario sobre estas diferencias puede verse en Garza y Rivera (1995: 49-50).

⁴ En un estudio reciente se concluye que "...durante los años noventa se acrecentarán aún más las disparidades regionales en el ingreso per cápita, para alcanzar en el año 2000 niveles superiores de desigualdad que los registrados en 1970..." (Hernández, 1997: 87). Sin embargo, los datos para 1995 y el año 2000 fueron estimados por el autor, por lo que habrá que considerar con cautela la conclusión.

producto de las políticas de desconcentración del Estado, de una inflexión del proceso concentrador en favor de las ciudades medianas o las regiones atrasadas, o de la crisis misma. La situación se complica al agregar el posible impacto territorial de la apertura económica al comercio internacional aplicada desde entonces, y en especial a partir de la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC-AN) entre Estados Unidos, Canadá y México a partir de 1994. Con el fin de intentar diferenciar estas posibles influencias en la distribución regional del producto interno bruto (PIB) nacional y de la población, así como de la dinámica del sistema de ciudades, el análisis se desagrega en los siguientes tres subperiodos de la evolución económica reciente del país: *i*) en primer lugar, una década de prosperidad entre 1970-1980 cuando el PIB aumenta, en términos reales, a la elevada tasa anual de 6.6%;⁵ *ii*) en segundo, la “década perdida” (1980-1990), con un crecimiento del PIB de 1.7% anual, mientras que de 1982 a 1988 decreció a -0.01%; *iii*) finalmente, de 1990 a 1995, la economía mexicana experimenta cierta recuperación, siendo que entre 1990-1994 el PIB se eleva a 3.6% anual, aunque con la crisis de 1995 este porcentaje se reduce a sólo 1.5% entre 1990-1995 (véase el cuadro 1).

Dinámica de las desigualdades regionales

El desarrollo económico de México desde principios del siglo XX se caracterizó por una creciente concentración económica y demográfica en el centro del país, cuyo núcleo principal ha sido la Ciudad de México. En términos del PIB, se ha estimado que el Distrito Federal y el Estado de México absorbían 15.7% en 1900, cifra que se elevó a 34.6% en 1990, mientras que buena parte del resto del país experimentó, al menos hasta 1970, claros rezagos con relación a las regiones más dinámicas (véase Garza y Rivera, 1995: 49). Interesa en este apartado agregar nuevos elementos a los estudios existentes para tratar de desentrañar la dinámica de las desigualdades regionales en los tres subperiodos considerados.

⁵ En realidad, el crecimiento se extiende hasta 1981 cuando el PIB anual aumenta en 7.8%. La crisis del tipo de cambio ocurre en 1982, con una reducción del PIB de -0.1%, y de -5.3% en 1983. En este último año se inicia la política económica de apertura al comercio internacional. Sin embargo, la información demográfica es decenal, por lo que el análisis de la distribución de población considera que el periodo de crecimiento termina en 1980.

Conforme a las participaciones del PIB por regiones y entidades federativas entre 1970-1996 del cuadro 2, se puede observar que la región V, Centro-Este, en la cual se localiza la Ciudad de México, eleva ligeramente su participación de 43.0% en 1970 a 43.3% en 1980, esto es, en la década de crecimiento económico elevado, para posteriormente reducirla significativamente a 40.7% en 1988, periodo de aguda crisis. Esto resulta del gran declive del Distrito Federal, no del todo compensado por el crecimiento del Estado de México, y que se debe fundamentalmente a la expansión del área metropolitana de la capital hacia los municipios limítrofes de dicha entidad. Entre 1980-1988, sin embargo, el Distrito Federal y el Estado de México reducen su participación en el PIB nacional de 36.1 a 32.8%, motivo por el cual la región pierde importancia relativa, a pesar de que las restantes entidades que la conforman, con excepción de Puebla, la elevan (véase el cuadro 2). En el periodo de recuperación económica (1988-1993), la región V crece a 42.4%, para volver a caer durante el *crack* de 1995 a 41.2%, evidenciando que más que una tendencia definitiva hacia una mayor descentralización, la región pierde importancia en las crisis económicas, que afectan especialmente a la Ciudad de México por ser la más industrializada del país. En síntesis, se puede decir que la región V reduce su participación en el PIB nacional de 43.0 a 41.3% entre 1970 y 1996, mientras que el Distrito Federal y el Estado de México lo hacen de 36.2 a 33.4%. A pesar de haber perdido importancia en ese cuarto de siglo, esta región continúa siendo la que concentra una tercera parte de la producción nacional (véase el mapa 1).

En el cuadro 2 se presentan los valores de las ocho regiones y las 32 entidades federales y, para no detallar los cambios en la situación de cada una de ellas, se puede sintetizar su dinámica diferencial mediante el cálculo de un *coeficiente de variación* que mide la desigualdad de la distribución del PIB entre las entidades del país.⁶

El coeficiente es de 1.57 en 1970 y baja a 1.28 en 1988, señalando una reducción de las desigualdades del PIB entre las entidades del país. Sin embargo, en el periodo de recuperación relativa se eleva a 1.38 en 1993, para disminuir cuatro centésimas en 1996, quedando prácti-

⁶ Este estadígrafo se calcula dividiendo la desviación estándar entre la media, neutralizando la influencia de la magnitud de la media en la medición de las desigualdades (véase Sen, 1997: 27). Entre más grande sea el valor del coeficiente, mayores serán las desigualdades regionales y estatales.

CUADRO 1
México: Producto interno bruto por sectores de actividad, 1960-1999
(en millones de pesos de 1993=100)

Año	Actividad											Servicios		Bancarios
	Total	Agricultura	Minería	Manufactura	Construcción	Electricidad	Comercio	Transporte	Total	Financieros	Otros	Bancarios		
												imputados	imputados	
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	196 202.4	(11 534.9)		
1975	646 811.3	49 853.9	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	312 682.8	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	394 087.8	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	159 029.3	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	368 882.7	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	1 133 092.1	70 533.1	15 963.1	221 427.4	53 755.5	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	268 922.0	(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	145 209.2	487 997.5	208 429.0	279 568.5	(37 167.9)		
1999 ^a	1 351 691.3	76 853.0	18 300.0	291 511.0	57 883.1	22 578.8	272 761.4	153 965.8	506 426.1	212 885.3	293 540.8	(38 587.9)		

Tasas geométricas de crecimiento anual^b

1960-1970	6.54	3.22	5.26	8.15	8.32	13.51	7.20	6.18	6.67	5.30	7.67
1970-1980	6.56	3.39	9.50	6.86	7.02	9.36	6.49	10.75	5.98	5.25	6.43
1980-1990	1.65	1.42	2.28	1.92	-0.80	5.18	0.61	1.57	2.48	3.31	1.97
1982-1988	-0.01	0.61	-0.34	0.22	-4.01	4.97	-1.83	0.55	0.46	2.79	0.31
1990-1994	3.55	1.14	1.67	2.73	5.74	2.68	4.53	5.35	3.61	5.04	2.64
1990-1995	1.53	1.28	0.78	1.15	-0.88	2.58	0.17	3.20	2.57	3.94	1.63
1995-1999	4.73	0.89	3.06	7.59	5.94	3.58	4.70	8.50	2.79	2.54	2.98

^a Cifra anualizada con los valores del primer semestre de 1999.

^b Las tasas entre paréntesis son valores negativos.

Fuentes: *i*) INEGI (1987), *Sistema de cuentas nacionales de México, 1960-1985*; *ii*) INEGI (1989), *Sistema de cuentas nacionales de México, 1981-1987*, tomo III, *Cuentas de producción a precios corrientes y constantes*; *iii*) INEGI (1991), *Sistema de cuentas nacionales de México, 1986-1989*, tomo III, *Cuentas de producción a precios corrientes y constantes*; *iv*) INEGI (1997), *Sistema de cuentas nacionales de México, 1988-1996*, tomo II, *Cuentas de bienes y servicios*; *v*) años de 1997-1999: 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 *i* no es comparable con la *ii* y *iii*, y éstas no son comparables con la *iv* y *v*. Por lo anterior, el PIB presentado se calculó de la siguiente manera: *a*) de la fuente *i* 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 *ii* y *iii* 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 *ii*; *d*) con lo anterior se tuvo el IVF por gran división para los años 1960-1988, a precios constantes de 1980; *e*) de la fuente *iv* se obtuvo el IVF para los años 1988-1996, a precios constantes de 1993; *f*) 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 *iv*; *g*) 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 entre el IVF correspondiente a 1988.

CUADRO 2
México: producto interno bruto por regiones y estados, 1970-1996
(porcentajes)^a

<i>Regiones</i>	1970	1980	1988	1993	1994	1995	1996
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
I. Noroeste	9.52	8.07	8.73	8.92	8.97	9.18	9.09
Baja California	2.64	2.27	2.54	2.79	2.87	2.89	2.95
Baja California Sur	0.38	0.43	0.47	0.53	0.53	0.58	0.58
Nayarit	0.86	0.79	0.73	0.66	0.66	0.62	0.60
Sinaloa	2.47	2.11	2.24	2.33	2.23	2.31	2.24
Sonora	3.17	2.47	2.75	2.61	2.68	2.78	2.72
II. Norte	10.17	9.00	10.44	10.73	10.78	10.95	11.02
Coahuila	2.79	2.66	2.99	2.90	2.89	3.06	3.10
Chihuahua	3.40	2.82	3.25	3.92	3.97	3.96	4.03
Durango	1.40	1.27	1.32	1.30	1.30	1.33	1.33
San Luis Potosí	1.56	1.45	1.85	1.77	1.81	1.72	1.73
Zacatecas	1.02	0.80	1.03	0.84	0.81	0.88	0.83
III. Noreste	9.06	8.87	9.07	9.20	9.36	9.35	9.38
Tamaulipas	3.18	2.97	2.74	2.79	2.88	2.89	2.95
Nuevo León	5.88	5.90	6.33	6.41	6.48	6.46	6.43
IV. Centro-Oeste	14.03	12.98	13.86	13.78	13.75	13.87	13.80
Aguascalientes	0.56	0.61	0.73	0.97	1.00	1.03	1.07
Colima	0.43	0.49	0.54	0.55	0.55	0.57	0.59
Guanajuato	3.37	2.91	3.30	3.36	3.32	3.40	3.38
Jalisco	7.13	6.58	6.78	6.56	6.50	6.38	6.32
Michoacán	2.54	2.39	2.51	2.34	2.38	2.49	2.44
V. Centro-Este	43s.04	43.33	40.71	42.41	42.19	41.19	41.55
Distrito Federal	27.56	25.15	21.35	23.93	23.75	23.14	22.98
Hidalgo	1.34	1.51	1.70	1.51	1.49	1.40	1.47
Estado de México	8.62	10.94	11.40	10.34	10.32	10.08	10.37
Morelos	1.08	1.08	1.28	1.49	1.45	1.40	1.38
Puebla	3.24	3.24	3.10	3.23	3.22	3.15	3.26
Querétaro	0.80	0.95	1.31	1.40	1.45	1.50	1.55
Tlaxcala	0.40	0.46	0.57	0.51	0.51	0.52	0.54
VI. Sur	4.81	5.85	5.53	5.33	5.29	5.46	5.30
Chiapas	1.61	2.73	1.94	1.79	1.78	1.89	1.84
Guerrero	1.72	1.69	1.88	1.87	1.86	1.89	1.82
Oaxaca	1.48	1.43	1.71	1.67	1.65	1.68	1.64
VII. Este	7.62	9.82	7.54	5.85	5.88	6.16	5.99
Tabasco	1.16	3.99	1.86	1.29	1.27	1.35	1.32
Veracruz	6.46	5.83	5.68	4.56	4.61	4.81	4.67
VIII. Peninsular	1.75	2.08	4.12	3.78	3.78	3.84	3.87
Campeche	0.44	0.50	2.23	1.19	1.17	1.21	1.22
Quintana Roo	0.18	0.42	0.72	1.29	1.29	1.31	1.33
Yucatán	1.13	1.16	1.17	1.30	1.32	1.32	1.32
		<i>Estadísticos^b</i>					
Desviación estándar	4.92	4.60	4.01	4.33	4.30	4.19	4.18
Media	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13	3.13
Coef. de variación ^c	1.57	1.47	1.28	1.38	1.37	1.34	1.34

^a En 1970 y 1980 la información original tiene 0.02 y 0.34% como PIB de aguas territoriales. La cifra del primer año se agregó a Baja California y Baja California Sur, mientras que la segunda fue agregada en 0.02% a los 17 estados con costas (a Jalisco se le sumó 0.01% para redondear 100.0%).

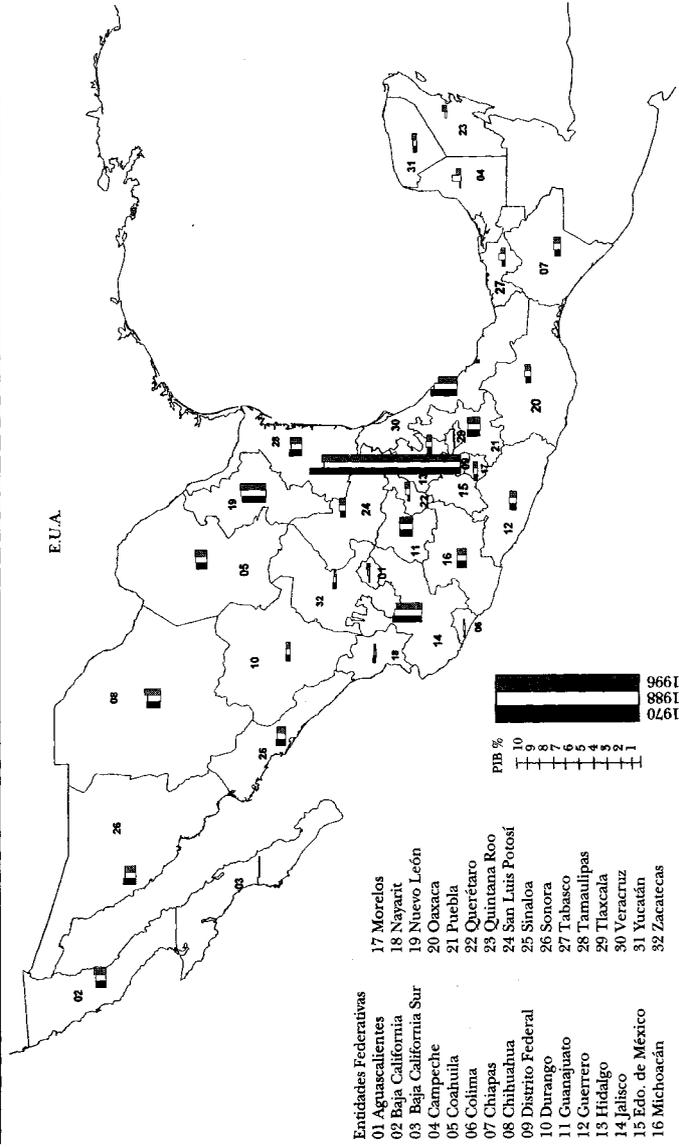
^b Calculados para las 32 entidades federales.

^c Coeficiente de variación (desviación estándar/media).

Fuentes: de 1970 a 1980: INEGI, (1996) *Sistema de cuentas nacionales de México*, "Producto interno bruto por entidad federativa", 1993, Aguascalientes, p. 4; de 1993 a 1996, INEGI (1999), *Sistema de cuentas nacionales de México*, "Producto interno bruto por entidad federativa", 1993-1996, Aguascalientes, p. 30.

MAPA 1

México: producto interno bruto por estados, 1970, 1988 y 1996



Fuente: Cuadro 2. Las cifras correspondientes al Distrito Federal y el Estado de México están sumadas. Mapa elaborado por Jaime Ramírez.

camente igual (véase el cuadro 2).⁷ Se observa una muy leve tendencia a reducir las elevadas desigualdades territoriales en México, por lo que prácticamente se mantiene la alta concentración en la región Centro-Este.

Interesa determinar qué entidades son las que ganan importancia económica en el país, principalmente en el lapso 1988-1996, para contrastar el planteamiento de que con la apertura económica internacional: *i*) la región nortea es la más beneficiada por el impulso industrial de las crecientes empresas maquiladoras; *ii*) los estados del centro de México encaran grandes dificultades para reestructurar sus bases industriales, en especial la Ciudad de México, pues parte de sus empresas se reubican en los estados circunvecinos; *iii*) el sur del país queda excluido de la integración económica, excepto algunos puntos de atractivo turístico (Hiernaux, 1995: 119-120).

Entre 1970 y 1996 la región VIII, Peninsular, elevó su participación en el PIB nacional en 121%, siendo la relativamente más dinámica. Esto se debe, en buena medida, a que en 1970 sólo absorbía 1.7% del PIB del país, por lo que la extraordinaria expansión de Cancún le imprimió un crecimiento de significación, logrando alcanzar 3.9% en 1996. Le sigue en crecimiento relativo otra región rezagada, la VI o Sur, que eleva su participación de 4.8 a 5.3%, lo que significa un aumento porcentual de 10%. En tercer y cuarto lugares, sigue la región Norte (II) que eleva su participación en 8% y la Noreste (III) que lo hace en 4%. Las restantes cuatro regiones bajan su participación relativa (cálculos elaborados con la información del cuadro 2). Las cuatro regiones que elevan su participación entre 1970-1996 (VIII, VI, II y III) concentran 29.6% del PIB nacional en 1996, muy por abajo del 41.6% de la región Centro-Este.

Según entidades, Quintana Roo incrementa 639% su participación en todo el periodo, seguida por Campeche, Querétaro, Aguascalientes y Baja California Sur, con los valores que se muestran en el

⁷ Es importante mencionar que la serie del PIB por entidades federales no es enteramente comparable. El periodo de 1970 a 1988 se tomó de una publicación del INEGI de 1996, mientras que el de 1993 a 1996 corresponde a otra de 1999 (véase las referencias en el cuadro 2). En esta última se advierte que presentan diferencias conceptuales en la composición de las ramas, así como que en la segunda fue posible estimar los índices del aumento del volumen físico de la producción, lo cual no se hizo en la primera, siendo ahora viable deflactar con mayor precisión el PIB a precios constantes de un año base. Para evitar este posible sesgo en la comparación de ambas series, en este trabajo se utilizaron únicamente los porcentajes del PIB nacional que presentan las 32 entidades federales.

cuadro 2 y en el mapa 1. Del ordenamiento según magnitud porcentual de crecimiento de la participación en el PIB nacional de cada entidad en el periodo 1970-1996, se desprenden dos conclusiones básicas: *i*) entre los 10 estados con mayor aumento se encuentran Querétaro, Tlaxcala, Morelos y el Estado de México, esto es, las entidades que circundan al Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM), aunque el Distrito Federal, por extender su área metropolitana hacia el último de ellos, lógicamente pierde importancia; *ii*) los seis estados fronterizos a Estados Unidos se encuentran en los rangos 10, 14, 15, 19, 25 y 28, según dicho incremento (véase el cuadro 3). Se puede concluir inequívocamente que la reducción parcial de las desigualdades observada en todo el periodo estudiado, que no la eliminación del patrón concentrador, tiende a dirigirse en buena medida a los estados aledaños al AMCM, iniciando la formación de un nuevo ámbito de concentración de corte megalopolitano, como se verá en el siguiente inciso. Otros estados beneficiados son Quintana Roo y Campeche, pero esto se debe a su muy baja base económica inicial y a que presentaron actividades muy dinámicas de tipo turístico (Cancún) y petrolero (Sonda de Campeche), pero que tienden a estabilizarse. Aunque los estados norteros no manifiestan un crecimiento significativo de 1970 a 1996, sería conveniente centrar su análisis en el periodo 1993-1996, esto es, cuando podría esperarse un mayor impacto de la liberalización comercial.

Los primeros cinco estados económicamente más dinámicos del trienio 1993-1996 son: Querétaro, Aguascalientes, Baja California Sur, Colima y Coahuila, siendo sólo este último fronterizo (véase el cuadro 3). Sin embargo, dentro de los 10 primeros se agregan Baja California, Tamaulipas y Sonora, teniendo un total de cuatro en ese grupo, cuando entre 1970-1996 sólo estuvo uno. Adicionalmente, considerando los seis estados fronterizos agrupados en las tres regiones norteras, se observa que en conjunto disminuyen su participación en el PIB nacional entre 1970-1988 de 21.1 a 20.6%, pero la incrementan de 21.4 a 22.2% entre 1993-1996 (véase el cuadro 4). En este trienio, las entidades con mayor crecimiento relativo fueron Chihuahua, Baja California y Tamaulipas, mientras que Nuevo León crece menos, aunque duplica la importancia económica de las restantes (véase el mapa 1).

La influencia de los cambios en las estructuras económicas sobre la distribución territorial de producción y población se manifiesta en el largo plazo, pues la urbanización que rige dicha distribución es un

CUADRO 3
México: jerarquía estatal según incremento del producto interno bruto,
1970-1996 y 1993-1996

<i>Estados</i>	<i>Porcentaje de incremento 1970-1996</i>	<i>Rango</i>	<i>Estados</i>	<i>Porcentaje de incremento 1993-1996</i>	<i>Rango</i>
Quintana Roo	638.9	1	Querétaro	10.7	1
Campeche	177.3	2	Aguascalientes	10.3	2
Querétaro	93.8	3	Baja California Sur	9.4	3
Aguascalientes	91.1	4	Colima	7.3	4
Baja California Sur	52.6	5	Coahuila	6.9	5
Colima	37.2	6	Tlaxcala	5.9	6
Tlaxcala	35.0	7	Baja California	5.7	7
Morelos	27.8	8	Tamaulipas	5.7	8
Estado de México	20.3	9	Michoacán	4.3	9
Chihuahua	18.5	10	Sonora	4.2	10
Yucatán	16.8	11	Quintana Roo	3.1	11
Chiapas	14.3	12	Chihuahua	2.8	12
Tabasco	13.8	13	Chiapas	2.8	13
Baja California	11.7	14	Campeche	2.5	14
Coahuila	11.1	15	Veracruz	2.4	15
San Luis Potosí	10.9	16	Tabasco	2.3	16
Oaxaca	10.8	17	Durango	2.3	17
Hidalgo	9.7	18	Yucatán	1.5	18
Nuevo León	9.4	19	Puebla	0.9	19
Guerrero	5.8	20	Guanajuato	0.6	20
Puebla	0.6	21	Nuevo León	0.3	21
Guanajuato	0.3	22	Estado de México	0.3	22
Michoacán	-3.9	23	Zacatecas	-1.2	23
Durango	-5.0	24	Oaxaca	-1.8	24
Tamaulipas	-7.2	25	San Luis Potosí	-2.3	25
Sinaloa	-9.3	26	Hidalgo	-2.6	26
Jalisco	-11.4	27	Guerrero	-2.7	27
Sonora	-14.2	28	Jalisco	-3.7	28
Distrito Federal	-16.6	29	Sinaloa	-3.9	29
Zacatecas	-18.6	30	Distrito Federal	-4.0	30
Veracruz	-27.7	31	Morelos	-7.4	31
Nayarit	-30.2	32	Nayarit	-9.1	32

Fuente: Cálculos elaborados con base en la información del cuadro 2.

proceso que sigue una tendencia secular en forma paralela con el desarrollo económico. Es, por ende, verdaderamente prematuro evaluar el impacto territorial del proceso de apertura de la economía mexicana y su creciente integración al bloque norteamericano, pero del análisis de la distribución del PIB por regiones y entidades entre 1970-1996 no se desprende ningún cambio significativo. Para profundizar en la naturaleza y perspectivas del patrón espacial prevaleciente en México, lo que permitirá explicar la cuestión anterior, será muy útil estudiarlo incorporando a la ciudad como la más fina unidad del análisis territorial en un país predominantemente urbano.

CUADRO 4
México: producto interno bruto de los estados fronterizos en las regiones del norte, 1970-1996 (porcentajes)

<i>Regiones</i>	1970	1980	1988	1993	1994	1995	1996
Total	21.06	19.09	20.60	21.42	21.77	22.04	22.18
Región I Noroeste	5.81	4.74	5.29	5.40	5.55	5.67	5.67
Baja California	2.64	2.27	2.54	2.79	2.87	2.89	2.95
Sonora	3.17	2.47	2.75	2.61	2.68	2.78	2.72
Región II Norte	6.19	5.48	6.24	6.82	6.86	7.02	7.13
Coahuila	2.79	2.66	2.99	2.90	2.89	3.06	3.10
Chihuahua	3.40	2.82	3.25	3.92	3.97	3.96	4.03
Región III Noreste	9.06	8.87	9.07	9.20	9.36	9.35	9.38
Tamaulipas	3.18	2.97	2.74	2.79	2.88	2.89	2.95
Nuevo León	5.88	5.90	6.33	6.41	6.48	6.46	6.43
			<i>Estadísticos^a</i>				
Desviación estándar	1.19	1.35	1.44	1.47	1.47	1.43	1.41
Media	3.51	3.18	3.43	3.57	3.63	3.67	3.70
Coef. de variación ^b	0.34	0.42	0.42	0.41	0.40	0.39	0.38

^a Calculados con base en los valores correspondientes de seis entidades federativas fronterizas.

^b Coeficiente de variación (desviación estándar/media).

Fuente: Cuadro 2.

Concentración metropolitana en el México urbano, 1970-1995

Con el fin de aclarar la tendencia de la concentración urbana en México, en esta sección se analiza la dinámica del crecimiento de la población en el ámbito regional y el sistema de ciudades según los tres subperiodos utilizados, con el propósito de determinar si existen cambios significativos en la concentración territorial de la población total y la urbana, especialmente dentro de las grandes ciudades que constituyen los pilares fundamentales de la estructuración del espacio nacional.

Distribución desigual de la población

La distribución demográfica en el territorio es una variable que refleja en buena medida las desigualdades económicas regionales. Dado el fuerte vínculo de los movimientos de población con la dinámica económica diferencial entre las regiones, aquellas que elevan su participación en la población total –debido fundamentalmente a la atracción de migrantes– seguramente presentan mayor crecimiento económico relativo.

En el cuarto de siglo transcurrido entre 1970 y 1995, no se observa ninguna modificación sustantiva en la distribución de la población total y urbana en las ocho regiones consideradas. En 1970 la más poblada del país fue la V, Centro-Este, que concentraba 15.9 millones de habitantes de los cuales 10.9 eran urbanos, y absorbían 33.0 y 45.7% de la población total y de la urbana nacional, respectivamente (véase los cuadros 5 y 6). Le seguía la región Centro-Oeste (IV) con 8.5 millones de personas en total y 3.5 millones de pobladores urbanos, que representaban 17.5% y 14.7% de los valores nacionales correspondientes. Estas dos regiones concentraban por tanto, 50.5 y 60.4% de la población total y urbana nacional. En tercer lugar se encuentra la región II, Norte, con 12.2 y 11.0% de los valores referidos. En el resto de las regiones habitaba entre 2.3% (VIII, Peninsular) y 10.9% (VI, Sur) de la población total del país.

En 1995, al final del periodo estudiado, la región V se mantuvo en primer lugar al alcanzar 30.5 y 22.9 millones de población total y urbana, absorbiendo 33.5 y 39.3% de los totales nacionales (véase los cuadros 5 y 6). Esto es, en el cuarto de siglo transcurrido la región Centro-Este elevó ligeramente su participación demográfica nacional, aunque redujo significativamente la urbana ante la mayor velocidad del proceso de urbanización de las restantes. La Centro-Oeste continuó en segundo sitio, disminuyendo ligeramente su participación en la población total a 17.1%, pero aumentó la de la urbana a 17.6%. Contra lo que sería de esperar, la Norte, aunque se mantiene en tercer lugar, redujo su importancia relativa en la población total nacional a 10.9% (perdiendo 1.3 unidades porcentuales) y a 10.8% la urbana. Aun en el lustro 1990-1995, cuando se supone la existencia de un mayor dinamismo en la frontera norte como consecuencia del auge maquilador y el impacto de la apertura comercial del país, dicha región perdió importancia relativa al bajar su participación en la población total del país de 11.1% en 1990 a 10.9% en 1995 (véase el cuadro 6).

Como la región Norte tiene sólo dos estados fronterizos, convendría observar la situación individual de los seis que colindan con Estados Unidos. Baja California aumentó su participación en la población total y urbana nacional de 1.8 y 2.7% en 1970, a 2.3 y 3.1% en 1995 (véase el cuadro 6). Sonora mantuvo en 2.3% su participación en la población total y redujo ligeramente la de la urbana de 2.7 a 2.6%. Coahuila creció levemente de 2.3% de la población total nacional en 1970, a 2.4% en 1995, manteniendo prácticamente su misma situación relativa, al igual que la de su población urbana. Chihuahua per-

dió importancia al bajar de 3.3 a 3.1% en todo el periodo, aunque su población urbana pasó de 3.8 a 3.9%, lo cual puede significar que el crecimiento maquilador de Ciudad Juárez fue insuficiente para elevar la importancia de la entidad. Tamaulipas, donde se ubican las ciudades fronterizas de Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, disminuyó su importancia demográfica nacional de 3.0 a 2.8% entre 1970-1995, y en el último lustro considerado sólo logró mantener su misma participación (véase el cuadro 6). Finalmente Nuevo León, que no tiene ninguna ciudad fronteriza y sólo colinda en una pequeña franja con Estados Unidos, entre 1970 y 1995 logró aumentar su importancia demográfica de 3.5 a 3.9% y de 5.1 a 5.5% en la población total y urbana nacional respectivamente. En conjunto, entre 1970 y 1990 los seis estados fronterizos mantuvieron una participación en la población total nacional de 16.3%, bajando la urbana de 22.1 a 21.1%, observando un ligero aumento entre 1990-1995 con 16.7% de la población total nacional en el último año y 22.1% de la urbana, esto es, la misma cifra que 25 años atrás (cálculos efectuados con la información del cuadro 5).

En síntesis, en el cuarto de siglo transcurrido entre 1970-1995 no se observan modificaciones significativas en la distribución de la población total nacional, aunque elevó ligeramente su participación la región Centro-Este. Los seis estados fronterizos, por su parte, mantuvieron su importancia entre 1970 y 1990, pero aumentaron moderadamente a 16.7% en 1995. De esta suerte, la modificación pronosticada en la distribución territorial de la población a favor del norte de México y en contra de la región central no se evidenció hasta 1995, existiendo un claro paralelismo con la situación de la distribución del PIB regional, tal como se vio en el inciso anterior. Considerando que las transformaciones en la distribución espacial de la población se manifiestan muy lentamente, será necesario esperar la evolución futura de la economía nacional y las perspectivas de la integración económica con Estados Unidos para poder visualizar las posibles modificaciones en la ocupación del territorio mexicano durante las primeras dos décadas del siglo XXI.

La concentración según el sistema de ciudades

México se constituyó en un país esencialmente urbano a partir de los años ochenta, de ahí que la organización del espacio nacional ha dependido cada vez más de la dinámica demográfica y económica que

CUADRO 5
México: características de la urbanización por regiones y estados, 1970-1995

Regiones	1970			1980			1990			1995						
	Población ^a		Nivel de													
	Total	Urbana	Ciu-urbanización ^b													
Total	48 315	23 828	166	49.3	66 847	37 578	229	56.2	81 250	49 435	309	60.8	91 120	58 319	348	64.0
I. Noroeste	3 908	1 886	24	48.3	5 483	2 979	32	54.3	6 832	4 204	37	61.5	7 888	5 194	42	65.8
Baja California	870	643	4	73.9	1 178	917	4	77.8	1 661	1 370	4	82.5	2 108	1 799	5	85.3
Baja California Sur	128	47	1	36.7	215	116	2	54.0	318	188	3	59.1	375	240	4	64.0
Nayarit	544	127	3	23.3	726	220	5	30.3	825	317	7	38.4	896	387	8	43.2
Sinaloa	1 267	424	6	33.5	1 850	777	9	42.0	2 204	1 053	10	47.8	2 425	1 246	11	51.4
Sonora	1 099	645	10	58.7	1 514	949	12	62.7	1 824	1 276	13	70.0	2 084	1 522	14	73.0
II. Norte	5 900	2 612	27	44.3	7 556	3 816	31	50.5	9 042	5 308	38	58.7	9 924	6 323	44	63.7
Coahuila	1 115	797	10	71.5	1 557	1 174	11	75.4	1 972	1 638	13	83.1	2 172	2 069	13	95.3
Chihuahua	1 613	900	8	55.8	2 006	1 244	9	62.0	2 442	1 694	9	69.4	2 793	2 293	12	82.1
Durango	939	342	1	36.4	1 182	512	1	43.3	1 349	691	2	51.2	1 431	435	3	30.4
San Luis Potosí	1 282	415	5	32.4	1 674	644	6	38.5	2 003	911	7	45.5	2 192	1 057	7	48.2
Zacatecas	951	158	3	16.6	1 137	242	4	21.3	1 276	374	7	29.3	1 336	469	9	35.1
III. Noroeste	3 152	2 271	12	72.0	4 437	3 432	13	77.3	5 349	4 444	17	83.1	6 075	5 212	18	85.8
Tamaulipas	1 457	937	8	64.3	1 924	1 319	8	68.6	2 250	1 686	10	74.9	2 526	1 998	10	79.1
Nuevo León	1 695	1 334	4	78.7	2 513	2 113	5	84.1	3 099	2 758	7	89.0	3 549	3 215	8	90.6
IV. Centro-oeste	8 470	3 505	43	41.4	11 112	5 776	55	52.0	13 983	8 776	79	62.8	15 601	10 297	84	66.0
Aguascalientes	338	185	1	54.7	519	294	1	56.6	720	492	4	68.3	862	698	4	81.0
Colima	241	139	3	57.7	346	206	3	59.5	428	298	4	69.6	487	352	4	72.2
Guanajuato	2 270	989	14	43.6	3 006	1 524	17	50.7	3 983	2 742	25	68.8	4 393	3 138	27	71.4

Jalisco	3 297	1 575	12	47.8	4 372	2 755	18	63.0	5 303	3 764	25	71.0	5 990	4 388	27	73.3
Michoacán	2 324	617	13	26.5	2 869	997	16	34.8	3 549	1 480	21	41.7	3 869	1 722	22	44.5
V. Centro-Este	15 922	10 899	20	68.5	23 534	17 038	33	72.4	27 073	19 872	44	73.4	30 501	22 921	56	75.1
Distrito Federal	6 874	6 874	1	100.0	8 831	8 831	1	100.0	8 236	8 236	1	100.0	8 484	8 484	1	100.0
Hidalgo	1 194	121	2	10.1	1 547	252	7	16.3	1 888	486	12	25.7	2 112	602	13	28.5
Estado de México	3 823	2 557	2	66.9	7 564	5 690	5	75.2	9 816	7 691	7	78.4	11 705	9 436	14	80.6
Morelos	616	288	3	46.8	947	489	6	51.6	1 195	691	5	57.8	1 443	970	10	67.2
Puebla	2 508	835	7	33.3	3 348	1 317	7	39.3	4 126	1 973	11	47.8	4 624	2 287	12	49.5
Querétaro	486	132	2	27.2	740	260	3	35.1	1 051	490	4	46.6	1 249	788	3	63.1
Tlaxcala	421	92	3	21.9	557	199	4	35.7	761	305	4	40.1	884	354	3	40.0
VI. Sur	5 281	732	16	13.9	6 564	1 227	22	18.7	8 850	2 294	38	25.9	9 746	2 852	41	29.3
Chiapas	1 569	215	6	13.7	2 085	367	8	17.6	3 210	753	13	23.5	3 607	975	15	27.0
Guerrero	1 597	289	4	18.1	2 110	489	5	23.2	2 620	934	14	35.6	2 915	1 129	16	38.7
Oaxaca	2 115	228	6	10.8	2 369	371	9	15.7	3 020	607	11	20.1	3 224	748	10	23.2
VII. Este	4 584	1 489	19	32.5	6 450	2 438	32	37.8	7 730	3 208	39	41.5	8 484	3 718	45	43.8
Tabasco	768	133	3	17.3	1 063	250	5	23.5	1 502	476	9	31.7	1 749	600	12	34.3
Veracruz	3 816	1 356	16	35.5	5 387	2 188	27	40.6	6 228	2 732	30	43.9	6 735	3 118	33	46.3
VIII. Peninsular	1 098	434	5	39.5	1 711	872	11	51.0	2 391	1 329	17	55.6	2 901	1 801	18	62.1
Campeche	252	107	2	42.5	421	202	2	48.0	535	273	4	51.0	642	340	4	52.9
Quintana Roo	88	24	1	27.3	226	109	3	48.2	493	296	3	60.0	703	494	5	70.3
Yucatán	758	303	2	40.0	1 064	561	6	52.7	1 363	760	10	55.8	1 556	967	9	62.2

^a En miles de habitantes.

^b Número de localidades con más de 15 mil habitantes.

^c Porcentajes de la población urbana respecto a la total.

Fuentes: 1970, 1980 y 1990, de Carza y Rivera (1995: 29); 1995, información proporcionada por el Conapo.

CUADRO 6
México: características de la urbanización por regiones y estados, 1970-1995
(porcentajes)

Regiones	1970			1980			1990			1995		
	Total	Urbana	Ciudades									
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
I. Noroeste	8.09	7.92	14.46	8.20	7.93	13.07	8.41	8.50	11.97	8.66	8.91	12.07
Baja California	1.80	2.70	2.41	1.76	2.44	1.75	2.04	2.77	1.29	2.31	3.08	1.44
Baja California Sur	0.26	0.20	0.60	0.32	0.31	0.87	0.39	0.38	0.97	0.41	0.41	1.15
Nayarit	1.13	0.53	1.81	1.09	0.59	2.18	1.02	0.64	2.27	0.98	0.66	2.30
Sinaloa	2.62	1.78	3.61	2.77	2.07	3.93	2.71	2.13	3.24	2.66	2.14	3.16
Sonora	2.27	2.71	6.02	2.26	2.53	5.24	2.24	2.58	4.21	2.29	2.61	4.02
II. Norte	12.21	10.96	16.27	11.30	10.15	13.54	11.13	10.74	12.30	10.89	10.84	12.64
Coahuila	2.31	3.34	6.02	2.33	3.12	4.80	2.43	3.31	4.21	2.38	3.55	3.74
Chihuahua	3.34	3.78	4.82	3.00	3.31	3.93	3.01	3.43	2.91	3.07	3.93	3.45
Durango	1.94	1.44	0.60	1.77	1.36	0.44	1.66	1.40	0.65	1.57	0.75	0.86
San Luis Potosí	2.65	1.74	3.01	2.50	1.71	2.62	2.47	1.84	2.27	2.41	1.81	2.01
Zacatecas	1.97	0.66	1.81	1.70	0.64	1.75	1.57	0.76	2.27	1.47	0.80	2.59
III. Noreste	6.52	9.53	7.23	6.64	9.13	5.68	6.58	8.99	5.50	0.67	8.94	5.17
Tamaulipas	3.02	3.93	4.82	2.88	3.51	3.49	2.77	3.41	3.24	2.77	3.43	2.87
Nuevo León	3.51	5.60	2.41	3.76	5.62	2.18	3.81	5.58	2.27	3.89	5.51	2.30
IV. Centro-Oeste	17.53	14.71	25.90	16.62	15.37	24.02	17.21	17.75	25.57	17.12	17.66	24.14
Aguascalientes	0.70	0.78	0.60	0.78	0.78	0.44	0.89	1.00	1.29	0.95	1.20	1.15
Colima	0.50	0.58	1.81	0.52	0.55	1.31	0.53	0.60	1.29	0.55	0.60	1.15
Guanajuato	4.70	4.15	8.43	4.50	4.06	7.42	4.90	5.55	8.09	4.82	5.38	7.76

Jalisco	0.82	6.61	7.23	0.54	7.33	7.86	6.53	7.61	8.09	6.57	7.52	7.76
Michoacán	4.81	2.59	7.83	4.29	2.65	6.99	4.37	2.99	6.80	4.25	2.95	6.32
V. Centro-Este	32.95	45.74	12.05	85.21	45.34	14.41	33.32	40.20	14.24	33.47	39.30	16.09
Distrito Federal	14.23	28.85	0.60	13.21	23.50	0.44	10.14	16.66	6.32	9.31	14.55	0.29
Hidalgo	2.47	0.51	1.20	2.31	0.67	3.06	2.32	0.98	3.88	2.32	1.03	3.74
Estado de México	7.91	10.73	1.20	11.32	15.14	2.18	12.08	15.56	2.27	12.85	16.18	4.02
Morelos	1.27	1.21	1.81	1.42	1.30	2.62	1.47	1.40	1.62	1.58	1.66	2.87
Puebla	5.19	3.50	4.22	5.01	3.50	3.06	5.08	3.99	3.56	5.07	3.92	3.45
Querétaro	1.61	0.55	1.20	1.11	0.69	1.31	1.29	0.99	1.29	1.37	1.35	0.86
Tlaxcala	0.87	0.39	1.81	0.83	0.53	1.75	0.94	0.62	1.29	0.97	0.61	0.86
VI. Sur	10.93	3.97	9.64	9.82	3.27	0.61	10.89	4.64	12.30	10.70	4.89	11.78
Chiapas	3.25	0.90	3.61	3.12	0.98	3.49	3.95	1.52	4.21	3.96	1.67	4.31
Guerrero	3.31	1.21	2.41	3.16	1.30	2.18	3.22	1.89	4.53	3.20	1.94	4.60
Oaxaca	4.38	0.96	3.61	3.54	0.99	3.93	3.72	1.23	3.56	3.54	1.28	2.87
VII. Este	9.49	6.25	11.45	9.65	0.49	13.97	9.51	6.49	12.62	9.31	6.38	12.93
Tabasco	1.59	0.56	1.81	1.59	0.67	2.18	1.85	0.96	2.91	1.92	1.03	3.45
Veracruz	7.90	5.69	0.64	8.06	5.82	11.79	7.67	5.53	9.71	7.99	5.35	0.48
VIII. Peninsular	2.27	1.82	3.01	2.56	2.32	4.80	2.94	2.69	5.50	3.18	3.09	5.17
Campeche	0.52	0.45	1.20	0.63	0.54	0.87	0.66	0.55	1.29	0.70	0.58	1.15
Quintana Roo	0.18	0.10	0.60	0.34	0.29	1.31	0.61	0.60	0.97	0.77	0.85	1.44
Yucatán	1.57	1.27	1.20	1.59	1.49	2.62	1.68	1.54	3.24	1.71	1.66	2.59

Fuente: Cuadro 5.

presentan las ciudades, por lo que otra dimensión para entender las tendencias de las desigualdades territoriales lo constituye la evolución que sigue la jerarquía urbana nacional.

Concentración metropolitana preeminente, 1970-1980

En 1970 la población urbana total de México era de 23.8 millones, distribuida en 166 ciudades (localidades de más de 15 mil habitantes). El grado de urbanización, esto es, el porcentaje de población urbana respecto a la total, era de 49.4%, significando que el país se dividía entre una mitad rural "tradicional" y otra urbana "moderna". Con el propósito de analizar el grado de concentración en el sistema de ciudades, éstas se clasificarán en tres grupos según el número de sus habitantes: *i*) ciudades pequeñas de 15 mil a 50 mil; *ii*) ciudades medias de 50 mil a 500 mil, y *iii*) ciudades grandes o metrópolis de 500 mil y más. El sistema urbano en 1970 se caracterizó por una elevada concentración de la población en las cuatro metrópolis de más de 500 mil personas (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla), que en conjunto absorbían 52.0% de la población urbana total (véase el cuadro 7). El sistema de ciudades existente era altamente preeminente o macrocefálico, pues en la Ciudad de México habitaban 9.1 millones de personas, que representaron 38.1% de la población urbana del país y le permitieron ser seis veces mayor que Guadalajara, la ciudad que le seguía en tamaño.

El fin del periodo de auge económico culminó en 1980 con un país más urbano, donde 37.6 millones de mexicanos (56.2% de la población total) vivían en un sistema de 219 ciudades. Puebla se incorporó a las de más de 1 millón de habitantes y surgieron cuatro con más de 500 mil, haciendo que el estrato de metrópoli elevara su importancia dentro de la población urbana nacional a 58.1%, mientras que las de más de un millón lo hicieron a 51.3 % (véase el cuadro 7).

Se tiene, por tanto, que el crecimiento acelerado de la economía mexicana entre 1970-1980 ocurrió con un significativo proceso de concentración en unas cuantas metrópolis del país, entre las que destacaba con mucho la Ciudad de México, que en 1980 alcanzó 13 millones de habitantes. Sin embargo, aunque se mantuvo claramente el carácter preeminente del sistema urbano, esta última redujo a 5.7 veces la diferencia que la separaba de Guadalajara y presentó una tasa de crecimiento menor que el resto de las metrópolis.

CUADRO 7
México: características de la urbanización por tamaño de ciudades,
1970-1995

Años y conceptos	Total urbana	Pequeñas			Medianas			Grandes ^a		
		15 000	20 000	Sub-	50 000	100 000	Sub-	500 000	1 000 000	Sub-
		a	a	total	a	a	total	a	y	total
	19 999	49 999		99 999	499 999		999 999	más		
1970										
Población ^b	23 828	707	1 950	2 657	1 510	7 284	8 794	732	11 645	12 377
Porcentaje	100.0	3.0	8.2	11.2	6.3	30.5	36.8	3.1	48.9	52.0
Ciudades ^c	166	41	65	106	21	35	56	1	3	4
Grado ^d	49.4									
Tasa ^e	1.8									
1980										
Población	37 584	1 010	2 876	3 886	1 633	10 230	11 863	2 553	19 282	21 835
Porcentaje	100.0	2.7	7.7	10.4	4.3	27.2	31.5	6.8	51.3	58.1
Ciudades	229	59	94	153	24	44	68	4	4	8
Grado	56.2									
Tasa	1.3									
1990										
Población	49 604	1 386	3 937	5 323	2 800	11 070	13 870	8 076	22 335	30 411
Porcentaje	100.0	2.8	8.0	10.8	5.6	22.3	27.9	16.3	45.0	61.3
Ciudades	309	78	132	210	39	44	83	12	4	16
Grado	60.8									
Tasa	0.8									
1995										
Población	58 643	1 494	4 482	5 976	3 034	9 884	12 918	12 042	27 707	39 749
Porcentaje	100.0	2.5	7.6	10.1	5.2	16.9	22.0	20.5	47.2	67.8
Ciudades	348	87	152	239	42	43	85	18	6	24
Grado	64									
Tasa	1.2									

^a De las 24 grandes ciudades en 1995, las siguientes seis con más de 500 mil habitantes no son convencionalmente consideradas zonas metropolitanas porque se localizan en un solo municipio: *i*) Ciudad Juárez (995 770); *ii*) Acapulco (592 528); *iii*) Mexicali (505 016); *iv*) Morelia (512 169); *v*) Culiacán (505 518); *vi*) Hermosillo (504 909). Las restantes 18 se consideran metropolitanas por estar en más de un municipio.

^b En miles de habitantes.

^c Localidades con más de 15 mil habitantes.

^d Porcentajes de población urbana respecto a la total.

^e La tasa de urbanización es el incremento medio anual del grado de urbanización. La tasa de 1960 es para 1950-1960, y así sucesivamente.

Fuentes: 1950 a 1990: Garza, Gustavo y Salvador Rivera (1995), *Dinámica macroeconómica de las ciudades en México*, INEGI/IIS-UNAM/EI Colegio de México, México, p. 5; 1995 del Consejo Nacional de Población.

Es incuestionable que en la medida en que prosiga el elevado crecimiento absoluto y relativo de la población urbana nacional, ésta podrá establecerse en un mayor número de opciones que ofrece un sistema urbano en expansión, pero esto no implicará necesariamente el tránsito hacia una jerarquía urbana más equilibrada, sino podría significar el cambio de la concentración de una a unas cuantas metrópolis, así como la emergencia de nuevos ámbitos de concentración de tipo megalopolitano o de regiones urbanas policéntricas.

El impacto territorial de la crisis, 1980-1990

En 1990 la población urbana nacional era de 49.6 millones de personas, el grado de urbanización había avanzado a 60.8% y las ciudades a 309, esto es, con o sin crisis la urbanización del país aparentemente no se detuvo.⁸ Sin embargo, dos porcentajes en el cuadro 7 reflejan indefectiblemente el impacto espacial de la crisis: *i*) la tasa de urbanización fue de únicamente 0.8%, la más baja del periodo considerado y en todo el siglo XX;⁹ *ii*) la participación de las ciudades con más de un millón de habitantes disminuyó a 45.0%. Como resultado de esto último, las ciudades pequeñas elevaron ligeramente su participación de 10.4 a 10.8% de la población urbana total, a la vez que las de 500 mil a 1 millón aumentaron de 4 a 12 y su participación avanzó hasta 16.3 por ciento.

Estas evidencias estadísticas explican que algunos especialistas hayan concluido que en los años ochenta se invirtió la tendencia anterior hacia la concentración, iniciándose un proceso de crecimiento urbano más uniforme, en el cual las ciudades medianas y pequeñas adquieren mayor importancia (véase Aguilar, Graizbord y Sánchez, 1996; Aguilar y Rodríguez, 1995; Consejo Nacional de Población, 1994; Arroyo, 1993; Graizbord, 1988; Ruiz, 1994; Navarrete y Vera, 1994; Lemus, 1994). Se considera que esta conclusión es prematura por una serie de razones. Una de ellas es que no se trata de un proceso de descentralización en alguna medida espontáneo, sino de un cambio

⁸ La "década perdida" de los años ochenta cubre más precisamente el lapso entre 1982-1988, pero por restricciones de las estadísticas demográficas disponibles se considera el cambio experimentado en el sistema de ciudades en toda la década.

⁹ En años anteriores a los considerados en este artículo la tasa de urbanización, esto es, el incremento medio anual del grado de urbanización, fue de: 1.4% en 1900-1910; de 2.4% en 1910-1921; de 2.7% en 1921-1930; de 1.8% en 1930-1940; de 3.7% en 1940-1950; de 2.9% entre 1950-1960, y de 2.4% entre 1960-1970 (véase Unikel, Ruiz y Garza, 1976: 34).

en el ámbito de la concentración hacia conglomerados megalopolitanos y regiones urbanas policéntricas (véase el conjunto de razones en Garza, 1999: 278).

En los años ochenta el Área Metropolitana de la Ciudad de México se traslapó con la de Toluca, conformando una megalópolis. Ésta 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 los habitantes de la Ciudad de México y los de Toluca). Como conjunto de dos ciudades, sin embargo, pierde importancia relativa, pero se estima que en la medida en que se le anexas Cuernavaca, Puebla, Cuautla, Pachuca y Querétaro, hacia mediados del siglo XXI, concentrará alrededor de 50 millones de personas que representarán 40% de la población urbana nacional (véase Garza, 1998).

La circunstancia de que las metrópolis de más de 500 mil habitantes avanzaran a 61.3% del total urbano en 1990 muestra cierta tendencia al cambio de concentración de una a varias áreas metropolitanas. Así, considerando las 16 ciudades que en 1990 se encontraban en este rango, se observa que aunque Puebla, Toluca y Querétaro pertenecen a la megalópolis de la Ciudad de México, dos más se localizan en la línea divisoria con Estados Unidos (Tijuana y Ciudad Juárez) y Monterrey, Torreón, Chihuahua y Tampico están en estados limítrofes. Estas urbes fronterizas podrían ser contrapesos del conglomerado megalopolitano en el largo plazo, pero Tijuana y Ciudad Juárez son ciudades aisladas del sistema urbano nacional —aunque subordinadas, la primera, a la megalópolis estadounidense de California y la segunda a El Paso, Texas—, quedando como conglomerados de significación Monterrey, como centro del subsistema de ciudades del noreste, y Guadalajara, para el caso de las urbes del Bajío. Al parecer, se tendería a mantener la hegemonía indiscutible de la megalópolis de la Ciudad de México, balanceada por la región del Bajío y el subsistema urbano de Monterrey, así como por algunas ciudades fronterizas y turísticas aisladas. Esta tendencia parece confirmarse con el análisis del primer quinquenio de los años noventa.

Concentración policéntrica y apertura al comercio internacional, 1990-1995

En 1995, después de la relativa recuperación económica experimentada entre 1989-1994, el número de ciudades creció a 348 con una

población total de 58.7 millones de personas, aumentando el grado de urbanización a 64.4% y la tasa a 1.2% (véase el cuadro 7). La población total del país se elevó de 81.2 a 91.2 millones, y de los 10 nuevos millones de habitantes 9.1 se ubicaban en ciudades, por lo que 91% de la expansión demográfica ocurre en el México urbano.

Las ciudades pequeñas crecieron a 239 y absorbieron 0.7 millones de habitantes, las intermedias aumentaron ligeramente a 85, pero redujeron ligeramente su población en -0.8 millones, mientras que las metrópolis pasaron a 24 y aumentaron su población total en 9.3 millones de habitantes. La participación de estas últimas se elevó a 67.8%, mientras que la de las intermedias se desplomó a 22.0%, y en la de las pequeñas disminuyó ligeramente a 10.2% (véase el cuadro 7). De esta suerte, entre 1990 y 1995 el desarrollo urbano de México ocurrió básicamente en las 24 metrópolis existentes, consolidando el patrón de concentración policéntrico.

La concentración policéntrica avanzó al aumentar a seis el número de grandes ciudades con más de un millón de habitantes en 1995. Cabría señalar que el Área Metropolitana de la Ciudad de México elevó su tasa de crecimiento a 1.9% anual, consolidándose como centro megalopolitano con 17.9 millones de habitantes en 1995 (suma de la Ciudad de México y Toluca, que son las únicas áreas metropolitanas que constituyen a fin del siglo XX un conglomerado megalopolitano).

La dinámica de las 24 metrópolis confirma el escenario observado en la década anterior. En primer lugar, Tijuana y Ciudad Juárez presentan las mayores tasas de crecimiento gracias a su articulación como enclaves maquiladores a la megalópolis californiana, pero como ciudades aisladas del sistema urbano nacional. Con el rango 3, 4 y 7 según tasa de crecimiento, en segundo lugar, le siguen Cuernavaca, Querétaro y Toluca, esta última es parte de la megalópolis de la Ciudad de México y las otras dos están en proceso de integrarse. En tercer lugar, también Aguascalientes y León, que forman parte de la región policéntrica del occidente con centro en Guadalajara, presentan un acelerado crecimiento. Finalmente, Saltillo observa una tasa de 3.3%, siendo que se articula en el noreste con Monterrey, quien a su vez la elevó a 2.7% en 1990-1995.

La inserción de México en el proceso de globalización económica mundial en la última década produjo rápidos cambios en la estructura de la economía nacional, en la centralización del capital, y en la propiedad de las empresas que se transforman aceleradamente en extran-

teras.¹⁰ El impacto de esta metamorfosis económica no modifica de manera tan notable al patrón concentrador prevaleciente, manteniéndose la tendencia de las desigualdades regionales y la consolidación de una organización espacial con tres regiones policéntricas hegemónicas: la megalópolis de la Ciudad de México, el occidente con centro en Guadalajara y el noreste con Monterrey como núcleo principal.

La relación entre el desarrollo económico y la urbanización ha sido claramente demostrada en la literatura especializada sobre el tema. Es posible esperar, por tanto, que el anterior proceso de concentración de la población en tres regiones urbanas policéntricas sea el resultado de la aglomeración territorial del proceso productivo en las manufacturas, comercio y servicios, principalmente. En el siguiente apartado presentamos la distribución del producto interno bruto (PIB) por ciudades, con el fin de agregar otra variable fundamental en el análisis de las disparidades espaciales.

Superconcentración terciaria en el sistema de ciudades, 1985-1993

La investigación de las desigualdades territoriales en México se ha realizado básicamente por regiones y entidades, pero ante la crecien-

¹⁰ La situación del sistema bancario evidencia este hecho. En el momento de su privatización realizada entre el 7 de junio de 1991 y el 3 de julio de 1992 por el Comité de Desincorporación Bancaria todos eran mexicanos (véase Ortiz Martínez, 1994: 269 y 335). Cinco años después, a principios de 1998, de los 34 bancos existentes 19 son cien por ciento extranjeros, 4 mixtos y 11 mexicanos (*Reforma*, "Templo Mayor", 28 de febrero de 1998). Igualmente en el sector de manufacturas y el comercial "Un torrente de empresas mexicanas ha pasado a manos de extranjeros", como señala Craig Torres del *The Wall Street Journal Americas* (*Reforma*, martes 30 de septiembre de 1997). Solamente en el mes de junio y julio de 1997 se señala que BAT Industries de Inglaterra asumió el control de Cigarrera La Moderna, en una operación de 1 500 millones de dólares americanos; Philip Morris aumentó su participación de 29 a 50% de La Tabacalera Mexicana invirtiendo 400 millones de dólares americanos; Procter&Gamble compró Loreto y Peña Pobre, productora de bienes de consumo por 170 millones de dólares americanos; Bell Atlantic se transformó en el principal accionista del grupo de telefonía celular Iusacell, S.A. mediante una inversión de 1 000 millones de dólares americanos; Wall-Mart Stores adquiere el control de Cifra, S.A., la cadena de supermercados más grande del país en un negocio valorado en 1 000 millones de dólares americanos; entre otros ejemplos que evidencian nítidamente la acelerada desnacionalización del aparato productivo de México. En términos generales, el *Atlas del Banco Mundial, 1997* señala que el producto nacional bruto per cápita en México es de 3 320 dólares americanos, mientras el producto interno bruto per cápita es de 6 400 dólares americanos que significa que sólo 51.8% del producto es de nacionales (*La Jornada*, 29 de diciembre de 1997, p. 22, "Reporte Económico"). Sin embargo, las cuentas nacionales de México señalan que para 1993 el ingreso nacional constituye 79.0% del producto interno bruto (véase Cortés, 1997: 207).

te hegemonía económica y demográfica del sector urbano, la ciudad se debe considerar como la unidad de análisis básica para entender la evolución de las desigualdades. Sólo se conoce un estudio sobre las disparidades por ciudades, realizado con una estimación del PIB para los años de 1970 y 1990, en el que se concluye que las desigualdades urbanas en ese periodo se redujeron en el sector manufacturero, mientras que aumentaron en el comercio y los servicios, resultando en una mayor concentración general en el sistema de 125 ciudades consideradas (Garza y Rivera, 1995: 56-57). Con objeto de agregar alguna evidencia empírica adicional a esta línea de investigación, en este apartado se compara la evolución del PIB manufacturero, comercial y de servicios de 112 ciudades entre 1986 y 1993.¹¹

En 1993 el PIB industrial, comercial y de servicios de las 112 ciudades consideradas representó 90.3% del valor nacional en esos sectores, los cuales a la vez absorbieron 76.6% del PIB total, por lo que dichas ciudades concentraron alrededor de 70% de la economía nacional. Tal es su importancia y la necesidad de ampliar el conocimiento de la dinámica y estructura macroeconómica del sistema urbano nacional.

En 1986 la Ciudad de México concentraba 39.2% del PIB total nacional (de los tres sectores considerados), 39.0% del industrial, 36.4% del comercial y 46.2% de los servicios. Si a estos porcentajes se agregan los de las cuatro ciudades que le seguían en importancia (Monterrey, Guadalajara, Toluca y Puebla) se advierte que representaban 56.8% del PIB total y 59.0, 51.2 y 60.1% de los tres sectores, respectivamente (cálculos elaborados con la información del cuadro 8). Si se agregan las nueve ciudades con un PIB entre 1 y 2%, se alcanza 67.5% del PIB total, es decir, 15 ciudades constituían los pilares fundamentales de la economía nacional. Las 97 ciudades restantes contaban con una base económica muy limitada, siendo que localidades como Nuevo Laredo, Durango y Oaxaca apenas contribuían con 0.3, 0.3 y 0.2% del producto de los tres sectores.

En 1993, siete años después, el PIB total de la Ciudad de México bajó a 36.9% debido a que las manufacturas se redujeron a 32.2%,

¹¹ La información utilizada es la de los censos económicos, por lo que difiere de la estimación del PIB urbano realizada por Garza y Rivera con base en las cuentas nacionales y la población económicamente activa de las ciudades. Adicionalmente, el periodo utilizado en este apartado es más corto, pero cubre los años más recientes. Sin embargo, habrá que analizar los resultados de los censos económicos de 1999, que aparecerán a mediados del año 2000 (este artículo se entregó en diciembre de 1999), para continuar avanzando en el estudio del impacto territorial de la globalización en México.

pues el comercio y los servicios aumentaron a 36.7 y 47.1%. Así, se puede considerar que emerge una superconcentración territorial en los servicios, pues únicamente la capital producía casi la mitad del total nacional en dicho sector.

Una situación semejante ocurre si se consideran las cinco principales urbes, pues su PIB total se reduce a 55.1%, mientras que el comercial aumenta a 53.6% y el de servicios a 62.1% (cálculos elaborados con la información del cuadro 8). Adicionalmente, agregando las 10 ciudades cuyo PIB está entre 1 y 2%, las 15 en su conjunto lo elevan a 68.2%, esto es, 0.7 de punto porcentual más que en 1986. Importa destacar que este conjunto de ciudades reduce su PIB industrial de 73.2% en 1986 a 68.7% en 1993, mientras que lo elevan en comercio de 57.8 a 64.3%, y en servicios de 65.4 a 71.4% (cálculos con la información del cuadro 8).

Para todo el conjunto de las 112 ciudades se tiene un coeficiente de variación de 4.73 en 1986 y de 4.39 en 1993, que indican cierta tendencia a la reducción de las desigualdades económicas entre las ciudades en ese lapso. Sin embargo, este acercamiento se debe únicamente a la descentralización observada en las manufacturas, puesto que el coeficiente para el comercio crece ligeramente de 4.37 a 4.38 y en servicios de 4.26 a 4.37 entre 1986 y 1993 (véase el cuadro 8).

Existe, por tanto, simultáneamente una reducción y un aumento de las diferencias económicas en el sistema urbano nacional dependiendo de qué sectores se consideren, pero de cualquier forma persiste una superconcentración económica en las cinco principales metrópolis del país, y en especial en la Ciudad de México, pues en 1993 concentraban 55.1% del PIB nacional en manufacturas, comercio y servicios. De esta suerte, ocurre una significativa desconcentración en las manufacturas, pero en las actividades comerciales y de servicios se observa un proceso concentrador. En la medida en que el país se incorpore a la revolución de los servicios —experimentada por los países desarrollados durante la segunda mitad del pasado siglo XX, y que seguramente se continuará en el nuevo siglo XXI—, se fortalecerá la tendencia del sistema nacional de ciudades hacia un patrón concentrador en unas pocas metrópolis.¹²

¹² De los 28.2 mil millones de dólares de inversión extranjera directa en México entre 1994 y 1997, 62.0% se concentró en el Distrito Federal y 4.0% en el Estado de México. Nuevo León captó 12.6%, por lo que estas tres entidades absorbieron 78.6% de dicha inversión (*Reforma*, 12 de enero de 1998, "Negocios", p. 9A). A esto se puede

CUADRO 8
México: producto interno bruto por principales ciudades, 1985 y 1993
(en millones de pesos de 1993)^a

Ciudad	PIB en 1986				PIB en 1993			
	Total	Manufac- turero	Comercial	Servicios	Total	Manufac- turero	Comercial	Servicios
México	258 244.8	145 435.8	76 585.1	36 223.9	378 707.6	185 191.8	107 997.9	85 517.9
Ciudades	231 559.7	128 878.2	68 676.4	34 005.1	345 674.4	167 385.4	98 051.0	80 238.0
1 AM Cd. de México	101 275.6	56 681.6	27 873.8	16 720.2	139 594.0	59 714.2	39 612.0	40 267.8
2 AM Monterrey	20 353.6	13 837.8	4 089.4	2 426.4	28 461.3	15 017.2	7 007.8	6 436.4
3 AM Guadalajara	14 389.0	7 701.7	4 829.3	1 858.1	24 417.6	12 484.1	7 815.0	4 118.6
4 AM Toluca	3 871.6	2 934.6	763.6	173.3	8 251.4	6 349.3	1 185.4	716.7
5 AM Puebla	6 797.2	4 576.0	1 628.4	592.8	7 802.2	3 973.5	2 288.4	1 540.3
6 Ciudad Juárez	2 970.6	1 757.9	791.7	421.0	5 748.9	3 572.4	1 033.8	1 142.7
7 Tijuana	2 475.2	747.7	1 031.4	696.1	5 527.1	2 312.9	1 730.7	1 483.5
8 AM Cuernavaca	2 464.4	1 640.5	493.1	330.7	5 397.5	3 879.0	866.3	652.2
9 AM León	2 284.5	908.9	1 075.4	300.3	5 119.5	2 226.6	1 964.3	928.6
10 AM Torreón	2 556.3	1 194.5	1 020.6	341.2	5 111.8	2 795.9	1 438.3	877.5
11 AM San Luis Potosí	2 852.5	1 970.8	705.0	176.7	4 941.9	3 228.7	1 099.6	613.6
12 AM Coatzacoalcos	2 776.2	2 162.0	441.1	173.1	4 780.7	4 075.8	422.6	282.3
13 AM Saltillo	3 174.8	2 688.9	321.7	164.3	4 536.7	3 400.7	602.3	533.8
14 AM Querétaro	3 147.9	2 388.9	570.9	188.1	4 390.1	2 588.7	1 036.4	765.1
15 AM Chihuahua	2 036.7	717.9	1 063.1	255.7	3 976.8	1 832.1	1 407.8	736.9
16 AM Mérida	2 066.3	632.2	1 059.4	374.7	3 697.6	1 370.9	1 475.3	851.4
17 Hermosillo	2 480.9	503.1	1 346.2	631.7	3 600.5	1 813.0	1 170.4	617.1
18 AM Tampico	2 666.7	1 541.9	775.0	349.9	3 552.9	1 989.8	873.3	689.8
19 AM Aguascalientes	1 325.8	668.6	446.0	211.2	3 331.3	1 882.9	872.3	576.1
20 Mexicali	2 042.0	790.6	909.4	342.0	3 000.8	1 203.9	1 115.9	681.0
21 Salina Cruz	668.0	576.2	71.4	20.5	2 982.1	2 883.2	52.8	46.1
22 AM Minatitlán	4 071.7	3 898.6	126.0	47.1	2 964.4	2 747.6	140.5	76.3
23 AM Veracruz	2 828.3	1 565.0	952.8	310.6	2 911.9	824.7	1 128.6	958.5
24 AM Celaya	1 553.9	858.9	585.9	109.1	2 406.1	1 395.2	597.9	413.0
25 Matamoros	1 778.7	1 160.0	505.5	113.2	2 277.2	1 514.4	455.0	307.8
26 Cancún	778.7	33.3	221.7	523.6	2 217.5	150.6	661.2	1 405.6
27 Culiacán	1 665.8	398.8	1 069.4	197.6	2 161.2	444.8	1 088.7	627.8
28 Villahermosa	897.7	258.9	503.1	135.7	2 156.1	807.3	891.3	457.5
29 Acapulco	1 516.0	93.6	545.8	876.7	2 037.0	306.1	924.1	806.8
30 Salamanca	1 651.6	1 491.1	117.4	43.1	1 895.2	1 594.4	183.5	117.3
31 AM Reynosa	1 335.6	702.2	498.7	134.6	1 828.4	986.9	486.2	355.3
32 AM Morelia	672.3	162.0	359.1	151.1	1 825.4	631.8	795.0	398.5
33 AM Orizaba	882.2	637.8	169.9	74.6	1 759.7	1 437.5	210.6	111.5
34 Ciudad Obregón	1 091.8	312.2	604.8	174.9	1 469.8	513.4	640.1	316.2
35 AM Monclova	3 077.6	2 641.5	360.0	76.1	1 418.9	854.7	266.6	297.5
36 Nuevo Laredo	660.0	84.0	291.1	284.9	1 415.3	619.7	274.1	521.5
37 Lázaro Cárdenas	99.8	-26.1	77.9	48.0	1 399.3	1 159.8	106.7	132.7
38 AM Xalapa	497.1	82.7	322.2	92.1	1 361.9	473.8	446.0	442.0

agregar que del total de 273 empresas japonesas establecidas en México, 52.7% se localizan en el Distrito Federal y 8.1% en el Estado de México, esto es, prácticamente el AMCM concentra 60.6% de la inversión japonesa en el país (*El Financiero*, jueves 25 de febrero de 1999, p. 23A). Esta tendencia a la elevada concentración en el área central de México se mantendrá inexorablemente en el futuro previsible.

CUADRO 8 (continuación)

39 Ensenada	927.4	502.0	282.9	142.5	1 320.0	494.9	484.0	341.1
40 Mazatlán	1 006.7	272.6	417.6	316.5	1 312.2	410.6	465.9	435.8
41 San Juan del Río	657.6	546.8	82.2	28.6	1 301.4	961.4	120.3	219.7
42 AM Los Mochis	830.0	341.4	384.7	103.8	1 214.5	421.4	574.4	218.7
43 Durango	812.7	238.3	479.0	95.4	1 178.2	374.1	496.3	307.7
44 Irapuato	693.8	254.5	324.5	114.9	1 132.1	502.5	430.9	198.7
45 AM Oaxaca	489.8	67.8	330.4	91.6	987.5	194.9	457.3	335.2
46 AM Tepic	599.6	189.8	309.4	100.4	969.2	421.9	362.8	184.4
47 Tuxtla Gutiérrez	517.9	31.7	398.5	87.6	891.0	91.2	671.3	128.6
48 Tehuacán	278.5	145.5	100.3	32.6	846.6	439.1	304.1	103.4
49 AM Poza Rica	245.6	15.3	176.3	54.0	806.7	428.2	277.9	100.6
50 AM Pachuca	326.2	126.4	155.8	44.0	777.9	235.2	341.5	201.2
51 AM Córdoba	635.5	223.2	326.5	85.8	743.0	214.2	369.5	159.3
52 Nogales	535.2	314.3	161.6	59.3	676.4	395.4	148.0	133.0
53 Puerto Vallarta	458.4	8.1	206.0	244.3	665.5	22.6	208.1	434.8
54 AM Cuautla	413.9	71.9	115.4	226.6	652.5	182.9	331.9	137.7
55 Navojoa	291.6	25.0	215.9	50.7	636.7	356.4	194.2	86.1
56 La Paz	445.7	108.3	250.7	86.8	621.9	95.4	372.8	153.7
57 Ciudad Victoria	281.3	5.4	205.7	70.1	614.2	123.3	360.7	130.1
58 AM Zamora	412.6	184.9	183.8	43.9	606.3	208.7	255.1	142.5
59 Uruapan	414.4	146.8	209.5	58.1	573.9	170.0	267.5	136.5
60 Ciudad del Carmen	437.8	58.6	153.0	226.2	565.3	35.4	162.2	367.7
61 AM Delicias	354.7	128.6	183.0	43.1	557.7	274.9	190.3	92.6
62 Piedras Negras	590.3	456.9	93.4	40.0	530.4	294.2	130.8	105.4
63 Tuxtepec	302.2	234.1	53.5	14.5	525.5	348.2	106.2	71.0
64 Lagos de Moreno	124.5	57.0	53.5	14.0	499.1	364.1	69.8	65.3
65 AM Zacatecas	235.3	20.4	161.1	53.7	496.0	76.4	260.8	158.8
66 AM Colima	333.3	93.4	179.3	60.6	490.7	82.6	255.7	152.4
67 Ciudad Valles	254.7	121.5	106.7	26.5	484.5	286.8	147.7	49.9
68 Ciudad Acuña	201.9	125.5	38.0	38.3	460.6	334.5	57.9	68.2
69 San Martín Texmelucan	413.8	355.9	44.6	13.2	460.2	295.5	77.4	87.2
70 Tapachula	223.1	23.0	156.4	43.7	448.0	78.0	250.1	119.9
71 AM Guaymas	430.3	176.7	183.2	70.4	414.2	110.9	190.2	113.0
72 AM Tlaxcala	202.9	126.7	56.4	19.8	394.3	253.1	83.8	57.3
73 Campeche	313.5	79.6	186.9	47.0	391.7	102.2	191.9	97.5
74 Guasave	312.2	25.2	251.2	35.9	390.0	65.9	213.8	110.3
75 Texcoco	637.4	505.6	94.1	37.7	376.5	180.5	138.1	57.9
76 Chetumal	284.4	58.6	182.7	43.1	375.1	105.1	195.3	74.6
77 Iguala	173.5	39.7	110.1	23.6	374.2	83.7	207.7	82.7
78 Ocotlán	76.3	27.2	38.3	10.8	363.9	268.9	64.4	30.7
79 San Luis Río Colorado	231.5	32.8	168.2	30.6	334.9	134.1	138.7	62.1
80 Manzanillo	296.7	123.9	69.8	103.0	327.3	17.2	113.9	196.2
81 Fresnillo	236.4	113.6	99.4	23.4	315.3	130.6	135.0	49.6
82 Tulancingo	180.9	78.3	79.2	23.4	312.7	96.9	140.6	75.2
83 Hidalgo del Parral	267.4	121.3	118.7	27.3	292.2	99.6	134.2	58.4
84 Ciudad Cuauhtémoc	225.8	103.7	104.6	17.5	273.6	65.2	144.8	63.5
85 AM Chilpancingo	162.5	8.6	120.1	33.9	272.1	32.3	174.3	65.5
86 Tepetitlán	80.7	17.2	42.8	20.7	264.9	116.2	75.0	73.7
87 Apizaco	205.4	127.6	65.4	12.4	264.8	120.0	108.8	36.1
88 Zihuatanejo	265.0	5.5	55.8	203.7	258.4	11.5	101.5	145.4
89 La Piedad	109.6	13.3	75.1	21.2	244.4	73.2	110.4	60.7
90 Ciudad Mante	203.1	54.6	126.6	21.9	243.5	99.9	102.9	40.7
91 Tuxpan	121.7	50.7	45.9	25.1	236.6	40.3	122.3	74.0
92 Cárdenas	220.7	96.7	102.2	21.8	219.6	73.2	110.5	35.9
93 Guamuchil	218.6	21.7	173.5	23.4	218.2	21.4	163.2	33.5
94 Teziutlán	104.7	51.3	43.8	9.7	210.8	119.4	66.2	25.3
95 Agua Prieta	153.2	78.1	57.1	18.0	205.7	144.9	32.6	28.2
96 San Miguel de Allende	63.8	10.4	31.0	22.4	200.5	57.7	98.4	44.5

CUADRO 8 (conclusión)

97 Ciudad Guzmán	176.4	18.4	133.7	24.3	192.9	33.1	110.2	49.6
98 Tecomán	122.3	52.2	54.7	15.4	179.6	74.0	82.2	23.4
99 Atlixco	128.6	64.2	51.8	12.6	178.6	34.6	108.2	35.7
100 Silao	44.2	8.3	27.2	8.8	172.4	50.6	59.8	62.0
101 Guanajuato	96.4	4.7	65.1	26.6	168.4	20.8	74.2	73.4
102 Apatzingán	149.2	11.0	120.5	17.7	154.6	43.3	72.9	38.3
103 Matehuala	68.5	18.9	37.0	12.6	135.2	59.8	50.8	24.6
104 Sn. Cristóbal de las Casas	75.0	16.7	47.7	10.6	132.8	27.2	75.2	30.3
105 Sahuayo	66.8	6.9	50.4	9.5	125.4	19.6	74.5	31.3
106 Zitácuaro	46.8	10.0	28.5	8.3	114.5	4.8	83.3	26.4
107 Juchitán	43.8	3.1	34.7	6.0	110.0	43.8	51.8	14.4
108 Comitán	64.8	4.7	52.6	7.5	102.9	16.6	64.3	22.1
109 Acámbaro	69.8	6.4	49.3	14.2	101.9	11.8	57.5	32.7
110 Valle de Santiago	42.5	6.8	22.1	13.5	96.2	12.4	67.2	16.7
111 San Andrés Tuxtla	61.3	10.5	39.2	11.6	80.8	12.3	50.1	18.4
112 Ciudad Hidalgo	44.8	15.3	23.3	6.2	79.0	23.9	39.5	15.6
Desviación estándar	9 781.9	5 544.4	2 677.3	1 596.2	13 544.8	5 924.9	3 835.3	3 846.2
Media	2 067.5	1 150.7	613.2	303.6	3 086.4	1 494.5	875.5	716.4
Coficiente de variación ^b	4.73	4.82	4.37	5.26	4.39	3.96	4.38	5.37

^a El deflactor implícito del PIB utilizado para 1985 fue 0.04956.

^b Este coeficiente se calcula dividiendo la desviación estándar entre la media.

Fuente: Censos industrial, comercial y de servicios 1986 y 1994, Aguascalientes, INEGI.

Fin de las políticas de desconcentración territorial¹³

La planeación urbana y regional en México en el decorrer del pasado siglo XX se puede periodizar en cinco etapas: *i*) el surgimiento de las acciones pioneras, 1915-1940; *ii*) políticas de impacto territorial aislado, 1940-1970; *iii*) políticas territoriales en la estrategia económica nacional, 1970-1976; *iv*) institucionalización de la planeación espacial, 1977-1988; *v*) abdicación y delegación de las políticas urbanas y regionales, 1989 a la actualidad (2000). Por haber sido analizados en otras publicaciones los cuatro primeros periodos, y por falta de espacio en este artículo, sólo analizaremos con cierto detalle tres de los programas realizados hasta 1994, aunque el examen puede fácilmente extenderse hasta el 2000, el último año de gobierno de Ernesto Zedillo, dado que en este sexenio se siguieron las mismas políticas que durante el gobierno salinista, sólo que se diseñaron nuevos programas de emergencia y se elaboraron administrativamente los planes y programas establecidos en los artículos 5 y 22 de la Ley de Planeación

¹³ Este inciso es una adaptación resumida de Garza (1999: 290-301).

(véase el título de las políticas de emergencia y los planes y programas realizados en Garza, 1999: 305, nota 27).¹⁴

En el último periodo se inscriben los seis años de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cuyos principales programas territoriales se analizan en lo que sigue de este inciso. Durante el gobierno salinista se acentuaron las políticas neoliberales en México con la privatización del sistema bancario, la venta masiva de empresas estatales y la firma e inicio de operaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), suscrito entre Estados Unidos, Canadá y México. Dentro de la ortodoxia de reducir los ámbitos de acción del gobierno central, aunque se realizan formalmente los planes y programas contemplados en la Ley de Planeación que se mantiene vigente, en la práctica se contraen las acciones en materia de planeación urbana y regional, delegando parcialmente estas atribuciones a los gobiernos estatales y municipales. Así, los planes y programas territoriales adquieren un carácter virtual, esto es, no tienen una existencia real.

La administración de Carlos Salinas de Gortari elaboró su Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, que publicó el 31 de mayo de 1989, último día permitido por la ley. Los objetivos planteados fueron los de recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios y mejorar el nivel de vida de la población (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 16). En su capítulo 7, último del documento, establece que se deberán elaborar 21 programas sectoriales, aunque se realizaron 23 en un periodo de cuatro años (véase los títulos de los programas en Garza, 1999: 291, nota 15). Aunque todos tienen claras implicaciones para ciudades y regiones, por razones de espacio a continuación se analizan sucintamente sólo los dos que son estrictamente territoriales: *i*) Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994 (PNDU, 1990-1994); y *ii*) Programa de 100 Ciudades, que es una derivación del anterior. Es fundamental aclarar, sin embargo, que las acciones públicas reales con algún impacto territorial significativo fueron realizadas en el Programa Nacional de Solidaridad, que es el verdadero instrumento que caracteriza al periodo salinista y que será necesario describir en primera instancia dadas sus implicaciones espaciales.

¹⁴ La evaluación de las cuatro primeras etapas puede verse en Garza (1986, 1992, y 1997).

Programa Nacional de Solidaridad (PNS, 1988)

Fue presentado por el presidente Salinas el primer día de su mandato y apareció publicado el 5 de diciembre de 1988, esto es, seis meses antes que el Plan Nacional de Desarrollo. Se trataba de un plan de emergencia para atenuar los estragos de la crisis económica y de la aplicación de una modalidad neoliberal que acentúa, en forma históricamente insostenible, las desigualdades sociales mediante un creciente desempleo y subempleo, así como por la acelerada contracción de los salarios reales.

Para enfrentar el flagelo de la pobreza, el PNS, 1988, establece tres propósitos fundamentales: *i*) Mejoramiento de los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra; *ii*) generación de empleo apoyando actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas; *iii*) ejecución de programas de desarrollo regional enfatizando obras de infraestructura (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1992: 463). Su peculiaridad principal consistía en otorgar a la población una participación real para garantizar transparencia en el uso de los recursos.

Dentro de las acciones del programa destaca, para los propósitos de este trabajo, las de urbanización de calles y banquetas, alumbrado público, rehabilitación de plazas, apoyo a la autoconstrucción de vivienda y regularización de la tenencia de la tierra, así como construcción y mantenimiento de carreteras (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1992: 475-477). De esta suerte, se trataba de un programa social con algún impacto en la infraestructura de las ciudades, pero por los objetivos de este artículo habría que destacar que se promovieron 16 programas regionales que involucraban a gobiernos estatales y municipales en áreas que podrían incluir varias entidades federativas (véase el título de los programas en Garza, 1999: 293). No es posible describir ni mucho menos evaluar cada uno de ellos, 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, 1988, al parecer su finalidad fue la de orientar territorialmente sus acciones. De aquí que estos programas no fueran realmente ejecutados, siendo que las dispa-

ridades regionales no se redujeron de manera notable, como se analizó al inicio del artículo.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994

Este programa, presentado el 14 de agosto de 1990, ha sido el tercer instrumento de su clase en la historia del país. 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: 3-4). 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 se subdividen en aquellos que corresponden al patrón territorial y los referentes al mejoramiento de los servicios públicos.

En cuanto al patrón territorial, se ratifican los objetivos del primer plan de 1978, que en términos generales persiguen promover una distribución de ciudades menos concentrada: encauzar la actividad económica hacia lugares óptimos desalentando las zonas superpobladas; consolidar sistemas urbano-regionales alternativos al de la Ciudad de México; fortalecer las ciudades medias y, regular el crecimiento de las zonas metropolitanas. Respecto a los servicios públicos, se establece básicamente el propósito de 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).¹⁵

La estrategia de reordenamiento territorial propone tres líneas de acción: desarrollo de subsistemas urbanos de alta potencialidad; consolidación de enlaces; y distribución jerarquizada de servicios. Para concretar la estrategia, se considera a las ciudades distribuidas según las nueve regiones en que tradicionalmente se divide el país, clasificándolas como de regulación (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey); de consolidación (Puebla); ciudades medias de consolidación (León, Irapuato, Guanajuato, Toluca, Cuernavaca, Pachuca, Jalapa, Querétaro, Ciudad Juárez, Acapulco); ciudades medias de im-

¹⁵ Una comparación entre los objetivos de los programas de desarrollo urbano de 1978, 1984 y 1990 puede verse en Aguilar (1996: 114-121).

pulso 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 se refiere a mejorar las condiciones de comunicación entre los anteriores conjuntos de ciudades. Finalmente se establecen cuatro niveles de ciudades para jerarquizar los servicios: 17 centros regionales; 32 localidades estatales; 44 subregionales; y 111 de integración urbano-rural (véase Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1990: 44-45). Independientemente de la validez de esta estrategia, la posibilidad de implementarla dependerá de las metas específicas y los instrumentos disponibles.

Para establecer las metas sería fundamental realizar un pronóstico detallado del desarrollo urbano que permitiera cuantificarlas. En este aspecto el PNDU, 1990-1994, es verdaderamente pobre y sólo alcanza a prever 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 Censo de Población de 1995 se puede calcular que de 1990 al 2000 ésta aumentará en alrededor de 17.4 millones, por lo que la previsión del plan se quedó corta. Sería recomendable que los planes futuros incluyeran ejercicios prospectivos de los renglones que forman la estructura urbana de cada ciudad, así como de 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, 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 secundarias 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 de-

sarrollo”; y “actualización de leyes y reglamentos locales de desarrollo urbano...” (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1990: 71-73).

En síntesis, el *PNDU, 1990-1994* es un documento indicativo con serias limitaciones técnicas y metodológicas que explican que, en el mejor de los casos, sólo orientó las acciones de la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Sin embargo, a diferencia del Programa de Solidaridad, que disponía de cuantiosos recursos económicos, no contó con financiamiento especial alguno, siendo totalmente ignorado ante la gran relevancia del primero. Esta situación fue reforzada por dos eventos: la aparición del Programa de 100 Ciudades elaborado por el equipo de Luis Donaldo Colosio, que era fuerte aspirante a la candidatura del PRI a la presidencia de la República; y por la desaparición de la Sedue que fue sustituida el 22 de mayo de 1992 por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), con lo cual se formalizaron las acciones asistenciales para paliar la pobreza y se culminó la infructuosa etapa de institucionalización de la planeación urbana, que había sido iniciada en 1976 con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.¹⁶

Dada la total carencia de recursos financieros y apoyo político, el *PNDU, 1990-1994* fue totalmente incapaz de modificar las desigualdades regionales y mejorar las condiciones de las ciudades, siendo que desde los años noventa la localización de las actividades económicas ha sido determinada por las leyes del mercado, que tienden a concentrar las actividades terciarias y a descentralizar relativamente las manufacturas.

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

La nula atención presidencial y del equipo gobernante al *PNDU, 1990-1994*, tuvo una momentánea interrupción cuando Luis Donaldo Co-

¹⁶ 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 TLC-AN. De esta suerte las acciones de gobierno se centraron en concertar con los principales grupos empresariales el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), enero-junio de 1989; una nueva fase del PECE en 1990 y su prórroga hasta 1991; y el Pacto por la Estabilidad, la Competencia y el Empleo, en octubre de 1992, que se prolongó hasta el fin del gobierno. El punto culminante de la estrategia fue la entrada en vigor del TLC-AN el 1 de enero de 1994, último año de la presidencia de Salinas (véase Cárdenas, 1996: 153-183 y Delgado, 1997: 471-526).

losio, secretario de la Sedesol y fuerte aspirante a la candidatura presidencial por el PRI, rescató, hizo público e implementó un viejo programa centrado en las ciudades medias del país, que eran alrededor de 100.

Los objetivos del *P-100-1992* son los mismos que los del *PNDU, 1990-1994*, enfatizando que la estrategia descentralizadora se debería enfocar en 116 ciudades del país (de las 309 que constituían el sistema urbano nacional en 1990). Se autodefine como un programa integral para la planeación y administración del uso del suelo e infraestructura urbana (Secretaría de Desarrollo Social, 1994: 2 y 7).

No siendo posible detallarlo, se puede decir 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).¹⁷ Se trató, efectivamente, de un esfuerzo de capacitación de los gobiernos locales para que tuvieran posibilidades técnicas y de gestión para planear su crecimiento urbano, según facultad que les otorgó la reforma del artículo 115 constitucional en 1983. No obstante el postulado teórico sobre las ventajas de la descentralización para adecuar la oferta y demanda de los servicios públicos, en el caso de la función de 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.¹⁸ La función real del *P-100-1992* fue, precisamente, intentar resolver esta gran dificultad.

Una función concreta fue apoyar a los gobiernos locales a modernizar su catastro. El 18 de agosto de 1992 se creó el Programa de Modernización Catastral dependiente de la Sedesol para fortalecer a las autoridades municipales. Entre 1993 y 1996 se realizaron 32 proyectos catastrales, de los cuales casi la tercera parte cuenta con informa-

¹⁷ Para una descripción detallada del *P-100-1992* véase Secretaría de Desarrollo Social (1994) y Comité Preparatorio de México (1996: 65-69).

¹⁸ Las burocracias locales en México han sido tradicionalmente muy ineficaces, constituyendo una de las barreras más importantes para lograr la devolución de atribuciones federales a los municipios (sobre esta problemática véase Prud'Homme, 1996). Un urbanista de uno de los municipios más importantes de México, 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.

ción digitalizada y utiliza sistemas geográficos de información (Secretaría de Desarrollo Social, 1997: 23). En 1993 y 1994 se constituyeron 4 584 ha de reservas territoriales 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 aumentó en 1.8 millones anuales, por lo que fueron 3.6 millones adicionales para los dos años en que se constituyeron esas reservas. Considerando un promedio de 70 hab./ha, tales reservas constituidas cubrirían las necesidades de 9.7% de esa población.

El *P-100-1992* continuó operando durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, siendo que en 1995 y 1996 contribuyó a la actualización de 24 planes de desarrollo urbano, 16 de centros históricos y 465 obras de infraestructura. La verdadera magnitud del programa, en comparación con el *PNS, 1988*, la evidencia su presupuesto federal, que en 1995 fue de 192 millones de pesos, de 361 en 1996 y de 385 en 1997, a precios constantes de 1995 (Secretaría de Desarrollo Social, 1997: 45). Siendo que el *PNS, 1988*, dispuso de 7 400 millones de pesos anuales en sus primeros cinco años, se tiene que el presupuesto del *P-100-1992* para 1997 sólo represente 5.2% del primero. Quizás esta magnitud refleje la importancia relativa que otorgó el gobierno de Carlos Salinas de Gortari a los programas sectoriales y de ajuste económico, respecto a los instrumentos urbanos y regionales. A principios de 1999 la Sedesol transfirió el *P-100-1992* a los gobiernos estatales, con lo que termina su existencia como instancia federal y la dependencia renuncia totalmente a cualquier tipo de intervención en la configuración del espacio nacional.

Conclusiones: concentración policéntrica y abdicación federal en materia de políticas regionales

En principio, se podría pensar que los ajustes macroeconómicos y la inserción de los países en la economía global pueden afectar de manera notable al sistema urbano, puesto que no todas las ciudades cuentan con las mismas posibilidades de constituirse en centros de producción internacionalmente competitivos (Harris, 1996: 2-3). Esto dependerá de la rapidez en modernizar y diversificar las actividades económicas, su localización geográfica, el nivel de desarrollo del factor empresarial y del mercado de trabajo, su capacidad para generar y aplicar investigación tecnológica de vanguardia, y de la flexibili-

dad y eficiencia de su aparato gubernamental, entre otros elementos. Con estas consideraciones en mente, el análisis de la dinámica del sistema de ciudades mexicanas entre 1960-1995 permite visualizar sus tendencias probables en el marco de la globalización.

La dinámica de las desigualdades regionales constituye, de inicio, la resultante de un complejo proceso histórico dentro del cual se van entretejiendo los determinantes de la localización territorial de las actividades económicas y la población, entre los que destacan la distribución de los recursos naturales, el desarrollo tecnológico en el proceso productivo y distributivo de mercancías, las políticas urbanas y regionales establecidas, la distribución de la inversión pública, la tendencia y fluctuaciones de la actividad económica del país, las estrategias de las corporaciones multinacionales y, en general, las tendencias de los mercados financieros internacionales, así como los procesos globales dentro de los cuales se inscribe la nación. A esta realidad, que hace muy complejo el estudio de los determinantes del proceso de estructuración territorial de la población y las actividades económicas, habría que añadir la problemática metodológica que implica la selección adecuada de las unidades espaciales de análisis, así como las limitaciones que presenta la información disponible. En este trabajo se agrega la ciudad como ámbito adicional a la tradicional utilización de regiones, entidades federativas y municipios, intentando aislar el impacto de las fluctuaciones económicas mediante la periodización utilizada. Se está consciente que la tendencia de las desigualdades espaciales se tiene que estudiar en el largo plazo, y de que es muy prematuro vislumbrar el impacto territorial que implicará la apertura de la economía mexicana al mercado mundial.

Sea como fuere, se puede afirmar que se observa una tenue reducción de las elevadas desigualdades regionales en México en el periodo 1970-1996, pero aún persiste un patrón de elevada concentración, pues se mantiene un tercio de la producción nacional en la región Centro-Este, cuya urbe principal es la Ciudad de México. De la participación en el PIB nacional de cada entidad en dicho periodo, se desprenden dos conclusiones básicas: *i)* entre los diez estados con mayor aumento se encuentran Querétaro, Tlaxcala, Morelos y el Estado de México, esto es, las entidades que circundan al Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM), aunque el Distrito Federal, por extender su tejido urbano hacia los municipios mexiquenses, pierde naturalmente importancia; *ii)* los seis estados fronterizos con Estados Unidos se encuentran en los rangos 10, 14, 15, 19, 25 y 28, según di-

cho incremento. Se puede concluir inequívocamente que la reducción parcial de las desigualdades observada en el periodo estudiado, que no la eliminación del patrón concentrador, tiende a dirigirse en buena medida a los estados aledaños al AMCM, iniciando la formación de un nuevo ámbito de concentración de corte megalopolitano.

Sin embargo, aunque los seis estados fronterizos disminuyen su participación en el PIB nacional entre 1970 y 1988 de 21.1 a 20.6%, la incrementan de 21.4 a 22.2% entre 1993-1996, evidenciando la posibilidad de acelerar su crecimiento. Sin embargo, ante la paulatina desaparición de las ventajas de la industria maquiladora en la medida que avanza la desgravación arancelaria en el marco del TLC-AN y la práctica eliminación de dicho régimen en el año 2001, los estados de la frontera tendrán que desarrollar nuevos factores locacionales para poder explotar su cercanía con Estados Unidos y Canadá.

Es, por ende, verdaderamente prematuro evaluar el impacto territorial del proceso de apertura de la economía mexicana y su creciente integración al bloque norteamericano, pero del análisis de la distribución del PIB por regiones y entidades entre 1970-1996 no se desprende ningún impacto significativo hasta fines del recién terminado siglo XX.

Considerando las ciudades como unidades de análisis de las disparidades territoriales, se concluye que entre 1960 y 1995 ocurre una clara evolución de un sistema urbano preeminente hacia una concentración policéntrica de cinco metrópolis de más de un millón de personas, altamente interrelacionadas con un conglomerado megalopolitano incipiente que se consolidará durante todo el siglo XXI. Las únicas ciudades con posibilidades reales de competir con la megalópolis de la Ciudad de México son Guadalajara y Monterrey. Como esta última ciudad es también la más importante del "corredor del TLC-AN", que conecta la interestatal 35 de Estados Unidos con la Ciudad de México, es probable que en las próximas décadas constituya uno de los polos más dinámicos, en conjunto con las ciudades de su subsistema: Saltillo, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros.

El análisis del PIB de las 112 ciudades entre 1986 y 1993 parece apoyar la tendencia hacia la concentración metropolitana. Así, se observó que existe una reducción de las diferencias económicas entre las ciudades en las manufacturas, pero una mayor desigualdad en comercio y servicios, persistiendo una superconcentración económica en las cinco principales metrópolis del país y, en especial, en la Ciudad de México. En 1993 estas urbes concentraban 55.1% del PIB na-

cional en los tres sectores. En la medida que México avance hacia la revolución terciaria, ocurrida en los países desarrollados desde mediados del viejo siglo XX, y que continuará indefectiblemente en el XXI, se tenderá a consolidar el patrón concentrador en alrededor de cinco metrópolis.

Bajo el enfoque neoliberal, la tendencia hacia un sistema de ciudades dominado por unas cuantas metrópolis se acentuará, lo cual será acelerado por la generalización de un enfoque de mercado sin políticas urbanas propiamente dichas. De esta forma, a pesar de las decenas de planes, programas y acciones urbanos y regionales aplicados por el gobierno federal, un estudio reciente de 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). De hecho, desde los años noventa del siglo XX el gobierno federal renunció a conducir la planeación urbana nacional por considerar que el mercado tiene capacidad para asignar los distintos usos de la tierra y para construir la infraestructura necesaria, de ahí que delegara a los gobiernos estatales y municipales la elaboración y ejecución de los planes de sus correspondientes jurisdicciones.

Se considera que esta estrategia es errada y conducirá a una disfuncionalidad del sistema de ciudades y al aumento de las disparidades regionales que impedirán retomar el desarrollo económico sostenido, al menos por las siguientes razones: En primer lugar porque la organización territorial de las actividades económicas y la población no puede ser regulada por los mecanismos de mercado, dadas las significativas externalidades que no se manifiestan en el sistema de precios, la indivisibilidad e inversiones monumentales que requieren la infraestructura y el equipamiento urbano con muy bajas tasas de ganancia y muy lenta rotación del capital; así como por el carácter social, no mercantil, de muchos servicios urbanos indispensables para más de la mitad de la población, que vive en situación de pobreza y que está incapacitada para pagarlos. En segundo lugar, porque pasará mucho tiempo antes de que los gobiernos estatales tengan capacidad y voluntad para planear adecuadamente sus ciudades y regiones. En tercer lugar, el caso de las carreteras privadas demuestra incuestionablemente las grandes limitaciones de manejar, dentro de una limitada óptica empresarial, lo que por muchas razones válidas se denomina *obra pública* (una explicación más amplia de estos tres factores puede verse en Garza, 1999: 306-308).

El *laissez-faire* urbano combinado con la globalización de la economía acentuará el proceso de concentración de la población y las actividades económicas en dos o tres regiones policéntricas, bajo el dominio de la megalópolis de la Ciudad de México. Es indispensable que el gobierno federal retome sus funciones de planeación del territorio nacional, pues de lo contrario se agudizarán las desigualdades urbanas y regionales, poniendo en riesgo la posibilidad de estructurar un modelo económico viable para el horizonte previsible del nuevo siglo XXI.

Bibliografía

- 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.
- Aguilar, Guillermo y Francisco Rodríguez Hernández (1995), "Tendencias de desconcentración urbana en México, 1970-1990", en Guillermo Aguilar *et al.*, *El desarrollo urbano de México a fines del siglo XX*, México, Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León/Sociedad Mexicana de Demografía, pp. 75-100.
- Appendini, Kirsten Albrechtsen *et al.* (1972), "Desarrollo desigual en México", *Demografía y Economía*, vol. 6, núm. 1, pp. 1-39.
- Arroyo, Jesús (1993), "Migración hacia los Estados Unidos, desarrollo de ciudades medias y la política de liberalización económica: el caso de Jalisco", en Jesús Arroyo (comp.), *Impactos regionales de la apertura comercial, perspectivas del Tratado de Libre Comercio en Jalisco*, México, Universidad de Guadalajara, pp. 233-254
- Barkin, David (1972), *Los beneficiarios del desarrollo regional*, México, Secretaría de Educación Pública (SEP-Setentas, 52).
- (1978), *Desarrollo regional y reorganización campesina. La Chontalpa como reflejo del problema agropecuario mexicano*, México, Centro de Ecodesarrollo.
- Cárdenas, Enrique (1996), *La política económica en México, 1950-1994*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica.
- Comité Preparatorio de México (1996), *Informe nacional*, México, Comité Preparatorio de México para la Conferencia Cumbre de las Naciones Unidas sobre Ciudades, Habitat II, Sedesol, marzo.
- Consejo Nacional de Población (1994), *Evolución de las ciudades en México, 1990*, México, Conapo.
- Cortés, Fernando (1997), "La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica", tesis de doctorado, CIESA/Universidad de Guadalajara.

- Delgado, Olga (1997), *Historia de México 2*, México, Alhambra Mexicana.
- Garza, Gustavo (1980), *Industrialización de las principales ciudades de México*, México, El Colegio de México.
- (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*, vol. 1, núm. 1, pp. 73-96.
- (comp.) (1992), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México.
- y Sergio Puente (1992), "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.
- (1997), "Normatividad urbanística virtual en la Ciudad de México", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 1, núm. 1.
- (1998), "Evolución del sistema de ciudades en México, 1960-1995", *Demos. Carta Demográfica sobre México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, pp. 23-25.
- (1998a), "La megalópolis de la Ciudad de México en el ocaso del siglo XX", en José Gómez de León y Cecilia Rabell (comps.), *Cien años de cambio demográfico en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1999), "Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm. 2 (41), pp. 269-311.
- Gómez, Pablo y Armando Cortés (1987), *Experiencia histórica y promoción del desarrollo regional en México*, México, Ensayos e Investigaciones sobre el Desarrollo Económico de México, Nacional Financiera.
- Graizbord, Boris (1988), "Las necesidades de urbanización en el largo plazo", en Gerardo Bueno (coord.), *México; el desafío de largo plazo*, México, Limusa, pp. 55-84.
- Harris, Nigel (1996), "Introduction", en Nigel Harris e Ida Fabricius, *Cities and Structural Adjustment*, Londres, University College London Press, pp. 1-12.
- Hernández Laos, Enrique (1984), "La desigualdad regional en México (1900-1980)", en Rolando Cordera Campos y Carlos Tello (coords.), *La desigualdad en México*, México, Siglo XXI Editores, pp. 155-192.
- (1997), "Perspectivas del desarrollo regional de México frente a la globalización", *Economía. Teoría y Práctica*, núm. 7, pp. 79-103 (Nueva Época).
- Hiernaux, Daniel (1995), "Globalizing Economics and Cities: A View from Mexico", en Peter Karl Kresl y Gary Gappert, *North American Cities and the Global Economy*, Sage Publications, pp. 112-129.

- Lemus Gas, Marino (ed.) (1994), *Ciudades mexicanas*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio.
- López Malo, Ernesto (1960), *Ensayo sobre localización de la industria en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Navarrete, Emma Liliana y Marta G. Vera Bolaños (coords.) (1994), *Población y sociedad*, México, El Colegio Mexiquense/Consejo Estatal de Población del Estado de México.
- OECD (1997), *Regional Development and Structural Policy in Mexico*, París, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Ortiz Martínez, Guillermo (1994), *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Osuna, Germán (1990), "Dinámica de la desigualdad regional en México, 1970-1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 5, núm. 1 (13), pp. 5-35.
- 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*, vol. 3, núm. 1 (7), pp. 7-37.
- Pérez, Pedro (1981), "La planeación urbano-regional en México", ponencia presentada en el ciclo *Bicentenario de la Facultad de Arquitectura*, UNAM, México, julio.
- Poder Ejecutivo Federal (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México.
- Prud'Homme, Remy (1996), "On the Dangers of Decentralization", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper, 1252).
- Ramírez, Delfina (1986), "Las desigualdades interregionales en México, 1970-1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 3 (3), pp. 351-376.
- Ruiz Chiapetto, Crescencio (1994), "Hacia un país urbano", en Francisco Alba y Gustavo Cabrera (comps.), *La población en el desarrollo contemporáneo de México*, México, El Colegio de México, pp. 159-181.
- 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 (s.l.).
- (1997), "La modernización catastral en el Programa de 100 Ciudades", *Federalismo y Desarrollo*, vol. 10, núm. 58, pp. 21-28.
- 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/Fondo de Cultura Económica.
- (1995), *Antología de la planeación en México. 25. Programación para el desarrollo regional en los noventa*, México, SHCP/Fondo de Cultura Económica.
- Sen, Amartya (1997), *On Economic Inequality*, Clarendon Press/Oxford University Press.

- Unikel, Luis, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza (1976), *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México.
- Whetten, Nathan, L. (1948), *Rural Mexico*, University of Chicago Press.
- Zamora Millán, F. (1959), *Diagnóstico económico regional*, México, Secretaría de Industria y Comercio.