

## Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México

Gustavo Garza\*

*En este artículo se analizan algunos aspectos del nexo entre el desarrollo económico y la urbanización en México, así como de la evolución de las políticas urbanas y regionales que intentan modificar la distribución de la población en el territorio nacional. Para aclarar la relación entre ambos procesos del cambio social, el estudio se divide en tres subperiodos: i) el lapso 1960-1980 caracterizado por un elevado crecimiento económico, ii) la década de 1980-1990, de crisis económica estructural, y iii) el lustro 1990-1995 de recuperación relativa y nueva crisis. Se tratará de concluir si la evolución del sistema de ciudades del país, así como las políticas espaciales implementadas, han sufrido modificaciones significativas en cada subperiodo, especialmente en el último cuando se consolida un modelo de corte neoliberal de apertura indiscriminada al mercado internacional.*

### Introducción

Las ciudades constituyen el lugar donde históricamente se ha acumulado el capital.<sup>1</sup> Adicionalmente, son hacia donde se orienta preferentemente la nueva inversión, generando una estrecha interdependencia entre el crecimiento económico y la urbanización, que exige articular las políticas macroeconómicas con las espaciales, de tal forma que el andamiaje infraestructural urbano sea un formidable factor de producción. En México se realizó un esfuerzo en esta dirección en los años setenta, pero en la etapa neoliberal las continuas medidas de ajuste para estabilizar la economía han relegado los programas urbanos y regionales, cuya instrumentación es cada vez más limitada. No obstante, como en el mundo real persiste el vínculo estructural entre ambas dimensiones del cambio social, en el momento en que se supere la situación política actual será necesario integrar las acciones urbanas y regionales con los programas económicos, evitando que éstos, al flotar en el aire sin soporte territorial alguno, se derrumben continuamente.

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México. Mi mayor agradecimiento a Ivette Ramírez por su excelente y entusiasta colaboración en la recopilación de la bibliografía y de los planes analizados.

<sup>1</sup> En las economías de desarrollo intermedio, las ciudades absorben al menos 80% del crecimiento económico (véase Armstrong y McGee, 1985:219; Harris, 1988:103).

El objetivo general de este trabajo es analizar dos aspectos que permitirán aclarar los nexos entre dichos procesos en México: la evolución del sistema de ciudades de 1960 a 1995 según el tamaño de las localidades, y las políticas urbanas establecidas hasta 1994 con el propósito de modificar la distribución de la población en el territorio.

Para diferenciar la influencia del desarrollo económico sobre el urbano, el análisis se divide en tres subperiodos: *i*) el lapso 1960-1980 caracterizado por un elevado crecimiento económico, dentro de un modelo proteccionista de sustitución de importaciones por producción interna; *ii*) la década de 1980 a 1990, de crisis económica estructural, y *iii*) el lustro 1990-1995 de recuperación relativa y nueva crisis, durante el cual se consolida un modelo de corte neoliberal de sustitución de producción interna por importaciones, iniciado en 1986 con la entrada de México al GATT. Se tratará de averiguar si en la década que tiene el nuevo esquema de apertura de la economía al comercio internacional se puede identificar alguna modificación significativa de la evolución del sistema de ciudades en el país, así como las implicaciones de los cambios en las políticas urbanas del gobierno federal. El análisis de estas políticas seguirá los mismos subperiodos e intentará mostrar si se ha modificado la participación del gobierno federal, la calidad de los programas, así como el resultado de los mismos.

### Dinámica metropolitana en la expansión, crisis y globalización económica, 1960-1995

En la segunda mitad del siglo XX México ha experimentado el clásico ciclo económico de auge, crisis y recuperación. Se tiene, en primer lugar, un periodo próspero que incluye la década 1960-1970 cuando el producto interno bruto (PIB) real aumentó a la elevada tasa de 7.3% anual, y la de 1970-1980 cuando redujo dicha cifra a 6.8% anual.<sup>2</sup> En segundo lugar, en la "década perdida" (1980-1990), el PIB aumentó únicamente en 1.6% anual, siendo que entre 1982 y 1988 decreció en -0.4%. Finalmente, en tercer lugar, en el lustro 1990-1995

<sup>2</sup> En realidad, el auge se continuó hasta 1981 cuando el PIB creció a 7.8%, para estallar la crisis del tipo de cambio y reducirse el PIB en -0.1% en 1982, y en -5.3% en 1983, año que marca el inicio del viraje de la política económica hacia la apertura comercial del país. Sin embargo, los datos demográficos son decenales, por lo que para contrastar el desarrollo urbano con el crecimiento económico se considera el periodo de auge hasta 1980.

ocurre cierta recuperación, pues entre 1990 y 1994 el PIB creció a 3.6% anual, aunque la intempestiva crisis de 1995 en que disminuyó en -6.1% produjo un aumento de sólo 1.5% anual entre 1990 y 1995 (véase el cuadro 1). El propósito de esta sección es analizar el desarrollo del sistema de ciudades del país siguiendo estos tres subperiodos, destacando la situación de las grandes ciudades en la configuración del espacio nacional.

#### *Concentración metropolitana preeminente, 1960-1980*

En 1960 México tenía una población urbana de 14.4 millones de personas, que representaban 41.2% del total de habitantes y se distribuían en 119 ciudades, definidas éstas como aquellas localidades de más de 15 000 habitantes. Con el fin de analizar el nivel de concentración del sistema urbano, el total de ciudades se divide en pequeñas (15 000 a 50 000 personas), intermedias (50 000 a 500 000) y grandes o metrópolis (más de 500 000 habitantes).<sup>3</sup> El sistema urbano en 1960 se caracterizaba por una elevada concentración de la población en tres ciudades con más de 500 000 habitantes (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey), que en conjunto representaban casi la mitad de la población urbana total. Se trataba de unajerarquía altamente preeminente, pues la Ciudad de México, con 5.4 millones de habitantes, absorbía 37.6% de la población urbana nacional y era 6.2 veces mayor que la segunda (véase el cuadro 2).

En 1970 la población urbana se eleva a 23.8 millones, el grado de urbanización a 49.4% (lo que significa que el país se dividía prácticamente en partes iguales entre una mitad rural tradicional y otra urbana más moderna), y el número de ciudades se eleva a 166. Importa subrayar que Puebla se agrega a las de más de 500 000 habitantes, y Guadalajara y Monterrey sobrepasan el millón, haciendo que el estra-

<sup>3</sup> Prácticamente todos los autores que escriben sobre la metropolización de las ciudades en México, consideran que cuando una localidad urbana situada en un solo municipio rebasa sus límites y se extiende hacia uno u otros más, adquiere un carácter metropolitano. En un estudio al respecto realizado en los años setenta, se agregaba que deberían tener un mínimo de 100 000 habitantes, e identificaba 12 zonas metropolitanas para 1960, de las cuales únicamente la de la Ciudad de México había cumplido "una etapa completa de metropolitanismo" (Unikel, Ruiz y Garza, 1976: 123, 125 y 145). Para los fines de este trabajo se considera como "metrópolis" aquellas con más de 500 000 personas, independientemente de que se hayan o no extendido hacia otros municipios (véase notas a y b del cuadro 2).

CUADRO 1  
 México: Producto interno bruto nacional por sector de actividad económica, 1970-1997<sup>a</sup> (en millones de pesos a precios de 1993)

Año	Total <sup>b</sup>	Agricultura	Minería	Manufactura	Construcción	Electricidad	Comercio <sup>c</sup>	Transporte	Servicios		
									Financieros <sup>d</sup>	Otros <sup>e</sup>	
1960	230 992.3	37 896.3	10 773.9	45 145.5	8 847.8	2 176.8	67 942.0	10 455.7	47 754.2	37 031.0	10 723.2
1970	465 057.7	52 155.8	13 817.1	105 534.6	28 926.0	3 684.9	96 216.0	22 945.6	141 777.6	41 664.1	100 113.5
1975	636 180.1	60 993.1	18 388.7	141 996.5	40 726.6	5 852.1	136 679.3	38 147.1	193 396.8	55 401.0	157 995.8
1980	899 199.7	74 536.9	26 597.0	196 770.0	58 156.2	8 966.5	222 227.5	57 899.6	254 106.0	67 978.1	186 127.9
1982	982 219.4	77 832.9	36 485.5	208 127.4	62 074.5	11 016.3	278 421.4	59 141.9	249 119.4	75 475.8	173 643.7
1985	1 005 927.8	85 079.9	41 118.4	210 910.5	54 600.8	12 742.9	241 849.5	62 600.0	297 025.7	86 679.7	210 346.1
1988	958 229.5	65 980.3	15 134.4	178 416.1	43 240.3	16 114.4	202 530.5	87 505.3	349 308.4	122 746.4	226 562.0
1989	998 458.8	65 891.8	15 660.3	192 500.9	43 995.3	16 834.8	211 892.4	91 602.7	360 650.7	127 166.6	233 484.1
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	373 091.7	132 256.5	240 835.2
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	389 195.9	137 566.6	251 629.3
1992	1 133 032.1	70 533.1	15 969.1	221 427.4	53 753.5	17 868.7	251 401.7	103 317.1	398 767.6	143 324.5	255 443.1
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	413 423.4	149 501.4	263 922.0
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	422 952.9	155 709.9	267 243.0
1995	1 131 957.6	74 168.2	16 223.0	217 839.2	45 958.3	19 013.8	226 896.2	111 081.2	420 177.7	159 110.9	261 066.8
1996	1 189 594.7	75 016.5	17 575.3	241 487.3	51 100.9	20 492.1	236 186.9	120 768.1	426 871.6	163 196.3	263 675.3
1997 <sup>f</sup>	1 273 383.3	77 744.2	18 296.5	264 955.4	55 575.7	21 742.8	261 434.4	131 358.6	442 285.6	169 380.4	272 905.2

Tasas de crecimiento

1960-1970	7.25	3.25	2.52	8.86	12.58	5.40	3.54	8.18	11.50	1.19	25.03
1970-1980	6.82	3.64	6.77	6.43	7.23	9.30	3.73	9.69	6.01	5.02	6.40

1980-1990	1.55	-0.68	-5.19	0.44	-1.89	6.77	0.13	5.07	3.92	6.88	2.61
1982-1988	-0.41	-2.72	-13.64	-2.53	-5.85	6.54	-5.17	6.75	5.80	8.44	4.53
1990-1994	3.55	1.14	1.67	2.73	5.74	2.68	4.53	5.35	3.19	4.17	2.64
1990-1995	1.53	1.28	0.78	1.17	-0.88	2.58	0.16	3.20	2.41	3.77	1.63
1994	4.42	0.18	2.54	4.07	8.43	4.77	6.78	8.71	2.31	4.15	1.26
1995	-6.15	1.83	-2.68	-4.83	-23.46	2.15	-15.56	-4.93	-0.66	2.18	-2.31
1996	5.09	1.14	8.34	10.86	11.40	4.48	4.09	8.72	0.68	2.57	1.00
1997	7.04	3.64	4.10	9.72	8.55	6.10	10.69	8.77	0.85	3.79	3.50

<sup>a</sup> En 1996 el INEGI publicó un nuevo sistema de cuentas nacionales que incorpora actividades informales recalculando el PIB a partir de 1988 -véase INEGI (1996), *Sistemas de cuentas nacionales de México*. Los nuevos datos del PIB total son superiores a los tradicionales en las siguientes magnitudes: 5.73% en 1988, 6.12% en 1989, 7.65% en 1990, 9.70% en 1991, 10.41% en 1992, 12.56% en 1993 y 11.57% en 1994. Considerando que los valores anteriores a 1988 no son comparables con las nuevas cuentas, se procedió a ajustarlos con base en los porcentajes anteriores. Se ajustó un polinomio lineal de grado uno de 1987 hacia atrás, obteniéndose los siguientes porcentajes: 4.92729% para 1985, 4.3360% para 1982, 3.9418% para 1980, 2.0564% para 1975, 1.9709% para 1970 y 0.0% para 1960. En estos porcentajes se elevó el PIB de las cuentas nacionales tradicionales para los años de 1960 a 1985, haciendo comparable las magnitudes de este periodo con el de 1988 en adelante.

<sup>b</sup> A partir de 1988 el nuevo sistema de cuentas nacionales introduce el concepto de "impuestos a los productos netos", el cual se resta al PIB a precios de mercado para obtener el valor agregado bruto o PIB a precios básicos o del productor. Esta columna corresponde a este último valor.

<sup>c</sup> Incluye servicios de hoteles y restaurantes.

<sup>d</sup> Incluye seguros y servicios inmuebles. Adicionalmente se restaron los servicios bancarios imputados.

<sup>e</sup> Incluye servicios profesionales, educativos, médicos, de esparcimiento, otros y administración pública y defensa.

<sup>f</sup> Cifras preliminares.

Fuentes: De 1970 a 1985, elaboración realizada con base en INEGI (1993), *Sistema de Cuentas Nacionales*; INEGI (1994), Banco de datos de INEGI. De 1988 a 1994, Zedillo, Ernesto (1997), *Tercer informe de gobierno*, Anexo, p. 29. De 1995-1997, Banco de México (1998), *Carbeta Electrónica*, cuadro II-I, abril.

CUADRO 2  
México: Distribución de la población por tamaño de ciudades, 1960-1995

	Pequeñas						Intermedias <sup>a</sup>						Grandes <sup>b</sup>				
	15 000		20 000		50 000		100 000		500 000		1 000 000		500 000		1 000 000		
	Urbana total	a	19 999	49 999	Sub- total	a	99 999	499 999	Sub- total	a	999 999	1 000 000	Sub- total	a	999 999	1 000 000	Sub- total
1960																	
Población <sup>c</sup>	14 382	559	1 271	1 830	1 830	1 950	3 591	5 547	1 596	5 409	7 005						
Porcentaje	100.0	3.9	8.8	12.7	13.6	25.0	38.6	48.7	11.1	37.6	48.7						
Ciudades <sup>d</sup>	119	32	41	73	26	17	43	3	2	1	3						
Grado <sup>e</sup>	41.2																
Tasa <sup>f</sup>	3.8																
1970																	
Población	23 828	707	1 950	2 657	1 510	7 284	8 794	12 377	732	11 645	12 377						
Porcentaje	100.0	3.0	8.2	11.2	6.3	30.5	36.8	52.0	3.1	48.9	52.0						
Ciudades	166	41	65	106	21	35	56	4	1	3	4						
Grado	49.4																
Tasa	1.8																
1980																	
Población	37 584	1 010	2 876	3 886	1 633	10 230	11 863	21 835	2 553	19 282	21 835						
Porcentaje	100.0	2.7	7.7	10.4	4.3	27.2	31.5	58.1	6.8	51.3	58.1						
Ciudades	229	59	94	153	24	44	68	8	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	30 411	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	99	44	83	12	4	16
Grado	60.8									
Tasa	0.8									
1995										
Población	58 706	1 494	4 530	6 024	3 033	10 049	13 082	11 893	27 707	39 600
Porcentaje	100.0	2.5	7.7	10.2	5.2	17.1	22.3	20.3	47.2	67.5
Ciudades	350	87	154	241	42	43	85	18	6	24
Grado	64.4									
Tasa	1.2									

a De las 29 ciudades definidas como zonas metropolitanas en 1995, las siguientes 12 tienen menos de 500 mil habitantes: *i*) ZM de Xalapa (440 860); *ii*) ZM de Poza Rica (362 655); *iii*) ZM de Oaxaca (358 249); *iv*) ZM de Orizaba (319 216); *v*) ZM de Monclova (295 543); *vi*) ZM de Pachuca (249 036); *vii*) ZM de Zacatecas (226 265); *viii*) ZM de Cuautla (221 554); *ix*) ZM de Zamora (214 938); *x*) ZM de Córdoba (211 750); *xi*) ZM de Colima (187 081); *xii*) ZM de Guaymas (183 232).

b De las 24 ciudades en este estrato en 1995, las siguientes siete con más de 500 mil habitantes no están clasificadas convencionalmente como zonas metropolitanas por localizarse en un solo municipio: *i*) Ciudad Juárez (995 770); *ii*) Acapulco de Juárez (592 528); *iii*) Aguascalientes (537 523); *iv*) Mexicali (505 016); *v*) Morelia (512 169); *vi*) Culiacán Rosales (505 518); *vii*) Hermosillo (504 909). Las 17 restantes, si se definen como zonas metropolitanas, entre las que se encuentran las seis con más de un millón de habitantes.

c En miles de habitantes.

d Localidades con 15 mil y más habitantes.

e Porcentaje de la población urbana respecto a la total.

f La tasa de urbanización es el incremento medio anual del grado de urbanización. La tasa de 1960 se refiere al decenio 1950-1960 y así sucesivamente.

Fuentes: De 1950 a 1990 de Garza, Gustavo y Salvador Rivera (1995), *Dinámica macroeconómica de las ciudades en México*, México, INEGI/HS, UNAM/El Colegio de México, México, p. 6 (se le hizo una corrección al año de 1990 al pasar a Querétaro del estrato de 100 000 a 499 999 al siguiente, por haberle agregado los municipios de Corregidora y El Marqués). La información de 1995 fue proporcionada por el Consejo Nacional de Población.

**CUADRO 3**  
**México: Población de las ciudades de más de 500 mil habitantes, 1960-1995**

Ciudades <sup>a</sup>	Población					Tasas de crecimiento			
	1960	1970	1980	1990	1995	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-1995
1 Ciudad de México	5 426 000	9 066 728	1 299 131	15 226 800	16 898 316	5.27	3.66	1.60	1.86
2 Guadalajara	878 973	1 518 428	2 271 106	2 987 194	3 461 819	5.62	4.11	2.78	2.64
3 Monterrey	722 130	1 272 485	2 008 017	2 573 527	2 988 081	5.83	4.67	2.51	2.68
4 Puebla		774 665	1 140 332	1 874 914	2 181 224	5.49	3.94	5.10	2.71
5 León			724 522	951 521	1 139 401		4.24	2.76	3.24
6 Torreón			690 884	878 289	958 886		3.50	2.43	1.56
7 Toluca			599 284	827 163	992 081		4.64	3.28	3.27
8 Ciudad Juárez			545 584	789 522	995 770		2.84	3.76	4.19
9 Tijuana				747 381	1 038 188			5.66	5.98
10 San Luis Potosí				658 712	781 964			3.38	3.08
11 Mérida				658 452	772 645			3.73	2.87
12 Coahuacoalcos				561 276	613 300			3.33	1.58
13 Tampico				560 890	611 888			1.77	1.55
14 Querétaro				555 491	679 757			9.86	3.63
15 Chihuahua				534 699	631 404			2.62	2.98
16 Acapulco de Juárez				515 374	592 528			5.45	2.50
17 Saltillo				583 326	583 326				3.26
18 Veracruz				560 200	560 200				3.03
19 Cuernavaca				555 374	555 374				3.78
20 Aguascalientes				537 523	537 523				3.59
21 Mexicali				505 016	505 016				2.53
22 Morelia				512 169	512 169				3.21
23 Culiacán Rosales				505 518	505 518				3.55
24 Hermosillo				504 009	504 009				2.18

<sup>a</sup> Constituyen las zonas metropolitanas de las ciudades en cuestión, excepto en los casos de: Ciudad Juárez, Acapulco de Juárez, Aguascalientes, Morelia, Culiacán Rosales, Mexicali y Hermosillo, que se encuentran en un solo municipio.

Fuentes: De 1960 a 1980, Garza Gustavo y S. Rivera (1993), "Desarrollo económico y distribución de la población urbana de México, 1960-1990", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, núm. 1. La información de 1990-1995 fue proporcionada por el Consejo Nacional de Población.



to de las metrópolis aumente su participación a 52% de la población urbana nacional. Como corolario, a pesar de que las ciudades pequeñas e intermedias aumentan considerablemente de número, su importancia en el total urbano declina (véase los cuadros 2 y 3).

El fin del periodo de auge económico culmina en 1980 con un país más urbano, donde 37.6 millones de mexicanos (56.2% de la población total) viven en un sistema de 219 ciudades. Puebla se incorpora a las ciudades de más de un millón de habitantes y surgen cuatro con más de 500 000, haciendo que el estrato de metrópolis eleve su importancia dentro de la población urbana nacional a 58.1%, mientras que las de más de un millón lo hacen a 51.3% (véase los cuadros 2 y 3).

Se tiene, por tanto, que el crecimiento acelerado de la economía mexicana entre 1960 y 1980 ocurre con un significativo proceso de concentración en unas cuantas metrópolis del país, entre las que destaca con mucho la Ciudad de México, que en 1980 alcanza 13 millones de habitantes. Sin embargo, aunque se mantiene claramente el carácter preeminente del sistema urbano, esta última reduce a 5.7 veces la diferencia que la separa de Guadalajara y presenta una tasa de crecimiento menor que el resto de las metrópolis.

Es incuestionable que en la medida en que prosiga el elevado crecimiento absoluto y relativo de la población urbana total, ésta tenderá a 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 que 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 avanzó a 60.8% y las ciudades eran 309; esto es, con o sin crisis, la urbanización del país aparentemente no se detiene.<sup>4</sup> Sin embargo, en el cuadro 2 existen dos porcentajes que reflejan indefectiblemente el impacto espacial de la crisis: i) la tasa de urbanización

<sup>4</sup> 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.

fue de únicamente 0.8%, la más baja del periodo considerado y en todo el siglo XX;<sup>5</sup> ii) la participación de las ciudades con más de un millón de habitantes disminuyó a 45%. 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 500 000 a un 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 presentó un punto de inflexión que invirtió la tendencia anterior hacia la concentración y se inició un proceso de crecimiento urbano más uniforme, en el que las ciudades medianas y pequeñas adquirieron 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 la conclusión es verdaderamente prematura por una serie de razones. En primer lugar, los estudios señalados adolecen de cierta falta de rigor estadístico, como el trabajo de Aguilar, Graizbord y Sánchez, que únicamente incluye 88 de las 309 ciudades existentes en 1990, considerando además sólo 16 ciudades pequeñas de un total de 210, por lo que la conclusión de que la distribución de ciudades por rango-tamaño "...se ha revertido nítidamente" es inválida (1996: 42). En segundo, porque las conclusiones se derivan de un análisis de corto plazo, pues sólo consideran la década de los ochenta, sin haber tenido acceso a los datos de 1995, que en buena medida revierten lo ocurrido en los ochenta, que todo parece indicar fue resultado de la crisis económica. En tercero, por considerar como ciudades "medias" a aquellas de 500 000 a un millón de personas, que en este trabajo se definen más bien como metrópolis. En cuarto, y no menos importante, por no imaginar la posibilidad de que más que un proceso de descentralización en alguna medida espontáneo, se trata de un cambio en el ámbito de la concentración hacia conglomerados megalopolitanos y regiones urbanas policéntricas.

Existen conjuntos de ciudades relativamente próximas que forman subsistemas urbanos por la gran integración funcional de sus empresas y población, denominándose megalópolis a la parte comprendida por dos o más áreas metropolitanas cuyas unidades admi-

<sup>5</sup> En años anteriores a los considerados en este trabajo 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% de 1930-1940; de 3.7% en 1940-1950, y de 2.9% entre 1950-1960 (véase Unikel, Ruiz y Garza, 1976:34).

nistrativas se traslapan. En 1980 constituían el subsistema urbano central del país las áreas metropolitanas de la Ciudad de México, Toluca, Puebla, Cuernavaca y, más alejada, Querétaro. En los años ochenta el Área Metropolitana de la Ciudad de México se traslapa 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 las ciudades de México y Toluca en el cuadro 3). Como conjunto de dos ciudades, sin embargo, pierde importancia relativa, pero se estima que en la medida que se le anexen 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 500 000 habitantes avancen a 61.3% del total urbano en 1990, evidencia 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 fronteriza con Estados Unidos (Tijuana y Ciudad Juárez) y Monterrey, Torreón, Chihuahua y Tampico están ubicadas en estados fronterizos. Estas urbes 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 ciudades del Bajío (León, Irapuato, Guanajuato, Salamanca y Aguascalientes). 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*

Los seis años del gobierno de Carlos Salinas de Gortari fueron de gran optimismo sobre el futuro económico del país. La crisis parecía superada pues el PIB se elevó a una tasa promedio anual de 3.5% en-

tre 1990 y 1994, con valores extremos de 5.1% en 1990 y 1.9% en 1993. En 1994, último año de su administración, el PIB creció a 4.4%, pero al inicio del periodo de Ernesto Zedillo se precipita intempestivamente una nueva crisis y dicha tasa se derrumba a -6.1% (véase el cuadro 1).

Durante esta recuperación económica relativa, el número de ciudades se eleva a 350 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 2). La población total del país crece de 81.2 a 91.2 millones; de los 10 nuevos millones de habitantes, 9.1 se ubican en las ciudades, por lo que 91% de la expansión demográfica ocurre en el México urbano.

Las ciudades pequeñas aumentan a 241 y absorben 0.7 millones, las intermedias aumentan ligeramente a 85 y reducen su población en -0.8 millones, mientras que las metrópolis pasan a 24 y aumentan su población total en 9.2 millones de habitantes. El porcentaje de estas últimas se eleva a 67.5%, mientras que en las intermedias se desploma a 22.3%, y en las pequeñas disminuye ligeramente a 10.2% (véase el cuadro 2). 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 conclusión anterior se puede revisar manteniendo el sistema de ciudades constante, esto es, considerando la población que las 350 ciudades de 1995 tenían en 1990, para ser más preciso sobre los cambios ocurridos.<sup>6</sup> Esta información evidencia que las ciudades intermedias son más dinámicas, pues crecen a 2.89% anual, mientras las metrópolis lo hacen a 2.50% y las ciudades chicas a 2.17%. Sin embargo, observando los estratos en que se subdividen los tres grupos anteriores, se tiene que las grandes de 500 000 a un millón de habitantes son las de mayor tasa (2.97% anual). Adicionalmente, el aumento absoluto de la población urbana manteniendo constante el número de ciudades es de 7.8 millones, de los cuales las grandes ciudades absorben 66.2% y las seis con más de un millón de habitantes, 42.9%. De esta suerte, se confirma que en el primer lustro de los noventa prosigue el crecimiento desequilibrado del sistema de ciudades en México en favor de las metrópolis, que elevan su participación a 67.5% en 1995 (véase los cuadros 2 y 4).

<sup>6</sup> Adicionalmente, la tasa anual de crecimiento de la población urbana total entre 1990-1995 fue de 2.9% considerando 309 y 350 ciudades en ambos años, mientras que se reduce a 2.6% manteniendo constantes las 350 localidades.

**CUADRO 4**  
**México: Tasa de crecimiento e incremento absoluto por tamaño de ciudades, 1990-1995**

Tamaño de ciudades	Número de ciudades	Población <sup>a</sup>		Tasa de crecimiento <sup>b</sup>	Incremento absoluto	
		1990	1995	%	Total	%
Total	350	50 912 105	58 706 620	2.55	7 794 515	100.00
Pequeñas	241	5 334 719	6 024 733	2.17	690 014	8.85
15 000 a 19 999	87	1 312 827	1 494 348	2.32	181 521	2.33
20 000 a 49 999	154	4 021 892	4 530 385	2.13	508 493	6.52
Intermedias	85	11 137 389	13 081 494	2.89	1 944 105	24.94
500 000 a 999 999	42	2 605 535	3 032 764	2.72	427 229	5.48
100 000 a 499 999	43	8 531 854	10 048 730	2.94	1 516 876	19.46
Grandes	24	34 439 997	39 600 393	2.50	5 160 396	66.21
500 000 a 999 999	18	10 078 660	11 893 364	2.97	1 814 704	23.28
1 millón y más	6	24 361 337	27 707 029	2.30	3 345 692	42.93

<sup>a</sup> Se consideran a las ciudades en los estratos de 1995 manteniendo las mismas ciudades en 1990, aunque en ese año se encuentren en otro estrato.

<sup>b</sup> Se consideró un intervalo de 5.65 años que es la diferencia entre el censo de marzo de 1990 y el conteo de noviembre de 1995. La tasa de crecimiento manteniendo las diferencias en el número de ciudades para cada estrato en 1990 y 1995, es: *i*) de 15 000 a 49 999 de 0.70%; *ii*) de 50 000 a 499 999 de -1.46%; *iii*) de 500 000 a 999 999 de 6.71%; y *iv*) de un millón y más de 3.62% (en conjunto estos dos últimos estratos crecen a 4.8% anual).

Fuente: Garza, Gustavo (1998), "El sistema de ciudades, 1990 y 1995", en Gustavo Garza (coord.), *Atlas demográfico de México*, México, Conapo.

La concentración policéntrica avanza al aumentar el número de grandes ciudades con más de un millón de habitantes a seis en 1995. Cabría señalar que el Área Metropolitana de la Ciudad de México eleva su tasa de crecimiento a 1.9% anual, consolidándose como centro megalopolitano con 17.9 millones de habitantes en 1995 (suma de las ciudades de México y Toluca en el cuadro 3).

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 tres, cuatro y siete según tasa de crecimiento, en segundo lugar, le siguen Cuernavaca, Querétaro y Toluca, esta última parte de la megalópolis de la Ciudad de México y las otras dos 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%, ya que se articula en el noreste con Monterrey, que a su vez la eleva a 2.7% en el lapso 1990-1995 (véase el cuadro 3 y el mapa 1).

Es interesante mencionar que las conclusiones centrales de este inciso, derivadas del análisis de la dinámica demográfica del sistema de ciudades en México entre 1960 y 1995, coinciden totalmente con las obtenidas por un modelo intersectorial e interregional de prospectiva de la economía mexicana en que se procesa la información de 17 sectores económicos para 10 regiones en que se subdivide el país, utilizando información histórica de 1970, 1980 y 1990, y que se proyecta para 1995 y el año 2000 (véase Hernández Laos, 1997). La conclusión general es que "...durante los años noventa se acrecentaran aún más las disparidades regionales en el ingreso per capita, para alcanzar en el año 2000 niveles superiores de desigualdad que los registrados en 1970..." En el ámbito de las regiones se afirma que "Para el año 2000 sólo tres regiones (la del Valle de México, la Occidente y la Noreste) aportarán cerca de tres quintas partes del producto interno bruto del país" (Hernández Laos, 1997: 87).<sup>7</sup>

La inserción de México en el proceso de globalización económica 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 extranjeras.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> En el caso de la región Noroeste, donde se localiza Tijuana, y la Norte, a la que pertenece Ciudad Juárez, "...continuarán perdiendo importancia relativa a partir de 1980 —en especial la primera—, para aportar hacia el año 2000 13.4% del PIB nacional, en lugar de 16.3% que aportaba al inicio de los años setenta" (Hernández Laos, 1997: 85). Esto ratifica su naturaleza de ciudades aisladas asignada en este trabajo, pues al ser enclaves de la megalópolis californiana, no tienen capacidad de impulsar la economía de las regiones donde se ubican. Cabría aclarar que el artículo de Hernández Laos se conoció después de haber escrito esta parte del trabajo, pero se menciona por la sorprendente similitud de las conclusiones alcanzadas con cifras y procedimientos tan diferentes. Quede como una demostración más de los estrechos vínculos entre el desarrollo económico y el proceso de urbanización.

<sup>8</sup> 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, cuatro 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 de *The Wall Street Journal Americas* (*Reforma*, 30 de septiembre de 1997). Solamente en los meses de junio

El impacto de esta metamorfosis económica no modifica de manera tan notable al patrón concentrador prevaleciente, manteniéndose la dialéctica de las desigualdades regionales y la consolidación de una organización espacial con tres regiones policéntricas hegemónicas: la megalópolis de la Ciudad de México; la Occidente con centro en Guadalajara, y la Noreste con Monterrey como núcleo principal. La continuación de esta formación metropolitana dependerá en parte de la evolución futura de la articulación de México en el bloque económico norteamericano, así como de las políticas y acciones espaciales que realicen los tres niveles de gobierno en el país.

#### **Las políticas urbanas: de la centralización federal al *laissez-faire* neoliberal**

La planeación urbana y regional en México en el transcurrir del siglo XX se puede dividir 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 y *v*) abdicación y delegación de las políticas urbanas y regionales, 1989 a la actualidad (1998). Por haber sido analizados en otros trabajos los cuatro primeros periodos, únicamente se sintetizan para desarrollar con mayor detalle el último, aunque por razones de espacio sólo se considera hasta 1994, señalando en notas de pie de página las políticas posteriores.<sup>9</sup>

---

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; Philip Morris aumentó su participación de 29 a 50% de La Tabacalera Mexicana invirtiendo 400 millones de dólares; Procter and Gamble compró Loreto y Peña Pobre, productora de bienes de consumo, por 170 millones de dólares; 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; Wall-Mart Stores adquirió el control de Cifra, S.A., la cadena de supermercados más grande del país en un negocio valorado en 1 000 millones de dólares, 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, mientras el producto interno bruto per cápita es de 6 400 dólares, lo que significa que sólo 51.8% del producto es de nacionales (*La Jornada*, Reporte Económico, 29 de diciembre de 1997, p. 22). Sin embargo, las cuentas nacionales de México señalan que para 1993 el ingreso nacional constituye 79% del producto interno bruto (véase Cortés, 1997:207).

<sup>9</sup> La evaluación de las cuatro primeras etapas puede verse en Garza (1986, 1992, 1992a y 1997).





*Primeras acciones territoriales y evolución hasta 1970*

La Ley de la Reforma Agraria de 1915 promovió el establecimiento de 153 colonias agrícolas a partir de 1923, algunas de las cuales con el tiempo llegaron a constituir localidades medias como Ciudad Delicias con 94 000 personas en 1995, o grandes como Torreón con 959 000 habitantes en ese año. En esta primera etapa se conforma el marco legal para las futuras políticas territoriales al incluirse en el artículo 27 de la Constitución la función social de la propiedad privada y en el 115 las atribuciones municipales, siendo ambas disposiciones las acciones legales en las cuales se apoyarían las futuras políticas regionales.

Una vez eliminados los grupos populares revolucionarios representados por Francisco Villa y Emiliano Zapata, a partir de 1940 la cúpula triunfante se consolida en el poder y el naciente Estado inicia la construcción de un conjunto de obras de infraestructura indispensables para promover la industrialización: el sistema carretero, la multiplicación de las instalaciones eléctricas, el sistema de ductos de hidrocarburos, la expansión de los sistemas de riego agrícola, las telecomunicaciones y la promoción de la producción de artículos siderúrgicos y fertilizantes (Garza, 1992a: 22-23). El objetivo central era reiniciar la industrialización surgida a finales del siglo XIX e interrumpida por la Revolución, así como modernizar al sector agropecuario, para lo cual se diseñaron una serie de acciones sectoriales con implicaciones territoriales: leyes estatales de exención fiscal para la industria (desde 1940); Ley de Industrias Nuevas y Necesarias (1941 y 1955); comisiones de cuencas hidrológicas (iniciadas en 1946); créditos a la pequeña y mediana industrias (desde 1953); Programa Nacional Fronterizo (1961); parques y ciudades industriales (desde 1953).

En el nivel espacial, estas políticas tenían como finalidad contribuir a la desconcentración de la Ciudad de México y reducir las desigualdades regionales, pero resultaron no solamente ineficaces sino hasta contraproducentes, pues en todo ese periodo la capital del país creció aceleradamente (véase Garza, 1992a: 23-25).

*Estrategia económica nacional y políticas espaciales, 1970-1976*

En este periodo se reconoce políticamente la situación de las grandes desigualdades regionales y la elevada concentración de población en

la Ciudad de México, estableciendo por primera vez una estrategia territorial que incorpora el nuevo perfil urbano de la nación. Durante el sexenio, la dimensión territorial constituye la contraparte de las políticas sectoriales; algunas de las anteriores se continúan, rebautizándolas, pero se diseñan otras nuevas:

- Comisión Nacional de Zonas Áridas (diciembre de 1970).
- Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal (1971).
- Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales, SOP-Nafinsa (1971).
- Decretos de descentralización industrial (1971-1972).
- Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (1971).
- Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza y las Zonas y Perímetros Libres (mayo de 1972).
- Régimen de Maquiladoras (ampliado en 1972).
- Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (1972).
- Programa Integral para el Desarrollo Rural, Pider (1973).
- Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California (1973).
- Centros Coordinadores Indigenistas (1973).
- Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de la República, Coprodes (1971-1975).
- Ley General de Población (1973).
- Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1975).
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1975).
- Ley General de Asentamientos Humanos (1976).

No es posible comentar cada una de estas significativas iniciativas, pero se podría concluir que la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 (modificada en 1981, 1983, 1991 y 1993) es la mayor medida legislativa en materia de ordenación territorial en la historia del país constituyendo el eje central de la normatividad urbana nacional. Siguiendo a Unikel y Lavell, sin embargo, se puede decir que los resultados de gran parte de las acciones anteriormente enlistadas fueron diferentes a los objetivos propuestos, como el caso de los decretos de descentralización industrial de 1971 y 1972, que tendieron a acentuar la concentración económica y de población en las principales metrópolis del país, en lugar de frenarla (véase Unikel y Lavell, 1979; Garza, 1992a: 29).

*La efímera institucionalización de la planeación urbana, 1977-1988*

En esta etapa se intenta concretar las directrices emanadas de la Ley General de Asentamientos Humanos y centralizar en una secretaría de Estado la gama de acciones en materia urbana y regional que se había desplegado en forma más o menos desarticulada. Se puede subdividir en los dos periodos presidenciales que la comprenden: de 1977 a 1982 y de 1983 a 1988.<sup>10</sup>

Las iniciativas del primero de estos gobiernos continúan algunas de las anteriores, pero se avanza en forma sustantiva en materia de su institucionalización y en la realización de planes nacionales, estatales y municipales, como se observa en las siguientes acciones:<sup>11</sup>

- Convenios Únicos de Coordinación (6 de diciembre de 1976).
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, SAHOP (29 de diciembre de 1976).
- Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Coplamar (21 de enero de 1977).
- Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (16 de junio de 1977).
- Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Perímetros Libres (22 de junio de 1977).
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano (12 de mayo de 1978).
- Programas de Acción Concertada, entre los que destacan: Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (16 de enero de 1978); Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a Puertos Industriales (8 de octubre de 1979); Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos (30 de octubre de 1979); Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados (10 de diciembre de 1979).
- Diez planes regionales, 31 estatales y tres de zonas conurbadas y 2 377 municipales (entre 1979-1980).
- Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1980).
- Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982 (1979).
- Plan Global de Desarrollo, 1980-1982 (1980).

<sup>10</sup> El primero corresponde a la presidencia de José López Portillo, que en rigor se inicia el 1º de diciembre de 1976 y termina el 30 de noviembre de 1982 y el segundo a la de Miguel de la Madrid, que comprende del 1º de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988.

<sup>11</sup> Para un análisis sucinto de cada una de ellas, véase Garza (1992a:30-36).

– Plan de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País (1980).

Durante este periodo gubernamental se realiza el mayor esfuerzo en materia de planeación territorial que el país ha experimentado, todo lo cual se institucionalizó al crearse una secretaría de Estado para coordinar las acciones de corte urbano y regional. La SAHOP, sin embargo, no logró fungir como el órgano rector del sector por una serie de insuficiencias burocráticas, administrativas y técnicas. Esto se reflejó en la realización del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, de 1978, primer instrumento de este tipo en la historia del país, el cual adoleció de una falta de estrategia concreta y viable para intervenir en la estructuración del espacio nacional, careció de un presupuesto adecuado para cumplir sus objetivos, así como también se caracterizó por el planteamiento simplista de los instrumentos para revertir la alta concentración de actividades económicas y población en la Ciudad de México y su gran amplitud de objetivos (para un análisis en detalle de este plan, véase Garza, 1992). No obstante, a pesar de sus limitaciones, estos esfuerzos fueron muy significativos y pudieron haberse perfeccionado con el tiempo, de consolidarse el aparato planificador necesario para tal fin y la voluntad gubernamental para hacerlo, pero la cruenta crisis económica y devaluatoria de 1982 y la nacionalización del sistema bancario, así como el nuevo gobierno que inició el proceso de apertura comercial internacional del país, cambiaría de rumbo hacia una paulatina desintegración de las políticas federales en materia territorial. Esta transición, sin embargo, fue parcial pues se continuaron algunos de los esfuerzos planificadores de la administración anterior.

El gobierno de Miguel de la Madrid se inicia el 1º de diciembre de 1982 y una de las primeras medidas de carácter institucional en materia urbana fue la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), en sustitución de la SAHOP, con lo cual se acentuaba la necesidad de enfrentar más sistemáticamente los crecientes problemas de contaminación atmosférica urbana, principalmente en la Ciudad de México. Las acciones principales en esta administración fueron siete: 1) Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro (octubre de 1983); 2) Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988 (agosto de 1984); 3) Programa Nacional de Ecología, 1984-1988 (agosto de 1984); 4) Programa Regional del Mar de Cortés (agosto de 1983); 5) Programa Regional del Sureste (octubre de 1983); 6) Programa Na-

cional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988 (julio de 1984), y 7) Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico, 1984-1988 (agosto de 1984).

En materia normativa se reformaron los artículos 25 y 26 de la Constitución para permitir la integración de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, que se establece en una Ley de Planeación promulgada en enero de 1983. En la práctica, la medida más significativa de este marco legal fue la reforma municipal de febrero de 1983, que modificó el artículo 115 constitucional otorgando a los municipios nuevas atribuciones en materia de dotación de servicios públicos y planeación.<sup>12</sup> El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988, instrumento central en la orientación de las acciones territoriales, no logró un diagnóstico y un pronóstico más riguroso que su antecesor, obteniendo nulos resultados (para un análisis en detalle del plan véase, Connolly, 1992; Garza, 1992: 40-42).

El periodo gubernamental de 1982 a 1988 se caracterizó por una crisis económica estructural, con una tasa de crecimiento del PIB negativa de -0.4% anual, por lo que las preocupaciones territoriales pasaron a segundo término ante la instrumentación de acciones sectoriales de corte neoliberal que cristalizan con la entrada de México al General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) en 1986.<sup>13</sup> La persistencia de la crisis económica y la acentuación de las políticas neoliberales en el gobierno siguiente, de Carlos Salinas de Gortari, significaron la práctica extinción de la planeación nacional del desarrollo urbano, no obstante que se continuó con la formalización administrativa de elaborar los planes y programas indicados en la ley correspondiente.

<sup>12</sup> La reforma municipal constituyó la acción fundamental para avanzar en la "descentralización de la vida nacional", tesis básica de la campaña presidencial de Miguel de la Madrid (una evaluación de esta reforma puede verse en Cabrero y Mejía, 1992, y en Guillén, 1996).

<sup>13</sup> En 1983 la inflación fue de 80.8%, el PIB decreció a -4.2% y el déficit presupuestal representó 9.0% de este último, por lo que se implantaron un conjunto de programas de choque para enfrentar la situación: el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE) de diciembre de 1982; el Programa Extendido de Reordenación Económica (PERE), en julio de 1985; el Programa de Contención (Proc), de febrero de 1986; el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) en junio de 1986, y el Pacto de Solidaridad Económica (Pase), del 15 de diciembre de 1987 (véase una descripción de estos programas en Pazos, 1988:91-107). Mientras se transitaba del PIRE al PERE, de éste al Proc y después al PAC, para llegar al Pase, se comprende que no era momento de operar en la realidad una política urbana y regional.

*Políticas urbanas virtuales en el neoliberalismo, 1989-1994*

Este último periodo comprende los seis años de gobierno de Carlos Salinas de Gortari.<sup>14</sup> En este lapso se acentúan 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 (TLC-AN), suscrito entre Estados Unidos, Canadá y México. Dentro de la ortodoxia de reducir los ámbitos de acción del gobierno central, aun cuando se realizan formalmente los planes y programas, en la práctica se contraen las acciones en materia de planeación urbana y regional, delegando parcialmente estas atribuciones a los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, la vigencia de la Ley de Planeación aún obligaba a elaborar los planes y programas que contenía, aunque con un carácter virtual, esto es, que no tenían una existencia real.

La cuestionada elección de 1988 que dio el triunfo a Carlos Salinas de Gortari presagiaba que el neoliberalismo en curso se circunscribiría a la esfera económica. De esta suerte, el ideario liberal de modernización del sistema político y respeto de los derechos individuales se evadiría hasta donde fuera posible para intentar mantener el viejo aparato antidemocrático del partido oficial. La unidimensionalidad del neoliberalismo mexicano incluía el adelgazamiento del Estado, pues además de vender al sector privado el grueso de las empresas públicas, res-

<sup>14</sup> El periodo se extiende en realidad hasta 1998, cuarto año de gobierno de Ernesto Zedillo y cuya administración terminará el 30 de noviembre del año 2000, pues se continúa con las mismas políticas de Salinas, máxime que en el primer año de su mandato estalló una profunda crisis económica que obligó a su administración a mantener prioritariamente las políticas de ajuste. Así, en 1995 se sustituye al Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) vigente desde fines de 1994, por el Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento Económico (Pabec) y el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (Acusee). En marzo de 1996 se establece un programa para reforzar al Acusee denominado Parausee, que eleva el impuesto al valor agregado de 10 a 15%, los precios de los servicios públicos y crea las unidades de inversión (udis) para renegociar las deudas de los bancos con sus clientes. La imaginación para crear programas de ajuste contra la crisis no estaba en crisis, y poco tiempo después se diseña la Alianza para la Recuperación Económica (APRE) para normar el aumento de salarios y graduar el incremento de los precios de los servicios públicos. También en su segundo año de gobierno, se pone en operación la Alianza para el Campo (Procampo) y el Programa de Capitalización Productiva y Preservación de Recursos Naturales (Produce) (Méndez, 1994: apéndice). Ante la gravedad de la situación, la imposibilidad del aparato gubernamental de atender varios frentes, así como por su desconocimiento de la situación e importancia del sistema nacional de ciudades, los programas urbanos quedaron totalmente relegados.

tringía su participación en otras esferas de la administración gubernamental, como fue el caso de las políticas urbanas.

Sea como fuere, la Ley de Planeación de 1983 establece en su artículo 21 que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse en un plazo de seis meses a partir del inicio del gobierno y, en el 22, que dicho plan debe indicar los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales a realizar. Acorde con este mandato, 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. Sus objetivos eran 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, establecía que se deberían elaborar 21 programas sectoriales.<sup>15</sup> El Plan Nacional señalaba que éstos deberían publicarse a lo largo de 1989, pero como se evidencia en la nota anterior, sólo dos se realizaron en ese año y el último se culminó a finales del cuarto año de gobierno. Aunque todos tenían claras implicaciones para ciudades y regiones, por razones de espacio y de los objetivos de este trabajo, se analizan a continuación

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

sucintamente los dos que eran 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 se realizaron por medio del Programa Nacional de Solidaridad, que fue el verdadero instrumento que caracterizó el periodo salinista y que será necesario describir en primera instancia.

#### Programa Nacional de Solidaridad (PNS, 1988)

Éste fue definido 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, verdaderamente, de un plan de emergencia para atenuar los estragos de la crisis económica y de la aplicación de una modalidad neoliberal que acentuaba, en forma históricamente insostenible, las desigualdades sociales mediante un creciente desempleo y subempleo, así como por la acelerada contracción de los salarios reales. El producto nacional se había mantenido estático durante seis años y la participación del trabajo en el PIB se derrumbó de 37.4% en 1982 a 22.2% en 1988 (Fajardo, 1997: XI, anexo estadístico). Adicionalmente, el salario mínimo entre 1982-1988 perdió -53.3% de su poder adquisitivo y el contractual -38.2% (Cortés, 1997: 195). Como corolario, el porcentaje de pobres respecto a la población total, según el método de línea de pobreza, se eleva de 48.5% en 1981 a 59% en 1988 (Boltvinik, 1996: 371). El futuro político del grupo en el poder dependía de su capacidad de reactivar la economía y suavizar la creciente pobreza extrema generada por las políticas de ajuste.

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 empleos apoyando actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas; *iii*) ejecución de programas de desarrollo regional, sobre todo 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. Su organismo ejecutor fue la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad encabezada por el Presidente y en la cual participaban 10 secreta-



rios de Estado, el jefe del Departamento del Distrito Federal y los directores generales de varias dependencias descentralizadas. Se trataba de un órgano ejecutor bajo la conducción directa del propio presidente, situación que refleja la importancia que se le otorgó.

Dentro de las acciones del programa destacan, 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). Finalmente, habría que subrayar que se promovieron los siguientes 16 programas regionales que involucraban a gobiernos estatales y municipales en áreas que podrían incluir varias entidades federativas: 1) Programa Nueva Laguna (22 de septiembre de 1989); 2) Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec (20 de marzo de 1990); 3) Programa de Desarrollo de la Costa de Oaxaca (21 de marzo de 1990); 4) Programa de Desarrollo del Oriente de Michoacán (14 de febrero de 1991); 5) Programa de Desarrollo de la Costa de Michoacán (30 de enero de 1992); 6) Programa de Desarrollo de la Meseta Purépecha de Michoacán (31 de enero de 1992); 7) Programa de Desarrollo de Tierra Caliente de Guerrero (18 de abril de 1991); 8) Programa de Desarrollo del Sur del Estado de México (16 de marzo de 1991); 9) Programa de Desarrollo Integral de las Regiones Centro y Carbonífera de Coahuila (6 de septiembre de 1991); 10) Programa de Desarrollo Regional de la Sierra Norte de Puebla (13 de febrero de 1992); 11) Programa de Desarrollo Regional de la Huasteca Potosina (1992); 12) Programa de Desarrollo de la Zona Henequenera de Yucatán (1992); 13) Programa de Desarrollo de Tierra Caliente de Michoacán (1992); 14) Programa de Desarrollo Regional de la Chontalpa, Tabasco (1993); 15) Programa de Desarrollo Regional de los Ríos, Tabasco (1993), y 16) Programa de Desarrollo Regional de la Costa de Chiapas (sin fecha). No es posible describir ni mucho menos evaluar cada uno de estos programas, pero estaban constituidos por un diagnóstico muy general y establecían una serie de acciones prioritarias donde se afirmaba 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.

Los recursos financieros federales asignados al PNS, 1988, fueron de 37 000 millones de pesos en sus primeros cinco años (alrededor de 5 billones de dólares), elevándose a 52 000 millones de pesos (algo más de 7 billones de dólares) si se agrega las participaciones de los gobiernos estatales, municipales y de los beneficiarios (Montoya, 1995: 129, Anda, 1994: 121 y Delgado, 1997: 528). En términos del porcentaje del gasto social total con relación al PIB, el monto no es extraordinario pues en 1982 representaba 7.9%, cifra que se reduce a menos de 7% en 1990, para alcanzar 7.8% en 1991 y elevarse a 9.0% en 1992. Sin embargo, representa 45% de la inversión social y 18% de la inversión total del gobierno federal (Verduzco, 1995: 11-12). Los logros se presentaron en su momento en una gran campaña en todos los medios de comunicación como espectaculares: de 1989 a 1992 se otorgaron 786 000 becas a los Niños de Solidaridad consistentes en 994 pesos anuales (135 dólares); se repararon o construyeron 67 000 escuelas; se instalaron 8 000 redes de agua y 13 000 de electricidad en poblados rurales o colonias urbanas; se construyeron 17 000 km y se repararon 11 000 km de carreteras; se otorgaron 668 000 apoyos para la producción, que en el caso de los pequeños agricultores fueron de 2 954 pesos promedio por productor (400 dólares), entre los principales (véase Anda, 1994: 118-119).

Se ha afirmado que el PNS, 1988, concentró las obras que ya se estaban haciendo desde tiempo atrás por diversas dependencias, pero que intentó coordinarlas en el ámbito nacional e incorporar en forma directa a la población, por lo que constituye una experiencia ambiciosa y en cierto sentido innovadora.<sup>16</sup> Para esto se organizaron 129 000 comités de Solidaridad, que promediaban 4 165 por estado, los cuales se utilizaron en forma corporativista logrando con cierto éxito complementar a los desgastados y tradicionales sectores del partido oficial.<sup>17</sup> También se afirma que el programa tuvo que diseñarse para cumplir con las exigencias del Fondo Monetario Internacional,

<sup>16</sup> El director de Empresas de Solidaridad en el gobierno de Carlos Salinas, Enrique del Val, afirmó que aun en el aspecto de la coordinación administrativa "... Solidaridad no logró la integralidad en la política para superar la pobreza extrema ni la concurrencia plena de todas las instituciones públicas en los mismos tiempos, lugares y con la misma intensidad". También señaló que el PNS, 1988, "... no logró desarrollar una política integral para superar la pobreza extrema" (*Reforma*, 2 de abril de 1998, p 2A).

<sup>17</sup> La distribución de comités por entidad federativa puede verse en Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad (1992:69).

que recomendaba implementarlo para aligerar el deterioro económico que pesaba sobre la población debido a las fuertes medidas de austeridad establecidas para enfrentar las crisis recurrentes (Verduzco, 1995: 2).

En efecto, de 1988 a 1994, los salarios contractuales se redujeron en términos reales en -10.4%, lo que significó para el periodo 1988-1993 una pérdida de ingreso de los trabajadores de 127 417 millones de pesos (cálculo elaborado según información de Cortés, 1997: 207). En este lapso la distribución del ingreso se volvió más inequitativa, siendo que el Índice de Gini aumentó de 0.49 en 1989 a 0.51 en 1994, por lo que el gran pastel para repartir fue más pequeño, pero aumentó la ración a los más robustos (Cortés, 1997: 28-29). En este contexto macroeconómico, el PNS, 1988, surge como un instrumento para repartir, si no pastel, al menos algunas tortillas para aquellos que engrosaban los ejércitos de pobres que se elevaban de 59% de la población total en 1988 a 66% en 1992 (Boltvinik, 1996: 371). El gasto total del PNS, representó 29% del monto perdido en salarios por los trabajadores, logrando en cierta forma neutralizar la inconformidad social que pudiera surgir por el impacto de las políticas neoliberales de estabilización económica, situación que en cierta forma se mantuvo hasta el levantamiento armado del EZLN en Chiapas, en enero de 1994. A esto se puede agregar la inestabilidad social causada por el alarmante aumento de la delincuencia e inseguridad que en forma nada bizarra, pero igualmente dramática, refleja la descomposición social prevaleciente en estos años de un descarnado programa económico.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Para ejemplificar la situación que se vive, el día en que se escribe esta nota se publica un desplegado periodístico dirigido al presidente de la República, en que la Cámara Nacional del Autotransporte de Pasaje y Turismo afirma "...vemos con preocupación cómo en el estado de Chiapas, la violencia y la inseguridad aumentan sin ninguna relación con el conflicto armado. De 1996 a 1997 en Chiapas, el número de asaltos carreteros creció 247%. En el primer trimestre de 1988, 25% más". Por tanto, anuncian que "...suspenden sus servicios en estas carreteras, en tanto no se garantice la seguridad" (*Reforma*, 4 de abril de 1998, p. 11A). Más preocupante aún es la situación del tráfico de narcóticos, sobre lo cual un connotado columnista político señala que "...el narco es omnipresente en el sistema político mexicano. Los indicios dejan pensar con sobrada razón que son pocas, muy pocas las instituciones no tocadas por ese turbio negocio. Personajes o familiares de miembros de los gobiernos federal y estatales en funciones y fuera de funciones (incluso al nivel de la Presidencia de la República), de la banca, del sindicalismo, la Iglesia, el poder judicial, el ejército, los medios de comunicación, los partidos políticos, la iniciativa privada, sin omitir desde luego a los socios incrustados en los cuerpos de seguridad... "¿A qué institución no ha tocado el narco?" (René Delgado, *Reforma*, 4 de abril de 1998, p. 16A).

#### Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994

Este programa fue presentado el 14 de agosto de 1990, siendo 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 los correspondientes al patrón territorial y al mejoramiento de los servicios públicos.

En relación con el primero, se ratifican los objetivos del primer plan de 1978, que en términos generales perseguían promover una distribución de ciudades menos concentrada: encauzar la actividad económica hacia lugares óptimos desalentando las zonas sobrepobladas; consolidar sistemas urbano-regionales alternativos al de la Ciudad de México; fortalecer las ciudades medias, y regular el crecimiento de las zonas metropolitanas. Respecto al segundo, se establecía básicamente dotar a la población de los servicios urbanos y la infraestructura necesarios mediante concertaciones con los agentes sociales y privados, en forma coherente con los propósitos de reordenamiento urbano<sup>19</sup> (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1990: 32-33).

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 impulso industrial (casi todas las fronterizas y las principales de la mayoría de los estados que no se encuentran en alguna de las situaciones anteriores). 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,

<sup>19</sup> Una comparación entre los objetivos de los programas de desarrollo urbano de 1978, 1984 y 1990 puede verse en Aguilar, *et al.* (1996:114-121).

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 dependería 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 respecto el PNDU, 1990-1994 es verdaderamente pobre y sólo alcanza a señalar 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 conteo de población de 1995 se puede calcular que de 1990 al 2000 ésta aumentará en alrededor de 17.4 millones, por lo que las provisiones del plan se quedaron cortas. Sería recomendable que un plan futuro incluyera un ejercicio prospectivo 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 constituían recomendaciones generales: "...formulación y aplicación de los programas trienales 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 cada Convenio Único de Desarrollo (CUD) con los gobiernos estatales; concesión de obras y servicios públicos a particulares; destacar la necesidad de "...tener reservas territoriales en todas las ciudades..."; "...mejorar la capacidad municipal de administración del desarrollo...", y "...actualización de leyes y reglamentos locales de desarrollo urbano..." (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1990: 71-73).

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 Secretaría de Desarrollo Ur-

bano 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 breve e 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.<sup>20</sup>

#### 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 Colosio, secretario de la Sedesol y fuerte aspirante a la candidatura presidencial por el PRI, rescata, hace público e implementa un viejo programa centrado en las ciudades medias del país, que eran alrededor de 100. Posteriormente es nominado como candidato e inicia su campaña electoral, pero no llega a las elecciones al ser asesinado, aunque el programa se mantiene desde entonces quizás como modesto recuerdo a su memoria.

Los objetivos del P-100-1992 son los mismos que los del PNDU, 1990-1994, subrayando que la estrategia descentralizadora se debería centrar 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).

<sup>20</sup> La causa fundamental de estos cambios fue la urgencia de enfrentar la crisis de los años ochenta y establecer 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 el Crecimiento Económico (PECE, enero-junio de 1989); una nueva fase del PECE en 1990 y su prórroga hasta 1991, y el Pacto para la Estabilidad, la Competencia y el Empleo, en octubre de 1992 y que se prolongó hasta el fin del gobierno. El punto culminante de la estrategia fue la entrada en vigor del TLC-AN el 1º de enero de 1994, último año de la presidencia de Salinas (véase Cárdenas, 1996: 153-183 y Delgado, 1997:471-526).

No siendo posible detallarlo, se puede decir que ha sido un instrumento sencillo que menciona que su principal logro "...se refiere a la capacidad local para regular el desarrollo urbano de las ciudades, mediante las actividades de asistencia técnica de la Sedesol..." (Secretaría de Desarrollo Social, 1994: 15).<sup>21</sup> Se trata, efectivamente, de un esfuerzo de capacitación de los gobiernos locales para que tengan 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 siquiera los de nivel metropolitano habían logrado realizar su plan correspondiente.<sup>22</sup> La función real del P-100-1992 ha sido, precisamente, intentar resolver esta gran dificultad.

Una función concreta fue apoyar a los gobiernos locales en 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 la información digitalizada utilizando 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 serían 3.6 millones adicionales para los dos años en que se constituyeron esas reservas. Considerando un promedio de 70 hab./ha, éstas cubrirían las necesidades de 9.7% de esa población.

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

<sup>21</sup> Para una descripción detallada del P-100-1992 véase Secretaría de Desarrollo Social (1994) y Comité Preparatorio de México (1996:65-69).

<sup>22</sup> 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, 1994). Un funcionario especializado en urbanismo 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 un millón de habitantes y casi 8 000 empleados, no tenía el personal técnico para realizarlo internamente.

planes de desarrollo urbano, 16 de centros históricos y 465 obras de infraestructura. La verdadera magnitud del programa en comparación con el PNS, 1988, lo evidencia su presupuesto federal, que en 1995 fue de 192 millones de pesos, de 361 millones en 1996 y 385 millones en 1997, en precios constantes de 1995 (Secretaría de Desarrollo Social, 1997a: 45). Puesto que el PNS, 1988, dispuso de 7 400 millones de pesos anuales en promedio en sus primeros cinco años, se tiene que el presupuesto del P-100-1992 para 1997 sólo representa 5.2% del primero; según este criterio, 2 000% menos importante. 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.

#### Ciudad de México: proyectos *vs.* planes

No obstante que el PND, 1989-1994, no menciona programa alguno para la capital de la República, históricamente ha sido la urbe mejor planeada del país, o si se prefiere la menos mal planeada, y tradicionalmente cada administración en los periodos recientes actualiza su programa de desarrollo urbano, el cual se elaboró por primera vez en 1976 y cuya versión anterior al gobierno de Salinas se realizó en 1987 (Departamento del Distrito Federal, 1987).

La administración del Distrito Federal de 1989 a 1993, encabezada por Manuel Camacho Solís, no actualizó dicho programa, contraviniendo la recomendación del mismo para que se revisara en 1989, por lo que durante todo su gobierno siguió formalmente vigente. De esta suerte, una de las más grandes ciudades del mundo navegó a ciegas durante casi una década, siguiendo el criterio individual de cada uno de los técnicos encargados de sus diferentes dependencias.<sup>23</sup> Con la consigna de que los planes generales no eran necesarios, se ejecutaron acciones casuísticas ante problemas específicos, realizando únicamente un programa para combatir la contaminación atmosférica que en ese tiempo hizo crisis.

<sup>23</sup> El gobierno siguiente fue de sólo tres años puesto que en 1997 se elegiría al jefe de gobierno democráticamente, siendo que desde 1928 era nombrado directamente por el presidente de la República. En esa administración se realizó un significativo esfuerzo para revisar el plan general de desarrollo urbano haciéndose una nueva versión en 1996 y 16 nuevos planes parciales de las delegaciones en que se divide políticamente el Distrito Federal en 1997 (una descripción de estos planes puede verse en Garza (1997:77-83).



El Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (PICCA), fue publicado en octubre de 1990, dos años después de la implantación del Programa de Inspección y Mantenimiento mediante el cual se revisan los automóviles dos veces al año y del programa de contingencia "Un día sin auto", que desde 1989 ha resultado permanente. Como la principal fuente de contaminación atmosférica son los vehículos, el PICCA se centra en aspectos relacionados con extender el uso de gasolina sin plomo y la ampliación de la red del transporte colectivo, principalmente el Metro. El PICCA tuvo un presupuesto de más de 3 000 millones de dólares para mejorar la calidad del aire de una sola ciudad, muy superior a los 450 000 dólares por ciudad del P-100-1992 en 1997.<sup>24</sup> El programa logró reducir de manera apreciable los niveles del plomo, manteniendo estable, pero por debajo de la norma máxima, el monóxido de carbono y el bióxido de azufre. El bióxido de nitrógeno y las partículas continúan con niveles elevados, pero el ozono supera diariamente la norma establecida (véase Garza, 1996). En 1996 el PICCA es sustituido por el Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México, 1995-2000, que aunque presenta cambios significativos, aún es perfectible.<sup>25</sup>

Continuando con la estrategia de implementar instrumentos específicos, se realizan otros programas parciales como el Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco, el Programa de Revitalización del Centro Histórico y el Proyecto Alameda, siendo que mientras el primero logró la construcción de un parque natural de 318 ha, el último no obtuvo resultado alguno. Finalmente, el proyecto Santa Fe, de construcción de un gran centro comercial y áreas de oficinas, ha tenido un éxito significativo.

La administración de la Ciudad de México entre 1989 y 1994 refleja con nitidez la visión neoliberal del desarrollo urbano en México, según la cual no se requieren planes generales que identifiquen las estrategias a seguir en el mediano y largo plazos, sino que son las necesidades del mercado inmobiliario las que determinarán los proyectos a realizar y los usos del suelo requeridos.

<sup>24</sup> El PICCA estuvo vigente por cinco años, teniendo un presupuesto promedio anual de 600 millones de dólares, esto es 1 333 veces más que el P-100-1992 por ciudad en 1997. Siendo que este último es un programa de nivel nacional, se desprende la nula importancia otorgada a la planeación nacional del desarrollo urbano en el periodo neoliberal.

<sup>25</sup> Un análisis de este último programa se puede ver en Garza (1997:84-94).

### **La concentración metropolitana policéntrica en la globalización (conclusiones)**

En las postrimerías del siglo XX el ajuste neoliberal exigido por la globalización económica es de aplicación universal. Los jóvenes conservadores que gobiernan México desde 1983 han sido entusiastas seguidores de esta corriente, cuyos resultados finales podrían no ser tan favorables como esperan. El propósito de este trabajo no fue discutir la complejidad de las implicaciones socioeconómicas presentes y futuras de este experimento, sino entrever las de tipo territorial.<sup>26</sup>

En principio, se podría pensar que los ajustes macroeconómicos y la inserción de los países en la economía global pueden afectar de manera notable el sistema urbano, puesto que no todas las ciudades tienen las mismas posibilidades de constituirse en centros de producción internacionalmente competitivos (Harris, 1996: 2-3). Esto dependerá de la rapidez para modernizar y diversificar sus actividades económicas, su localización geográfica, el nivel de desarrollo del factor empresarial y del mercado de trabajo, su capacidad de generar y aplicar investigación tecnológica de vanguardia, la flexibilidad y eficiencia del aparato gubernamental, entre otros elementos. Con estas consideraciones en mente, el análisis de la dinámica del sistema de ciudades mexicanas entre 1960 y 1995 permite visualizar sus tendencias probables en el marco de la globalización.

#### *De la concentración preeminente a la policéntrica*

El sistema urbano en 1960 era altamente concentrado, ya que la Ciudad de México absorbía 37.6% de la población urbana nacional, cifra que aumentaba a 48.7% si se agregaban Guadalajara y Monterrey. El crecimiento acelerado de la población y la economía mexicanas entre 1960 y 1980 se localiza preferentemente en cuatro metrópolis con más de un millón de habitantes, que elevan su participación a 51.3% en 1980. Entre ellas continúa predominando la Ciudad de México, que en 1980 alcanza 13 millones de habitantes.

<sup>26</sup> Un estudio en detalle de los efectos sociales negativos de la globalización económica puede verse en UNRISD (1995).

En 1990 la población urbana era de 49.6 millones y se distribuía en 309 ciudades. En los años ochenta el Área Metropolitana de la Ciudad de México se traslapa con la de Toluca, conformando un ámbito de concentración de tipo megalopolitano. Adicionalmente, las metrópolis de más de 500 000 habitantes elevan su participación a 61.3% del total urbano, continuando con el cambio gradual de concentración de una a varias áreas metropolitanas. Esta tendencia se confirma en 1995, cuando el sistema urbano es de 350 ciudades y las de más de un millón aumentan su participación en la población urbana nacional a 47.2 por ciento.

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 TLCAN", que conecta la carretera 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 (véase el mapa 2). La modalidad de este proceso dependerá de las políticas de los gobiernos estatales correspondientes, así como de la capacidad nacional para diseñar un paradigma territorial operativo que apoye el funcionamiento de empresas que puedan ser competitivas en el escenario global en que México se ha aventurado.

Las metrópolis surgen de una prolongada evolución histórica en la que se entreteje lentamente la trama urbana con las actividades económicas en un espacio geográfico determinado, por lo que es inviable esperar en el corto plazo una modificación sustantiva de su importancia relativa. No obstante, al contrastar la evolución del sistema de ciudades mexicanas entre 1960-1980 y 1980-1995, se percibe que en este último periodo, caracterizado por la aplicación del modelo neoliberal, se reactivó la tendencia a conformar un sistema urbano dominado por unas cuantas grandes ciudades, cuyo núcleo central será la megalópolis de la Ciudad de México. Se vislumbra que a futuro la generalización del *laissez-faire* en materia de políticas urbanas acelerará este proceso.

La reducción del crecimiento de las metrópolis principales en la década de los ochenta, se debió al impacto de la crisis y a los ajustes

industriales que implicó el inicio de la apertura económica internacional, pero al retomarse el desarrollo vuelven a elevar su participación en la población urbana nacional. Esto se verá reforzado por las políticas de privatización de los principales renglones de infraestructura (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos), que al seguir una lógica de rentabilidad han "...beneficiado principalmente a las regiones más desarrolladas..." (OECD, 1997: 10). Así, por ejemplo, el primer ferrocarril privatizado que se modernizará es el de la Ciudad de México a Monterrey y Nuevo Laredo, coincidiendo exactamente con el principal eje carretero del TLC-AN (véase el mapa 2).

#### MAPA 2

#### Estados Unidos y México: Principales corredores carreteros del Tratado de Libre Comercio



Nota: La distancia entre cada círculo equivale a 500 kilómetros.  
Fuente: Consejo Nacional de Población.

*Abdicación y delegación de las políticas urbanas nacionales*

A pesar de las decenas de planes, programas y acciones urbanas y regionales realizadas 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). Esta afirmación es sólo válida para el periodo de Carlos Salinas de Gortari, donde la política social realizada mediante el PNS, 1988, anuló por completo al Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994, el cual agonizó durante todo el sexenio y no murió gracias a la operación del minúsculo Programa de 100 Ciudades. Se trata, verdaderamente, de la abdicación del gobierno federal a encabezar las políticas nacionales de desarrollo urbano, pensando que el mercado puede cumplir la función de asignación del suelo y construcción de la infraestructura necesaria, así como delegando a los gobiernos estatales y locales la elaboración de planes en sus respectivas jurisdicciones.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Esta conclusión se aplica a los tres primeros años de Ernesto Zedillo, pues su gobierno continúa esencialmente la estrategia de su antecesor. Ambas administraciones elaboraron muy diligentemente todo el protocolo de planes y programas que establecen los artículos 5 y 22 de la Ley de Planeación, aunque, al menos en el sector del desarrollo urbano, no hacen el menor intento por instrumentarlo. En primer lugar, en mayo de 1995 se presenta el Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, que señala la realización de los siguientes programas para el periodo 1995-200, firmados todos por el Poder Ejecutivo Federal entre 1995 y 1996: 1) Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar; 2) Programa Nacional de Ciencia y Tecnología; 3) Programa Nacional de la Administración Pública; 4) Programa Nacional de Pesca y Acuicultura; 5) Programa Hidráulico; 6) Programa Nacional de Desarrollo Urbano; 7) Programa para el Desarrollo del Distrito Federal; 8) Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia; 9) Programa Nacional para el Control de Drogas; 10) Programa Nacional de Población; 11) Programa de Desarrollo Educativo; 12) Programa de Desarrollo Informático; 13) Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México; 14) Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia; 15) Programa Institucional; 16) Programa de Prevención y Adaptación Social; 17) Programa de Vivienda; 18) Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales; 19) Programa Frontera XXI: Medio Ambiente, Recursos Naturales y Salud Ambiental; 20) Programa de Política Industrial y Comercio Exterior; 21) Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, y 22) Programa Sectorial Agrario. Para los propósitos de este trabajo, se puede señalar que el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1995-2000, cuarto en la historia del país, es técnicamente más deficiente que sus antecesores, además de que existe otro de naturaleza esencialmente social que es el que realmente se está ejecutando: el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). Éste fue iniciado el 6 de agosto de 1997 y cumple las funciones del PNS, 1988, del gobierno anterior. El panorama del sector de asentamientos humanos para 1995-2000 se mantiene idéntico al de 1990-1994, persistiendo incluso el modesto Programa de 100 Ciudades de apoyo a los gobiernos locales.

Existen al menos tres razones suficientes para pensar que esta estrategia es errada y conducirá a una disfuncionalidad del sistema de ciudades que impedirá retomar el desarrollo económico sostenido.

En primer lugar, 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 requiere 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. Considerando, por ende, que la construcción y estructuración del espacio urbano es un proceso social, es incuestionable la necesidad de la participación gubernamental en mayor o menor grado dependiendo de las condiciones sociopolíticas prevalecientes. De esta suerte, se piensa que la implantación de esquemas de corte neoliberal no debe significar la abdicación gubernamental en materia del desarrollo urbano y regional, pues los requerimientos de estos sectores sólo se pueden enfrentar adecuadamente con una planeación democrática que cuente con un aparato de gestión eficaz (García Coll, 1996: 147-149).

En segundo lugar, porque pasará mucho tiempo antes de que los gobiernos estatales tengan capacidad y voluntad para planear adecuadamente sus ciudades y regiones. Para demostrar esta afirmación, originalmente estaba contemplado analizar en este trabajo los casos de la Ciudad de México y Monterrey, las dos urbes de mayor importancia económica en el país, pero por razones de tiempo y espacio se eliminó el inciso correspondiente. Sin embargo, ya se mencionó cómo la Ciudad de México estuvo casi una década sin actualizar y mejorar el viejo e inadecuado plan general de desarrollo urbano de 1987.

La situación de Monterrey quizás sea más patética, pues el primer plan rector de desarrollo urbano en la historia de la ciudad fue formalmente decretado en 1988, y desde entonces no ha sido posible sustituirlo por un documento más actualizado y perfeccionado, puesto que adolece de grandes limitaciones técnicas y operativas. En 1995 se presentó a consulta pública un documento complementario denominado *Plan Estratégico de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey, 1996-2020*, realizado bajo la coordinación de la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Nuevo León. Por ley, la consulta pública es dirigida por el Consejo

Consultivo de Desarrollo Urbano (Codeur), organismo en el cual deberían participar todos los agentes sociales involucrados con el desarrollo urbano, junto con representantes de la sociedad civil, pero en la práctica se excluye a todo organismo popular y no gubernamental. El consejo es presidido por un "notable promotor urbano local", que cuenta con el apoyo de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios y de Vivienda (García Ortega, 1998: 49).<sup>28</sup> Todo parece indicar que el plan propuesto no se ajusta a las ideas desreguladoras del responsable del Codeur y hasta febrero de 1998, ya dentro del nuevo gobierno estatal del Partido Acción Nacional, no se ha vuelto a hablar de él, lo que en la práctica significa que ha sido congelado (García Ortega, 1998: 52-53). Una situación más grave la constituye una iniciativa del Codeur para reformar la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, que propone eliminar los planes urbanos reguladores por ser "limitantes del desarrollo" al impedir que el particular "disponga racionalmente de su propiedad" (García Ortega, 1998: 50). En verdad, se está pugnando por un *laissez-faire* tipo viejo oeste, y debido a que el nuevo gobernador panista pertenece a dichos grupos empresariales, es muy probable que se impondrá a la sociedad. La ley en cuestión está siendo estudiada en el Congreso local, junto con otra iniciativa con mayor contenido social que fue propuesta en enero de 1997, paradójicamente, por la oposición panista de ese tiempo (García Ortega, 1998: 51).

En tercer lugar, el caso de las carreteras privadas demuestra inquestionablemente las grandes limitaciones de manejar, dentro de una limitada visión empresarial, lo que por muchas razones válidas se denomina *obra pública*. Sintetizando, se puede decir que entre 1988 y 1995 fueron construidos 6 332 km de carreteras de cuota por compañías privadas bajo concesión del gobierno federal por 10 o 15 años, acordándose que ellas las administraran. El 27 de agosto de 1997 el *Diario Oficial de la Federación* publica un programa de rescate carretero por medio del cual el gobierno federal adquiere un buen número de ellas asumiendo el pago de 26 000 millones de pesos (3.2 billones de dólares), y aumentando el plazo de las que continúan siendo privadas a 30 años.<sup>29</sup> Se dice que este estruendoso fracaso privatizador se debió

<sup>28</sup> Roberto García Ortega presidió de 1985 a 1996 la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. Actualmente es investigador de El Colegio de la Frontera Norte, en la dirección regional con sede en Monterrey.

<sup>29</sup> Se trata, en realidad, de una nacionalización de las carreteras privadas, pero en tiempos de privatizaciones esa palabra no es muy elegante.

a dos fallas: el costo de la construcción fue mayor que el presupuestado y el aforo fue sensiblemente menor al estimado. Considerando que las cuotas de las carreteras son en promedio entre cinco y diez veces superiores a las que existen en Estados Unidos en distancias comparables, así como que el ingreso por habitante en México es 10 veces inferior al norteamericano, no se requerían estudios minuciosos para sospechar eso con anterioridad a su construcción (el dato de la comparación de cuotas es de OECD, 1997:112). El resultado final del experimento fue que las carreteras estaban subutilizadas, las compañías constructoras quedaron técnicamente en bancarrota, perdiendo dos de las principales 8 billones de dólares, y el gobierno tuvo que pagar buena parte del costo original de su construcción.<sup>30</sup>

El rescate gubernamental del sistema bancario privatizado fue 1 422% más costoso que el del sistema carretero, al tener que absorber 45.5 billones de dólares en deudas incobrables, que se propone actualmente pasar a deuda pública para liberar totalmente a los bancos de esta responsabilidad (Alberto Barranco Chavarría, *Reforma*, 25 de febrero de 1998). Este tema sale, sin embargo, del ámbito de las políticas urbanas aunque posiblemente las afecte profundamente al implicar la escasez presente y futura del financiamiento indispensable para enfrentar los requerimientos mínimos de obra pública.

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. Mientras, la Federación abandona sus funciones de planeación interurbana del sistema de ciudades, delega la organización interna de las urbes a gobiernos locales con muy escasa preparación y visión para hacerlo razonablemente, augurando la acentuación de las desigualdades regionales con los riesgos políticos y económicos que conlleva, así como el aumento de la grave problemática interna que caracteriza a las ciudades mexicanas.

<sup>30</sup> El grupo Triturados Basálticos y Derivados (Tribasa) reconoció haber perdido tres billones de dólares, y el Grupo Mexicano de Desarrollo (GMD) cinco billones de dólares. El presidente de Tribasa comentó sobre el rescate gubernamental, que: "No nos queda más remedio que tomar esta amarga medicina para recuperar otros proyectos y mejorar nuestra posición financiera" (*La Jornada*, 28 de agosto de 1997). Sobre la quiebra técnica de las empresas, véase *Reforma* (27 de agosto de 1997, p. 8A).



## 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.
- Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc (1994), *El Programa Nacional de Solidaridad. Debates y opiniones*, México, edición del autor.
- Armstrong, W. y T. G. McGee (1985), *Theatres of Accumulation. Studies in Asia and Latin America Urbanization*, Londres-Nueva York, Methuen.
- 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*, Universidad de Guadalajara, pp. 233-254.
- Boltvinik, Julio (1996), "Evolución y magnitud de la pobreza en México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 11, núm. 2 (32), pp. 361-394.
- Cabrero, Enrique y José Mejía Lira (1992), "Marco teórico-metodológico para el estudio de políticas descentralizadoras en México", documento de trabajo, México, CIDE.
- 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*, Comité Preparatorio de México para la Conferencia Cumbre de las Naciones Unidas sobre Ciudades, Habitat II, México, Sedesol, marzo.
- Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad (1992), *Tres años de Solidaridad, 1989-1991. Síntesis nacional*, México.
- Consejo Nacional de Población (1994), *Evolución de las ciudades en México, 1990-1994*, México, Conapo.
- Connolly, Priscilla (1992), "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984: ¿Desconcentración planificada o descentralización de carencias?", en Gustavo Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México, pp. 103-120.
- Cortés, Fernando (1997), *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, tesis de doctorado, CIESAS/Universidad de Guadalajara.
- Delgado, Olga (1997), *Historia de México 2*, México, Alhambra Mexicana.
- Departamento del Distrito Federal (1987), *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1987-1988*, México, Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica.

- Fajardo, Daniel (1997), *La participación del trabajo en la distribución funcional del ingreso en México, 1950-1995*, tesis de licenciatura, México, Facultad de Economía, UNAM.
- García Coll, Julio (1996), "Evolución de la planeación urbana", en Salvador Rodríguez y Rodríguez *et al.* (coords.), *El desarrollo regional en México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, pp. 141-150.
- García Ortega, Roberto (1998), "Área Metropolitana de Monterrey 1985-1997: Marco jurídico, planeación, reglamentación, gestión urbana y participación", reporte de investigación, Monterrey, El Colegio de la Frontera Norte (mimeo.).
- Garza, Gustavo (1986), "Planeación urbana en México en periodo de crisis (1983-1984)", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1 (1), pp. 73-96.
- (comp.) (1992), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México.
- (1992a), *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México*, México, El Colegio de México.
- (1996), "Uncontrolled Air Pollution in Mexico City", *Cities*, vol. 13, núm. 5, pp. 315-328.
- (1997), "Normatividad urbanística virtual en la ciudad de México", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 1, núm. 1, pp. 41-109.
- (1998), "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 (en prensa).
- 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. 79-102.
- Guillén López, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa/Grupo Editorial/El Colegio de la Frontera Norte.
- Graizbord, Boris (1988), "Las necesidades de urbanización en el largo plazo", en Gerardo Bueno (coord.), *México, el desafío de largo plazo*, México, Limusa, pp. 55-78.
- Harris, Nigel (1988), "Urbanization: An Economic Overview of some of the Issues", *Habitat International*, vol. 12, núm. 3.
- (1996), "Introduction", en Nigel Harris e Ida Fabricius, *Cities and Structural Adjustment*, Londres, University College London Press, pp. 1-5.
- Hernández Laos, Enrique (1997), "Perspectivas del desarrollo regional en México frente a la globalización", *Economía. Teoría y Práctica*, núm. 7, pp. 79-106.
- Lemus Gas, Marino (ed.) (1994), *Ciudades mexicanas*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio.
- Méndez, Silvestre (1994), *Problemas económicos de México*, México, McGraw-Hill.

- Montoya Martín del Campo, Alberto (1995), "Programas urbanos de Solidaridad", en Adrián 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. 127-140.
- Navarrete, Emma Liliana y Marta G. Vera Bolaños (coords.) (1994), *Población y sociedad*, Toluca, El Colegio Mexiquense/Consejo Estatal de Población del Estado de México.
- OECD (1997), *Regional Development and Structural Policy in Mexico*, París, Organization for Economic Cooperation and Development.
- Ortiz Martínez, Guillermo (1994), *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pazos, Luis (1988), *El pacto. ¿Otro engaño más o la gran esperanza?*, México, Editorial Diana.
- Poder Ejecutivo Federal (1989), *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, México.
- Prud'Homme, Remy (1994), "On the Dangers of Descentralization", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper, 1252).
- 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*, México, Dirección General de Desarrollo Urbano.
- (1997), "La modernización catastral en el Programa de 100 Ciudades", *Federalismo y Desarrollo*, año 10, núm. 58, pp. 21-28.
- (1997a), *Resultados 1995-1996 y Plan de Trabajo 1997*, México, Sedesol.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1992), *La planeación del desarrollo en la década de los noventa*, México, SHCP/Fondo de Cultura Económica (Antología de la Planeación en México, 22).
- (1995), *Programación para el desarrollo regional en los noventa*, México, SHCP/Fondo de Cultura Económica (Antología de la Planeación en México, 25).
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1983), *Ley de Planeación*, México, SPP.
- Unikel, Luis, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza (1976), *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México.
- Unikel, Luis y Alian Lavell (1979), "El problema urbano regional en México", *Gaceta UNAM*, vol. 3, núm. 20, 9 de agosto.
- UNRISD (1995), *States of Disarray: The Social Effects of Globalization*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development.
- Verduzco Igartúa, Gustavo (1995), "Gobierno y pobreza en México: una visión retrospectiva del Programa Nacional de Solidaridad", ponencia presentada en la Reunión de la Asociación Latinoamericana de Sociología, México, octubre (mimeo.).