



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**MODERNIZACION, DESCONCENTRACION
URBANO-INDUSTRIAL Y MEDIO AMBIENTE.
EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A:

JOSE RODOLFO VEGA VACA

BAJO LA DIRECCION:

LIC. GLORIA GONZALEZ SALAZAR

FALLA DE ORIGEN

México, D.F.

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

PAG.

| | |
|---|----|
| Introducción | 3 |
| CAPITULO I. | |
| ESQUEMA TEORICO Y CONCEPTUAL. | 7 |
| 1.- CONCENTRACION ECONOMICA Y URBANA COMO FENOMENO INTRINSECO AL SISTEMA CAPITALISTA. | |
| 1.1.- Concentración económica y urbana en el sistema capitalista. | 8 |
| 1.2.- Desarrollo económico y medio ambiente. | 16 |
| 2.- CONCENTRACION ECONOMICA Y URBANA Y MEDIO AMBIENTE EN LOS PAISES SUB-DESARROLLADOS. | |
| 2.1.- Desarrollo económico-urbano y condiciones sociales de vida. Caso de los países latinoamericanos. | 26 |
| 2.2.- Urbanización y regionalización en hispanoamérica. | 32 |
| 2.3.- Concentración industrial y urbana y medio ambiente. El caso de México. | |
| 2.3.1.- Bosquejo de la urbanización en México desde el siglo XI al XX. Relación con el desarrollo económico. | 38 |
| 2.3.2.- El desarrollo industrial-urbano y su impacto en el medio ambiente. | 46 |
| CAPITULO II. | |
| RASGOS SOBRESALIENTES DE LA PROBLEMÁTICA GENERADA POR LA CONCENTRACION INDUSTRIAL Y URBANA DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO. | 48 |
| 1.- CONSIDERACIONES GENERALES. | |
| 1.1.- Dinámica de la concentración económica y urbana de la Ciudad de México. | |
| 1.1.1.- Ubicación geográfica y delimitación territorial. | 49 |
| 1.1.2.- Antecedentes históricos. | 50 |
| 1.1.3.- Etapas del crecimiento demográfico y, distribución de la población de la Ciudad de México. | |
| 1.1.3.1.- Primera etapa: crecimiento del núcleo central (1890-1930). | 51 |
| 1.1.3.2.- Segunda etapa: expansión periférica(1930- 50) | 52 |
| 1.1.3.3.- Tercera etapa: Dinámica metropolitana (1950- 1980) | 53 |
| 1.1.3.4.- Cuarta etapa: megalópolis emergente. (1980-2010). | 54 |

| | |
|--|----|
| 1.1.4.- La concentración económica, empleo y distribución del ingreso en la ZMCM en el marco general del país. | 57 |
| 1.1.4.1.- Evolución del PIB y otros indicadores. | 58 |
| 1.1.4.2.- Dinámica industrial | 59 |
| 1.1.4.3.- Distribución del ingreso. | 70 |
| 2.- CONCENTRACION URBANA Y MEDIO AMBIENTE. | |
| 2.1.- Problemas intraurbanos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. | 72 |
| 2.1.1.- Uso del suelo y tenencia de la tierra. | 74 |
| 2.1.2.- Vivienda, transporte, y calidad de vida. | |
| 2.1.2.1.- Vivienda. | 77 |
| 2.1.2.2.- Transporte. | 80 |
| 2.1.3.- Medio ambiente. | 85 |
| 2.1.3.1.- Agua y drenaje. | 86 |
| 2.1.3.2.- Desechos sólidos | 91 |
| 2.1.3.3.- Imagen urbana y patrimonio cultural | 93 |
| 2.1.3.4.- Contaminación atmosférica. | 95 |

CAPITULO III.

| | |
|---|-----|
| LA DESCONCENTRACION URBANO-INDUSTRIAL Y EL MEDIO AMBIENTE, CON REFERENCIA A LA CIUDAD DE MEXICO. | 103 |
| 1.- ALGUNOS ELEMENTOS GENERALES. | 104 |
| 2.- PERIODO 1940-1970. | 104 |
| 3.- PERIODO 1970-1976. | 106 |
| 4.- PERIODO 1976-1982. | 111 |
| 4.1.- Plan Nacional de Desarrollo Urbano(PNDU) | 113 |
| 4.2.- Plan Nacional de Desarrollo Industrial(PNDI). | 115 |
| 5.- LA DESCENTRALIZACION INDUSTRIAL Y URBANA DURANTE EL REGIMEN DE MIGUEL DE LA MADRID. | 119 |
| 5.1.- Descentralización económica y política regional. | |
| 5.1.1.- El Plan Nacional de Desarrollo(PND), 1983-1988, y su enfoque regional. | 121 |
| 5.1.2.- Desconcentración del crecimiento urbano de la Ciudad de México. | 124 |
| 5.1.2.1.- Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro. | 125 |

| | |
|---|-----|
| 5.2.- Otras políticas de descentralización industrial y urbana. | |
| 5.2.1.- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988(PNDU y V). | 126 |
| 5.2.2.- Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988. | |
| 5.2.3- El Programa de Parques y Ciudades Industriales. | 133 |
| 5.3.- La descentralización industrial y los sismos de 1985. | 135 |
| 6.- LA DESCENTRALIZACION DURANTE EL GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI. | 139 |
| 6.1.- La descentralización en el marco de la modernización establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. | 140 |
| 6.2.- Evolución y perspectivas del proceso de desconcentración industrial y urbana. | |
| 6.2.1.- Política de desarrollo regional y urbano. | 141 |
| 6.2.1.1.- Políticas de descentralización industrial y urbana. | |
| 6.2.1.1.1.- Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994. | 142 |
| 6.2.1.1.2.- El Programa Nacional de Modernización y Comercio Exterior y, el impulso a un desarrollo industrial equilibrado. | 144 |
| 6.2.1.1.3.- Programa Nacional de Solidaridad. | 145 |
| 6.2.1.2.- Localización industrial de las estrategias sectoriales, 1990-1994. | 146 |
| 6.2.2.- Las ciudades medias en la transformación del patrón de asentamientos humanos y como centros alternativos de desarrollo industrial y descentralización de la Ciudad de México. | 154 |
| 6.2.3.- Algunas inconsistencias de la política regional de México. | |
| 6.2.3.1.- Enfoque espacialista de las políticas urbano regionales. | 159 |

| | |
|---|-----|
| 7.- EVOLUCION DE LAS MEDIDAS DE CARACTER AMBIENTAL Y ENFRENTAMIENTO A LOS PROBLEMAS AMBIENTALES DE LA ZMCM. | |
| 7.1.- Consideraciones generales. | 167 |
| 7.2.- Medidas de prevención y control de la contaminación en el período 1970-1988. | 168 |
| 7.3.- Objetivos y medidas de política ambiental en el actual régimen. | |
| 7.3.1.- Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994. | 172 |
| 7.3.2.- Programa Nacional de Protección del Medio Ambiente, 1990-1994. | 174 |
| 7.4.- Algunas medidas de control de la contaminación atmosférica en en la ZMCM. | 176 |
| 7.5.- Política para la prevención y control de la contaminación por ruido. | 187 |
| 7.6.- Disposición final de los residuos sólidos. | 189 |
| CAPITULO IV. | |
| ACERCA DE LAS LIMITANTES ECONOMICAS Y POLITICAS DEL PROCESO DE DESCONCENTRACION. | 193 |
| 1.- RESTRICCIONES DE CARACTER ECONOMICO. | |
| 1.1.- El mercado de la Ciudad de México y otros aspectos. | 194 |
| 1.2.- Intereses económicos del sector privado. | 197 |
| 2.- OTRAS RESTRICCIONES DE CARACTER POLITICO. | |
| 2.1.- Falta de visión y voluntad política del gobierno federal. | 200 |
| 2.2.- Inercias del sistema político. | 203 |
| CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. | 208 |
| BIBLIOGRAFIA | 216 |

INTRODUCCION.

En el presente trabajo se abordan algunos aspectos referentes a la desconcentración urbana e industrial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, los cuales tan sólo representan una parte de la gama diversa de problemas que encierra ésta última.

El propósito principal se encamina a llamar la atención acerca de la gran importancia que reviste la desconcentración de la Ciudad de México, así como la de otras grandes ciudades del país, en el contexto de la propuesta del gobierno federal tendiente a alcanzar un desarrollo equilibrado. De la misma manera, se hace notar la gran relevancia que tiene el cuidado del medio ambiente y/o el aprovechamiento racional de los recursos naturales en el proceso de desarrollo económico, con lo cual se pretende reafirmar el planteamiento actualmente en boga consistente en la complementariedad que se da entre el desarrollo de las fuerzas productivas y la preservación del medio ambiente, entendida como desarrollo sustentable.

En este sentido, en el primer capítulo, se destaca que la concentración de medios de producción más importante tiene efecto en las ciudades, en las cuales se alcanza la concentración económica más elevada, siendo esta la particularidad tendencial del modo de producción capitalista o, más concretamente de la urbanización industrial capitalista.

Las ciudades se convierten en los mayores centros económicos en función a que es en ellas donde se producen y reproducen, principalmente, las condiciones generales de producción, y por consecuencia, donde se presentan las mayores ventajas de aglomeración, que se expresan en la concentración de capital y fuerza de trabajo, medios de producción preconstituidos e

infraestructuras industriales. Estos elementos convierten a aquellas en una fuerza productiva socializada, y en las principales impulsoras del proceso de acumulación de capital.

Sin embargo, se hace notar que la dinámica de la concentración económica y urbanística no ocurre de manera homogénea en todas las ciudades de un país, como sucede en el caso de México, donde ese proceso se ha centralizado en muy pocas urbes en forma tal que ha ocasionado fuertes desequilibrios en la estructura económica y agudas desigualdades sociales. Pero, además, las mayores ciudades del país han sido causa del creciente deterioro ambiental que se manifiesta principalmente a través de la contaminación atmosférica, contaminación del agua y del suelo, contaminación por ruido, etc.

Se destaca que el deterioro ambiental es consecuencia del propio desarrollo de las fuerzas productivas, es decir, en muchos casos los avances científicos y tecnológicos empleados para dominar la naturaleza en beneficio del hombre han sido utilizados de manera irracional, ocasionando serias consecuencias al medio ambiente y, por ende, a su estabilidad.

Por otra parte, se señala la evolución que ha tenido el proceso de urbanización en México, desde antes de la conquista hasta la actualidad, mostrándose la estrecha relación entre este fenómeno y el desarrollo económico. Al mismo tiempo, indicándose la forma específica como se ha desarrollado, la cual se ha manifestado a través de una acentuada centralización económica y concentración demográfica en unas cuantas ciudades y zonas del país.

De la misma manera, se señala el impacto negativo que estos fenómenos han ocasionado al medio ambiente.

En el segundo capítulo, por su parte, se presenta un panorama general de

de la problemática inter e intrametropolitana generada por la concentración industrial y urbana de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). En esta perspectiva, se consideran los serios problemas que han ocasionado al medio ambiente de la ZMCM, el uso excesivo del automóvil, la gran concentración industrial, el crecimiento descontrolado de la ciudad y el propio crecimiento demográfico.

Otros problemas que se mencionan son los referentes al transporte, suelo agua, etc.

En el tercer capítulo, se abordan las medidas y políticas de desconcentración industrial y urbana de la Ciudad de México, sin defecto de los avances dados en este sentido en el ámbito nacional. Para esto, se abarca desde el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez hasta el actual gobierno de Carlos Salinas de Gortari, dándose mayor énfasis en los últimos dos sexenios.

Por otra parte, se hace referencia a las principales medidas adoptadas en materia ambiental para la prevención y control de la contaminación atmosférica a partir de la década de los setenta hasta la década de los noventa. Asimismo, las medidas contra la contaminación por ruido y desechos sólidos.

De la misma manera, se realiza una crítica a la "visión espacialista", de la política de descentralización económica que se ha expresado en gran parte de las acciones llevadas a cabo por los diferentes gobiernos.

Se señala, también, la importancia de las ciudades medias en el proceso de desconcentración urbana-industrial.

Ahora bien, en el cuarto capítulo, se tiene la intención de considerar algunas de las limitantes económicas y políticas a que se enfrenta

actualmente la política de desarrollo regional y/o descentralización económica y urbana en el plano nacional, pero haciendo énfasis en la ciudad de México.

CAPITULO PRIMERO.

1.- ESQUEMA TEORICO Y CONCEPTUAL.

I.1.- CONCENTRACION ECONOMICA Y URBANA COMO FENOMENO INTRINSECO AL SISTEMA CAPITALISTA.

I.1.1.- Concentración económica y urbana en el sistema capitalista.

Aunque las ciudades aparecieron hace varios milenios en la historia de la humanidad, seguramente a causa de las necesidades que imponían la producción y distribución de alimentos, la defensa, la religión y el comercio, no es sino hasta el surgimiento del sistema capitalista, y en particular a partir de la primera revolución industrial, que el proceso de urbanización va cobrando importancia generalizada en el mundo, hasta adquirir el carácter dinámico y concentrado que este fenómeno ostenta en el presente siglo.

Sin la intención de examinar aquí las causas subyacentes al surgimiento de las ciudades en fases anteriores, en el sistema capitalista se parte de la consideración de que éste basa su existencia en el proceso de acumulación de capital, que es alimentado por la generación continua de ganancias, la cual se constituye en el elemento central que contribuye a su reproducción ampliada y, además, en el espíritu que guía al capital en su proceso de expansión en los ámbitos económico y territorial.¹ /

El proceso de expansión y penetración de las relaciones de producción capitalista en los distintos ámbitos de la sociedad, en particular de su desarrollo socioeconómico, tiene como premisa fundamental el impulso de las fuerzas productivas.

El capitalismo al tratar de extender su área de influencia y dominación busca establecerse en aquellas regiones o sectores económicos que brinden las mejores condiciones para la reproducción del capital y, como consecuencia, para

1.- Marx Carlos, El proceso de producción, El capital, Tomo 1, Vol.3, Libro primero, México, Siglo XXI, 4ta. edición, 1977, pp. 776-778.

la generación de ganancias. Es así que las ciudades hayan sido elegidas como los lugares más propicios para dar impulso a éste proceso, por ser ellas donde se presentan las mejores condiciones de reproducción, entendidas como ventajas de aglomeración, como lo son:

- a.- Gran concentración de capital y de fuerza de trabajo.
- b.- Existencia de un conjunto de medios de producción preconstituidos que requieren las empresas industriales: suministros de energía y agua, medios de transporte colectivos y de mercancías.
- c.- Infraestructuras industriales.² /

Estas ventajas de aglomeración se hacen evidentes en la medida que el grado de importancia de las ciudades sea mayor. Este punto de vista es apoyado por Federico Engels, quien estableció que:

"Mientras más grande es la ciudad, mayores son las ventajas de aglomeración; se reúnen todos los elementos de la industria, las vías de comunicación (canales, ferrocarriles, carreteras), los transportes de materias primas, las máquinas, el mercado y la bolsa".³ /

Los factores antes mencionados de los cuales se derivan las ventajas de aglomeración constituyen en esencia las condiciones generales de producción capitalista y los elementos que coadyuvan decididamente al impulso del desarrollo socioeconómico y, además, hacen que la ciudad se convierta en una fuerza productiva socializada. De la misma manera, dado que la ciudad alcanza la concentración de medios de producción más importante, se instaura como el lugar de concentración económica más elevada, la cual pasa a ser la

2.- Copel Levin Oscar, "El espacio urbano, planes y realidad", México: Planación urbana, procesos políticos y realidad, Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC), UNAM, 1992, y Christian Topalow, La urbanización capitalista: algunos elementos, Consejo Nacional de Bibliación, México, 1979, pp. 23-26.

3.- Lafolatre, Henri, El pensamiento marxista y la ciudad, México, Editorial extemporáneos, 1972, p. 44.

particularidad tendencial del modo de producción capitalista o, más concretamente, de la urbanización industrial capitalista.

Las ventajas de aglomeración que presentan las ciudades, particularmente las más importantes, induce a las empresas productoras de manufacturas o industriales a concentrarse en unos cuantos puntos geográficos. Sin embargo, la concentración en ciertas zonas produce un desarrollo desigual de infraestructuras. Empero, en contraparte a los efectos perniciosos de la concentración geográfica, específicamente de las grandes ciudades, se derivan beneficios de ésta, que consisten en permitir la disminución de los gastos generales de circulación del capital y una reducción de los tiempos de circulación dentro y fuera de la producción que se traducen en una mayor densidad y dinamismo de los mercados.4 /

Asimismo, se produce un decremento del valor de la fuerza de trabajo, con lo que aunado a los elementos anteriores se contribuye a incrementar la cuota de ganancia y a orientar en gran medida las inversiones hacia la ciudad. En este sentido Lebasse J. expresa que:

"La búsqueda de una rentabilidad rápida, la preocupación por el crecimiento al menor costo normalmente favorecen la concentración geográfica avanzada".5 /

De lo que se ha dicho hasta aquí se puede establecer que la ciudad se convierte en la fuerza social productiva del sistema capitalista, al mismo tiempo que se constituye en el lugar de reproducción de la fuerza de trabajo, en el centro de gestión de la empresa capitalista, y que adicionalmente facilita el control de la producción.6 /

4.- Tynalow Christian. *La urbanización capitalista: algunos elementos*, Op. cit. p.26.

5.- Lebasse Jean. *Desarrollo y contaminación*, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, Serie de Conferencias sobre la Población, Brasel, 1974, p.20.

6.- Garza Gustavo, "Modo de producción y urbanización", *Demografía y economía*, Vol. XIV, Núm. 1(41), El Colegio de México, p.73.

Por otra parte, la ciudad capitalista ha venido a dar un importante giro en el consumo del espacio, esto se debe a que el desarrollo de la tecnología y la diversificación del consumo ha inducido a hacer un uso más intensivo(reducido) del espacio(ahorro). Las nuevas condiciones de revalorización del capital imponen la necesidad de acortar las distancias entre productores industriales y generadores de servicios con sus respectivos mercados, lo cual conlleva a su aglomeración en núcleos urbanos cada vez mayores.7 /

Empero, también se da un incremento en el acceso del espacio, lo cual da lugar a la expansión de la agricultura.

La concentración económico-espacial dentro del sistema capitalista tiene sus causas más importantes en las relaciones existentes entre el modo de producción y la urbanización.

Se debe señalar que en el capitalismo la producción del espacio urbano-industrial se constituye en la predominante, dado que el desarrollo capitalista se realiza esencialmente vía industrialización, por lo que la relación desarrollo-urbanización, se convierte en una relación entre tres procesos: desarrollo-industrialización-urbanización.

El fenómeno de urbanización es considerado como un proceso multidimensional de cambio en la sociedad que confiere a la ciudad el carácter de matriz ecológica básica para la vida social y la producción, a la que conduce a su expansión y multiplicación y, finalmente, a su transformación en el espacio. De la misma manera, da origen a estructuras urbano-sociales y estilos de vida; incorpora segmentos de la población de éstas y promueve la transformación en organizaciones siempre nuevas.8 /

7.- Singer Raul, "Crecimiento económico y distribución espacial de la población", Harmonía política de la urbanización, México, Siglo XXI, 1975, p.50.

8.- Garza Gustavo, "Modo de producción y urbanización", op. cit. p.73.

La urbanización como un proceso multidimensional comprende los siguientes aspectos:⁹ /

- a.- La urbanización de la estructura económica.
- b.- Urbanización de la estructura social.
- c.- Urbanización de la estructura demográfica-ecológica.
- d.- Urbanización de la estructura ecológica-cultural.
- e.- Urbanización de la estructura política.

La importancia de la urbanización en el proceso de industrialización se debe a que ella produce y reproduce las condiciones generales de producción.

La relación que se establece entre industrialización y urbanización debe partir del análisis histórico de la relación general entre el modo de producción y el proceso de urbanización.

Un hecho histórico que viene a reafirmar la estrecha relación entre desarrollo económico y urbanización, al mismo tiempo que su impulso decisivo, lo constituye la revolución industrial del siglo XVIII, la cual propició un desarrollo acelerado de las fuerzas productivas en el campo, y fundamentalmente de la industria de las ciudades. Esta misma, vino a significar el desplazamiento del sector agrícola por los sectores industrial, comercial y de servicios. Dado que tales actividades no requieren de la tierra ni como insumo directo, ni de la dispersión de la población, se fomenta su concentración en las ciudades, acentuando la separación de la ciudad y del campo que desde los orígenes de la ciudad había significado "la más importante división del trabajo fino y espiritual".¹⁰ /

La industria se establece en las ciudades por una serie compleja de

9.- Quijano Anibal. "Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica", Revista Mexicana de Sociología, Año XXX, Vol. XXX, No. 3, Julio-septiembre de 1968, p.967.

10.- Garza Gustavo. "Modo de producción y urbanización", Op. cit., p. 81.

razones de carácter histórico, social y económico. De acuerdo con esto, la industria en forma progresiva deja de ubicarse cerca de algunos recursos naturales y energéticos, a cambio se orienta hacia las ciudades preindustriales que contaban con un conjunto de elementos necesarios para la producción y realización de mercancías.

En la época de la revolución industrial las ciudades alcanzaron tamaños sin precedentes. Por primera vez, se incrementa sistemáticamente el porcentaje de la población de las ciudades respecto a la total de los países; cualitativamente este es el rasgo esencial de este tipo de urbanización industrial capitalista. En este sentido, de acuerdo con Luis Unikel, la urbanización es:

"Una parte integrante del proceso de desarrollo económico en general. Su característica específica esta constituida por un aumento y multiplicación de los centros de concentración de la población y por el aumento sostenido de la participación (incremento de la proporción) de la población urbana respecto a la total".¹¹ /

Se considera que la urbanización es una consecuencia necesaria del desarrollo de las fuerzas productivas, o viceversa. Estas son la principal causante de los cambios estructurales que se atribuyen a la urbanización.

En términos cualitativos la urbanización industrial capitalista aconteció con una modificación de las relaciones de poder entre el sector urbano y el sector rural, dado que los grupos de la burguesía se empezaron a apropiarse de los productos primarios en forma creciente gracias a las relaciones de intercambio cada vez más desigual entre bienes industriales y agropecuarios,

¹¹.- Unikel S. Luis. "El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, 1978, México, p. 14.

impuestas por los nuevos centros urbanos en los cuales residía el poder político. Esto acentuó el antagonismo campo-ciudad y favoreció aún más los intereses urbanos.

En conclusión, la urbanización es un proceso de transformación paulatina de la estructura y superestructura rurales en sus correspondientes urbanas. Esto hace que la urbanización se caracterice por el desarrollo incesante de la división social del trabajo que transfiere la fuerza de trabajo agrícola hacia las ramas no agropecuarias, el cambio de forma, medios y objetos de producción; la creciente diferenciación de las superestructuras políticas, sociales y otras entre el campo y la ciudad, dan origen a ésta última y estimulan la multiplicación y crecimiento.

El desarrollo histórico de las ciudades fundamenta la tesis acerca de que existe una ley específica de correspondencia entre carácter y desarrollo de la transformación de lo rural en urbano. A cada modo de producción le corresponde un tipo definido de urbanización: esclavista-tributario; feudal-comercial; industrial-comercial; industrial-capitalista e industrial-"socialista".

Se tiene que a partir de la revolución neolítica ha existido un nexo necesario entre el desarrollo de las fuerzas productivas y la concentración de la producción.

Con el desarrollo capitalista aconteció un importante cambio en la estructura de la producción en favor de las actividades no agrícolas que, por su naturaleza se dan especialmente en forma concentrada debido a los requerimientos tecnológicos y por no necesitar el factor tierra más que como lugar para su localización física.

Los anteriores elementos, que se presentaron como una referencia general, serán considerados más adelante en relación a los países subdesarrollados, dado que su inserción tardía y dependiente en el sistema capitalista, confirió a su proceso de urbanización rasgos específicos con respecto a los correspondientes al capitalismo original. Cuestiones que se considerarán en especial con relación a los países latinoamericanos y, en particular, al caso de México.

I.1.2.- Desarrollo económico y medio ambiente.

De lo anterior se puede establecer que el desarrollo del capitalismo ha ido aparejado al proceso de urbanización y con ello a la concentración económica y demográfica, esencialmente la que toca a las grandes ciudades. La base de estos procesos ha sido el acelerado desarrollo de las fuerzas productivas, el cual no siempre ha sido signo de progreso y prosperidad para la humanidad; por el contrario, en muchos casos los avances científicos y tecnológicos empleados para dominar la naturaleza en beneficio del hombre han sido utilizados de manera irracional, ocasionando serias consecuencias en el medio ambiente y, por ende, en su estabilidad.

Debe resaltarse que el uso de los recursos naturales ha estado supeditado en gran medida a la obtención de ganancias; empero, también la necesidad apremiante de resolver las necesidades alimenticias y otros satisfactores básicos de una población creciente han conducido a la depredación de éstos.¹²

El proceso de acumulación de capital ha hecho prevalecer a la generación de ganancias sobre cualquier otra finalidad, sin reparar en el alto grado de depredación a que se ha estado sometiendo a la naturaleza, lo cual ha conducido al agotamiento de los recursos no renovables y a la afectación peligrosa de los renovables y a la destrucción de las estructuras funcionales de los ecosistemas, de los que depende la dotación de materias primas y la productividad primaria de los medios naturales en lo que se sustenta dicha acumulación de capital; fenómeno que se ha dado al interior de los países industrializados, pero que también ha implicado uso depredatorio de los recursos naturales de los países dependientes, sobre los cuales presionan sus

12.- González Salazar Gloria. "Reflexiones acerca del deterioro ambiental", en Problemas del Desarrollo, IIR-UNAM, año IX, núm. 34, México, mayo-julio de 1978, p. 56

masas empobrecidas. Incluido en este proceso una creciente generación de contaminantes.

Desde esta última perspectiva los efectos que las actividades del hombre han ejercido sobre el medio ambiente, han sido más potentes, acumulativos y expansivos dada la naturaleza de los contaminantes que en la actualidad se producen, que han resultado más ofensivos que en épocas anteriores. En este sentido, después de la Segunda Guerra Mundial se ha podido constatar el uso de materiales radiactivos y de otros de difícil reciclaje como son los insecticidas sintéticos orgánicos que vinieron a unirse a los problemas de contaminación de origen biológico y a la producida por la quema de combustibles fósiles iniciada con la industrialización y que continúa hasta el momento. En el presente la industria química genera una gran diversidad de nuevos productos químicos que se vierten o liberan en el aire, agua y suelo; también, en las últimas décadas se han multiplicado por millones los vehículos automotores que con sus exigencias de circulación han causado en muchas ocasiones el deterioro ecológico de las zonas por donde pasan carreteras y vialidades; además, de la contaminación atmosférica que provoca la combustión de sus motores.

Ahora bien, la contaminación puede definirse:

(...) como la adición al medio de una sustancia o una forma de energía (calor, sonido, radiactividad, etc) que potencialmente es nociva para la vida, a una velocidad mayor de la que el medio puede neutralizar.

De este modo, al introducirse cantidades altas de sustancias al medio ambiente que ha rebazado la capacidad de aprovechamiento y reutilización, han venido a alterar el ritmo de circulación de varias sustancias en éste.

13.- Raymond F. Dasmann (UNEP), Un Planeta en Peligro, México, Sep-Sextas, 180, 1975, p. 90

Existe un número y cantidad cada vez mayor de productos sintéticos renuentes o resistentes a convertirse en material participante en los ciclos bioquímicos o geológicos. El comportamiento de muchas de estas sustancias es complejo; se dan transferencias de un medio a otro, difusión y acarreo, que aún a grandes distancias traen como consecuencia acumulaciones progresivas en la cadena alimenticia y la afección de recursos de otros organismos o del hombre.^{14 /}

En las alteraciones sufridas por el medio ambiente físico y en los cambios socioeconómicos ha venido una decisiva participación del proceso de urbanización, aunque debe señalarse que éste por si mismo no es destructivo, han sido más bien sus ritmos y modalidades irracionales los que le han conferido este carácter.^{15 /}

Por otra parte, se considera que los patrones de consumo y estilos de vida que acompañan al proceso de industrialización de los países desarrollados han ocasionado que un 25% de la población mundial, que es la que se concentra en éstos, sea la responsable de un 77% del dióxido de carbono(CO) en el planeta, debido a que poseen el 80% del parque automotor, 85% del consumo de papel, 79% del acero, 86% de otros metales, y 80% de la energía.^{16 /}

De acuerdo con lo anterior se puede establecer que los países con mayor desarrollo industrial y grado de urbanización a pesar de haber logrado un alto grado de desarrollo de sus fuerzas productivas, también, han alcanzado los más altos niveles de contaminación y degradación del medio ambiente por efecto del uso irracional o imprevisor de la tecnología y de los patrones de consumo.

14.- Márquez Miyarón. El medio ambiente, México, Archivo del Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 13 y 14.

15.- Cf. Weisman Ernest. La crisis urbana en el mundo. (Traducido de Urban Affairs Quarterly, vol.I, septiembre de 1965), Naciones Unidas(mimeo).

16.- Mómura Leopold. "La ecología en las relaciones norte-sur. El debate sobre el desarrollo sustentable", en Comercio Exterior, vol. 42/no.3, México, marzo de 1992, pp. 216-219.

Esto hace suponer que los problemas del medio ambiente deben enfocarse y tratarse dentro del cambio y desarrollo socioeconómicos de cada nación, lo cual se aplica también a los países pobres o subdesarrollados donde este tipo de problemática se halla relacionada con los signos más evidentes del subdesarrollo, como son la miseria y el atraso.

Entre los principales fenómenos que reflejan el proceso de deterioro ambiental, pueden mencionarse:

- a.- Incremento de la temperatura de la tierra, la cual posiblemente ascienda de 1.5 a 4.5 grados centígrados para el año 2050.
- b.- Elevación del nivel del mar de 1.40 a 2.40 metros para el año 2010.
- c.- El creciente agujero (destrucción del ozono) sobre la antártida.
- d.- Crecimiento acelerado de la población mundial, que ha pasado en el presente siglo de 1600 a 5000 millones y podría llegar a 14 000 para el siglo XXI.

A partir de lo que se ha visto hasta aquí se podría sintetizar en los siguientes puntos cuales han sido los factores más importantes que han desencadenado la aguda problemática ambiental que se vive actualmente en el mundo. Así se tiene:

- . El crecimiento demográfico a tasas muy altas, y un intenso proceso de concentración de la población en las ciudades.
- . El proceso del hombre en el dominio irracional de las fuerzas naturales y de la tecnología, y su incapacidad para utilizarlas constructivamente sin dañar el ambiente.
- . La incapacidad humana para usar la tierra sin quebrantar el equilibrio vital de la biósfera.
- . Falta de conocimiento adecuado del medio ambiente y de las ecologías que rigen su estabilidad.
- . Las determinaciones socioeconómicas estructurales del sistema

capitalista que ocasionan, en un marco de agudos contrastes y desigualdades, el uso irracional y dispensioso de los recursos naturales característico de la economía de desperdicio que se muestra en forma creciente en la actual fase monopólica.

Por otra parte, el problema de la contaminación ambiental aunque ya se presentaba en las ciudades del medioevo, no cobro tanta gravedad sino hasta el capitalismo, a partir de la primera revolución industrial de Inglaterra, si bien hasta el presente siglo se ha convertido en un amenazante problema de carácter mundial. A este respecto se considera que el desequilibrio ecológico que repercute en una cada vez mayor contaminación del medio ambiente, ha transpasado los ámbitos puramente regionales o nacionales.

Ante la necesidad de contrarrestar la aguda problemática ambiental, se requiere revisar a fondo la correlación ambiente-desarrollo. Se precisa armonizar las sociedades humanas y producciones al imperativo ecológico; no se debe perder de vista que la contaminación y el deterioro ambiental, constituyen en esencia el precio de la imprevisión y/o el afán de lucro y de la irresponsabilidad social, los cuales se dan en medio de circunstancias que tienen que ver con los valores consumistas de la economía de desperdicio, deduciéndose en consecuencia, que no son necesariamente el "precio del progreso".

A pesar de que en un momento dado el avance científico y tecnológico, así como la urbanización y otros fenómenos pueden traer consigo consecuencias negativas a la ecología, no por eso se debe renunciar a éstos; más bien lo que resulta más adecuado es tratar de racionalizar su uso conforme a las necesidades e intereses ecológicos y sociales.

Para alcanzar la mencionada armonía y equilibrio entre la naturaleza y el

desarrollo socioeconómico, se debe impulsar éste último previendo la conservación del medio ambiente; sin que esto implique reproducir fielmente el tipo de desarrollo de las naciones industrializadas, ni disociarse de ellas. Estos planteamientos se enmarcan dentro del llamado desarrollo sustentable, que recientemente ha estado influenciando la política económica en distintos países, tanto desarrollados como subdesarrollados.^{17 /}

Para mantener el equilibrio ecológico amenazado por la industrialización y la miseria es necesario, en primer lugar, una estrategia encaminada a satisfacer las necesidades básicas de las sociedades más pobres, lo que presupone un mínimo de crecimiento cuantitativo y por ende, un creciente consumo de energía al principio. En segundo lugar, y como complemento de lo anterior, será preciso definir una cuota máxima para el desarrollo cuantitativo, es decir, otra forma cualitativa para las ricas sociedades industrializadas.

Del mismo modo, hay quienes piensan que para contrarrestar los efectos destructivos del proceso de industrialización mundial sobre el medio ambiente, se debe aplicar el principio de "quien contamina paga", consistente en deslindar responsabilidades a los países en materia de emisiones de gases contaminantes a la atmósfera, los cuales han provocado un progresivo calentamiento de ésta (efecto de invernadero). El deslindamiento de responsabilidades implica una forma de distribuir la capacidad natural del planeta proporcional a los niveles de sus emisiones.

Empero, el principio de "quien contamina paga" carece de sustento para su

17.- El desarrollo sustentable busca satisfacer las necesidades y aspiraciones del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones venideras para satisfacer sus propias necesidades. Cf. Corona Rentería Alfaro, "Economía del medio ambiente y de los recursos naturales", en Problemas del desarrollo, vol. XXIII, oct-dic, 1992, México, p.56 y, Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, Nuestro Futuro Común, Alianza Editorial, Madrid, 1988, segundo capítulo.

aplicabilidad inmediata, dado que antes es necesario definir los derechos de propiedades (el objeto y el sujeto de tales derechos), la forma de determinar el precio y la organización misma de las transacciones.^{18 /}

Por otra parte, toda estrategia de desarrollo sustentable no sólo debe buscar la optimización de los potenciales en el tercer mundo, y establecer un nuevo orden económico y político mundial, sino sobre todo, la reforma ecológica de las sociedades industriales.

El nuevo orden ecológico mundial o una nueva forma de regular las relaciones norte-sur, debe permitir:

- a.- Una integración activa en el mercado mundial, a través de la cual los países en desarrollo podrán mejorar-en grupo o por separado- su peso específico en el marco internacional e influir en favor suyo las variables globales del nuevo orden económico internacional.
- b.- Sin cambios profundos en los rasgos estructurales de las relaciones norte-sur, una integración activa en el mercado mundial resulta apenas probable para unos pocos países en desarrollo y absolutamente imposible para todos en general. En el marco del desarrollo sustentable las innovaciones tecnológicas y la propiedad intelectual (patentes, transferencias de tecnologías) no deben quedar en manos de carteles o monopolios, lo que significaría que estuvieran fuera del alcance de dos tercios de la humanidad.

En este marco del nuevo orden económico mundial se deben llevar a cabo transformaciones de fondo en las principales naciones industrializadas, esto es, su reconversión ecológica; además, buscar la optimización de los potenciales endógenos.

18.- Nidal Eiza Alejandro. "Económica ambiental y cambio climático: externalidades y régimen regulatorio por creación de mercados", en Comercio Exterior, vol. 42/núm. 7, julio de 1992, pp. 607-617.

Ahora, en cuanto a los países en desarrollo, la lucha contra el hambre debe ser compatible con el uso de tecnologías más modernas, capaces de ahorrar recursos naturales y de reducir drásticamente el consumo de energía.¹⁹ /

En el mismo sentido de las anteriores afirmaciones se debe establecer que las diversas sociedades del mundo en esa búsqueda de reconciliar los aspectos del desarrollo humano con las leyes de la naturaleza, deben partir del supuesto de que las políticas de los estados y las relaciones internacionales estarán cada vez más imbuidas de la necesidad de erradicar la pobreza extrema, elevar el nivel de vida y proteger la naturaleza.

En esta perspectiva encaminada a alcanzar un desarrollo socioeconómico que vaya en armonía con las leyes naturales (desarrollo sustentable), se deben comprometer tanto países ricos como pobres, del norte y del sur, dado que en la actualidad los problemas ecológicos y económicos y otros tienden a globalizarse.

En estas cuestiones y de otro tipo, existe consenso como se indica en los siguientes puntos:

- Los problemas son globales, trascienden las fronteras nacionales. Los estrictamente ambientales--la destrucción de la capa de ozono, los cambios climáticos, la lluvia ácida, la pérdida de biodiversidad y el destino de los residuos tóxicos-- han rebazado las fronteras de cada país y en esa medida han afectado a todo el planeta; por lo cual, en la búsqueda de soluciones ambientales se exige la participación de los países del Norte y del Sur. Lo mismo sucede con la problemática planteada por las migraciones, el crecimiento demográfico, las drogas,

¹⁹.- Mónica Inpolob. "La ecología en las relaciones norte-sur: un debate sobre el desarrollo sustentable", *op. cit.*, p. 209.

la proliferación de armas nucleares y la violencia en varias regiones del planeta.

- El desarrollo económico debe garantizar el progreso humano, el cual se debe convertir en su principal destinatario. El desarrollo humano, entendido como bienestar, debe convertirse en el objetivo central de las políticas nacionales y las relaciones mundiales, que deben contribuir a incrementar el ingreso nacional y a estrechar el vínculo entre el crecimiento económico y el nivel de vida.
- La solidaridad y la cooperación internacionales son indispensables para promover el desarrollo humano y proteger la naturaleza en el ámbito mundial, empero es necesario superar ciertos obstáculos políticos impuestos por el comportamiento de los gobiernos de las naciones y, en general, por el sistema internacional.
- La responsabilidad primaria del desarrollo humano y la protección del ambiente descansa en cada país y en su capacidad para afirmar su individualidad étnica, cultural, religiosa y política en un mundo globalizado interdependiente.

En la actualidad el desarrollo económico de los países tiende a adquirir un carácter sistémico, endógeno y abierto, fundado en el uso pleno de sus propios recursos, tanto humanos como materiales, para atender sus propias necesidades.

Así también, el desarrollo humano debe darse en un marco de libertad y democracia de las sociedades. Se considera que para que se puedan articular intereses de carácter nacional y personal e influir en el desarrollo de cada país, se requiere de individuos libres para pensar, organizarse y desplegar con eficacia todas sus habilidades manuales e intelectuales en beneficio común.²⁰ /

20.- Ferrer Aldo, "Desarrollo humano, medio ambiente y orden internacional: perspectiva latinoamericana", Comercio exterior, op. cit., pp. 607-617.

Finalmente, de acuerdo con Aldo Ferrer:

"Las necesidades de la democracia, las de la ecología y también de la eficacia económica en las sociedades modernas (tras los rápidos cambios tecnológicos iniciados en los setentas), presuponen la descentralización y la participación directa del ciudadano y de la opinión pública, en un grado mucho mayor de lo que hasta hace poco suponían los modelos de socialismo o el capitalismo. Se debe abogar en favor de una estrategia pluridimensional capaz de impulsar tanto los instintos reformadores y modernizadores del capitalismo como los experimentos y proyectos sociales, productivos, de estilos de vida y de consumo fuera por completo de la lógica capitalista, hasta aglutinar en una fuerza política, histórica y cultural que corrija y se oponga a la lógica desenfrenada de la valorización del capital.²¹ /

21.- Múnera Impulso. Op. cit., p. 217.

I.2.- CONCENTRACION ECONOMICA Y URBANA Y MEDIO AMBIENTE EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS.

I.2.1.- Desarrollo económico-urbano y condiciones sociales de vida. Caso de los países latinoamericanos.

El proceso de desarrollo de los países latinoamericanos durante la primera mitad del siglo actual, se basó esencialmente en la exportación de materias primas y bienes agropecuarios; aunque también la industria manufacturera participó, lo hizo en menor proporción.

El modelo de crecimiento primario-exportador dió una gran dinámica a los procesos económicos nacionales, los cuales estuvieron acompañados de una precoz urbanización y de ciertas modificaciones de gran significación.

Con la aparición de este estilo de desarrollo económico, la antigua sociedad, esencialmente rural, sufrió importantes transformaciones al darse la formación de grandes conglomerados urbanos con una creciente participación de los estratos medios.²² /

Cabe señalar que en ésta etapa algunos grupos ligados a la oligarquía y a los enclaves minero-agropecuarios fueron predominantes, aunque en algunos países se sumaron a la economía nacional nuevos sectores, como el urbano-industrial, el comercial y el de servicios; lo cual permitió que en ciertas ciudades latinoamericanas se presentara un importante dinamismo de ciertos ramos industriales ligados al consumo, y con ello del crecimiento de estratos populares u obreros, y de clases medias que representaban propiamente a los intereses de la burguesía.

En forma general las transformaciones ocurridas en los países

22.- Cardoso E.H. y Enzo Faletto. Dependencia y desarrollo en América Latina, México, Editorial Siglo XXI, 17-edición, 1981, pp. 39-101, y, Celso Furtado, La economía latinoamericana: formación histórica y problemas contemporáneos, México, Editorial Siglo XXI, 1980, pp.76 y 77.

latinoamericanos y en el conjunto de las naciones de la periferia durante la etapa en consideración, se manifiestan a través de los efectos que el sector exportador tiene sobre la organización espacial o regional de la actividad económica; el producto y los recursos naturales que lo originan, explican cuales son las áreas o zonas de un determinado país que cobran intensa efervescencia a raíz del desarrollo de una nueva actividad económica de gran trascendencia.

El efecto regional, que se expresa en la valorización de determinadas áreas, regiones o localidades, tiene considerable influencia sobre el tipo, magnitud y orientación del capital social básico en que se encuentra una parte significativa de los recursos externos para crear las condiciones de crecimiento del sector exportador.

Dado que la producción estaba orientada hacia la exportación, se creó una extensa red de comunicaciones y transportes para trasladar la producción de diversas regiones hacia un puerto. Por ésta razón se trata de un desarrollo de infraestructura orientado principalmente hacia el exterior, y cuya función es llevar los productos de una determinada región o localidad del país hacia el puerto, que permite comunicar la actividad exportadora con los centros consumidores de ultramar.

El hecho de que la orientación de los sistemas de transporte obligan a trasladar la producción en un sólo sentido, desde el área productora al puerto de exportación y, además, debido a que la magnitud de la carga transportada hacia el interior es de escasa importancia, ocasiona que la población tienda a concentrarse en los puertos de exportación y en las ciudades capitales.^{23 /}

23.- Arnold Osvaldo; Ruiz Rubio. El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, México, Editorial Siglo XXI, 14/a. edición, 1980, p.62.

Otro de los aspectos importantes de este tipo de crecimiento exportador fue la creación o ampliación de actividades urbanas, que estimularon un proceso de urbanización muy acelerado antes de que en estos países se produjera un desarrollo industrial. En este sentido, muchas actividades de tipo comercial, financiero y de servicios, tendieron a instalarse en los centros de comunicación con el mundo exterior, o sea, en las ciudades puertos y en las capitales.

Por otra parte, el desarrollo de las actividades de exportación determinó, directa e indirectamente, la reorganización de la agricultura, mientras la nueva corriente de manufacturas importadas significaba la decadencia de artesanías regionales e industrias incipientes.

En la fase de crecimiento hacia el exterior, se generó un proceso de migración, algunas veces desde el interior y otras desde el exterior, que tuvo como consecuencia un desarrollo urbano de considerable magnitud.

Por otra parte, a partir de la primera guerra mundial se empezó a gestar un desarrollo acelerado de industrialización, que recibe renovado impulso luego de la crisis de 1929, y que se refuerza como consecuencia del conflicto bélico. A este desarrollo se le identificó con posterioridad a la segunda guerra mundial, como modelo de industrialización sustitutivo de importaciones, que se implementó en prácticamente todos los países de América Latina.

Con la transición del modelo primario-exportador al de industrialización sustitutiva de importaciones, se marcó el predominio de la burguesía ligada, fundamentalmente, al desarrollo de los sectores industriales y financieros. Empero, no en todos los países quedaron superadas las antiguas estructuras de poder oligárquico, ligadas a las economías de enclave (países

centroamericanos), aún en los que se alcanzó un mayor desarrollo industrial como Brasil, México, Chile y Argentina, persistieron todavía fuertes reminiscencias de formas de producción semifundales.

Se destaca en este nuevo período el desarrollo industrial, el ascenso de las clases medias, el incremento vertiginoso de los sectores populares y obreros, los cuáles como consecuencia del acelerado crecimiento de los sectores manufactureros y financieros, tendieron a expandirse rápidamente.²⁴

En cuanto a la repercusión regional o espacial del desarrollo industrial, éste tiende en general a seguir las pautas de distribución derivada de la estructura preexistente, es decir, desde el momento en que este proceso se circunscribió, por lo menos durante sus primeras fases, a la industria ligera, tiende a concentrarse en torno a las ciudades principales surgidas en períodos anteriores, ya que constituyen no sólo los mercados más importantes, sino que proveen de la infraestructura en materia de transportes, comunicaciones, energía, mercados de trabajo y financieros, organización comercial y acceso al poder político, necesarios para la expansión de la actividad manufacturera.

El tipo de industrialización que ha tenido lugar en América Latina se puede caracterizar por:

- a.- Una gran concentración espacial en las áreas metropolitanas, y en particular, en las grandes ciudades como la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, Sao Paulo y Río de Janeiro, Buenos Aires, Rosario y Córdoba, Montevideo, Lima, Medellín y Bogotá, Santiago y Concepción.
- b.- Desigual desarrollo por países con un importante avance cuantitativo y

24.- Cardoso E.H. y Faletto. Dependencia y desarrollo en América Latina, op. cit, pp.78-109, y, Sergio de la Rúa, El subdesarrollo de América Latina, México, Editorial Siglo XXI, 8a. edición, 1980, pp. 162-198.

diversificación en Brasil, Argentina, México, Colombia y Chile.

- c.- Escasa producción de bienes de capital y predominio de las industrias de bienes de consumo.
- d.- Penetración acentuada del capital extranjero y de las compañías trasnacionales en renglones clave de la industria.
- e.- Fuerte peso de los establecimientos comerciales.
- f.- Creciente tendencia a la monopolización por parte de los grandes grupos financieros-industriales.
- g.- Subsistencia de enclaves especializados en minería y concentrados.
- h.- Durante esta fase el Estado tiene en los principales países una fuerte intervención en la economía y por lo tanto en la industria.

Aunque esto, sin defecto de que a raíz de la implementación en los últimos años de una política de corte neoliberal en varios países latinoamericanos, se haya reducido significativamente la participación directa del Estado en la economía.

La industrialización latinoamericana tuvo su mayor auge en el período que abarcó desde el fin de la segunda guerra mundial hasta principios del decenio de los ochenta, sin defecto de que desde la década de los setenta se advirtieran signos de agotamiento de este modelo. De esta manera, se destaca la alta tasa de crecimiento alcanzada en el sector industrial, del orden del 7%; a su vez el incremento del PIB en 5.5%; la acumulación de capital que llegó a representar el 23% del producto, a la par que la capacitación del trabajo también aumentó significativamente. En aspectos propiamente sociales, el promedio de esperanza de vida al nacer se incrementó, la mortalidad infantil descendió de manera importante, la matrícula escolar en todos los niveles se multiplicó y se elevó la atención médica de la

población. El crecimiento y el aumento del empleo incidieron en la disminución del número de habitantes situados bajo la línea de pobreza: de 51% de la población en 1960(110 millones) se redujo al 35% en 1980.

A pesar de los avances logrados en los aspectos del progreso económico y humano, para 1980 los países latinoamericanos estaban muy lejos de haber sentado bases firmes para el desarrollo sustentable. La gran concentración espacial-urbana del desarrollo, el rápido crecimiento demográfico y la acentuada concentración de la riqueza en grupos reducidos de la población, incrementó las desigualdades sociales, lo que se demuestra con la persistencia de grandes núcleos de pobreza en zonas rurales y, de manera creciente, en las urbanas, incluso en países que habían alcanzado un acelerado crecimiento económico como lo son Brasil y México. Así también, estuvieron presentes males endémicos, como el despilfarro de recursos, el consumo superfluo y fuga de capitales.

Ello, en un marco en que el hacinamiento y la pobreza agudizaron el deterioro ambiental en diversos centros urbanos y regiones del continente, a la par que, se infringieron severas agresiones contra los recursos forestales, biológicos, agrícolas, acuíferos y energéticos.^{25 /}

La situación económica y social se vio fuertemente agravada a lo largo de la década de los ochenta, por causas que tienen que ver con las vulnerabilidades internas de los estilos de desarrollo predominantes en la región, pero también por el grave deterioro de las circunstancias externas que tienen que ver con la recesión económica de los países industrializados y con la crisis petrolera, ocurridas a fines de los setentas.

De esta manera, las condiciones sociales experimentaron un severo

25.- René Ald. "Desarrollo humano, ambiente y orden internacional: perspectiva latinoamericana", op. cit., pp. 609-611.

deterioro. Las personas situadas por debajo de la línea de la pobreza aumentaron a más de 200 millones, con lo cual actualmente representan alrededor del 40% de la población total. La baja de la tasa de crecimiento económico y la menor formación de capital agudizaron el desempleo, la marginalidad y las migraciones de mano de obra calificada y de otras personas sin oportunidades de empleo en sus países.

El aumento de la concentración del ingreso y de la riqueza fue generalizado. El deterioro del bienestar de los segmentos de menores ingresos fue muy agudo. Marco en el que no mejoró significativamente el contenido ambiental de las políticas públicas.

En cambio, el aumento de la pobreza, el hacinamiento en los grandes centros urbanos y la pobreza rural generaron nuevos deterioros de las condiciones ambientales.²⁶ /

1.2.2.- Urbanización y regionalización en hispanoamérica.

La localización de ciudades en hispanoamérica durante la época colonial coincidió con las áreas de concentración indígena; dejándose sentir en su configuración una fuerte influencia española.

Desde la cuarta década del siglo XVI el modelo de la ciudad colonial había alcanzado su forma, trazado y estructura materna definitiva.

Aunque se trata de un proceso muy largo que registra una multiplicidad de situaciones diversas, a partir de entonces se ha dado un crecimiento de las conurbaciones, especialmente de los antiguos pueblos que han sufrido un desarrollo repentino, y de las antiguas poblaciones cercanas a las grandes ciudades con las que guardan relaciones estrechas. Se conformaron centros metropolitanos en base a una serie de condiciones como son:

²⁶.- Arturo S. Luis, La problemática ambiental en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, CEAZ, 1976, p.4.

- a.- Funciones comunes, dependientes o complementarias entre núcleos.
- b.- Accesibilidad amplia.
- c.- Tendencia del crecimiento histórico(físico y demográfico).
- d.- Distancia que separa los distintos núcleos.

Por otra parte, algunas de las características que ha presentado la urbanización en América Latina son las siguientes:

- . Existencia de una gran concordancia entre la distribución de las ciudades y las tierras altas interiores en casi todos los países latinoamericanos. Excepto en Argentina donde la ciudad principal esta ubicada en la costa. En las últimas décadas este antiguo patrón de establecimiento ha tenido algunas modificaciones, que han ocasionado el incremento de las ciudades-puertos. La causa principal de estos cambios han sido económicos.
- . La red urbana se hace densa conservando los rasgos generales de los patrones originales.
- . Se ha dado en las últimas décadas un acentuado desarrollo de ciudades a ambos lados de las fronteras de dos países.

Se considera que la expansión de las ciudades ha tenido como como ejes principales a:

- Régimen de tenencia de la tierra que rodea a la ciudad.
- Especulación de los precios de los terrenos, obliga al crecimiento periférico de las ciudades.
- Elementos derivados del desarrollo tecnológico contribuyen a frenar el desenvolvimiento de la ciudad en un sentido determinado y a conformarla de manera especial.

Las formas que van adquiriendo las ciudades guardan estrecha relación con

los diferentes períodos tecnológicos por los que las mismas atraviesan.

Así también, los factores sociales que están íntimamente ligados con los económicos, influyen significativamente en la forma de los centros urbanos:

- . Las clases pudientes trasladan sus residencias hacia áreas alejadas del centro, con un poblamiento de bajas densidades.
- . Las clases bajas se establecen en poblaciones marginales con tomas de terrenos.

Toda esta serie de elementos provoca que:

"La mayoría de las ciudades latinoamericanas se expandan en forma anárquica, por la falta de una política y de una planeación de la urbanización".^{27 /}

En general, en los países subdesarrollados, sobre todo en aquellos de desarrollo similar al de México, la urbanización ha sido consecuencia de una serie de factores tanto externos como internos, como son los siguientes.^{28 /}

Factores externos:

- a.- La forma de inserción de las economías menos desarrolladas al comercio internacional, que ha provocado una agudización de la primacía urbana y tergiversación de los patrones anteriores de jerarquización al interior de los sistemas de ciudades, que ha generado una creciente centralización de las actividades dentro de las ciudades.
- b.- En otro sentido, la rápida urbanización del tercer mundo se debe a la expansión y penetración de la economía global bajo la forma de la agricultura comercializada para la exportación, la destrucción de la organización social-rural tradicional, la gran migración hacia las

27.- Herrera Ligia, Crecimiento urbano de América Latina, Santiago de Chile, CEADE: BID, 1976, p. 26.

28.- Castells M., Imperialismo y urbanización en América Latina, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1972.

ciudades, la explotación de los nuevos mercados urbanos de mano de obra y el consumo de bienes de exportación, y la reorientación de la economía urbana hacia la producción y el comercio de exportación.

Factores internos:

De la misma manera, el desarrollo urbano (los problemas de la vivienda, servicios, desempleo, delincuencia), es la consecuencia de una economía local que está mal desarrollada y se halla deformada por su orientación hacia las demandas externas y en el sentido de las ganancias de la clase compradora, vinculadas a éstas.

En los países considerados, particularmente en México, los fenómenos urbanos se han dado en un marco de contradicciones como las que se indican a continuación:

- . El capital invierte según criterios de rentabilidad, lo que ocasiona que actividades que prestan servicios colectivos y que implican costos sociales se vean desatendidas, dado que es difícil que garanticen ganancias.
- . La competencia anárquica entre los agentes urbanos impide que el desarrollo urbano se dé sobre bases de un uso y equipamiento equilibrados del territorio, que es una condición para la óptima utilización de los recursos materiales, tecnológicos y sociales, dando como resultado urbes con costos y deseconomías crecientes y con agudos contrastes internos.
- . El rol del Estado se desarrolla con una notoria contradicción; por una parte, asegurar la reproducción de los medios de producción y la rentabilidad del capital y, por la otra, garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo cuyas necesidades van en aumento, incluyendo

equipamiento y servicios de uso colectivo para lo cual no se dispone de suficientes recursos, debido a que quienes resultan especialmente beneficiados por la excesiva concentración urbana, no contribuyen en esa medida a pagar los altos costos que ésta genera.

- La apropiación privada del suelo y el mecanismo de rentabilidad, caracterizados por la especulación y el afán de incrementar las ganancias, ocasionan el surgimiento de estructuras urbanas en las que se manifiestan agudos contrastes socioeconómicos.

En relación a éste último aspecto, es común encontrar en las ciudades de los países subdesarrollados, por un lado, la presencia de un sector moderno y, por otro lado, la existencia de una situación de pobreza.²⁹ /

En primer lugar, el sector moderno de la ciudad, ubicado en su distrito central, se dedica intensivamente al comercio y a las funciones administrativas, o a las actividades de pequeña o gran escala. Las viviendas de la clase alta y los nuevos enclaves industriales se localizan en los sitios convenientes por la locomoción y los servicios. Además, se destaca la presencia del capital extranjero que al basarse en las economías de escala, en las ventajas impositivas y en los métodos de producción intensivos, ocasiona un doble efecto en el mercado de trabajo local: las firmas nacionales de mano de obra intensiva son eliminadas y con ellas muchos puestos de trabajo, mientras que las nuevas empresas extranjeras de capital intensivo, emplean menos trabajadores en proporción al volumen de producción.

El efecto masivo de estos desarrollos es que se genera un sector terciario comercial sobrepoblado, y/o servicios y empleos públicos

29.- Walter Jinn, Chao-Dun , et. al., Ciudades y sistemas urbanos. Extranía informal y desarrollo espacial, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Argentina, 1ra. edición, diciembre de 1984, pp. 12 y 13.

innecesarios; lo cual conduce a un mercado laboral deformado, caracterizado por el subempleo y la expansión constantes de la economía informal.

En segundo lugar, la existencia de una situación masiva de pobreza urbana que se caracteriza por la presencia de viviendas infrahumanas, deterioro de las condiciones de salud y el cúmulo de vicios que adquiere la gente cuando se le deja sin alternativas.

La especulación de la tierra y la vivienda, contribuye a incrementar la inflación de la economía en general y de estos factores en particular, lo cual obliga a que un gran número de trabajadores se vean marginados del mercado de viviendas y en consecuencia que ésta situación los lleve a vivir en tugurios o a la invasión de tierras.

Como resultado de lo anterior se ha podido constatar una degeneración ecológica progresiva de las ciudades. Esto lleva a la consideración de que los problemas ambientales de los países latinoamericanos, que son comunes a las demás naciones subdesarrolladas, se derivan en forma importante del atraso, la pobreza y la ignorancia, así como de las insuficiencias en servicios públicos e instalaciones. Estos factores de atraso se deben en importante medida a la incapacidad para generar empleo productivo suficiente, así como a la mala distribución del ingreso e insuficiencia de recursos del Estado para atender las necesidades sociales.

A estos factores se combinan la industrialización y la urbanización desordenadas, y la adopción de tecnologías y patrones consumistas.

De acuerdo con esto, en la medida que hayan avances en la industrialización, dichos factores se combinan con los efectos indeseables ocasionados por avances tecnológicos no controlados. Esto se da en medio de un intenso crecimiento demográfico y de una rápida y desordenada

urbanización en que a consecuencia de un desarrollo marcadamente desequilibrado la población y las actividades económicas tienden a concentrarse en unos cuantos grandes centros urbanos y en unas cuantas regiones.

I.2.3.- Concentración industrial y urbana y medio ambiente. El caso de México.

I.2.3.1.- Bosquejo de la urbanización en México desde el siglo XI al XX. Relación con el desarrollo económico.

La urbanización en México tienen lugar aún antes de la conquista española, dado que las civilizaciones indígenas desarrollaron notables ciudades como Teotihuacán y Tenochtitlán.

Durante la Colonia, el desarrollo de centros urbanos se generó a partir de las necesidades políticas, administrativas, de producción y comerciales de la metrópoli española. Las ciudades tenían funciones específicas, como en los casos de Guanajuato, Zacatecas y San Luis Potosí, como centros mineros; Guadalajara, Puebla, Morelia y Mérida, como centros administrativos, militares y religiosos.

La ciudad de México tuvo desde el principio un papel preponderante; así a partir de ella, que era el núcleo donde confluían todos los caminos del interior y el centro de las transacciones comerciales, se formó una red de ciudades alrededor de la ruta que la conectaba con el Puerto de Veracruz, que constituía el punto de enlace con el exterior, y de las rutas que la comunicaban con los centros mineros.³⁰ /

De este modo, ya para fines del siglo XVIII había empezado a generarse un incipiente sistema urbano conformado por los asentamientos ubicados a lo largo de las vías de comunicación entre la capital y las ciudades mineras

30.- FLOREZANO, Enrique, et. al., Atlas histórico de México, Cultura SH/Siglo Veintiuno Editores, México, 1983.

del norte, el Puerto de Veracruz y las ciudades del Bajío.^{31 /}

Durante la primera etapa del Porfiriato, con el auge de las exportaciones mineras y agrícolas, y el surgimiento de las vías de comunicación ferroviaria, se refuerza y amplía el sistema de ciudades de la Colonia.

Surgen mercados regionales y cobran impulso algunas ciudades del norte y del interior del país (Nogales, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Oaxaca, Chilpancingo y Coatzacoalcos). Sin embargo, debido a la orientación que se dio a la idea de integración regional y el gasto público, así como el libre acceso de los capitales extranjeros, la Ciudad de México tendió aún más a reforzar su posición hegemónica.

En las postrimerías del Porfiriato, a pesar del impulso recibido por los estados del norte, seguían presentando un escaso poblamiento, que se traducía en densidades de menos de un habitante por kilómetro cuadrado. En similar situación se encontraban la península de Yucatán y las costas.

Al iniciarse el siglo XX, el país todavía mostraba un perfil claramente rural, evidenciado por la existencia de más de 50 mil localidades^{32 /}, con menos de 2 000 habitantes, donde residía más del 71.4% de la población total. (cuadro 1)

En los primeros años de este siglo, el país registraba poca movilidad de sus habitantes debido a la existencia de haciendas y a las dificultades que representaba el desplazamiento desde los poblados hacia las pequeñas y escasas ciudades de esa época.

Sin embargo, el movimiento revolucionario propició el desplazamiento de importantes volúmenes de población del campo a las ciudades, ya que éstas ofrecían mayor seguridad para las personas y sus bienes. Las corrientes de

31.- Unikel, Luis y Lavall, Allan. "El Problema Urbano-Regional en México" en la *Revista UNM*, vol. III, suplemento No. 21, UNM, México, 1979.

32.- Consejo Nacional de Población. *Población y desarrollo en México y el Mrb. Evolución, Situación Actual y perspectivas*, vol. I, México, 1988, p. 212.

migrantes se dirigieron fundamentalmente a la Ciudad de México, contribuyendo así a la concentración económica y poblacional en ella.

Durante el período 1910-1920, a pesar del decremento de la población en términos absolutos, la población urbana observó incrementos.

No obstante, después de concluido el movimiento armado, durante el período 1920-1930, el ritmo de crecimiento de la población urbana disminuye y se incrementa el de la población rural, efecto derivado del retorno de la población del campo en sus lugares de origen. Sin embargo, el crecimiento de la población urbana se mantuvo por encima de la población rural.

Similar situación se presentó en la siguiente década, 1930-1940, en la que debido, en gran parte, a la reforma agraria, llevada a cabo por el presidente Cárdenas, la población rural registró uno de los más altos incrementos desde el inicio del movimiento revolucionario hasta el presente. En esa década de cada 100 nuevos habitantes, casi 67 nacieron en áreas rurales.

CUADRO 1.

POBLACION URBANA Y RURAL, 1900-1990.

| Año | Población total | | Población Urbana | | Población Rural. a / | |
|------|-------------------------|------------------|-------------------------|------------------|-------------------------|------------------|
| | Absolutos (en miles) | Relativos (%) | Absolutos (en miles) | Relativos (%) | Absolutos (en miles) | Relativos (%) |
| 1900 | 13 607.3 | 100.0 | 3 892.9 | 28.6 | 9 714.4 | 71.4 |
| 1910 | 15 160.4 | 100.0 | 4 351.2 | 28.7 | 10 809.2 | 71.3 |
| 1921 | 14 334.8 | 100.0 | 4 465.5 | 31.2 | 9 869.3 | 68.8 |
| 1930 | 16 552.7 | 100.0 | 5 540.6 | 33.5 | 11 012.1 | 66.5 |
| 1940 | 19 653.6 | 100.0 | 6 896.1 | 35.1 | 12 757.4 | 64.9 |
| 1950 | 25 791.0 | 100.0 | 10 983.5 | 42.6 | 14 807.5 | 57.4 |
| 1960 | 34 923.1 | 100.0 | 17 705.1 | 50.7 | 17 218.0 | 49.3 |
| 1970 | 48 225.2 | 100.0 | 28 308.5 | 58.7 | 19 916.7 | 41.3 |
| 1980 | 66 846.8 | 100.0 | 44 299.7 | 66.3 | 22 547.1 | 33.7 |
| 1990 | 81 250.0 | 100.0 | 53 313.0 | 65.6 | 27 937.0 | 34.4 |

a. La que reside en localidades de menos de 2 500 habitantes. Con anterioridad a 1930, la que residía en localidades de menos de 2 000 habitantes.

Fuente: CUNAO, México Demográfico. Boletín 1988, México, 1988, y Censo General de Población y Vivienda 1990, INEGI.

A partir de los años cuarenta se iniciaron cambios muy importantes al interior del proceso de urbanización y de la estructura poblacional del país, que tuvieron una estrecha relación con los acontecidos en el marco del desarrollo económico, el cual desde entonces se basó en el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones.

En la primera mitad del decenio de los cuarenta se observó un acelerado dinamismo económico, que propició una tasa de crecimiento promedio anual de 7.3% y 10.3% del Producto Interno Bruto (PIB) y del producto industrial, respectivamente.^{33 /}

En la Ciudad de México la industria de transformación experimentó importantes incrementos, lo que propició la concentración de servicios bancarios, financieros y profesionales, así como de otros servicios sociales y personales, dando por resultado que el crecimiento medio anual de estas ramas del sector terciario, durante el período 1940-1950, fuera notablemente mayor en la capital que en el país en su conjunto.^{34 /}

En el proceso de industrialización la participación del Estado adquirió importancia decisiva al convertirse en el principal promotor del crecimiento económico, tanto a través de la realización de fuertes inversiones en infraestructura básica como por la adopción de una política fiscal que estimulaba la inversión.

De este modo, la orientación dada a las inversiones federales determinó en gran medida la distribución de la actividad económica, y al mismo tiempo, el actual esquema de distribución de la población.

Como ejemplo, cabe señalar que en los estados de Nuevo León, Jalisco y el Distrito Federal, en donde se llevó a cabo la mayor parte del proceso de as

33.- Múz, Herberto, et al. Migración y Desigualdad Social en la Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-UIS, México, 1977, p. 218.

34.- Núñez, J. y López, D. "Los Salarios Reales en México: 1939-1950" en Trimestre Económico, abril-junio, P.C.E., México, 1961, pp. 201-209.

titución de importaciones, se registró también la mayor construcción de infraestructura, así como de instalaciones y servicios sociales para atender las necesidades de la creciente población urbana.

Estas tres entidades sumadas al Estado de México, desde 1940 han generado entre 40 y 50% del PIB nacional; asimismo, su participación en la distribución de la población total pasó de 25 a un 35% entre ambos años, y similar situación se registró en relación con la población económicamente activa.

Estas entidades son actualmente de las que presentan mayores niveles de urbanización(entre 66% y el 100% de su población es urbana).

La inversión privada, por su parte, también tendió a concentrarse, desde el principio, en los centros urbanos que presentaban las mejores condiciones para la producción: mano de obra disponible, infraestructura, mercado, servicios, equipamiento urbano, etc. De esta manera, la concentración industrial se dio preferentemente en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, reforzándolas como puntos de atracción poblacional, aunque también el impulso a la industrialización provocó el crecimiento de otras ciudades como Puebla, Veracruz, Torreón y Chihuahua.

Como ejemplo de la concentración industrial, cabe señalar que para 1965, el 60.2% de las mayores empresas privadas nacionales(639 en total) estaba localizado en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, con la siguiente proporción: 48.5%, 12.5% y 5.3% respectivamente. Las empresas extranjeras mostraban un mayor grado de concentración, el 56.2% se ubicaba en el Distrito Federal, el 25.1% en el Estado de México y el 5.5% en Monterrey.³⁵ /

35:--Unikel, Luis y Lavell, Allan, op. cit.

La gran importancia económica adquirida, durante el período considerado, por el Distrito Federal, el Estado de México y Jalisco, así como los estados norteros de Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas, propició un fuerte incremento del flujo migratorio en el país, que en gran medida se orientó hacia éstos.

La creciente migración proveniente de las áreas rurales -las cuales vieron reducida significativamente su importancia económica- y el establecimiento de unidades industriales provocaron el surgimiento, desde los años cincuenta, de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).^{36/}

Las ciudades de Monterrey y Guadalajara también observaron un proceso de metropolización considerable, aunque de magnitud muy inferior al de la capital del país.

Durante las dos décadas siguientes (1950-1970), la política de impulso industrial se mantuvo. En el nivel territorial la industria tendió a concentrarse cada vez más, y con ello los flujos migratorios hacia los principales centros industriales se incrementaron. De este modo, el Distrito Federal, los municipios conurbados del Estado de México a la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara, fueron destino de más de la mitad de los migrantes en la década de los sesenta. Otras ciudades como Toluca, Cuernavaca y Pachuca, León y Puebla también tuvieron un crecimiento importante por esta misma causa.

El desarrollo de la petroquímica en zonas con nuevos abundantes influyó en el crecimiento de localidades como Tampico, Reynosa y Rosa Rica y Catzacoalco-Hémitlán.

Algunas ciudades fronterizas (Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros) igualmente registraron un crecimiento acelerado,

^{36.-} Se entiende por zona metropolitana a la extensión territorial que incluye, tanto a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central como a las unidades político-administrativas adyacentes a ésta, que tienen localidades integradas con la ciudad central ya sea físicamente o a través de interrelaciones socioeconómicas directas, y constantes. Ver CONAPO, Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México, México, 1991, p.13.

producto del establecimiento de plantas maquiladoras y de su ubicación como lugares de paso de migrantes hacia los Estados Unidos.

Para 1970, el 47% de la población nacional ya vivía en localidades urbanas y el resto se ubicaba en asentamientos menores de 15 000 habitantes. Asimismo, la excesiva concentración y dispersión de la población continuó su tendencia, pues en ese mismo año el 33.5% de los pobladores del país radicaba en 33 ciudades de más de 100 000 habitantes y similar proporción se encontraba dispersa en más de 91 000 localidades menores de 2 500 habitantes. (cuadros 2 y 3).

Hacia finales de la década de los sesenta, el proceso de industrialización, en su modalidad de sustitución de importaciones, empezó a mostrar signos de deterioro. Debido a ello, en la siguiente década se modificó la estrategia de crecimiento económico, favoreciendo la consolidación de un sector petrolero exportador.

De 1970 a 1980 la población del país creció a un ritmo medio anual de 3.2%. La población urbana continuó incrementándose a un ritmo acelerado (4.6% anual) en contraste con la dinámica de crecimiento de la

CUADRO 2.
MEXICO: DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR TAMAÑO DE LOCALIDAD, 1940-1990.
(MILES DE HABITANTES).

| Tamaño de localidad (habitantes) | 1940 | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Total país | 19 650 | 25 780 | 34 922 | 48 867 | 67 009 | 81 250 |
| De 100 000 y más | 2 133 | 4 535 | 8 577 | 16 380 | 28 245 | 36 070 |
| De 50 000 a 99 999 | 695 | 910 | 1 744 | 2 607 | 2 464 | 3 855 |
| De 15 000 a 49 999 | 1 099 | 1 565 | 2 559 | 3 871 | 5 063 | 6 751 |
| De 5 000 a 14 999 | 1 558 | 2 101 | 2 873 | 4 187 | 5 428 | 6 636 |
| De 2 500 a 4 999 | 1 443 | 1 944 | 2 571 | 3 412 | 3 964 | 4 648 |
| De menos de 2 500 | 12 722 | 14 725 | 16 598 | 18 410 | 21 845 | 23 290 |

Fuente: estimaciones elaboradas en el Centro Nacional de Población con base en datos de los Censos de Población 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, y datos definitivos del Censo General de Población y Vivienda 1990, INEGI.

CUADRO 3
MEXICO: DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR TAMAÑO DE LOCALIDAD, 1940-1990.
(DISTRIBUCION PORCENTUAL).

| Tamaño de localidad (habitantes) | 1940 | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total país | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| De 100 000 y más | 10.9 | 17.6 | 24.6 | 33.5 | 42.2 | 44.5 |
| De 50 000 a 99 999 | 3.5 | 3.5 | 5.0 | 5.3 | 3.7 | 4.7 |
| De 15 000 a 49 999 | 5.6 | 6.1 | 7.3 | 7.9 | 7.6 | 6.3 |
| De 5 000 a 14 999 | 7.9 | 8.1 | 8.2 | 8.6 | 8.1 | 8.2 |
| De 2 500 a 4 999 | 7.3 | 7.5 | 7.4 | 7.0 | 5.9 | 5.7 |
| De menos de 2 500 | 64.7 | 57.1 | 47.5 | 37.7 | 32.6 | 28.6 |

Fuente: Cuadro 2.

población no urbana (1.9%), lo que ocasionó modificaciones sustantivas en el perfil demográfico del país. Para 1980 la proporción de la población urbana ya era mayor que la no urbana, reforzando, simultáneamente, el fenómeno de la concentración.

Por su parte, de 1980 a 1990 la población del país creció a un ritmo medio anual de 2.1%. En cambio, el ritmo de crecimiento promedio anual de la población urbana fue de 2.03%, menor al de la población rural que fue de 2.39%. A pesar de todo, ha seguido prevaleciendo el poder concentrador de la ZMCM y de la zona centro en su conjunto y, en menor medida, el de las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey.

Se hace notar que a partir de los ochenta se ha experimentado un proceso de diversificación en el sistema nacional de ciudades, que ha incrementado la importancia de las ciudades de más de 100 000 habitantes como centros de residencia de la población urbana, y ha disminuido la relevancia de las ciudades pequeñas y de centros rurales. De este modo, se ha podido observar la consolidación de las siguientes ciudades: en el norte, Mexicali, Tijuana, Chihuahua, Cd. Juárez, La Paz, Culiacán, Hermosillo, Durango, Torreón,

Tampico, Nuevo Laredo y San Luis Potosí; en el centro, Puebla, Toluca, Querétaro y Cuernavaca; en el occidente, Aguascalientes, Morelia, León, Celaya e Irapuato; en el oriente, Veracruz, Xalapa, Orizaba, Coatzacoalcos-Minatitlán y Villahermosa; en el sur, Acapulco, Oaxaca y Tuxtla Gutiérrez, y en la Península de Yucatán, Campeche, Mérida y Cancún.

Del mismo modo, se ha incrementado el número de ciudades medias (entre 50 000 y 99 999 habitantes), lo cual ha coadyuvado a la paulatina disminución de la importancia relativa de las grandes ciudades (más de 100 000 hab.). A pesar de todo, estas últimas son las que más población han concentrado. Por otra parte, ha persistido en el patrón de urbanización del país una gran dispersión de población en comunidades menores de 1000 habitantes.

I.2.3.2.- El desarrollo industrial-urbano y su impacto en el medio ambiente.

Sin defecto de la degradación sufrida por el medio ambiente antes del presente siglo y a principios de este, se considera que es a partir de la década de los cuarenta cuando el fenómeno se agudiza. En ello ha tenido mucho que ver el intenso proceso de urbanización, que sin un control y planificación con objetivos a largo plazo bien definidos, se ha dado en gran medida de forma anárquica y desordenada, reproduciendo una serie de defectos y desequilibrios propios de una economía subdesarrollada como la de México.

La forma como han crecido y se ha dado la dinámica interna de las ciudades ha obedecido preponderantemente a los intereses lucrativos del capital, generando por un lado, un centro con un gran dinamismo económico (industrial y/o comercial y de servicios) y grupos sociales de medios y altos ingresos que habitan las zonas más exclusivas, las cuales poseen una amplia gama de servicios públicos, infraestructura vial y medios

de transporte, centros comerciales y financieros. Esto se da particularmente en las mayores ciudades del país que han alcanzado un más alto dinamismo industrial, comercial, y últimamente, de servicios.

Por otra parte, es común encontrar en las ciudades mexicanas, en mayor o en menor grado, amplias zonas habitadas por grupos sociales de ingresos bajos, las cuales tienen una serie de insuficiencias y carencias de servicio de todo tipo. La situación de pobreza e incluso de franca marginación social en que viven grandes segmentos de la sociedad, se ve acrecentada por el aún alto índice de crecimiento demográfico y la migración hacia las ciudades.

El crecimiento rápido y desordenado de muchas ciudades se ha dado sin preveer los efectos negativos que éste ha ocasionado al medio ambiente, tanto de las áreas en las que se encuentran circunscritas como de las zonas que conforman su entorno inmediato y incluso de regiones alejadas a ellas.

Por otro lado, el intenso proceso de urbanización que se empezara a dar después de 1940 ha tenido una estrecha relación con el desarrollo industrial, el cual prodigara un mayor impulso a las metas cuantitativas sobre las cualitativas y, estimulara el crecimiento por el crecimiento mismo, concediendo menor importancia a la integración y localización de la planta industrial, a las normas de calidad, productividad y competitividad.

Asimismo, el carácter dependiente de la industrialización ocasionó que su proceso fuera muy desequilibrado y deformado, además, derrochador de recursos productivos y contrario a la preservación del medio ambiente.

CAPITULO II.

II.- RASGOS SOBRESALIENTES DE LA PROBLEMATICA GENERADA POR LA CONCENTRACION
INDUSTRIAL Y URBANA DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO.

II.1.- CONSIDERACIONES GENERALES.

II.1.1.- Dinámica de la concentración económica y urbana de la Ciudad de México.

II.1.1.1.- Ubicación geográfica y delimitación territorial.

El Distrito Federal se encuentra asentado en el suroeste de la Cuenca del Valle de México localizada en el extremo sur de la Mesa Central. Esta cuenca tiene una superficie de 9 600 km, de los cuales 50 por ciento pertenecen al Estado de México; 26 al de Hidalgo; 14 al Distrito Federal; 9 al de Tlaxcala y 1 por ciento al de Puebla.

El Distrito Federal, colinda al Norte, Este y Oeste con el Estado de México y al Sur con el estado de Morelos. Su altitud es de 2 240 metros sobre el nivel del mar.

Por otro lado, el Distrito Federal, del que forma parte la Ciudad de México, fue creado por decreto del Congreso Constituyente el 28 de noviembre de 1824, como residencia de los supremos poderes de la Federación cuando ésta última tenía aproximadamente 165 000 habitantes. En la actualidad el Distrito Federal, asiento de los poderes federales, abarca una superficie de 1 499 km. Sin embargo, el proceso de metropolización experimentada por la Ciudad de México en las últimas décadas ocasionó el desbordamiento de sus límites políticos y administrativos dando paso a la formación de su área metropolitana, la cual comprende las 16 delegaciones del Distrito Federal y más de 30 municipios conurbados del Estado de México.^{37 /}

^{37.-} La conurbación; definición de conurbación en el contexto de las zonas metropolitanas. A partir de entender a las áreas metropolitanas como la unidad territorial que incluye a la ciudad central y su propia área político-administrativa, además de las unidades político-administrativas contiguas que tienen características similares y/o de interdependencia, es como se define y explica de un modo más simple el fenómeno de conurbación. El que tiene

De esta manera, en lo subsecuente, algunos aspectos de la problemática generada por este proceso estarán referidos en particular al Distrito Federal, y otros serán enmarcados en el conjunto de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

II.1.1.2.- Antecedentes históricos.

La hoy Ciudad de México tiene como antecedente histórico a la Gran Tenochtitlán.

La Gran Tenochtitlán, capital de la civilización azteca y con ello principal centro militar, cultural, teocrático y comercial, constituye el antecedente histórico más lejano de la hoy ciudad de México, ya que Hernán Cortés decidió constituir el centro del imperio español sobre las ruinas de aquélla que destruyó la guerra de conquista. En 1522 se inició la construcción de la ciudad que años después (1548) fue bautizada como "La Muy Noble, Insigne y Muy Leal e Imperial Ciudad de México", misma que en sus inicios como centro urbano español estuvo constituida por 30 mil personas, tanto nativos como españoles.

Hacia finales del período colonial, en 1803, la ciudad de México contaba con 137 mil habitantes, los cuales se incrementaron a 180 mil en 1810, sin embargo, debido a la guerra de independencia que culminó en 1821 la población se redujo a 163 mil habitantes en 1823.

En las primeras décadas posteriores a la consumación de la Independencia (1821), la ciudad de México creció lentamente llegando a tener 200 mil habitantes en 1855 y 230 mil en 1877, cuando la tasa de crecimiento

su más clara expresión en el hecho de que las áreas periféricas a la ciudad central mantienen una interrelación de interdependencia socioeconómica directa. Ver, Marco Antonio Luna Pichardo y Rolando Olvera Gómez, "Límites al crecimiento de la ZMCM", La Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Problemática Actual y perspectivas demográficas y urbanas, CONAPO, México, 1992, p.37.

de su población empieza a ser más alta que la nacional. En los inicios del siglo XX, en 1900, la capital posee 345 mil habitantes e inicia las diversas etapas de su crecimiento a que luego nos referimos y que al final de los años ochenta, la llevan a ser una de las urbes más pobladas del planeta.

II.1.1.3.- Etapas del crecimiento demográfico y, distribución de la población de la Ciudad de México.

El crecimiento de la población de la ciudad de México, durante la última década del siglo pasado y del presente, ha evolucionado en cuatro etapas que se describen a continuación.^{38 /}

II.1.1.3.1.- Primera etapa: crecimiento del núcleo central(1890-1930).

Durante este período el crecimiento demográfico tuvo lugar básicamente en el núcleo central que coincidía con el espacio denominado ciudad de México(integrado actualmente por las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza). En dicha etapa el área comercial de la ciudad aumenta su población residente en términos absolutos y relativos, así como la fuerza de trabajo que diariamente se dirige al centro".

El área urbana^{39 /} propiamente dicha registró una tasa de crecimiento del 3.3% anual, mientras que el Distrito federal lo hacía al 2.6%. De esta manera la ciudad de México incrementó su población de 345 mil habitantes en 1900 a 1 millón 29 mil en 1930.

Sin embargo, en 1930 se inició un proceso de expansión fuera de las 12

38.- Sánchez Almaraz Adolfo, "Crecimiento y distribución territorial de la población en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Angel Bassols Batalla y Gloria González Salazar(coordinadores), Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político, México, Instituto de Investigaciones Económicas,UNAM, Departamento del Distrito Federal, 1993, p.p. 104-115.

39.- El área urbana se entiende como el asentamiento humano continuo(ciudad central), más el área contigua edificada, habitada o urbanizada con usos del suelo no agrícolas y que, partiendo del núcleo, presenta continuidad física en todas direcciones hasta que es interrumpida por terrenos de uso no urbano como bosques, sembradíos o cuerpos de agua. Los

divisiones(cuarteles) en donde se localizaba toda la ciudad. Hasta 1921 éstas tenían 100% de su población, pero en 1930 se inicia la expansión hacia las delegaciones de Coyoacán y Azcapotzalco que absorben 2% de la población y en la parte central reside el 98% restante. Con esto se inicia la expansión hacia las delegaciones que rodean a la ciudad.

II.1.1.3.2.- Segunda etapa: expansión periférica(1930-1950).

Durante este período el crecimiento demográfico se combinó con el inicio de la expansión urbana hacia la periferia. El dinámico proceso de urbanización que se manifestó en ésta etapa, el cual obedeciera en importante medida al aceleramiento de la industrialización del país, se reflejó en tasas de crecimiento demográfico más altas que las del período anterior.

No obstante que durante este período se haya acelerado el ritmo de urbanización y, con ello, iniciado el proceso de desconcentración de la ciudad central hacia la periferia, todavía hasta 1950 dicha expansión se desarrolló básicamente sobre el territorio del propio Distrito Federal, y avanzó sobre las delegaciones Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Alvaro Obregón y Azcapotzalco. De este modo, a pesar de que la ciudad central experimentó una reducción de su población respecto al total urbano, todavía siguió concentrando el 78% de ésta.

Por otra parte, esta segunda etapa marca el inicio de la desconcentración del comercio, servicios y población del centro hacia las unidades

contornos de este conglomerado humano y físico generalmente no coinciden con el límite político-administrativo de la ciudad, de ahí que se le denomine con frecuencia "mancha urbana". Cfr. Boris Graizbord y Hector Salazar, "Expansión física de la ciudad de México", en Atlas de la ciudad de México, D.D.F.-El Colegio de México, 1988.

administrativas periféricas.

II.1.1.3.3.- Tercera etapa: dinámica metropolitana(1950-1980).

La tercera etapa constituye el lapso en el cual la metrópoli rebasa los límites del Distrito Federal para penetrar notoriamente, en lo físico y en lo demográfico, en el estado de México.

En primera instancia el proceso de expansión de la ZMCM hacia el estado de México abarcó los municipios colindantes de la parte norte del D.F, como son Naucalpan, Ecatepec y Tlalnepantla, los cuales registraron un rápido crecimiento industrial y habitacional.

Posteriormente, el incremento de las necesidades habitacionales indujeron el crecimiento de otros municipios como Cuautitlán, Nezahualcoyotl, Tultitlán, Coacalco, Chimalhuacán, Huixquilucan y la Paz.

El proceso de expansión de la ZMCM hacia los municipios del estado de México continuó, debido tanto a la inmigración originada en lugares lejanos, como al proceso de desconcentración que motivó a la población del Distrito Federal a trasladarse a ellos.

Algunos municipios más se fueron agregando durante este período, de tal manera que al final del mismo el área urbana continua, conocida como la zona conurbada, comprendía las 16 delegaciones del distrito Federal y 17 municipios del estado de México. Esta área abarcaba aproximadamente 1242 km².

Por su parte, la ZMCM, según delimitación oficial, abarca al Distrito Federal, 53 municipios del estado de México y uno de Hidalgo y ocupa una superficie de 7 860 km².

Por otro lado, durante este período a pesar de que el Distrito Federal mantuvo tasas de crecimiento demográfico todavía altas en relación con el

promedio nacional, éstas estuvieron por debajo de las correspondientes a las de las municipios conurbados. De éste modo, la participación del Distrito Federal en la población total de la zona metropolitana ha registrado un continuo descenso, ya que de representar más del 93 por ciento en 1960, bajó al 64 por ciento en 1980 y al 55 por ciento en 1990.

Debe señalarse también, que en los años setenta se dió una incipiente diversificación en los destinos de los migrantes rurales, los cuales empezaron a reorientar sus rutas hacia ciudades medias además de la ZMCM, no obstante esto el mayor volumen de esos flujos migratorios siguió teniendo como destino preferente los municipios conurbados de éste último.

II.1.1.3.4.- Cuarta etapa: megalópolis emergente(1980-2010).

En esta etapa la ZMCM inicia un proceso de megalopolización, el cual se traduce en cambios en su ritmo tradicional de crecimiento demográfico, en la distribución de la población en su espacio y en las relaciones que establece con las ciudades próximas a su región de influencia directa.

Dentro de este proceso de megalopolización^{40/} los sistemas de organización territorial han mostrado una importante transformación caracterizada por la suburbanización de importantes áreas y la intensa integración de núcleos urbanos anteriormente aislados. De esta manera, surgen tejidos urbanos metropolitanos policéntricos que concentran estructuras y relaciones sociales más complejas constituyendo verdaderos subsistemas de ciudades altamente integrados. Se denomina megalópolis al

40.- La megalopolización es un proceso de unión territorial de zonas metropolitanas en expansión física y demográfica. Los sistemas urbanos megapolitanos constituyen espacios cuya organización funcional es predominantemente polinuclear, que pueden no mostrar una continuidad física de su área construida, ni una determinada densidad de población, pero generalmente incluyen una población de varios millones de habitantes. Cfr. Graizbord, op. cit, y Gustavo Garza, "El carácter metropolitano de la urbanización en México, 1900-1988", ponencia presentada en el Primer Seminario de Teoría y Práctica del Desarrollo Regional y la Regionalización Socioeconómica, IIEC, UNAM, 1989.

estado más avanzado de este tipo de interrelaciones urbanas que surge de la unión o traslape de dos o más áreas metropolitanas.

Se puede considerar a la ciudad de México como el primer caso de Megalópolis que se da en el país, dado que existe una unión o traslape de su zona metropolitana con la correspondiente de la ciudad de Toluca, constituyéndose técnicamente un conglomerado megapolitano que surge a partir de 1980. Esto se da en razón a que las zonas metropolitanas de ambas ciudades incluyen indistintamente al municipio de Huixquilucan. De esta manera dado que éste último se considera formando parte de la ZMCM, la misma podría extenderse hasta abarcar Lerma y Toluca. La expansión urbana periférica de ambas zonas metropolitanas ha llevado a la fusión, más que de sus espacios construidos que todavía es débil, de su estructura y organización de funciones.^{41 /}

En esta cuarta etapa del desarrollo, la ZMCM presenta una reducción significativa del ritmo de crecimiento demográfico en el Distrito Federal, combinada con tasas todavía altas en varios municipios conurbados del estado de México, mismos que presentan una acelerada expansión urbana y que impulsan la tendencia hacia la megalopolización de la ciudad de México.

La tendencia a decrecer demográficamente en términos relativos por parte de la ZMCM se debe al descenso de la migración neta y de la fecundidad, de la reorientación de las corrientes migratorias, de la migración centro periferia, así como de la inmigración de la población originaria del área metropolitana hacia otros estados. Esto expresa una transición significativa

41.- El sistema mexicano de ciudades contiene un conjunto de subsistemas urbanos siendo el de la Ciudad de México el más importante. Este se encuentra constituido por la capital como núcleo central y las principales localidades urbanas que la rodean, con las cuales está altamente integrado por flujos de mercancías y personas principalmente: Toluca, Puebla, Tlaxcala, Cuernavaca y Querétaro. Marco Antonio Luna Richardo y et. al, "Límites al crecimiento de la ZDM", op. cit., p.43.

en el comportamiento histórico de ésta gran ciudad que, de atraer población a ritmos intensos, pasó a derivar corrientes migratorias hacia otros destinos y aún a expulsar población de la metrópoli.

La reducción en la velocidad del crecimiento de la ZMCM se debe a causas estructurales de atracción o de rechazo que motivan a un alto número de migrantes a escoger como destino preferente los municipios suburbanos u otras regiones y ciudades medias.

Entre los factores de atracción de esa nueva tendencia migratoria se pueden mencionar algunos tradicionales, como el acceso a suelo urbano y vivienda "baratos" y la búsqueda de empleo e ingresos mayores. Por otra parte, entre las fuerzas de rechazo operan otras, como el deterioro de la calidad de vida y el ambiente, que adquieren creciente importancia entre los motivos para emigrar de los nativos o inmigrantes recientes a la metrópoli y que inhiben las intenciones de algunos inmigrantes potenciales.

Por otra parte, se ha observado en los últimos 20 años que el crecimiento físico del área conurbada ha sido más rápido que el de la población. Esto tiene correspondencia con la tendencia manifiesta a la desconcentración demográfica del centro a la periferia. En este sentido se puede señalar que mientras en 1950 7 de cada 10 habitantes del Distrito Federal vivían en las cuatro delegaciones centrales, hacia 1990 ya sólo viven ahí 2 de cada 10 residentes; igualmente, el número de ocupantes por vivienda se ha reducido de 5.6 a 4.6 de 1970 a 1990.

Un factor que ha venido a reducir relativamente el poblamiento de la ZMCM, particularmente de su núcleo central, ha sido el incremento de las actividades terciarias, las cuales en la medida que han aumentado su importancia económica han incrementado la demanda de espacio urbano. Esto ha

significado para algunas delegaciones del núcleo central la pérdida de viviendas, en contraparte el acrecentamiento del área de comercio, por ejemplo, en la delegación Cuauhtémoc se perdieron 2 260 viviendas de 1970 a 1987, en tanto que el espacio comercial creció 1 005 hectáreas. En forma complementaria, la demanda de suelo, principalmente para vivienda, se ha cubierto con terrenos ejidales de la periferia de la metrópoli, por lo que alrededor del 70% de las tierras de cultivo de 17 municipios conurbados han sido absorbidos por la mancha urbana.

Desde otro punto de vista del análisis, se considera que entre las causas materiales que explican el poder de atracción demográfica de la ZMCM, se encuentra el comportamiento de las actividades económicas en términos de producto generado y sus consecuencias en la oferta de empleo. Al respecto se debe señalar que la metrópoli contribuyó con 34.3% del producto interno bruto(PIB) nacional en 1980.

De este modo la distribución territorial del PIB y los niveles del PIB/per cápita, así como la especialización industrial, comercial y de servicios dadas en la metrópoli, constituyen causas económicas estructurales que condicionan la estructura del empleo y explican en importante medida los movimientos demográficos, de carácter temporal o definitivo de la población.

Por otra parte, se tiene que el crecimiento de la metrópoli ha traído consigo una serie de problemas socioeconómicos tanto en relación a aspectos de carácter interurbano y regionales, como de tipo intraurbano, acerca de los cuales se hará una breve referencia.

II.1.1.4.- La concentración económica, empleo y distribución del ingreso en la ZMCM en el marco general del país.

Como es sabido la ciudad de México y otros centros urbanos

adicionales -sobre todo Guadalajara y Monterrey- se constituyeron en los centros regionales más importantes del país, a partir de 1940 y, principalmente, de 1955 en adelante, debido a que en ellos se centralizó el desarrollo industrial, fundamentalmente en la ZMCM.

Debe hacerse notar que esto obedeció en gran medida a que la inversión pública, la política de subsidios y precios y la política agraria se aplicaron, sobre todo a partir de 1955, en beneficio de la actividad económica y de la población de estos grandes centros urbanos.

En forma particular, en la ZMCM, entre 1959 y 1964 se aplicó el 20 por ciento de la inversión pública federal (el 17 por ciento en el Distrito Federal y el 3.2 por ciento en el estado de México). Para 1985, la inversión pública federal registró 27.8% (23.3 en el Distrito Federal y 4 por ciento en el estado de México).^{43 /}

Estos hechos habrían de determinar la concentración y expansión del dominio económico de la ciudad de México, en su calidad de polo de atracción para la migración interna y, además, la aceleración del proceso de metropolización.

En los siguientes párrafos se muestra un panorama más amplio de la gran importancia económica adquirida por la ZMCM y sus implicaciones sociales.

II.1.1.4.1.- Evolución del PIB y otros indicadores.

La evolución del proceso de concentración económica se pone de manifiesto si se considera que ya para 1940 la ZMCM generó el 35.5 por ciento del PIB nacional, lo cual en términos sectoriales significó el 36.2% para el sector

43.- Unikel Luis y Allan Lavell: "El problema urbano", en La Universidad Nacional y los Problemas Nacionales, Colección Cincuentenario de la Universidad Nacional de México, UNAM, vol. VII, t.II, pp. 266 y 267, y Miguel de la Madrid: Cuarto Informe Presidencial, Anexo Estadístico, p. 533.

secundario y 46.2% para el sector servicios. Esto sucedía mientras absorbía el 7.9% de la población nacional.

Durante 1950-1970 la contribución de la ZMCM al PIB nacional aumentó del 31.2% a 34.6%. El incremento más importante ocurrió entre 1950 y 1960 debido básicamente al dinamismo del sector industrial, el cual alcanzó 37.5% del total nacional correspondiente. Aunque el porcentaje de la ZMCM en la economía nacional también creció durante el período -alcanzando 18.2% en 1970-, su participación en la economía nacional se mantuvo por arriba de la importancia demográfica.

De 1970 a 1980 la tasa de crecimiento del PIB en México fue de 6.6% anual. Durante esta década la participación de la ciudad de México en el PIB nacional siguió incrementándose hasta alcanzar 37.8% en 1980. En forma simultánea, su crecimiento demográfico fue mayor que el nacional, y en 1980 absorbe el 20.8% y el 37.0% de la población total y urbana del país, respectivamente.

De 1980 a 1985 el desarrollo económico nacional y de la ciudad de México fue insignificante, pero fue menor en ésta última, que reduce su participación al 35.3%. No obstante su contracción económica, el crecimiento demográfico de la capital aún es elevado -alrededor del 3%-, como consecuencia de esto, su población total fue superior a los 15 millones de habitantes en 1990.⁴⁴ /

II.1.1.4.2.- Dinámica industrial.

Se considera que las actividades industriales han sido el motor del

44.- Garza Gustavo, "El carácter metropolitano de la urbanización en México, 1900-1988", en Angel Bassols Batalla y et. al., El desarrollo regional en México: teoría y práctica, IIEc., UNM, México, 1992, pp. 179 y 1980, y Censo General de Población y Vivienda. Cifras definitivas. Distrito Federal y Estado de México, 1992.

desarrollo y han configurado muchos de los rasgos más característicos de la ciudad, entre ellos, haberla conformado como el asiento de la mayor concentración nacional de las actividades productivas y de distribución, en la que se aglutina la mayor cantidad de personal ocupado y la que genera un más alto valor en bienes y servicios del PIB. Sin embargo, también han sido causa de muchas distorsiones que actualmente obstaculizan sus perspectivas de vitalidad como espacio privilegiado de interacción económica y social.

En este sentido, en 1940 México tenía 31 500 establecimientos industriales, que daban ocupación a medio millón de personas y con un valor bruto de la producción (VBP) de 13.4 billones de pesos (a precios de 1988). Para este año la ZMCM contaba con 7 003 establecimientos (22.3%); esto es, una de cada cinco empresas se localizaba en sus límites, concentrando el 28.0% del personal ocupado y 31.3% del VBP.

Para 1960 el número de establecimientos se incrementó a 82 522 a nivel nacional, lo que significó un crecimiento promedio de 2 554 empresas al año. En tanto que la población ocupada aumentó a más de un millón de personas y el VBP con una tasa anual de crecimiento de 7.4% llegó a representar 56 billones de pesos.

Como se ha mencionado, durante este período la industrialización del país se basó en la sustitución de importaciones, con una estrategia bien definida: concentrada en la ZMCM, que por su parte tuvo una tasa de crecimiento de 9.3%, superior en 26% a la nacional, permitiéndole en 1960 concentrar 44.5% de la producción industrial del país. De este modo, se incrementaron los niveles de concentración del número de establecimientos a 25 975 y personal ocupado a 476 788, que representaban el 31.5% y 40.8% del total nacional, respectivamente.

De esta manera, se concluye que el período 1940-1960 vino a representar la constitución de la industria como la base económica de la ZMCM, la cual vio impulsado su proceso de metropolización hacia algunos municipios del Estado de México, que circundan al Distrito Federal. Al mismo tiempo, que una redistribución poblacional aconteció, aunque en menor grado, una

industrial; de esto se deriva que para 1960 una octava parte del valor bruto de la producción total de la metrópoli haya sido generada en los municipios conurbados.

El segundo período comprendido entre 1960 y 1980, se caracterizó por la consolidación industrial -principales grupos de producción- y una descentralización intrametropolitana centro-periferia norte hasta los municipios conurbados.

Durante este período, en que ocurre también una amplia diversificación de la estructura productiva a nivel nacional, se incorporan al proceso productivo un promedio de 2 270 nuevas empresas al año, orientadas en importante medida a producir bienes de consumo intermedio y duraderos, elevando el valor bruto de la producción en 1980 a 221.4 billones de pesos, con una tasa de crecimiento de 7.0% anual. Paralelamente a la diversificación sectorial, en el aspecto espacial se desarrollan algunas ciudades medias como centros industriales, pero con una dinámica de crecimiento moderada, salvo en casos excepcionales.

La industria localizada en la ZMCM crece en este período a un ritmo similar al ocurrido a nivel nacional, con lo que sus parámetros de concentración se mantienen estables en términos generales: alrededor del 30% de los establecimientos y 40% del personal ocupado y producción bruta. Es por esta razón que se considere que durante ésta etapa se dió una convergencia entre las tasas de crecimiento nacional y las de la ZMCM, con lo cual se reafirma la hipótesis que sostiene que un país crece económicamente a una tasa similar a la de sus zonas urbanas más importantes y no a la inversa.^{45 /}

45.- Garza Gustavo, "Dinámica industrial de la ciudad de México, 1940-1988", en Estudios Demográficos y Sociales, vol. 6, núm. 1, 1989, El Colegio de México, pp. 210-212.

Se considera que para 1965, en que el proceso de metropolización se encontraba muy avanzado, que la ZMCM participó con 34.6 por ciento del total de establecimientos industriales, con el 46 del empleo industrial y con el 51.3 por ciento de la producción de dicho sector. En esta fecha, asimismo absorbía el 48.5 por ciento de los 639 establecimientos más importantes del país, y de las 251 empresas extranjeras mayores, el 56.2 por ciento de la localización en el Distrito Federal y el 25.1 en el Estado de México.46 /

En 1970 la ZMCM registró el 45.6 por ciento y el 50.6 del empleo y de la producción en la industria, respectivamente; así como el 35.3 por ciento y el 46.4 por iguales conceptos, en el comercio, y el 30 por ciento y el 57.3 en los servicios. En particular, en lo que se refiere a la industria, entre 1970 y 1975 el Distrito Federal y el Estado de México aumentaron su participación conjunta en el número de establecimientos, del 32.2 por ciento al 34.9; del 45.6 por ciento al 46.7 en la población económica activa (PEA) industrial, y del 50.6 por ciento al 52.1 en la producción manufacturera.

Para 1980, el Distrito Federal participó con el 25.1 por ciento del PIB generado en dicho año y el Estado de México con 9.8 por ciento en conjunto. En el producto manufacturero total correspondió a dichas entidades 28.2 por ciento y 18.1 respectivamente, en suma: 35.9 por ciento.47 /

En la ZMCM propiamente dicha, para esta fecha generó el 37.2% del PIB del país, logrando índices más altos de concentración para la industria manufacturera (43.8%), los servicios al productor (48.3%) y los servicios distributivos (54.7%).48 /

46.- Unikel, Luis y Allan Lavell: "El problema urbano", op.cit., p.266.

47.- "Producto Interno Bruto por Entidad Federativa", Examen de la Situación Económica de México, BANAMEX, vol. LXII, núm. 733, diciembre de 1986, pp.113-115.

48.- Carza Gustavo, "Dinámica industrial de la ciudad de México, 1940-1988", op. cit., p. 209.

Por otra parte, resulta necesario señalar que durante el período en consideración ocurrieron cambios importantes en la distribución industrial intrametropolitana. En este sentido se destaca la pérdida de importancia del Distrito Federal en la producción industrial, cuya participación disminuyó del 80.3% en 1960 al 60.7% en 1980. Esta reducción fue más acentuada en las delegaciones centrales como son Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Gustavo A. Madero, Benito Juárez y Venustiano Carranza. En contrapartida el Estado de México incrementó su porcentaje en la producción industrial de la metrópoli al pasar del 19.7% en 1960 al 39.3% en 1980, generada básicamente por los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec.

Se destaca también que a partir de la década de los sesenta se inició la terciarización formal de la economía de la Ciudad de México, diversificando sus funciones económicas y ampliando su base exportadora. El comienzo de la terciarización propició un cambio notable en la estructura ocupacional de la metrópoli, así mientras que en 1960, por cada empleado en la manufactura había 1.1 en servicios, en 1970 se elevó a 1.6.

Entre 1970 y 1980 aunque la industria manufacturera continuó con su papel motriz en el ámbito nacional y de la Ciudad de México, su tasa de crecimiento de demanda ocupacional estuvo por debajo de la correspondiente a la de la PEA. En esta situación los servicios coadyuvaron al dinamismo del mercado de trabajo de la Ciudad. De las 3 812 458 personas que conformaban la PEA en 1980, 2 672 882 se ocuparon en industria y servicios (948 545 en industria y 1 724 337 en servicios), lo que representaba el 70.1%.⁴⁹ / El resto de la población se ocupó principalmente en construcción, administración pública, y servicios de carácter social proporcionados por el

49.- Sobriño Figueroa Luis Jaime, "Estructura ocupacional del sector servicios en la Ciudad de México", La Zona Metropolitana de la Ciudad de México: problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas, Consejo Nacional de Población, México, 1992, pp. 96 y 97.

Estado. Estos datos muestran una estructura de empleo terciarizada, dado que de cada empleo demandado en la producción manufacturera 1.82 se insertaba en los servicios privados.

Finalmente, en la década de los ochenta la crisis económica nacional que se presentara a partir de 1982, aunada a la caída casi sistemática del salario real a partir de 1977, determinó un pronunciado reacomodo de la estructura productiva. Un ejemplo de esto es el florecimiento de la industria maquiladora que aconteciera en esta década. Además, el proceso de apertura comercial que se iniciara en 1985 y que culminara con la adhesión de México al GATT -dinámica en la que se inscribe el TLC-, propició una fuerte competencia entre algunas clases industriales, que ha dado lugar a reestructuraciones en el aparato industrial. En este contexto, en los años ochenta se vieron acentuados algunos de los fenómenos aparecidos en décadas anteriores, tales como:

- a.- Pérdida de la capacidad relativa del sector manufacturero para generar nuevas ocupaciones.
- b.- El freno a la proletarianización de la fuerza de trabajo.
- c.- La terciarización del mercado de trabajo se profundiza aún más.^{50 /}

De esta manera, se observó en este decenio que en el sector manufacturero la tasa de incremento de las ocupaciones asalariadas se redujo drásticamente, a la vez que las no asalariadas registraron cierto repunte, lo cual implicó que el empleo asalariado global creciera más lentamente que el no asalariado. A pesar de que el empleo en la industria manufacturera se haya triplicado de 1980 a 1990; en el conjunto del sector manufacturero, el empleo asalariado aumento a una tasa media anual de 3% entre 1980 y 1985 y

50.- Salas Páez Carlos, "Actividad económica y empleo en el Área Metropolitana de la Ciudad de México: 1979-1990", Ibidem, pp. 86 y 87.

de sólo 1.8% en el período de 1985 a 1989.

El freno al crecimiento del empleo en las manufacturas se debió a:

- Aumento relativamente menor que en décadas anteriores de la producción destinada en su mayor parte al mercado interno.
- Proceso de modernización tecnológica ocurrido en algunas ramas, como es el caso de las industrias automotriz y electrónica.
- Disminución de establecimientos en varias ramas industriales, debido a la quiebra de un número significativo de empresas, ocasionada por la crisis y la propia competencia.

Esta situación se puede ver ejemplificada si se considera que en el lustro 1975-1980, el sector manufacturero explicó más de la mitad del incremento neto del empleo asalariado, sin embargo, entre 1985 y 1989 sólo significó el 12 por ciento.

La ZMCM en este marco de crisis económica y reestructuración productiva perdió importancia relativa en el ámbito nacional en cuanto a su participación en el PIB y el empleo manufacturero. La producción bruta disminuye y su nivel de concentración baja al 32.1%. La contracción industrial se ve reflejada en la reducción de plantas, por cierre definitivo, de 35 351 en 1980 a 29 351 en 1988.

Sin embargo, el efecto recesivo se sintió con mayor agudeza en la variable personal ocupado. De esta manera, las empresas que cerraron y muchas que se mantuvieron propiciaron la pérdida de 250 000 plazas. (cuadro 4)

De haberse mantenido la misma tasa de ocupación industrial entre 1980 y 1988, en este último año la ciudad demandaría 1.1 millones de trabajadores. Esto implica que la crisis propició que se dejaran de generar 400 000 empleos industriales.

CUADRO 4.

PRINCIPALES CARACTERISTICAS INDUSTRIALES DEL PAIS Y ZMCM
(1940-1988)

| AÑO | ESTABLECIMIENTOS | | PERSONAL OCUPADO | | PRODUCCION BRUTA (MILES DE MILL. DE PESOS DE 1988) | |
|--------|------------------|-------|------------------|-------|--|-------|
| | TOTAL | % | TOTAL | % | TOTAL | % |
| 1940 | | | | | | |
| MEXICO | 31 482 | 100.0 | 509 452 | 100.0 | 13 404.8 | 100.0 |
| ZMCM | 7 033 | 22.3 | 143 767 | 28.2 | 4 189.2 | 31.3 |
| 1950 | | | | | | |
| MEXICO | 73 082 | 100.0 | 880 051 | 100.0 | 37 436.4 | 100.0 |
| ZMCM | 14 536 | 22.6 | 270 734 | 30.8 | 12 386.9 | 33.1 |
| 1960 | | | | | | |
| MEXICO | 82 552 | 100.0 | 1 168 475 | 100.0 | 56 038.5 | 100.0 |
| ZMCM | 25 975 | 31.5 | 476 788 | 40.8 | 24 737.1 | 44.5 |
| 1970 | | | | | | |
| MEXICO | 118 892 | 100.0 | 1 695 747 | 100.0 | 122 817.2 | 100.0 |
| ZMCM | 32 801 | 27.6 | 697 291 | 41.4 | 53 919.8 | 43.9 |
| 1980 | | | | | | |
| MEXICO | 125 955 | 100.0 | 2 364 859 | 100.0 | 221 379.5 | 100.0 |
| ZMCM | 35 351 | 28.1 | 981 328 | 41.5 | 95 809.9 | 43.3 |
| 1985 | | | | | | |
| MEXICO | 137 053 | 100.0 | 2 358 805 | 100.0 | 231 120.0 | 100.0 |
| ZMCM | 29 351 | 21.4 | 732 913 | 31.1 | 74 276.9 | 32.1 |

Fuente: III, V, VII y XI Censos industriales: resultados oportunos, 1989.

A pesar de la contracción industrial habida en este período en la ZMCM que afectara por igual a las 16 delegaciones del Distrito Federal y 22 municipios conurbados del Estado de México, siguió manteniendo en términos relativos, una alta tasa demográfica, ya que mientras el país incrementó su población en 2.4 por ciento anual, la ciudad lo hizo en 1.9%, además, estos últimos mantuvieron su nivel de participación del 40% de la producción industrial.

El rápido crecimiento industrial de la ciudad hasta 1980 se debió en gran medida a un conjunto significativo de economías externas dentro de las que se destacan las grandes inversiones en infraestructura realizadas durante el

presente siglo por el gobierno federal y las principales dependencias descentralizadas.

La pronunciada caída de la producción industrial en la ZMCM en los ochenta se debió, en parte, a los fuertes recortes en la inversión pública federal que entre 1983 y 1988 se contrajo en ésta en términos reales en un 36%.

En este período de recesión económica, la captación de impuestos debe haberse visto afectada, a pesar de lo cual la ZMCM elevó su participación relativa en la inversión pública, con lo que siguió siendo beneficiada o, más exactamente, menos afectada, por los cuantiosos recortes del gasto público.

Cabe agregar que simultáneamente a las transformaciones habidas en la estructura económica de la ZMCM, en los que destaca el proceso de terciarización de la economía y la menor participación de la producción manufacturera en ésta, se ha incrementado de manera acentuada la actividad económica de carácter informal.⁶¹ /

La mayor importancia adquirida por las actividades informales en México en la actualidad, sobre todo en la Ciudad de México, se ha debido al efecto combinado de una serie de factores socioeconómicos, algunos de los cuales han sido legados de décadas pasadas, otros aparecieron con la crisis económica iniciada en 1982 y propiamente, de los defectos de las políticas económicas adoptadas en los últimos dos sexenios. De esta manera se puede establecer que la descapitalización del campo y la expulsión de la población

61.- Economía subterránea o informal se puede definir como el conjunto de actividades que producen y realizan diversas transacciones de bienes y servicios que, pese a que es evidente su presencia, no se registran en las estadísticas e indicadores nacionales; omiten su declaración de ingresos que generan a la autoridad fiscal, quedando así fuera de las Cuentas Nacionales del país. De ésta manera, la economía subterránea se traduce, económicamente, en el PIB no contabilizado y además no cumplen con los requerimientos legales establecidos. Galaviz Barrientos, "Comercio informal de la C.D. de México", en México, planeación urbana, procesos políticos y realidad, Coordinadores: Angel Bassols Batalla, et. al., IIEC, UNAM, México, 1992, p. 114.

rural y de las ciudades pequeñas y medianas como efecto de la recesión, impulsaron la creciente migración del campo a las grandes ciudades, entre ellas la de México. Al mismo tiempo, las crecientes tasas de desempleo en las actividades agropecuarias e industriales, así como los bajos niveles de salarios y los elevados controles fiscales, sin excluir el control cada vez mayor de sindicatos y asociaciones gremiales, generaron y aún generan, tasas crecientes de ocupación informal entre los medianos y pequeños empresarios y trabajadores asalariados con la finalidad de buscar mayores ingresos fuera de cualquier control y lograr así sobrevivir.

De esta manera crece y se reproduce el fenómeno del empleo en el sector informal, el cual ha servido en los últimos treinta años(aunque con mayor rapidez en los últimos diez) como válvula de escape para intentar solucionar la sobreoferta de trabajo ante una demanda cada vez más especializada, pero proporcionalmente menos remunerada en el mercado de trabajo formal.⁵² /

Algunos datos estadísticos derivados de estudios sobre economía informal muestran que en tan sólo dos años(1982-1984) la tasa de desempleo aumentó de aproximadamente 5% a casi 15% de la fuerza de trabajo(o sea, más de 3.5 millones de personas), lo cual se vino a sumar al deterioro del poder adquisitivo del trabajador asalariado. Se considera que en 1982 300 000 trabajadores en el país perdieron su empleo; frente a esta situación el sector servicios generó 120 000 empleos, actuando como válvula de escape.

En 1983 la pérdida de puestos de trabajo fue aún mayor al caer el producto interno bruto del país en -5.3. El sector más afectado fue el industrial, dado que su producción bajó de -1.6 en 1982 a -8.1 en 1983, lo

52.- Bustamante Lenus Carlos, "Aspectos relevantes del sector informal", en Angel Bassols B y Gloria González S.(coordinadores), "Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político. Qué fue, qué es y qué pasa", Colección: La estructura económica y social de México, Instituto de Investigaciones Económicas(IIEC), UNAM, y Departamento del Distrito Federal, México, 1993, p. 251.

cual ocasionó que los niveles de ocupación descendieran un poco más de 500 000 trabajadores. Con esto la cifra de desempleados y "ocupados no remunerados" rebazó en este año el millón de personas, elevando la cifra nacional a casi 5 millones de personas.^{53 /}

Este fenómeno de economía informal dado en el ámbito nacional, se ha mostrado con mayor agudeza en la Ciudad de México, específicamente en el Distrito Federal. En este último, dicho fenómeno se ha reflejado fundamentalmente en el acelerado crecimiento del comercio ambulante de subsistencia y el de la alta rentabilidad.^{54 /} En este estudio realizado por la CANACO en 1989, se muestra que en la Ciudad de México la actividad informal se incrementó más rápidamente que el sector formal, por ejemplo, se tiene que durante el período que abarcó el mes de julio de 1987 al mismo mes de 1989, el número de puestos ambulantes de alta rentabilidad crecieron con una tasa promedio anual de 6.9%, en tanto que el formal lo hizo en sólo 2.7%.

El comercio informal ha significado un fuerte problema para el comercio formalmente establecido, situación que ha ocasionado que sus ventas hayan bajado en un 30%, aproximadamente, lo que ha provocado la desaparición o cambio de giro de establecimientos tradicionales del centro de la ciudad.

Así también, para el erario público el comercio informal ha representado una fuerte carga. Por ejemplo, se estima que durante el año de 1989, tanto el comercio ambulante al menudeo como al mayoreo, evadieron el fisco aproximadamente 500 000 millones de pesos.

53.- Naufal Georgina, "Una estimación del desempleo en México", en *Momento Económico*, núm. 32, México, IIEC, UNAM, diciembre de 1987.

54.- Comercio ambulante de subsistencia, se caracteriza por estar integrado por personas que deambulan en las calles, avenidas y andenes del metro, dedicándose a actividades no calificadas (venta de dulces, pañuelos desechables, juguetas, flores, artesanías, etc.). Por su parte, el comercio de alta rentabilidad está conformado por pequeñas instalaciones fijas y semifijas establecidas en la vía pública y requieren de determinados recursos monetarios para la instalación y operación de su negocio. A este tipo de negocio se ingresa por medio de herencia de un puesto: por la invitación de un amigo o familiar. Los ingresos obtenidos en la práctica de este tipo de comercio suelen ser altos. Las personas que lo practican poseen una mínima preparación en el manejo de negocios. Véase Galaviz Barrientos L.E., "Comercio informal en la Ciudad de México", *op. cit.*, pp. 114-116.

Los elementos vertidos hasta aquí sugieren que la macrocefalia mostrada por la Ciudad de México ha traído consigo grandes costos económicos al interior de la propia metrópoli a los que se hará referencia en los siguientes apartados, así como también de carácter urbano-regional. A nivel interurbano y regional, por las posibilidades de desenvolvimiento negadas a otras ciudades y zonas con las consiguientes consecuencias sociodemográficas en la disparidad de ingresos y niveles de vida y sus efectos negativos para el desarrollo económico del país en su cabal acepción.

II.1.1.4.3.- Distribución del ingreso.

Se ha podido constatar que el desarrollo desigual dado entre las distintas ramas de la actividad económica, se ha reflejado en agudas disparidades en la distribución del ingreso entre sectores sociales a nivel nacional, particularmente en la Ciudad de México.

Al respecto, se tiene que más del 30 por ciento de la población ocupada de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, adquirió menos del salario mínimo; el 47.7% sólo alcanzó entre uno y dos salarios mínimos. Esta situación da como consecuencia que aproximadamente el 70% de los trabajadores se encuentre en un estado insatisfactorio o apenas mínimamente aceptable. (cuadro 5).

CUADRO 5.

TASAS DE POBLACION OCUPADA POR NIVEL DE INGRESO LABORAL,
1 9 8 7

| SALARIOS MINIMOS | CIUDAD DE MEXICO | AREA URBANAS DE LA REPUBLICA MEXICANA |
|--------------------|------------------|---------------------------------------|
| MENOS DE 1 | 31.2 | 29.4 |
| DE UNO A DOS | 47.7 | 48.1 |
| DE DOS A CINCO | 12.2 | 13.4 |
| MAS DE CINCO | 2.3 | 2.4 |
| NO RECIBE INGRESOS | 4.8 | 4.8 |
| NO ESPECIFICADO | 1.8 | 1.9 |

FUENTE: INEGI.

En el cuadro anterior se puede apreciar que solamente un 2.3% de la población ocupada de la Ciudad de México pudo adquirir más de cinco salarios mínimos.

A los factores estructurales que han ocasionado una desigual distribución del ingreso en la ZMCM se aunan los efectos producidos por la crisis económica de la década pasada, que incidieron en la reducción, para 1988, del salario mínimo real en 50% con respecto a 1980. Además se presentó un agravamiento del problema ocupacional y, una disminución del gasto público, sobre todo del gasto social.

Por lo demás, salvo un porcentaje ligeramente mayor que reciben menos de un salario mínimo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, prácticamente no se detectan diferencias abismales entre ésta y el conjunto de las zonas urbanas.

II.2.- CONCENTRACION URBANA Y MEDIO AMBIENTE.

II.2.1.- Problemas intraurbanos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

El crecimiento urbano de la Ciudad de México ha entrado en un fase en que las ventajas proporcionadas por las economías de aglomeración han ido deteriorándose progresivamente. Estas, que han permitido generar economías de escala en la industria, como resultado de la integración de un mercado más vasto y de la correspondiente baja en los costos de diversos insumos y de los transportes.

En la situación actual de la dinámica urbanística de la Ciudad de México, se torna cada vez más difícil que se den las condiciones más propicias que permitan generar, en el marco de la aglomeración urbana, economías, que se derivan de la concentración espacial de actividades heterogéneas, que hasta ciertos niveles de aglomeración económica y poblacional hacen posible no sólo ampliar la capacidad de producción de bienes y servicios, sino también incrementar la diversificación y calidad productiva de ramas enteras de actividades.

El hecho de que los beneficios proporcionados por el crecimiento urbano de la ZMCM se tornen decrecientes, implica que los niveles óptimos de aglomeración han sido excedidos, a cambio de lo cual se han producido efectos negativos o deseconomías, las cuales constituyen fuerzas centrifugas que han estado estimulando la dispersión de la ciudad hacia su periferia, tanto de las empresas económicas como de la población. Este proceso de dispersión de la ciudad hacia la periferia que se ha dado de manera anárquica, ha empezado a encontrar barreras físicas, umbrales de costo.⁵⁵ /

55.- La teoría de los umbrales plantea que el desarrollo físico de una ciudad encuentra barreras que lo limitan. Estas barreras pueden ser físicas, tecnológicas (cuando ellas tienen por origen los elementos de la infraestructura urbana) o estructurales (derivadas de la utilización del suelo urbano). Estas barreras constituyen umbrales del desarrollo

o límites político administrativos, con efectos crecientes en la calidad del medio ambiente. En general este proceso ha generado una compleja problemática que incluye tanto aspectos físicos como económicos, políticos y sociales, dada la íntima relación existente entre la ciudad, su estructura social y el medio natural en que se ubica.

De esta manera, el proceso de expansión de la ZMCM se ha expresado en los altos índices de crecimiento demográfico y de concentración económica y la desordenada ocupación del suelo, los cuales han ejercido una gran presión tanto en su entorno aún no urbanizado y no susceptible para dichos usos, como sobre el suelo urbano. Y de la misma forma, sobre los recursos financieros, los servicios públicos, administrativos y sociales, sobre las funciones productivas y distributivas, sobre la vivienda, el agua y los alimentos, todo lo cual ha generado crecientes costos económicos y sociales. Esto es la Ciudad de México se encuentra en la actualidad bajo una situación difícil y compleja que hace insoslayable la necesidad de regular estrictamente su crecimiento en atención a factores cuantitativos y cualitativos.

En esta perspectiva, para abordar y tratar de dar solución a la problemática de la ciudad, se requiere no sólo considerar el crecimiento de la población o de su área aún cuando es importante, sino, sobre todo, hacer énfasis en que lo determinante de ésta situación han sido las formas que ha adoptado dicho crecimiento, y las políticas generales que han regido el desarrollo, tanto en la ciudad como en el país. Esto permitiría irradiar el punto de vista, muy arraigado en el gobierno, según el cual los problemas de

urbano, dado que el remontarlas exige inversiones de capital desproporcionadas, en relación con los gastos normales, en los que se incurre al momento de la ampliación de los sistemas debido al crecimiento poblacional, Luna Pichardo Antonio, et. al., op. cit., p.47.

la Ciudad de México son resultado tan sólo de la "sobreconcentración"(tamaño o crecimiento excesivo) de la población, la industria y otras actividades, lo cual ha inhibido un mayor crecimiento económico para el país en su conjunto. De esta forma, los problemas internos de la Ciudad de México han ido apareciendo sólo como producto de la "sobrepoblación" de una área limitada. En consecuencia, esta forma de enfocar la problemática de la ciudad no llega a visualizar que el factor más determinante de ésta es la falta de oportunidades de empleo y la muy deficiente distribución del ingreso en la mayor parte del país.⁵⁶ / En los siguientes puntos se hará referencia a algunos de los problemas intraurbanos.

II.2.1.1.- Uso del suelo y tenencia de la tierra.

El crecimiento del área urbana de la Ciudad de México ha sido consecuencia de un proceso no controlado de incorporación gradual de suelo agrícola, zonas de conservación ecológica, barrancas y cerros no aptos para usos urbanos, situación que ha obedecido fundamentalmente a la forma como ha operado el mercado del suelo en la metrópoli.

De esta forma se tiene que la problemática principal que se da en torno a los usos del suelo, se explica en gran medida por la gran presión ejercida por los diferentes actores sociales para ocuparlo por las vías legal o ilegal y por las acciones del gobierno para controlar, orientar o administrar dicho proceso.

Por una parte, se tiene la fuerte presión llevada a cabo por grupos sociales de bajos ingresos para ocupar los lotes baldíos existentes en área urbana, o aquellos terrenos que forman parte del área de conservación

56.- Cf. Legorreta Jorge, "Expansión urbana de la Ciudad de México", El desarrollo regional en México: teoría y práctica, Angel Bassols, et. al.(compiladores), IIEC, UNAM, pp. 200-201, y Bustamante Ianus Carlos, "Crecimiento metropolitano y políticas urbanas, 1970-1990", op. cit., p. 130.

ecológica, con la finalidad de darles un uso habitacional. En este cauce, debido a que dicha presión se ve enfrentada a las políticas de control del crecimiento y expansión de la ciudad en el territorio del Distrito Federal (que es el más demandado por su cercanía a los centros de empleo y de consumo), a las restricciones que el sistema crediticio ha impuesto a la construcción de vivienda popular, esos sectores de bajos ingresos - organizados, generalmente, por líderes políticos de partido- se ven obligados a invadir en forma ilegal predios baldíos o edificios públicos y privados para ocuparlos como viviendas. Así por ejemplo, se estimó que en 1991 los asentamientos irregulares en la ZMCM ocupaban una superficie de 16 500 ha., de las cuales corresponden al Distrito Federal el 36% y a los municipios conurbados del Estado de México el restante 64%.

De este modo, para hacer frente a ésta problemática los gobiernos de dichas entidades han asumido como una de sus tareas más importantes la regularización de la tenencia de la tierra, que permita proporcionar seguridad jurídica a los poseedores de lotes y, a partir de ello, crear las bases para la introducción de los servicios públicos básicos, valiéndose de mecanismos de cooperación que permitan establecer una relación sociopolítica más continua entre colonos y gobiernos.^{57 /}

Por otra parte, se tiene dentro de la misma problemática del uso del suelo la gran presión llevada a cabo por los sectores comercial y de servicios, con la finalidad de que se modifiquen los usos del suelo en las zonas citadinas tradicionalmente residencial-habitacionales. Sin defecto de otros sucesos acontecidos en el pasado, desde los ochenta, se ha dado una fuerte presión en la parte centro-occidente del Distrito Federal,

57.- Aguilera González Manuel, "Nuevos enfoques al problema de la crisis", ponencia presentada en el Cuarto Seminario de Economía Urbana, México, IIEC, UNAM, 1990.

particularmente, en las áreas de Anzures(tres colonias), Polanco(diez colonias), y las Lomas de Chapultepec), además, en áreas residenciales vecinas del Estado de México como Tecamachalco y la Herradura. En este aspecto los planes o programas parciales de desarrollo de cada una de las delegaciones han fungido más como inventarios o instrumentos de especulación o negociación sobre usos ilegales de suelos, que como elementos normativos y propositivos para regular y controlar los usos del espacio territorial de acuerdo a sus aptitudes o vocaciones.

A pesar de todo, las autoridades planificadoras del gobierno del Distrito Federal han decidido utilizar tres criterios para regular y controlar el crecimiento de la zona urbana, consistentes en:

- 1.- Realizar importantes inversiones en las áreas populares de menores ingresos de algunas delegaciones(Iztapalapa, Tlahuac, Xochimilco, partes de Coyoacán, A. Obregón, Cuajimalpa y G.A. Madero), a fin de regularizar la tenencia de la tierra e introducir servicios públicos y equipamiento urbano.
- 2.- Contener el crecimiento de las zonas más críticas mediante la declaratoria de la zona de conservación ecológica y de la expropiación de terrenos privados en distintas zonas de la capital, los cuales se encuentran sujetos a presión y en situación inminente de invasión o de reorganización urbana . De esta manera en lo que va del actual sexenio, se han expropiado 2 665 ha., las que se distribuyen como sigue: 727 en el Ajusco medio, 1 038 en Xochimilco, 684 en la Sierra de Guadalupe, 143 en el cerro de la Estrella y 73 en San Lorenzo Tezonco.
- 3.- Optimizar el área urbanizada existente, conduciendo el crecimiento

urbano a las zonas ya consolidadas o incluso a las deterioradas, que por su tradición histórica deben rehabilitarse. Para lograr lo anterior se han revizado programas parciales y las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), adicionándose nuevas disposiciones del uso del suelo. En este sentido se ha decretado el cambio de uso del suelo en seis zonas y están en proceso otras diez: la barranca de Tarango, Polanco, Colonia la Florida, Lomas de Chapultepec, Alameda Central, Centro histórico, Cuajimalpa, Zentlapatl, Loma del Padre, colonias Roma-Condessa y Nápoles. Asimismo, hay proyectos de desarrollo inmobiliario para el gran capital como el de Santa Fe.

Por otra parte, en los municipios conurbados de los estados de México e Hidalgo la expansión urbana incontrolada ha sido más aguda que en el Distrito Federal, debido a la falta de una reglamentación clara para restringir el asentamiento de industrias, comercios, servicios y vivienda o a la relativa mayor facilidad para infringir las disposiciones establecidas en los planes y programas de ordenamiento territorial estatales y locales.

Por lo anterior, resulta explicable el aumento más que proporcional que en las últimas décadas han registrado la población y las actividades económicas.

II.2.1.2.-Vivienda, transporte, y calidad de vida.

II.2.1.2.1.- Vivienda.

En México al igual que en otros países del mundo, la problemática de la vivienda, particularmente de su déficit, se deriva, por una parte, del aumento y de la redistribución de la población que plantea la necesidad de construir viviendas para nuevas familias o para familias migrantes en determinados lugares, por otra parte, del deterioro o pésimas condiciones de

muchas de las existentes que es necesario sustituir.

En la problemática de la vivienda inciden una serie de factores estructurales derivados del tipo de modelo de desarrollo económico y social del país como son:

- . Crecimiento económico concentrado que va aparejado a un escaso desarrollo social, un alto crecimiento demográfico, una urbanización rápida y concentrada que coinciden con una situación de subempleo masivo y de bajos ingresos de modo que la mayoría de las familias carecen de recursos para satisfacer adecuadamente sus necesidades habitacionales.
- . Control y manejo especulativo del mercado de la tierra urbana por grandes empresas o conglomerados, cuyos intereses se contraponen a la aplicación de políticas sociales y, general, con un desarrollo más racional de las ciudades. Esta dinámica de intereses privados, aunada a las inversiones públicas en infraestructura, aún cuando los propósitos de estas últimas vayan en sentido contrario, refuerzan el encarecimiento de la tierra y la vivienda, determinando que múltiples familias no accedan a una vivienda decorosa.
- . El desequilibrio urbano-rural y su impacto en el proceso de urbanización. Este desequilibrio se expresa y genera simultáneamente en la concentración de las inversiones y los servicios en las grandes metrópolis, con el consiguiente estancamiento del desarrollo rural, esto hace que aparezca el fenómeno de migración rural-urbana que ocasiona el acrecentamiento del problema de la vivienda urbana.

Estos factores estructurales han sido causas de la crisis urbana que viven las grandes ciudades del país. Esta crisis, por la que atraviesa la

Ciudad de México comprende:

- Las carencias de los equipamientos y servicios necesarios para la subsistencia(vivienda, escuelas, hospitales, transporte), así como las formas de convivencia.
- Los problemas de administración y financiamiento que plantea una metrópoli de la magnitud y características de la que se hace referencia.

La problemática de la vivienda, expresada fundamentalmente, en la magnitud y continuo crecimiento del déficit de ésta, se da en una situación caracterizada por la insuficiencia de empleos y la desigualdad de la distribución del ingreso. Esto es, por la concentración del ingreso, en virtud de la cual -según datos oficiales de 1980- sólo el 5.4% de la población económicamente activa percibía ingresos superiores a 4.5 veces el salario mínimo de ese año, en tanto que el 41.9 por ciento apenas percibía ingresos que no rebazaban el monto de un salario mínimo, lo que hacía sumamente difícil, y aún lo es, que este sector social tuviera acceso a una vivienda digna.^{58/}

Esta dificultad de la población urbana de la ZMCM para hacerse en propiedad o en renta de una vivienda decorosa se ve acrecentada toda vez que se enfrenta a un mercado habitacional fuertemente deformado y especulativo, que se caracteriza por la insuficiente construcción de viviendas para la población de bajos ingresos; por la carencia de inmuebles en arrendamiento; por los elevados precios de las rentas en relación con los ingresos de la población; por los altos costos de los terrenos que cuentan con servicios urbanos y por la escasez de suelo urbanizado para los procesos de autoconstrucción. De esto se deriva que el funcionamiento del mercado

^{58.-} González Salazar Gloria, El distrito Federal: algunos problemas y su planeación, México, IIB, UNAM, 1990, p. 143.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

inmobiliario ha obstaculizado el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de bajos ingresos.

De esta manera se tiene que la población urbana que habita una vivienda inadecuada, tanto por su construcción como por los materiales utilizados y por su tamaño en relación al número de habitantes, ve con ello disminuido significativamente su nivel de vida. Y ello, en un marco en que el gasto en vivienda llega a representar más del 50 por ciento de los ingresos de las familias más pobres.

El acceso a una vivienda digna ha estado determinado por los mecanismos económicos del funcionamiento del mercado. Por su parte, las políticas habitacionales han incidido mínimamente en él. Ante todo, la población urbana ha llevado a cabo diversas formas sociales y constructivas (autoconstrucción) para contar con una vivienda, que en la mayoría de los casos no reúne los criterios básicos: tamaño, ubicación, servicios y elementos constructivos.^{59 /}

De cualquier manera, no debe soslayarse el todavía alto crecimiento demográfico de la metrópoli en la agudización del problema de la vivienda.

II.2.1.2.2.- Transporte.

El transporte encierra otro de los agudos problemas que vive la Ciudad de México, el cual ha sido consecuencia en gran medida del anárquico y desordenado crecimiento urbano; sin olvidar las deficiencias e insuficiencias en la planeación urbana para la estructuración de un sistema de transporte que responda adecuadamente a las necesidades de la población, y de esta manera contribuya a abatir los déficits de cobertura y vialidad. Mención especial merece la irrupción del automóvil como factor decisivo en

59.- Méndez Rodríguez Alejandro, "La dinámica habitacional como indicador del nivel de vida urbano", La Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político, Angel Bassols B. y G. González (coordinadores), D.D.F, IIRE, UNM, México, 1993, pp. 206-217.

el origen y evolución del problema en cuestión.

Se considera que hasta 1940 el servicio de transporte basado en los tranvías y autobuses, era relativamente satisfactorio. Sin embargo, a partir de entonces, las características de origen en la configuración de la vieja urbe, junto con las modalidades posteriores de expansión física y de sus cambios funcionales, además del acelerado crecimiento demográfico, habrían de traducirse en agudas fallas en la prestación de servicio, en la saturación vial y en crecientes deseconomías tiempo-dinero y mermas en la calidad de vida.

A partir de los treinta se empieza a dar el desplazamiento paulatino de los tranvías por los automóviles particulares y los taxis colectivos (autotransportes de baja capacidad), y además, se marca el inicio de la descentralización de la ciudad y de la expansión de ésta hacia las periferias urbanas.

Los decenios siguientes dan cuenta de la ampliación y consolidación del automóvil y de la expansión urbana. Es en los años sesenta cuando se da el predominio de este tipo de transporte de superficie sobre otras formas de locomoción dentro de la ciudad. Si bien al final de esta década se inicia la construcción del Metro.

El crecimiento del número de automóviles particulares ocurrió de manera aún más acelerada a partir de la crisis económica de los años ochenta. Así, el número de automóviles, pasó de 15 063 unidades en 1925, a 35 520 en 1940 y a 110 339 en 1955; para 1970 y 1980 se incrementó a 589 615 y un millón 602 mil unidades, respectivamente,⁶⁰ / y se calcula que al presente se aproxima a los 2.5 millones. A pesar de lo cual, este tipo de transporte,

60.- Cf. Problemas de la circulación en la ciudad de México y su posible tratamiento, México, Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, (s/f), pp. 14 y 15, y Anuario de Vialidad y Transporte 1984, Coordinación General de Transporte, D.D.F., pp. 10 y 11.

apenas alcanza a absorber una décima parte del total de viajes persona/día que se generan en el ZMCM.

De este modo la amplia difusión del uso del automóvil ha fomentado la congestión urbana y del sistema de comunicaciones interurbano de la cuenca. Adicionalmente, ha favorecido la expansión horizontal de los asentamientos de la cuenca por dos vías: la ocupación de las periferias urbanas y el "acercamiento" de los poblados aledaños al área metropolitana.^{61 /}

La proliferación del automóvil y su exigencia de vialidad ocurre en el contexto de una acelerada demanda de transporte para la población en general, dado el alto crecimiento demográfico. Sólo en los últimos años, de algo más de 10 millones de viajes/persona/día que se generaban en la ZMCM en 1970, se pasó a 16.3 millones en 1976, a 20.6 millones en 1979^{62/} a 29.45 millones para 1990.^{63 /}

A pesar del acelerado crecimiento del número de automóviles particulares que se ha dado desde los años sesenta, no se ha podido abatir o por lo menos reducir en forma significativa (insuficiencias y deficiencias) del transporte público, en cambio ha contribuido a agudizarla, al convertirse ese tipo de transporte en un factor decisivo en la saturación del sistema vial, al propio tiempo, del deterioro del medio ambiente, y convivencia social.

En estas circunstancias, a efecto de reducir la fuerte incidencia del problema del transporte se han hecho importantes contribuciones en las últimas décadas encaminadas a disminuir en lo posible sus consecuencias. De esta forma se han realizado diversos esfuerzos en la materia, tales como: la construcción del Metro, la municipalización del servicio de autobuses, la

61.- Igarreta Jorge, intervención en el Coloquio "La ciudad que queremos", auspiciado por UNAM, la UPM y diversas organizaciones civiles y no gubernamentales, Ciudad de México, 1990. Bernardo Navarro, "Transporte y expansión metropolitana", en D. Hiernaux (comp.), Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades: el caso de la ciudad de México, México, Departamento de Teoría y Análisis de Ciencias y Artes para el Diseño, UPM-Xoch.

62.- Plan Rector de Vialidad y Transporte del Distrito Federal, D.D.F., 1978 y 1980, respectivamente.

63.- Coordinación General del Transporte y CONTRAM, Programa Integral de Transporte, México, 1990.

construcción del tren ligero, avances en la planeación integral del servicio de transporte, protección urbana y ecológica, redes de transporte público y el parque vehicular, así como obras para mejorar y expandir la vialidad.

En estas circunstancias también apareció el transporte colectivo de baja capacidad (combis y microbuses), que si bien ha contribuido en importante medida a satisfacer la demanda de transporte, su crecimiento excesivo en un período de tiempo relativamente corto, ha ocasionado efectos similares que los producidos por el uso del automóvil.

De acuerdo con el Programa Integral de Transporte, el volumen de pasajeros asciende a 41.36 millones de personas transportadas en el día laborable. El Metro participa en la distribución de viajes en la ciudad de México con el 15 por ciento del pasaje transportado en día laborable, los Autobuses Ruta 100 con el 12%; las combis y minibuses con el 49.1%, los taxis y trolebuses con 0.1% y, finalmente, los automóviles particulares con 10.62%.⁶⁴ /

De cualquier manera, a pesar de que se ha registrado un incremento significativo del número de vehículos, el servicio público no ha sido suficiente para satisfacer la incesante demanda de transporte.

De otra parte, el incesante crecimiento del número de vehículos de transporte (públicos y privados) no ha correspondido únicamente al crecimiento demográfico, sino que, sin defecto de su importancia, la demanda de transporte se ha dado por encima de éste a causa, en parte, de la configuración de la metrópoli. O sea, que además de los aspectos mencionados, la situación se ha agudizado por los usos inadecuados (especulativos) del suelo: habitacionales, industriales,

64.- Opada Tijerina Filiberto, Director de Operaciones del Sistema de Transporte Colectivo, Ponencia presentada en el Sexto Seminario sobre Economía Urbana, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1992.

comerciales, y de servicios, que han generado numerosos viajes y estimulado el uso inmoderado de vehículos por la mala relación vivienda-empleo, que se manifiesta en la separación pronunciada entre las fuentes de empleo y el lugar de residencia de los habitantes. Al mismo tiempo, por la inadecuada distribución física del equipamiento urbano o de servicios, dada su concentración en áreas habitadas por estratos de altos y medianos ingresos, lo cual ha ocasionado que habitantes de numerosas zonas pobres al no encontrar en éstas los satisfactores y servicios que requieren se vean obligados a trasladarse a aquellas mejor dotadas.

Lo anterior determina que la población en general del área urbana de la ZMCM se vea en la necesidad de realizar múltiples y largos desplazamientos que emplean mucho tiempo de recorrido, para trasladarse de su vivienda a los centros de trabajo y de servicios -y viceversa-. En este sentido, dado que el más alto porcentaje de los viajes obedece a razones de trabajo, las pérdidas económicas son cuantiosas, dado que implican una duración excesiva del tiempo de transporte, tanto en horas-hombre perdidas y en sus efectos sobre la productividad social, como en las mermas al ingreso individual del trabajador por faltas o retrasos. Y ello, en un contexto en que, en general, los desplazamientos hacia el centro de trabajo implican un tiempo totalmente improductivo desde el punto de vista económico-laboral que constituye en cierta proporción, un alargamiento de la jornada de trabajo.

Por otra parte, el congestionamiento, la lentitud y continuas paradas de los vehículos automotores significan fuertes pérdidas económicas en combustibles, además de que aumentan la contaminación atmosférica, con los consiguientes daños para la salud pública y para los edificios, equipos y otros bienes materiales urbanos.

De la misma manera, los problemas derivados del tráfico y del transporte generan tensiones y enfermedades físicas y psicológicas y aumentan la agresividad y el malestar social. Las malas condiciones de la vialidad y del transporte, junto con los largos desplazamientos debidos a ellos y/a la mala relación empleo/vivienda o a la inadecuada distribución de los equipamientos y servicios públicos, producen desgastes de energía y neurosis urbana que se traducen en alteraciones del comportamiento social.

Así también, cuando las políticas de vialidad y transporte imponen el criterio de la circulación, por la circulación misma, sin importar que ello pueda ocasionar una merma en la superficie de parques y jardines, remoción o destrucción de viejos valores urbanísticos y puntos de referencia espacial y emocional de amplios sectores de la población, y consecuentemente sean susceptibles de provocar grandes pérdidas económicas y de producir graves alteraciones en el medio: ruidos, contaminación atmosférica, efectos contra la limpieza pública, deformaciones de las perspectivas urbanas, destrucción de áreas verdes y serias afectaciones en el hábitat urbano y en su calidad de vida.

II.2.1.3.- Medio ambiente.

En este apartado serán abordados algunos aspectos que han incidido decisivamente en el deterioro del medio ambiente de la ZMCM. Para esto, se parte de la consideración de que los factores de incidencia se derivan del propio metabolismo de la misma. En este sentido, si de manera figurada se le compara, al igual que cualesquiera ciudad, con un organismo biológico, se llegará a la conclusión de que para vivir y funcionar, siempre requerirá de determinados insumos como agua, materias primas y alimentos, cuyo uso, procesamiento y asimilación genera tanto desechos sólidos, como líquidos y gaseosos.

Será en ésta última fase del proceso que comprende el metabolismo de la ciudad donde se de mayor énfasis, dado su impacto al medio ambiente, haciéndose notar que en dicho proceso intervienen factores de gran significación como patrones de producción y de consumo, de uso de tecnologías, niveles socioeconómicos, sin pasar desapercibida la estrecha relación entre éste y el número de habitantes.

Algunos problemas que implican la satisfacción de algunas necesidades básicas de la metrópoli, con un fuerte impacto sobre el medio ambiente, son por ejemplo, la contaminación del aire, el suelo y el agua, a los que se hará referencia enseguida.

II.2.1.3.1.- Agua y drenaje.

El problema del agua potable es de una dimensión nacional, previéndose en el futuro inmediato una mayor agudización del mismo, toda vez que la población total del país, de acuerdo a algunas estimaciones, rebazará los 130 millones de habitantes en el año 2010; de éstos, aproximadamente 80% vivirá en zonas urbanas. Esta población demandará más de 35 000 millones de metros cúbicos de agua anuales; o sea el triple del consumo actual; una comparación ilustrativa de este dato significaría que se requerirán para entonces tres veces el lago de Chapala al año para cubrir esa demanda.^{65 /}

En el caso específico de la Ciudad de México, la problemática del agua se debe tanto a factores de carácter administrativo en la explotación y distribución del líquido, como a los derivados del crecimiento anárquico de la población, multiplicación y dispersión de los asentamientos humanos, los cuales han presionado sobre el uso del agua, como hacia el agotamiento de la

^{65.-} Delgadillo Macías Javier, "Economía política del agua", en Angel Bassols , et. al., Zona Metropolitana de la Ciudad de México, op. cit, p. 68.

potencialidad natural de la cuenca. Además, estos mismos factores, han contribuido a encarecer, complicar y hacer difícil la operación de las redes de agua, drenaje y otras instalaciones complementarias.

El abastecimiento de agua para la ZMCM presenta una serie de limitantes dentro de la cuenca del Valle de México. En primer lugar, destaca la inadecuada configuración topográfica de la cuenca, que es cerrada y rodeada de cerranías, además, la excesiva altura sobre el nivel del mar que posee, aproximadamente de 2 240 metros.

En segundo lugar, la creciente plancha asfáltica que reduce significativamente la absorción de agua y hace más lento el proceso de recarga de mantos acuíferos.

En tercer lugar, la sobreexplotación de los mantos acuíferos del subsuelo han provocado hundimientos críticos en distintas zonas de la ciudad (Xochimilco, Tláhuac, zona centro, Nezahualcóyotl, Ecatepec y Chalco).

En cuarto lugar, el problema se ha venido a agudizar por la gran concentración industrial que de por sí significa una gran demanda; además, por las numerosas empresas industriales que por su propia naturaleza requieren para su producción de grandes volúmenes de agua (fábrica de papel y celulosa, industrias químicas y alimentarias, textiles, hierro, acero y minerales no metálicos). Se considera que tanto las actividades industriales como las comerciales utilizan en conjunto aproximadamente 33 por ciento de agua potable de la Ciudad de México, 17 y 16 respectivamente, 66/ a pesar de que ésta no les es imprescindible, ya que su operación y funcionamiento no requiere de tal potabilidad. Empero, esta situación persistirá en tanto siga siendo escaso el avance del tratamiento de las aguas residuales para usos industriales.

66.- Departamento del Distrito Federal, Agua 2000, Estrategias para la Ciudad de México, 1991.

Para que puedan ser cumplidos ampliamente estos propósitos se debe de contar con una instancia regional para el conjunto de la cuenca del Valle de México no supeditada a las limitaciones burocráticas a causa de los intereses de las entidades federales metropolitanas, con funciones técnicas, administrativas, financieras y comerciales, que actuara sobre el control, regulación y ejecución de los programas hidráulicos de la Ciudad de México. Además, es indispensable incluir al conjunto de los componentes sociales en la búsqueda de soluciones que compete a toda la población citadina.

En otro aspecto, frente al problema de obtención y abastecimiento de agua, se halla el relativo a resolver adecuadamente los requerimientos de drenaje y de evacuación de aguas negras, lo cual ha determinado la construcción de grandes y costosas obras, como es el caso del drenaje profundo. El Distrito Federal cuenta con un sistema de drenaje que posee una red primaria y secundaria de aproximadamente 1 217 y 12 299 km de longitud. También, dispone de 64 plantas de bombeo, tanques de tormenta y 90 km de drenaje profundo.

Con esta infraestructura el sistema de drenaje sólo alcanza a cubrir el 76 por ciento de la población; el 24 por ciento restante aún carece de él y se ubica en la periferia de la ciudad, donde se vierten las aguas de desecho en los cauces de ríos y barrancas, o, en las partes planas, se desalojan en el suelo o en las calles, con la consiguiente contaminación de los acuíferos subterráneos.

Por esta razón aún se requiere se continúe la construcción de grandes obras de drenaje, para atender a las zonas que no disponen del servicio y para evitar la contaminación; además, para contrarrestar los efectos del hundimiento de la ciudad.

Así también, se debe agregar el continuo crecimiento demográfico que ha dado lugar a un incesante incremento en el consumo total de agua en la ciudad de México, lo que ha provocado que los volúmenes de abastecimiento de este líquido se hayan elevado notoriamente en el transcurso de este siglo. De esta forma, se tiene que mientras que en 1940 la ciudad contaba con una provisión de 4.3 m³/seg, para 1990 ésta era de 57.6 m³/seg. (34.6 para el Distrito Federal y 23 para el Estado de México). A pesar de esto, se considera que para 1991, en el Distrito Federal, existía un déficit de 1.4 m³/seg.

De otra parte, el consumo promedio de agua por habitante pasó de 160 litros en 1912 a 238 en 1940 y, a 332 en 1991.

Este creciente consumo de agua, a pesar de que representa altos costos (200 millones de n.p por el traslado de cada metro cúbico de fuentes externas a la ciudad), ha implicado un gasto injustificado importante debido a fugas en el sistema de distribución, que estimadas moderadamente para toda la ZMCM, ascienden al 30 por ciento del volumen abastecido, aparte de desperdicio e inequidades. En este último aspecto, se ha detectado que los estratos de mayores ingresos de la ZMCM consumen aproximadamente 40 veces más que el volumen de líquido que utilizan los estratos de menor capacidad económica y que sólo el 9 por ciento de usuarios utilizan el 75 por ciento del agua total abastecida, mientras más de 2 millones de personas carecen de él en forma accesible.⁶⁷ /

Ahora bien, en la perspectiva de coadyuvar a dar una solución integral a la problemática del agua, que comprenda tanto el abastecimiento, como distribución y uso de los recursos hidrológicos para la cuenca de México,

⁶⁷.- Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región del Centro, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, IIF y Gobiernos Constitucionales de Hidalgo, México, Puebla, Morelos, Querétaro y Tlaxcala, 1983, pp. 41 y 42.

Javier Delgadillo Macías hace las siguientes propuestas:68 /

- . Controlar el crecimiento urbano de la ZMCM.
- . Atender las necesidades sociales y de los pobladores con equidad respecto de sus consumos y peso demográfico.
- . Orientar los recursos económicos con propósito redistributivo en la Ciudad de México, comprometiendo a la sociedad civil en el resguardo del patrimonio natural del entorno urbano.

En referencia propia al problema del agua se plantean las siguientes acciones:

- . Concientizar a la sociedad respecto al consumo racional del recurso.
- . Establecer la obligatoriedad de que los industriales introduzcan mecanismos tecnológicos más eficientes para reciclar el agua y disminuir los componentes contaminantes de ella.
- . Adecuar tarifas selectivas y diferenciales respecto al consumo de agua, de acuerdo con zonas urbanas y actividades económicas.
- . Promover temporalmente el uso de agua proveniente de fuentes externas hasta lograr un equilibrio entre la explotación de acuíferos y la recarga natural e inducida.
- . Hacer obligatorio el tratamiento de las aguas residuales y la protección de los mantos acuíferos.
- . Eliminar el uso de agua del subsuelo con fines de riego agrícola en las áreas rurales de la periferia que puedan emplear agua de segundo y tercer reuso.
- . Acelerar el proceso general de sustitución de los depósitos de agua de los inodoros y apoyar iniciativas ecológicas de reciclaje doméstico de agua.

68.- Delgadillo Macías J., "Economía política del agua", op. cit., p. 87.

Por otra parte, el crecimiento industrial ha generado voluminosas descargas tóxicas, cuyo desalojo a través del sistema de drenajes afecta las aguas residuales y su uso para riego agrícola contamina los acuíferos del Valle de México y los productos alimenticios cultivados. Se considera, que como efecto del contenido de sales que poseen las aguas residuales se ha reducido y en muchos casos se ha perdido la fertilidad y la productividad de las tierras que la reciben. Según se ha estimado, las áreas de cultivo donde se utilizan aguas negras, suponiendo una distribución uniforme, reciben anualmente alrededor de 468 kg/ha de metales pesados, 712 kg/ha de boro y 2 340 kg/ha de sustancias activas de azul de metileno, principalmente detergente.⁶⁹ /

De esta manera, los desechos tóxicos o peligrosos que se han reproducido profusamente, plantean riesgos significativos para la salud, al mismo tiempo, para la calidad del suelo y de aguas que se encuentran en el subsuelo.

II.2.1.3.2.- Desechos sólidos.

Otro agudo problema ambiental, social y económico, presente en el Distrito Federal y, en general, en la ZMCM, es la generación de basura, que a semejanza de otros ha sido consecuencia del acelerado crecimiento demográfico, la diversificación de las actividades industriales, la comercialización compleja y el creciente consumo individual, así como la falta de planeación del suelo urbano.

Según estimaciones, para 1986 la generación de residuos sólidos en el Distrito Federal ascendió a 9 694 toneladas por día, de los cuales el 67 por

69.- Ibarra Valentín, Saavedra Fernando, Rente Sergio y Scheingart Martha: "La ciudad y el medio ambiente: el caso de la zona metropolitana de la ciudad de México", op. cit., p.130.

ciento correspondió a basura doméstica; el 9 por ciento a desperdicios recolectados en la vía pública y el 24 por ciento restante en desechos industriales y comerciales.^{70/}

En el conjunto de la ZMCM se producen diariamente más de 19 000 toneladas de desechos sólidos, a razón de 1.2 kilogramos por habitante cada día. La cobertura de la recolección alcanza 80%; el 20% restante se deposita en tiraderos clandestinos a cielo abierto con un impacto ambiental negativo.^{71/}

En general se considera que los factores que han contribuido a agrandar el problema representado por los desechos sólidos, han sido:

- . La insuficiencia y en algunos casos la inoperatividad del equipo de recolección.
- . Las inadecuadas prácticas llevadas a cabo por los habitantes de la ciudad en el tratamiento de aquéllos, como son el entierro e incineración de los desechos, o en otras situaciones a arrojarlos a la vía pública y a tiraderos clandestinos.
- . Dificultad para encontrar lugares adecuados para la colocación final de los desechos sólidos, dadas las características orográficas de la cuenca del Valle de México.
- . La restringida capacidad existente para la industrialización de la basura y, en general, los problemas técnicos y económicos para modificar su disposición y tratamiento en el corto plazo.

De este modo, los factores antes mencionados han ocasionado que la incesante generación de basura se convierta en un grave problema que incide en la contaminación del suelo, del agua y del aire, así como en la

70.- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, 1987-1988, DDF, 1987, p. 56.

71.- García de Buz Jorge, Ciudad de México, Una Visión de la Modernización de México, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 90.

proliferación de fauna nociva.

Cabe mencionar que el mal manejo de desechos hospitalarios e industriales peligrosos, así como la inadecuada disposición final e insuficiente servicio de recolección de basura, particularmente de la existente en la vía pública, son causa de trastornos o enfermedades en el ser humano, que incluso pueden llevarlos a la muerte.

Se considera que el grupo más importante de enfermedades en los países en desarrollo, es aquel cuyo ciclo de transmisión depende de la contaminación por desperdicios humanos de alimentos, bebidas, agua o suelo. Para casi todas las enfermedades de este grupo, es el propio hombre el proveedor de infecciones; sin la contaminación del medio por los desperdicios de los seres humanos infectados, los ciclos de enfermedad se terminarían. Entre ellas destacan las enfermedades gastrointestinales como la diarrea, la cual es considerada como la mayor causa de mortalidad en niños de 1 a 4 años de edad; además, llega a alcanzar tasas bastante elevadas por cada 100 000 habitantes en algunos países latinoamericanos:

| | |
|-----------|-------|
| Colombia | 352.3 |
| México | 329.9 |
| Guatemala | 661.4 |

Otra de las enfermedades que ataca con mucha frecuencia tanto a la población infantil como adulta, es la amibiásis y, recientemente, ha resurgido el cólera en varios países pobres.^{72 /}

II.2.1.3.3.- Imagen urbana y patrimonio cultural.

Existen factores del medio natural y medio ambiente creado por el hombre que forman parte del paisaje urbano y del patrimonio cultural de la ciudad,

72.- Capurro S. Luis, "La problemática ambiental en América Latina y el Caribe", op. cit., pp. 45 y 46.

dado su interés histórico y estético, como pueden ser monumentos y edificaciones, los cuales tienen efectos positivos y negativos en los sentimientos y conducta humana, y además, tienen un papel singular en la identidad física y social de sus habitantes.

Estos factores que configuran la imagen urbana y el patrimonio cultural de la ciudad se han visto sometidos a un continuo deterioro, y en el peor de los casos han sido destruidos, a consecuencia básicamente del crecimiento desordenado o bien de la urbanización no planeada.

Los rasgos más significativos que permiten apreciar el continuo deterioro que han sufrido los diversos elementos que configuran el multifacético panorama de la ciudad, son los siguientes:

- . Anarquía en la altura de las construcciones.
- . Falta de tipificación en los estilos arquitectónicos, a excepción de algunas zonas.
- . Gran cantidad de elementos visuales nocivos; tales como postes, anuncios, cables, etc.
- . Falta de homogeneidad en el tipo de materiales, colores y texturas para armonizar construcciones nuevas con conjuntos o entornos ya existentes, sobre todo de valor histórico.
- . Casi total desforestación de algunas partes de la ciudad.
- . Heterogeneidad funcional, provocando la desintegración del contexto urbano.
- . Falta de espacios abiertos.
- . Pérdida del sentido nacional, por la proliferación de letreros y anuncios en idiomas extranjeros.
- . En algunas zonas, ausencia de armonía del conjunto provocada por una

carencia de reglamentación en los usos del suelo, con la consiguiente anarquía funcional y estructural.^{72 /}

En términos generales, el acelerado y anárquico crecimiento de la ciudad ha traído consigo, entre otras cosas, graves fallas de zonificación, segregación social y de funciones urbanas, pérdidas en el patrimonio natural y en los valores históricos y estéticos, la proliferación y las ciudades perdidas y precarias condiciones de vida de numerosas colonias populares; la insuficiencia de servicios públicos y deficiencias serias en su localización; así como el encarecimiento y las altas erogaciones para el Estado que se ve presionado a prestarlos en todas las áreas urbanizadas sea o no sea costeable. Y derivado de ello, el agudo problema del transporte colectivo, de la inadecuada vialidad y de la congestión del tráfico; los crecientes costos del abastecimiento de agua potable y de la contaminación, de la deforestación y erosión de suelos.

Esta serie de efectos negativos ocasionados por la desorbitada expansión de la zona metropolitana se dan en interacción con las características geográficas del Valle de México en que se ubica, en un cauce en que su gran altura sobre el nivel del mar, su morfología, riesgocidad sísmica y calidad de los suelos, sus escasos acuíferos, ligereza de la atmósfera, fenómenos de inversión térmica y otros, contribuyen a agudizar los problemas de deterioro del medio ambiente y de la calidad de vida.

II.2.1.3.4.- Contaminación atmosférica.

Existen una serie de factores que han coadyuvado a agudizar la contaminación atmosférica de la ciudad de México entre los cuales destacan:

. La desaparición de 73 por ciento de los bosques en el Valle de México y

y de 99 por ciento de los antiguos lagos.

- . La insuficiencia de áreas verdes en la urbe; incluyendo los parques nacionales situados en su interior, el Distrito Federal sólo cuenta con 7.3 m por habitante, contra los 16 recomendados por la ONU.
- . Más de 30 000 industrias y 12 000 establecimientos de servicios con procesos de combustión.
- . La generación de más de 30 millones de viajes persona/día y la circulación de más de 2.7 millones de vehículos automotores.
- . El consumo diario de 100 000 barriles de gasolina, 31 000 de diesel y 28 600 de combustóleo, que equivalen, respectivamente, a 25-30, 16 y 7 por ciento del consumo nacional.
- . Las características topográficas y climáticas en que interactúan todos esos factores (la altitud que dificulta la combustión eficiente, la relevancia del fenómeno de la inversión térmica, la insuficiente ventilación y la escasa velocidad de los vientos).73 /

Los factores referidos forman parte de los efectos derivados de la intensidad y desorden de las actividades urbanas e industriales y del elevado crecimiento demográfico; asimismo, de las características geográficas del Valle de México.

En el marco de estos hechos se ha producido una mayor agudización del problema de la contaminación atmosférica de la Ciudad de México, del cual se ha derivado una secuela de daños materiales y a la salud humana. En relación a esto, se ha podido observar, en años recientes, un incremento significativo de las enfermedades respiratorias crónicas, gastrointestinales, de origen alérgico, y de los estados permanentes de fatiga y trastornos nerviosos.

73.- Datos de la SEDE, el IIF y la Secretaría de Salud, 1991.

Por otra parte, se estima que de los 4 916 673 toneladas de contaminantes que se producen anualmente, en la ZMCM, el 82% -4 043 173 tons.- proviene de vehículos automotores. De este volumen 86.3% corresponde a automóviles particulares, 8.9% a camiones de carga, 3.9% a taxis, y 0.9 a camiones pasajeros. Del total de vehículos, 60.5% corresponden al Distrito Federal, 15.2% a los municipios metropolitanos, y el restante 24.3% a vehículos de ciudades aledañas.

El 13% -622 500 toneladas por año- de las emisiones son provocadas por los giros industriales, comerciales y de servicios.

El restante 5%-251 000 toneladas por año- lo producen las fuentes naturales: las tolvaneras y el fecalismo al aire libre en forma de partículas suspendidas en el aire.^{74 /}

A través de los datos anteriores se puede apreciar que más del 80% de la contaminación en la ZMCM se origina en los procesos de combustión.

En este orden de cosas, se puede señalar que el fuerte consumo de energéticos y la baja proporción de la demanda de viajes/persona/día satisfecha por los autos privados están asociados con una elevada ineficiencia y carga contaminante. De esta manera, se estima que por cada viaje/persona/día(vpd) los vehículos privados consumen alrededor de diecinueve veces más energía que R-100, nueve veces más que el transporte colectivo de ruta fija(peseros), sesenta y dos veces más que el Metro y noventa y cuatro veces más que los trolebuses. En cuanto a la carga contaminante por cada vpd, los autos privados emiten 4.3 veces más que los colectivos(sin convertidor catalítico), 38 veces más que los autobuses suburbanos y 65 veces más que la R-100.^{75 /}

74.- Gamboa de Buen, Jorge, *op. cit.*, pp.91 y 92.

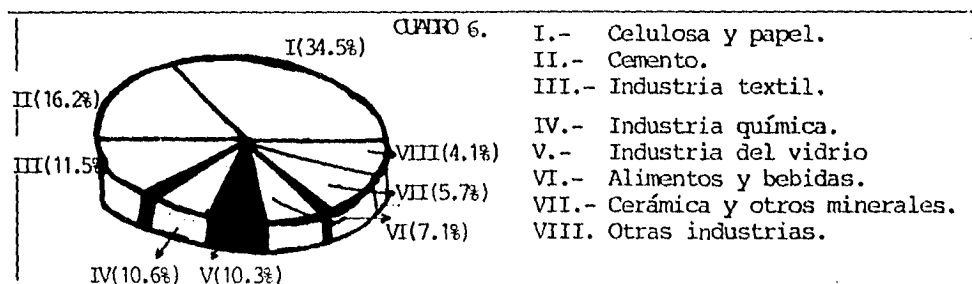
75.- Departamento del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México, Programa Integral de Transporte, México, D.F., 1989, y D.F., Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica.

Así también, debido a que el transporte particular ocupa una área vial por persona considerablemente mayor que los demás medios de traslado, se ha visto saturada la capacidad de diversas vialidades, repercutiendo en muy bajas velocidades de circulación que a su vez contribuyen a incrementar las emisiones de contaminantes a la atmósfera.

Ahora bien, como segunda fuente contaminante en importancia dentro de la ZMCM se considera a las industrias y a los establecimientos de servicio, que en conjunto generan el 13% del total de contaminantes.

Con respecto a la industria, se considera que a pesar de constituir el motor de desarrollo urbano y económico del Valle de México, ha sido también un factor que ha producido considerables impactos ambientales.

En el ámbito propio de la estructura de la industria, al llevarse a cabo un estudio sobre las emisiones potenciales, medidas en UTEs (Unidades de Toxicidad Equivalentes) ⁷⁶ / producidas por la combustión de empresas grandes (más de 250 empleados) y medianas (de 101 a 250) que consumen combustóleo y gasóleo o gas natural, se pudo apreciar que la rama industrial fabricante de celulosa y papel, era responsable del 34.5 por ciento de los UTEs emitidos por el sector de la industria. (cuadro 6).



FUENTE: Tomado de Quadri de la Torre G., "Industria y medio ambiente, en busca del equilibrio", op. cit., p. 217.
Por otro lado, existe una gran brecha entre la fuente mencionada y la

76.- La UTE permite ponderar las emisiones de cada contaminante sobre su correspondiente factor de tolerancia derivada de normas existentes sobre concentraciones máximas permisibles, Quadri de la Torre G., "Industria y medio ambiente, en busca del equilibrio", Quadri de la Torre G., Sánchez Castañón, Luis Rubén, La Ciudad de México y la Contaminación Atmosférica, México, Limusa; Grupo Noriega, 1992, pp. 145 y 146.

siguiente. De este modo, la segunda rama industrial en importancia por su emisión de UTEs es la industria cementera, contribuyendo ésta con el 16.2 por ciento. A continuación está un grupo de industrias que aportan aproximadamente el 30 por ciento del total, la textil, química y vidrio, siendo estas últimas cuatro ramas contaminadores medios. La industria de alimentos y bebidas, los fabricantes de cerámica y otros productos de minerales no metálicos y metálica ferrosa forman un grupo de pequeños contaminadores, con una participación entre 7% y 3%. Las restantes ramas: la industria metálica básica y productos metálicos no ferrosos, los fabricantes de maquinaria y equipo y los productores de hule forman el grupo de emisores marginales con participaciones menores de 1.5%.

Por otro lado, si se introduce el concepto de "emisiones por empleado", se puede observar lo siguiente:

Los fabricantes de cemento ocupan el primer lugar, al generar 35.7 UTEs por empleado al año. Esto es, casi 6 veces la cifra para la industria de celulosa y el papel (6.9 UTEs/empl.). Una relación similar existe entre esta rama y la industria del vidrio, con 1.9 UTEs por trabajador al año. El grupo intermedio lo conforman la industria textil, química, los fabricantes de cerámica y otros productores de minerales no metálicos, la industria metálica ferrosa y los fabricantes de hule. Estas ramas industriales están entre 1.1 y 0.6 UTEs por empleado al año. El resto generan menos de 0.5 UTEs por empleado anualmente. El promedio industrial es de 1.4 UTEs por trabajador.

Ahora bien, los tipos de contaminantes más importantes emitidos a la atmósfera de la ZMCM son los siguientes:

. Ozono:

Es un contaminante que se forma a partir de reacciones muy complejas en las que participan los óxidos de nitrógeno y los hidrocarburos en presencia de luz solar. A pesar de que éste representa un problema de calidad de aire en toda la urbe , su mayor concentración se da en el suroeste, donde en 1987-1989 se rebazó la norma en 254 días.

. Bióxido de azufre:

Este contaminante presenta sus mayores concentraciones en las áreas de mayor actividad industrial y tránsito vehicular, especialmente, a diesel, situadas en el cuadrante noroeste y en el centro de la ciudad. Empero, su importancia va más allá de su concentración en la atmósfera, ya que una vez en el aire se producen reacciones químicas que contribuyen a la producción de lluvia ácida.

. Oxido de nitrógeno:

Se estima que durante el período 1986-1989 se excedieron el 5% en toda la ciudad. A pesar de esto, tienen otras implicaciones en la calidad del aire: por una parte, son precursores básicos del ozono, y por otra, al oxidarse en la atmósfera producen elementos que intervienen en la disminución de la visibilidad.

. Partículas:

Las partículas son de muy diversa composición y tamaño: las que provienen del proceso de combustión, las que se forman en la atmósfera como resultado de la transformación de otros contaminantes y las llamadas naturales, es decir, de suelo y de

origen biológico. Se considera que las de mayor impacto para la salud y la visibilidad son aquellas cuyo tamaño es inferior a 10 micrometros, que representan entre 40 y 60% del total. Uno de los constituyentes de las partículas suspendidas es el plomo, emitido principalmente por las gasolinas de automóviles.

Aunque todavía la emisión de plomo es alta, su concentración ha disminuido significativamente debido a que se introdujeron mejoras en la producción de gasolina; esto permitió reducirla al 50% en 1987.

Ahora bien, cabe señalar algunos ejemplos para reafirmar lo que se dijo al principio de este apartado, referente a que la contaminación atmosférica se ha constituido en uno de los mayores problemas de salud pública en los últimos años. De este modo, el plomo ha sido causa de un decremento progresivo de ciertas funciones neurológicas y generador de efectos neurotóxicos en los niños, aun en concentraciones relativamente bajas.

Así también, el ozono, de acuerdo a ciertos estudios, ha sido la causa de un decremento transitorio en la función pulmonar asociada con la exposición a niveles elevados de este contaminante. En lo que se refiere a las partículas suspendidas y al bióxido de azufre, que interactúan de manera sinérgica, se ha detectado una asociación entre los niveles de estos contaminantes y el incremento de la morbilidad y la mortalidad y, específicamente, con la disminución de la función pulmonar, sobre todo en individuos muy sensibles, como los enfermos de asma y bronquitis. Por otro lado, las partículas suspendidas de origen biológico -en general materias fecales y otros desechos desecados-, son causantes de diversas enfermedades gastrointestinales, y otras.

Desde este punto de vista más amplio, el progresivo deterioro ambiental

en la ZMCM y/o Valle de México, podría en un futuro próximo reflejarse en nuevas y más agudas afecciones a la salud como:^{77 /}

- . Aparición de nuevos síndromes patológicos.
- . Elevación de tasas de enfermedades degenerativas tóxicas, carcinomutogénicas reconocidas y no reconocidas.
- . Disminución de las defensas del organismo que permiten una alza en las tasas de morbilidad de enfermedades clásicas.
- . Alteraciones inmunológicas y alérgicas que se expresan a través de cuadros nuevos o desconocidos.

La presente crisis económica del país, podría acelerar la expresión de los fenómenos mencionados al disminuir el ritmo de crecimiento económico, agudizarse la desigualdad en la distribución del ingreso y afectarse la calidad de vida.

^{77.-} Sánchez Vicente, et.al., Estudios de los efectos del medio ambiente sobre la salud humana en el Valle de México, México, El Colegio de México, 1984, p. 40.

CAPITULO III.

LA DESCONCENTRACION URBANO-INDUSTRIAL Y EL MEDIO AMBIENTE, CON
REFERENCIA A LA CIUDAD DE MEXICO.

III.1. ALGUNOS ELEMENTOS GENERALES.

Como lo reconocen los estudiosos de esta problemática, las características del actual patrón de concentración poblacional y económica se perfila desde los años cuarenta, cuando se sentaron las bases del desarrollo industrial del país, cuyas modalidades, a las que antes nos hemos referido, acentuaron la concentración productiva y demográfica en pocas ciudades y regiones, lo cual, a la vez que fue generando severos afectos ambientales, provocó grandes disparidades en el sistema urbano-regional, además, agudas problemáticas al interior de los centros urbanos de mayor crecimiento, en particular, de la Ciudad de México.

Esta problemática se modela particularmente entre los años 1940-1970 en que ocurre la fase más rápida de la urbanización en México, que a su vez coincide con un acelerado crecimiento natural de la población del país y con fuertes movimientos migratorios campo-ciudad. Por lo cual, con resultados a la vista de un modelo de desarrollo que no consideró debidamente las consecuencias de la concentración señalada, a partir de 1970 se van perfilando diversas respuestas gubernamentales en materia demográfica, de asentamientos humanos, de desarrollo urbano-regional y de desconcentración industrial, así como de cuestiones relativas al medio ambiente.

A grandes rasgos, en los siguientes apartados se presentará una panorámica sobre estas cuestiones.

III.2.- PERIODO 1940-1970.

Durante este período la descentralización para el desarrollo regional estuvo prácticamente ausente de los problemas nacionales.^{78 /}

La planeación en México hasta 1970 estuvo más preocupada por resolver los

78.- Aguilar Barajas Ismael, "Descentralización industrial y desarrollo regional en México, 1970-1990", en Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, número especial, 1992, pp. 101-103.

problemas representados por los agregados de la economía nacional que por impulsar un desarrollo regional equilibrado. Esto implica, que la planeación estuviera siempre subordinada a la planeación macroeconómica.

En este sentido, la orientación dada a la planeación propició que en el período considerado se generaran altas tasas de crecimiento económico, como lo prueba el hecho de que el PIB se haya incrementado a una tasa promedio de 6.2% en términos reales, , comparativamente, casi 3 puntos porcentuales mayor que la registrada por la de la población que llegó a ser de 3.4%.⁷⁹ /

Con la finalidad de maximizar el crecimiento económico, el Gobierno basó su esfuerzo en el impulso dado al desarrollo industrial. De este modo se deduce que los instrumentos proteccionistas utilizados durante el período para apoyar este proceso no estaban encaminados a alterar los patrones de distribución espacial, aunque se dieron casos que tuvieron consecuencias implícitas de corte territorial que influyeron en la distribución espacial de la industria en el territorio nacional. En conjunto, estos instrumentos favorecieron una mayor concentración urbana-industrial.

Cabe mencionar que el único esfuerzo importante y sistemático orientado a "desarrollar" regiones fuera de la ciudad de México, fue el que estuvo enfocado a dar impulso a las cuencas hidrológicas, que sin embargo, tampoco pretendían modificar ningún patrón de desarrollo regional de manera sustancial, sino más bien hacerlo funcional con la acumulación de capital a nivel nacional, favoreciendo a los principales centros del país. Por otra parte, los esquemas fiscales y crediticios, así como el incipiente programa de parques industriales, aportaron muy poco a la descentralización, estimulando aún más la concentración, de la cual salieron beneficiadas

⁷⁹ Guillén, H., Origen de la crisis en México, 1940-1982, Editorial Era, México, 1984.

particularmente aquellas ramas más dinámicas de la industria que estaban sustentadas en un gran poder de concentración de capital y de mercados; sólo marginalmente resultaron favorecidas las pequeñas y medianas empresas. Esta situación incidió, a su vez, en la concentración del ingreso y en la persistencia de los salarios reales bajos.

De otra parte, el hecho de que las ramas de la industria más fuertemente monopolizadas se establecieron básicamente en un número reducido de ciudades del país y que los esquemas mencionados tuvieron un reducido impacto benéfico sobre las pequeñas y medianas empresas situadas en diversas zonas del territorio nacional, obstaculizaron una mejor distribución del ingreso y el desarrollo regional. De cualquier manera, el conjunto de las medidas adoptadas durante el período en cuestión poco afectaron las decisiones localizacionales de las grandes empresas, en cambio reforzaron el patrón de concentración espacial de la actividad económica.

A pesar de los efectos que pudo haber tenido la implementación de la política descentralizadora o de desarrollo regional, a finales del período en consideración, va surgiendo la preocupación por diseñar una política urbana regional más integrada, pasándose en consecuencia, de formas de interacción más puntuales o casuísticas a formas de interacción más sistemáticas. Cuestión ésta última que se examinará con mayor detenimiento en los apartados subsecuentes.

III.3.- PERIODO 1970-1976.

En el sexenio de Luis Echeverría se propuso una nueva estrategia de desarrollo compartido que pretendía superar la contradicción entre crecimiento económico y distribución del ingreso.

En la nueva estrategia de desarrollo económico, se consideró a las desigualdades no sólo como injustas, sino también como una seria limitante para alcanzar mayor crecimiento económico, señalándose nuevos caminos por los que sería conducido en adelante el desarrollo económico y social del país.

En este período se empieza a mostrar un gran interés por los problemas ambientales y los de desarrollo urbano-regional, así como por los cambios en la política demográfica.

Se reconoce explícitamente al problema regional y se incorpora por primera vez en la agenda como elemento básico a considerar al formular las políticas nacionales de desarrollo económico, lo cual se vió demostrado por la introducción de una serie de medidas urbano-regionales, con las que se buscaba establecer las bases institucionales del desarrollo territorial.

Sin embargo, el programa de "desarrollo compartido" se vería en serias dificultades para materializarse, de la misma manera que la política regional. Algunos de los factores que contribuyeron a obstaculizar el avance de estos procesos son los siguientes:

- . El lenguaje nacionalista y reformista "radicalizado" generó una actitud de desconfianza de parte del sector privado, que indujo una significativa reducción de las inversiones privadas y una masiva fuga de capitales al extranjero. Unos de los efectos que trajo consigo esta situación fue la devaluación de agosto de 1976.
- . La actitud especulativa mostrada por el sector privado redujo las inversiones productivas.
- . Resistencia de los grupos empresariales a reformas fiscales progresistas.

Las consecuencias de estos hechos influyeron determinadamente para que el gobierno echeverrista hiciera prevalecer una estrategia contraccionista de corte monetarista, la cual resultó inconsistente con el llamado a una justa distribución del ingreso, que se planteaba al inicio del régimen.

Esto habría de generar un ambiente poco propicio para avanzar en el proceso de descentralización, aún más si se considera el punto de vista que al respecto tenía el sector empresarial en el sentido de que:

"...es imposible descentralizar industrias, sería más sencillo y deseable descentralizar la administración pública en su lugar".⁸⁰ /

A pesar de todo, el Gobierno propuso un esquema de Incentivos Fiscales y Financieros (decretos de noviembre de 1971 y julio de 1972), que trató de inducir la descentralización industrial de las tres más importantes áreas metropolitanas. Se dispusieron exenciones fiscales para aquellas industrias con la voluntad de localizarse fuera de estas metrópolis (la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey), a través del primer esquema de incentivos regionalmente discriminatorio. Este esquema consideró tres zonas:

- . Zona I, comprendía a la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.
- . Zona II, conformada por un reducido número de municipios cercanos a las ciudades de México, Guadalajara, así como algunas ciudades medias como Puebla, Querétaro, Cuernavaca y Toluca. Y,
- . Zona III, que fue clasificada como "resto del país".

Los apoyos, consistentes en una variedad de impuestos federales, eran de 50 al 100% en la Zona II y del 60 al 100% en la Zona III. La Zona I carecía de incentivos, debido a que se trataba precisamente de dar impulso a la descentralización de las tres áreas metropolitanas más importantes del país.

80.- Excelsior, agosto 14, 1971, p. 1.

Se puede apreciar que el esquema propuesto no fue tan diferencial ya que proporcionaba incentivos para áreas altamente urbanizadas y de rápido crecimiento, así como para áreas rurales atrasadas. Los diferenciales involucrados al ser demasiado pequeños tuvieron poca influencia en las decisiones localizacionales:

"De hecho, el principal efecto de los incentivos bien podría haber sido incrementar las ganancias de las empresas que se habrían localizado en las áreas de crecimiento en cualquier caso".⁸¹ /

En relación a los instrumentos financieros utilizados, se señala al Fondo de Promoción a la Industria Pequeña y Mediana que adoptara la regionalización del Decreto de Descentralización Industrial de julio de 1972, destacándose porque es en él que por primera vez se establecen diferenciales en las tasas de interés en las operaciones de préstamo, de acuerdo a la localización geográfica de las empresas: Zona I, 11%; Zona II, 10% y Zona III, 9%. Esto implicó una más clara redistribución del crédito en todo el país. Sin embargo, las ciudades más grandes (y las más avanzadas en términos de desarrollo económico) absorbieron la mayoría de los recursos financieros disponibles. Sólo seis estados contabilizaron el 66% del total. Aquí también los diferenciales tan pequeños en las tasas de interés tendrían un reducido impacto en la localización industrial; además, dado que en el Decreto no se estipulaba ninguna restricción sobre el tipo de firmas a beneficiar, determinaba que cualquier empresa de cualquier ramo, sujeta sólo a la zonificación en cuestión, pudiera recibir apoyo gubernamental.

De lo anterior se puede concluir que los decretos de 1971 y 1972, así como los incentivos crediticios, tuvieron una insignificante contribución en

81.- BIIRF, Spatial Development in México, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, D.C, 1977, pp. 48-49.

el proceso de descentralización industrial, demostrándose que el tratamiento territorial "preferencial" que se pretendía implementar apareció más sobre el papel que en la realidad. Resultaba poco probable que una zonificación tan amplia, involucrando diferenciales tan pequeños entre zonas, tuviera un impacto significativo en la relocalización industrial.

De este modo, al margen de la retórica utilizada por Echeverría, el hecho es que la política regional durante el período continuó subordinada a los propósitos macroeconómicos nacionales, mostró que interesaba más el crecimiento económico que las desigualdades regionales. Además, la élite empresarial no tenía ningún interés en cambiar la emergente estructura espacial de la que estaba recibiendo amplios beneficios; por otra parte, la aguda crisis financiera del Estado le restó su relativa autonomía para negociar con esta élite.

La descentralización industrial no contó con las posibilidades técnicas ni políticas para que algún esfuerzo serio fructificara.

Finalmente, cabe destacar, entre otros aspectos que en este sexenio aparece la Ley General de Población, de enero de 1974, que señala entre sus atribuciones y finalidades, regular los fenómenos que afectan la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, de conformidad a la cual en marzo de igual año fue creado el Consejo Nacional de Población; y sobre todo la Ley General de Asentamientos Humanos, del 26 de junio de 1976, que sienta las bases jurídicas para la planeación urbana en México. Sin olvidar, dada su importancia para el tema de este trabajo, la promulgación, unos años antes -el 23 de marzo de 1971-, de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, quedando encargada por esos años de marcar líneas de política

correspondientes, la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente creada en 1972 en la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia.

III.4.- PERIODO 1976-1982.

El expresidente López Portillo tomó posesión el 1 de diciembre de 1976, encontrándose el país en una situación económica y política difícil. Económicamente, hacía apenas tres meses que se había presentado una profunda devaluación, que se vió acompañada por una incesante tasa inflacionaria, un sistema financiero especulativo, una acentuada fuga de capitales, un elevado desequilibrio en la balanza de pagos, y una notable caída en la tasa del PIB. Políticamente, el gobierno estaba aislado de sus aliados tradicionales, y muy debilitado frente a la comunidad empresarial.

Para el nuevo régimen, la administración de la crisis tendría la primera prioridad. Como consecuencia de esto, en la práctica se relegaron a segundo plano los problemas sociales y urbano-regionales. La vieja lógica del período 1940-1970, consistente en crecer primero y, después redistribuir la riqueza en la mayoría de la población, fue reintroducida.

Entre las prioridades que habrían de guiar la acción de la nueva administración se destacaron: alimentos, empleos, energéticos, bienes de capital; no ocupando los problemas territoriales una posición preeminente. Más adelante la reorganización del aparato federal en la que se destacó el robustecimiento sectorial y la programación del gasto público, más que la planeación, afectó también de alguna manera la "planeación urbana-regional". A pesar de todo, es durante este sexenio cuando por primera vez, se relaciona el desarrollo económico y social al espacio territorial integral.^{82 /}

82.- Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, 1980, p. 307.

Se planteaba cambiar los espacios migratorios, ocupacionales, de urbanización y de localización industrial, fortaleciendo el pacto federal y apoyando la orientación hacia costas y fronteras, dentro de un esquema de desconcentrar concentrando.

De este modo, se buscaba que la política regional y urbana se orientara hacia el logro de un desarrollo espacial más armónico en función de la estrategia global de desarrollo, del uso óptimo y distribución de los recursos económicos, materiales y del potencial humano.

Cabe mencionar, que en este sexenio la planeación recibió un gran impulso. La reforma administrativa emprendida a partir de 1976, adaptó las instituciones públicas a las necesidades de una población estructurada en tres ámbitos: global, sectorial y estatal. Igualmente, se difundió una metodología para la planeación que generalizó estas actividades en todas las dependencias federales y en la gran mayoría de los estados del país.

Con referencia a la planeación regional, esta evolucionó del tratamiento de regiones y ciudades aisladas a la consideración de los problemas regionales y urbanos en escala nacional, abordando la cuestión de la dimensión espacial del desarrollo. Por otro lado, dentro del marco de la planeación urbana figura como elemento central la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que de acuerdo a la Ley Orgánica de Administración Pública, se encargaría de planear la distribución de la población del territorio nacional y "formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país".

En la cuestión de la política regional se puso especial énfasis en la desconcentración de actividades y recursos de las zonas más densamente pobladas y dotadas de la más amplia infraestructura. Se buscaba con esto,

reorientar el crecimiento económico hacia "nuevos polos de desarrollo", en especial hacia las ciudades intermedias, para lo cual debíase canalizar el gasto público, establecer precios y tarifas preferenciales por parte de las empresas paraestatales, dar apoyos fiscales y crediticios, y llevar a cabo una desconcentración administrativa.

Mediante el fortalecimiento de las ciudades intermedias se pretendía atraer los flujos migratorios provenientes del campo, al mismo tiempo que ello facilitaría una mejor distribución regional de los servicios.

En la perspectiva de dar un mayor impulso al desarrollo regional, se pretendía fortalecer el federalismo, a través de una mayor participación de las entidades federativas en la programación, presupuestación, administración y evaluación de las acciones orientadas a promover el desarrollo.

Además, se planteaba promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población, y mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

A continuación se presentan algunos instrumentos de la política regional.

III.4.1.- Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano fue presentado en mayo de 1978 por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, dependencia creada con base a la Ley General de Asentamientos Humanos, Plan que fue el primer instrumento de este tipo con que contó México.

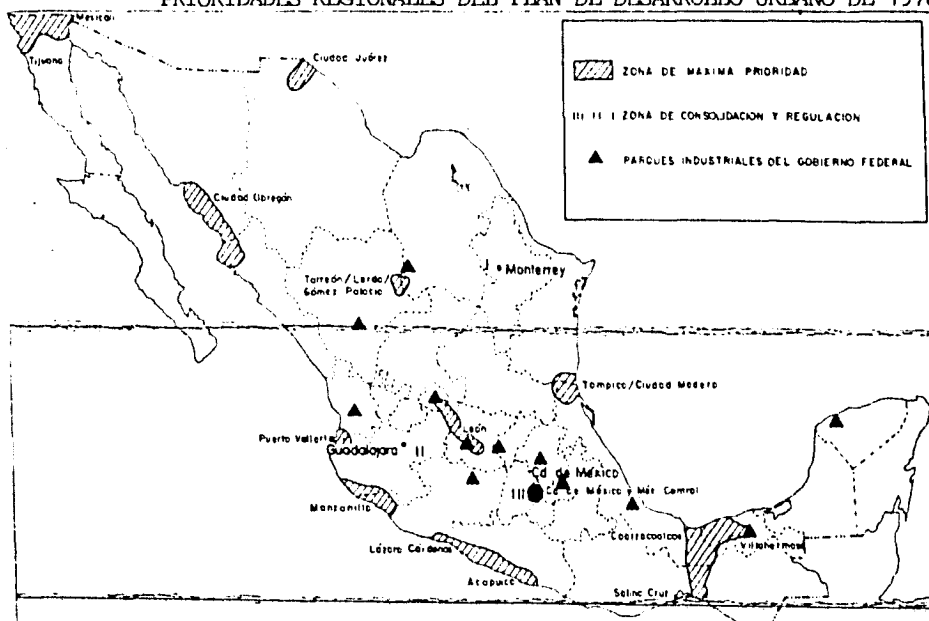
El propósito básico de este Plan era detener significativamente el crecimiento de las tres principales metrópolis de México, estimular el crecimiento de las ciudades intermedias, e integrar las ciudades pequeñas y

las áreas rurales con las ciudades medias.⁸³ /

Ante la imposibilidad de atender simultáneamente todos los requerimientos de desarrollo urbano, el Plan propuso el uso selectivo de recursos, definiéndose zonas y centros de población prioritarios. Diez zonas, como se muestra en el mapa I, fueron escogidas en términos de su capacidad para absorber población, su localización en relación a sus recursos naturales, una favorable producción para crear empleo, y del nivel de desarrollo de sus centros productivos. Además, se determinaron tres zonas cuyo crecimiento tenía que controlarse y regularse. Y, finalmente, los servicios urbanos serían concentrados en ciertos centros de población.

MAPA 1

PRIORIDADES REGIONALES DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO DE 1978.



FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, PNDU, 1978, p. 35

83.- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Secretaría de Obras Públicas, México, 1978, p. 26.

Los problemas y errores a que se enfrentó el Plan fueron los siguientes:

- . Selección de un número excesivo de centros de población(80).
- . Falta de indicaciones de cómo las inversiones deberían de jerarquizarse entre las áreas seleccionadas.
- . Falta de precisión de como sus políticas deberían de ser instrumentadas. En teoría, las inversiones de las dependencias gubernamentales se guiarían por el Plan, aunque en la realidad eso fue muy difícil de lograr.
- . El Plan era obligatorio únicamente para las entidades gubernamentales sin especificar el papel que jugaría el sector privado.

De esta manera, si no se logró que las entidades gubernamentales orientaran las principales inversiones para el desarrollo conforme a las bases territoriales propuestas por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, menos aún se pudo conseguir que lo hiciera el sector privado.

Por lo tanto, la SAHOP se enfrentó a la dificultad de llevar a cabo el Plan con sus propios y limitados recursos.

La señalada limitación de lograr que las entidades gubernamentales aceptaran las propuestas de dicho Plan, resultan claramente ejemplificadas con las determinaciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial de este sexenio, el cual se examinará enseguida.

III.4.2.- Plan Nacional de Desarrollo Industrial(PNDI).

Este Plan fue dado a conocer a principios de 1979.

Sus objetivos generales fueron básicamente tres:

- 1.- Crear empleos.
- 2.- Incrementar el PIB.

3.- Proporcionar el mínimo de bienestar social.

En este marco se pretendía reducir la concentración industrial de 50 al 40% para 1982.

En este Plan, a diferencia del formulado en la administración anterior, se fijaron prioridades para aquellas actividades industriales sujetas de apoyo, y se estableció una nueva regionalización para la localización industrial.

Las 70 actividades industriales que fueron sujetas a apoyo, se seleccionaron de acuerdo a los siguientes criterios:

- . Mercados de productos.
- . Origen de las materias primas y otros insumos.
- . Impactos macroeconómicos en el empleo,
- . La integración vertical de la industria.
- . La inversión en nuevas áreas de actividad económica.
- . El valor agregado, las exportaciones, y el desarrollo tecnológico.

Los criterios mencionados fueron muy confusos, particularmente el tercero, debido a sus grandes problemas de definición. Su vinculación con los dos primeros hacía posible la inclusión o exclusión de cualquier subsector industrial, clase, subclase o producto. A pesar de todo, esos factores, sirvieron de base para elegir las actividades industriales.

El proceso de selección consideró dos categorías de industrias:

- i.- Productoras de alimentos básicos, maquinaria y equipo.
- ii.- Productoras de bienes de consumo básico, y de insumos de uso general.

Se señalan diferencias pequeñas entre incentivos otorgados a ambas categorías, pero sobre todo entre las industrias prioritarias y las que no lo eran, lo que venía a cuestionar el propósito de establecer prioridades.

Por otra parte, los criterios empleados para determinar las prioridades espaciales también fueron pobremente definidos. El Plan adoptó la regionalización creada para este propósito por el Programa de Incentivos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales (PRODETAI). El Programa fue originalmente concebido como uno de los dos sostenes más importantes de la estrategia del PNDU para organizar la distribución de la población y de actividades económicas en el territorio nacional. Más específicamente, el PRODETAI incluyó un paquete integral de incentivos (fiscales, tarifarios, crediticios e infraestructurales) orientados a inducir la desconcentración territorial de actividades industriales de la ZMCN, y estimular el desarrollo regional en varios puntos del país.⁸⁴ /

De esta manera, se concibió que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial fueran complementarios. El primero establecía prioridades regionales como marco de referencia para la organización espacial de la industria, y el segundo, definía prioridades sectoriales, así como los incentivos correspondientes para las categorías espaciales.

Empero, la regionalización adoptada por el Programa Nacional de Desarrollo Industrial se apartó considerablemente de la propuesta por el Programa Nacional de Desarrollo Urbano. Por ejemplo, mientras el segundo utilizó elementos comprensivos para seleccionar sus zonas, el primero utilizó prácticamente todas las suyas sobre la red de gas natural, favoreciendo con ello las áreas costeras fronterizas en una estrategia económica orientada principalmente a la exportación de manufacturas.

84.- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Programa de Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, Gobierno Federal, México, 1979.

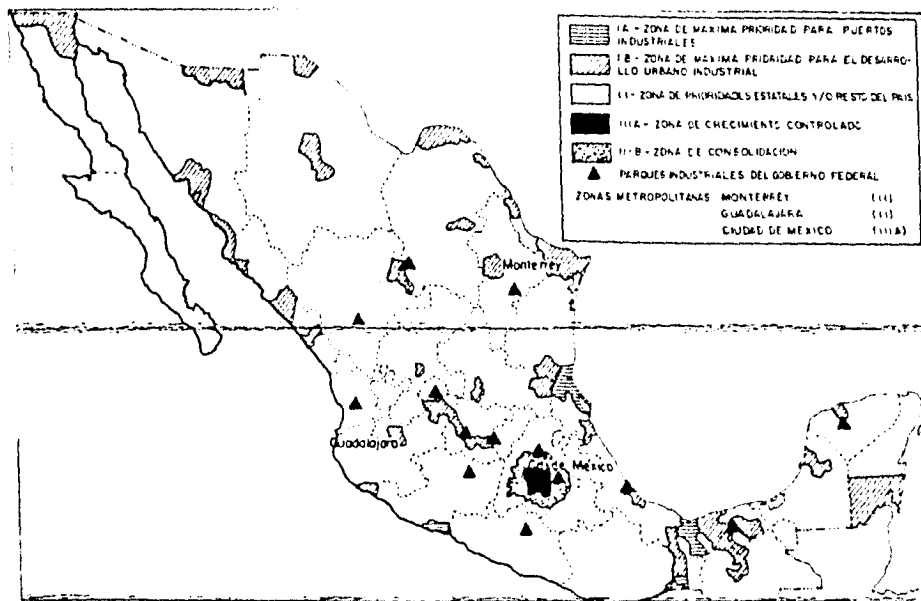
La industrialización vía exportaciones dominó la escena al ignorar el Plan Nacional de Desarrollo Industrial las orientaciones del primero, de modo que al menos en lo concerniente a la regionalización, ambos planes seguían líneas separadas, por más que su congruencia fue señalada en las publicaciones oficiales.

La regionalización del PNDI estableció tres zonas. La Zona I, también llamada "zona preferencial", se conformaba por la Zona IA (puertos industriales), la Zona IB (áreas costeras, áreas fronterizas, y algunas ciudades del interior).

La Zona II, conocida como la 'zona de prioridades estatales', fue definida conjuntamente por los gobiernos estatal y federal. Finalmente, la Zona III fue una de 'crecimiento controlado y regulado'. Consistía en la Zona IIA (que contenía al Distrito Federal y a sus alrededores) y de la Zona IIIB (que incluía algunos municipios de los estados colindantes con la Zona IIA). (mapa 2).

MAPA 2.

PRIORIDADES REGIONALES DEL PLAN DE DESARROLLO INDUSTRIAL DE 1979.



FUENTE: Basado en Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, México, 1979, pp. 41-5.

Esta regionalización establecida por el Programa Nacional de Desarrollo Industrial muestra, asimismo, una importante contradicción con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual consideró a Guadalajara y Monterrey como zonas de control y que sería conveniente descentralizar, mientras que el primero ni siquiera las mencionó explícitamente. Al asumirse vagamente su ubicación en la Zona II no eran sujetos de desincentivos, sino de asistencia gubernamental, con lo cual se estimulaba su crecimiento.

Bajo estos hechos subyacen presiones políticas ejercidas sobre el gobierno federal tanto por las élites industriales como por los gobernadores de los estados que superpusieron los intereses sectoriales a los propósitos de lograr un desarrollo urbano-regional más equilibrado.⁸⁵ / Ello, en un contexto en que como se advierte en general, las prioridades sectoriales estaban más comprometidas con apoyar la industria que con propiciar una distribución territorial más armoniosa.

No era posible que se diera una significativa redistribución industrial en el espacio nacional, sobre todo si se considera que las prioridades sectoriales y las regionales incluyeron muy pequeñas diferencias entre zonas para el otorgamiento de los incentivos. El Plan concedió la mayor responsabilidad a los incentivos en el proceso de descentralización industrial, como si por sí solos pudieran remover las arraigadas deficiencias del aparato industrial.

III.5.- LA DESCENTRALIZACION INDUSTRIAL Y URBANA DURANTE EL REGIMEN DE MIGUEL DE LA MADRID.

El ex-presidente Miguel de la Madrid asumió el poder en diciembre de 1982 en medio de lo que parece ser la peor crisis económica de la historia

85.- Unikel, Luis, El problema urbano-regional en México, Sociedad Mexicana de Planificación, México, 1981.

reciente del país, que se iniciara a principios de ese mismo año.

Ante esta situación el nuevo gobierno decidió aplicar una política de realismo económico y 'cambio estructural', que se vió concretizada en la adopción de un programa estabilizador para el período 1983-1985, el cual pretendía básicamente disminuir la inflación y mejorar la balanza de pagos.⁸⁶ /

La gran prioridad otorgada a las variables macroeconómicas dentro del programa de ajuste implicó que se concediera una menor atención a los fuertes rezagos sociales que se agudizaron con la crisis.⁸⁷ /

Del mismo modo, la administración de la crisis implicó que se diera muy poca importancia a la política regional como tal. No obstante que al inicio del sexenio se realizaron algunos intentos en este sentido, el empeoramiento de las condiciones macroeconómicas determinó el abandono de tales esfuerzos. Si bien la descentralización alcanzó un gran momentum, ello fue motivado sobre todo por los sismos de 1985 y por las preocupaciones de tipo ambiental, y no por una política deliberada. El contenido de la política económica -continuamente preocupada por factores externos como la deuda- le asignó a la política regional un papel muy marginal, por lo que su importancia fue más aparente y en el papel que en la realidad.

A pesar de todo, durante este régimen se adquirió una mayor conciencia del problema regional, y en tal sentido, de la necesidad de dar impulso al proceso de descentralización, en particular de la industrial, como una forma de contribuir a contrarrestar la concentración económica y la injusta distribución del ingreso.

86.- Iuistig, N., "A Comment", en B. Torres(comp), Descentralización y Democracia en México, El Colegio de México, 1986, pp. 277-280.

87.- Provencio, E., "1982-1984: los efectos sociales de la crisis", en J. Alcocer(comp), México, Presente y Futuro, Ediciones de Cultura Popular, México, 1985.

Asimismo, durante este período se reafirmó y enriqueció la legislación urbana y quedó sólidamente fundada la intervención estatal en la materia, a la par que se desarrolló una estrategia dirigida, por una parte, al ordenamiento territorial del sistema de ciudades, y por la otra, al ordenamiento interno de los propios centros de población.

En los puntos siguientes se hará referencia a algunas propuestas y avances hechos en materia de descentralización urbano-industrial y desarrollo regional en el régimen en cuestión.

III.5.1.- Descentralización económica y política regional.

III.5.1.1. El Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, y su enfoque regional.

En este Plan dado a conocer en 1983, se propuso la formulación de programas sectoriales de mediano plazo, así como aquéllos para las regiones con importancia especial para el desarrollo de México, como la ZMCM. Empero, sólo unos cuantos programas de mediano plazo derivados del Plan tenían una dimensión espacial. En su mayoría, los aspectos territoriales ocupaban una rápida referencia en sus diagnósticos, sin mencionarse otra vez las correspondientes propuestas de política. En los casos en los que la política regional se incorporó explícitamente en los planes de gobierno, nunca se citó como sería llevada a cabo.

La política de descentralización de las actividades productivas y del bienestar social comprendía dos opciones: por un lado, la desconcentración territorial y la reordenación de la economía nacional, y, por otro lado, la descentralización de funciones y recursos entre niveles de gobierno y la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas.^{88/}

88.- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, pp. 391-404.

Según se estimó, en las circunstancias actuales en que priva una acentuada concentración del desarrollo económico y urbano, y de un medio ambiente degradado e inhóspito en gran medida, resulta necesario hacer cambios de fondo en la organización territorial de las actividades económicas y sociales. En este sentido se consideró necesario alcanzar una distribución más equilibrada de las actividades urbanas entre las ciudades, con un peso relativo mayor de las ciudades medias y una estabilización de la población ubicada en el medio rural.

Lo anterior resulta evidente sobre todo si se observa la aún fuerte persistencia de la concentración de la economía nacional en torno a la ciudad de México, que agudiza los problemas de crecimiento físico, el funcionamiento y deterioro ecológico de ésta metrópoli y obstaculiza la posibilidad de alcanzar un desarrollo regional más equilibrado.

En este marco se planteó una estrategia de desconcentración territorial y reordenación urbana, que implicaba detrás de sí una descentralización económica y social, la cual pretendía las siguientes líneas de acción:

a.- Desarrollo estatal integral.

Para el cumplimiento de este objetivo se señalaban las siguientes acciones:

- . Mayor vinculación de las economías rurales y urbanas.
- . Promover en cada entidad los 'sistemas de planeación democrática', buscándose impulsar la participación de los sectores social y privado en el proceso de desarrollo regional.
- . Incorporar y fortalecer la participación de los niveles de gobierno estatal y municipal al proceso de planeación regional y urbano.
- . Dar fortaleza al municipio, pugnar por su autonomía, vigorizar su

economía y adecuar, conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal.

- . Elaboración de planes estatales de desarrollo, que consideren las características particulares de cada entidad.
- . Establecer Convenios Unicos de Desarrollo, los cuales son instrumentos jurídicos, administrativos, programáticos y financieros que, basados en las orientaciones políticas fundamentales del gobierno, se proponían dar respuesta a las necesidades prioritarias de las entidades federativas.

b.- Reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

Para tal efecto se identificaron cuatro principales regiones -Norte, Sur, Sureste, Pacífico Central y golfo- además de la ZMCM y se propuso un tratamiento diferencial para cada una.

Por otra parte, los aspectos en que se basó la estrategia territorial para los efectos de la reordenación económica son los siguientes:

- . Inducir la descentralización industrial.
- . Detener la migración hacia la Ciudad de México, mejorando las condiciones en las áreas rurales.
- . Consolidar los sistemas urbanos al nivel regional sobre las costas de México, pero relativamente independientes de la Ciudad de México.
- . Controlar la localización de las actividades manufactureras y de servicio en la Ciudad de México, racionalizando su expansión física.

Los criterios para elegir las regiones mencionadas fueron considerados no

sólo como inconsistentes.⁸⁹ /, sino además poco claros en indicar si tal regionalización constituía una nueva. El Plan Nacional de Desarrollo concebía al crecimiento planeado de la ZMCM como el problema nacional más importante para asegurar un desarrollo regional más armonioso; un programa especial sería formulado para llevar a cabo estos asuntos de política, el cual será considerado en el siguiente apartado.

III.5.1.2.-Desconcentración del crecimiento urbano de la Ciudad de México.

Con la finalidad de tratar de invertir la tendencia hacia el crecimiento de la Ciudad de México, se propuso llevar a cabo un estrategia de desconcentración y reordenamiento de las actividades económicas y sociales que estuviera orientada a apoyar de manera prioritaria a las regiones que descienden del altiplano al Golfo de México, de Tampico a Coahuila, que incluían de manera particular a Puebla, Tlaxcala y Veracruz y, por otro lado, a las regiones del bajo y el área de influencia directa de Guadalajara que comprendía hasta Manzanillo.

En consecuencia, las regiones que habían sido elegidas como las alternativas más viables para la descentralización del crecimiento potencial de la Ciudad de México eran precisamente las ubicadas entre la capital y las costas.

Al mismo tiempo, en las regiones que descienden hacia el Golfo y en el occidente del país, se planteó intensificar y racionalizar el uso de los recursos naturales a fin de frenar su destrucción e incrementar la capacidad de retención de la población en actividades no agrícolas, ampliando así las opciones de migración de corta distancia e induciendo una reducción de los movimientos hacia la Ciudad de México.

89.- Garza Gustavo, Políticas urbano-regionales en México: 1900-1985, Foro sobre Descentralización y Desarrollo Regional, Valle de Bravo, Tlaxcala, México, mayo de 1986, pp. 21-24.

III.5.1.2.1.- Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro.(PDZMCM y RC).

En el anterior estado de cosas fue adoptado este Programa, el cual fuera presentado por el Presidente en octubre de 1983.⁹⁰ /

De acuerdo con este Programa, la ZMCM se conformaba por el Distrito Federal, más de 53 municipios del Estado de México y uno más del Estado de Hidalgo. La región Centro incluía los estados de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Puebla y Querétaro.

Los dos propósitos perseguidos por este Programa eran los siguientes:

- a.- Disminuir la concentración de las actividades económicas y de servicios en la ZMCM, buscando un desarrollo integral para las entidades con mayor interrelación con esta zona;
- b.- Introducir la calidad de vida de los habitantes de la zona, en base a la satisfacción de las necesidades prioritarias, mejor administración de los servicios públicos, estímulo de la inversión social y privada, así como la participación social. Con esto se trataría de evitar el continuo crecimiento de grandes áreas urbanas dependientes sobre la zona metropolitana.

No obstante los buenos propósitos, este Programa enfrentó serias dificultades para su implementación exitosa.

En este sentido se considera la mínima colaboración entre las dependencias gubernamentales, la fragmentación gubernamental y los celos tradicionales entre autoridades del Distrito Federal y el Estado de México que impiden se entable una adecuada coordinación a efecto de diseñar e

⁹⁰.- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.

implementar programas conjuntos para la solución de los problemas urbanos.

Por otro lado, el Programa tuvo algunos problemas conceptuales que se expresaban en las dificultades de como considerar el crecimiento de la Ciudad de México, lo cual determinó que el enfoque específico hacia la descentralización industrial pareciera deficiente. Así también, el Programa señalaba la necesidad de contemplar la contribución industrial a la economía de la Ciudad de México como respuesta a los problemas de desempleo existentes. Empero, la mejor aportación del Programa en este sentido la constituyó un listado de cuales subclases industriales consumían más agua y energía, y cuales eran las más contaminantes, pero sin mencionar la contribución de tales industrias a la base de empleo de la ciudad.

Lo anterior hace suponer que la debilidad principal de este Programa residió en su pobre formulación, especialmente en su estrategia de instrumentación; a lo sumo, pudo identificar cuales dependencias gubernamentales se relacionaban con las diferentes acciones.

III.5.2.- Otras políticas de descentralización industrial y urbana.

III.5.2.1.- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y vivienda, 1984-1988(PNDU y V).

En agosto de 1984 la recién creada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología(SEDUE) -que absorbía algunas de las funciones de las anteriores Secretaría de Obras Públicas(SOP) y Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas(SAHOP) -presentó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano arriba citado.

En este Programa se planteaba que el factor esencial que conduciría al logro de un desarrollo territorial sano, era el control efectivo de la ZMCM

-no consideraba su región de influencia como lo hiciera el PDZMCM y RC-Además, presentó un enfoque de descentralización concentrada como opción más adecuada para contrarrestar las tendencias observadas y para construir reales localizaciones alternativas a la Ciudad de México, tratando de evitar la dispersión de recursos en demasiados lugares.

La descentralización económica y demográfica estaría orientada en base a los siguientes lineamientos:

- 1).- Control de la ZMCM.
- 2).- Consolidación de Guadalajara, Monterrey y Puebla; y
- 3).- Estimulación de ciudades medias.

El aporte principal de la estrategia territorial del Programa consistió en haber seleccionado 59 ciudades intermedias, que se pretendía se constituyeran en localizaciones alternativas a la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.⁹¹ /

Estas ciudades se consideró cumplían con los requerimientos para ser centros de desarrollo regional, poseían un rango de población de 100 mil a un millón de habitantes que según estimaciones albergarían cuatro millones de personas para el año 2000, que de otra manera se habrían dirigido a las tres metrópolis más grandes de México.

Las ciudades elegidas jugaban diferentes papeles como apoyos a la descentralización: industrial, agrícola y turística. De estas, 22 fueron clasificadas como de carácter industrial, de las cuales sólo cinco fueron consideradas dentro del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior como centros de descentralización industrial. Por cierto, en esta selección de ciudades predominaron los criterios de la SECOFI sobre los de

91.- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1981-1988, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, México, 1984.

la SEDUE. Por otra parte, el resto de las ciudades clasificadas fueron consideradas como centros de exportación(4); centros industriales selectivos(6); centros regionales(3); y parques industriales(4).

El Programa considerado tuvo algunas deficiencias serias; señalándose en primer término, la falta de un marco analítico que hubiese facilitado la tarea de las dependencias federales en el sentido de homogeneizar criterios para la asignación de papeles a las ciudades, y, en segundo, se acusó un desacuerdo entre los puntos de vista espacial y sectorial.

III.5.2.2.- Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988.

Con el propósito de promover la descentralización y modernización del aparato industrial del país, éste Programa, presentado en julio de 1984, señaló los siguientes lineamientos generales:^{92 /}

- 1.- Se modernizaría productiva y tecnológicamente el sector industrial, pretendiéndose con ello la transformación de la economía nacional en una potencia intermedia al final del siglo.
- 2.- Se induciría a una localización industrial congruente con un desarrollo regional balanceado y con un uso más eficiente de los recursos naturales. Esto representaba una respuesta a la excesiva concentración de la industria, la cual se consideraba como una de las más fuertes limitantes al proceso de industrialización, en virtud de que en las grandes ciudades donde se encontraba asentada se asoció con desmedidas economías de aglomeración y con un uso irracional y costoso de infraestructura.
- 3.- Se estimularía la descentralización industrial a través de incentivos

92.- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1984.

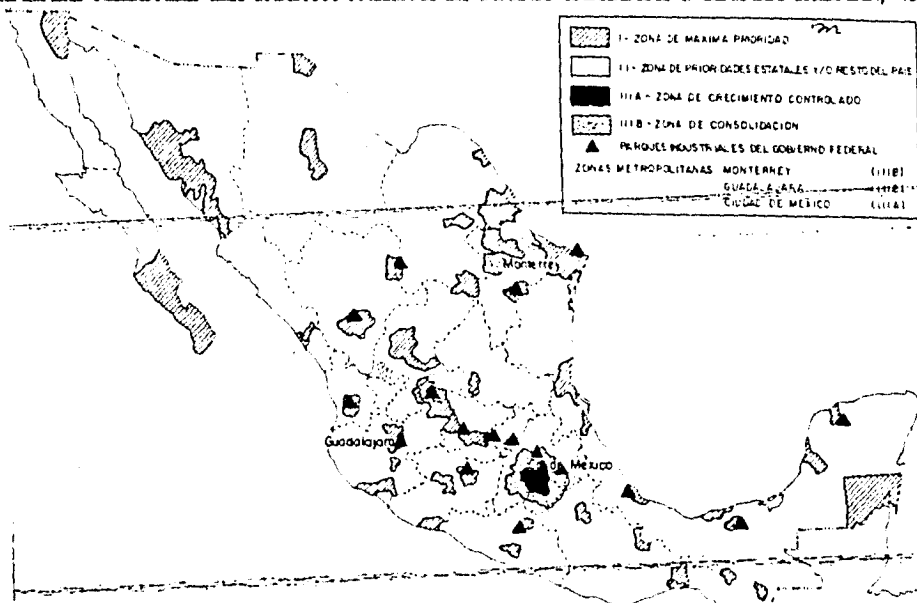
fiscales y financieros, dependiendo del tipo de industria y de la región de localización. Estos apoyos se brindarían de manera especial a las empresas que buscaran salir de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Este Programa presentó algunos cambios, aunque modestos, en las prioridades regionales con respecto a la administración 1976-1982, como son:

- . Reducción en el número de municipios (de 123 a 106) elegidos como Zona I Máxima Prioridad. Las subregionalizaciones fueron desaparecidas. El nuevo esquema parecía favorecer un esquema de industrialización endógena. (mapa 3).
- . Se consideró a Guadalajara y Monterrey como parte de la zona de consolidación.

MAPA 3.

PRIORIDADES REGIONALES DEL PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR, 1984-88.



FUENTE: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988, México, 1984.

- . Se consideró aparte de los programas localizados en las zonas de regulación y consolidación de las ciudades de México y Guadalajara,

respectivamente, a la totalidad del programa de parques industriales dentro de su zona de máxima prioridad.

. La Zona II se definió otra vez conjuntamente con los gobiernos federales y estatales, en tanto que la Zona III fue reconocida explícitamente como la nueva ZMCM. Al vacío geográfico que quedaba se le calificó como 'resto de la nación'.

En cuanto a las prioridades sectoriales, estas incrementaron la confusión e incongruencias observadas en el Plan de 1979. Aún cuando oficialmente se reconocía la necesidad de establecer una mayor selectividad en cuanto a las nuevas prioridades sectoriales, las actividades escogidas casi se duplicaron para alcanzar el número 169.

También se definieron dos categorías(1 y 2), teniendo mayor importancia la categoría 1. La clasificación utilizada fue muy diferente de la anterior y, otra vez, no siguió a la empleada en los censos y en las cuentas nacionales.

Por otra parte, se destaca que la propuesta en materia de relocalización industrial descansó básicamente en el uso de incentivos, los cuales serían aplicados de manera diferenciada en las distintas zonas en las que se dividió el país, según el grado de prioridad asignado a cada uno de ellos. No obstante que las prioridades entre zonas hayan sido bien definidas, los diferenciales de los apoyos fiscales y crediticios no mostraron la misma claridad, lo cual implicó que cualquier industria pudiera beneficiarse de la asistencia gubernamental y localizarse en el lugar que quisiera. La zona de máxima prioridad todavía resultaba demasiado amplia, además de que las otras zonas aún recibían incentivos.

La estrategia anterior utilizó incentivos fiscales y crediticios como

instrumentos principales para fortalecer la inversión, el empleo y el desarrollo regional vía descentralización. Este nuevo esquema se definió sobre los anteriores Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS), que podrían hacerse válidos contra cualquier impuesto federal por un período de cinco años. Los incentivos para inversiones nuevas y para expansiones se presentan en el cuadro 7.

CUADRO 7

| MEXICO: INCENTIVOS FISCALES PARA INVERSIONES NUEVAS Y EXPANSIONES, 1985. | | | | | |
|--|------------------------|-----|----------------|----------------------|-------|
| Sectoriales | Prioridades Regionales | | | | |
| | I | II | III A | III B ⁺⁺⁺ | Resto |
| Categoría 1 | 30% | 20% | Sin incentivos | Sin incentivos | 15% |
| Categoría 2 † | 20% | 15% | Sin incentivos | Sin incentivos | 10% |
| Pequeña ind. † | 30% | 30% | Sin incentivos | 20% | 20% |
| Micro industria ⁺⁺ | 40% | 40% | Sin incentivos | 30% | 30% |

+ Micro industria: emplea hasta 15 personas, con ventas anuales de hasta 30 millones de pesos.

++ Pequeña industria: emplea entre 16 a 100 personas, con ventas anuales de hasta 400 millones de pesos (clasificación a revisarse periódicamente de acuerdo con el Programa de Pequeña y Mediana Industria, publicado en el Diario Oficial, el 30 de abril de 1985).

+++ Válidos sólo en caso de expansiones.

Fuente: El mercado de Valores, 5, febrero 3, 1986, pág. 122; P y M Industria, 52, marzo, 1986, pág. 122; RESM, 62, Cuadro 9.

Por otra parte, las empresas podían obtener incentivos adicionales de acuerdo con el número de empleos creados, obligándose a mantener estos empleos por un mínimo de dos años. Finalmente, cualquier empresa relocalizada de la Ciudad de México podía recibir los apoyos ya mencionados, así como incentivos fiscales adicionales: exención de impuestos sobre la venta de activos, crédito contra impuestos del orden del 25% de los costos de relocalización incurridos y otro de 25% de los activos relocalizados.

El decreto en cuestión abordó específicamente la localización industrial en parques industriales de la Zona III B o en la zona 'Resto del país'. Estas industrias asumiendo su pertenencia a las categorías 1 y 2 o a la pequeña industria, recibirían apoyo para nuevas inversiones o nuevos

empleos, de acuerdo con los siguientes porcentajes: 15-5, 10 y 20%, respectivamente. Estos incentivos serían válidos por un período de cinco años o hasta que los parques operaran a su capacidad. Por lo que se refiere a los incentivos crediticios, no parece que los diferenciales en las tasas de crédito subsidiado entre zonas y entre categorías prioritarias reflejan el llamado diferencial, ya sea en términos sectoriales o regionales.

No obstante esto, el nuevo esquema de incentivos presenta mayores diferenciales que anteriormente, tendiendo a favorecer a la pequeña y a la microindustria. (Cuadro 8)

CUADRO 8.

México: incentivos crediticios (FOGAIN) para industrias pequeñas y medianas, 1984-5.

| Zona | Industria prioritaria | Industria no prioritaria. |
|----------------|-----------------------|---------------------------|
| I A, I B | 35 | 42 |
| II | 40 | 47 |
| Resto del país | 40 | 47 |
| III A, III B | 44 | 50 |

+ Limitantes en la adquisición de maquinaria.

++ Sólo para expansiones dentro de la zona o para nuevas plantas en parques industriales, específicamente considerados para tales propósitos. El crédito todavía está disponible para compañías en la Zona III.

Fuentes: Transformación, 1, agosto 1984, pág. 17; Gaceta Hidalgo Industrial y Comercial, 15, enero-febrero, 1985, pp. 4 y 5.

La importancia de la micro industria fue oficialmente reconocida y en este sentido constituye una importante mejoría. A pesar de ello, se deben señalar algunos aspectos relacionados con la descentralización industrial de las tres áreas metropolitanas de México. Primeramente, la iniciativa gubernamental en su totalidad descansó una vez más en el uso de incentivos para influenciar la localización de empresas. En segundo lugar, las diferencias existentes entre la Zona I y la II reflejan el supuesto mayor

énfasis en la primera; éste es también el caso entre la Zona II y la definida como 'Resto del País'.

Cualquier empresa localizada en alguna de las tres mayores zonas metropolitanas de México no tenían realmente que buscar mucho para iniciar operaciones, expandirse o relocalizarse completamente, asumiendo que han decidido hacerlo y que se prefieren localizaciones a las cercanas.

Exceptuando a la Ciudad de México, se tienen cerca localizaciones prioritarias de la Zona I (especialmente en el caso de Monterrey). Las zonas II y el 'Resto del País' también pueden ser objeto de localización.

III.5.2.3.- El Programa de Parques y Ciudades Industriales.

Este Programa se vió enfrentado a una serie de dificultades que obstaculizaron su amplia realización, como lo fueron los problemas de tenencia de la tierra, deficiente planeación física y demoras en los trabajos de construcción y a una sobreestimación de la demanda.⁹² / Así de esta manera, al final del período con la más fuerte voluntad política hacia 'lo regional', sólo unas cuantas empresas se habían establecido en los parques.

Al programa de parques industriales no le fue asignado ningún papel que cumplir dentro del PNDU y el PNDI. La regionalización de estos programas no tomó en consideración -o entró en conflicto con- el mapa de los parques industriales existentes y de aquellos en construcción. El programa de parques recibió solamente una importancia menor en el PNDU al mencionársele sólo una vez como uno de los muchos programas de la SAHOP. En este marco, los parques únicamente proporcionarían infraestructura básica para el desarrollo de los centros de población. Además, nada se mencionó acerca de

92.- Aguilar, I. y N. Spruce, "Industrial Decentralization and Regional Policy, 1970-1986: The Conflicting Policy Response", en G. Philip (ed), *The Mexican Economy*, Routledge, Londres y Nueva York, 1988, pp. 183-228.

la contribución de los parques en la descentralización industrial o el desarrollo regional. Esto condujo al olvido de la política que explícitamente buscaba la descentralización industrial de la Ciudad de México, de Guadalajara y Monterrey.

No obstante la reducida importancia concedida al Programa dentro de las políticas regionales y sectoriales, durante el período 1982-1988 fueron incorporados en su gran mayoría los parques industriales a la zona de máxima prioridad. Por ejemplo, el PRONACIFE, además de los parques de Tizayuca, Xicohtécatl y el Salto, colocó todo el programa de parques industriales dentro de la zona de máxima prioridad, a pesar de que sólo cinco desarrollos fueron considerados explícitamente como centros de descentralización industrial. Sin embargo, a principios del nuevo gobierno (Salinista) se daría la desaparición del Fideicomiso.

Se destaca que a fines del gobierno de Miguel de la Madrid se trató de dar impulso al programa de parques industriales ligando a este con el el paquete de incentivos. Con esto, se otorgaría un tratamiento favorable a empresas que se establecieran en la Zona I y II, así también de aquellas firmas localizadas en la misma ZMCM (Zona IIIA), con la condición de que se localizaran a parques y corredores industriales de la Zona IIIB (la Región Central de la Ciudad de México).⁹³ / De esto resultó una expansión industrial que se observa en los alrededores de la Ciudad de México, la cual parece ser el efecto de movimientos cortos de empresas ya establecidas en la capital nacional.

⁹³.- El mercado de Valores, 46, noviembre 17 de 1986, p. 1085.

III.5.3.- La descentralización industrial y los sismos de 1985.

A raíz de los sismos se generó un gran interés por las cuestiones relacionadas con la descentralización territorial de las actividades económicas, sociales y administrativas del gobierno federal que configuraban la vida urbana de la Ciudad de México. A su vez, estos hechos vinieron a demostrar la gravedad de los problemas propios de la concentración industrial.

En estas circunstancias el gobierno federal creó la Comisión Nacional de Reconstrucción que se encargara de asumir la responsabilidad de los asuntos de la descentralización industrial.

Los aspectos que serían abordados en este marco de descentralización fueron los siguientes:

- . Se trataría de inducir un nuevo desarrollo urbano con orden, hacia los estados, pero sin descuidar la atención a los residentes de la Ciudad de México.
- . Se prestaría atención preeminente al ordenamiento del espacio urbano.

Sin embargo, las acciones desarrolladas en este sentido tan sólo se orientaron a realizar trabajos de arquitectura e ingeniería -esto es, de reconstrucción y remodelación de edificios-, cuidando no tocar la economía de la política urbana que ha caracterizado al desarrollo urbano de México; debido a que existían fuertes intereses de por medio que impedían emprender cambios de carácter estructural.

Por su parte, la actitud asumida por numerosos grupos de la iniciativa privada consistieron en dar su reconocimiento a la necesidad de abandonar la capital, sin embargo, sus demandas se enfocaban a exigir la descentralización del aparato gubernamental. Sin embargo, no todos estaban de acuerdo en que la descentralización gubernamental derivase beneficios importantes, debido a que se pensaba que el impacto de las medidas tomadas en este sentido sería muy pequeño en comparación con el crecimiento anual de la población de la Ciudad de México, estimado entonces en medio millón de personas.⁹⁴ / Las propuestas de descentralización no sólo favorecían al México Central, Cuernavaca, Aguascalientes, Hidalgo, Puebla, Morelia, sino que sólo involucrarían alrededor de 64 000 personas, ya incluidos los familiares. La Ciudad de México ganó durante los primeros meses que siguieron a los sismos aproximadamente 126 000 personas, contrarrestando, incluso antes de llevarse a cabo, cualquier efecto de la descentralización administrativa, la cual requería muchos años para poder completarse.

Para otros, la descentralización física del aparato gubernamental implicaría de hecho "no hacer nada", por lo que se llegaba a la conclusión de que solamente la descentralización industrial podía tener efectos signifi

⁹⁴.- Garza, Gustavo, "Dinámica industrial y perspectivas de descentralización después del terremoto", en Blanca Torres(comp.), Descentralización y democracia en México, El Colegio de México, México, 1986, pp. 219-236.

cativos.

Por otro lado, los sucesos posteriores a los sismos de 1985 también permitieron corroborar algunas deficiencias muy marcadas en el programa de descentralización que se llevó a cabo durante el régimen de Miguel de la Madrid, que daban la apariencia de que apenas estuviera experimentando por primera vez. Así lo demuestra el hecho de que el gobierno buscara los elementos que permitían seleccionar aquellas ciudades a favorecer con los apoyos descentralizadores, lo cual era una señal de reconocimiento implícito a las fallas de los programas de mediano plazo. Contrariamente a lo anunciado por el Presidente, parecía que México iniciaba un programa de descentralización partiendo de la nada. Se presentaba la necesidad de instrumentarlo con rapidez, empero, no se contaba con los suficientes conocimientos de hacia dónde y cómo debería realizarse, por lo que las propuestas de descentralización económicas y sociales para el caso de la Ciudad de México, no resultaban realistas. Lo que si quedaba claro era que

"descentralizar a ciudades vecinas en la mayoría de los casos acentuaría los problemas que la misma descentralización intentaba resolver".⁹⁵ /

El presidente De la Madrid comenzó su administración con un fuerte interés en la política regional, pero las dificultades con la economía pronto debilitaron la propuesta oficial hacia los aspectos territoriales, los que ganaron momentum como resultado de los sismos de 1985. Los programas y políticas territoriales que se intentaron implementar durante la administración son sólo marginalmente mejores que las anteriores. La dimensión espacial es todavía considerada aisladamente, sin definir claramente su relación con las estructuras socioeconómicas. La

95.- Luisalli, C., "Propuesta para la reconstrucción -la capital invisible", Nexos, vol.96, 1985, pp. 45-57.

instrumentación comprensiva de la mayoría de los planes no llegó a expresar con nitidez. En el mejor de los casos tal relación se subordinó a intereses sectoriales de la industria. A pesar de todo, se señalan algunas modestas mejoras en las políticas territoriales, sin embargo resultaron muy pequeñas.

No obstante los señalamientos en sentido contrario, las políticas adoptadas durante la administración siguieron favoreciendo el viejo enfoque de industrialización en el que todo se tiene que producir en todas partes y al mismo tiempo.

III.6.-LA DESCENTRALIZACION DURANTE EL GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI.

El presidente Carlos Salinas de Gortari asumió el poder en medio de una situación política y económica difícil. En lo político debió enfrentar los reclamos postelectorales provenientes de algunos partidos de oposición y amplios sectores de la población, que pusieron en entredicho la legitimidad de las elecciones presidenciales; al mismo tiempo, tuvo que tomar medidas -que resultaron espectaculares- para atacar la corrupción de líderes, principalmente.

En lo económico, continuó y reforzó el programa neoliberal iniciado por Miguel de la Madrid. El manejo de los asuntos económicos consideró desde el principio del régimen tres áreas principales que son:

- . Los pactos de estabilidad y crecimiento económicos.
- . La firma de un acuerdo comercial con Estados Unidos y Canadá, el cual fuera visualizado desde entonces.

En este régimen de la misma manera que en anteriores, el entorno macroeconómico, caracterizado por una creciente participación internacional, definió claramente la poca atención a la cuestión urbana-regional. A diferencia de otras administraciones federales, el nuevo gobierno dejó implícitos muchos temas concernientes al desarrollo regional y urbano. Las formulaciones explícitas en relación a estos aspectos parecen más bien continuar la costumbre de formular planes y programas de desarrollo, pero no parece que la cuestión urbana-regional sea tratada de manera coherente. Su tratamiento, en el marco de la política de modernización y de una creciente apertura comercial, es dado de una manera marginal.

En el aspecto de la pobreza que afecta a grandes sectores de la población, se diseñó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con la finalidad de reducir las condiciones extremas en que viven éstos. Es indudable que este Programa ha traído beneficios a amplios núcleos de la población necesitada, sin embargo, ha tenido mucha discrecionalidad en el uso de recursos, y su entorno de operación se ha enturbiado con crecientes y marcadas dudas de utilidad electoral, al margen de una estrategia razonada.

III.6.1.- La descentralización en el marco de la modernización establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

De acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México requiere alcanzar un desarrollo regional y urbano más armónico y equilibrado, acorde con un uso racional de los recursos y una mejor distribución de los beneficios que permita elevar el nivel de vida de la población. De esta forma se pretende alcanzar, bajo el marco de modernización económica, una mejor distribución territorial y justicia social.

En particular, se considera que la orientación -más que el monto- de la política del gasto público tendría una gran incidencia en la modernización de la economía, aumentando la participación de renglones estratégicos y prioritarios. Además, se pretende que la política del gasto público también fomente la descentralización.

Se hace notar que la modernización esta encaminada a hacer de la economía un ámbito de alta competitividad y productividad, que le permitiera en lo externo enfrentarse con ventajas en el mercado internacional y, que en lo interno, alcance un crecimiento sano y sostenido que bajo un esquema de control de precios se eleve la calidad de vida de la población,

mediante la generación de un mayor número de empleos bien remunerados y a través de una distribución más equitativa del ingreso y el acceso a una más amplia oferta de servicios.

Se señala que para que la población pueda acceder a estas condiciones que son determinantes en su nivel de vida, se requiere además de que la economía crezca sostenidamente, se profundice en las acciones orientadas a lograr la descentralización regional y urbana del desarrollo económico y desconcentración del crecimiento demográfico, respecto a lo cual se hará referencia en los siguientes apartados.

III.6.2.- Evolución y perspectivas del proceso de desconcentración industrial y urbana.

III.6.2.1.- Política de desarrollo regional y urbano.

En este aspecto el Plan Nacional de Desarrollo considera que el desarrollo regional y urbano es parte esencial del proceso de modernización y para elevar el nivel de vida de la población.

Las necesidades presentes, tanto sociales y económicas como políticas, exigen que éste sea más equilibrado y justo; congruente con la distribución territorial de los recursos. Para tal efecto se requiere descentralizar las decisiones, desconcentrar las actividades económicas y de desarrollo urbano y municipal, cuidando en todos los sectores sociales se vean apoyados en todas las regiones del país.

A través del desarrollo regional y urbano se busca articular las acciones de los gobiernos federal y estatal de tal manera que se lleguen a armonizar las estrategias de desarrollo que están orientadas a incidir en los aspectos

productivos del campo y de la ciudad y en los niveles de vida.

En la estrategia de desarrollo urbano es esencial la consolidación del municipio, el cual debe ser, cada vez en mayor grado, el ámbito donde se decida la orientación del gasto público y se concrete la concertación social.

En términos generales, la política de desarrollo regional y urbano se orienta al logro de tres objetivos.^{96 /}

- a.- Transformar el patrón de asentamientos humanos en concordancia con la política de descentralización y de desarrollo económico.
- b.- Mejorar la calidad de los servicios urbanos y avanzar en la solución de las necesidades de vivienda, atendiendo preferentemente a los grupos sociales necesitados.

III.6.2.1.1.- Políticas de descentralización industrial y urbana.

III.6.2.1.1.1.- Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994.

A finales de 1990 aparece publicado el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994(PNDU), que representa la continuación del PNDUV de 1984. En el diagnóstico de este nuevo PNDU se señala un patrón territorial de altos costos, altamente centralizado en las tres mayores urbes de México, y agudamente disperso en más de 120 000 pequeñas localidades, así como la existencia de grandes desigualdades entre regiones, entre el campo y la ciudad y entre grupos sociales.

En consecuencia, la política de desarrollo urbano se orienta a transformar el patrón de los asentamientos humanos. En este sentido, se destaca la estrategia de reordenación territorial en donde se establece que

96.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, México, mayo de 1989, pp. 15-21 y 109-112.

se impulsará el desarrollo de sistemas urbano-regionales alternativos a la región centro del país, en dos vías paralelas de acción:^{97 /}

- a.- Se impulsarán aquellos sistemas urbano-regionales con posibilidades de potenciar el desarrollo, como el Golfo o el occidente, a través del aprovechamiento de sus ventajas comparativas, la diversificación de sus actividades productivas y el aumento de la capacidad de prestar servicios.
- b.- Se fortalecerán los sistemas urbanos regionales más pobres como el Pacífico Sur, a través del apoyo a ciudades pequeñas que cumplan una función de integración.

Asimismo, en el PNDU se precisa dar impulso a las ciudades medias (de 100 mil a 1 millón de habitantes), las cuales serán objeto de consolidación o impulso para convertirlas en centros de servicios regionales, estatales o subregionales.

Ochenta ciudades medias serán objeto de una estrategia sectorial, a las cuales la SEDUE incorpora dentro de las políticas de impulso o consolidación para fortalecerlas como centros de servicios regionales, estatales y/o subregional. Cincuenta fueron seleccionadas por la SEDUE para recibir impulso industrial.

Las ciudades catalogadas como de prioridad industrial, de impulso o consolidación, cuentan con disponibilidad de agua y con áreas de crecimiento, así como condiciones apropiadas para el desarrollo de actividades industriales que deben ser aprovechadas a través de la dotación de infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios.

Además, este Programa establece que se fortalecerán corredores de

^{97.-} Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1990-1994, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, México, 1990.

desarrollo económico acordados con la SPP(hoy SH y CP), 7 corredores agroindustriales convenidos con la SARH y 16 corredores turísticos establecidos con la Secretaría de Turismo.

III.6.2.1.1.2.- El Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior y, el impulso a un desarrollo industrial equilibrado.

Los propósitos esenciales del presente Programa están encaminados a alcanzar un desarrollo industrial más equilibrado, acorde con un aprovechamiento racional de los recursos productivos nacionales. Asimismo, se enfoca al fortalecimiento del sector exportador, de tal manera que pueda acceder a estándares elevados de competitividad y productividad que le permita enfrentarse con ventajas en el mercado internacional.

Este Programa que ubica el desarrollo industrial en el marco de una progresiva globalización económica, establece en su diagnóstico la necesidad de revertir la tendencia creciente de la concentración regional de la industria, al mismo tiempo que atender la inadecuada infraestructura, debido a que han generado altos costos y bajos niveles de calidad, rezago tecnológico y una asignación ineficiente de recursos -muchos de ellos provenientes del boom petrolero- que han obstaculizado el crecimiento de la economía. Se enfoca la atención en forma especial a la concentración de la industria manufacturera nacional en las zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey, y en el hecho de que de 1985 a 1990 tan sólo se ha logrado la relocalización del 1% de las 3 000 empresas incorporadas en el padrón de reubicación del DDF.⁹⁸ /

98.- SIIPI: "Programa Nacional de Modernización Industrial y de Comercio Exterior", en Comercio Exterior, vol. 40, núm. 2, México, febrero de 1990.

Ante este panorama se plantea como línea de acción principal a seguir, la desconcentración regional de la industria, remarcándose el impulso que se dará a la frontera norte y zonas libres del país, incluyendo al municipio de Cananea, Sonora.

En este sentido, se establece la propuesta tendiente a redefinir las prioridades territoriales para la industria en zonas de crecimiento controlado, ordenado y de prioridad industrial, que estará en función de la infraestructura básica, de los recursos naturales susceptibles de industrializarse y de las posibilidades regionales de exportación.

En dicho Programa se considera importante regular el crecimiento de las áreas urbanas, de tal manera que únicamente se permita el establecimiento o ampliación de micro y pequeñas industrias que no sean contaminantes ni grandes consumidoras de agua y energéticos.

También, se considera la creación y consolidación de parques industriales con un enfoque integral, que incluya el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios de los mismos.

En este Programa aún cuando se hace un mayor énfasis en la modernización de la industria y el comercio exterior como eje rector de la estrategia fundamental, en realidad presenta pocos cambios en relación con su predecesor. Asimismo, el asunto de la descentralización es tratado mínimamente, no obstante que aparezca como uno de los rezagos a resolver y como uno de los objetivos a alcanzar.

III.6.2.1.1.3.- Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

El llamado Programa Nacional de Solidaridad, dado a conocer el 2 de diciembre de 1988, incluye entre sus objetivos principales, alcanzar un

desarrollo más equilibrado en los aspectos regional e industrial, para ello propone lo siguiente:99 /

- . Apoyar la descentralización industrial y generación de divisas mediante el impulso al establecimiento de industrias.
- . Definir las zonas geográficas para promover el desarrollo regional y desconcentración industrial: 181 municipios(zonas de impulso industrial); 28 de consolidación y 81 de crecimiento controlado.
- . Apoyar la creación y consolidación de zonas y parques industriales en el territorio nacional(143 parques industriales).

III.6.2.1.2.- Localización industrial de las estrategias sectoriales 1990-1994.

La localización de las estrategias sectoriales se distribuye en forma diferencial sobre las regiones del país, mostrándose una promoción más decidida del norte que del sur, lo cual permite prever la prevaencia de los desequilibrios entre el norte cada vez más industrializado y el sur económicamente menor dinamizado.

A nivel regional destaca el planteamiento de la SEDUE que propone el fortalecimiento de corredores económicos agroindustriales y turísticos en casi todo el país.

Por las regiones Golfo, Noreste y Norte pasará un importante número de corredores económicos; las regiones Golfo y Norte se verán favorecidas por el impulso de corredores agroindustriales, en tanto que los turísticos se concentran en el Noroeste y la Península de Yucatán. Se hace notar que en la región Centro, se plantea el fortalecimiento de corredores agroindustriales que van desde el puerto de Veracruz hasta los estados de Puebla, Tlaxcala y

99.- SEDUE, Program Nacional de Solidaridad, México, diciembre de 1988.

Morelos.

En el norte del país, en las regiones Noroeste, Norte-Centro y Noreste, las estrategias se concentran en su mayoría a lo largo de la franja fronteriza, y sobre las costas, en las regiones Noroeste, Golfo y parte de la Centro-Norte y Occidente.

De hecho toda la franja fronteriza será sometida a políticas industrializadoras. En las costas nortenas las iniciativas contemplan el desarrollo e impulso de puertos industriales y, en menor medida, la explotación de la vocación turística en áreas muy localizadas. De este modo se tiene una imagen del norte del país en donde el desarrollo tiende a localizarse en el extremo norte de su territorio, descuidando grandes áreas del interior de las mismas.

En la región Centro-Norte y Occidente la distribución de las iniciativas es similar al de las regiones arriba mencionadas, ya que las políticas se centran en ciudades aisladas que no conforman un continuo de asentamientos.

De lo anterior se deduce que en las regiones del norte se tiende a generar desequilibrios que terminan por repetir a nivel local lo que ocurre a nivel nacional, tal es el caso de entidades de grandes dimensiones como Chihuahua o Coahuila, que concentran iniciativas federales en las ciudades más importantes de su territorio, dejando enormes áreas desatendidas, repitiéndose así, la dualidad concentración-dispersión.

Ahora bien, al analizar la localización, por región, de las estrategias destinadas a fomentar la inversión en infraestructura económica, es decir, las que los sectores industrial, energético, pesca, turismo y comunicaciones y transportes planean instrumentar, se observa que esta tendencia presenta algunas variaciones.

En la distribución de las estrategias a nivel regional, será utilizada la regionalización programática acordada por la SPP, la SEDUE y el CONAPO, que considera la división en 9 regiones, las que serán mencionadas a continuación.¹⁰⁰ /

Región Noroeste.

Esta región se compone por los estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa. En esta se asienta el 7.4% de la población total del país y su densidad de población para 1990 es de 15.5% hab/km².

Comprende 13 ciudades medias, las que serán sometidas a políticas de industrialización básicamente, en especial aquellas que se encuentran ubicadas en la zona fronteriza, esto es, Baja California y Sonora.

Cabe destacar el gran interés por impulsar industrialmente a Hermosillo, buscándose con ello convertirlo en centro alternativo para la instalación de maquiladoras en la frontera norte, y de esta manera reforzar su papel como lugar central regional, por el cual pasará el corredor Guaymas-Hermosillo-Nogales.

Región Norte.

Esta región comprende los estados de Chihuahua, Coahuila y Durango y que para 1990 presentó una densidad de población de 11.1% hab/km².

Abarca un territorio escasamente poblado donde se localizan 10 ciudades medias que serán objeto de impulso industrial en forma prioritaria.

Se destaca el fortalecimiento del corredor económico Topolobampo-Chihuahua, Ciudad Juárez.

100.- Lúgía Glz. García de Alba, Leticia Rany Madina, et. al., "Distribución territorial de las estrategias sectoriales 1900-1994", en Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, México, 1992, pp. 169-187.

Región Noreste.

Esta región comprende los estados de Nuevo León y Tamaulipas. Presentó una densidad de población de 36.9 hab/km².

Se destaca el estado de Tamaulipas que cuenta con 6 ciudades medias, las que serán objeto de un importante impulso industrial.

Se señala que en Nuevo León no existen ciudades medias estratégicas para la SEDUE, ahora SEDESOL.

Región Centro-Norte.

Esta región, se integra por los estados de Aguascalientes y Guanajuato, presenta una densidad de población de 48.6% hab/km², superior a la nacional que es de 41.2 hab/km².

Debido a las altas densidades de población de los estados mencionados (128 y 130.1 hab/km², respectivamente), y al dinámico crecimiento de las actividades agropecuarias e industriales del área, la mayoría de sus ciudades serán sometidas por parte de la SEDUE, a políticas de consolidación e impulso para fortalecerlas como centros de servicios estatales o subregiones.

En esta región destacan las obras que en materia de ferrocarriles y caminos que se tienen consideradas para Guanajuato y Aguascalientes, y la puesta en marcha de un megaproyecto turístico en San Miguel de Allende, Guanajuato.

Región Occidente.

En esta región que se integra por cuatro entidades (Colima, Jalisco y Nayarit), presenta una densidad de población de 58.1 hab/km².

En ésta existen 10 ciudades medias, donde se promueve por parte de la

Secretaría antes mencionada, la instalación de corredores económicos, agroindustriales y turísticos, mismos que favorecerán a 7 ciudades de Colima y Jalisco.

El objetivo principal en esta región es alcanzar un importante desarrollo y consolidación de sus ciudades medias a fin de tratar de evitar que siga creciendo en forma acelerada la ciudad de Guadalajara.

Esta región se erige como la tercera más importante a impulsar, esencialmente por la remodelación de aeropuertos, puertos, la ampliación de caminos y el impulso para el Puerto de Manzanillo, con la puesta en marcha del gran proyecto turístico Rancho Majagua.

Región Golfo.

La región Golfo se integra por los estados de Veracruz y Tabasco. Posee una de las densidades de población más altas con 79.2% hab/km² y comprende 10 ciudades medias.

En ella se dará prioridad a la instalación de corredores económicos que pasarán por ocho ciudades y por el corredor agroindustrial Puebla-Veracruz.

Región Centro.

Es la región más concentrada del país. Las iniciativas hacia ésta pretenden regular el desmedido crecimiento de la ZMCM y a consolidar la actividad de las ciudades de Puebla, Cuernavaca, Toluca y Tlaxcala, tratando de evitar el crecimiento excesivo. Se tiene la intención de aprovechar la infraestructura existente y convertirlas en abastecedoras de productos para la Ciudad de México.

Región Pacífico Sur.

La región Pacífico Sur, cuya densidad de población es de 38 hab/km²,

cuenta con 9 ciudades.

Esta región que esta compuesta por los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca es considerada como la más desprotegida económica y socialmente. Las acciones que se implementarán tienen como propósitos promover el desarrollo industrial(Tuxtla Gutiérrez, Tuxtepec, Tapachula y Salina Cruz) y turístico(Acapulco e Ixtapa).

Región Península de Yucatán.

Esta región esta configurada por los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán, la cual presenta una de las densidades más bajas de población con 16.9 hab/km². En ella se encuentran ubicadas solamente cinco ciudades medias.

En esta región se contempla la realización de importantes obras turísticas por parte de FONATUR, en Cancún, Mérida y Campeche.

La SEDUE, ahora SEDESOL, por su parte, pretende instalar y fomentar la instalación de un corredor agroindustrial, otro económico y tres turísticos.

Por otra parte, de los programas hasta aquí señalados se observa que ellos centran su atención básicamente en las regiones Noroeste, Centro-Norte, Noreste, Norte y Golfo.

Los programas sectoriales orientan sus acciones en el territorio que va del centro hasta el norte del país, y por las costas desde el Golfo de México hasta la Península de Yucatán, siendo las regiones más desprotegidas la Pacífico Sur y Península de Yucatán.

Cabe señalar que del total de ciudades medias que integran el Sistema Urbano Nacional, sólo 42 estan consideradas para ser atendidas por los sectores de los que se ha hablado. A su vez, éstas, nueve cuentan con el mayor número de acciones a instrumentar.

A partir de lo que se ha visto hasta aquí, se pueden derivar algunas conclusiones:

- . De los 21 programas emitidos por diversos sectores sólo nueve han formulado estrategias territoriales. Esto permite afirmar que no existe una orientación integral de desarrollo regional, y que los sectores seguirán trabajando de manera descoordinada. De hecho, no existe un modelo de país al cual todos los sectores debieran converger.
- . El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1989-1994 resulta ser el más sistemático, ya que señala acciones a instrumentar en todas las regiones del país. Destaca la instalación de 6 corredores económicos, 7 agroindustriales y 16 turísticos acordados con la SPP, la SARH y la SECTUR respectivamente. Sin embargo, en los programas de estos sectores no se hace mención de dichos corredores.
- . El Programa de Modernización Industrial y Comercio Exterior enfoca sus esfuerzos a la promoción de las ciudades de la frontera norte y zonas libres del país, no obstante, se debiera prestar atención a algunas ciudades medias que cumplen funciones importantes dentro del Sistema Nacional de Ciudades. En efecto, frente al importante crecimiento poblacional que actualmente enfrentan las ciudades fronterizas, se debería trabajar en la relocalización de la industria en el amplio territorio que representa el centro-norte del país.
- . Se debe poner especial atención a la actividad productiva, dado que si se pretenden eliminar las diferencias sociales entre lugares geográficos, es condición indispensable dar impulso al desarrollo nacional, este último a su vez no puede lograrse sin crecimiento económico y sin inversión pública, la cual constituye un elemento

- fundamental para modificar el patrón de distribución.
- . Es necesario diseñar políticas que impulsen a la iniciativa privada a responder a los objetivos de desarrollo regional y/o nacional, como ejemplo, están los megaproyectos que está promoviendo el FONATUR.
 - . En el marco del desarrollo regional, se debe tener presente que la actividad productiva es uno de los principales determinantes de la movilidad y de la distribución de población, ya que los destinos de los flujos migratorios son aquellos lugares donde se concentra la actividad económica.
 - . Para evitar una elevada migración hacia las grandes ciudades y la subsecuente concentración de habitantes, es necesario instrumentar políticas que fomenten la inversión en áreas alternativas, que deriven en mejores expectativas de empleo e ingresos.
 - . Una estrategia de inversión debe estar encaminada a reactivar el aparato productivo, al mismo tiempo, debe incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de las regiones donde se realice la inversión, que le permita tener mayores posibilidades de acceder a instituciones educativas, de seguridad pública, y, en general, de demandar bienes y servicios.
 - . Para que se reactive efectivamente el aparato productivo y, por ende, las economías regionales, es necesario que se planen coordinadamente las acciones entre los sectores, a fin de que se tienda hacia un modelo de país hacia el cual se quiere llegar. De la misma manera, las políticas sectoriales deben contemplar el impacto territorial esperado con sus acciones, sobre la distribución de la población.

III.6.2.2.- Las ciudades medias en la transformación del patrón de asentamientos humanos y como centros alternativos de desarrollo industrial y de desconcentración de la Ciudad de México.

En las últimas dos décadas se han dado importantes cambios en el ámbito del desarrollo económico y poblacional que apuntan aparentemente a la desconcentración de las grandes aglomeraciones urbanas, lo que repercute en favor de las ciudades de tamaño medio que crecen a tasas más altas relativamente.

Esto se entiende si se considera que un propósito esencial a alcanzar por los últimos tres regímenes ha sido "la descentralización de la vida nacional y el desarrollo regional", proponiéndose para tal efecto dos vías estratégicas:

- a.- Revertir la tendencia concentradora de la ZMCM y;
- b.- reforzar el rol de un conjunto de ciudades medias.

Ya se ha hecho mención en los programas nacionales de desarrollo urbano del anterior y presente Gobierno, acerca de la gran importancia de las ciudades medias en tanto centros de desarrollo urbano-regionales alternativos a la región centro del país.

La creciente importancia adquirida por las ciudades medias, las cuales poseen entre cien mil y un millón de habitantes, se pone de manifiesto al incrementarse su número de 66, con una población de 20.5 millones de personas, en 1980, a 91, con 27.1 millones, en 1990. El total de habitantes para este último año representó el 33.4% de la población nacional. (Cuadro 9)

CUADRO 9.

México: Población y número de localidades según rango, 1990 .

| Habitantes por tamaño de localidad | Número de localidades | Población (Miles) | Porcentaje |
|------------------------------------|-----------------------|-------------------|------------|
| Total | 156 602 | 81 249.6 | 100.0% |
| 1 a 4 999 | 155 380 | 27 937.5 | 34.4% |
| 5 000 a 14 999 | 806 | 6 636.7 | 8.2% |
| 15 000 a 99 999 | 318 | 10 605.6 | 13.0% |
| 100 000 a 999 999 | 91 | 27 111.4 | 33.4% |
| 1 000 000 y más | 7 | 8 958.4 | 11.0% |

Fuente: CONAPO, Elaboración con base en el XI Censo General de Población y Vivienda 1990, México, 1992.

La migración interestatal total continúa en aumento, así mientras que en 1970 casi 7 millones de personas habían cambiado su residencia a otra entidad, en 1990 lo hicieron alrededor de 14 millones. Es importante mencionar que se mantuvo constante la emigración de la población de los estados más marginados del país aunque no fue privativa de ellos. La mayoría de los flujos migratorios interestatales entre 1985-1990, a diferencia de períodos anteriores, se originaron en el centro del país, principalmente en el Distrito Federal, y tuvieron como destino principal las ciudades aledañas y en menor medida, el norte y el sur del país, situación que se estima se mantenga constante en los próximos años. El Distrito Federal expulsó a 1 035 758 contra 298 235 recibidas entre 1985 y 1990; de hecho fue el principal centro expulsor de población. A su vez, el Estado de México absorbió la mayor cantidad de inmigrantes, alrededor de 786 367 personas, lo que le permitió tener un saldo migratorio positivo de 516 946 durante este período.

101 /

Las actividades llevadas a cabo por el gobierno en materia de reordenamiento territorial de los asentamientos humanos, se traducen ya en

101.- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1992, Informe de Ejecución, México, marzo de 1993, p. 327.

cambios graduales que modifican el patrón de distribución de la población en el territorio nacional, lo que ha permitido que las grandes ciudades reviertan su tendencia ascendente que habían tenido y reduzcan su tasa de crecimiento histórico de 2.8 en el período 1970-1990 a sólo 1.9 por ciento en los últimos 3 o 4 años; simultáneamente las ciudades medias crecen a una tasa de 3.5 por ciento como resultado de las acciones para impulsarlas, lo cual las fortalece como polos de desarrollo regional y de atracción tanto de la población dispersa, como de la asentada en las grandes urbes.

Entre las ciudades medias que han presentado un mayor crecimiento en la última década, destacan Cancún con 18 por ciento, Cuautla 16.8, San Luis Potosí 4.1, Mérida 3.3, Veracruz 4.7, Oaxaca 3.6, así como algunas ciudades fronterizas.^{102 /}

Cabe destacar que a últimas fechas la estrategia de transformación del patrón territorial de los asentamientos humanos y la dotación de suelo urbano, reservas territoriales, infraestructura y equipamiento que se atiende fundamentalmente a través del Programa de 100 Ciudades.

Dicho Programa tiene como objetivo incentivar al desarrollo de ciudades medias de tal manera que contribuyan a la eliminación gradual de las deseconomías de escala y aglomeración, así como del deterioro de la calidad de vida, originado por las tendencias concentradoras.

El Programa busca fortalecer ciudades alternativas a las grandes metrópolis a partir de inversiones directas en rubros básicos del desarrollo urbano, tales como: regulación del uso del suelo; suelo urbano y reservas territoriales; viabilidad y transporte; atención a aspectos ambientales y renovación urbana de los centros de las ciudades. Se busca que este grupo de ciudades operen con mayor eficiencia y esten en posibilidad de atraer un

102.- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1993, Informe de ejecución, México, marzo de 1994, p. 335.

mayor volumen de inversión productiva, incidiendo así sobre el empleo y el producto, premisa básica para otorgar permanencia y continuidad al desarrollo urbano local.¹⁰³ /

El Programa se sustenta en cuatro líneas de acción:

- 1.- Consolidar la coordinación entre los tres niveles de gobierno en el marco de los Convenios de Desarrollo Social.
- 2.- Promover una acción coordinada de las dependencias federales vinculadas al desarrollo urbano.
- 3.- Contribuir al fortalecimiento y promoción de los equipos locales de desarrollo urbano mediante acciones de asistencia técnica, capacitación y asignación de recursos.
- 4.- Fortalecer las instancias de participación de la sociedad en todas las fases del proceso de desarrollo urbano.

Por otro lado, se espera también que los ajustes macroeconómicos incidan favorablemente sobre el producto, el empleo y la renta per cápita, y que a partir de la promoción de la inversión privada y la eficiente y equitativa inversión pública, se promueva un patrón de desarrollo y distribución de la población que elimine gradualmente los desequilibrios regionales.

El Programa se concibe -entonces- como una estrategia orientada a incidir sobre el ordenamiento territorial, consolidando una distribución más equilibrada de la población y de las actividades en el territorio nacional.

De otro lado, las razones que han llevado a considerar a las ciudades medias como una de las formas más adecuadas para cambiar el patrón de concentración-dispersión económica y de la población, se fundamentan en que

103.- Castro Castro Javier Luis y Juárez Aguirre Eduardo, "El problema de 100 ciudades: estrategia de desarrollo urbano", Séptimo Seminario sobre Economía Urbana, Evaluación Actual y Propuestas para el Desarrollo Urbano en México, IIEC, UNAM, 2, 3 y 4 de marzo de 1994, México, pp. 1-14.

éstas reúnen -aunque, no en todos los casos-, ciertas condiciones favorables para alcanzar un desarrollo socioeconómico más importante, a un menor costo, comparativamente menor con el de las grandes aglomeraciones urbanas; asimismo, en que pueden permitir una distribución más eficaz y equitativa de los servicios entre la gente y constituyen una base material más eficiente para el desarrollo económico, contribuyendo a descentralizar el país tanto en lo físico-espacial como en lo político-administrativo.^{104 /}

Adicionalmente, las ciudades medias, también lenta pero progresivamente, han desarrollado un efecto multiplicador que ha favorecido la inversión "espontánea" de capital, y que ha hecho posible la generación de empleo. Ambos fenómenos han propiciado la retención o atracción de población.

Esta tendencia debe ser estimulada. Por lo que es indispensable fomentar el crecimiento de las ciudades medias, que al mismo tiempo que permitan mejorar la estructura del sistema nacional contribuya a facilitar el proceso encaminado a equilibrar el nivel de desarrollo entre regiones de sus respectivas áreas de influencia.

En este orden de cosas, en la perspectiva de reafirmar el proceso de descentralización económica y desarrollo regional se debe inducir la instalación de empresas en ciudades seleccionadas, de acuerdo a su modelo de funcionamiento. Asimismo, intensificar y consolidar los vínculos entre subsistemas de ciudades en su ámbito regional, los cuales se expresan a través de intercambios de bienes, servicios y personas. Esto último permitiría, además, reducir la ineficiencia en las actividades económicas, principalmente, en aquellas ramas en que la transportación de mercancías continúa siendo importante, y en las cuales se depende de mercados lejanos

^{104.-} Lilia Glz. García de Alba ; et. al., "Distribución territorial de las estrategias sectoriales 1990-1994", op. cit., p. 171.

que elevan los costos.

Cabe destacar, que estas propuestas de desarrollo deben ser aplicadas también en los espacios microregionales o regiones medias (suma de municipios), particularmente en los que actualmente expulsan población a los grandes centros urbanos. En este sentido, deben establecerse formas ágiles de comunicación desde pequeñas localidades hacia centros integradores que les ofrezcan servicios, con lo cual los habitantes rurales de comunidades dispersas podrían continuar arraigados a sus espacios originales acercando los beneficios del desarrollo y los avances tecnológicos a sus comunidades.

De este modo, para lograr una mejor redistribución socioespacial de la riqueza, se necesita dar un fuerte impulso a las microregiones y ciudades consideradas prioritarias, hacia las cuales deben ser canalizados recursos públicos y privados en función de objetivos y metas de tipo social, entre éstas deben destacarse los criterios de equidad social, con énfasis en aquellas decisiones orientadas a reducir la marginación.^{105 /}

III.6.2.3.- Algunas inconsistencias de la política regional de México.

III.6.2.3.1.- Enfoque espacialista de las políticas urbano-regionales.

En las políticas nacionales sobre urbanización y regionalización se ha abusado de la "visión espacialista", según la cual la distribución de la población, recursos y actividad económica sobre el espacio determina todo. Los objetivos de las estrategias seguidas se han planteado más en términos de distribución de lugares o de tamaño de ciudades que de relaciones y beneficios sociales y económicos.^{106 /}

105.- Sánchez Almaraz Adolfo, "Elementos para una nueva estrategia de desarrollo regional", Séptimo seminario de economía urbana, *op. cit.* pp. 1-6.

106.- Aguilar Guillermo Adrián, "La política urbano-regional, 1978-1990. La ausencia de bases conceptuales más rigurosas", en *Estudios Demográficos y Sociales*, vol. 6, núm. 2, mayo-agosto de 1991, Colegio de México, México, 1991, p. 283.

En los planes de desarrollo urbano y vivienda de los últimos tres sexenios se ha dado a entender que con sólo cambiar el patrón de distribución de la población en los asentamientos y ordenar internamente las ciudades se garantiza la transición hacia un desarrollo más eficiente y justo socialmente. En los diferentes planes se ignora que las desigualdades sociales obedecen a causas estructurales, ocasionando que se preste poca atención a los mecanismos específicos encaminados a elevar los niveles de vida de los grupos sociales pobres.

Es de suponer que las acciones que se realizan en el sentido de mejorar los servicios urbanos y de hacer disponibles el suelo y la vivienda no resultan suficientes para garantizar el acceso de los grupos sociales más rezagados a estos satisfactores, si se carece de ingresos. Es por ello necesario que la política urbana para abordar los problemas de pobreza y de carencias incorpore de manera amplia aspectos no sólo de carácter económico sino también social y, por lo tanto, se ocupe de la distribución de la riqueza y de la generación de la misma.

Para esto se debe partir del reconocimiento de que la posición desventajosa de ciertos grupos está íntimamente relacionada con la posición privilegiada de otros.

La "visión espacialista" que se expresa a través de los planes urbano-regionales se puede constatar en los siguientes objetivos:

- 1.- Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, en zonas de mayor potencial.
- 2.- Transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización, con la consolidación del sistema

jerárquico de ciudades.

- 3.- El mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados (requerimientos básicos de suelo, infraestructura y servicios urbanos).

Se hace referencia a los aspectos de distribución territorial de la población, y a actividades de "equilibrio" entre ciudades, de ordenamiento de usos del suelo, de dotación de servicios, de deterioro de las construcciones urbanas, sin considerar el componente social como elemento central. No existe un diagnóstico sólido, ni mecanismos específicos para atacar la desigualdad social.

Los planes poseen varias conceptos del desarrollo polarizado, que, por lo demás, sigue siendo idea dominante de la planificación en América Latina.

En su mayoría las estrategias de las políticas urbano-regionales se limitan a reducir el crecimiento de una o dos grandes ciudades y a fortalecer el papel de un grupo seleccionado de ciudades menores.

De acuerdo con Richardson en el estudio de once prototipos de estrategias para los países subdesarrollados establece: 107 /

- 1-3.- Concentración espacial en una región o subsistema urbano central.

- 4-11.- Se induce algún patrón de dispersión a escala interregional y se propone una desconcentración de la ciudad primada.

En todas estas estrategias, está implícita una desconcentración de la ciudad principal. Se advierte en éstas el poco desarrollo de los niveles intermedios de la jerarquía urbana. No obstante que las políticas urbano-regionales de aquellos países han puesto un mayor énfasis al impulso de polos de desarrollo, recientemente se ha tratado de fortalecer a las ciudades secundarias. Estas últimas se vuelven necesarias para integrar un

107.- Richardson, H, "National Urbanization Policy in Developing Countries", en Urban Studies I, 1981, pp. 267-283.

sistema de ciudades bien jerarquizado con la capacidad tanto para movilizar recursos para las necesidades locales de regiones específicas, como para articular intercambios interregionales de servicios y productos especializados.

Esta estrategia encaminada a fortalecer a las ciudades secundarias, en el marco de la polarización del desarrollo o de la teoría del lugar central, busca alcanzar un sistema de ciudades regularmente distribuido, bajo el argumento de que "en las sociedades desarrolladas la difusión del desarrollo ocurrió a través de un sistema de este tipo".^{108 /} Lo anterior queda de manifiesto en lo siguiente:

"Los países pobres sin este tipo de sistemas espaciales no pueden llevar a cabo una amplia difusión del desarrollo y reducir las desigualdades regionales y urbano-rurales porque ante la falta de un sistema integrado de ciudades intermedias, pequeños pueblos y centros de mercado, los agricultores no pueden vender sus excedentes, obtener insumos, modernizar su tecnología y adaptar productos a la demanda del consumidor".^{109 /}

Sin embargo, esta estrategia, que también se orienta al fortalecimiento de centros de desarrollo, no ha producido una elevación generalizada del nivel de ingresos y un mejoramiento de su distribución entre sectores sociales, especialmente, los más pobres.

Normalmente este tipo de políticas están orientadas más a incrementar el papel relativo de una región o de un centro urbano en la producción nacional que a especificar mecanismos para que los grupos locales más pobres obtengan importantes beneficios sociales. Al respecto, Riffka y Fernández^{110 /}

108.- Rordinalli, D.A, Secondary Cities in Developing Countries. Policies for Diffusing Urbanization, Sage Publications, 1983, p. 17.

109.- Ibidem, p. 20.

110.- Riffka, S. e I. Fernández, "El desarrollo regional y el cambio sociopolítico en América Latina", en S. Boisier et al.(comp.), Experiencias de Planificación Regional en América Latina, Santiago de Chile, NU, CEPAL, IIPES, SIAP. pp. 102-103.

puntualizan que el enfoque con el que se han impulsado estos proyectos de desarrollo regional están en función de tres variables fundamentales: producción, inversión, e infraestructura; es decir, está enfocado desde el punto de vista de la factibilidad económica o de los beneficios económicos y materiales del proyecto, pero sin tomar en cuenta la necesidad de un diagnóstico social que no parta de un número infinito de indicadores y que termine concluyendo que los sectores o grupos investigados son pobres, sino que explique las causas del atraso y la desigualdad y presente la lógica de su funcionamiento para así plantear alternativas que puedan revertirlas.

En este marco, en México se pretende:

- a.- Lograr una jerarquía urbana bien proporcionada, proponiendo acciones para todos los tamaños de ciudades en los diferentes rangos y;
- b.- convertir a las ciudades medias y pequeñas en importantes centros prestadores de servicios, con funciones de lugar central.

El carácter territorial de las estrategias propone políticas específicas para cada tamaño de ciudad, vinculación entre ciudades y entre éstas últimas y sus áreas de influencia. Se identifica el principio de difusión del desarrollo a partir del efecto promotor de las ciudades como concentradoras de actividades productivas y de servicios.

Las ciudades elegidas para estas estrategias territoriales no presentan una caracterización regional de sus atributos que considere los rasgos fundamentales de su entorno inmediato y su planta productiva. Ni se definen los intereses a los que se pretende dirigir sus beneficios. Así también, no se hace explícita la estrategia económica a seguir y por lo tanto, la influencia de los procesos macro y micro para los niveles medios; ni se identifican los mecanismos que garantizan la "difusión del desarrollo", se

insiste en una propagación entre lugares y no entre grupos sociales.

De la misma manera, no existe una evaluación de las estrategias centrales (impulso a las ciudades de tamaño medio), para saber si la política ha sido muy ambiciosa o es demasiado idealizada al ordenar todos los niveles de jerarquía; o si los impulsos han sido demasiado débiles o sumamente selectivos.

Por otra parte, en el marco del desarrollo urbano-regional del país, se ha dado un incremento en el número de ciudades de impulso: de 38 en 1978 se pasa a 60 en 1990; en cambio las de consolidación tienden a disminuir no existiendo explicaciones claras acerca de estas variaciones. (Cuadro 10)

CUADRO 10.

Número de ciudades por tipo de política en los planes 1978, 1984, 1990.

| Tipo de política. | Número de ciudades. | | |
|---------------------------|---------------------|------|------|
| | 1978 | 1984 | 1990 |
| Ordenamiento y regulación | 3 | 1 | 4 |
| Consolidación | 38 | 3 | 20 |
| Impulso | 38 | 41 | 60 |
| Subtotal | 79 | 45 | 84 |
| Servicios regionales | 13 | 15 | 17 |
| Servicios estatales | - | 42 | 32 |
| Servicios subregionales | - | - | 35 |
| Total | 13 | 57 | 84 |

+ Incluye aquellas ciudades que tienen política de consolidación y regulación (CR).

Fuente: Cuadro tomado de Adrián Guillermo Aguilar, "La política urbano-regional en México, 1978-1990. La ausencia de bases conceptuales", *op. cit.*, p. 304.

Cabe hacer notar que la inversión pública federal ha mostrado una tendencia hacia la concentración en unos cuantos estados del país, generalmente los más desarrollados y los más urbanizados; entrando en contradicción con la política urbano-regional que ha propuesto un impulso tendiente a la dispersión en un gran número de ciudades distribuidas en

todos los estados del territorio nacional.¹¹¹ /

Los cambios de jerarquía, y sobre todo la relación que estos tienen con el incremento del número de ciudades que reciben impulso, responden más bien a presiones de carácter político. Al mismo tiempo, la ausencia de diagnósticos amplios, no permiten avanzar en evaluaciones sistemáticas a niveles locales (ciudad o región).

Ahora bien, en la actual fase de relocalización de los programas productivos y sus nuevos espacios, es necesario definir un modelo territorial que englobe estas nuevas circunstancias.

Finalmente, para tratar de alcanzar una descentralización urbana y económica importante es necesario eliminar o reducir sustancialmente los efectos que en su contra producen la fragmentación de las distintas instituciones que estructuran al Estado, que ha ocasionado inconsistencia en las propias políticas estatales. Asimismo, es necesario evitar las contradicciones que se presentan entre el poder central y cada una de las regiones y ciudades, que impiden avanzar en el sentido propuesto. En este último aspecto, mientras que el gobierno federal pretende establecer su propia regionalización en función de la lógica de acumulación predominante, que se refleja en el patrón de asignación de recursos para la inversión; los intereses regionales, por su parte, actúan en relación a sus especificidades, aceptando o rechazando el papel que se les pretende imponer y tratan de hacer valer sus demandas.

De la misma manera, en el marco de la lógica dominante en el espacio nacional e internacional, los grupos capitalistas deben olvidarse en un momento dado de sus intereses (regionales o locales), y actuar

111.- Aguilar Guillermo Adrián, Boris Graizbord, et. al., "Inversión pública en las ciudades intermedias de México. Una evaluación de los patrones de asignación", en Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, México, 1992, pp. 189-212.

independientemente de la localización de sus unidades económicas.

En conclusión, una política de lugares, con fines de descentralización, que tiene mayores posibilidades de mejorar el corto y mediano plazos las condiciones ambientales y los "desequilibrios espaciales" debe ser parte integrante de una política de grupos sociales a largo plazo, que actúe al nivel de causas estructurales para una redistribución de los recursos, o de riqueza, entre tales grupos inter e intrarregionales.

III.7.- EVOLUCION DE LAS MEDIDAS DE CARACTER AMBIENTAL Y ENFRENTAMIENTO A LOS PROBLEMAS AMBIENTALES DE LA ZMCM.

III.7.1.- Consideraciones generales.

El medio ambiente, como se ha dicho en capítulos anteriores, ha estado sujeto a cambios constantes que dependen de los fenómenos naturales y de las actividades desarrolladas por el hombre.

México ha tenido, a lo largo de su historia, importantes cambios sociales, económicos y culturales que han provocado diversos impactos al medio ambiente que lo rodea. En el caso específico de la ZMCM, los principales factores que han contribuido al deterioro del medio ambiente han sido:

- a.- Los fenómenos relacionados con el excesivo crecimiento demográfico y urbanístico, además de las malas condiciones socioeconómicas de gran parte de los habitantes del ZMCM.
- b.- La fuerte combustión y/o creciente consumo de energía en los ámbitos industrial, comercial y de servicios, sobre todo en los automotores.
- c.- Las características fisiográficas que determinan una gran insolación en la región a lo largo del año, así como la ocurrencia, principalmente en invierno, de inversiones térmicas que impiden la movilidad de masas de aire durante períodos prolongados, dando lugar a graves situaciones de contaminación.^{112 /}

De cualquier manera, dada la tendencia creciente de deterioro ambiental en la ZMCM, se requiere llevar a cabo lo más rápido posible la transformación de la base económica de la ciudad, mediante la incorporación de tecnologías más eficientes y no contaminantes en la industria y el

112.- Ojeda Mestre Ramón, "La contaminación atmosférica en la ciudad de México", en Bassols Batalla y et. al.(comp.), México, planeación urbana, procesos políticos y realidad, op. cit. pp. 163-165.

transporte, el mejoramiento de los combustibles, el control de las emisiones y la protección de las zonas boscosas.

En los siguientes apartados serán presentadas las medidas implementadas por el gobierno federal para hacer frente a la problemática ambiental de la ZMCM, haciendo énfasis en la contaminación atmosférica.

III.7.2.- Medidas de prevención y control de la contaminación en el período 1970-1988.

El control de las emisiones contaminantes en la ZMCM se consideró por primera vez en 1970, mediante la concentración de acciones entre el Departamento del Distrito Federal, los Permisionarios del Servicio Público del Transporte y Petróleos Mexicanos, situación que permitió la sustitución de autobuses con motor a gasolina por los modernos, en aquel entonces llamados "delfines", con motor diesel, para lo cual se establecieron especificaciones a este combustible que controlaban sus características de destilación y contenido de azufre y un aditivo supresor de humo, saliendo al mercado como "diesel automotriz urbano".

Con la creación en 1972 de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, el gobierno federal inicia las actividades de prevención y control de la contaminación en el Valle de México y se instala la primera red de "Medición de Contaminantes Atmosféricos".

En 1978 se aprueba un programa coordinado con la participación del Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Estado de México, para mejorar la calidad del aire en la ZMCM. En 1982 con la creación de la Subsecretaría de Ecología, en la entonces SEDUE, se amplían las perspectivas de la gestión ambiental.

En virtud de que durante el período de 1972 a 1986 los programas que se habían propuesto realizar poco éxito habían mostrado, el 14 de febrero de 1986, el presidente de la república, buscando una mejor respuesta tanto por parte del sector oficial como de los sectores privado y social, dicta el decreto conocido como de las 21 medidas.

Dicho decreto presidencial fue traducido por las dependencias involucradas en la resolución de los problemas ambientales del Valle de México, en 55 acciones concretas, entre las cuales destacaron:

- . Incorporación de nuevos autobuses de Ruta-100 con motores anticontaminantes;
- . la ampliación de la red de transporte colectivo contaminante constituida por el Metro, tren ligero y transporte eléctrico(trolebuses).
- . Iniciación del programa de verificación de las emisiones vehiculares;
- . la sustitución de combustóleo por gas natural en las termoeléctricas Jorge Luque y Valle de México.
- . la reducción de plomo en las gasolinas y la adición de aditivos a éstas, con el objeto de reducir emisiones de hidrocarburos y monóxido de carbono.

Por lo anterior, entre las medidas que se han aplicado en los últimos años destacan las orientadas al mejoramiento de los combustibles y de los sistemas en donde se utilizan, las cuales están encaminadas esencialmente a propiciar un mejoramiento de la calidad del aire.

El Decreto del 14 de febrero, se caracterizó asimismo por la incorporación de medidas claramente cuantificadas con la indicación precisa de la entidad responsable y con la fecha de cumplimiento, señalándose

inclusive el impacto esperado por la realización de cada una de las medidas.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), reforzó algunas de las acciones internas, incrementando significativamente las acciones de capacitación, tanto interna como interinstitucional. De igual manera, se inició la construcción del Laboratorio Nacional de Auditoría de mediciones, el cual coloca a México entre los países cuyas mediciones ambientales están certificadas y homologadas interinstitucionalmente.

Se hace notar que de la evaluación realizada acerca de las 21 medidas, se pudieron cuantificar dos contaminantes que determinan el nivel de calidad del aire por ozono: los óxidos de nitrógeno y los hidrocarburos.

Es por esto, que se pueda afirmar que el mayor problema sigue estando representado por los vehículos automotores, lo cual ha dado lugar a que las políticas de control ambiental hagan énfasis en dicho aspecto. Tal es el caso de las acciones conducentes al mejoramiento de los combustibles, efectuadas por Pemex, que se han reflejado en el aprovisionamiento de éstos con una mayor calidad tanto de los destinados para uso industrial como vehicular.

No obstante que las 21 medidas evolucionaron satisfactoriamente, el fuerte incremento de las concentraciones de contaminantes en el invierno de 1986-1987 ocasionó una gran presión hacia las autoridades de parte de la opinión pública y de grupos ecologistas a fin de que se tomaran decisiones drásticas al respecto.

Como efecto de este movimiento de presión, el gobierno de la república encomendó a la Comisión Nacional de Ecología, la elaboración del documento

"Ecología 100 acciones necesarias", correspondiendo 35 de ellas, al control de la contaminación atmosférica.

Se buscaba a través de la implementación de los puntos de este documento disminuir sensiblemente las aportaciones de contaminantes a la atmósfera, reduciendo a las vehiculares por el mejoramiento de vialidades, elevación en la calidad de los combustibles, promoción en la afinación y mantenimiento de vehículos en circulación y, por otro lado, conveniendo con la industria automotriz la rápida incorporación de nuevas tecnologías para disminuir las emisiones de contaminantes en los vehículos nuevos.^{113 /}

Además, se establecieron los límites máximos de emisión para hidrocarburos, monóxido de carbono y óxido de nitrógeno. Se avanzó en el control de emisiones de las unidades de Ruta-100, realizándose de manera permanente el mantenimiento preventivo de unidades. Por otra parte, se acordó con las cámaras industriales, la instalación de equipos de control de la contaminación.

Asimismo, se destaca durante el gobierno de Miguel de la Madrid, independientemente de las acciones y resultados en la lucha contra la contaminación atmosférica de la ZMCM, la incorporación en la planeación nacional del desarrollo de los criterios ecológicos y medioambientales.

Se reconoce al desarrollo económico y social como el proceso de interacción organizada de la naturaleza por la sociedad, de lo que el medio ambiente es al mismo tiempo resultante del proceso de desarrollo y prerequisite para que tenga lugar.^{114 /}

Al tema ecológico se le asigna un lugar dentro de la estrategia de reordenación y cambio estructural del régimen de Miguel de la Madrid, hecho

113.- SEDE: Comisión Nacional de Ecología, 100 acciones necesarias, México, 1987.

114.- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, op. cit. p. 256.

que en si mismo es importante, dado que ello representa una mayor toma de conciencia de la problemática ambiental. Sin embargo, como habría de demostrar la evolución de los acontecimientos a lo largo del sexenio considerado, tanto la política regional como ambiental quedaron en un segundo plano en relación a los aspectos macroeconómicos, además, debido a los fuertes intereses privados reuñentes a aceptar ampliamente las indicaciones estatales en materia de mejoramiento ambiental aduciendo que la implementación de acciones en este sentido implicaban altos costos. Asimismo, la pobre educación y conciencia ambiental de la mayor parte de la población junto con los otros factores mencionados limitaron los alcances de la política ambiental.

III.7.3.- Objetivos y medidas de política ambiental en el actual régimen.

III.7.3.1.- Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se da un lugar importante a la promoción del uso racional de los recursos naturales y a la conservación del medio ambiente con relación a sus propuestas económicas y sociales.

De esta manera, el presente régimen se ha propuesto para alcanzar un crecimiento económico más equilibrado, que al mismo tiempo que se encamine a lograr una mejor distribución de la riqueza nacional y del mejoramiento del nivel de vida de la población, se oriente a promover la conservación y un uso más racional de los recursos naturales.

Con base en la estrecha relación existente entre el desarrollo económico y medio ambiente, el gobierno federal considera la necesidad de incorporar la variable ambiental a todas las iniciativas económico-sociales y, a

establecer como premisa básica la planeación y ejecución de acciones, el hecho de que los recursos naturales constituyen una reserva estratégica fundamental para la soberanía nacional y el desarrollo integral del país.

La estrategia tendiente a concretizar los objetivos en materia ecológica consiste en lo siguiente:

- hacer del ordenamiento ecológico de las zonas y regiones del país un instrumento eficaz de protección del medio ambiente;
- conservar y usar adecuadamente los recursos naturales;
- sujetar los proyectos de obra y actividades en el desarrollo nacional a criterios estrictos de cuidado ambiental;
- detener y revertir la contaminación del agua;
- mejorar la calidad del aire especialmente en las zonas de alta concentración demográfica;
- atender la limpieza del suelo, con el tratamiento adecuado de los desechos sólidos y el manejo correcto de las sustancias peligrosas;
- adecuar y ampliar el marco legal para impedir acciones que dañan seriamente al medio ambiente;
- hacer de la educación un medio para elevar la conciencia ecológica de la población, utilizando como complemento a los medios de comunicación en este propósito;
- utilizar los avances tecnológicos en el mejoramiento del medio ambiente;
- establecer y mejorar los canales de comunicación y apoyo con otros países para la solución del problema ecológico.

Por otra parte, el Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior, 1990-1994, en el marco de la regulación de las áreas

metropolitanas, hace el señalamiento acerca de que sólo se permiten ampliaciones o el establecimiento o ampliación de micro y pequeñas industrias que no sean contaminantes ni grandes consumidoras de agua y energéticos.¹¹⁵ /

III.7.3.2.- Programa Nacional de Protección del Medio Ambiente, 1990-1994.

En el marco del señalamiento hecho en el Plan Nacional de Desarrollo en referencia a que la protección del ambiente representa una de las más altas prioridades del crecimiento, así como un requisito impostergable para dar viabilidad al proceso de modernización del país, el Programa Nacional de Protección al Medio Ambiente 1990-1994 plantea por su parte, compatibilizar el proceso general de desarrollo con el establecimiento de la calidad del medio y la conservación y respeto a los recursos naturales.

En este sentido el presente Programa plantea como objetivo general:

"Armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de la calidad del ambiente, promoviendo la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales".¹¹⁶ /

Los problemas ecológicos tienen una dimensión estructural, por lo cual las soluciones no pueden ser inmediatas. Es por esto, que los propósitos iniciales de la política ambiental se dirijan a la realización de tareas correctivas que reviertan los niveles de deterioro ambiental más críticos de las principales ciudades y áreas ecológicas. Asimismo, se promueven actividades preventivas que sienten las bases de un crecimiento socioeconómico compatible con el equilibrio del medio natural, en un horizonte de largo plazo.

¹¹⁵.- Aguilar Barajas Ismael, "Descentralización industrial y desarrollo regional en México, 1970-1990", *op. cit.*, p. 136.

¹¹⁶.- SENE, Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994, México, p. 35.

Del objetivo general señalado se derivan los siguientes objetivos específicos:¹¹⁷ /

- Considerar el ordenamiento ecológico del territorio nacional como un elemento eficaz de protección del medio ambiente, en armonía con el desarrollo nacional se sujetan a estrictos criterios de cuidado ambiental.
- Mejorar la calidad del aire, especialmente de las zonas de alta concentración demográfica.
- Detener y revertir la contaminación del agua, preservar su calidad y propiciar su aprovechamiento óptimo.
- Prevenir y controlar la contaminación del suelo, mediante el tratamiento adecuado de los desechos sólidos municipales e industriales y el manejo correcto de sustancias peligrosas.
- Asegurar la recuperación, protección y conservación de los recursos naturales y el equilibrio de los ecosistemas.
- Fortalecer el marco jurídico ecológico con enfoque integral, para impedir acciones que dañen el medio ambiente y los recursos naturales.
- Contribuir a que la educación se constituya en un medio para elevar la conciencia ecológica de la población, consolidando esquemas de comunicación que fomenten la iniciativa comunitaria.
- Utilizar los avances científicos y tecnológicos para mejorar el ambiente, estableciendo la estructura que fomente el desarrollo de procesos productivos que no deterioren los ecosistemas.
- Asegurar la participación y la corresponsabilidad de la sociedad en la protección del ambiente.

Ahora bien, en el marco de los propósitos definidos en el Plan Nacional

¹¹⁷.- Ibidem, pp. 35 y 36.

de Desarrollo y el Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente del presente sexenio, serán consideradas las acciones realizadas en la ciudad de México, en relación a la contaminación atmosférica, manejo y control de polución provocada por los residuos sólidos y reglamentación y normatividad ambiental, sin defecto de la importancia que revisten otros factores, que serán considerados a continuación.

III.7.4.- Algunas medidas de control de la contaminación atmosférica en la ZMCM.

Como resultado del conocimiento obtenido sobre las principales causas y procesos que influyen en la problemática de la contaminación atmosférica, en los niveles sectorial e interinstitucional se han emprendido diversas acciones con el propósito de prevenir y controlar el deterioro de la calidad del aire. Entre estas se pueden citar:^{118 /}

- Elaboración de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, dada a conocer el 25 de noviembre de 1988. En ella se pretende prevenir y controlar la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan en el Distrito Federal y los municipios conurbados. Los aspectos más importantes comprendidos en estas Ley son los siguientes:
 - . Se definen las funciones que el Distrito Federal y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) deberán llevar a cabo en ésta cuestión.
 - . Se consideran aspectos relacionados con la verificación vehicular.
 - . Se dan a conocer medidas para casos de urgencia ecológica y las infracciones a los infractores de la ley y su reglamento.

^{118.-} SEDUE: Comisión Nacional de Ecología, Informe Nacional del Ambiente (1989-1991) para la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, México, junio de 1992, pp. 79-80.

- Elaboración del marco normativo para los Programas de Verificación de Emisiones Vehiculares y su establecimiento en la ZMCM con carácter obligatorio. Se han publicado algunas normas técnicas ecológicas que han permitido aplicar los programas de verificación vehicular al sector privado y al público en general, tanto para automotores de diesel como de gasolina. Con la verificación vehicular y la adición de éter metilterbutílico (MTBE) -compuesto oxigenado que compensa el déficit de este elemento-, se calcula una reducción de 405 000 ton/año de monóxido de carbono.

La primera medida que se tomó en gran escala para controlar la emisión de contaminantes de vehículos automotores fue la verificación obligatoria realizada en 1989, que cubrió un total de 2 670 000 vehículos, de los cuales 71% correspondieron al Distrito Federal y 29% al Estado de México.

En 1990 se reforzó este proceso con dos ciclos de verificación buscando promover la afinación de vehículos de acuerdo con las recomendaciones de los fabricantes cada 6 meses o 15 mil kilómetros, lo que ocurra primero.

La comparación estadística de 1990 con la verificación de 1989, muestra que se logró reducir la medida de emisiones en 27% para los hidrocarburos y 14.1% para el monóxido de carbono.^{119 /}

- Control de emisiones en establecimientos mercantiles y de servicios. En 1989 fueron evaluados más de 5 000 de estos establecimientos, destacando entre las causas más frecuentes de contaminación el incumplimiento de las Normas Técnicas Ecológicas, la antigüedad de sus equipos, la falta de mantenimiento apropiado y la adaptación de

119.- Ojeda Mestre, "Contaminación atmosférica en la ciudad de México", op.cit., pp. 167-171.

quemadores y partes de las calderas que no se encuentran en el mercado con sus características originales.

Las acciones más relevantes llevadas a cabo han sido principalmente trabajos de mantenimiento tales como: limpieza de tubos y chimeneas, corrección de fugas, reposición de aislamientos y reparación de chimeneas. Esto ha permitido en el corto plazo disminuir las emisiones en baños públicos en más de 10% y en lavanderías y planchadurías entre 16 y 25 por ciento.

- Aplicación de aditivos y dispositivos anticontaminantes. De acuerdo con evaluaciones hechas en 1989 por el Comité de Evaluación Técnica de Aditivos y Dispositivos Anticontaminantes, se llegó a la consideración acerca de que estos permitirían ahorros de combustibles de hasta el 20% y reducción de emisiones contaminantes entre 20 y 40 por ciento.
- Aplicación del programa "Hoy no circula" en la ZMCM a partir de la temporada invernal 1989-1990, pretendiéndose con ello limitar la circulación de aproximadamente 500 000 vehículos automotores un día a la semana. Con este programa se ha calculado la reducción anual de: 68 369 ton. de monóxido de carbono, 1 440 ton. de óxido de nitrógeno y 3 584 ton. de hidrocarburos.
- Incorporación obligatoria de la tecnología más avanzada y sensible para el control de emisiones vehiculares en automóviles nuevos. De 1985 a 1990 la emisión potencial en automóviles nuevos se redujo en 70% como consecuencia de la actualización tecnológica que ha promovido la normatividad así como la instalación de dispositivos de control.
- Publicación del Programa Integral de Lucha Contra la Contaminación Atmosférica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México el 15 de

octubre de 1990, documento que ha sido elaborado conjuntamente por SEDUE, PEMEX, y SSA, CFE, D.D.F y Estado de México.

Este programa surge para dar respuesta inmediata al acelerado crecimiento de la contaminación de la ZMCM que aconteciera en los años ochenta. De acuerdo con esto, de los casi 3.5 millones de toneladas de contaminantes producidas aproximadamente en 1976, se pasó a 4.9 millones de toneladas en 1987, lo que representó un incremento de 40% en 11 años; esto a pesar de que en esa década se dejaron sentir los efectos más fuertes de la crisis económica.

De no haberse llevado a cabo las acciones señaladas, en 1989 las emisiones hubieran llegado a 5.5 millones de toneladas, contra un estimado de dicho año de 4.3 millones de toneladas, que muestra, que no sólo se paró la tendencia, sino que se logró una reducción neta de 600 mil toneladas respecto de 1987.

La tendencia en la última década ha sido tal, que en el año 2 000, el volumen global de contaminantes emitidos podría duplicar al registrado en 1988.

Dada la gravedad del problema de contaminación atmosférica, la ciudadanía comenzó a demandar medidas más eficaces para combatirla y tratar de recupera la calidad del aire de la ZMCM.

Es bajo estas circunstancias que se da a conocer el Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica de la ZMCM, en el cual se plantea alcanzar las siguientes metas:

- . Racionalización y reestructuración del transporte urbano.
- . Mejoramiento de la calidad de los combustibles.
- . Introducción de combustibles alternos.
- . Modernización de las tecnologías de producción y la instalación de

- sistemas de control de emisiones vehiculares e industriales.
- . Prohibición al establecimiento de nuevas actividades contaminantes y la reubicación de las existentes.
 - . Rescate, protección y recuperación de áreas ecológicas sensibles o deterioradas.
 - . Control y disposición de desechos sólidos e introducción de drenaje.
 - . Educación, comunicación y participación ciudadana que motive una mayor conciencia y compromiso ecológico de los habitantes de la ZMCM.

Estas acciones requirieron de un importante esfuerzo de coordinación interinstitucional -entre las entidades públicas mencionadas- y con el Estado de México, y de negociación con los principales sectores de la sociedad para alcanzar los compromisos concretos que la estrategia del Programa Integral exigía.

De este modo, Pemex en particular, adquirió el compromiso de avanzar en el mejoramiento de la refinación, distribución y calidad de combustibles, tanto de las gasolinas como del diesel y el combustóleo. El transporte, en sus diversas modalidades de carga, colectivo e individual tendrá que adoptar mejoras tecnológicas, en especial en el aspecto del control de emisiones contaminantes y lograr un aprovechamiento más racional de los energéticos. Esto supone la instalación de dispositivos anticontaminantes, ampliación y modernización del transporte público colectivo y la continuación de programas de control como el "Hoy no circula" y la verificación vehicular.

La industria privada y los establecimientos comerciales han adoptado compromisos concretos respecto a la mayor eficiencia en el uso de los energéticos, la instalación de equipos de medición y control de emisiones y el mejoramiento de los procesos técnicos, productivos y de combustión.

Las termoeléctricas ubicadas en la ZMCM(Jorge Luque y Valle de México) utilizarán gas natural hasta no contar con combustóleo de bajo contenido de azufre y reducirán su operación durante el invierno, monitoreando cuidadosamente el nivel de sus emisiones contaminantes.

Por otra parte, se instrumentará un intenso programa de reforestación y restauración ecológica en el Valle de México, que influirá positivamente en el mejoramiento ambiental de la región y, sobre todo, reducirá sustancialmente el nivel de partículas suspendidas en la atmósfera de la ciudad.

Por último, se llevarán a cabo importantes esfuerzos en materia de investigación y la educación ecológicas que permitan motivar el desarrollo creativo de tecnologías alternativas no contaminantes así como la más activa participación de los habitantes en el esfuerzo conjunto para elevar la calidad del medio ambiente.

En relación a los resultados globales del programa, se considera que, en el mejor de los casos, la reducción de las emisiones sería aproximadamente 49% del total ponderado por toxicidad, sin considerar el crecimiento del número de fuentes potencialmente contaminantes, lo que de hecho compensa y anula algunos logros que se obtengan. La inversión necesaria para alcanzar esta meta ha sido estimada en alrededor de 2 400 millones de dólares. Esto demuestra la dificultad intrínseca del problema de la contaminación y de los considerables esfuerzos que tendrán que realizarse a fin de mejorar la calidad del aire de la ciudad mediante este enfoque.

En relación al balance global del programa, se pueden destacar los siguientes aspectos:

. A pesar de que los porcentajes alcanzados son significativos, el

abatimiento planeado de emisiones es asimétrico. La reducción de más de 79% en SO_2 contraste con la del 5.4% en NO_x , a pesar de que este último, como precursor del ozono, debería de ser el objetivo más importante dada la calidad del aire que enfrenta la ciudad.

- . El Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica en la ZMCM refleja una planeación basada, sobre todo, en los criterios de viabilidad tecnológica.

De cualquier manera, cabe señalar que a la fecha, éste es el programa más completo de los elaborados para combatir la contaminación atmosférica en la ZMCM, además algunas medidas aplicadas ya han tenido un efecto favorable en la calidad del aire; sobre todo en lo que se refiere al monóxido de carbono y dióxido de azufre. Situación similar se puede observar en cuanto a la concentración de plomo en el ambiente, que muestra una tendencia descendente como resultado de la reformulación de las gasolinas.

Otras medidas adoptadas con el mismo fin son las siguientes:

- Se impulsó el Proyecto de Ampliación y Reforzamiento de la Red Automática de Monitoreo Atmosférico de la ZMCM durante 1991. De esta manera se instalaron equipos meteorológicos y se incrementó el número de casetas de la región norte de la ciudad.

En este año, también se estableció un programa de visitas de inspección a las industrias identificadas como de alto potencial contaminante, para verificar el cumplimiento de los programas de control, el trámite y actualización de licencias de funcionamiento y manifestación anual de emisiones contaminantes. Con esto se buscaba garantizar el cumplimiento de los ordenamientos reglamentarios, normativos y legales de preservación y control de la contaminación ambiental.

Se destaca también, el anuncio del cierre definitivo de la refinería 18 de marzo, ubicada en Azcapotzalco y la construcción de una nueva fuera del Valle de México.

- Se firmó el 24 de marzo de 1992 el Programa para el Control de Emisiones Contaminantes al Aire provenientes de la industria en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, cuyos objetivos son:

- 1.- Pro teger la salud de la población del Valle de México, mejorando la calidad del aire a través del control de la emisión de partículas de origen industrial, así como los precursores del ozono(óxido de nitrógeno y compuestos orgánicos volátiles).
- 2.- Reducir la emisión de bióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, partículas y compuestos volátiles, a través del ahorro y uso racional de la energía, así como la instalación de partes, equipos y dispositivos necesarios para optimizar los procesos de combustión.

El programa incluye las siguientes metas específicas sobre la reducción de emisiones contaminantes, control y seguimiento y apoyo a las industrias.

- . Reducir las emisiones de partículas y CO en 220 empresas de atención prioritaria, mediante la instalación, ampliación u optimización de equipo de dispositivos de control(eficiencia de reducción 90%).
- . Reducir las emisiones de óxidos de nitrógeno en las empresas de mayor consumo de combustibles, mediante la optimización de la combustión y la instalación o ampliación u optimización de equipo de dispositivos de control(eficiencia de reducción 50%).
- . Reducir el contenido de solventes orgánicos entre 10 y 15% en los esmaltes, barnices y tintas producidas a nivel nacional.
- . Reformular los solventes orgánicos para disminuir su reactividad en la atmósfera.

- . Reducir en 5% el consumo de combustibles en las industrias con mayor consumo de combustibles del Valle de México.
- . Instrumentar programas de verificación obligatoria anual de emisiones industriales.
- . Expedir la Norma Técnica Ecológica para la emisión de compuestos orgánicos volátiles y gases orgánicos reactivos en procesos industriales.
- . Canalización de créditos a la industria.
- . Creación de un sistema de consulta de especialistas ambientales con sede en las cámaras y asociaciones industriales.

Para lograr el cumplimiento de estos objetivos y metas planteados se atenderá con prioridad a los establecimientos localizados en zonas geográficas críticas, a las industrias grandes y medianas más contaminantes y tóxicas por rama de actividad industrial.

Estas líneas estratégicas se concretarán a través de los siguientes programas específicos:

- . Verificación de las emisiones industriales.
- . Acreditación de empresas verificadoras.
- . Capacitación de inspectores, auditores y verificadores, así como de operadores de calderas y equipos de combustión.
- . Asesoría y apoyo tecnológico a la industria.
- . Actualización y aplicación de inventario de emisiones industriales en el Valle de México.
- . Ahorro de energía.
- . Modernización industrial.
- . Control y reformulación de solventes.

. Esquema de financiamiento, ventanilla financiera y módulo de atención.

. Actualización y desarrollo normativo.

- Se instrumentó durante 1992 el Programa de Contingencias Ambientales, el cual contempla una serie de medidas que serán aplicadas en caso de que los niveles de contaminación tiendan a elevarse y el pronóstico meteorológico prevea condiciones difíciles para su dispersión. Este programa incluye tres fases cuya aplicación depende de la gravedad de las circunstancias:

Medidas del Programa de Contingencias Ambientales y condiciones de aplicación.

Fase I. Niveles de contaminación superiores a los 250 IMECA en varias zonas de la ciudad y con predicciones meteorológicas desfavorables.

- 1.- Se determinará una reducción del 30 al 40% en la actividad industrial, pero si los niveles que se anticipan lo justifican, estos porcentajes podrían incrementarse.
 - 2.- Se implementarán dispositivos específicos para agilizar el tráfico en la zona metropolitana.
 - 3.- Se reducirá la circulación de los vehículos de entidades gubernamentales, con excepción de los servicios básicos.
Para mejorar la identificación, los vehículos gubernamentales tendrán una calcomanía de color en un lugar visible.
 - 4.- Se suspenderán las tareas de asfaltado, pintura y reparación de calles.
-

Fase II. Niveles de contaminación superiores a los 350 IMECA e una o varias zonas de la ciudad con predicciones meteorológicas

desfavorables.

- 5.- Extensión obligatoria "Hoy no circula"(lunes: colores amarillo y rosa; martes: colores rosa y azul; miercoles: colores rojo y verde; jueves: colores verde y rojo; y viernes: colores azul y amarillo).
 - 6.- Suspensión de las clases en las escuelas de nivel preescolar, primaria y secundaria.
 - 7.- Mayor reducción de la actividad de la industria. Los porcentajes y el tipo de industrias que pudieran cesar sus actividades, se decidirán dependiendo de las condiciones específicas y de la importancia de los contaminantes.
-

Fase III: Niveles de contaminación superiores a los 450 IMECA en una o varias zonas de la ciudad con pronóstico metereológico desfavorable.

- 8.- Suspensión adicional de actividades, semejantes a un asueto general.

De acuerdo con lo anterior, se puede establecer que sólo a partir de la fase II se iniciaron medidas capaces de reducir en un porcentaje significativo las emisiones totales de la ciudad. Esto quedó demostrado al aplicarse, entre los meses de febrero y abril de 1992, la fase II del Plan Nacional de Contingencias Ambientales, en respuesta a la alta concentración de ozono, lo cual determinó la suspensión de la producción de algunas empresas, y que dejaran de circular el 50% de los vehículos oficiales y a los particulares se les aplicó el programa "Hoy no circula".

Cabe hacer notar que este programa fue aplicado por primera vez en 1991, en su fase I.

Por otra parte, se estableció el Programa para Controlar y Reducir las Emisiones Contaminantes de la Planta Industrial de la ZMCM en 1992. A través

de este programa se contemplan los siguientes aspectos:

- . Verificación obligatoria de emisiones industriales.
- . Asesoría y apoyo tecnológico a la industria.
- . Ahorro de energía.
- . Modernización industrial.
- . Control y reformulación de solventes.
- . Actualización y desarrollo normativo.

De acuerdo con este programa, en lo sucesivo solo se aceptarán industrias que satisfagan rigurosamente análisis sobre el efecto ambiental que puedan provocar. Las fábricas ya instaladas deberán incorporar equipos anticontaminantes.

III.7.5.- Política para la prevención y control de la contaminación por ruido.

En la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente se establece que el ruido es una forma de contaminación ya que al propagarse por el aire, agua o suelo modifica a los ecosistemas y daña la calidad de vida de las personas. Cabe aclarar que el ruido en si mismo no es contaminante del aire, del agua o del suelo, sino que su acción contaminante está en el objeto último que lo recibe y modifica sus características o forma de vida.^{120 /}

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se creó un reglamento para la protección del ambiente contra la contaminación originada por la emisión de ruido, publicado el 6 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, en el que se fijaron límites máximos permisibles para cada tipo

^{120.-} Ruido...todo sonido indeseable. Contempla dos aspectos: el sonido, que es la consecuencia de un movimiento vibratorio dentro de un ámbito de frecuencia y de intensidades dadas, es decir, el sonido no es la vibración sino consecuencia; el de la indeseabilidad, que se caracteriza por ser consecuencia de un proceso mental desencadenado por la aparición de un estímulo externo (en este caso ruido) cuya desaparición es deseada con anhelo por el sujeto. De esta manera, cuando se oye un sonido desagradable, inmediatamente surge el

de fuente de generación, con los cuales se permite llevar a cabo su control.

En el presente sexenio, las primeras medidas adoptadas para reglamentar la emisión de ruido consistieron en:

- Establecimiento de límites máximos permisibles de acuerdo a determinados horarios durante el día:

- . 68 decibeles de 6 a 22:00 hrs.

- . 65 decibeles de 22 a 6:00 hrs.

- Establecimiento de límites máximos permisibles para vehículos automotores (automóviles, autobuses, camiones de carga, camionetas y motocicletas) de acuerdo con su peso vehicular:

| Peso bruto vehicular. | Límite máximo permisible. |
|---|---------------------------|
| . hasta 3 000 kg. | 79 dB. |
| . más de 3 000 kg y hasta 10 000 kg. | 81 dB. |
| . más de 10 000 kg | 84 dB. |
| . motocicletas | 84 dB. |

Por otro lado, a partir del mes de junio de 1990 se ha venido aplicando el Programa de Verificación Obligatoria del Autotransporte Público Federal de Carga y Pasaje, a través del cual se verifica el estado de los sistemas de escape con el objeto de que cada vehículo de transporte público circule en condiciones óptimas, reduciéndose de esta forma su contribución en los niveles de ruido urbano.

Asimismo, se adopta el Programa de Verificación Obligatoria de los Vehículos Automotores que circulan en la ZMCM, a través del cual se verifica

de su desaparición. A este sonido se llama ruido. El ruido genera efectos dañinos al organismo humano de tipo fisiológico, psicológico y conductual. Mendoza Cortés Alberto, "Política institucional para la prevención y control de la contaminación por ruido", en México: Planación urbana, procesos políticos y realidad, op. cit., pp. 175-178.

el estado de los sistemas de escape y la imposibilidad de que estos sean distintos a los sistemas originales o especificados por el fabricante.

Además, ha sido creado el Programa de Inspección y Vigilancia que es aplicado a los sectores industriales, con la finalidad de observar el cumplimiento de las medidas contra el ruido en las empresas.

Cabe hacer notar que a pesar de las acciones que están siendo realizadas por las autoridades federales y locales, se tiene insuficiencia en la atención de la problemática general sobre la contaminación por ruido, debido a que si los programas de abatimiento son nuevos y por lo tanto las infraestructuras resultan ser insuficientes, además de que debe existir un aprendizaje que en muchos casos resulta ser a largo plazo y costoso.

III.7.6.- Disposición final de los residuos sólidos.

Los residuos sólidos se clasifican según la fuente de generación en municipales, industriales no peligrosos y peligrosos.

Tomando en consideración el último censo de población (INEGI, 1990), se debe atender a una población de 82 763 740 que genera 59 085 ton de residuos sólidos por día, con lo que se alcanza un total de 21 566 025 ton/año.

Al respecto se considera que los sistemas utilizados en México para la disposición final de los residuos sólidos poseen una eficiencia mediana, estimándose una recolección de 41 359 ton/día, que significa 70% del total, que suma 15 096 035 ton/año. De lo anterior se depositan en rellenos controlados 12 407 ton/día, o sea 30% de las recolectadas, que alcanzan 4 528 810 ton/año; del resto de lo recolectado, 28 952 ton son dispuestas en tiraderos a cielo abierto y alcanzan una cantidad de 10 567 480 ton/año.¹²¹

Para recibir hasta 12 407 ton/día, se tienen en operación 48 rellenos

121.- SEUE: Informe Nacional del Ambiente (1989-1991), para la Conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, *op.cit.*, pp. 93 y 93.

sanitarios controlados en condiciones aceptables.

Con respecto a la Zona Metropolitana, de las 19 000 toneladas de desechos sólidos que se generan aproximadamente cada día -1.2 kilogramos por habitante-, el 80% se alcanzan a recolectar a través de los servicios urbanos prestados por el gobierno del Departamento del Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México. En forma importante la disposición final de los desechos sólidos se lleva a cabo por medio de rellenos sanitarios. Estos se ubican en el bordo poniente del ex-lago de Texcoco, en el área de Santa Fé, denominada Prados de la Montaña y Santa Catarina.

La parte restante de los desechos sólidos, esto es el 20%, es depositada en tiraderos clandestinos a cielo abierto con un impacto ambiental negativo.^{122 /}

La necesidad de un enfoque metropolitano que enfrente el problema de los desechos sólidos exige una reglamentación que regule su tratamiento y disposición final, debido a que actualmente existe una gran diferencia -en ambas fases- entre el Distrito Federal y los municipios conurbados.

En el Distrito Federal se han cerrado la mayoría de los tiraderos a cielo abierto: una gran proporción de los desechos se reciben en los rellenos sanitarios. En los municipios metropolitanos todavía no se hacen rellenos para la recolección y disposición final de los desechos, y la operación del sistema se complica porque corre a cargo de las distintas autoridades municipales.

Cabe señalar la adopción durante el presente sexenio del Programa Metropolitano de Desechos Sólidos, cuyos objetivos para 1991-1994 son los siguientes:

^{122.-} Gamboa de Buen Jorge, Ciudad de México, Una visión, de la Modernización en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 90-93.

OBJETIVOS:

- 1.- Clausurar 14 tiraderos a cielo abierto.
- 2.- Construir 250 hectáreas de áreas verdes en sitios clausurados.
- 3.- Construir siete rellenos sanitarios -Huixquilucan, Naucalpan, Cuautitlán Izacalli, Tecamac-Zumpango, Bordo Poniente, Nezahualcóyotl, Ixtapaluca.
- 4.- Cierre del relleno Prados de la Montaña.
- 5.- Programas permanentes de monitoreo ambiental.
- 6.- Incrementar infraestructura a 12 800 toneladas en el Distrito Federal - 14 estaciones-.
- 7.- Construir infraestructura para 6 mil toneladas en el Estado de México -cinco estaciones-.
- 8.- Utilizar sistemas de separación, de reducción de volumen, y composteo para su tratamiento.

ACCIONES:

1991

- 1.- Clausura de dos sitios de disposición final.
- 2.- Transformación de dos tiraderos.
- 3.- Construcción de tres rellenos sanitarios.
- 4.- Adecuación y ampliación de tres estaciones de transferencia.

1992.

- 1.- Clausura de dos sitios de disposición final -Prados de la Montaña y Santa Catarina.
- 2.- Construcción de tres rellenos sanitarios metropolitanos.

CUADRO 11.

Tiraderos clausurados y transformados en áreas verdes, 1989-1993.
(Millones de pesos).

| Sitio | Hectáreas | Presupuesto. | | |
|---|-----------|---------------|----------|---------|
| | | 1989- 1991 | 1992 | 1993 |
| Prados de la montaña | 50 | 894.1 | 4 880.6 | 3 876.9 |
| Santa Catarina | 46 | 894.1 | 7 756.0 | 3 876.9 |
| Alameda Oriente(ex- tiradero Santa Cruz) | 90 | 18 540.9 | 11 582.8 | 9 009.1 |
| Atizapán | 18 | 2 846.0 | 4 576.2 | - |
| Naucalpan | 25 | 4 814.4 | 6 933.6 | - |
| Nezahualcóyotl | 52 | 10 044.8 | 4 655.2 | - |

Fuente: Cuadro tomado de Gamboa de Buen Jorge, *op. cit.* p.

-I etapa de Ixtapaluca y de Chimalhuacán y IV etapa de Bordo de Poniente-

3.- Operación de rellenos sanitarios -Bordo Poniente IV etapa, primera fase de Huixquilucan y de Ixtapaluca.

4.- Operación de 699 111 toneladas de basura mediante el sistema de transferencia.

5.- Iniciación de la construcción de una planta de tratamiento.

6.- Adecuación y ampliación de seis estaciones de transferencia: Coyoacán, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Central de Abastos.

1993.

1.- Construcción de dos rellenos sanitarios.

2.- Continuación de la construcción del sistema de tratamiento.

3.- Adecuación y ampliación de tres estaciones de transferencia.

CAPITULO IV.

IV.- ACERCA DE LAS LIMITANTES ECONOMICAS Y POLITICAS DEL PROCESO DE
DESCONCENTRACION.

IV.1.- RESTRICCIONES DE CARACTER ECONOMICO.

IV.1.1.- El mercado de la Ciudad de México y otros aspectos.

Tal como ya se ha establecido en este trabajo, la Ciudad de México al constituirse en el principal centro económico, a la vez que político y administrativo, del país, se convirtió en un gran imán que atrajo grandes segmentos de población del campo o de la provincia en general, que junto con el alto crecimiento demográfico natural de la ciudad conformó la enorme aglomeración urbana que actualmente se conoce.

Esta última coadyuvó de manera determinante a la configuración del mercado más amplio de la república, que al presente posee una cantidad de consumidores potenciales superior a los 15 millones, según cifras del censo de población de 1990. Aunque es necesario aclarar que el factor demográfico no fue el único que ha contribuido a la conformación del gran mercado de la ciudad, también ha intervenido decisivamente el hecho de que ésta constituya el centro económico más importante del país, que ha dado lugar a que en ella se realice la mayor cuantía de transacciones de bienes y servicios. Al respecto, una idea aproximada de la gran importancia que tiene la Ciudad de México, en tanto mayor centro comercial a nivel nacional, se muestra en el hecho de que de los 847 287 establecimientos comerciales existentes en el país en 1990, en el Distrito Federal se concentraba el 17.5%; siguiéndole el Estado de México con 10.1%, Jalisco con 7.1%, Veracruz con 6.6% y, Nuevo León con 5%.¹²³ /

Del mismo modo, de acuerdo al X Censo Comercial, los ingresos de los establecimientos comerciales en el país durante 1988 ascendieron a 166 015.0 millones de nuevos pesos, derivándose la mayor proporción de ellos

¹²³.- Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO SERVIUR), Anuario Estadístico de Comercio, Servicios y Turismo, 1994, México, 1994, p. 107.

en el Distrito Federal representando el 30.3% del total, seguido por el Estado de México con el 8.1%, Jalisco con el 7.4% y, Nuevo León con el 7.2%.

Esta situación, ser el mayor mercado y conglomerado humano y económico del país, ha determinado que la ciudad se convierta en el mayor centro receptor de alimentos y otras mercancías para el consumo de la población^{125/}, así como materias primas, bienes intermedios y de capital para la industria, y tecnología avanzada en materia de comunicaciones y servicios para dar mayor dinamismo al aparato productivo y rapidez a las transacciones comerciales.

Es de hacerse notar que ello ocurre en un marco en que existe una fuerte concentración del ingreso y en consecuencia una aguda desigualdad social. Sin embargo, a pesar de las grandes disparidades socioeconómicas existentes entre los distintos sectores sociales que componen la estructura de la sociedad de la ZMCM, que han sido producto de la desigual distribución del ingreso, la ciudad posee un gran mercado que está estructurado, del lado de la demanda, por una gama diversa de consumidores con estilos de consumo disímiles que, obedecen a la distinta capacidad adquisitiva o bien a la afinidad que presentan ciertos estratos altos con las formas de consumo de las sociedades de los países desarrollados. Ahora, por el lado de la oferta, los productores, comerciantes y prestadores de servicios tienen ante sí un mercado con un gran dinamismo que les permite incursionar con una enorme diversidad de productos, ya sea de aquellos de consumo básico o bien artículos y servicios de lujo para los más refinados gustos, debido a que existen consumidores para todo este tipo de bienes que dan lugar a su

124.- Ibidem, p. 108.

125.- Estimaciones recientes señalan que diariamente ingresan a la Central de Abasto de la Ciudad de México 25 000 toneladas de alimentos, lo cual representa aproximadamente la tercera parte del consumo nacional. Esta capacidad de absorción metropolitana expresa la magnitud de la concentración demográfica, combinada con el nivel de compra promedio de la población que succiona los productos agrícolas de sus regiones y pone en movimiento hacia el centro a la mayoría de los agentes comerciales. Véase "El abasto alimentario en la ZMCM. La eficiencia comercial de la irracionalidad social", Torres Torres Felipe, en Zona Metropolitana de la Ciudad de México, A. Bassols, et. al., op. cit., p. 226.

relativamente pronta realización, aún en medio de la situación recesiva que priva en la economía del país.

Estos hechos determinan ante los ojos del inversionista o capitalista en general, que la ciudad de México siga siendo un mercado muy atractivo para sus inversiones y para la realización de sus productos.

Ello, adicionalmente al lugar central que ocupa en el sistema de comunicaciones y transportes aéreos y terrestres del país para fines de abasto y de traslado de sus productos a otros mercados, además, de personas. Como una muestra de esta situación, se tiene que las vías carreteras que conducen a la ciudad de México son las que registran el mayor flujo de vehículos a nivel nacional. Así por ejemplo, la carretera México-Teotihuacán registró durante 1993 un flujo de 23 millones 861 mil vehículos, la carretera México-Puebla registró 21 millones 507 mil vehículos; ambas concentraron el 41.2% del total del movimiento de vehículos, que en ese mismo año fue de 109 millones 940.85 mil en el país.¹²⁶ /

Además, la concentración de tecnología y servicios (financieros, públicos, etc.) para la industria de área, determinan un fuerte arraigo de los grupos empresariales asentados en ella.

En este sentido, dado el amplio mercado y la aún fuerte importancia económica que posee la Ciudad de México, harán que ésta siga siendo en gran medida el receptor de inversiones de capital y de concentración de las empresas industriales más dinámicas. Esta situación persistirá en tanto no se mejoren significativamente las condiciones para la reproducción del capital en otras regiones del país, distintas a las que hasta hoy se ha dado mayor impulso.

¹²⁶.- EDUARDO SEMUR, *op. cit.*, p. 172.

IV.1.2.- Intereses económicos del sector privado.

Debido a que en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México aún se concentra el mayor acervo industrial del país, y la más alta aglutinación del capital privado, existen fuertes intereses económicos privados, que reafirman la permanencia de la mayoría de los empresarios establecidos en esta zona.

Estos intereses se han visto fortalecidos por la reciente adquisición de empresas paraestatales y, de instituciones bancarias y de valores.

A esto se agrega el predominio que posee el sector privado sobre el mercado de la ciudad de México. Se destaca la importancia de este último, el cual aún en medio de la recesión económica constituye un mecanismo esencial para la realización de las mercancías industriales y un poderoso motor de acumulación de capital.

Por otra parte, a la mayor compenetración que ha tenido últimamente el capital industrial y crediticio, se adiciona un incesante incremento de la intervención del sector empresarial en la estructura del sistema político, con lo que sus intereses económicos adquieren una dimensión política más fuerte.

En este sentido, después de haberse dado un periodo de conflictos, tensiones y forcejeos entre el gobierno y los empresarios, que tuvieron sus momentos más álgidos a fines de 1976, y con la nacionalización de la banca en 1982, ha seguido una época de racionalización y consolidación de las relaciones entre estos sectores del poder a partir de 1987. Con esto se abre una época de nuevas relaciones entre empresarios y gobierno que ha conducido a una simbiosis entre el poder político y económico que conducirá a la moderna oligarquía nacional.

De acuerdo con Cristina Puga, a partir de entonces la ideología empresarial se perfeccionó, se estructuró y comparte un proyecto gubernamental.^{127 /}

De esta manera, se empieza a dar una "cohabitación agradable" entre los poderes políticos y económicos, que se puede apreciar a través de una tangible coincidencia de los empresarios con la estrategia económica de los dos últimos gobiernos y, sobre todo en el actual.

Se ha visto como a lo largo de tres sexenios presidenciales, la sociedad mexicana ha presenciado la irrupción en la escena política de un empresariado que abandonó su tradicional discreción relativa a los asuntos públicos para demandar la ampliación de sus márgenes de participación y que respaldado por su gran poder económico promovió un nuevo proyecto del país.

Los cambios producidos en los años recientes en la participación política de los empresarios; la nueva disposición de la burocracia política a admitirlos en su seno; la diferencia entre los ingresos que perciben altos funcionarios privados y públicos y los del resto de la población del país, y la coincidencia de proyectos entre la élite superior del empresariado y los gobiernos de los últimos sexenios, tienden progresivamente a la consolidación de un sector amplio que concentra el poder y el ingreso.

La consolidación de las relaciones entre el gobierno y los empresarios se ha caracterizado por una asociación entre concentración y centralización política de las decisiones.

Esta tendencia hacia la concentración y la centralización que no tiene antecedentes cercanos se puede enmarcar en los siguientes aspectos:

- a.- Se ha acentuado la tendencia por acrecentar la fuerza de los grandes grupos que así llegan a adquirir la dimensión de verdaderos monopolios.

127.- Puga Cristina, y Tirado Ricardo, Los empresarios mexicanos; ayer y hoy. Ediciones El Caballito, México, 1992, pp. 139-142.

b.- Hay una elevada concentración de actividad económica "en uno cuantos giros, grupos económicos y entidades del país".

c.- La política de apoyo al sector exportador privado, la política de desarrollo del sistema financiero privado, vía casas de bolsa (que culmina con la reprivatización de los bancos desde 1990), y la venta y desincorporación de empresas estatales, todo ello refuerza la concentración.

Existe simultáneamente, un proceso similar de centralización política de las decisiones, que tiende a reforzarse en los noventa.

Las fórmulas de representación empresarial denominadas "clientista y corporativo", adquieren nuevas modalidades; en la actualidad vuelve a darse la representación directa, con empresarios como funcionarios del gobierno, práctica que si bien tiene antecedentes en el período del presidente Miguel Alemán, había tendido a desplazarse en aras de legitimar el carácter popular del Estado.

Al empresario se le ha asignado un papel central en el nuevo modelo de desarrollo dándole acceso a sus representantes a la acción política directa y a puestos de gobierno.

Se puede derivar de lo anterior que con la compenetración más acentuada del sector privado en la estructura del sistema político, se ha contribuido a reforzar el proceso de concentración económica y centralización política, y en esta medida se ha limitado el proceso de desarrollo equilibrado en los ámbitos económico y social, así como en el territorio (espacial). Fenómeno este que se ve reforzado por la propia centralización política, en la cual el sector privado tiene mayor influencia y capacidad de decisión.

Esto significa en los hechos, apartarse de los objetivos de carácter social, tendientes a alcanzar un desarrollo económico con equidad social,

con lo cual se ven obstaculizados los fines de democracia integral en los ámbitos económico, social y político.

IV.2.- OTRAS RESTRICCIONES DE CARACTER POLITICO.

IV.2.1.- Falta de visión y voluntad política del gobierno federal.

Aún cuando se reconoce de parte del gobierno federal la necesidad de alcanzar un desarrollo más equilibrado en la economía, a través de la desconcentración económica de las principales urbes, las desigualdades en el ámbito espacial y social, se han seguido dando, incluso en este último aspecto se han visto incrementados los niveles de pobreza, sin defecto de los esfuerzos del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) por irradiar la pobreza extrema.

El actual gobierno ha hecho prevalecer el control de las variables macroeconómicas, la reprivatización de las empresas paraestatales e instituciones bancarias y, los acuerdos comerciales con otros países, en particular el TLC, sobre las demandas sociales que reclaman una mejor distribución de la riqueza en diferentes regiones del país. En el caso de las zonas urbanas es un reclamo común de sus habitantes la creación de suficientes fuentes de empleo, incrementos salariales, mayores y mejores servicios públicos, que juntos contribuyan a elevar el nivel y calidad de vida. Por su parte, las demandas procedentes de los habitantes del campo se enfocan básicamente a la resolución urgente de sus problemas agrarios derivados de la posesión de la tierra, de la insuficiencia de créditos -que son caros y poco flexibles-, a la par que se plantean la generación de fuentes de empleo alternas, e incluso, en muchas regiones, se exige el respeto a sus derechos humanos.

Esta problemática social presente en el campo y la ciudad, ha sido atendida insuficientemente por el gobierno federal, el cual no ha mostrado la voluntad política necesaria para emprender acciones o implementar mecanismos que vayan encaminados a transformar las estructuras de poder existentes en las distintas regiones del país, que suelen estar acompañadas de prácticas corruptas, abuso de autoridad, violación de los derechos humanos, etc., de lo cual es un ejemplo el movimiento armado surgido recientemente en Chiapas.

Por otra parte, el gobierno mexicano, en alianza con el sector empresarial, ha buscado en el comercio exterior la mayor base para el nuevo modelo de crecimiento que se pretende consolidar; razón por la cual en los últimos cuatro años se ha dado mayor prioridad a las negociaciones comerciales con otros países. De manera especial destacan las negociaciones destinadas a la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, que a partir del primero de enero de 1994 entró en vigor. No obstante que esto sea positivo para México, porque lo incorpora a la dinámica de la globalización y/o regionalización económica, no lo es tanto el hecho de que las relaciones comerciales y de otro tipo, a raíz del TLC, tiendan a centralizarse aún más con Estados Unidos, y ahora Canadá, sobre todo si se tienen en consideración los antecedentes proteccionistas y las pretensiones hegemónicas del primero, que conllevan el riesgo de acrecentar su influencia sobre la orientación de los fenómenos políticos como de la política económica propiamente dicha.

Al respecto se ha observado que en los últimos sexenios la influencia del capital financiero internacional y las presiones del gobierno estadounidense se han reflejado en la adopción de un enfoque neoliberal de la política

económica de México, de acuerdo con lo cual se pretende dejar a la economía que se desenvuelva "libremente" en función de las fuerzas del mercado, por lo tanto, que el Estado ceda a la iniciativa privada el predominio sobre ésta y se abra indiscriminadamente a los mercados externos tal como esta sucediendo en la realidad.

En esta perspectiva, la mayor penetración del capital extranjero y, las diversas presiones externas, originadas especialmente en Estados Unidos, podrían traer consigo costos políticos más altos, expresados a través de una violación más aguda de la soberanía en los ámbitos político y económico.

Esta situación, traducida al ámbito de la política económica, podría significar la instauración de un modelo de crecimiento ajeno en importante medida a la realidad social y económica que vive un gran número de habitantes del país a lo largo de su territorio, la cual en muchos casos es lacerante.

En cambio, la política neoliberal seguida en el último decenio al dar un mayor impulso a los segmentos del sector privado nacional más pudiente y al capital extranjero, ha contribuido significativamente a retroalimentar la concentración económica en las principales ciudades y polos de crecimiento de otras regiones del país.

Por otra parte, la política de desarrollo regional ha tenido alcances limitados, no obstante que en el último sexenio se han incrementado significativamente los recursos en programas sociales y en la creación de parques industriales inscritos dentro del Programa de las Cien Ciudades, y de manera especial a través del PRONASOL, el cual apenas ha logrado tocar superficialmente la aguda problemática socioeconómica de las comunidades pobres del país, sin que entre sus propósitos este transformar radicalmente el orden económico y político injusto que existe en las diversas regiones en mayor o en menor grado.

IV.2.2.- Inercias del sistema político.

De la misma manera como existe una íntima relación entre los fenómenos sociales y económicos, se presenta una estrecha vinculación entre estos últimos y los sucesos políticos.

En este sentido, la concentración económica existente en el país, es un fenómeno concomitante a la centralización del poder político. Al respecto las instituciones públicas, pilares del sistema político mexicano, así como los partidos y grupos políticos más representativos de la sociedad, se encuentran aglutinados básicamente en una sola urbe, como es la ciudad de México, de la cual emanan los lineamientos rectores de la política y del desarrollo económico nacional.

De otra parte, al interior del sistema político mexicano destaca como figura central el presidente de la república, quien concentra el poder, gozando de capacidades legales y aún extralegales.¹²⁸ / Esto determina que el presidente tenga la capacidad de modificar la Constitución; aprobar iniciativas de ley; realizar cambios en los proyectos presidenciales. Asimismo, posee capacidad para aprobar la ley de ingresos; adoptar decisiones financieras, subsidios y promociones de todo tipo; así como ratificar el presupuesto federal y la política económica.¹²⁹ /

Aunque hay que hacer notar que detrás de ese poder casi omnímodo que posee el presidente, existen fuertes contrapesos con una influencia cada vez mayor, proveniente de los grupos de presión del sector privado nacional y extranjero, que en los últimos años han adquirido un acentuado carácter político -particularmente el primero de ellos-, en forma tal, que sus

128.- Cfr. Riding Alan, Vecinos distantes, Un retrato de los mexicanos, Editorial Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1985, pp.85-94, y Batiz Bernardo, "Democracia necesaria y democracia posible", en Abraham Nuncio(coord.), La sucesión presidencial en 1988, México, Editorial Grijalvo, 1987, pp. 169-181.

129.- Daly Story, Industria, estado y política en México, los empresarios y el poder, Editorial Grijalvo, México, 1990, pp. 130-138.

sugerencias van teniendo progresivamente mayor relevancia en el delineamiento de la política económica.

En referencia particular al capital extranjero(financiero e inversión directa), éste ha visto incrementar significativamente sus intereses económicos. En este sentido, se muestra la acusada influencia que desde el presidente López Portillo han tenido los centros financieros internacionales(Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, esencialmente), en la configuración de la política económica nacional de corte neoliberal.

De esta manera, en un marco en que la capacidad de decisión, en asuntos de política económica, del sector privado nacional se ha incrementado, a la vez que la influencia del capital extranjero, sin olvidar la reciente incorporación de México al TLC que podría incrementar los lazos de dependencia con respecto a los Estados Unidos, el espacio de las decisiones políticas del presidente de la república se ha ido reduciendo. En especial, el acrecentamiento de la influencia y/o presiones externas podría erosionar aún más la soberanía nacional, y con ello, limitar la capacidad del gobierno mexicano para llevar a cabo un proyecto de desarrollo socioeconómico independiente, cuyos beneficios vayan dirigidos a todos los sectores sociales, y no solamente al gran capital nacional y extranjero y a algunos sectores de clase media.

En este sentido, se puede apreciar que mientras los grandes grupos económicos del sector privado han ido incrementando su poder de influencia en los asuntos económicos y aún políticos del país, amplios sectores de la población han permanecido, en gran medida al margen de la toma de decisiones trascendentales para el desarrollo económico y social de la nación. Esta

situación se ha dado en un marco de aguda centralización del poder político en torno al presidente de la república, que se ha erigido en la forma más grave de negación a la democracia real y a la participación de todos los sectores sociales.^{130 /}

De otra parte, la dinámica del capitalismo mexicano en su fase actual, ahora encuadrada dentro del proceso de globalización económica, exige acelerar el desarrollo de las fuerzas productivas, reorganizar las relaciones de producción, incluso cambiar la mentalidad empresarial con fuertes matices conservadores por una más progresista; y en función de esto, hacer altamente competitivo al aparato productivo y en esta medida, incrementar significativamente el nivel de acumulación. Empero, esto determinaría una mayor concentración del capital en los sectores empresariales más fuertes.

De este modo, las actuales circunstancias por las que transita el capitalismo mexicano, reclaman la formación de un sector fuerte, altamente competitivo y productivo, en el que tendrán mayores posibilidades los grupos empresariales con mayor capacidad tecnológica, financiera y de organización de la producción. En esa medida las perspectivas del país en el futuro inmediato apuntan hacia una mayor concentración económica en torno a un sector relativamente reducido de empresarios y de regiones y ciudades, que seguirá dándose en un marco de pobreza y marginación de amplios sectores sociales en diversas zonas de México.

Se puede advertir que uno de los propósitos básicos del nuevo modelo de crecimiento orientado a la exportación, consiste en incorporar a la economía mexicana al proceso de globalización económica mundial y tratar de aprovechar las posibles ventajas que se pudiesen derivar de la firma de

130.- Múz Izab Rofirio, "Desafíos y alternativas", La sucesión presidencial en México en 1988, op. cit. pp. 150-155.

acuerdos comerciales con otros países, basados en el "libre-cambio" de bienes y servicios. De esta manera, se busca con ello atraer mayores flujos del capital extranjero que contribuyan a la recuperación del crecimiento sostenido de la economía nacional, y mejorar la situación deficitaria de la balanza comercial con los ingresos que se generen de un mayor intercambio comercial con el exterior.

En principio el modelo de crecimiento exportador, enfoca su atención sobre las variables macroeconómicas y deja en un segundo plano la problemática socioeconómica de gran parte de la población, y de diversas regiones del país. Aunque, se reconoce en diversos estudios, que los mayores flujos de bienes y servicios que se realizarán entre México y otros países, en la presente etapa de apertura comercial, sobre todo a raíz del TLC, traerá consigo impactos territoriales o espaciales específicos, y efectos positivos en la creación de empleos.

Sin embargo, los efectos positivos de la apertura comercial no serán tan amplios, social y regionalmente, debido a que las nuevas condiciones del comercio internacional inducen a los países a concentrar los capitales en los sectores empresariales más fuertes, que son los más aptos para enfrentar la competencia internacional y para elevar la productividad. Esto se da sobre todo en países subdesarrollados como México, en los que la ya de por sí fuerte concentración económica tenderá a acrecentarse, y en los que los modelos de 'desarrollo' tenderán a ser más excluyentes socialmente.

Por lo dicho hasta aquí, resulta difícil que en el corto plazo se pueda alcanzar un desarrollo socialmente justo y democrático que beneficie ampliamente a todos los estratos sociales y que irradique las causas de pobreza en que se encuentra inmersa la gran mayoría de la población que

habita las diversas regiones del país.

Además de los fuertes intereses económicos y geopolíticos de parte de Estados Unidos hacia México, que presionan insistentemente a éste último a seguir determinados lineamientos en materia económica y política, se presentan internamente serios obstáculos interpuestos por fuerzas económicas monopólicas del sector privado, por sectores políticos conservadores, y por la propia estructura centralizada del poder y por una élite administrativa que aboga por un modelo de crecimiento neoliberal.

A los anteriores elementos se suman los vicios e inercias del sistema político mexicano, los cuales al actuar conjuntamente obstaculizan la realización de cambios profundos en las estructuras políticas y económicas en un sentido democrático y nacionalista.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Los procesos de concentración económica -particularmente industrial y urbana- son consustanciales al capitalismo, por lo que forman parte del desarrollo económico de los países con este tipo de sistema. Esto es, debido a la naturaleza propia del sistema capitalista, que se manifiesta a través de un proceso continuo de acumulación de capital, que en los diferentes países el desarrollo económico tiende a concentrarse principalmente en las ciudades, dado que es en ellas donde se presentan las mejores condiciones para la reproducción del capital.

Por esta razón no resulta extraño que en todos los países capitalistas se da un proceso de concentración económica urbana en mayor o menor grado. Empero, aunque estos fenómenos son en gran medida el reflejo del avance alcanzado por la economía de un país determinado, no dejan por ello de ser factores discriminantes, que actúan como fuerzas concéntricas aglutinando en torno a las ciudades, sobre todo las preeminentes, y a ciertas regiones las actividades económicas más dinámicas y los mayores capitales, lo que ocasiona que un gran número de regiones y zonas agrícolas queden marginadas significativamente del desarrollo económico, como sucede principalmente en los países subdesarrollados, en los que estos procesos tienen una especificidad propia.

Particularmente en los países latinoamericanos estos procesos determinan agudas situaciones de desigualdad social, que se muestra, por una parte, en la presencia de un sector social relativamente reducido que concentra el ingreso y/o capital de una nación, y por la otra, existen amplios sectores de la población que poseen bajos niveles socioeconómicos.

En México los fenómenos de concentración industrial y urbanística han tenido efecto principalmente en la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y algunas otras ciudades y regiones, dejándose marginadas en forma significativa a un gran número de pequeñas comunidades esparcidas en el territorio nacional. Demostrándose con ello, la irracionalidad del desarrollo económico mexicano, que a pesar de los avances y beneficios que ha traído consigo, estos no han sido distribuidos de manera equitativa entre todas las regiones o comunidades, y sectores sociales del país.

Del mismo modo, aunque el desarrollo de las fuerzas productivas ha contribuido determinantemente al progreso y prosperidad de las sociedades en el mundo, no siempre los avances científicos y tecnológicos empleados para dominar la naturaleza en beneficio del hombre han sido utilizados de manera racional, ocasionando serias consecuencias en el medio ambiente, en particular de los recursos naturales, poniéndose en peligro la subsistencia de futuras generaciones. Esto se ha dado en una situación en que el proceso de desarrollo económico ha hecho prevalecer la generación de ganancias sobre cualquier otra finalidad, sin reparar en el alto grado de depredación a que se ha estado sometiendo a la naturaleza.

En este sentido, la irracionalidad adoptada por los procesos económicos y sociales en el país ha ocasionado altos grados de degradación ambiental en las ciudades y regiones donde se centraliza el desarrollo económico y el crecimiento urbanístico y demográfico, pero cuyos efectos nocivos tienen repercusión nacional.

De este modo, sin defecto de los agudos problemas ambientales que se presentan en todo el país, sobresale el caso de la Ciudad de México, donde todavía se da la mayor concentración industrial del país, al mismo tiempo

que urbana y demográfica. Sin embargo, también es la zona con mayor degradación ambiental que afecta a uno de los conglomerados humanos más grandes del mundo, y que posee un alto riesgo para la salud de sus habitantes.

Por otra parte, se hace notar que en la ZMCM confluyen las virtudes y defectos del desarrollo económico desequilibrado del país, que se acentuó durante el período de industrialización sustitutiva de importaciones. Sin embargo, esta caracterización no es propia de la Ciudad de México en particular, dado que existen otras ciudades y regiones con agudos desequilibrios socioeconómicos en su estructura interna. Lo que sí es específico de ella, es su característica de ciudad preeminente en el sistema nacional de ciudades, que se deriva de su mayor contribución a la producción manufacturera nacional, debido a la gran concentración en ella de las industrias más dinámicas, así como a la gran concentración de capital y fuerza de trabajo, concentración de medios de producción preconstituidos (energía y agua, medios de transporte colectivos y de mercancías) y de infraestructuras industriales adecuadas, y poseer el mercado más amplio y ser el mayor conglomerado humano del país.

Sin embargo, la aún acentuada concentración de estas ventajas de aglomeración en la ZMCM, si bien es cierto que contribuye a impulsar el proceso de acumulación de capital, también es cierto que muchos de los beneficios que se derivan de ellas no son recibidos por amplios sectores de la población de diversas regiones del país. Es por eso que se llegue a considerar que el desarrollo alcanzado por la ZMCM se haya producido a costa de sacrificar en gran medida el respectivo desarrollo de diversas regiones del país.

De este modo se ha favorecido un desarrollo económico distorsionado y desequilibrado, al cual se le ha tratado de desestimular en los últimos cuatro sexenios, sobre todo en los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

En este sentido durante estos regimenes gubernamentales se ha hecho alusión a la gran importancia del desarrollo regional para alcanzar una mejor distribución de la riqueza y un crecimiento más equilibrado. Sin embargo, las medidas instrumentadas hasta el momento no han tenido amplias repercusiones en la desconcentración y equilibrio económico, en particular del sector social.

Durante los sexenios de José López Portillo y de Miguel de la Madrid con el objeto de impulsar la desconcentración industrial y propiamente el desarrollo regional, se trató de configurar un esquema de prioridades a nivel de sectores y regiones, lo cual se logró en mayor o menor grado; empero, al aplicarse un mecanismo de incentivos fiscales y crediticios, estos resultaron insuficientes y poco diferenciales. Esto determinó que la relocalización industrial se diera en forma limitada, por una parte, debido a la insuficiencia de apoyos financieros, y por la otra, dadas las diferenciales poco claras de los incentivos fiscales y crediticios, propiciaron que cualquier industria pudiera beneficiarse de la asistencia gubernamental en el lugar que quisiera.

En el actual gobierno el panorama no ha cambiado significativamente, dado que todavía tienden a reproducirse los viejos patrones de concentración económica. Además, la centralización política ha retroalimentado este proceso al dejar a los sectores sociales más amplios canales de participación más reducidos y como consecuencia una menor opción de decidir en asuntos

económicos y políticos de trascendencia no sólo nacional sino regional o local.

De manera similar que en sexenios anteriores, en el régimen salinista ha pasado a segundo término el proceso de descentralización económica. De nueva cuenta, durante el presente gobierno, bajo el marco de la política neoliberal, se ha dado mayor prioridad a los asuntos macroeconómicos, poniéndose especial atención a la estabilización de los agregados económicos; además, a la apertura comercial, sobre todo a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 se señala la importancia de alcanzar un crecimiento económico equilibrado entre las regiones del país, y de esa manera lograr una mejor distribución de la riqueza y un aprovechamiento más racional de los recursos naturales. Asimismo, para propiciar la aceleración de la dinámica económica de las diversas regiones del país, poniendo énfasis en el Programa de las 100 ciudades Medias, zonas fronterizas del norte y puertos más importantes, se ha tratado de incrementar el flujo de inversiones para la ampliación de la infraestructura carretera, construcción de viviendas, creación de mayores servicios públicos, al mismo tiempo que fomentar la mediana y pequeña industria con mayores créditos.

A pesar de que en el actual régimen se han hecho importantes planteamientos y elaborado planes tendientes a alcanzar un desarrollo industrial y regional más equilibrado, se ha podido apreciar que en algunos casos han sido llevados a la práctica de manera cabal o en otros, no han tenido efectos reales profundos que pudiesen haber contrarrestado las causas estructurales de la problemática social y económica, y que de ese modo, se

hubiese alcanzado una mejor distribución de la riqueza entre regiones y grupos sociales.

En este sexenio de manera similar a los dos anteriores se ha abusado de la "visión espacialista" en las políticas nacionales sobre urbanización y regionalización, según la cual la distribución de la población, recursos y actividad económica determina todo. Los objetivos de las estrategias seguidas se han planteado más en términos de distribución de lugares o de tamaño de ciudades que de relaciones y beneficios sociales y económicos.

De esta manera, en los planes de desarrollo económico y vivienda, se ha dado a entender que con sólo cambiar la distribución de la población en los asentamientos y ordenar internamente las ciudades se garantiza la transición hacia un desarrollo más eficiente y justo socialmente. En los diferentes planes se ignora que las desigualdades sociales obedecen a causas estructurales, ocasionando que se preste poca atención a los mecanismos específicos encaminados a elevar los niveles de vida de los grupos sociales pobres.

Es de suponer que las acciones que se realizan en el sentido de mejorar los servicios urbanos y de hacer disponibles el suelo y la vivienda no resultan suficientes para garantizar el acceso de los grupos sociales más rezagados a estos satisfactores si sus ingresos no son suficientes. Es por ello que la política urbana para abordar los problemas de pobreza y de carencias incorpore de manera amplia aspectos no sólo de carácter espacial, sino también económico y social y, por lo tanto, se ocupe de la distribución de la riqueza y de la generación de la misma.

Por otra parte, para que el desarrollo económico realmente tenga efectos multiplicadores positivos en el crecimiento económico, y consolide un

aparato productivo nacional independiente, coadyuve a una mejor distribución de la riqueza entre los sectores sociales más amplios, y contribuya a contrarrestar la concentración de urbana en una cuantas ciudades , no solamente debe limitarse al traslado físico o creación de industrias en diversas regiones del país, sino además debe plantearse un proceso funcional de los distintos sectores económicos y subsectores industriales, a su vez que entre las propias regiones, dentro de un marco de integración económica.

De mismo modo, los procesos de desconcentración económica y urbana deben contemplar como premisa básica el cuidado y preservación del medio ambiente. De acuerdo con esto, se debe buscar compatibilizar el desarrollo económico con el aprovechamiento racional de los recursos naturales sin comprometer los satisfactores de futuras generaciones.

En este sentido, pretender alcanzar un desarrollo económico y urbano más equilibrado y justo socialmente, al mismo tiempo que sano desde el punto de vista ambiental, implica dar mayores márgenes de participación a los sectores sociales más amplios en las diversas regiones del país, con la finalidad de darles mayor capacidad de decisión en esos aspectos, dado que ellos pueden tener una visión más cercana, aunque pragmática, de la realidad de sus respectivas regiones y localidades.

Además, el Estado debe asumir una posición más firme en su papel de árbitro o regulador de los fenómenos económicos y sociales. Las acciones que lleve a cabo el Estado en este sentido deben de estar encaminadas a limitar el alto grado de irracionalidad que poseen por naturaleza el libre juego de las fuerzas del mercado.

La irracionalidad al interior del sistema capitalista se manifiesta principalmente, al hacer prevalecer la generación de ganancias sobre

cualquier objetivo de carácter social y desarrollo económico equilibrado y sano. Por lo cual dicha tendencia debe ser regulada.

Hablar de un desarrollo económico y regional equilibrado implica hacer referencia al concepto de democracia social y económica, la cual debe estar acompañada por una correspondiente democracia política que permita una distribución más justa y equitativa del poder, de tal manera que se logre la creación de espacios suficientes para la participación real y con capacidad de decisión de todos los sectores de la sociedad dentro de los procesos políticos, sociales y económicos.

De esta manera, al proporcionarle un sentido democrático al proyecto de desarrollo económico, se contribuiría a erosionar progresivamente las bases que han dado sustento hasta hoy a la estructura económica centralizada en unas cuantas regiones y ciudades, particularmente de la Ciudad de México.

Para que pudiese cristalizar efectivamente un proceso económico y social de este tipo, se exige que en el corto plazo se de una transformación profunda dentro del sistema político mexicano, que se ha caracterizado por una acentuada centralización del poder. Esto implicaría revitalizar el federalismo, y con ello, lograr que los estados de la república ejercieran plenamente sus derechos soberanos sobre los distintos procesos (económicos, políticos y sociales) que se presentan en sus respectivos territorios, conforme a lo establecido en la Constitución, sobre la base de un municipio fortalecido, con autonomía jurídica para planear su propio desarrollo.

Para que las formas de democracia y equilibrio de desarrollo socioeconómico tengan efectos reales es necesario contar con la voluntad política del gobierno para que se puedan dar. Se destaca esto dado que ha sido precisamente la falta de voluntad política de la élite en el poder, una de las razones principales que por mucho tiempo ha obstaculizado seriamente las formas de democratización y desarrollo económico y regional equilibrado.

B I B L I O G R A F I A.

1.- L I B R O S.

- 1.- Alcocer, J(compilador).
México, presente y futuro.
México, Ediciones de Cultura Popular, 1985.
- 2.- Bassols Batalla, Angel, Bustamante Lemus, Carlos, et. al.
México: planeación urbana, procesos políticos y realidad.
México, Instituto de Investigaciones Económicas(IIEc), UNAM, 1992.
- 3.- Bassols Batalla, Angel, Delgadillo Macías, Javier, et. al.
El desarrollo regional en México: teoría y práctica.
México, IIEc, UNAM, 1992.
- 4.- Bassols Batalla, Angel, González Salazar, Gloria(coordinadores).
Zona metropolitana de la ciudad de México: complejo geográfico,
socioeconómico y político. Qué fue, qué es y qué pasa.
México, Colección: la estructura económica y social de México, IIEc, UNAM,
D.D.F. 1993.
- 5.- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
Spatial Development in México.
BIRF, Washington, D.C., 1977.
- 6.- Boisier S., et.al(compilador).
Experiencias de Planificación Regional en América Latina.
Santiago de Chile, NU, CEPAL, ILPES, SIAP(s/f).
- 7.- Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México.
Problemas de la circulación en la Ciudad de México y su posible
tratamiento.
México, CANACO, (s/f).
- 8.- Capurro, S. Luis.
La problemática ambiental en América Latina y el Caribe.
Santiago de Chile, OREAL, 1976.
- 9.- Cardoso, F.H, y Faletto Enzo.
Dependencia y desarrollo en América Latina.
México, Editorial Siglo XXI, 1981.

- 10.- Castells, M.
Imperialismo y urbanización en América Latina.
Barcelona, Editorial Gustavo Gili, 1972.
- 11.- Comisión Mundial del Medio Ambiente.
Nuestro futuro común.
Madrid, Alianza Editorial, 1988.
- 12.- Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio , Servicios y Turismo.
Anuario Estadístico de Comercio, Servicios y Turismo.
México, CONCANACO SERVYTUR, 1994.
- 13.- Consejo Nacional de Población.
La zona metropolitana de la Ciudad de México. Problemática actual
y perspectivas demográficas y urbanas.
México, CONAPO, 1992.
- 14.- Consejo Nacional de Población.
Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en
México.
México, CONAPO, 1991.
- 15.- Consejo Nacional de Población.
México demográfico. Breviario 1988.
México, INEGI, Consejo General de Población y Vivienda, 1990.
- 16.- Consejo Nacional de Población.
Población y desarrollo en México y el mundo. Situación actual y
perspectivas.
México, CONAPO, 1988.
- 17.- Dale Story.
Industria, estado y política en México, los empresarios y el poder
México, Editorial Grijalvo, 1990.
- 18.- De la Peña, Sergio.
El antidesarrollo de América Latina.
México, Editorial Siglo XXI, 1980.
- 19.- Departamento del Distrito Federal.
Agua 2000, Estrategias para la ciudad de México.
México, D.D.F, 1991.

- 20.- Departamento del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México.
Programa Integral de Transporte.
México, D.D.F, 1989.
- 21.- Departamento del Distrito Federal.
Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, 1987-1988.
México. D.D.F, 1987.
- 22.- Departamento del Distrito Federal.
Anuario de vialidad y transporte, 1984.
México, Coordinación General de Transporte, D.D.F, 1984.
- 23.- Departamento del Distrito Federal, gobiernos constitucionales del Estado de Hidalgo, México, Puebla, Morelos y Querétaro, Tlaxcala.
Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región del Centro.
México, D.D.F, 1983.
- 24.- Departamento del Distrito Federal.
Atlas de la Ciudad de México.
México, D.D.F, 1988.
- 25.- Florescano, Enrique, et. al.
Atlas histórico.
México, Cultura Sep/Siglo XXI Editores, 1983.
- 26.- Furtado Celso.
La economía latinoamericana: formación histórica y problemas contemporáneos.
México, Editorial Siglo XXI, 1980.
- 27.- Gamboa de Buen, Jorge.
Ciudad de México. Visión de la modernización de México.
México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- 28.- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1990-1994.
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1990.

- 29.- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988.
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1984.
- 30.- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1981-1988.
México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1984.
- 31.- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro.
México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.
- 32.- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
Programa de Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.
México, Gobierno Federal, 1979.
- 33.- González Salazar, Gloria.
El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación.
México, IIEc, UNAM, 1990.
- 34.- Guillen, H.
Origen de la crisis en México, 1940-1982.
México, Editorial Era, 1984.
- 35.- Herrera, Ligia.
Crecimiento urbano de América Latina.
Santiago de Chile, CELADE; BID, 1976.
- 36.- Márquez, Mayaudón.
El medio ambiente.
México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- 37.- Marx, Carlos.
El proceso de producción.
El capital, tomo 1, vol. 3, libro primero.
México, Siglo XXI, 1977.
- 38.- Muñoz, Humberto, et. al.
Migración y desigualdad social de la Ciudad de México.
México, IIEc, UNAM/COLMEX, 1977.
- 39.- Nuncio, Abraham (coordinador).
La sucesión presidencial en 1988.
México, Editorial, Grijalvo, 1987.

- 40.- Poder Ejecutivo Federal.
Plan Nacional de Desarrollo Industrial.
México, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, 1979.
- 41.- Poder Ejecutivo Federal.
Plan Global de Desarrollo, 1980-1982.
México, 1980.
- 42.- Poder Ejecutivo Federal.
Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988.
México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.
- 43.- Poder Ejecutivo Federal.
Plan Nacional de Desarrollo, 1992. Informe de Ejecución.
México, marzo de 1993.
- 44.- Poder Ejecutivo Federal.
Plan Nacional de Desarrollo, 1993. Informe de Ejecución.
México, marzo de 1994.
- 45.- Poder Ejecutivo Federal.
Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994.
México, mayo de 1989.
- 46.- Puga, Cristina, y Tirado Ricardo.
Los empresarios mexicanos; ayer y hoy.
México, Ediciones El Caballito, 1992.
- 47.- Quadri de la Torre, G., et. al.
La Ciudad de México y la contaminación atmosférica.
México, Limusa, Grupo Noriega, 1992.
- 48.- Riding, Alan.
Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos.
México, Editorial Joaquín/Planeta, 1985.
- 49.- Sánchez, Vicente, et. al.
Estudios de los efectos del medio ambiente sobre la salud humana en el Valle de México.
México, El Colegio de México, 1984.
- 50.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
Informe Nacional del Ambiente(1989-1991) para la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
México, junio de 1992.

- 51.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
Programa Nacional de Solidaridad.
México, diciembre de 1988.
- 52.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994.
México, SEDUE, (s/f).
- 53.- SEDUE: Comisión Nacional de Ecología.
100 acciones necesarias.
México, SEDUE, 1987.
- 54.- Singer, Paul.
"Crecimiento económico y distribución espacial de la población".
Economía y política de la urbanización.
México, Siglo XXI, 1975.
- 55.- Sunkel, Oswaldo; Paz, Pedro.
El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo.
México, Editorial Siglo XXI, 1980.
- 56.- Topalow, Christian.
La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis.
México, CONAPO, 1979.
- 57.- Torres, Blanca (compilador).
Descentralización y democracia en México.
México, El Colecio de México, 1986.
- 58.- Unikel, Luis.
El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras.
México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, 1978.
- 59.- Unikel, Luis.
El problema urbano-regional en México.
México, Sociedad Mexicana de Planificación, 1981.
- 60.- Walton, Jhon; Chase-Dunn, et. al.
Ciudades y sistemas urbanos. Economía informal y desorden espacial
Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, dic. 1984.

61.- Weissmann, Ernest.

La crisis urbana en el mundo.

Naciones Unidas(mimeo), Septiembre de 1965.

2.- R E V I S T A S.

1.- Aguilar, Guillermo Adrián.

"La política urbano-regional, 1978-1990. La ausencia de bases conceptuales más rigurosas".

Estudios Demográficos y Sociales.

El Colegio de México, México, vol. 6, núm. 2, mayo-agosto de 1991, p.283

2.- Aguilar, Guillermo A; Graizboard, Boris.

"Las ciudades medias y la política urbano-regional. Experiencias recientes en México".

Investigaciones Geográficas. Boletín del Instituto de Geografía. Número especial.

Instituto de Geografía, UNAM, México, 1991, pp. 145-167.

3.- Aguilar Barajas, Ismael.

"La descentralización industrial y desarrollo regional en México, 1970-1980".

Investigaciones Geográficas, op. cit., pp. 101-145.

4.- Banco Nacional de México.

"Producto Interno Bruto por Entidad Federativa".

Exámen de la situación económica de México.

BANAMEX, vol. LXII, núm. 733, dic. 1986, pp. 113-115.

5.- Corona Rentería, Alfonso.

"Economía del medio ambiente y de los recursos naturales".

Problemas del desarrollo.

IIEc, UNAM, México, vol. XXIII, octubre-diciembre de 1992, p. 56.

6.- García de Alba Glz, Ligia, et. al.

"Distribución territorial de las estrategias sectoriales 1990-1994".

Investigaciones Geográficas, op. cit., pp. 169-213.

- 7.- Garza, Gustavo.
"Dinámica industrial de la Ciudad de México, 1940-1988".
Estudios Demográficos y Sociales.
El Colegio de México, vol.6, núm. 1, 1989, pp. 210-212.
- 8.- González Salazar, Gloria.
"Reflexiones acerca del deterioro ambiental".
Problemas del desarrollo.
IIEc, UNAM, año IX, núm. 34, México, mayo-julio de 1978, p. 56.
- 9.- Mómora, Leopoldo.
"La ideología en las relaciones norte-sur. El debate sobre el desarrollo sustentable".
Comercio Exterior.
BANCOMEX, vol. 42/núm. 3, México, marzo de 1992, pp. 216-219.
10. Naufal, Georgina.
"Una estimación del desempleo".
Comercio Exterior.
BANCOMEX, op. cit.
11. Nodal Egea, Alejandro.
"Economía ambiental y cambio climático".
Comercio Exterior.
BANCOMEX, vol. 42/núm. 7, julio de 1992, pp. 607-617.
12. Noyola, J, y López. D.
"Los salarios reales en México, 1939-1950".
Trimestre Económico.
Fondo de Cultura Económica, abril-junio 1961.
13. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
"Programa Nacional de Modernización Industrial y de Comercio Exterior".
BANCOMEX, vol. 42/ núm. 2, febrero de 1990.
14. Unikel, Luis, y Lavell, Allan.
"El problema urbano".
La Universidad Nacional y los problemas nacionales.
Colección Cincuentenario UNAM, UNAM, Tomo II, vol. VII, 1979, pp. 266 y 267.

3.- CONFERENCIAS, SEMINARIOS Y OTROS.

- 1.- Aguilera Gómez, Manuel.
"Nuevos enfoques al problema de la crisis".
Cuarto Informe de Economía Urbana.
IIEc, UNAM, México, 1990.
- 2.- Cepeda Tijerina, Filiberto(Directo de Operaciones del Sistema de Transporte Colectivo).
Sexto Seminario sobre Economía Urbana.
IIEc, UNAM, México, 1992.
- 3.- Garza, Gustavo.
"El carácter metropolitano de la urbanización en México, 1900-1988".
Primer Seminario de Teoría y Práctica del Desarrollo Regional y la Regionalización Socioeconómica.
IIEc, UNAM, 1989.
- 4.- Garza, Gustavo.
"Políticas urbano-regionales en México, 1900-1985".
Foro sobre Descentralización y Desarrollo Regional.
Valle de Bravo, Toluca, México, mayo de 1986.
- 5.- Lebasse, Jean.
"Desarrollo y contaminación".
Serie de Conferencias sobre la Población.
Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población,
Bucarest, 1974.
- 6.- Legorreta, Jorge.
"La ciudad que queremos".
Coloquio auspiciado por la UNAM, UAM y otras instituciones.
Ciudad de México, 1990.