

# Desarrollo Regional y Política Ambiental

## Ensayos en Homenaje al Maestro Víctor L. Urquidi

Mario M. Carrillo Huerta  
René Valdiviezo Sandoval  
Sergio Flores González  
*Coordinadores*



EL COLEGIO DE TLAXCALA, A. C.

# **Desarrollo Regional y Política Ambiental**

**Ensayos en Homenaje al Maestro  
Víctor L. Urquidi**

Mario M. Carrillo Huerta  
René Valdiviezo Sandoval  
Sergio Flores González  
*Coordinadores*

**San Pablo Apetatitlán, Tlax.  
2001**

## **El Colegio de Tlaxcala, A. C.**

Lic. Félix Cadena Barquín  
Presidente

Dra. Ursula Oswald Spring  
Secretaria General

Dr. René Valdiviezo Sandoval  
Coordinador Académico

Dr. Javier Delgadillo Macías  
Coordinador de Investigación



Primera Edición 2001

ISBN 970-18-7655-5

© El Colegio de Tlaxcala, A. C.  
*Carretera Santa Ana-Apizaco Km. 1.6*  
San Pablo Apetatitlán, Tlaxcala.  
Tel/fax: (246) 4645116 y 4641707  
Correo: coltlax@prodigy.net.mx  
[www.elcolegiodetlaxcala.edu.mx](http://www.elcolegiodetlaxcala.edu.mx)

**Desarrollo Regional y Política Ambiental. Ensayos en Homenaje  
al Maestro Víctor L. Urquidí**

**Índice**

Presentación. <i>M. Carrillo, R. Valdiviezo, S. Flores</i>	1
La política ambiental en un contexto regionalizado de México. Una aproximación. <i>Víctor L. Urquidí</i>	11
La transformación de las ciudades africanas: de la Independencia hasta 1990. <i>Richard Stren</i>	23
Desarrollo sustentable y políticas urbano-regionales en América Latina. <i>Rafael López Rangel</i>	61
La población en el desarrollo regional: análisis y perspectivas. <i>Pedro F. Hernández</i>	69
Deuda externa, política regional y los retos del desarrollo en México y América Latina. <i>Jaime Estay Reyno</i>	83
Desarrollo urbano en las épocas prehispánica y colonial de la región Puebla-Tlaxcala. <i>Gonzalo Yanes Díaz</i>	103
Ciudad de México: dinámica urbana y proceso de metropolización. <i>Emilio Duhau</i>	119
La planeación urbano-regional en México y la necesidad del cambio. <i>Sergio Flores González</i>	157
Federalismo, desarrollo regional y política local. El caso de Tlaxcala. <i>René Valdiviezo Sandoval</i>	169
Deterioro ambiental y política regional en México. <i>Mario M. Carrillo Huerta</i>	183
Acerca de los autores.	195

## PREFACIO

En el contexto de la crítica etapa de globalización por la que atraviesan y muchas veces padecen nuestras sociedades, conviene explicitar el papel que se espera cumpla la difusión de obras de científicos sociales como el que en esta ocasión, al rendir homenaje al maestro Víctor L. Urquidí, con satisfacción ofrece El Colegio de Tlaxcala al iniciar su programa editorial.

Somos concientes de que la globalización es un fenómeno de civilización que lleva varios cientos de años y de que, como acertadamente lo destaca el premio Nóbel Amartya Sen en su artículo "Cómo juzgar la globalización"(2002), ésta es resultado de interacciones a partir de diversos polos y no solamente a partir de occidente. Por ejemplo, a principios del milenio pasado, la alta tecnología incluía la elaboración de papel, la imprenta, el arco, la pólvora, la brújula y la hélice entre otros que, originados en China, en esta época eran trasladados por procesos de globalización a occidente, lo mismo que poco después sucedió con los aportes sustanciales en las matemáticas provenientes del mundo árabe. Enfatiza además, y coincidimos en ello, que iniciativas por contravenir a los procesos de globalización serían infructuosas, ante la vocación humana de interactuar en las diversas dimensiones de la realidad.

Sin embargo, las expresiones concretas de la globalización, como se presenta en el mundo actual, con sus secuelas de exclusión y empobrecimiento de millones de seres, con el deterioro continuo del medio ambiente, con la creciente inequidad en la distribución de los frutos de la actividad económica, la vulneración de principios de convivencia global que lleva a fundamentalismos de todo tipo, así como la impunidad de quienes tienen el poder de inducir el actual modelo, plantea retos emergentes a diversos actores.

En particular las instituciones de investigación, docencia y difusión en el campo de las ciencias sociales, que asumimos la vocación y misión de contribuir al logro de procesos de desarrollo sustentable y con equidad, debemos avocarnos, tanto al análisis e interpretación de estos procesos y consecuentemente a aportar herramientas teóricas, conceptuales y metodológicas que permitan superar los retos que limitan ese tipo de procesos, así como a ampliar las capacidades de investigadores, de profesionales y de todo agente de desarrollo comprometido con esta visión.

La tarea presenta complejidades originales: Por una parte esta globalización que padecemos y que ha sido enmarcada en principios neoliberales, cada vez aparece más como un discurso ideologizante de los centros de poder mundial y no como una formulación sistemática en disciplinas como la economía, la administración o la política, lo cual es evidente si consideramos que los principales actores que lo impulsan, no son consecuentes con tales principios. Baste ver el tipo de proteccionismo que aplican en sus economías, las limitaciones al libre flujo de la mano de obra, el

control monopólico de conocimientos y las intervenciones en las tasas de interés del dinero, entre otros.

Es tarea apremiante de los investigadores sociales el comprender y explicar cómo esta forma de dominio puede ser tan ágilmente impulsada a partir de las decisiones de unas cuantas multinacionales y de algunas instituciones intergubernamentales de los países con mayor poder económico y militar, en detrimento de los costosos avances que por la paz y la convivencia de las naciones ha hecho la humanidad y que llevó a la constitución de la ONU y a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, cuya efectividad se ve cada vez más limitada.

Un reto consecuente es contribuir a romper mitos como el de que esta forma de globalización es la única posible, el de la eficacia y pertinencia de dejar actuar la "mano invisible" del mercado, o de que hay que favorecer que unos pocos acumulen riquezas para que después ésta pueda ser compartida.

No bastará, sin embargo, con la evidencia que aporten esos análisis. Se requerirá también contribuir a generar condiciones y medios para hacer viable una realidad diferente, en la que prevalezcan la solidaridad y la justicia.

Existe cada vez más el consenso de que las decisiones y acciones de desarrollo involucren a los interesados, lo cual exige un nuevo y más acabado instrumental de desarrollo al nivel local y regional. La sola crítica y aun la resistencia a los mecanismos prevalecientes que provocan los efectos arriba enunciados, no harán emerger fácilmente una realidad alternativa.

La construcción del instrumental para el cambio no es más tarea de unos cuantos profesionales especializados y de la decisión de unos pocos dirigentes políticos. Es conclusión prevaleciente que el desarrollo ha de ser principalmente de fuente endógena y sobre todo ser un tema "de interés público", no entendiendo por tal el que sea un acto emanado del gobierno, sino del conjunto de la sociedad.

Este involucramiento conciente, interesado y comprometido de la mayor parte de la población requiere, entre otras cosas, que la producción de los científicos sociales sea objeto de una amplia difusión y crítica, entre diversos sectores, y ello no sólo para que exista un mayor conocimiento sobre el fenómeno, sino sobre todo como paso que fomente el pasar a la acción, convencidos, como se afirma cada vez más, que "otro mundo es posible".

Es en esta perspectiva, lector, que el programa editorial de El Colegio de Tlaxcala, pone este libro en tus manos.

Otoño de 2001  
Félix Cadena Barquín  
Presidente

## PRESENTACIÓN

El Colegio de Tlaxcala, A. C., fue fundado el primer día de junio de 2001, con el objetivo principal de contribuir a generar alternativas de desarrollo justo y sustentable, mediante la promoción, recuperación, obtención y producción de conocimientos científicos, estimulando la creatividad y el desarrollo de competencias de excelencia.

Desde su fundación, El Colegio ha aspirado a convertirse en un centro que contribuya a realizar investigaciones científicas y humanísticas y coadyuve al estudio, preservación, acrecentamiento y difusión de la cultura de la región, del país, y del mundo contemporáneo. También se ha propuesto promover el intercambio académico nacional e internacional; organizar y realizar actividades académicas extracurriculares en el nivel de excelencia, y contribuir a la preservación y difusión de los resultados de las investigaciones de sus profesores investigadores y/o académicos invitados.

Una de las actividades inherentes a este Colegio, ha sido expresar y difundir el reconocimiento a investigadores destacados que, debido a sus altos niveles de productividad, de contribuciones en el campo de la ciencia y de trabajo sostenido, se hacen merecedores de un homenaje por parte de otros investigadores e instituciones de excelencia.

Esta es la razón por la que se determinó publicar este volumen de ensayos en homenaje al Maestro Víctor L. Urquidi, uno de los investigadores más fecundos en el campo de la ciencia económica, que ha realizado innumerables contribuciones al estudio del desarrollo y de las ciencias sociales en América Latina, y es Profesor Emérito de instituciones nacionales y del extranjero.

Este libro ofrece a los estudiosos del desarrollo sustentable y de la ciencia regional, y a todo el público interesado, una amplia gama de trabajos que fueron preparados desde 1996, específicamente con el propósito de ser incluidos en este volumen.

El primer ensayo corre a cargo de nuestro homenajeado, el Maestro Víctor L. Urquidi, y versa sobre el tema *La política ambiental en un contexto regionalizado de México. Una aproximación*. En este trabajo se exponen tres secciones que tratan: la primera, sobre el contexto global de la política ambiental enmarcada en la noción del desarrollo sostenible; la segunda trata del contexto nacional; y la tercera sección se refiere a la regionalización de la política ambiental. Entre los aspectos más relevantes del autor, destacan: El reconocimiento de que a partir de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se realizó en Río de Janeiro en junio de 1992, el compromiso de 178 Estados soberanos, está relacionado con la firma de la "Declaración de Río"; los convenios sobre Biodiversidad y cambio climático y la aprobación de la Agenda 21, que contiene recomendaciones tanto para la cooperación internacional como para las políticas ambientales, nacionales y regionales. En el marco de la problemática nacional, el autor señala que las políticas nacionales y regionales de desarrollo sustentable, sólo pueden surgir de un conocimiento público amplio de los

factores determinantes del deterioro ambiental, de las tendencias del desarrollo y de la situación ambiental de la que se parte. En este apartado se hace una evaluación de las acciones del Sector Público Federal -a través de la Secretaría de Desarrollo Social- y se destaca que el diagnóstico completo de la problemática ambiental de México bajo el enfoque de sustentabilidad del desarrollo no se ha hecho todavía. Por lo que se refiere a la regionalización de la política ambiental, el autor señala que en materia ambiental no existen fronteras entre los Estados y que desde el punto de vista ambiental, pueden identificarse regiones y subregiones en las que los fenómenos ambientales tendrían que considerarse en su alcance regional o subregional. Aquí se identifican, entre otras, regiones como la cuenca Lerma-Santiago, afectada por la industrialización y las prácticas agrícolas y pecuarias de los Estados circunvecinos, así como varias zonas del Bajío, Michoacán y Jalisco; la cuenca Orizaba-Río Blanco, la Zona Industrial de CIVAC-Cuernavaca (vinculada al Distrito Federal), la de Monterrey-Salttillo y sus alrededores; la de Aguascalientes-Guanajuato; la zona Tlaxcala-Puebla-Atlixco; la cuenca del Papaloapan; y los complejos petroquímicos del sur de Veracruz y de ciertas zonas de Tabasco. Por último, el Maestro Urquidi señala que posiblemente la idea de la planificación industrial regional ya no esté de moda y que probablemente se retome la validez de la Planeación Regional, de lo que en Francia se denomina ordenamiento del territorio, pero sin delimitar las acciones sólo dentro de los confines de los límites territoriales de un Estado. El ambiente debe considerarse como elemento indispensable de un principio de aproximación a un futuro desarrollo sustentable y equitativo.

En el trabajo del Dr. Richard E. Stren, denominado *La transformación de las ciudades africanas; de la independencia hasta 1990*, se señala que de todas las regiones más grandes del mundo actual, África es de las menos urbanizadas. En la segunda mitad de este siglo el nivel de urbanización aumentó del 14.5% en 1950 a 22.9% en 1970 y a 34.7% en 1995.

Con una visión amplia y de análisis profundo, el Dr. Stren aborda diversas facetas de la problemática de las ciudades africanas, entre las que destacan: La Urbanización Precolonial en África; El Desarrollo de las Ciudades Coloniales; El Colonialismo y La Herencia de la Planeación; La Vivienda Urbana; La Crisis de la Economía en las Ciudades y La Problemática Ambiental.

Entre los resultados más relevantes a los que llega el autor, destacan: que entre los efectos de la urbanización colonial se encuentra la existencia de una estructura física de las ciudades que fue legada a los gobiernos africanos que asumieron las riendas del poder. Entre los años cincuenta y los ochenta de este siglo y la herencia de la planeación urbana colonial, se divide al espacio urbano entre dos zonas: la "Ciudad Europea" y la "Ciudad Indígena". Entre las fuentes más influyentes de la legislación colonial, se encuentra la Ley de Planeación de la Ciudad y Provincia Británica de 1932, que inspiró la legislación de planeación urbana en Kenya, Tanzania, Rhodesia, y el Decreto de la Planeación de la Ciudad y Provincia de Nigeria, proclamado en 1948.

Por lo que se refiere a la vivienda, el autor señala que el segundo soporte del enfoque colonial al desarrollo residencial africano, fue la construcción de vivienda en gran escala. Durante el período colonial, los grandes proyectos de viviendas estatales fueron iniciados en países como Rhodesia del Sur (actualmente Zimbabwe), Kenya, Senegal y la Costa de Marfil. Naturalmente han sido las áreas urbanas las que han tenido mayores problemas en la planeación, el crecimiento urbano y el déficit de vivienda.

Durante los años 80 y principios de los 90, se desarrolló una "crisis urbana" en todo el continente, entre cuyos componentes principales destacan: la declinación en los niveles de empleo formal y un correspondiente incremento rápido en actividades del "sector informal" en diversas áreas de la economía urbana; el deterioro en la calidad y distribución de servicios básicos; y una disminución en la calidad del medio ambiente urbano natural y construido. Estos cambios afectaron la calidad urbana de todos, pero particularmente de los pobres de las ciudades.

El autor señala que a partir de que la mayoría de los países africanos obtuvieron su independencia formal en la década de los sesenta y hasta mediados de los noventa de este siglo, las ciudades africanas han cambiado en cuando menos cuatro aspectos importantes: su tamaño, su organización espacial y morfológica, la calidad y distribución de sus servicios públicos, y su base de empleo.

Entre las ciudades con un mayor dinamismo se encuentran: El Cairo (Egipto), Abidján (Costa de Marfil), Nairobi (Kenya), Gran Kartum (Sudán) y Dar Es Salaam (Tanzania). Con excepción de El Cairo, que tiene una población de más de 11 millones de habitantes, el resto son ciudades que oscilan entre uno y tres millones de habitantes.

Por último se señala que en general se está pasando de una ciudad sobrerregulada que reflejó las necesidades de las antiguas fuerzas coloniales, al nacimiento de una nueva forma de ciudad que refleja la realidad africana que podría llamarse la "Ciudad Informal" en los noventa. Es posible que en el nuevo siglo, los asentamientos periféricos continuarán extendiéndose aún a pesar de la disminución de los recursos públicos, y surja un nuevo enfoque a la planeación y administración de las ciudades africanas que las convierta en entidades viables, sociales y productivas.

En el trabajo denominado *Desarrollo sustentable y políticas urbano-regionales en América Latina*, el Dr. Rafael López Rangel señala que es en 1987 con la presentación del informe de la Comisión Mundial Sobre Medio Ambiente y Desarrollo, cuando se acuñó el concepto sobre desarrollo sustentable definido como aquél que satisface las necesidades del presente, sin restringir la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan las suyas. En su amplio análisis el autor señala que la importancia mundial de la problemática ambiental tiene su punto de partida en 1972 con la celebración, en Estocolmo, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente, y agrega que el desarrollo sustentable es una estrategia abarcadora e integradora que parte de una concepción de la relación hombre-sociedad-naturaleza, estructurada con base en ecosistemas.

## Presentación

Al nivel de América Latina, el autor menciona que surge el Programa General de la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y que entre las recomendaciones que se han formulado destaca la posibilidad de generar tecnología alternativa a partir del desarrollo comunitario y del aprovechamiento racional de los recursos naturales. Unido a lo anterior, se considera la necesidad de organizar grupos interdisciplinarios de promotores y académicos que desarrollen proyectos de investigación y de gestión participativa.

Por lo que se refiere a los procesos de los asentamientos humanos en los que también se ha manifestado la "conciencia ambiental del desarrollo", se han originado fuertes asimetrías socio-espaciales y una gran depredación ambiental de las "cuencas ecológicas" en las que se asientan las ciudades.

Por último, el ponente señala que la depredación ambiental se da así, dentro de la ciudad y hacia "el exterior" de ésta, en un intercambio sistémico. Las crecientes contaminaciones de diversa índole atmosférica, hídrica, edáfica, auditiva y visual, merman la salud y la calidad de vida de los ciudadanos, y agrega que se vislumbra la construcción de una nueva utopía en la construcción de una modernidad distinta hecha por y para los pueblos en plena era de la globalización planetaria.

El Dr. Pedro F. Hernández, en su trabajo *La población en el desarrollo regional, análisis y perspectivas*, señala que en México, a diferencia de los anteriores planes nacionales de desarrollo, el de 1995-2000, ha formulado una política poblacional que permite definir la situación de la población mexicana y generar algunas reflexiones y precisiones que permitirán mejorar su comprensión. Abunda en el señalamiento de que a partir de Thomas Malthus la ciencia de la población humana entra a formar parte esencial de las consideraciones sobre el desarrollo de los pueblos y el crecimiento de las economías.

Respecto del análisis de la situación poblacional de México, el autor formula su estudio en tres partes: la primera que cubre el período 1910-1940; la segunda que denomina la experiencia demográfica de 1940 a 1990, y; la tercera parte, denominada 'ante el umbral de la posmodernidad', en la que señala algunas proposiciones de la situación de la población mexicana frente al siglo XXI. Entre las conclusiones más relevantes se encuentran que el sector de actividad humana más castigado con todos los cambios de estructuras y rasgos de la población ha sido el sector agrícola; de igual forma señala que los cambios en la composición poblacional, por edades, modifica la magnitud y el perfil de las demandas sociales, sin que exista, hasta ahora, un diagnóstico objetivo y acucioso de tales demandas en las diferentes zonas y regiones de México.

Por lo que toca a la definición ecológica-humana de la regionalización, el autor señala que la primera versión del diseño ecológico-humano de las regiones de México puede decirse que fueron las llamadas "Cuencas Hidrológicas", y aunque tales áreas distan mucho de llenar las expectativas de optimización de las relaciones sociales hombre-energía, añade que en la fase de redefinición de las regiones se resume la con-

junción de consideraciones de ordenamiento ecológico inseparablemente mezcladas con las de evaluación de actividades económicas.

Por último, en relación con la búsqueda de la equidad y la continuidad de desarrollo regional, el autor señala que es muy complejo establecer la posible integración de los límites de las nuevas regiones del país con los elementos básicos del desarrollo sustentable.

Estos aspectos son eminentemente políticos y no deben desligarse de los objetivos de la promoción del desarrollo y por lo tanto del desarrollo sustentable, pues toda política debe integrar los criterios de equidad y de continuidad.

En el trabajo titulado *Deuda externa, política regional y los retos del desarrollo en México y América Latina*, el Dr. Jaime Estay Reyno señala que el crecimiento de la deuda de los años setenta y los intentos a ultranza para pagarla desde el inicio de los años ochenta, se constituyeron en eje de los cambios ocurridos en la articulación internacional y en el funcionamiento interno de las economías de América Latina, lo que provocó el agotamiento de la estrategia previa de desarrollo y creó condiciones para el despegue de una nueva estrategia que se debe someter a crítica tanto como los cambios que ello supone en las políticas regionales de los distintos países.

Para ese efecto, el autor integra los resultados de su investigación en tres partes: I) La deuda externa, su pago y el nuevo funcionamiento de las economías de América Latina; II) La deuda externa y la teoría del desarrollo y; III) Las políticas regionales ante la realidad y la estrategia del desarrollo. Respecto de la primera parte se señala que en relación con la deuda externa y sus impactos en los procesos de reestructuración de las economías latinoamericanas, los elementos centrales que han intervenido incluyen la redefinición del papel de los estados latinoamericanos, quienes han encabezado el proceso de privatización de la vida económica y de reducción acelerada de su capacidad para definir los rumbos del desarrollo. Por lo que toca a la deuda externa y la teoría del desarrollo, el Dr. Estay señala que no obstante la existencia de tres lustros en que se han aplicado en la mayoría de los países de América Latina los principios del modelo económico vigente, los objetivos han estado lejos de alcanzarse.

En relación con el apartado de las políticas regionales ante la realidad y la estrategia del desarrollo se mencionan la importancia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la existencia de un "trato igual" entre Países como Uruguay y Paraguay en el MERCOSUR, y con Bolivia y Ecuador en el Pacto Andino.

El Dr. Estay señala que es importante que se tenga presente que la competencia abierta entre desiguales incrementa la desigualdad, y que para los países de América Latina eso es tan cierto en las relaciones externas como en las relaciones interiores de toda economía nacional; concluye, previendo que ese principio en la actualidad ha sido olvidado y que a la larga eso podría tener costos muy elevados.

En el estudio titulado *Desarrollo urbano en las épocas prehispánica y colonial de la región Puebla-Tlaxcala*, el Dr. Gonzalo Yanes Díaz presenta tres grandes apartados: 1) Generalidades sobre la historicidad del desarrollo urbano; 2) Naturaleza y tenden-

cias del desarrollo urbano prehispánico en México y; 3) naturaleza y tendencias del desarrollo urbano colonial.

En relación con la primera parte, el autor señala que la naturaleza histórica es una de las características que le dan consistencia al desarrollo urbano y al mismo tiempo, esto es una expresión de la identidad cultural. Aunque el trabajo centra su interés en la región Puebla-Tlaxcala, la cobertura y amplitud del estudio incluye el análisis del desarrollo urbano prehispánico en distintas regiones de México, entre las que destacan los asentamientos humanos en el Golfo de México, en el Valle de Oaxaca, en Teotihuacan, y en la región Maya.

Respecto a la existencia de asentamientos humanos en la Región Puebla-Tlaxcala, se señala que existió un patrón de ajuste del hombre con su medio ambiente, así como una relación espacial de asentamientos que destacó su importancia en el modelo de "lugares centrales" al estilo de la teoría de Johann H. Von Thünen. Agrega que las características de los bosques alpinos, templados y subtropicales, la riqueza acuífera y la variedad de los valles dieron a la región Puebla-Tlaxcala virtudes para que estuviera poblado por Totonacas, Cholultecas, Huejotzincas y Tlaxcaltecas.

En relación con la sección sobre la naturaleza y tendencias del desarrollo urbano colonial, el Dr. Yanes señala que uno de los factores que delineó el modelo de la traza en las ciudades de esta época fue la existencia de las Ordenanzas Reales. Para el caso de la región que se estudia, se señala que es posible observar la existencia de poblados aborígenes que dieron la base para la fundación de poblados coloniales. Agrega que la conformación de un sistema de ciudades tuvo un claro sentido de planeación regional.

El autor concluye que la planeación regional prehispánica -que se caracterizó por el equilibrio de las poblaciones construidas en el justo lugar- fue tan adecuado que los españoles simplemente se adaptaron a tal sistema espacial, haciéndolo suyo y multiplicando sus ventajas. En relación con los logros urbanísticos, no hay duda que un gran número de ciudades y poblados de la región Puebla-Tlaxcala se construyeron con gran calidad estética, y que gran parte de lo logrado se debió a la mezcla de sangre europea con indígena, fenómeno que no se dio en otras experiencias mundiales de coloniaje.

En el trabajo *Ciudad de México: dinámica urbana y proceso de metropolización*, el Dr. Emilio Duhau agrupa los resultados de su investigación en dos grandes secciones: 1) La zona metropolitana de la Ciudad de México, 1950-1990 y 2) La Ciudad de México en el contexto de la globalización.

En la primera parte se realiza un exhaustivo análisis económico, demográfico y urbanístico, que comprende sectores como la vivienda, los servicios públicos, educativos y de salud, así como el parque vehicular y los viajes realizados según el modo de transporte. Aquí se tratan los cambios de la concentración metropolitana, basada en el mercado interno, a la reorganización territorial en el marco de la globalización, y el proceso de metropolización que abarca desde las etapas del proceso de industrialización y localización del aparato productivo, hasta los procesos de urbanización popular, la dinámica demográfica y el acceso creciente, pero desigual, a los servicios urbanos.

En la segunda sección se abordan de manera extensa los fenómenos de segregación urbana, pobreza y exclusión en los años noventa, así como la producción del marco construido, los grandes proyectos y la política urbana en los años 90.

Una conclusión importante a la que llega el Dr. Duhau, es que, debido a la inversión de una masa de recursos, y no obstante que la mayor parte del crecimiento del área urbanizada se ha dado de modo no regulado, los coeficientes de cobertura de servicios básicos no sólo no se han desplomado, sino que hasta cierto punto han seguido mejorando.

Otra conclusión relevante es que la privatización, en un buen número de las esferas reservadas anteriormente al sector público, ha avanzado considerablemente durante los últimos años -industrias básicas, sistemas de comunicación, carreteras de cuota, etc.-, de manera que el panorama se presenta muy diferente en la esfera de los servicios públicos vinculados con la infraestructura urbana y otros servicios básicos, en donde la mayor parte siguen siendo administrados por el propio sector público.

Por último, el Dr. Duhau señala que el desplome del mercado inmobiliario puso en evidencia tanto la fragilidad del sistema financiero como su inadecuada regulación. La problemática nacional más reciente, en 1994, generó una crisis del sistema bancario, la casi total interrupción del crédito hipotecario, el desplome del precio de los inmuebles y la reducción, en 1995, del mercado inmobiliario al 10% del volumen que había alcanzado en el bienio anterior.

En el trabajo denominado *La planeación urbana-regional en México y la necesidad del cambio*, el Dr. Sergio Flores González realiza su exposición en cinco secciones entre las que destacan: 1) Las estructuras de gobierno y administración metropolitana en diversas ciudades del mundo contemporáneo; 2) La evolución del sistema urbano-nacional en México durante el período 1900-1990; 3) Características y limitaciones de la planeación urbana-regional en México; 4) Propuestas para un nuevo enfoque que mejore el ejercicio de la planeación territorial y el cumplimiento de los objetivos del desarrollo nacional en México y; 5) Conclusiones y recomendaciones.

Entre los aspectos más relevantes se señalan los siguientes: Las grandes ciudades del mundo contemporáneo son resultado de una realidad metropolitana y poseen una estructura político-administrativa muy compleja. En particular las grandes ciudades de los países en vía de desarrollo son resultado de un proceso multifactorial que integra variables económicas, políticas, culturales e históricas. En general los especialistas parecen coincidir en que las formas de gobierno metropolitano son de dos tipos; I) Las que presentan una estructura metropolitana conformada por encima de gobiernos locales ya existentes y; II) Las que conforman municipios metropolitanos que coordinadamente fundan su propio gobierno.

En relación con la evolución del sistema urbano nacional en México se señala que aunque la integración de la red de centros urbanos tiene su origen en la época colonial, han sido los últimos decenios los determinantes en la integración del sistema. Existen

dos grandes etapas en el proceso de desarrollo urbano nacional: i) El proceso de crecimiento lento, 1900-1940 y; ii) La etapa de crecimiento acelerado, 1940-1995.

Por lo que respecta a la planeación urbano-regional en México se han identificado cuatro grandes etapas: 1) Las acciones pioneras (1915-1940); 2) Las políticas de impacto territorial aislado (1940-1970); 3) Las políticas urbano-regionales dentro de la estrategia económica nacional (1970-1976) y; 4) La planeación urbana-regional institucionalizada (1977-1995). El Dr. Flores señala que no obstante la existencia de una amplia gama de leyes, planes, programas y acciones, ellos no se han evaluado y el sector gobierno ha realizado un muy limitado monitoreo de los planes propuestos y de las acciones ejecutadas.

Sobre la necesidad del cambio, el autor menciona que se requiere una profunda reforma política que modifique considerablemente los términos de relación entre gobierno y sociedad y la promoción de una mayor apertura que integre la participación decidida de la sociedad civil a través de sus órganos de representación sectorial y territorial.

Entre las conclusiones más relevantes se señala que es precisa la conformación de un equipo multidisciplinario regional dedicado a sistematizar, ampliar y profundizar los estudios existentes en el campo de la planeación territorial en México.

El Mtro. René Valdiviezo Sandoval, en el trabajo *Federalismo, desarrollo regional y política local: el caso de Tlaxcala*, integra su exposición en cuatro secciones: 1) Federalismo y Gobiernos Locales; 2) El Marco del Desarrollo Nacional y Local; 3) México y Tlaxcala: Política Nacional y Local; 4) Los Espacios Políticos en Tlaxcala: Los Municipios.

El autor sostiene que la historia y discusión sobre el federalismo es tan antigua como la historia misma de México. Desde la primera Constitución que adoptó el México independiente en 1824 quedó plasmada la adopción del federalismo como forma de distribución del poder y como sistema de vida y de gobierno, y agrega que el binomio federalismo-gobiernos locales, es en este momento uno de los ejes (tal vez el que está en mayor revolución) en la vida política nacional.

Por lo que se refiere al marco del desarrollo nacional y local, se señala que no es difícil establecer que México se desarrolló durante varias décadas en torno al Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey y que más de dos terceras partes de la riqueza nacional se generan en estas ciudades. En relación con el estado de Tlaxcala, menciona que no se puede afirmar que la entidad sea ejemplo de desarrollo, pero es verdad que no presenta la situación crítica que tienen otros Estados, y que en el marco del fin del milenio los recursos de la entidad dependen -como los de la mayoría de los Estados- de la federación y las exigencias de descentralización en el marco del federalismo se conectan directamente con el desarrollo.

Sobre el apartado de los espacios políticos en Tlaxcala: los Municipios, el autor sostiene que la lucha por el poder político en los municipios en México no es reciente, aunque el advenimiento de los municipios como el eje central de la lucha política en

nuestro país no tiene más de quince años. Agrega que igual que en el país, en Tlaxcala la lucha por el poder en los municipios es antigua, y que desde su creación fueron dejando de lado factores históricos y culturales de cada localidad, por lo que éstas terminaron formando parte de algún municipio, presentando diferencias y conflictos muy profundos en algunos casos.

El autor señala que los conflictos municipales en Tlaxcala pueden ser clasificados de dos formas: 1) Conflicto municipal en donde participan diversos actores de la sociedad civil, y 2) Conflicto intramunicipal que se refiere a los conflictos al interior del propio Ayuntamiento entre autoridades del mismo, y menciona que las demandas principales son el requerimiento de servicios públicos, y el manejo honrado y respetuoso de los recursos de los Ayuntamientos.

Por último, se menciona que la lucha por los espacios políticos en México, sobre todo en los últimos años, se ha desarrollado en los espacios más pequeños de asentamiento poblacional (las localidades) y se ha extendido a nivel territorial y gubernamental.

El trabajo del Dr. Mario M. Carrillo Huerta, titulado *Deterioro ambiental y política regional en México*, se presenta en cuatro secciones, entre las cuales destacan: 1) La Evolución Reciente del Desarrollo Regional, de la Pobreza y del Deterioro Ambiental en México; 2) Las Políticas de Desarrollo Regional y su Relación con la Política Ambiental en México y; 3) Conclusiones Generales. En relación con la primera parte, el Dr. Carrillo señala que existe evidencia en México de que el desarrollo no ha alcanzado de igual manera a las diferentes regiones y grupos sociales que conforman al país y que las diferencias se hacen cada vez más grandes y añade que por lo menos en México, los prerequisites del desarrollo sustentable que son la igualdad entre regiones y entre grupos sociales en términos del acceso al desarrollo socio-económico no se han dado recientemente, y que otro de los prerequisites como es el del impacto ambiental controlado, es verdaderamente preocupante.

Por lo que se refiere a las políticas de desarrollo regional y su relación con la política ambiental, señala que en el país no ha existido hasta ahora una política que integre esfuerzos de desarrollo regional con política ambiental, y agrega que la política ambiental formal que arranca con la aprobación de una Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en 1987, es bastante más reciente que las políticas de desarrollo regional, que datan por lo menos de finales de los sesenta.

El autor realiza un profundo análisis de las políticas del desarrollo regional en México, las que agrupa en tres tipos: 1) Las políticas que han intentado resolver los problemas del desarrollo con base en estrategias del desarrollo regional; 2) Las políticas que han tratado de resolver las disparidades del desarrollo considerando más sus resultados que sus causas y con un carácter sectorial y; 3) Las políticas que han intentado resolver los beneficios del desarrollo al tiempo que promueven la creación de una base económica que apoye un proceso legítimo de desarrollo. Por lo que toca a la política ambiental, considera que es necesario encuadrar esta política y sus aspectos de

### **Presentación**

descentralización en los marcos regionales y suprarregionales del desarrollo industrial y agropecuario, teniendo en cuenta además los sistemas interurbanos de transporte, las líneas de abastecimientos recíprocos, los suministros energéticos y muchos otros aspectos de integración regional.

Al final, el Dr. Carrillo señala que una política de desarrollo sustentable efectiva, requiere no sólo del reconocimiento de que el concepto incluye los objetivos de la eliminación de la pobreza y de los desequilibrios regionales y del cuidado del medio ambiente, sino además de la adecuación del aparato administrativo y legal para tal efecto.

Después de esta semblanza de los trabajos incluidos en este volumen, queremos expresar nuestro reconocimiento a El Colegio de Tlaxcala, a sus profesores investigadores, autoridades, y a la comunidad académica en general, por haber alojado el desarrollo de esta importantísima actividad académica.

Hacemos extensivo nuestro reconocimiento a los contribuyentes que acudieron a nuestra invitación y de quienes guardamos una grata relación de apoyo, camaradería y trabajo solidario.

Queremos hacer extensiva nuestra invitación a que este tipo de actividades de promoción científica y divulgación cultural, continúen en beneficio del desarrollo académico regional y nacional.

San Pablo Apetatitlán, Tlaxcala, noviembre de 2001

***Dr. Mario M. Carrillo Huerta***

El Colegio de Tlaxcala, A.C. y  
Universidad de las Américas-Puebla

***Mtro. René Valdiviezo Sandoval***

El Colegio de Tlaxcala, A.C. y  
Benemérita Universidad de Autónoma de Puebla

***Dr. Sergio Flores González***

El Colegio de Tlaxcala, A.C. y  
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

## LA POLÍTICA AMBIENTAL EN UN CONTEXTO REGIONALIZADO DE MÉXICO. UNA APROXIMACIÓN

Víctor L. Urquidi

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo propone que la aplicación de la descentralización de la política ambiental en México, así como en otros países de la región latinoamericana, se plantee no entidad por entidad, sino sobre bases regionales en todos los casos en que la interrelación entre la actividad económica y la problemática ambiental lo aconseje, sobre todo en las cuencas hídricas. La regionalización en México debería ser la base de la coordinación entre entidades estatales, y en su caso, municipales, para la definición y la ejecución de las políticas ambientales respectivas, dentro del marco nacional. Además, la política ambiental no puede ni debe desvincularse de la global y de la de los países con los cuales existe la mayor relación comercial y económica, en este caso Estados Unidos y Canadá, y secundariamente Europa occidental y Japón; en consecuencia, la regionalización de la política ambiental debe abarcar en especial la zona de la Frontera Norte a ambos lados de la frontera, y asimismo las zonas contiguas de las fronteras del Sur, con Belice y Guatemala.

La parte primera trata el contexto global de la política ambiental, enmarcada en la noción del desarrollo sostenible; la segunda el contexto nacional, y la tercera la regionalización de la política ambiental.

### I. EL CONTEXTO GLOBAL.

A partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD92), llevada al cabo en Río de Janeiro en junio de 1992, el compromiso de 178 Estados soberanos es bien claro. Al suscribirse la Declaración de Río, los convenios sobre Biodiversidad y sobre Cambio Climático, y aprobarse la *Agenda 21* que contiene recomendaciones tanto para la cooperación internacional como para las políticas ambientales nacionales y regionales, se ha dado un gran paso, al menos sobre el papel. El objetivo es complejo y difícil de alcanzar: proteger al planeta de la creciente degradación de los recursos naturales y revertir el deterioro ambiental presente en todos los continentes, así como añadir, al mismo tiempo y de manera explícita a los horizontes económicos y sociales el bienestar de las generaciones futuras. El concepto de *desarrollo sustentable*, presentado en 1987 por la

Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland),<sup>1</sup> inspirado en ideas anteriores de biólogos y economistas pero no lo bastante articulado en función de otros aspectos y vertientes del desarrollo, pasó a ser en Río de Janeiro la pieza angular de lo que pudiera convertirse en un nuevo paradigma del desarrollo de la humanidad.

¿Qué debe entenderse por desarrollo sustentable? En la Conferencia de Río, aun cuando el término aparece en la Declaración y en casi todos los documentos, no llegó a definirse con precisión. Tal vez habría sido imposible que los delegados de 178 estados miembros de las Naciones Unidas, y en paralelo miles de asistentes a los foros sobre medio ambiente celebrados en las playas de Guanabara, se pusieran de acuerdo. Las conferencias de Naciones Unidas no pueden ser definitivas, y menos cuando su tema central toca asuntos económicos y sociales tan fundamentales como las formas de reencauzar el desarrollo a nivel mundial y de hacerlo, además, sin lesionar los equilibrios ecológicos: los intereses económicos y políticos, muchos de ellos de corto alcance, y aun las visiones estratégicas, no podían menos que chocar con las advertencias de los científicos sobre los límites físicos y biológicos a que pueda llevar la actividad económica de las personas que habitan y seguirán habitando el planeta, así como de las sociedades en que se agrupan, en un plazo que quizá no exceda la próxima centuria. La población mundial no podrá estabilizarse en menos de unos 10,000 millones de personas hacia mediados del próximo siglo.

En Río se descansó en la elaboración del concepto de desarrollo sustentable hecha por un grupo de personalidades integrantes de la Comisión Brundtland, creada en 1984, con los apoyos de las comunidades científicas y del personal técnico del Sistema de las Naciones Unidas. Si, según muchos, la definición intentada por la Comisión Brundtland, dada a conocer públicamente en 1987, no fue muy feliz ni demasiado precisa, al menos quedó explícita y sirvió de base a los Estados que se comprometieron en Río cinco años después. Héla aquí:

Es desarrollo sustentable aquel que se lleve al cabo "sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". Y agrega: "No se puede asegurar la sostenibilidad física si las políticas de desarrollo no prestan atención a consideraciones tales como cambios en el acceso de los recursos y en la distribución de los costos y beneficios"; está implícita asimismo "la preocupación por la igualdad social entre las generaciones, preocupación que debe lógicamente extenderse a la igualdad dentro de cada generación". Todavía más, se asevera que "los objetivos del desarrollo económico y social se deben definir desde el punto

<sup>1</sup> Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland), *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

de vista de sostenibilidad en todos los países, ya sean desarrollados o en desarrollo, de economía de mercado o de planificación centralizada".<sup>2</sup>

El propio Informe Brundtland admite que: "...las interpretaciones pueden variar, pero deben compartir ciertas características generales y resultar de un consenso básico de desarrollo (sustentable) y sobre un marco estratégico amplio para lograrlo".<sup>3</sup>

En esencia, el desarrollo sustentable debe ser una política a largo plazo que, tanto en la economía como en el medio ambiente (y en la sociedad en general) deberá atender a las necesidades de las generaciones futuras en función de los recursos naturales disponibles, siempre protegidos y mejorados. El desarrollo sostenible deberá ser tanto global como regional y nacional, y debe descansar en principios distributivos, es decir, en equidad.

Sin embargo, iba a ser punto menos que imposible, una vez lanzado el concepto, impedir las más variadas interpretaciones del alcance de la noción del desarrollo sustentable, según las regiones, los contextos socioeconómicos y políticos, las ideas preconcebidas y muchas otras consideraciones.<sup>4</sup> La misma Comisión que la redactó lo previó, y así llegó el asunto a Río de Janeiro, todavía impreciso y sujeto, además, en lo principal, a lo que los gobiernos miembros de la Comisión Preparatoria de la Conferencia aceptaron por consenso.

De cualquier manera, de la definición un tanto indefinida arranca con claridad la noción de que los problemas ambientales del planeta y de la especie humana que lo habita, y de la propia naturaleza, deberán abordarse con arreglo a análisis, diagnósticos y pronósticos de orden sistémico, en sentido intertemporal. Nada de lo que pase o que no se atienda en cualquier aspecto ambiental deja de tener relación con el resto, en un sistema de interrelaciones y retroalimentaciones. Por ello, una fuerte perturbación de un equilibrio determinado puede, pasado un umbral, tomarse irreversible; puede ocasionar inestabilidad endémica y producir un acercamiento al caos.

Teniendo en cuenta todo lo anterior y sin ánimo de exagerar, puede afirmarse que el desarrollo sustentable vendrá a ser con el tiempo la respuesta a la insatisfacción que desde hace decenios se ha manifestado respecto a los excesos del capitalismo, por una parte (incluidas tanto las versiones de los países industrializados como las de los países en vías de desarrollo), y del dirigismo, por otra (comprendidos en éste lo mismo los regímenes económicos basados en una fuerte intervención del Estado o en economías mixtas, que las distintas variantes de las economías plenamente autoritarias de planificación central socialista). Ambas grandes versiones del futuro han sido, entre

<sup>2</sup> Comisión Brundtland, *Nuestro futuro común*, Op. cit., p. 67.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>4</sup> Véase John Pezzey, *Sustainable Development Concepts: An Economic Analysis*, World Bank Environment Paper Number 2, Washington, Banco Mundial, noviembre de 1992, apéndice 1, pp. 55-62. Pezzey, economista inglés, enumera 51 definiciones de desarrollo sustentable, de casi otros tantos autores, pero entre ellas no menciona a ningún otro autor que no sea de habla inglesa; igual en la amplia bibliografía que cita (!).

otras cosas, incapaces de crear condiciones de crecimiento y desarrollo que impidan el deterioro ambiental; es más, tampoco han logrado en general producir sociedades en que la equidad social se alcance junto con el desarrollo pleno de los recursos y una disponibilidad ampliamente generalizada de bienes y servicios para garantizar niveles de vida apetecibles y a la vez equitativos. Y no obstante la larga tradición libertaria de la sociedad política, al menos desde el siglo XVII, las poblaciones de la mayor parte de los territorios nacionales del planeta carecen aún de condiciones en que el ejercicio democrático y los ideales de la Revolución Francesa imperen sin cuestionamiento o con amplia efectividad.

El desarrollo sustentable, como la democracia perfecta o la plena equidad social, tal vez nunca se alcance. Sin embargo, es una norma que, adoptada por consenso en todos los países, podría orientar el futuro de la actividad económica global, regional y nacional en un proceso de desarrollo que, en su conjunto, beneficie a la humanidad, proteja el ambiente y el habitat y contribuya a la reducción de las desigualdades agudas.<sup>5</sup>

## II. LOS CONTEXTOS NACIONALES.

Los compromisos de Río de Janeiro son globales y nacionales. En la medida en que existan agrupamientos económicos de estados soberanos que suelen denominarse regionales o subregionales -tales como la Unión Europea, los intentos de integración latinoamericana, centroamericana o del Caribe, el Mercosur, los del Sudeste de Asia, algunos en otras partes de Asia y en Africa, el representado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el acercamiento mutuo del llamado "Hemisferio Occidental", y otros- será lógico que no estén ausentes de ellos la dimensión ambiental y el objetivo del desarrollo sustentable. Sin embargo, hasta ahora las políticas ambientales se consideran nacionales, es decir, referentes a los territorios nacionales, con la salvedad de algunos compromisos internos de los agrupamientos, sobre todo en el caso de la Unión Europea, donde son de carácter supranacional, y hasta cierto punto, en el TLCAN, donde se mantienen en el área de la cooperación entre iguales. Los compromisos de Río de Janeiro, por cierto, no pasan de ser recomendaciones, pero que en el Sistema de Naciones Unidas han ido adquiriendo el carácter de "derecho internacional *soft*", es decir, son compromisos "no obligatorios".

<sup>5</sup> Estoy conciente de que el mundo actual no se divide en sociedades capitalistas, por un lado, y sociedades socialistas, por otro, y de que existen muchas propuestas y aun algunas experiencias de sociedades alternativas de tipo comunitario igualitario y austero. Sin embargo, han predominado las primeras, y todo parece indicar que por mucho tiempo se tenderá, en esta etapa histórica de globalización, a crear un capitalismo modificado, más equitativo en la mayoría de las sociedades, y no un socialismo planificado realmente democrático.

Se plantea en toda política ambiental integral el obvio dilema de decidir empezar por el desarrollo (bien concebido) para después atender los aspectos ambientales, o empezar por políticas ambientales demandadas por la sociedad que pudieran incidir en un rezago de los procesos de desarrollo. El desarrollo sustentable como concepto enseña que no debe existir semejante dilema, sino que deben abordarse los dos grandes objetivos en forma conjunta e interrelacionada. Por desgracia, antes de Río de Janeiro, en 1992 -es decir, desde la Conferencia de Estocolmo de 1972-, y pasando por las políticas ambientales elaboradas por los países miembros de la OCDE y por este organismo, y las de la Unión Europea, y por las recomendaciones del Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y otros de carácter regional, no se pudo identificar un solo país que hubiera interrelacionado las dos políticas o que lo hubiera hecho en forma parcial o aproximada.

Más grave es el comprobar que después de Río de Janeiro, a casi cuatro años de distancia, tampoco se puede señalar un solo país que haya iniciado una política de desarrollo sustentable. No han faltado declaraciones, discursos y documentos alusivos al tema. Tampoco se ha carecido de programas ambientales, en algunos países, cada vez más eficaces, aunque todavía insuficientes. Pero lo que es dar pasos concretos hacia el desarrollo sustentable, no puede afirmarse que hayan dejado huella. Buenas intenciones no han dejado de expresarse, como la del preámbulo del TLCAN, donde se enumera como propósito el de "promover el desarrollo sostenible (sic)", y la del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte donde se afirma que "la cooperación...es un elemento esencial para alcanzar el desarrollo sustentable, en beneficio de las generaciones presentes y futuras".<sup>6</sup> Mas la realidad es otra.

El compromiso de Río es ineludible. Naciones Unidas ha tratado de llevar adelante, por diversos medios, entre ellos la Comisión de Desarrollo Sustentable del Consejo Económico y Social, un principio de aplicación de las recomendaciones de la CNUMAD92. Se ha adelantado un poco en materia de la Convención sobre el Clima, aunque no con los compromisos que se vislumbran en Río. El Protocolo de Montreal sobre las emisiones de CFCes (clorofluorocarburos) que dañan la delgada capa de ozono que protege a la atmósfera de los rayos ultravioletas empieza a dar algunos resultados. El Fondo Ambiental Global del Banco Mundial cuenta con más recursos. La Unión Europea dedica cada vez más recursos a la política ambiental de los estados miembros. El Banco Interamericano de Desarrollo ha iniciado un programa de apoyo a la política ambiental. Aun así, todas estas acciones y programas, sumados, no significan el inicio del tránsito hacia el desarrollo sustentable.

En el fondo, las políticas nacionales y regionales de desarrollo sustentable sólo pueden surgir de un conocimiento público amplio de los factores determinantes del deterioro ambiental, de las tendencias del desarrollo y de la situación ambiental de la

<sup>6</sup> SECOFI, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte: texto oficial*, México, 1993, pp. 4 y 1099.

que se parte. En particular, el uso de la energía de origen fósil -el carbón, el petróleo y sus productos, y el gas natural, en sus respectivas significaciones relativas en cada país- constituye, conforme al Índice Brundtland, el meollo. Mientras no se sustituyan esas fuentes de energía, en particular las dos primeras, cuya combustión es uno de los elementos principales del deterioro ambiental global por medio del efecto invernadero y sus consecuencias, no se habrá dado un paso importante hacia la creación de condiciones en que pueda lograrse el desarrollo sustentable. El poder generarlo tiene que contrastarse con el hecho histórico de que el desarrollo moderno de la industria y el transporte, y las concentraciones urbanas, se ha basado precisamente en el consumo de esos energéticos. Se plantea en consecuencia un cambio fundamental en la relación de los energéticos disponibles, ya sea que se produzcan o se obtengan por medio del comercio internacional, con el conjunto de la actividad económica y social.

Trasladada esta problemática al ámbito de un solo país, digamos México, se comprende que no será fácil, tan sólo en los aspectos ambientales y de desarrollo económico, transitar hacia el desarrollo sustentable. Añadido el componente social, que entre otras cosas se caracteriza por una aguda desigualdad, el objetivo de la equidad queda aún más distante, por más que el concepto esté presente.

De cualquier manera, el hecho de que en México, desde 1972 hayan existido elementos importantes de política ambiental y de que se haya creado alguna conciencia a los niveles políticos, administrativos y de la sociedad en general sobre la importancia de mejorar dicha política, anima a considerar -a diferencia de muchos otros países en vía de desarrollo- que existen bases para perseverar en la iniciación del tránsito deseado hacia el desarrollo sostenible.

No obstante, sin desmerecer en nada los esfuerzos hechos a lo largo de más de 20 años, y en particular la nueva orientación que parecen estar adoptando la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), y el Instituto Nacional de Ecología (INE) para el período de 1996 en adelante, debe reconocerse que apenas se empieza a plantear una política integrada para contrarrestar el deterioro ambiental general del país.

La gravedad de los problemas había sido ya descrita con claridad en el Programa Nacional de Protección Ambiental, 1990-1994 a cargo de la SEDUE, cuyo objetivo era aplicar las disposiciones de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1988.<sup>7</sup> En ese documento se declaró que todos los ecosistemas de México se encontraban amenazados por el desarrollo agropecuario, industrial y urbano, a lo que se añadía el efecto del crecimiento demográfico rápido. Se determinó que las áreas principales de contaminación eran entonces las grandes ciudades, los puertos

<sup>7</sup> Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), *Programa nacional para la protección ambiental, 1990-1994*, México, 1990.

industriales, las cuencas hídricas y algunos ecosistemas especificados. El programa decía muy poco, por cierto, acerca de las superficies de uso agropecuario.

El más reciente Informe Bienal sobre la situación ambiental, de la Secretaría de Desarrollo Social (antes de la creación de la SEMARNAP),<sup>8</sup> contiene información verdaderamente preocupante. En este último informe oficial se enumeran 25 áreas críticas, que incluyen zonas agrícolas (Cap. 3) (A esa lista habría que añadir toda una subregión de la Frontera Norte). Se señalan también 15 áreas caracterizadas como de riesgo para la salud humana, incluida la Ciudad de México y su zona metropolitana, y 5 áreas de alto riesgo personal para la población local debido a la presencia de sustancias carcinogénicas (Cap. 3). Además, la calidad del agua urbana en general ha descendido, la deforestación continúa ocurriendo a una tasa anual superior al 1%, y la intensidad energética en la producción ha aumentado en lugar de haber descendido. Se estima que la intensidad contaminante de la industria de transformación se multiplicó veinte veces entre 1950 y 1989, sin indicios de que se haya atenuado (Cap. 11).

En 1993, la generación de desechos municipales sólidos (excluidos los desechos de procesos industriales) se estimó en 893 Kgs. por habitante como promedio nacional (en el Distrito Federal, 1259 Kgs.). La mayor parte del total de 28 millones de toneladas que se generó ese año se originó en las zonas centrales de México y en el Distrito Federal (60%); en el Norte correspondió el 21%; en la zona de la Frontera Norte el 6%. Más de la mitad del volumen total fueron desechos orgánicos y casi un 20% vidrio, papel y plásticos, siendo el resto metales y hule. Se calculó que un 82% de los desechos fue a dar a tiraderos a la intemperie, en su mayoría no controlados. Por añadidura, se estimó que en 1994 el volumen de desechos industriales peligrosos, tanto líquidos como sólidos, fue de 7.7 millones de toneladas, constituido el 38% por solventes, el 43% por aceites, pinturas, soldadura, resinas, ácidos y derivados del petróleo, y el restante 21% por desechos varios (Cap. 18).

Han estado en ejecución programas de construcción de confinamientos sanitarios de desechos y de tratamiento de aguas y de reciclaje, incluidos proyectos especiales para los desechos tóxicos. En la zona fronteriana del Norte existe un régimen especial aplicable a las empresas maquiladoras, y se ha creado mayor conciencia de los agudos problemas ambientales en esa zona, que afectan las aguas subterráneas. Sin embargo, en general queda mucho por hacer; por ejemplo, la elaboración de un inventario actualizado de los desechos peligrosos. No se ha logrado impedir, por otra parte, que una proporción muy considerable, quizá la gran mayoría de los desechos industriales líquidos considerados peligrosos, vaya a dar a los sistemas de drenaje, a los ríos y los arroyos y otras superficies acuáticas, a las lagunas y esteros, a las bahías, o a tiraderos

<sup>8</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Ecología, *México: informe de la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, 1993-1994*, México, 1994.

no debidamente controlados de donde los desechos líquidos se filtran al subsuelo y a los mantos freáticos.

El diagnóstico completo de la problemática ambiental de México, sobre todo en un posible contexto de desarrollo sustentable como objetivo a mediano y a largo plazo, no se ha hecho todavía. Entre los diversos campos en que se ha aumentado el conocimiento figuran desde luego algunas áreas naturales protegidas, así como otras, no debidamente protegidas, en que el deterioro forestal y de los suelos, así como la condición de las cuencas hídricas, las lagunas y los esteros, es evidente. Pero en el campo de los desechos industriales y municipales, problema que se agrava cada año en grandes proporciones, se carece de información sistemática y suficiente. Es más, el discurso oficial sobre la política ambiental en México parece referirse sobremedida a los recursos naturales, y en cambio se dice muy poco sobre el problema de los desechos industriales y municipales, no obstante que el sistema de normas y castigos (NyC) está diseñado en lo principal para contener o reducir la contaminación por emisiones de sustancias peligrosas y tóxicas resultantes de la actividad agropecuaria e industrial, y hasta cierto punto la comercial y de servicios.

Es indudable que aun incrementando en buena medida los recursos destinables a los programas vigentes, los resultados positivos no se verán antes de muchos años. Se requerirá que dentro del propio sector público se coordine la política ambiental, al más alto nivel, de manera que constituya un todo integrado y no una serie de acciones individualizadas a cargo de diferentes secretarías de estado, dependencias descentralizadas, empresas paraestatales y entidades federativas. Será precisa asimismo una cooperación y vinculación más estrecha de las autoridades ambientales con el sector productivo privado, que representa al conjunto de actores empresariales que, por medio de sus acciones productivas y otras, determinan en gran parte el grado de contaminación y deterioro del ambiente. Y tampoco podrá dejarse fuera del marco de la política ambiental integrada la interacción adecuada con el gran mundo de los hogares o unidades de vivienda que generan directamente desechos que contribuyen a la contaminación de suelos y aguas, o intervienen en la intensificación y la difusión de la contaminación atmosférica por medio del transporte urbano e interurbano, o en otras formas.

El efecto contaminador de la actividad industrial proviene de la emisión de residuos sólidos, líquidos y gaseosos caracterizados como peligrosos, y a veces tóxicos, que tienen por destino principal los sistemas de drenaje y los llamados tiraderos a cielo abierto, no controlados, así como otros destinos tales como los ríos y arroyos, las lagunas y esteros, los barrancos, etc., y en el caso de los gaseosos una atmósfera ya cargada con las emanaciones de los vehículos automotores. Los establecimientos industriales y de servicios, en especial las empresas medianas y pequeñas, y las microempresas, carecen de suficiente conciencia y conocimiento de la

problemática ambiental, según lo reveló una encuesta reciente de investigadores de El Colegio de México.<sup>9</sup>

La política ambiental mexicana, en la parte referente a desechos industriales, se basa, como la de todos los países de la OCDE y otros, en la aplicación de normas y castigos (NyC). Aun cuando se ha mejorado su administración, en México existen sólo unas 80 normas, cuya aplicación dista bastante de ser rigurosa y eficaz. Las empresas grandes, sean nacionales, extranjeras o de capital mixto, suelen acatarlas, aun cuando no siempre al máximo posible, sino más bien lo suficiente para no transgredirlas pero no lo bastante para tener un efecto ambiental importante, es decir, se cumplen para estar ligeramente dentro de la norma, por ejemplo, emisiones de 90 sobre un máximo permitido de 100, pero no se desciende a 15 ó 25.

Las emisiones de sustancias peligrosas de las empresas medianas y pequeñas con frecuencia rebasan las normas, sea por desconocimiento, por imposibilidad técnica, por falta de financiamiento adecuado o por baja calidad de su propia gestión ambiental. Teniendo en cuenta nuevas tendencias entre los países miembros de la OCDE y estudios de esta organización y otras, empieza a prestarse atención, como hubiera sido lógico desde el principio, al posible empleo de instrumentos económicos, en concreto incentivos fiscales, financieros y otros, como complemento de las disposiciones reglamentarias, para inducir a las empresas a asumir conductas empresariales proambientales que a la vez resulten rentables y competitivas. Estas nuevas políticas, que además tienen fundamento en el capítulo 8 de la *Agenda 21* aprobado en la CNUMAD92, y sobre lo cual muchas instituciones académicas han iniciado estudios, podrían complementar la política de NyC, a fin de inducir a las empresas a hacer las inversiones necesarias en equipo, cambios de tecnología y nuevos procesos que les permitan economizar agua y energía, reciclar desechos y reducir o evitar emisiones de residuos peligrosos. México no ha entrado todavía en esta nueva etapa, cuyo estudio apenas se inicia.

### III. LA REGIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL.

La política ambiental, en muchos países -inclusive México- se inició a nivel nacional sin descentralización a sus territorios o entidades componentes. Desde 1989 y con mayor atención en la actualidad, se ha descentralizado la aplicación de las normas que siguen siendo nacionales, no regionales, y se ha fincado en los gobiernos de las

<sup>9</sup> Véanse Alfonso Mercado y Lilia Domínguez, "Contaminación industrial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", *Comercio Exterior*, Vol. 45, No. 10, octubre de 1995, pp. 766-774; Víctor L. Urquidí, "Instrumentos económicos para la política ambiental: estructura industrial y comportamiento empresarial en los países en vía de desarrollo, con referencia a México", Seminario Internacional sobre Instrumentos Económicos para un Comportamiento Empresarial Favorable al Ambiente, México, El Colegio de México, 16-17 de octubre de 1995.

entidades federativas, con la cooperación del gobierno federal, la responsabilidad de las acciones proambientales. Esta tendencia es sin duda un resultado de nuevas políticas administrativas consideradas convenientes desde muchos puntos de vista, y tienen la ventaja de fijar la atención en los problemas locales y de involucrar a las comunidades respectivas, lo que en determinadas circunstancias inducirá mayor demanda de protección ambiental y de programas de apoyo, así como más eficiencia en la implantación de la política ambiental.

Por otro lado, bien puede cuestionarse que todas las entidades federativas cuenten con la capacidad necesaria para aplicar las normas y las reglamentaciones existentes, y menos aún para investigar y analizar los problemas ambientales estatales; aun cuando la Federación podría sin duda inducir esfuerzos de cooperación con los estados, con el apoyo de organismos descentralizados, bancos de desarrollo y otros, inclusive del sector empresarial local, se requerirán períodos largos de capacitación de las burocracias locales, así como de capacidades de análisis y evaluación.

Sin embargo, sería un error, en materia ambiental, considerar la problemática ambiental de cada estado como independiente de la de otros estados contiguos o vecinos, o que sean parte de una misma cuenca hídrica. La descentralización no garantiza que se puedan armonizar las políticas ambientales de entidades federativas contiguas o de grupos de entidades federativas. El mejor ejemplo es la relación entre el Distrito Federal y el Estado de México, en las grandes zonas adyacentes y conurbadas, y en materia del uso del agua mexiquense por el Distrito Federal.

En materia ambiental, en realidad no existen fronteras entre los estados. Desde el punto de vista ambiental, pueden identificarse regiones y subregiones en que los fenómenos ambientales tendrían que considerarse en su alcance regional o rubregional. Cabe pensar desde luego en la zona de la Frontera Norte, caracterizada además por cierta homogeneidad industrial por la importancia de las industrias maquiladoras, de su uso del escaso suministro de agua de esas zonas y por el volumen de desechos industriales que resultan de sus actividades. De igual modo pueden considerarse regiones como la cuenca Lerma-Santiago, afectada por la industrialización y las prácticas agrícolas y pecuarias de los estados circunvecinos, así como varias zonas del Bajío, Michoacán y Jalisco, la cuenca Orizaba-Río Blanco, la zona industrial de CIVAC-Cuernavaca (tan vinculada al Distrito Federal), la de Monterrey-Saltito y sus alrededores, la de Aguascalientes-Guanajuato, y asimismo la zona Tlaxcala-Puebla-Atlixco y aledaños de estas ciudades, la cuenca del Papaloapan, los complejos petroquímicos del sur de Veracruz y de ciertas zonas de Tabasco, entre otras.

Lo que parece ser necesario es encuadrar la política ambiental, y sus aspectos de descentralización, en los marcos regionales y subregionales del desarrollo industrial y agropecuario, teniendo en cuenta además los sistemas interurbanos de transporte, las líneas de abastecimientos recíprocos, los suministros energéticos y muchos otros

aspectos de integración regional. No todos los problemas ambientales en las distintas regiones y subregiones serán comunes a todas las entidades y municipios comprendidos, pero habrá sin duda algunos de importancia que trasciendan las fronteras estatales y en consecuencia requieran vinculaciones administrativas de orden regional. Es obvio que la política ambiental de un estado determinado, o de un municipio, puede ser anulada por la ausencia de política ambiental, o su insuficiencia o falta de adecuación, en un estado o municipio contiguo.

Es posible que la idea de la planificación industrial regional no esté ya de moda. En el nuevo contexto en que se han disminuido las funciones de planeación del Estado mexicano para adentrarse en el terreno de los instrumentos abstractos y en la recomendación de que se "vuele por instrumentos" sin precisar el lugar donde se requiere aterrizar, no tiene lugar la planeación. No obstante, abrigo la esperanza de que se retome la validez de la planeación regional, de lo que en Francia llaman el ordenamiento del territorio, sin delimitar las acciones sólo dentro de los confines de los límites territoriales de un Estado. La economía regional es un hecho, y se basa en vinculaciones reales que el propio sistema económico y social ha generado y en muchos casos fortalecido. Sería poco racional que en materia ambiental se procediera a la aplicación de las políticas en contextos estrechos que no tuvieran en cuenta la realidad de las vinculaciones intrarregionales, que sería posible desde luego definir. México cuenta con numerosos y valiosos estudios de regionalización que tienen aplicación en diversos contextos. El ambiente debe añadirse como elemento indispensable de un principio de aproximación a un futuro desarrollo sustentable y equitativo.

## LA TRANSFORMACIÓN DE LAS CIUDADES AFRICANAS: DE LA INDEPENDENCIA HASTA 1990

Richard Stren

De todas las regiones más grandes del mundo actual, Africa es una de las menos urbanizadas. Con una área terrestre total de unos 30 millones de kilómetros cuadrados y una población de aproximadamente 743 millones, sólo el 34.7% vivían en áreas urbanas en 1995. Pero aun este nivel relativamente modesto de urbanización es un evento reciente. En 1950, por ejemplo, cuando la mayoría de la gente en el continente africano vivía bajo algún tipo de gobierno colonial (las excepciones principales en la época eran Etiopía y Sudáfrica) la proporción en los pueblos y ciudades era únicamente del 14.5%. Esta proporción aumentó paulatinamente hasta un 18.3% en 1960, un 22.9% en 1970 y un 27.8% en 1980.<sup>1</sup> Pero Africa sigue siendo por un amplio margen predominantemente rural.

### LA URBANIZACION PRE-COLONIAL EN AFRICA.

La historia de la urbanización en Africa es en gran parte -pero no completamente- un fenómeno de fines del siglo XIX y del siglo XX. Antes de la llegada de la colonización en la última parte del siglo diecinueve, centros urbanos y aun civilizaciones urbanas habían crecido y florecían en el este y el sur de Africa (desde 591 antes de Cristo hasta el siglo XIX), a lo largo de la costa africana del este (desde el siglo IX), en el Sudán de Africa del oeste y Africa del noroeste (desde el siglo XI hasta el siglo XIX) y en Africa del oeste desde lo que ahora es Ghana hasta Nigeria (en el siglo XIX). En la cumbre de su desarrollo, las ciudades africanas competían en tamaño y formas urbanas tanto con las ciudades contemporáneas europeas como con el Medio Oriente. Por consecuencia, un viajero portugués, que escribió en 1694, describió el pueblo de Benin en términos entusiastas "...como más grande que Lisboa; las calles están alineadas en un modelo rectolineal hasta perderse de vista; las casas son grandes, en particular la del Rey que está decorada con madera, detallada con bellas columnas. La ciudad es rica y activa. Su gobierno es tan bueno que no se conoce el robo, hasta el punto en que a causa de un sentimiento de seguridad la gente no tiene zaguanes frente a sus casas".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Las cifras de población se calcularon en Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects. The 1992 Revision* (New York: Naciones Unidas, 1993) cuadros A1 y A2.

<sup>2</sup> Citado en Catherine Coquery-Vidrovitch, *Histoire des Villes d'Afrique Noire. Des Origines à la Colonisation* (Paris: Albin Michel, 1993) p. 181.

Otro viajero describió a la ciudad de Dienne (cerca de la ciudad de Timbuktu en lo que en la actualidad es Malí) como "Impresionante, floreciente y próspera ...uno de los grandes mercados del mundo islámico".<sup>3</sup> Algunos de estos poblados (tales como Gran Zimbabwe, Klano o Ife) empezaron como centros espirituales, para evolucionar progresivamente en pueblos civiles. Otros (tales como Kampala o Kumasi) originalmente eran la sede de un rey poderoso o de un grupo gobernante. La mayoría de las antiguas ciudades africanas desarrollaron importantes funciones comerciales además de sus funciones espirituales y gubernamentales; pero todas mantuvieron una íntima calidad rural a pesar de la gran cantidad de gente establecida dentro de sus límites. Antes de la conquista europea, dice Richard Hull,

La sociedad africana se mantuvo principalmente agraria, y las urbanidades nunca perdieron por completo sus raíces en la tierra. Por lo tanto, aun en la ciudad podía percibirse la provincia. Los animales vagaban libremente, había espacio en abundancia, los edificios raras veces se elevaban más de un piso, y a menudo árboles ornamentales daban sombra a las calles, avenidas y plazas principales. Las ciudades eran en cierta manera pueblos rurales cubiertos por la construcción urbana, la diferencia más grande estaba en la escala de la población, la extensión de actividad del mercado o la proporción de gente que se dedicaba a ocupaciones especializadas.<sup>4</sup>

#### CIUDADES COLONIALES.

Aunque Africa pasó por un importante cambio y una evolución histórica antes del establecimiento (fuera de Sudáfrica) del gobierno directo europeo en el siglo XIX, fue la experiencia colonial -que duró por lo menos hasta el inicio de los años 60 para la mayoría de las partes de Africa- lo que tuvo el efecto más grande en la forma y función urbanas. Este fue el caso por tres razones importantes. En primer lugar, un gran número de ciudades que se volvieron importantes durante los períodos coloniales o post-coloniales simplemente no habían existido antes de la colonización. Nairobi (ahora la capital de Kenya), estaba establecida en un llano abierto en 1899, con el propósito de facilitar la construcción de la vía del tren que iba a ir de Mombasa, en la costa este de Africa, a Kampala en Uganda. Harare, la capital de Zimbabwe, originalmente fue construida y administrada por la Compañía de Sudáfrica Británica, empezando en 1890 cuando Union Jack fue izado por primera vez en el sitio previamente no habitado de (lo que entonces era) Fort Salisbur.<sup>5</sup> Abidjan, ahora la ciudad más grande de la Costa de

<sup>3</sup> Abdurahman es Sa'di, citado en Basil Davidson, ed. *The African Past* (New York: 1967) p. 94.

<sup>4</sup> Richard W. Hull, *African Cities and Towns Before the European Conquest* (New York: W. W. Norton, 1976) pp. 42-44.

<sup>5</sup> Philippe Gervais-Lambony, *De Loulé à Harare. Le Fait Citadin* (Paris: Karthala, 1994) p. 83.

Marfil, era cuando mucho un pequeño pueblo de laguna antes de ser escogida por un cierto capitán francés Crosson-Dupless en 1891 como la terminal de una línea ferroviaria que comunicaría la Costa Atlántica con las grandes áreas interiores de Nigeria que se estaban desarrollando por intereses militares y comerciales franceses.<sup>6</sup> Johannesburg fue finalmente establecido en el año de 1886 en el sitio de un pueblo cavador siendo desarrollado en tierras agrícolas no reclamadas, en el vecindario inmediato de un conjunto importante de minería.<sup>7</sup> Todas estas nuevas ciudades -y muchas otras, tales como Cotonou, Libreville, y Banqui (ciudades capitales); y grandes ciudades de la provincia como Bouaké, Tamale, Enugu, Lubumbashi y Mwanza- se desarrollaron como importantes centros de comercio y de actividades administrativas. Dado que su propósito más importante era fortalecer los lazos entre el país metropolitano y el territorio colonial, con frecuencia estaban ubicadas en o cerca de la costa o de una vía importante de agua. Un nuevo sistema urbano colonial empezó a surgir, desplazando redes internas de comercio e influencia que habían desarrollado durante muchos siglos.

Un segundo efecto urbano importante del colonialismo en Africa era el establecimiento de poderosas corrientes de migración rural-urbana. Aunque los pueblos africanos se habían estado moviendo por el continente durante siglos como reacción a las oportunidades comerciales, variaciones en las condiciones ambientales, trastornos políticos, y la depravación resultante del comercio de esclavos, los regímenes coloniales y las actividades económicas que estos promovieron, aumentaron el nivel de la actividad migratoria. Cuando fue introducida una economía basada en dinero en efectivo y se podían conseguir bienes y servicios a cambio de sueldos, hubo incentivos para la mano de obra africana para migrar a trabajar en minas, plantaciones y empleos urbanos. Estos incentivos positivos resultaron en que cada vez más africanos dejaron sus casas rurales.

Aunque la parte más importante de la migración colonial era rural-rural, tal vez una cuarta parte de todos los migrantes terminaron en las ciudades. Este movimiento fue enfrentado en algunas colonias por duras prácticas administrativas de mano de obra forzada (por ejemplo, la *corvée* en partes de la Africa francoparlante) y el tributo de los impuestos de "choza" y de "captación" en efectivo, que los granjeros individuales tenían la obligación de pagar. Para algunos administradores, la imposición de medidas extra mercado para forzar a los granjeros a irse de sus pueblos a los mercados de mano de obra rurales o urbanos era necesaria, ya que se creía generalmente en la existencia de una curva de oferta de mano de obra "inclinada hacia atrás". Esto quiere decir que se pensaba que la mano de obra africana tenía un "ingreso objetivo" en mente, así que trabajarían solamente hasta el punto donde alcanzarían dicho objetivo y después de lograrlo regresarían a sus casas rurales. Aunque había poca o ninguna evidencia siste-

<sup>6</sup> Koffi Attahi, "Planning and Management in Large Cities. A Case Study of Abidjan, Cote d'Ivoire" en UNCHS (Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, o Habitat), *Metropolitan Planning and Management in the Developing World: Abidjan and Quito* (Nairobi: UNCHS, 1992) pp. 35-36.

<sup>7</sup> Nigel Mandy, *A City Divided. Johannesburg and Soweto* (New York: St. Martin's Press, 1984) pp. 1-3.

mática para esta hipótesis, nada menos que la persona que era el Consejero de Trabajo del Secretario de Estado para las Colonias, el Mayor G. Orde-Browne, pensaba que era la verdad todavía en 1946. "Las conversaciones con trabajadores que viajan", escribió,

"... usualmente sacarán el hecho de que tiene una suma definitiva en mente, y que esperan ganar esta suma y luego regresar a casa. Mientras más pronto lo logre el trabajador, más pronto estará de regreso en su pueblo. Por consecuencia, la oferta de más dinero para él, pocas veces le parece atractiva; sueldos más altos le hacen posible irse más pronto pero no le persuaden a quedarse más tiempo. Esto da razón a la frecuente manifestación (de los patrones) que la oferta de un sueldo más alto quiere decir menos trabajo y nada más".<sup>8</sup>

Esta perspectiva fue comparada con supuestos igualmente erróneos -y autojustificados- de que los migrantes africanos en las ciudades eran solamente "visitantes temporales" cuyas casas finales estaban en las "reservas" rurales. Puesto que la mayoría de los migrantes africanos rural-urbanos eran hombres solteros que no tenían los recursos económicos para traer a sus familias a las ciudades, ese supuesto justificaba el que se les pagaran sueldos urbanos que no les permitían mantener a sus familias, las que probablemente estaban ganando su subsistencia en las áreas rurales. Aunque algunas viviendas y otras prestaciones sociales fueron provistas a los trabajadores africanos urbanos, su calidad y su alcance también eran limitados. "La utilidad obvia de concepciones de este tipo", escribió Lord Hailey en 1957, "... provoca que sean honradas mucho tiempo después de haber dejado de tener una relación con los hechos reales de la situación."<sup>9</sup> A mediados de los 50, los "vientos de cambio" que los movimientos nacionalistas trajeron al continente africano, en combinación con una aumentada preocupación por la eficiencia de la mano de obra africana, resultaron en una revaluación del rol africano en las ciudades -por lo menos en las regiones de África este, central y sur, donde el control del gobierno de la integración urbana africana estaba más marcado. Todavía en 1955, la Comisión Real de África del Este, cuyas conclusiones hicieron la política para Kenya, Uganda y Tanzania para el resto de la década, declaraba: "Las ciudades son los centros de la vida social e intelectual, de iniciativas económicas y de la actividad política. Es esencial derrumbar las barreras que impiden a los africanos una plena participación en la vida de las ciudades."<sup>10</sup> De una manera general, el mismo cambio en actitud estaba ocurriendo tanto en los territorios belgas como en los franceses aproximadamente al mismo tiempo.

<sup>8</sup> G. Orde-Browne, citado en Richard H. Sabot, *Economic Development and Urban Migration, Tanzania 1900-1971* (Oxford: Clarendon Press, 1979) p. 33.

<sup>9</sup> Lord Hailey, *An African Survey. Revised 1956* (London: Oxford University Press, 1957) p. 565.

<sup>10</sup> Gran Bretaña, *East Africa Royal Commission 1953-1955 Report. Cmd 9475* (London: Her Majesty's Stationery Office, 1955) p. 250.

Una de las razones principales de una aumentada preocupación administrativa y política, cerca del final del período colonial, por las condiciones sociales de los africanos urbanos fue el incremento enorme de la población por el cual muchas ciudades estaban pasando. En Kenya, por ejemplo, donde -como en tantos países africanos- los africanos se apresuraban hacia las ciudades en los años de la postguerra, la población de Nairobi, la ciudad más grande, creció de 118,976 en 1948 a 266,794 en 1962, en la víspera de la independencia. Aunque Nairobi era (y sigue siendo) una ciudad multi-racial, casi dos terceras partes del crecimiento de su población fueron de parte de los africanos, de los cuales la mayoría eran migrantes de las áreas rurales. Durante el mismo período, Mombasa, la segunda ciudad más grande en Kenya, también creció rápidamente, de 84,746 a 179,575.<sup>11</sup> De nuevo, la parte más grande del crecimiento de Mombasa se debió a la inmigración africana más que al incremento natural de la población. Mientras Nairobi había crecido a una tasa anual compuesta de 6% durante este período, Mombasa había crecido a una tasa de 5.5%. En el sur, Dar es Salaam creció de 69,227 en 1948 a 128,742 en 1957 (el índice de crecimiento de 7.1%), y a 272,821 en 1967 (un crecimiento anual de 7.8%).<sup>12</sup> Observando el crecimiento de Dar es Salaam, del período postguerra al inicio de 1970, una investigación hace la observación: "En Dar es Salaam, después de un período de estancamiento, la población creció rápidamente, cuadruplicándose en el período 1948-1971. El índice anual de crecimiento de casi 7% era casi tres veces el de la población rural y más del doble de lo que había sido durante la primera mitad del siglo. Hasta un 78% de la totalidad del incremento de la población ... se debió a la migración."<sup>13</sup> De manera similar, al otro lado del continente, Abidjan con una población de 58,000 en 1948 se había multiplicado a 198,000 en 1960 -por un índice de crecimiento sostenido de 10.8% anualmente.<sup>14</sup> En el este, en Nigeria, Lagos creció de 267,000 en 1952 a un estimado de 665,246 en 1963, representando un índice de crecimiento anual compuesto de 8.7%.<sup>15</sup> Y Douala, el puerto más grande de Camerún, de una población de 59,899 en 1947, creció a 108,150 en 1954 (por un índice de crecimiento de 8.8% por año), y a 195,549 en 1965 (un índice de crecimiento cubriendo el período de la independencia de 5.5%).<sup>16</sup> Al norte, Gran Kartum (compuesto por las contiguas ciudades de Omdurman, Khartoum y el Khartoum Norte) creció de 176,209 en 1942, a 245,734 en 1956 (o un aumento anual de 2.4%) y a 784,300

<sup>11</sup> República de Kenia, *Statistical Abstract 1965* (Nairobi: Statistics Division, Ministry of Economic Planning and Development, 1965) p. 10.

<sup>12</sup> Oficina de Estadísticas de Tanzania, *Recorded Population Change 1948-1967, Tanzania Population Census*, Vol. II (Dar es Salaam: Government Printer, n. d.) reportado en Saitiel Kulaba, "Local Government and the Management of Urban Services in Tanzania" en Richard Stren y Rodney White, eds. *African Cities in Crisis* (Boulder: Westview, 1989) p. 210.

<sup>13</sup> R. H. Sabot, *Economic Development and Urban Migration, Tanzania 1900-1971* (Oxford: Clarendon Press, 1979) pp. 44-45.

<sup>14</sup> Koffi Attahi, *Op. cit.*, p. 37.

<sup>15</sup> Adepoju Onibokun, "Urban Growth and Urban Management in Nigeria" en Richard Stren y Rodney White, eds. *African Cities in Crisis* (Boulder: Westview Press, 1989) p. 78.

<sup>16</sup> Guy Mainet, *Douala. Croissance et Servitudes* (Paris: L'Harmattan, 1985) pp. 67-77.

en 1973, (un índice de crecimiento de 7.1%).<sup>17</sup> El crecimiento de las dos ciudades más grandes de Marruecos muestra un aspecto de este modelo todavía más claramente. Por ejemplo, de 1936 a 1952, durante un período de 16 años, Casablanca creció de 274,000 a 682,000 a un índice anual promedio de 6.6%; Rabat-Sale, la capital, creció durante el mismo período de 115,000 a 203,000, a un índice de 3.6%. Pero durante los ocho años (1952-1960) que cubrió la independencia, las dos ciudades crecieron mucho más rápido: Casablanca llegó a una población de 965,000 en 1960 (por un índice de crecimiento anual de 4.4% durante el período) mientras Rabat-Sale creció a 303,000 (por un índice de crecimiento anual de 5.1%).<sup>18</sup>

Por lo general, estos porcentajes de crecimiento variaban según las circunstancias políticas y económicas locales. Por ejemplo, la mayoría de las ciudades africanas crecieron rápidamente durante los 20, se frenaron durante los 30, empezaron a crecer de nuevo durante y después de la Segunda Guerra Mundial, y se frenaron de nuevo durante lo que a menudo eran inseguridades políticas durante los 50. Con la independencia, su población empezó a crecer rápidamente, modelo que siguió hasta los 80. Como tantos africanos -la mayoría era pobre- se fueron a las ciudades inmediatamente antes de la independencia, los administradores y los políticos coloniales se preocuparon cada vez más por las condiciones sociales y económicas bajo las cuales estaban viviendo. Las condiciones de vida deficientes y los servicios urbanos inadecuados se decía, no solamente reducirían la productividad de los trabajadores africanos, sino también crearían las condiciones para disturbios sociales y políticos. Hasta un cierto punto esto resultó en que, en toda África, los 50 y 60 (justo antes y justo después de la independencia en la mayoría de los países africanos sub-saharianos) fueron las décadas de esfuerzos importantes de planeación para las ciudades crecientes, y para proveer una infraestructura social y física para las poblaciones rápidamente crecientes. Sueldos decentes y buenos servicios sociales, se afirmaba de manera persuasiva, producirían una mano de obra más permanente así como "más pequeña pero satisfactoria y eficiente" que sería más productiva y políticamente más tranquila.<sup>19</sup>

El tercer efecto importante de la urbanización colonial fue la estructura física de las ciudades que fue legada a los gobiernos africanos que asumieron las riendas del poder a partir de finales de los 50 (para Ghana, Egipto, Túnez y Marruecos) hasta los 60 (para casi todo el resto de los países anglófonos y francófonos) y hasta los 80. Observando la totalidad de las ciudades francófonas en trece países africanos del este a finales de los 80, un estudio importante dice que "las ciudades africanas de la actualidad, en su mayor parte fueron establecidas por los colonizadores que aplicaban princi-

<sup>17</sup> Almanaque de Sudán, y Censos Nacionales de Población de 1956 y 1973, reportados en M. O. El Sammani et alia *Management Problems of Greater Khartoum* (Khartoum: Institute of Environmental Studies, University of Khartoum, 1986) pp. 27-28.

<sup>18</sup> Janet L. Abu-Lughod, *Rabat. Urban Apartheid in Morocco* (Princeton University Press, 1980) p. 248.

<sup>19</sup> Fredrick Cooper, *On the African Waterfront. Urban Disorder and the Transformation of Work in Colonial Mombasa* (New Haven: Yale University Press, 1987) p. 132. La cita proviene de Tom Mboya, un sindicalista de los 50 que llegó a ser Ministro del Trabajo en el gobierno de Kenia a principios de los 60.

pios de planeación urbana apropiados a sus países de origen. El aspecto más destacado de la planeación urbana colonial es la partición del espacio urbano en dos zonas, la ciudad "europea" y la ciudad "indígena".<sup>20</sup> La extrema atención a las necesidades de los colonizadores, que generalmente recibían un nivel muy alto de servicios urbanos planeados y de infraestructura, y su relativa independencia de la mayoría africana era una característica de la planeación urbana que tenía sus raíces en la estructura misma del estado colonial.

La naturaleza bifurcada del espacio urbano colonial originalmente era concebida para "proteger" a los europeos de la "enfermedad" supuestamente portada exclusivamente por la gente indígena. En muchos pueblos africanos, la separación de las razas fue promovida por la planeación del pueblo; uno de los elementos más importantes de esta política fue el establecimiento de una zona abierta, neutral (llamada *al cordon sanitaire* en los pueblos francófonos) para separar a los europeos de otros grupos. Al proponer la compra pública de tierras de tales zonas en Mombasa en 1913, un experto médico británico sostenía que una zona de este tipo era "importante para el bienestar de los europeos como una protección contra la malaria y otras enfermedades tropicales que siempre se asocian con una vivienda de europeos en demasiada proximidad con las moradas de las comunidades africanas y asiáticas".<sup>21</sup> Aunque no todas las ciudades coloniales exigían una separación estricta de las razas -la propuesta de Mombasa fue rechazada por razones de costo, mientras diferentes grupos por lo menos vivían como vecinos en Dar es Salaam, en Ghana y en Nigeria- el nivel de infraestructura en las vecindades pobladas por los europeos era muchas veces más alto que en las áreas africanas. Si los europeos tenían la tendencia de vivir en *bungalows* o villas en terrenos grandes a lo largo de calles limpias y protegidas por árboles, los africanos tenían la tendencia de vivir en "chozas" o *barraques* (la palabra francesa para las cabañas de madera comunes en África del este) en "municipios" sobrepoblados a lo largo de caminos no planeados, aprovechando, si acaso, algunos servicios sanitarios.

Este sistema dual de utilización de viviendas y tierras fue justificado por dos premisas: primera, los europeos pagaba impuestos tanto locales como nacionales y contribuían a la economía colonial en una manera que no hacían los africanos (a pesar de su gran número); y segunda, los europeos estaban "acostumbrados" a vivir en ciudades con niveles de infraestructura europeos, mientras los africanos eran esencialmente "rurales" y no vivían permanentemente en los pueblos. Las dos justificaciones para la disposición dual de espacios y servicios públicos fueron desintegradas en los 50, cuando los africanos se fueron masivamente y de manera mucho más permanente a los pueblos y empezaron a constituir una clase media urbana cada vez más poderosa; pero la forma de la ciudad habría sido moldeada por muchas décadas de inversión infraestruc-

<sup>20</sup> Jacqueline Poinot, Alain Sinou y Jaroslav Sternadel, *Les Villes d'Afrique Noire. Politiques et Opérations d'Urbanisme et d'Habitat entre 1650 et 1960* (Paris: La Documentation Française, 1989) p. 11.

<sup>21</sup> W. J. Simpson, "Report on Mombasa Sanitation" citado en Richard Stren, *Housing the Urban Poor in Africa. Policy, Politics and Bureaucracy in Mombasa* (Berkeley: University of California, 1978) p. 116.

tural y no podía cambiar rápidamente. Las inversiones en gran escala por los gobiernos coloniales durante los 40 y 50 fueron mejoradas de manera considerable por medio de una economía más dinámica al través de toda Africa, y por instrumentos legislativos en Gran Bretaña (La Ley del Desarrollo y Bienestar Colonial de 1940) y Francia (FIDES o el Fondo para el Desarrollo Económico y social, establecido en 1946) los que apoyaron la planeación económica y la construcción de trabajos infraestructurales significativos.

## **EL COLONIALISMO Y LA HERENCIA DE LA PLANEACIÓN.**

### *a. Los Planes Maestros y la Legislación de la Planeación Urbana.*

Después de la independencia, muchos países africanos trataron de responder a esta contradicción urbana colonial usando más ampliamente "la planeación maestra" al construir unidades residenciales promovidas en gran escala por el gobierno. Típicamente, una empresa de planeación ubicada en otro país produciría un plan maestro para el desarrollo futuro de la ciudad capital. El plan incluiría un análisis de la forma y la función urbanas, algún análisis de modelos probables de crecimientos futuros, y un número de mapas y planes técnicos incluido un mapa detallado de uso de tierra por zonas, planes para el desarrollo infraestructural, y algunas propuestas acerca de los procesos, reglas y aún reformas institucionales necesarias para llevar al cabo el plan. Estos planes fueron descendientes directos de muchos planes producidos durante el período colonial, aunque los documentos sucesivos tenían la tendencia de incluir cada vez más información de naturaleza sociológica y económica. La ciudad de Abidján en la Costa de Marfil, tuvo seis documentos de planeación entre 1928 y 1990; Dar es Salaam tuvo tres planes entre 1949 y 1977; Nairobi tuvo tres entre 1948 y mediados de los 80. Aunque estos planes a menudo tenían una importante influencia en el enfoque general para la planeación del uso de la tierra en las áreas centrales de las ciudades africanas más grandes, no lograron capturar la velocidad ni la dirección del crecimiento en las áreas periféricas, y de cualquier forma casi nunca fueron apoyados por el nivel de gasto necesario para implementar sus proyecciones infraestructurales. En la ausencia de importantes proyectos de capital desarrollados dentro de la estructura del plan maestro, la mayoría de las decisiones de planeación urbana tuvieron lugar dentro de los parámetros de las leyes de construcción y desarrollo que eran poco más que copias de la legislación y reglamentos locales existentes en Gran Bretaña, Francia y Portugal.

Una de las fuentes más influyentes de la legislación colonial fue la Ley de Planeación de la Ciudad y Provincia Británica de 1932, que fue la fuente de la legislación de planeación urbana en Kenya, Tanzania y Rodesia y estuvo atrás del Decreto de la Planeación de la Ciudad y Provincia de Nigeria, proclamado en 1948, que finalmente se convirtió en el modelo para la planeación post-independencia en los diversos esta-

dos de la unión federal. Entre los elementos claves de esta legislación y del enfoque británico de planeación que reflejaba, estaba que el sector público debería tener un rol principal en el medio urbano; que los derechos privados para desarrollar y utilizar la tierra deberían ser limitados por el interés público; que las ciudades más importantes deberían ser limitadas en tamaño y en extensión de las áreas urbanas hacia la provincia por zonas verdes, nuevos pueblos, y políticas regionales para dispersar el desarrollo en todo el país; y que los usos comerciales, industriales y residenciales de tierra deberían estar separados.<sup>22</sup> La influencia metropolitana en la planeación urbana africana fue reforzada por el hecho de que no sólo todos los proyectistas urbanos que trabajaban en África virtualmente eran europeos de origen hasta por lo menos mediados de los 60, sino que no había escuelas de arquitectura o planeación urbana localizadas en el suelo africano (fuera de sudáfrica) hasta la primera década después de la independencia. Por lo menos hasta mediados de los 60, prácticamente todos los directores de planeación urbana en los países africanos eran de origen europeo.

La legislación de planeación urbana fue complementada por los códigos de construcción que, en muchos casos también fueron formados de manera muy parecida a las leyes europeas. Por lo tanto, el código de construcción de Kenya, aplicado por todas las autoridades locales en el país como una condición para la certificación legal, hace referencia constante a una "Norma Británica" o una "Práctica del Código Británico". Para la acería estructural, por ejemplo, "la acería estructural deberá ser considerada como suficiente para los propósitos de ... estos reglamentos locales, si la acería está diseñada y construida según las reglas relevantes dadas en la Norma Británica 449 ...". Y acerca de materiales de construcción en general "la utilización de cualquier tipo de material ... en conformidad con una Norma Británica ..., deberá, excepto donde se requiere de otra manera, en estos códigos locales ser considerada suficientemente en acuerdo con los requerimientos de este código local ...".<sup>23</sup>

#### b. *El Redesarrollo.*

Desde el punto de vista de la referencia de los proyectistas urbanos, pero dentro de su propia dinámica e importancia, estaban las políticas del desarrollo para la vivienda residencial. Dos de las características del enfoque colonial a la vivienda urbana africana en los 50 eran el desarrollo de las áreas "centrales" que se estaban deteriorando en combinación con la eliminación de los "barrios de cartón" o las áreas de ocupantes ilegales y la construcción de propiedades grandes de viviendas públicas para rentar (en algunas ocasiones compradas por el inquilino). Una vez que terminó la independencia, esta política fue continuada por los gobiernos sucesores. En un estudio clásico de Nigeria, Peter Marris investigó un gran esquema de "limpieza de ciudades de cartón" cu-

<sup>22</sup> Nick Devas, "Evolving Approaches" en Nick Devas y Carole Rakodi, eds. *Managing Fast Growing Cities. New Approaches to Urban Planning and Management in the Developing World* (Harlow, U. K.: Longman, 1993) pp. 67-68.

<sup>23</sup> República de Kenia, *Building Code* (Nairobi: Government Printer, 1970) secciones 47, 32.

briendo sesenta acres en el centro de Lagos. El seguimiento de este esquema ilustró el logro visible de la "modernidad" como meta pública. Escribió que "la meta dominante" fue reconstruir la vecindad más conspicua de Lagos para que correspondiera con las normas que la misma gente de Nigeria se había propuesto, como un asunto de honor".<sup>24</sup> Uno de los hallazgos más importantes de este estudio fue que los residentes de la "ciudad de cartón" del centro de la ciudad cuyas casas originalmente fueron redesarrolladas por el gobierno, en general, no eran capaces de aprovechar la propiedad de vivienda recientemente construida en el territorio continental de Lagos -debido a factores económicos o sociológicos.

Un resultado algo similar fue obtenido cuando el gobierno de Tanzania "rediseñó" algunas áreas llamadas "ciudades de cartón" del centro de Dar es Salaam, reemplazando las casas destruidas por unidades recientemente construidas. Pero la mayoría de las familias de bajos ingresos que perdieron sus casas no podían pagar las rentas (o los pagos parciales de compra por el inquilino) de las nuevas unidades; a otros se les otorgaron los derechos de terrenos más alejados y todavía sin servicios que fueron difíciles de desarrollar.<sup>25</sup>

Otros países africanos siguieron la política de "la limpieza de las ciudades de cartón" en sus ciudades más grandes en los 60 y 70. Nairobi, por ejemplo, llevó al cabo una campaña de "limpieza" que duró muchos meses en 1970, la cual resultó en que 10,000 hogares ilegales fueran demolidos y 50,000 personas fueran dejadas sin techo.<sup>26</sup> En Dakar, unas 90,000 personas fueron desplazadas por medio de la erradicación de las "bidonvilles" (ciudades perdidas) de 1972 a 1976.<sup>27</sup> En Lomé, las "erradicaciones" por el gobierno eliminaron poblaciones locales de áreas importantes en 1968 (275 hectáreas fueron despejadas para la nueva universidad), en 1974-1975, en 1977 (erradicaciones del área antigua de zongo cerca del mercado central), en 1979 (la erradicación de un área de viviendas marginales), en 1982 y 1983 (la erradicación de la población del puerto y el área industrial) resultando en un desplazamiento importante de los residentes de bajos ingresos hacia las áreas periféricas de la ciudad.<sup>28</sup> Y en Abidján, entre 1969 y 1973, el gobierno desplazó a más de 100,000 personas (aproximadamente 20% de la población total) de una vivienda de bajos ingresos en las áreas centrales de la ciudad.<sup>29</sup> Para entender la lógica detrás de tal cambio importante de dirección de la política en Abidján, especialmente considerando el gran número de gente que fue acep-

<sup>24</sup> Peter Marris, *Family and Social Change in an African City: a Study of Rehousing in Lagos* (London: Routledge and Kegan Paul, 1961) p. 119.

<sup>25</sup> Saitiel Kulaba, *Urban Management and the Delivery of Urban Services in Tanzania* (Dar es Salaam: Ardhi Institute, 1989) pp. 226-227.

<sup>26</sup> Richard Stren, "Urban Policy" en Joel Barkan y John J. Okuma, eds. *Politics and Public Policy in Kenya and Tanzania* (New York: Praeger, 1979) p. 186.

<sup>27</sup> Rodney White, "The Impact of Policy Conflict on the Implementation of a Government-Assisted Housing Project in Senegal", *Canadian Journal of African Studies*, Vol. 19, No. 3 (1985) p. 512.

<sup>28</sup> Akolly Adjavou et alia, *Economie de la Construction à Lomé* (Paris: L'Harmattan, 1987) pp. 20-21.

<sup>29</sup> La estimación, aceptada por otros investigadores, fue propuesta por Heather Joshi, Harold Lubell y Jean Mouly, *Abidjan. Urban. Development and Employment in the Ivory Coast* (Geneva: ILO, 1976) p. 66.

tada, permítaseme citar completamente un análisis que incita a la reflexión por un antropólogo que estudió una vivienda marginal durante finales de los 70 donde vivían muchos de los que perdieron sus casas durante el período de demolición:

En 1970, Abidján tenía más de 500,000 habitantes. La ciudad era capaz de movilizar una parte importante de los recursos del país, reunir la mayoría de sus industrias, y presentar al exterior una evidencia sorprendente de la prosperidad de la Costa de Marfil. Esta era la ciudad más próspera de África del oeste, una región donde las economías de los países vecinos como Malí y Burkina Faso estaban o estancándose o declinando. Abidján también era el centro del comercio con Europa, atrayendo un número creciente de negociantes expatriados y profesionales. Bajo estas circunstancias, las autoridades trataron de cambiar el aspecto de su ciudad para que reflejara su nuevo nivel como una "capital internacional". Dentro de esta perspectiva, por un lado era necesario para Abidján mostrar la evidencia más perceptible de su modernidad. Por ejemplo, después de 1970, en el área del altiplano donde los negocios y la administración estaban concentrados, grandes agencias públicas, bancos y otras corporaciones compitieron entre ellas construyendo torres para oficinas cada vez más altas. Por otro lado, era necesario luchar en contra de los aspectos más visibles de subdesarrollo. Por lo tanto, en el nombre de la "modernización" y la lucha en contra de "las condiciones antihigiénicas", las autoridades organizaron la destrucción de las áreas "ilegalmente ocupadas" y "no estéticas" de la ciudad.<sup>30</sup>

Mientras algunos de los países africanos podían construir nuevas viviendas para por lo menos una proporción de la gente cuyas casas fueron destruidas, la mayoría de la gente desplazada no podría encontrar viviendas alternativas cerca de las áreas donde habían vivido anteriormente.

### c. *La Construcción de Viviendas Públicas.*

El segundo -y más sustantivo- soporte del enfoque colonial al desarrollo residencial africano era la construcción de propiedades de viviendas en gran escala. Durante el período colonial, los grandes proyectos de viviendas estatales fueron iniciados en países como Rodesia del Sur (actualmente Zimbabwe), Kenya, Senegal y la Costa de Marfil, donde el gobierno (y las agencias paraestatales como las autoridades de ferrocarriles y puertos) necesitaban alojar a sus trabajadores. Después de la independencia, este enfoque a la vivienda centrado en el estado se desarrolló más ampliamente, con mu-

<sup>30</sup> Alain Bonassieux, *L'autre Abidjan. Chronique d'un quartier oublié* (Paris: Karthala, 1987; p. 42) (Traducido por el autor de este trabajo).

chos países que establecieron agencias de vivienda nacionales con una comisión importante para mejorar las viviendas para los africanos. Detrás de la iniciativa estaba el sentimiento de muchos africanos urbanos de que sus condiciones de vivienda deberían ser mejoradas conforme a su cambiado nivel político. Como lo expresó un consejero de la administración de la ciudad de Lusaka: "Bajo el gobierno colonial, sólo la gente blanca vivía en la ciudad, mientras los africanos vivían en sus chozas en sus barrios nativos al exterior de los límites de la ciudad. Los africanos estaban separados de sus familias que se quedaban en sus pueblos. Los africanos desempleados no eran permitidos en la ciudad. Ahora somos independientes. Deberíamos vivir en buenas casas con nuestras familias".<sup>31</sup>

Para promover sus objetivos de vivienda urbana, el gobierno de Kenya transformó a una institución colonial -el Consejo de Vivienda Central (originalmente establecido durante el inicio de los 50)- en una Corporación de Viviendas Nacionales (NHC, por sus siglas en inglés) en 1967, dándole el poder de llevar al cabo directamente proyectos de viviendas por todo el país. Se esperaba del NHC que fuera un actor más vigoroso en el campo de la vivienda que el Consejo anterior, el cual necesitaba "tener una nueva imagen al jugar un rol que es estar al nivel del espíritu con la nueva e independiente Kenya".<sup>32</sup> En 1970, la Corporación era capaz de producir unas 2,000 unidades de nuevas viviendas urbanas en todo el país (la mayoría en Nairobi), un nivel que mantuvo hasta mediados de los 80 cuando su producto de unidades terminadas decreció en cerca de dos terceras partes. Como la mayoría de estas viviendas eran en principio previstas para grupos de "bajos ingresos", su costo de construcción y mantenimiento estaba fuertemente subsidiado, con el resultado de que el valor de mercado real de las propiedades era considerablemente más alto que el valor reflejado artificialmente en las rentas y los cargos mensuales. En una situación de este tipo, muchas unidades llegaron a manos de los propietarios de ingresos medios y altos por medio de varios procesos. La lógica detrás de esta "filtración" de los beneficios de los grupos de ingresos bajos a los de ingresos medios y altos también obtenida con respecto a los proyectos de sitios y servicios con el NHC (y otras agencias, tales como el Banco Mundial y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), de Estados Unidos empezó a ser prometedora en los 70.<sup>33</sup>

Tanzania estableció una Corporación de Vivienda Nacional en 1962, esencialmente por las mismas razones de Kenya. A diferencia de Kenya, la NHC de Tanzania construía casas directamente; durante sus primeros cinco años construyó 5,705 unidades de "bajo costo", aunque 70% de este resultado representaba viviendas de reemplazo para las áreas de las "ciudades de cartón" que había destruido en Dar es Salaam.

<sup>31</sup> Citado en Aprodicio Laquian, *Basic Housing. Policies for Urban Sites, Services, and Shelter in Developing Countries* (Ottawa: IDRC, 1983) p. 12.

<sup>32</sup> Asamblea Nacional de Kenya, *Official Report*, Vol. 12 (Nairobi: National Assembly, junio 1967) col. 773.

<sup>33</sup> Sobre la economía de los subsidios a la vivienda, véase Stephen K. Mayo y David J. Gross, "Sites and Services and Subsidies: The Economics of Low-Cost Housing" en Richard M. Bird y Susan Horton, eds. *Government Policy and the Poor in Developing Countries* (Toronto: University of Toronto Press, 1989) pp. 106-143.

Subsecuentemente, la NHC fijó una meta de un nivel de más o menos 1,000 unidades por año hasta mediados de los 70, cuando empezó a disminuir de manera drástica en importancia. En el período de 1982 a 1990, la NHC tuvo un promedio de únicamente 30 unidades por año. En 1990, la NHC se unió con otra agencia gubernamental, el Registro de Construcción, cuyo nivel de producción (de unidades de costo mucho más alto) durante los 80 fue un poco mejor que el de la NHC.

En todo el continente, los grandes proyectos de vivienda pública, acompañados por la erradicación sistemática de las "ciudades de cartón" y el mantenimiento de los altos niveles de desarrollo físico, caracterizaron a Senegal y Costa de Marfil.<sup>34</sup>

En Senegal, la *Societe Immobiliere du cap-Vert* (SICAP) fue formada en 1949, como una compañía principalmente pública para desarrollar alojamiento en la capital. Diez años más tarde, una corporación completamente pública, *L'Office des Habitations a Loyer Moderere* (OHLM) fue formada para viviendas de bajo costo. Ambas corporaciones dependían ampliamente de los subsidios estatales. En 1968, las dos agencias habían producido casi 12,000 unidades de vivienda, casi todas en Dakar. Su producción disminuyó de manera drástica en los 70, en gran parte debido a la falta de recursos.

Pero fue Costa de Marfil quien más construyó. En un programa de construcción masiva sin parangón en la Africa negra, SIGOGI (*Societe Ivoirienne de Construction et de Gestion Immobiliere*) -formada por dos compañías paraestatales en 1965- produjo 21,897 unidades de vivienda de "bajo costo" durante la siguiente década. A este paso estaba solamente un poco más adelantada que SOGEFIHA (*Societe de Gestion Financiere de l'Habitat*, creada en 1963), que construyó 17,912 unidades durante el mismo período. Mientras tanto, una agencia de desarrollo de tierras, la SETU (*Societe d'Equipement du Terrain Urbain*, establecida a finales de 1971) había preparado en septiembre de 1979, 1,779 has. de terreno en Abidján, de las cuales 444 has. eran para "viviendas de bajo costo" según la misma compañía, acomodando hasta 350,000 personas (incluyendo viviendas otorgadas a las mismas agencias de viviendas públicas).

Dejando a un lado este logro masivo de la SETU, las dos compañías paraestatales más grandes produjeron más de tres veces la totalidad de viviendas producidas por la NHC de Kenya -la agencia de vivienda pública más activa en Africa anglófona. Este dato es todavía más notable ya que la población de la Costa de Marfil es menos de la mitad de la de Kenya. Sin embargo, como en Kenya y en prácticamente todos los países africanos sub-saharianos (fuera de sudáfrica), el rol de las agencias públicas para proveer viviendas urbanas en la Costa de Marfil fue drásticamente reducido en los 80.

A pesar de lo que en algunos casos eran operaciones estatales masivas para proveer viviendas para los habitantes urbanos de bajos ingresos, la brecha entre el abastecimiento de alojamiento permanente de alta calidad con servicios y una infraestructura

<sup>34</sup> Buena parte del material de este párrafo fue tomado de Richard Stren, "Urban Housing in Africa: The Changing Role of Government Policy" en Philip Amis y Peter Lloyd, eds. *Housing Africa's Urban Poor* (Manchester: Manchester University Press, 1990) pp. 37-39.

adecuada y las necesidades de las poblaciones urbanas crecientes continuaba ensanchándose. En lo que se refiere a los alojamientos, esta brecha se ilustra fácilmente al comparar el abastecimiento con la demanda. En el caso de Abidján, por ejemplo, una ciudad que estaba creciendo a un índice de aproximadamente 10% por año durante los 60 y 70, unas 818,000 personas fueron agregadas a la población de la ciudad durante el período de siete años de 1973 a 1980. Esto hace un promedio de 116,871 personas por año, o -a un índice de cinco personas por hogar- 23,374 hogares. La mayoría de estos hogares pertenecían a los grupos de bajos ingresos y aproximadamente el 40% venían de otros países. Pero el abastecimiento público de alojamiento contaba únicamente con 4,000 unidades por año durante este período; la gente no originaria de la Costa de Marfil no tenía derecho a las viviendas públicas. El sector privado moderno produjo solamente 900 unidades por año durante la misma década. La diferencia en abastecimiento fue equilibrada por la provisión de terrenos con servicios por la agencia de desarrollo de tierras estatales, que era capaz de proveer desde 400 hasta 500 hectáreas de terrenos con servicios a las agencias de vivienda, desarrolladores y personas por año. De 1963, cuando el 23% de la población de Abidján vivía en casas informales o espontáneas sin servicios adecuados, a 1984, cuando el 16% de la población vivía en casas espontáneas, el sistema estatal hizo un buen trabajo. Sin embargo, después de mediados de los 80, cuando las viviendas públicas y las agencias de desarrollo de las tierras virtualmente fueron disueltas, la proporción de la gente que vivía en áreas de vivienda informales nuevamente empezó a subir. Como las cifras no se pueden comparar con las estimaciones anteriores, se sostenía al inicio de los 90 que un 70% de la población de Abidján vivía en viviendas "en evolución" (que consistían en viviendas de baja calidad con servicios limitados) o viviendas de pueblo o espontáneas (que consistían en viviendas de baja calidad sin servicios).<sup>35</sup>

El caso de Abidján es instructivo, ya que casi todas las otras grandes ciudades en África Sub-Sahariana tuvieron más dificultades para enfrentar la brecha entre el abastecimiento y la demanda de una buena vivienda. Una consecuencia de esta dificultad -por lo menos fuera de África del oeste Anglófona- es la creciente prevalencia de vivienda "informal" o "espontánea" en ciudades africanas. Aunque existen varias definiciones de este tipo de vivienda, y algunas variaciones locales alrededor de la tendencia principal, los elementos centrales definidores usualmente son de dos tipos: 1) la vivienda en cuestión es ilegalmente construida (i.e. sin permiso formal de las autoridades) o (y además en muchos casos) está ubicada en tierra que no ha sido legalmente adquirida al través de un sistema formal y planeada para un desarrollo residencial; y 2) pocos servicios, si acaso existen -como agua, carreteras, desagüe, drenaje de agua de lluvia, electricidad, teléfonos, y facilidades de la comunidad (tales como clínicas y escuelas)- son incluidos en el vecindario próximo. En general, existe una relación entre la ilegalidad formal de un asentamiento y la calidad de la vivienda ya que los dueños

<sup>35</sup> Koffi Attahi, *Op. cit.* p. 74.

(quienes frecuentemente son arrendadores) no invertirán en materiales de construcción de alta calidad o en mejoramientos si no pueden hipotecar la propiedad o si existe la posibilidad de que su vivienda sea derrumbada por las autoridades. Por lo tanto, desde un punto de vista legal, mientras más precaria sea la ubicación de la vivienda, más baja será su calidad. Esta norma general es modificada en el caso de vecindades en las cuales por políticas u otras razones, son relativamente seguras aunque no sean legalmente sancionadas de una manera formal. Con la declinación en la producción de viviendas formales a finales de los 70, la vivienda informal se convirtió en la forma más común de ocupación residencial de tierras urbanas.

La incrementada informalización de la vivienda urbana en las ciudades de Africa puede estar relacionada con la falla del sector formal para proporcionar suficientes terrenos con servicios y casas de bajo costo enfrentando el crecimiento de población en grande escala; y puede estar relacionada con el grado al cual el estado de Africa está dispuesto a tolerar la llamada ocupación "ilegal" de tierras urbanas. Philip Amis ha argumentado que, durante finales de los 70 y 80, hubo una tendencia incrementada entre países africanos a aceptar -por lo menos a un cierto nivel de seguridad- la presencia de vivienda urbana informal. La lógica fundamental detrás de tal "política de aceptación", él sugiere, ... debe ser buscada en un nivel político. En esencia la importancia de una estabilidad política dentro de las áreas urbanas del Tercer Mundo parece ser importante. En este contexto la aceptación de asentamientos no autorizados es una manera relativamente fácil, y potencialmente fructífera, de tranquilizar a los urbanos pobres en el Tercer Mundo. La movilidad creciente y la habilidad del capital extranjero internacional para cambiar localizaciones con aviso de corto plazo probablemente vuelven a estas consideraciones políticas más importantes.<sup>36</sup>

Aunada a este argumento -el cual es una hipótesis más que una relación demostrada- existe una lógica económica: los índices de rendimiento para viviendas y tierras urbanas evidentemente han sido lucrativos en comparación con otros objetivos alternativos de inversión. Mientras haya paz relativa en el mercado informal de vivienda, la comercialización de vivienda de bajo ingreso, es probable que crezca rápidamente. Y ya que la élite política y sus colegas de negocios están entre los más activos en este mercado urbano de bienes raíces, el balance entre la vivienda informal y el reglamento del estado es probable que se mantenga como sustentador de un sector informal creciente.<sup>37</sup>

Aun cuando una escala grande de comercialización no ha sido un factor importante, la vivienda informal ha crecido enormemente. Por ejemplo, en Dar es Salaam, la

<sup>36</sup> Philip Amis, "Introducción" en Philip Amis y Peter Lloyd, eds. *Housing Africa's Urban Poor* (Manchester: Manchester University Press for the International African Institute, 1990).

<sup>37</sup> Sobre la comercialización de vivienda de bajos ingresos, véase Philip Amis, "Squatters or Tenants: The Commercialization of Unauthorized Housing in Nairobi", *World Development*, Vol. 12, No. 1 (Enero, 1984) pp. 87-96. Se destaca ahí la conexión entre la comercialización y el sistema político: "Vamos a mostrar que en Nairobi, la seguridad de la inversión y la propiedad se puede obtener al través de mecanismos políticos, no obstante la ausencia de legalidad formal" (p. 88).

proporción de la población urbana -viviendo en los llamados "terrenos ilegalmente ocupados" o poblados informales- subió de 32% en 1969 a 44% en 1972, y a 60% en 1979. Después de esa fecha, cifras acerca de Dar es Salaam no están disponibles, pero en 1984 se estimaba con seguridad que el 70% del total de la población urbana del país vivía en "poblados de barrios pobres y ocupaciones ilegales".<sup>38</sup> Esta proporción aumentó por los 80 y 90 ya que de dos tercios a tres cuartos (estimada moderadamente) de la demanda para nuevas viviendas fueron cubiertos por medios informales. Durante el período de 1978 a 1987 la ciudad de Dar es Salaam (con una población de 1,234,754 en 1988) fue capaz de responder solamente al 27% de la demanda de terrenos deslindados de constructores potenciales. El resto (o el 73%) de la demanda, fue cubierto por ocupación ilegal de tierra, y la construcción de más poblados no planeados y sin servicios, y por medio de una incrementada densidad y sobrepoblación de viviendas existentes.<sup>39</sup>

Durante los 90, de cada 10,000 terrenos residenciales deslindados solicitados por año, solamente se proporcionaban 1,000. No obstante, a pesar de este crecimiento en vivienda informal Tanzania nunca ha impuesto estrictamente reglamentos de construcción con razias regulares de la policía o demolición, con el resultado de que los llamados "ocupantes ilegales" se sienten relativamente seguros. La mayoría de las casas de ocupantes ilegales están construidas por lo menos con materiales semipermanentes tales como madera, cemento y láminas de fierro; y muchas son construidas por los que obtienen ingresos altos y medios.<sup>40</sup> Donde la imposición es más estricta como en Harare, Nairobi, o Abidján, la calidad de las estructuras informales (por lo menos en áreas centrales) es generalmente más baja. Las áreas de vivienda informal que son retiradas de distritos de negocios centrales y de vías principales de alto perfil como las autopistas del aeropuerto tienden a ser tratadas con más tolerancia por las autoridades.

Zimbabwe es uno de los países africanos que ha sido muy estricto con "ocupantes ilegales". Por ejemplo, en Harare un estudio reciente afirma que solamente existen varios miles de "ocupantes ilegales", aunque sus números nunca han sido seriamente estimados. De la independencia en 1980 hasta los recientes 90, a una población de bajos ingresos que había crecido aproximadamente a 350,000 les fueron otorgadas solamente 15,000 unidades nuevas por agencias de vivienda pública. Puesto que todo solicitante para vivienda pública en Harare debe hacer el trámite ante el Consejo Municipal, la lista había aumentado a 100,000 en los 90, representando, de acuerdo a varios observadores, la mitad de los que necesitaban vivienda. Y puesto que la vivienda in-

<sup>38</sup> Fuentes: Cifras para 1969 y 1972 Richard Stren, *Urban Inequality and Housing Policy in Tanzania. The Problem of Squatting* (Berkeley, California: University of California, 1975) pp. 60-62. Para 1979 Marshall Macklin Monaghan Ltd. *Dar es Salaam Master Plan* (Toronto: 1979) Suplemento Técnico, No. 1, pp. 25-26. Para la estimación de 1984, véase Saitiel Kulaba, *Urban Management and the Delivery of Urban Services in Tanzania* (Dar es Salaam: Ardhi Institute, 1989) p. 320.

<sup>39</sup> Saitiel Kulaba, *Urban Management and the Delivery of Urban Services in Tanzania*, p. 313.

<sup>40</sup> Richard Stren, Mohamed Hafani y Joyce Malombe, "Coping with Urbanization and Urban Policy" en Joel D. a Barkan, ed. *Beyond Capitalism vs. Socialism in Kenya and Tanzania* (Boulder: Lynne Rienner, 1994) p. 190.

formal no es una opción realista y muy poca vivienda privada de bajo costo es producida (aunque desde 1986 el gobierno ha fomentado varias iniciativas en los sectores privados y cooperativos) la sobrepoblación en vecindarios de bajos ingresos se ha convertido en un problema serio llegando a 4 personas por cuarto ocupado.<sup>41</sup>

En la Africa del oeste anglófona, la distinción entre "ciudades de cartón" y "ocupantes ilegales" o vivienda informal es más importante que en otras partes del continente donde las dos formas de vivienda tienden a traslaparse. Como Margaret Peil<sup>42</sup> y Kwadwo Konadu - Agyemang han señalado, "poblados" de ocupantes ilegales como tales no existen en esta parte de Africa, debido al hecho de que los dueños de casas de bajos ingresos "casi invariablemente mantienen los títulos de los propietarios de la tierra y/o sus agentes, o por lo menos tienen permiso de construir, aunque tal vez no obtuvieron permisos del Consejo o del Departamento de Urbanismo, y, por lo tanto pueden parecer "ilegales" en el vocabulario oficial de las autoridades".<sup>43</sup> Sin embargo, a pesar del hecho de que la propiedad de la tierra no es problemática sin duda ha habido una deterioración de viviendas y condiciones de infraestructura urbana en ciudades africanas anglófonas del oeste. Mencionando una escala grande de un estudio de vivienda de todos los estados en Nigeria a mediados de los 80, un profesor sobresaliente de planeación comentó que "la habitación inadecuada parece ser uno de los problemas más serios que surgen del alto índice de urbanización. Una proporción sustantiva de casas urbanas están arruinadas o en necesidad de una reparación importante. La sobrepoblación es penetrante y las altas rentas son un indicador importante de problemas de vivienda urbana".<sup>44</sup>

Para los 80, la situación en la mayoría de los países en Africa del norte era igualmente preocupante para los proyectistas urbanos. El caso de Túnez, capital, es ilustrativo. De una población total nacional de alrededor de 6.384 millones en 1980, fue estimado que 1.114 millones, o 17.4% vivían en la ciudad capital.<sup>45</sup> Como un resultado de un suministro inadecuado de vivienda de bajo costo -a pesar de esfuerzos importantes del estado y del Banco Mundial- el crecimiento en la población de Túnez fue considerablemente controlado por densidad incrementada o por el desarrollo de áreas ilegales y sin servicios. Entre 1975 y 1980, un experto estimó que la mitad del desarrollo de residencias nuevas en la ciudad "puede ser descrito como oficialmente ilegal". Una área llamada Erradhamen en el noroeste de Túnez solamente tenía 7,000 habitantes en 1975 en el momento del censo, pero creció a 28,000 en 1979 y a 65,000 en 1983. Con tanta gente, era igual en tamaño a la población de Kairouan, la octava ciudad más

<sup>41</sup> Philippe Gervais-Lambony, *Op. cit.*, pp. 126-134.

<sup>42</sup> Margaret Peil, "African Squatter Settlements: a Comparative Study", *Urban Studies*, Vol. 13, No. 1, pp. 155-166.

<sup>43</sup> Kwadwo O. Konadu-Agyemang, "Reflections on the Absence of Squatter Settlements in West African Cities: The Case of Kumasi, Ghana", *Urban Studies*, Vol. 28, No. 1 (1991) p. 141.

<sup>44</sup> Adepou Onibokun, "Urban Growth and Urban Management in Nigeria" en Richard Stren y Rodney White, eds. *African Cities in Crisis. Managing Rapid Urban Growth* (Boulder: Westview, 1989) p. 71.

<sup>45</sup> Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 1992 Revision* (New York: Naciones Unidas, 1993) Cuadros A.2 y A.4.

grande en el país.<sup>46</sup> Una situación más extrema de desarrollo es el Sudán donde la población registrada de Khartoum (1,346,094) representaba el 32.4% del total de la población urbana del país, y cerca de 7.5% de la población total, en el censo de 1983. De 1973 a 1983 el índice anual de crecimiento de la capital fue de 5.04%. Pero como resultado de una seria sequía en la región oeste del país de 1983 a 1985, así como de disturbios políticos en el sur y además una crisis ecológica a finales de los 80 en el noroeste, entraron refugiados "ecológicos" al área metropolitana de Khartoum en los 80 y 90. Se estimaba que Khartoum había alcanzado 3.7 millones en 1990, o más del doble de su población de 1983, resultado de un crecimiento anual de 15.5%. En 1989, el Comité para Personas Desplazadas estimó que cerca de 1.6 millones de personas estaban viviendo en treinta y cinco "campamentos" de las afueras de la ciudad. Estos campamentos eran algunas de las 96 zonas "informales" de vivienda de la ciudad capital.<sup>47</sup>

El caso del Cairo, la ciudad más grande en Africa, ilustra muchos aspectos de las contradicciones de rápido crecimiento urbano y abastecimiento inadecuado de vivienda. Por lo consiguiente, el área metropolitana del Cairo (formado por los gobiernos de Cairo, Giza y Qalyubia) creció de 2,963,000 en 1947, a 4,825,000 en 1960, a 6,149,000 en 1966, a 7,965,000 en 1976, y a 9,385,000 en 1981, con índices anuales de crecimiento entre 2.5% y 4.3%. Durante el período de 34 años, el índice de crecimiento anual fue 3.45%, en comparación con un índice de incremento de la población entera del país (de 1950 a 1980) de 2.36%.<sup>48</sup> Las presiones sobre el abasto existente de viviendas estaban creando una extrema sobrepoblación e incrementos de renta, particularmente para los pobres. Siguiendo una iniciativa principal para nacionalizar sectores importantes de la economía, incluyendo bancos, compañías de desarrollo de tierras y de construcción, el gobierno de Egipto se comprometió -en el plan de cinco años (1960/61 a 1964/65)- a dedicar el 18% de los recursos globales de inversión a la vivienda. También aprobó una ley de control de renta en 1961, y fijó el precio de materiales de construcción. Mientras la legislación de control de renta y precio tuvo impacto en mercados negros y otras evasiones sistemáticas, la política de inversión tenía el efecto de producir un desarrollo de construcción enorme en viviendas de bajo costo en el Cairo durante el período del plan. Durante el período del plan 17,322 unidades de vivienda fueron construidas por agencias del estado en la capital, casi todas planeadas para familias de bajos ingresos.<sup>49</sup> Mientras que este esfuerzo pudo cubrir hasta un cier-

<sup>46</sup> Prej Stambouli, "Tunis: Crise du Logement et Réhabilitation Urbaine" en Philip Amis y Peter Lloyd, eds. *Housing Africa's Urban Poor* (Manchester: Manchester University Press, 1990) p. 145.

<sup>47</sup> Mostafa Kharoufi, "Reflections on a Research Field: Urban Studies in Egypt, Morocco and The Sudan" en Richard Stren, ed. *Urban Research in the Developing World*, Vol. II, Africa (Toronto: University of Toronto, 1994) p. 66-70.

<sup>48</sup> Las tasas de crecimiento urbano de El Cairo fueron calculadas con cifras censales incluidas en Galila El Kadi, *L'Urbanisation Spontanée au Caire* (Tours: URBAMA, 1987) p. 21; las tasas de crecimiento del país como un todo están basadas en cifras de Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects. The 1992 Revision* (Nueva York: United Nations, 1993) Cuadro A.4.

<sup>49</sup> Galila El Kadi, *L'Urbanisation Spontanée au Caire*, p. 123.

to punto la demanda de vivienda adicional, en 1966 la Secretaría de Vivienda estimó que El Cairo necesitaba 264,000 unidades nuevas de vivienda. Ya que solamente 75,000 unidades formales fueron construidas por las agencias públicas y privadas durante el período 1965-1975, el déficit aumentó severamente.

Como aumentaron las rentas y la sobrepoblación (a pesar de la legislación del control de rentas) las familias de ingresos más bajos se fueron cada vez más a las afueras de la ciudad, donde encontraron vivienda en áreas que fueron convertidas de uso agrícola. A mediados de los 70, existían 19 de estos poblados, ocupando un 17% del área residencial en el área metropolitana de El Cairo, incluyendo 20% del total de la población de la ciudad. "Desarrolladas, para la mayor parte, como una extensión de ciudades peri-urbanas existentes, estas zonas de poblados espontáneos rodean el área metropolitana a alguna distancia del centro de la ciudad y el Río Nilo".<sup>50</sup> En estas áreas, la infraestructura (tal como caminos de asfalto, agua, alcantarillado y electricidad) está faltando y la calidad de la construcción de casas cae más abajo de los niveles oficiales. Como en otros países africanos, la ineficacia del gobierno central para mantener un nivel alto de construcción formal de vivienda de bajos ingresos por los 70, combinado con un continuo crecimiento urbano y una compresión de ingresos (particularmente durante los 80 y 90), ha llevado a extensiones adicionales de esta forma de vivienda durante la última década. La población de ingresos más bajos de El Cairo está cada vez más concentrada en las áreas deterioradas del centro de la ciudad y en estas viviendas espontáneas de "ciudades satélites".

Por los 90 era posible dividir la región del área metropolitana de el Cairo en tres zonas dependiendo de la distancia del centro: la parte central, el anillo central, y la periferia. Durante los últimos treinta años, el crecimiento de la población en el centro disminuyó gradualmente; luego, se obtuvo un patrón similar en el anillo central, que aumentó considerablemente en población de 1960 a 1966, pero luego disminuyó de 1976 a 1986. La zona periférica, que es principalmente una área de desarrollo urbano irregular, creció únicamente un 3.8% anualmente de 1960 a 1966; luego a un lento 2.9% de 1966 a 1976. Pero esta zona periférica vio una aceleración repentina en el crecimiento de la población de 1976 a 1986 a un índice anual de 5.0%, cuando el crecimiento total en la conurbación estaba promediando solamente 2.9%. "Tal análisis de movimientos demográficos por anillos o zonas ilustra un crecimiento dinámico que saliéndose del centro de la aglomeración, se ha filtrado hacia la periferia en ondas subsecuentes de éxito dejando atrás otras zonas que crecen lentamente o son oprimidas. Dicho patrón demuestra el papel esencial que la zona periférica juega en la absorción de nuevos grupos de población en la ciudad".<sup>51</sup>

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>51</sup> Marcel Belliot, "Le Caire Sort de Son Nil" en *Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France (Cahiers de l'IAURIF)* No. 96 (Abril, 1991) p. 68.

## ¿UNA CRISIS URBANA?

Durante los 80, el incremento en el nivel de vivienda informal dentro y alrededor de ciudades africanas reflejó su casi total incapacidad para proporcionar servicio adecuado de tierra e infraestructura a sus poblaciones crecientes. Los 80 y principios de los 90 se convirtieron de este modo en un período de "crisis urbana" en todo el continente. La crisis, que por sí misma fue una reflexión de declinamiento o de economías estancadas enfrentando una continua migración rural-urbana, tuvo tres componentes principales: una declinación en los niveles de empleo formal, y un correspondiente incremento rápido en actividades del "sector informal" en muchas áreas claves de la economía urbana; un deterioro en la calidad y distribución de servicios básicos; y una disminución en la calidad del medio ambiente urbano, tanto construido como natural. Todos estos cambios afectaron la calidad de vida urbana de todos, pero particularmente la de los pobres.

### *Crisis de Empleo.*

En los años inmediatamente posteriores a la independencia en la mayoría de los países africanos, la africanización del servicio público y una expansión de agencias paraestatales llevaron a un alto índice de creación de nuevos empleos en áreas urbanas, particularmente en las ciudades capitales y grandes centros regionales. Para los 70 estos aumentos fueron seguidos por incrementos en la cantidad de empleos manufactureros disponibles (la mayoría de ellos en ciudades grandes), y en los sueldos promedio de la manufactura. Al mismo tiempo, cayó el sueldo del empleo agrícola o se estancó en muchos países, incrementando así lo atractivo de las ciudades más grandes para migrantes rurales que no podían obtener suficientes ingresos trabajando en la agricultura de subsistencia.

Como ha señalado una investigación, los que probablemente emigrarían de áreas rurales a urbanas eran más educados que sus compañeros no migrantes; la mayoría de ellos también tienden a ser hombres, jóvenes y solteros.<sup>52</sup> Sus números fueron incrementados después de la independencia por una expansión rápida en escuelas primarias y secundarias en áreas rurales y urbanas. Pero a finales de los 60 y principios de los 70, fue claro que el promedio de migración rural-urbana estaba excediendo ampliamente el promedio de creación de empleo formal en ciudades africanas. El total de número de trabajos creados en los sectores formales (incluyendo el gobierno, el sector paraestatal, la manufactura y los sectores de servicio a gran escala como la banca y el turismo), no estaba al parejo con el incremento en la población urbana, ya sea que esto fuera causado por migración rural-urbana o por incremento natural.

<sup>52</sup> Una recopilación excelente de estas investigaciones se encuentra en Charles M. Becker, Andrew M. Hamer y Andrew R. Morrison, *Beyond Urban Bias in Africa. Urbanization in an Era of Structural Adjustment* (London: James Currey; y Portsmouth, NH: Heinemann, 1994) capítulo 4.

Cifras sobre empleo de manufacturas en establecimientos de tamaño mediano y grande, que han sido calculadas por el Banco Mundial, muestran los cambios con el tiempo en una de las partes más importantes del sector urbano formal. Así, la mayoría de los países experimentaron un crecimiento rápido en el período de 1970-1975, seguido por un crecimiento más lento en empleo de manufactura formal durante 1975-1980. Con severos incrementos de los precios de petróleo después de 1973, los recursos provenientes del incrementado comercio exterior necesitaban ser asignados al petróleo (excepto en los pocos países africanos que eran exportadores de la red de productos petroleros), y menos cantidades estuvieron disponibles para bienes de capital, y los otros ingresos intermedios necesarios para el mantenimiento abandonaron la expansión de la base manufacturera. Mientras que el período de 1980-1985 que incluyó el segundo impacto petrolero vio una renovación o aceleración en el crecimiento de empleo manufacturero en algunos países, otros, particularmente aquellos con grandes sectores manufactureros tales como Costa de Marfil, Ghana y Nigeria, reportaron índices negativos de crecimiento de empleos, mientras países como Kenya, Senegal y Zambia tuvieron incrementos anuales durante este período de solamente 4, 3, y 1%, respectivamente.<sup>53</sup>

Los países africanos no pueden darse el lujo de mantener sistemas de seguro social consolidados públicamente tales como asistencia social o programas de seguros de desempleo que operan en la mayoría de los países de Europa y América del Norte. Así, los individuos dentro de la oferta de trabajo, quienes no pueden obtener un empleo del sector urbano-formal bien pagado, tienen algunas opciones: por ejemplo, si son inmigrantes, pueden regresar a áreas rurales a emplearse en agricultura de subsistencia (para los refugiados, o para los que no tienen acceso a un terreno, esto no es posible), pueden intentar obtener ayuda de miembros de la familia o amistades que viven en la ciudad, o pueden emplearse en actividades de ingreso informal en pequeña escala en la ciudad. Para la mayoría de los africanos que buscan empleo urbano (excepto aquellos que tienen los recursos para esperar), quedarse en el "desempleo abierto" no es una opción realista. Como bajaron las oportunidades de empleo urbano formal, la alternativa de emplearse en pequeña escala, en actividades menos remunerativas -ahora conocido colectivamente como el "sector informal"- comenzó a ser cada vez más común. Mientras existan diferencias de opinión sobre el uso de este término,<sup>54</sup> éste es utilizado por muchos economistas y otros científicos sociales, y puede ser estadísticamente delineado. A pesar de dificultades con ciertos aspectos del término, principalmente como resultado del hecho que esto representa un grupo de actividades muy variadas, un estudio reciente importante argumenta que:

<sup>53</sup> *Ibid.*, capítulo 5.

<sup>54</sup> Véase, por ejemplo, Alan Gilbert y Joseph Gugler, *Cities, Poverty and Development. Urbanization in the Third World* (New York: Oxford University Press, 1992) pp. 94-100; y Lisa Peattie, "An Approach to Urban Research in the 1990s" en Richard Stren, ed. *Urban Research in the Developing World*, Vol. IV (Toronto: Centre for Urban and Community Studies).

... el sector informal africano puede ser meticulosamente definido. En los últimos veinte años, como la producción urbana de pequeña escala, artesanal, residual/casual, y del hogar que se ha extendido considerablemente en las naciones africanas. Su importancia relativa varía considerablemente en los países, según la estructura económica y política pública. No obstante, las principales actividades informales incluyen carpintería y producción de muebles, sastrería, comercio, reparación de vehículos y de otro tipo, fabricación de bienes de metal, restaurantes, construcción, transporte, textiles y manufactura de ropa, calzado y servicios diversos.<sup>55</sup>

Típicamente, empresas con diez o más trabajadores tienden a funcionar dentro del sector formal, mientras que empresas más pequeñas (con una sola persona) tienden a funcionar más informalmente. En cualquier caso, iniciando en los 70, y ganando fuerza durante la baja económica de los 80 y principios de los 90, el sector urbano informal se ha convertido en una fuerza poderosa para la creación de empleos prácticamente en todas las ciudades africanas. Asimismo, un reconocido reporte sobre Kenya, que primero usó este término oficialmente, estimaba que, para 1969, de 25 a 30% de todo el empleo urbano en Kenya era empleo del sector informal; para únicamente la población africana urbana, la cifra estaba en la escala de 28 a 33%. La misma misión consideraba que esto era "muy bajo en comparación con otros países africanos para los cuales hay información similar disponible".<sup>56</sup> Una serie de estudios iniciados por el Programa de Trabajos y Habilidades para Africa (JASPA), una agencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), estudió la información disponible sobre 21 países a mediados de los 70. Resumiendo la información obtenida sobre áreas urbanas, JASPA estimó la proporción de empleos del sector informal en relación al total de mano de obra en las "áreas urbanas" de 5 países, y en 8 ciudades principales. Por lo general, JASPA estimó "que en un país típico africano el sector informal emplea 60% de la mano de obra urbana". Los cálculos para países individuales eran como sigue: áreas urbanas del Congo 55%; áreas urbanas de Senegal 50%; áreas urbanas de Upper Volta (ahora Burkina Faso) 73%; áreas urbanas de Benin 95%; áreas urbanas de Nigeria 65%. Para ciudades individuales, las cifras también eran altas: Abidján 44%; Nairobi 44%; Kumasi 65%; Lagos 50%; Banjul (La Gambia) 42%; Lomé 50%; Brazzaville 37%; Djibouti 20%.<sup>57</sup>

Aunque no están disponibles buenas estadísticas para los 80 y 90, la proporción de la mano de obra urbana en actividades informales seguramente ha aumentado. Un destacado sociólogo de la República de Africa del Oeste estimó que, en el período de 1976 a 1985, el número de gente "trabajando en la calle", en una variedad de actividades informales había aumentando de 25,000 a 53,850 solamente en Abidján. Durante el mismo período, el complemento del gobierno central en Abidján subió de 31,840 a

<sup>55</sup> Charles Becker, Andrew Hamer y Andrew Morrison, *Beyond Urban Bias in Africa. Urbanization in an Age of Structural Adjustment* (London: James Currey, 1994) pp. 159-160.

<sup>56</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya* (Geneva: ILO, 1972) p. 255.

<sup>57</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informal Sector in Africa* (Addis Ababa: Jobs and Skills Programme for Africa, 1985) pp. 13-15.

56,940. "Dada la mínima diferencia entre las dos", él argumenta, "se podría concluir que la calle ofrece tanto empleo y asegura la vida a tanta gente como el servicio público".<sup>38</sup> Una de las tendencias de los 80 y 90 ha sido la complementación por actividades informales o trabajos de sector formal en una proporción grande de empleados del sector público. Si muchos de los trabajadores del sector informal son pobres, ésto no es de ninguna manera siempre el caso ya que actividades como el comercio, la operación de vehículos de transporte público, o renta de vivienda en vecindarios informales, pueden involucrar un ingreso considerable. Sin embargo, en general existe una brecha de mercado entre salarios formales e informales.

El crecimiento del sector informal urbano, reforzado por el estancamiento económico durante los 80 y programas de ajuste estructural concomitante que tenían el efecto de reducir el empleo en el sector formal público, ha tenido efectos visibles sobre ciudades africanas. Como hemos indicado anteriormente, las áreas de vivienda informal han aumentado, la mayoría de ellas en las afueras de la ciudad, agregándose considerablemente al crecimiento horizontal de áreas urbanas y expandiendo servicios existentes e infraestructura aún más escasa. Una segunda consecuencia es el crecimiento de grandes mercados al aire libre en las ciudades, con una declinación consecuente en el comercio minorista formal, aun en áreas principales del centro. Alrededor de estos mercados hay miles de comerciantes irregulares insignificantes, quienes frecuentemente ocupan calles adyacentes y venden y producen bienes en la banqueta enfrente de las tiendas establecidas con licencia. Una tercera área en la cual la actividad informal juega un papel importante es el transporte masivo, con cada vez más combis privadas y camionetas operando en las ciudades africanas. Estos vehículos frecuentemente dan servicio a áreas de la ciudad -como las extensiones periféricas- que no son bien cubiertas por el sistema de transporte público.

Finalmente, áreas más bien considerables de ciudades africanas se han desarrollado en lugares especializados para actividades informales, aunque también hay dispersión considerable de comercio informal individual. De este modo, por ejemplo, las áreas del ahumado del pescado o las cabañas de carpintería en Abidján; las áreas para trabajar aluminio y fierro de Dakar; y las áreas de teñir y pintar ropa de Kano y muchas más, se han establecido en una sección especializada de la ciudad, con proveedores y clientes yendo y viniendo con regularidad. La creciente presencia física de actividades informales en ciudades africanas está teniendo un mayor efecto sobre la organización de espacio, ya que las ciudades africanas se alejan de sus modelos originales de planeación colonial.

<sup>38</sup> Abdou Touré, *Les Petits Métiers à Abidjan. L'Imagination au Secours de la "Conjoncture"* (Paris: Karthala, 1985) p. 18.

*Crisis en Servicios Urbanos.*

Como las ciudades africanas siguieron aumentando en tamaño durante los 80 y 90, la declinación en su situación económica dio origen a una declinación precipitosa en el abastecimiento de infraestructura básica y servicios urbanos. En muchas ciudades africanas, la mayoría de los desechos no son recogidos y montones de desperdicios en descomposición se pudren en las calles y lotes baldíos; las escuelas se están volviendo tan saturadas que muchos estudiantes solamente tienen contacto mínimo con sus maestros; una proporción decreciente de caminos urbanos son pavimentados y tienen desagües, y muchos que no lo son, se convierten en lodazales instantáneos durante la temporada de lluvias; medicinas comunes -alguna vez distribuidas gratis- han desaparecido de clínicas públicas y el cuidado médico profesional es extremadamente difícil de obtener, excepto para los ricos; los sistemas de transporte público están seriamente sobrecargados; y cada vez más gente está obligada a vivir en terrenos sin servicios en viviendas "informales", donde el agua potable debe ser directamente comprada en donde venden agua a un costo prohibitivo, y donde los teléfonos y conexiones eléctricas son escasamente disponibles.

Para Nigeria, una investigación del Banco Mundial demuestra que: ... los servicios de infraestructura no confiables imponen costos intensos sobre las empresas manufactureras. Prácticamente cada empresa de manufactura en Lagos tiene su propio generador de fuerza eléctrica para sustituir el proveedor de fuerza pública no confiable. Estas compañías invierten 10 a 35% de su capital sólo en generación de energía e incurrir en gastos operativos y de capital adicional para sustituir otros servicios públicos no confiables. La carga de inversión en generación de energía, pozos perforados, vehículos, y equipo de radio en lugar de teléfonos funcionando es desproporcionalmente más alto en empresas pequeñas. En Nigeria y muchos otros países de bajos ingresos, los altos costos de operación de los manufactureros impiden la innovación y adopción de una nueva tecnología y hace difícil para ellos competir en mercados internacionales.<sup>59</sup>

Puede ser que Lagos sea la ciudad grande africana más conocida que haya sufrido un serio declive en la infraestructura y en los servicios públicos durante los 80, pero no fue la única. Para Togo, un estudio de los niveles urbanos de inversiones en los planes de 4a5 años cubriendo el período desde 1966 a 1985 muestran una reducción estable desde el 17.9% del total de inversión en el primer plan, a 16.7% en el segundo plan, a 10.6% en el tercer plan y a 6% en el cuarto plan.<sup>60</sup> Este patrón que parece reflejar una tendencia similar en otros países franco-parlantes, puede estar conectado a un declive en los fondos extranjeros de ayuda francesa, en magnitudes absolutas y relativas duran-

<sup>59</sup> Banco Mundial, *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990s* (Washington: Banco Mundial, 1991) p. 38.

<sup>60</sup> Sophie Dulocq y Odile Goerg, eds. *Les Investissements Publics Dans les Villes Africaines, 1930-1985* (Paris: L. Harmattan, 1989) p. 149.

te el mismo período.<sup>61</sup> Para Dar es Salaam, un investigador de Tanzania ha mostrado un declive general del 8.5% desde 1978/1979 hasta 1986/1987, en términos de gastos en servicios e infraestructura, medidos en unidades monetarias constantes.<sup>62</sup> Si el crecimiento de la población de Dar es Salaam es tomado en cuenta, el declive *per cápita* en consumo llega al 11% por año en el período estudiado. Aunque la economía en Tanzania en su totalidad estuvo estancada durante mucho tiempo de este período, el declive de la infraestructura urbana ocurrió frecuentemente a una velocidad mucho más rápida.

En el norte, los servicios de Nairobi también se han deteriorado dramáticamente junto con su base de ingresos. De esta manera, otro estudio mostró que los gastos de capital de la Comisión de la Ciudad de Nairobi (en dólares estadounidenses reales *per cápita*) en agua y alcantarillado cayeron de 27.78 dólares en 1981 a 2.47 en 1987; y los gastos de mantenimiento *per cápita* cayeron de 7.29 dólares a 2.30 en el mismo período. Durante un período sexenal, esto representa un promedio de disminución anual de aproximadamente el 28%, cuando el capital y los gastos de mantenimiento son considerados juntos. Cálculos similares para gastos de trabajos públicos en el mismo período mostraron una disminución anual del 19.5%, promedio; y por servicios sociales una disminución anual promedio del 20%.<sup>63</sup> Tales cifras indican una disminución en la habilidad de una ciudad africana moderna para cubrir las necesidades de su población.

Dos de los servicios urbanos principales que han sido excesivamente preocupantes en casi todos los países africanos son la administración de desechos y el transporte público. Efectivamente, si la escasez de vivienda fue el tema urbano más importante de los 70, la administración de desechos se volvió el tema más importante de los 80. En 1985, una revista semanal ampliamente circulada en Kenya describió la situación en Nairobi en los siguientes términos:

Siempre se ha referido orgullosamente a ella como la Ciudad Verde en el Sol. Pero ahora, Nairobi presenta un cuadro de una ciudad pudriéndose por dentro. En los últimos 18 meses, la noticia principal de la ciudad en la prensa local ha sido acerca de montones de basura apestosa, llaves de agua secas, baches en los caminos y calles sin iluminación.

Los residentes de Nairobi han visto con impotencia a su alguna vez hermosa ciudad convertirse en un basurero. En las áreas más populares con una alta densidad de población tales como Mathare, Kebera y Kangemi, los montones de basura se acumulan por meses antes de que la Comisión de la Ciudad de Nairobi intente inadecuadamente limpiar el desorden. En Eastlands, muchas veces toma semanas. En Soko Mjinga en Kariobangi, un basurero del

<sup>61</sup> *Ibid.*, pp. 41-44.

<sup>62</sup> Saitiel Kulaba, *Urban Management and the Delivery of Urban Services in Tanzania* (Dar es Salaam: Ardhi Institute, 1989) p. 118.

<sup>63</sup> DHS y Mazingira Institute, *Nairobi: The Urban Growth Challenge* (Nairobi: Mazingira Institute, 1988).

tamaño de una cuarta parte de un acre o más siguió expandiéndose entre las casas antes de que finalmente fuera controlado. Aun las propiedades más residenciales no fueron la excepción. En Buru Buru, Kilimani, los estados de Plainsview y Golden Gate, las amas de casa echaban basura doméstica en lotes públicos abandonados mientras esperaban los camiones de la ciudad para vaciar los botes de basura llenos hace semanas. Los inspectores de salud de la ciudad se hicieron como que no vieron.<sup>64</sup>

Los problemas de Nairobi, como los de muchas ciudades africanas con crecimiento rápido, estaban esencialmente relacionados con los recursos. Como la ciudad creció en población y en el aspecto espacial a un índice cerca de 5% por año, los recursos disponibles para el gobierno municipal para mantener su flota existente de vehículos de recolección de basura -menos aún para comprar- fueron severamente limitados. De esta manera, como la ciudad se expandió, la cantidad de basura recolectada disminuyó de 202,229 toneladas en 1977 a 159,974 toneladas en 1983, un descenso de 21% en seis años. Esto significó que, a finales de los 70 y principios de los 80, la ciudad estaba recolectando, en promedio, casi 10% menos de basura *per cápita* cada año. A pesar de una reorganización interna importante de la Comisión de la Ciudad de Nairobi, la situación de la basura todavía se estaba deteriorando en agosto de 1989, cuando -aunque los oficiales sentían que eran necesarios 100 camiones de basura para servirle efectivamente a la ciudad de más de un millón de habitantes- solamente diez camiones estaban funcionando diariamente de una flota total de solamente 40 vehículos.<sup>65</sup> El número de vehículos funcionando, había disminuido constantemente durante los 80 de un total de 86 en 1978.<sup>66</sup> En Dar es Salaam, la situación era aún más difícil, ya que a la agencia local del gobierno (el Consejo Municipal de Dar es Salaam) se le otorgaban menos recursos que a su vecino del norte. Un estudio en Tanzania acerca de los vehículos de recolección de basura de la ciudad mostró que en 1985, 20 camiones funcionando (de los cuales se consideraba que sólo 6 estaban "en buenas condiciones") podían recoger solamente aproximadamente 22% de las 1200 toneladas estimadas de basura producidas todos los días. La situación fue remediada de alguna manera con la donación de un número de vehículos por el gobierno japonés, pero un estudio en 1988 mostró que con 33 camiones funcionando en las calles, el consejo de la ciudad sólo era capaz de aumentar su eficiencia en la limpieza de basura a un 28% del total estimado de desechos producidos diariamente.

Aunque la eliminación de basura, como lo comenta un investigador de Tanzania, "es un asunto complejo, financiero, técnico y administrativo", no puede ser separada de otros problemas para proporcionar servicios en una ciudad en la cual el ingreso gene-

<sup>64</sup> *Weekly Review* (Nairobi) enero 25, 1985, p. 3.

<sup>65</sup> Richard Stren, "Large Cities in the Third World" en UNCHS, *Metropolitan Planning and Management in the Developing World: Abidjan and Quito* (Nairobi: UNCHS, 1992) pp. 10-11.

<sup>66</sup> Richard Stren, "The Administration of Urban Services", *Op. cit.*, p.47.

rado durante finales de los 80 era únicamente 5.80 dólares por persona.<sup>67</sup> Mientras el nivel de la recolección varía en las diferentes partes del continente, sigue siendo un problema severo en casi todos los países.

Igual al urbano pobre, que tiende cada vez más a vivir en áreas habitacionales periféricas, las no planeadas son solamente esporádicamente abastecidas de servicios tales como reservas de agua, eliminación de basura y provisión de electricidad su ubicación marginal y sus bajos ingresos disponibles las hacen más vulnerables a las dificultades en la provisión de transporte público. La situación en la mayoría de las ciudades africanas en los 60 y 70 era la de una provisión ofrecida por un monopolio, por medio del cual una compañía pública de autobuses (o públicamente contratada) organizaba el sistema de transporte masivo en todo el municipio. Algunas de estas compañías eran muy grandes: por ejemplo, la SOTRA en Abidján (una compañía privada "mezclada" con accionistas tanto franceses como de la Costa de Marfil) tenía una flota de 1,179 vehículos y un equipo de 6,153 trabajadores en 1989; la SOTRAC en Dakar (también una compañía "mezclada") tenía una flota de 461 vehículos y un equipo de 2,871 trabajadores; el KBS en Nairobi (una compañía en la cual el Ayuntamiento de la ciudad tenía 25% de las acciones "mezclada" con una compañía privada británica) tenía 275 vehículos y 2,304 empleados en 1989; y ZUPCO de Herare (una compañía privatizada cuya dirección fue asumida por el gobierno) tenía 666 vehículos y 2,135 empleados en 1988.<sup>68</sup> Mientras éstas representan algunas de las compañías más grandes y exitosas en los 80, el sistema se estaba derrumbando ya que muchos ayuntamientos no podían pagar el reemplazo, ni siquiera mantener adecuadamente sus flotas de autobuses mientras que la población estaba creciendo; y aun las compañías privadas (que operaban en varios países francófonos) estaban teniendo problemas para mantener un servicio eficiente al enfrentar los ingresos declinantes. Surgieron un servicio más mezclado, involucrando grandes compañías públicas o privadas por un lado, y una variedad de operadores más pequeños ofreciendo servicios que no fueron cubiertos por las compañías más grandes.

Conforme las grandes compañías públicas empezaron a fallar en los años económicamente deprimidos de los 80 y 90, el transporte privado se volvió cada vez más importante, especialmente para los pobres. A menudo el servicio era más directo, rápido y seguramente más accesible, particularmente para llegar y salir de áreas lejanas donde las carreteras eran malas y los autobuses grandes no podían funcionar fácilmente. Estos vehículos más pequeños y privados tenían una variedad de nombres locales, derivados en relación con una cantidad de orígenes diferentes, según la ubicación: por ejemplo, el *matatus* de Nairobi, el *dala dalas* de Dar es Salaam, el *duru-duruni* de Bamako y el *cent-cent* de Brazzaville son basados en las monedas, o tarifas que se cobra-

<sup>67</sup> Saitiel Kulaba, *Urban Management and the Delivery of Urban Services in Tanzania* (Dar es Salaam: Ardhi Institute, 1989) pp. 133-141.

<sup>68</sup> Xavier Godard y Pierre Teurnier, *Les Transports Urbains en Afrique à L'Heure de L'Ajustement* (Paris: Karthala, 1992) p. 52.

ban para el servicio al inicio; y la velocidad del vehículo es reflejado en el *car rapide* de Dakar, el *kimalu-malu* de Kinshasa, o el *zemidjan* de Cotonou; la antigüedad y falta de comodidad y seguridad está indicado en el *alakabon* en Conakry, el *congelés* de Douala y Yaoundé, el *gbakas* de Abidján, y el *mammy-wagon* de Lagos.<sup>69</sup> Típicamente fueron camionetas, minibuses o minivans reconstruidos, llevando hasta 36 pasajeros en diferentes niveles de sobrecarga dependiendo de la carretera y la hora del día. A finales de los 80, ya habían asegurado una parte importante del mercado como se ve en el Cuadro 1.

A pesar del aumento considerable en el mercado reclamado por los pequeños operadores *vis-a-vis* las grandes compañías de transporte, y el acceso mejorado a la ciudad que este modo de transporte proporcionó a los pobres, hay desventajas que se discuten constantemente en la prensa africana. La sobrecarga es común; los accidentes son mucho más frecuentes que en los autobuses públicos (particularmente en las carreteras peri-urbanas y autopistas); y el pasaje puede ser más alto que en el sistema público para las mismas rutas o sus similares.

**Cuadro 1**  
**División del mercado entre compañías de tránsito masivo y**  
**transportistas informales.**  
 (Estimaciones para 1989)

Ciudad	Compañía		Transporte Informal	
Conakry	SOGETRAG	40%	Ala Kabom	60%
Nairobi	KBS	40%	Matatus	57%
	NBSC	3%		
Dar es Salaam	UDA	10%	Dala-dalas	90%
Abidján	SOTRA	75%	Gbakas	25%
Dakar	SOTRAC	32%	Autos rápidos	68%
Kinshasa	SOTRAZ	30%	Fulas-fulas	44%
	(Todas las compañías juntas)	56%		
Lagos	LSTC	2%	Molae/Danfue	98%
Bamako	SPGA/CTUB	2%	Duramin/Sotrama	98%
Douala-Yaoundé	SOTUC	20%	Taxis colectivos	80%
Brazzaville	STB/STU/B	5%	Fulas fulas	95%
	RATB		Taxis colectivos	

FUENTE: Xavier Godard y Pierre Teurnier. *Les transports urbains en Afrique à l'heure d'ajustement* (Paris: Karthala, 1992) p. 51.

En muchas ciudades los vehículos pertenecen a propietarios individuales y se rentan por día a una cuota fija. Ocasionalmente los vehículos se operan por un equipo empleado directamente por el dueño, pero en ambos casos hay un beneficio económico que se puede ganar al transportar más pasajeros en un período de tiempo más corto, y, hasta cierto punto, al mantener vehículos al nivel mínimo para asegurar un grado de seguridad. El sistema como estaba funcionando en Kinshasa a finales de los 70 sigue funcionando de la misma manera:

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 139.

El vehículo se renta por día por un conductor y su equipo de cobradores, que generalmente son dos. Una cuota fija se paga cada noche al "patrón": todo lo que se cobró además de este monto se les queda a los cobradores, al "asistente del conductor" y al mismo conductor ... Se puede imaginar la velocidad y la sobrecarga con las cuales se manejan los vehículos con el propósito de obtener un beneficio máximo. "Tener a los ciudadanos amontonados como si fueran sardinas ni siquiera molesta a los conductores, cuyo refrán siempre es el mismo: "¡Muévanse hacia atrás! Si no les parece, ¡tomen un taxi!" (cita del periódico local de Elima). De hecho, en la mayoría de los casos, las condiciones de viaje son peligrosas. Las normas de seguridad no se respetan, pero estos vehículos siguen siendo indispensables para el funcionamiento de la ciudad. Y además tienen la ventaja de ser rápidos.<sup>70</sup>

Los ejemplos de administración de desechos y transporte público ilustran dos dimensiones de la crisis actual de los servicios urbanos en Africa. En el caso de movimiento de desechos, muchas ciudades y sus habitantes han estado viviendo en una absoluta remoción de nivel de un servicio público, sin alternativas proporcionadas -incluso a un estándar más bajo de ejecución- por el sector privado. Los servicios privados están siendo proporcionados en algunas ciudades, por una cuota para el dueño de la casa, y hay más trabajo para los barrenderos y pequeños recicladores, pero toda la evidencia de una eficiente administración de la basura en muchas ciudades ha disminuido dramáticamente desde los 70. En el caso del transporte público, una variedad mucho más amplia de modos de servicio se ha desarrollado muy claramente con la decadencia de las grandes compañías públicas. Como lo señala el Banco Mundial, el potencial para competencia en diferentes tipos de servicio varía de acuerdo al componente infraestructural o de servicio en cuestión. Por lo tanto, mientras el descenso en apoyo público para aguas cloacales entubadas y tratamiento, facilidades portuarias y de aeropuerto, caminos urbanos, y facilidades de transmisión eléctrica no puede ser fácilmente compensado por la privatización, no es el mismo caso -al menos en principio- para el transporte urbano, servicios de aeropuerto, servicios de aguas cloacales no entubadas y recolección de desechos.<sup>71</sup> Como el estado se desliga de la responsabilidad de proporcionar toda una gama de servicios locales, y la población urbana continúa creciendo, está surgiendo un nuevo balance entre actividades públicas y privadas. En comparación con el dominio del sector público en los 60 y 70, la tendencia actual es mucho más inclinada en favor de cualquier actividad del sector privado por sí sola, o de asociaciones público-privadas. Esto iguala tendencias similares en muchos países europeos, así como en América Latina y Asia.

<sup>70</sup> Marc Pain, *Kinshasa. La Ville et la Cité* (Paris: ORSTOM, 1984) p. 174.

<sup>71</sup> Banco Mundial, *World Development Report 1994. Infrastructure for Development* (New York: Oxford University Press para el Banco Mundial, 1994) p. 115.

¿Crisis Ambiental?

La decadencia en el ambiente construido estuvo claramente en evidencia en gran parte de la África urbana. Por lo tanto, como más población urbana fue forzada a colonizaciones no planeadas en los suburbios de grandes ciudades, o en espacios para vivir más llenos de gente en áreas de "alta densidad", y como una menor proporción de la población tenía acceso directo a agua limpia, entubada, tratamiento regular de basura y buenos servicios de salud, la calidad de vivienda para la gran mayoría de la población se deterioró durante los 80 y 90. Esta tendencia parece haber sido acentuada por los efectos del ajuste estructural en muchos países, de acuerdo a los cuales los trabajadores urbanos perdieron más que los propietarios de tierras rurales. Algunos demógrafos incluso han indicado que el descenso en índices de mortalidad, que fue claramente evidente durante los 60 y 70, puede haber disminuido en los 80. Por ejemplo, en 1978 el índice de mortalidad para bebés y niños se mantuvo en 112 por mil en Abidján, y 197 en las áreas rurales; pero el censo de 1988 registró una cifra de 120 para Abidján (un incremento), contra 191 (un descenso) en las áreas rurales.<sup>72</sup> En general, en Abidján como en cualquier otra parte, la mayoría de los índices de salud muestran niveles mucho más altos en las áreas urbanas, en oposición a las rurales, aunque las diferencias pueden ser declinantes con la baja económica y una reducción en gastos nutricionales y de salud tanto por el gobierno como por personas individuales.

Como las condiciones públicas de salud se vuelven menos favorables, las diferencias intra-urbanas deben volverse más marcadas. Ya que generalmente hay poca información es claro, por ejemplo, que haya un incremento en el número de muertes directa o indirectamente relacionadas con la malaria. Las áreas peri-urbanas, donde los pobres se han estado estableciendo cada vez más bajo condiciones de infraestructura sanitaria inadecuada, "concentran todas las condiciones ideales para la reproducción de los portadores de la malaria y la transmisión de la enfermedad: un modelo de colonización más disperso, edificios permanentes que usan materiales para construcción que son refugios virtuales para mosquitos anófeles, la existencia de numerosas granjas de legumbres y finalmente la proximidad, en algunas ciudades por lo menos, de áreas pantanosas, y extensiones estancadas de ríos".<sup>73</sup> Bajo estas condiciones puede no ser sorprendente saber que en los distritos centrales de Brazzaville hay menos de un piquete infeccioso de mosquito por persona cada tres años; por el contrario, el índice es más de 100 veces más alto en las nuevas áreas informales de colonización con baja densidad de población. En Bobo-Dioulasso, la segunda ciudad más grande en Burkina Faso, el índice de casos de malaria medido en un vecindario periférico fue casi el doble de alto que el medido en una sección central del poblado.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Philippe Antoine y Amadou Ba, "Mortalité et Santé Dans les Villes Africaines" en *Afrique Contemporaine* (Número spécial, "Villes d'Afrique") No. 168, octubre/diciembre 1993, p. 140.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 144.

<sup>74</sup> *Ibid.*

Una práctica, que algunos funcionarios de la salud han relacionado a la incidencia aumentada de portadores de la malaria, es la agricultura urbana.<sup>75</sup> Aparte del riesgo público de salud de la elevada plantación de cultivos tales como maíz y caña de azúcar en los alrededores de las ciudades, hay un beneficio nutricional considerable, particularmente para las familias de escasos ingresos que de alguna manera no pueden pagar algunos alimentos. Un importante estudio de seis poblados en Kenya (incluyendo la capital, Nairobi) fue realizado por una organización no gubernamental de investigación, el Instituto Mazingira. El estudio tomó una muestra de 1576 familias sobre una amplia gama de actividades económicas y hábitos de consumo. Los datos mostraron que el 29% de todas las familias cultivan alimentos dentro del área urbana donde viven; y el 17% tiene ganado. Extrapolando sobre la encuesta, los autores estimaron que, en 1985, 25.2 millones de kg. de cosechas con un valor de unos \$4 millones fueron producidos en áreas urbanas en Kenya en una temporada. La mayor parte de la cosecha urbana y de la producción de ganado fue consumida como subsistencia por las mismas familias.<sup>76</sup> Reflejando hallazgos similares al estudio keniano, una encuesta sobre agricultura urbana en Zambia descubre que la mayoría de agricultores urbanos son mujeres pobres, quienes cultivan alimentos a causa de que sus ingresos no están a la par con los precios.<sup>77</sup> Un estudio posterior de Nairobi basado en una estrategia de muestra diferente (la muestra fue elegida de aquellos que trabajan en la tierra más que al azar de familias urbanas en la ciudad) encontró que el 64% de los entrevistados fueron mujeres (muy similar al estudio anterior de Mazingira); que tendían a tener sólo educación primaria, o ninguna educación; que la mayoría nació fuera de la ciudad, en distritos vecinales; y que muy pocas en realidad vendieron sus cosechas.<sup>78</sup>

El modelo de mujeres pobres que practican la agricultura urbana para asegurar comida para ellas y sus familias es también un hallazgo importante de un estudio de 150 familias agrícolas urbanas en Kampala, Uganda. Ya que el estudio trata con familias más que con individuos, la mayoría de los que trabajan en los campos eran mujeres; las mismas familias estuvieron predominantemente (73%) a un "nivel bajo de ingresos"; el 69% estuvieron produciendo comida principalmente para consumo casero y no para venta; y las principales cosechas cultivadas fueron cosechas anuales de tubér-

<sup>75</sup> La conexión directa entre la agricultura urbana y los sectores de malaria no ha sido probada. Una investigación de Daniel Maxwell en Kampala llegó a tres conclusiones: 1) El tipo de mosquitos que crecen en cultivos agronómicos (especialmente maíz y otros) no es anófeles. Esto es, no transmiten malaria. 2) Un estudio de lugares en Kampala central, donde se encontraron anófeles, mostró que la agricultura urbana no era un elemento clave. 3) Mientras que la sombra es un hábitat diurno para todo tipo de mosquitos, en una ciudad como Kampala, donde crecen todo tipo de plantas, no puede decirse que las plantas agronómicas sean más propensas que las demás a ocasionar sectores de enfermedades. (Fuente: Comunicación personal con el autor, mayo 14 de 1995).

<sup>76</sup> Diana Lee-Smith, Mutsembi Manundu, Davinder Lamba y P. Kuria Gathuru, *Urban Food Production and the Cooking Fuel Situation in Urban Kenya* (Nairobi: Mazingira Institute, 1987).

<sup>77</sup> Carole Rakodi, "Urban Agriculture: Research Questions and Zambian Evidence", *Journal of Modern African Studies*, 26, 3 (1988) pp. 495-515.

<sup>78</sup> Donald Freeman, *A City of Farmers: Informal Urban Agriculture in the Open Spaces of Nairobi, Kenya* (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1991).

culos (tales como mandioca y camotes) así como maíz y frijol. Las entrevistas con los productores en 1989 indicaron que, en promedio ellos habían estado cultivando la tierra durante 13 años y que la gran mayoría había empezado la práctica en los 70 o a principios de los 80. Esto demuestra claramente que la agricultura urbana como una actividad principal se desarrolló en Kampala "en respuesta a la situación económica decadente. Los agricultores habían estado viviendo en la ciudad mucho tiempo antes de que iniciaran sus empresas agrícolas".<sup>79</sup>

En Lomé, un estudio de los aspectos de la agricultura urbana -ya que no es comparable al trabajo en el este de África- observa que la mayoría de los cultivadores de legumbres son hombres, y que grandes secciones de reservas de tierra pública en la periferia de la ciudad están bajo cultivo, con la aprobación tácita de las autoridades. Ya que el cultivo de legumbres aumentó en Lomé como una respuesta directa a las dificultades económicas que iniciaron a finales de los 70 y principios de los 80, la producción es vendida comercialmente más que consumida por los cultivadores.<sup>80</sup> Uno de los efectos del aumento de la agricultura urbana en África es que las diferencias económicas y culturales entre áreas de la ciudad y rurales han sido borradas. Este es el caso particularmente de las áreas periféricas, no planeadas donde la infraestructura formal es escasa, y muchas familias viven en terrenos relativamente grandes en un medio ambiente semi-rural.

<sup>79</sup> Daniel Maxwell y Samuel Zziwa, *Urban Farming in Africa. The Case of Kampala, Uganda* (Nairobi: ACTS Press, 1992) p. 29.

<sup>80</sup> Christine Schilte, *L'Agriculture Urbaine à Lomé: Approches Agronomique et Socio-économique* (Paris and Geneva: Karthala and IUED, 1991).

### Recuadro 1 Agricultura Urbana en Kampala.

Kampala cubre un área de 198 km. cuadrados con una población nocturna de 774,241. Su uso del suelo predominante puede ser caracterizado como peri-urbano con lotes de tierra residenciales incluyendo casas, terrenos de legumbres y animales, y una pequeña escala de comercio y manufactura. El Distrito Central de Negocios incorpora comercio financiero, institucional, administrativo y en gran escala, pero también incluye algunas áreas residenciales antiguas unifamiliares construidas con el modelo europeo. Toda esta área está cultivada. Todas las designaciones actuales municipales de uso de suelo son cultivadas por los residentes, incluyendo partes del campo de golf.

Los años de los 70 y 80 vieron un incremento en el cultivo de legumbres y cría de ganado en la ciudad cuando los residentes se convirtieron en estrategias de supervivencia alternativa. La política de ajuste estructural de los 80 y 90 también está animando a la gente a cultivar. Existe una correlación de la expansión de la agricultura en la ciudad con el incremento de inestabilidad política, y el colapso resultante de la economía formal. Aunque la agricultura es ilegal, y la mayoría de los residentes están enterados de esto, la gente no ha dejado de barbechar la ciudad y plantar legumbres.

Mientras que la extensa mayoría de los residentes de la ciudad se dedican a cultivar alimentos o a criar vacas y gallinas, el consejo continúa publicando advertencias a los residentes sobre la ilegalidad del cultivo y la cría de animales dentro de la ciudad. Pero a pesar de leyes y normas el cultivo urbano ha aumentado como actividad económica agrícola, especialmente para las mujeres. *Matoke* (plátanos verdes), maíz, camotes, ejotes y árboles de *paw-paw* están a lo largo de caminos, jardines alrededor de las casas, lotes baldíos y cualquier otro pedazo de terreno que no está siendo usado para otra actividad. Laderas, valles y hasta pantanos son cultivados al través de esta verde y hermosa ciudad.

*Perfil de un granjero urbano.* Justine, de 38 años, y su marido compraron su casa en el Centro Comercial de Bunga en 1980. Justine tiene ocho hijos entre las edades de 4 y 15. Ella trabajaba anteriormente como maestra de una escuela primaria. Este último año (1993) ha empezado una guardia de medio tiempo a una corta distancia de su casa. También hace tapetes que vende para obtener un ingreso adicional. Su marido es un comerciante que trabaja por su cuenta. Mientras que Justine y su marido tengan que pagar la educación de todos sus hijos, ella siente que sus ingresos combinados no son suficientes y que ella debe cultivar para alimentar a su familia.

Justine y su marido son dueños de dos terrenos. En un terreno ella cultiva yuca, camotes, ejotes y otras legumbres. En el otro cultiva principalmente café. En el área alrededor de su casa tiene un poco de árboles de *matoke* y algunas calabazas. Justine dice que ella puede cultivar suficientes alimentos para que durante los días festivos, cuando no hay clases, ella no necesite comprar comida. De otra manera ella tiene comida de su jardín para el viernes, sábado, domingo y lunes. El trabajo del jardín lo hace Justine, y durante las vacaciones escolares también los hijos mayores. Algunas ocasio-

nes su marido le da un aventón al terreno y otras veces tiene que irse sola. Como ella trabaja toda la semana, solamente puede ir al jardín de legumbres los sábados donde ella trabaja de 8:00 a. m. a 12:00 del medio día. Además de todas estas actividades, Justine también tiene dos vacas, 2 cochinos, 2 pavos y un número indeterminado de gallinas.

(Adaptado de Prabha Khosla, "Tú no puedes dormir con hambre, así que debes saber cultivar. Agricultura y planeación urbana en Kampala, Uganda". Trabajo presentado a la conferencia de la Asociación Canadiense de Estudios Africanos, Toronto, mayo 12-15, 1993.)

### **CIUDADES AFRICANAS EN LOS 90: MIRANDO HACIA ATRÁS DESPUÉS DE TREINTA AÑOS.**

Reconsiderando el período que va de los 60, cuando la mayoría de los países africanos obtuvieron su independencia formal, hasta mediados de los 90, las ciudades africanas han cambiado por lo menos en cuatro aspectos importantes: su tamaño, su organización espacial y morfológica, la calidad y distribución de sus servicios públicos e infraestructura, y su base de empleo.

El tamaño es la diferencia más obvia, ya que la mayoría de las ciudades africanas han crecido enormemente en las últimas décadas, como muestra el cuadro 2. Las ciudades representadas en el cuadro prácticamente han aumentado en población varias veces desde el inicio de los 60, o por lo menos durante las últimas décadas. Comparaciones exactas durante el mismo período son difíciles de obtener por la diferencia del período intercensal; y para muchos países cuyos censos recientes tuvieron lugar a finales de los 80 o principios de los 90, los resultados finales aún no están disponibles. Sin embargo, dos tendencias claras son visibles. Primero, las ciudades más grandes han continuado creciendo en población, aunque en los 80 y 90 sus índices de crecimiento hayan bajado en comparación con los índices espectaculares de crecimiento durante los 60 y 70. Y donde el componente principal del crecimiento de las ciudades más grandes era la migración rural-urbana en el período inmediato posterior a la independencia, el incremento natural es ahora el elemento principal en el crecimiento urbano de la población. Segundo, en muchos países las ciudades de tamaño mediano han estado creciendo más rápidamente que las ciudades más grandes. Esto puede muy bien ser en parte un resultado de la situación económica más difícil que han enfrentado los habitantes urbanos en conjunto durante la última década y media, pero también puede ser reforzado por la condición de deterioración constante de la infraestructura y los servicios públicos en las ciudades más grandes. Estos factores, a su vez, reflejan la determinación de muchos países africanos para favorecer a ciudades más pequeñas en decisiones de inversión y planeación; sin embargo, gran parte de la implementación de esta política de descentralización espacial no cumple con sus metas originales.

**Cuadro 2**  
**Crecimiento de ciudades africanas: años censales seleccionados.**

Ciudad (Capital o no capital)	País	Población y Año Censal (o estimación)	Tasas de Crecimiento Anual (%)
El Cairo	Egipto	2,963,000 (1947)	
		4,829,000 (1960)	3.8
		6,151,000 (1966)	4.1
		7,964,000 (1976)	2.6
		10,631,000 (1986)	2.9
Nairobi	Kenia	266,794 (1962)	
		509,286 (1969)	9.7
		827,775 (1979)	5.0
		1,346,111 (1989)	5.0
Mombasa	Kenia	179,575 (1962)	
		247,073 (1969)	4.7
		341,148 (1979)	3.3
		465,000 (1989)	3.2
Kisumu	Kenia	23,526 (1962)	
		32,431 (1969)	4.7
		152,643 (1979)	16.8
		185,100 (1989)	2.0
Nakuru	Kenia	38,181 (1962)	
		47,151 (1969)	3.1
		92,851 (1979)	7.0
		162,800 (1988)	5.8
Dar es Salaam	Tanzania	128,742 (1957)	
		272,821 (1967)	7.8
		757,346 (1978)	9.7
		1,234,754 (1988)	5.0
Mwanza	Tanzania	19,877 (1957)	
		34,861 (1967)	5.8
		110,611 (1978)	11.1
		182,899 (1988)	5.2
Tanga	Tanzania	38,053 (1957)	
		61,058 (1967)	4.0
		103,409 (1978)	4.9
		138,274 (1988)	3.0
Harare	Zimbawe	386,040 (1969)	
		658,400 (1982)	4.2

*La transformación de las ciudades africanas*

Bulawayo	Zimbawe	245,040 (1969) 495,300 (1982)	5.6
Abidjan	Costa de Marfil	125,000 (1955) 254,000 (1963) 951,000 (1975) 1,934,300 (1988)	9.3 11.6 5.6
Ouagadougou	Burkina Faso	59,126 (1962) 172,661 (1975) 442,223 (1985)	8.6 9.9
Bobo-Dioulasso	Burkina Faso	45,000 (1962) 115,063 (1975) 231,162 (1985)	7.5 7.2
Koudougou	Burkina Faso	8,000 (1962) 36,838 (1975) 51,670 (1985)	12.5 3.4
Cotonou	Benin	78,300 (1960) 320,348 (1979)	8.1
Puerto Nuevo	Benin	64,000 (1961) 133,168 (1979)	4.2
Gran Kartúm	Sudán	143,541 (1956) 823,170 (1973) 1,346,094 (1983)	10.8 4.8
Puerto Jordán	Sudán	47,462 (1956) 132,632 (1973) 212,741 (1983)	6.2 4.8

El deterioro de los servicios e infraestructura es otra tendencia común de los 90. Esto es hasta cierto grado un resultado inevitable del hecho que, conforme las economías nacionales (y urbanas) se estancan en términos absolutos, al mismo tiempo que las poblaciones urbanas al través del continente continúan creciendo aproximadamente 4.5% por año en una base continua,<sup>81</sup> los recursos necesarios para caminos, alcantarillado, sistemas de agua, escuelas y hospitales simplemente no pueden satisfacer las necesidades de la población. Mientras que existe una clara diferenciación entre las condiciones de vida de grupos (relativamente) pequeños de directores de alto nivel, diplomáticos extranjeros, políticos superiores y hombres de negocios con éxito por una parte, y los números crecientes de ingresos bajos de habitantes urbanos, por la otra,

<sup>81</sup> Para 1985-1990 las Naciones Unidas estiman un crecimiento urbano en África de 4.51% anual; para el período 1990-1995 y el de 1995-2000, las tasas estimadas son 4.53% y 4.46%, respectivamente. Véase Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects. The 1992 Revision* (New York: The United Nations, 1993) p. 106.

también existe un deterioro general en los servicios públicos e infraestructura disponible para todos.

Los cambios en el mercado de trabajo han sido muy dramáticos desde los 60. En la década posterior a la independencia, el sistema educativo se estaba extendiendo en todos los niveles y los graduados africanos tenían poca dificultad para encontrar buenos trabajos en el servicio público (y sus ramas paraestatales) o en el sector privado de gran escala. Ahora, el servicio público está contratando en todos lados, las paraestatales están siendo dispersadas o privatizadas con tal de recortar el número de empleados que mantienen y aun los profesionales de educación universitaria tienen gran dificultad para encontrar empleo seguro, si acaso obtienen algún empleo adecuado. Parcialmente como una contraparte al descenso de empleos seguros bien pagados, cada vez más residentes urbanos han encontrado trabajo en el creciente sector "informal", no regulado de pequeña escala donde se han desarrollado una variedad increíble de actividades para responder a las necesidades y capacidad financiera de los pobres. Estos desarrollos son reflejados en el crecimiento continuo de áreas de viviendas populares espontáneas; en los números siempre crecientes de buhoneros ambulantes y vendedores de comida en todas las esquinas de muchos de los centros de ciudades africanas; en el incremento en tamaño y número de mercados al aire libre; en el dominio de los vehículos de transporte público en manos del sector privado de pequeña escala que han tomado el mando sobre el monopolio de las compañías de autobuses reguladas por el estado; y en una explosión virtual de pequeños comercios y servicios que tratan con casi todas las facetas de la vida en la ciudad. De una ciudad sobrerregulada que reflejó las necesidades de las antiguas fuerzas coloniales para controlar la vida urbana africana de todas las maneras posibles, nosotros estamos atestiguando el nacimiento de una forma nueva de ciudad que refleja la realidad africana. Lo que podría haber sido llamado la "ciudad informal" en los 90.

Todos estos cambios han tenido un efecto importante en la forma de la ciudad. Donde una vez el distrito central de negocios, con sus calles limpias y amplias, tiendas de alta calidad y oficinas era el enfoque de la vida urbana -en las ciudades capitales y ciudades secundarias- el centro de gravedad ha cambiado. Cada vez más la población se está moviendo a la periferia de las ciudades más grandes, donde los terrenos son más baratos y mucho más fáciles de obtener, donde la vivienda puede ser construida de una forma barata utilizando materiales locales disponibles, y donde raramente se siente el hostigamiento de los policías y las restricciones del sistema formal de planeación. En estas áreas periféricas, las familias pueden mantener más fácilmente animales de granja tales como gallinas, cabras, cerdos y hasta ganado; obtener cosechas de subsistencia; y llevar un estilo de vida que cambia sólo un poco al de la vida de los pueblos rurales cercanos. Esta expansión horizontal de la ciudad africana dentro de su interior rural no solamente disminuye elementos de mayor infraestructura como agua de pipas, electricidad, alcantarillado y caminos a un punto donde la eficiencia es ampliamente reducida, sino también aumenta considerablemente los costos de servicios como edu-

cación, asistencia social y salud. Como estos asentamientos periféricos se extienden, y los recursos públicos para su servicio siguen disminuyendo, un nuevo enfoque a la planeación y administración de ciudades africanas tendrá que surgir si van a sobrevivir como entidades viables sociales y productivas en el siglo 21.

## DESARROLLO SUSTENTABLE Y POLÍTICAS URBANO-REGIONALES EN AMÉRICA LATINA

Rafael López Rangel

Cada vez es más frecuente, en los medios académicos e incluso en los políticos, el manejo del término *Desarrollo Sustentable*. En rigor, la emergencia del término está vinculada al cuestionamiento de los modelos de desarrollo existentes y que podríamos llamar *convencionales*. Independientemente de la polémica que ha suscitado, su fuerza y atractivo se debe a que emana de un proceso de varias décadas, que constituye la denominada "conciencia ambiental del desarrollo".

En este sentido, Enrique Leff (1990) nos dice: "*En los últimos veinte años, las nociones de medio o de ambiente dejaron de ser conceptos exclusivos de las ciencias físicas, biológicas o antropológicas para incorporarse a la terminología de la planificación del desarrollo*".

¿En qué momento surge el término? En el año 1987, cuando la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente, lo acuña y define de la siguiente manera: "*El Desarrollo Sustentable es aquel que satisface las necesidades del presente sin restringir la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan las suyas*" (*World Commission on Environment and Development, 1987*).

Para valorar el sentido del Desarrollo Sustentable y a reserva de comentar la discusión que se ha dado al respecto, es necesario, a nuestro juicio, plantear las cuestiones siguientes:

1. La conciencia ambiental del desarrollo y la idea acerca del Desarrollo Sustentable, surgen de la necesidad de enfrentar los graves y extendidos procesos de deterioro socioambiental producidos en virtud de las formas de construcción de nuestras sociedades modernas. Y si bien se trata de una problemática de proporciones planetarias, en los países llamados del Tercer Mundo, y concretamente en América Latina, adquiere agudos, e incluso dramáticos, perfiles.
2. El Desarrollo Sustentable es una estrategia abarcante e integradora, que no parte de la inclusión o toma en cuenta de algunas variables en los planes y programas de desarrollo, o que se preocupe sólo por "impactos" ambientales puntuales, sino que engloba al conjunto de los procesos de desarrollo. Parte de una concepción de la relación hombre-sociedad-naturaleza, estructurada en base a *ecosistemas*, que en su sentido amplio, los procesos ecológicos por antonomasia son sólo uno de sus componentes. Y así, C. S. Hollings (1993), nos dice que la sustentabilidad no es (sólo) un problema ecológico, un problema social o un problema económi-

co, "sino la combinación integrada de los tres". Desde una posición radical, Enrique Leff (1994), al hablar de la problemática ambiental, va más allá: "*La cuestión ambiental es una problemática de carácter eminentemente social; ésta ha sido generada y está atravesada por un conjunto de procesos sociales*". Hace en seguida mención de una cuestión muy importante, al referirse a la falta de respuesta de las disciplinas científicas para esclarecer la interrelación entre "sociedad" y "naturaleza": "*Sin embargo, las ciencias sociales no han transformado sus conceptos, métodos y paradigmas teóricos para abordar las relaciones entre procesos sociales y los cambios ambientales*".

3. Los analistas de los procesos de desarrollo -y las acciones consecuentes a éstos- desde el enfoque de la sustentabilidad, dado ese carácter abarcante e integrador, tienen que ser multi e interdisciplinarios, aunque con una tendencia unitaria, estructurada alrededor de la problemática del desarrollo. Una de las grandes conquistas de la puesta en interés de los análisis de los procesos ambientales es que han posibilitado un avance extraordinario de las estrategias del conocimiento, dando lugar a la evolución de la "epistemología constructivista", dirigida al estudio de los sistemas complejos.

En su trabajo "Interdisciplinariedad y sistemas complejos" el epistemólogo Rolando García (1994) -discípulo y colega de Jean Piaget- nos habla claramente de la necesidad y pertinencia de los estudios de los sistemas complejos dirigidos a problemas ambientales de envergadura:

"Las situaciones a las cuales se suele aplicar la expresión "*problemas ambientales*" cubren un amplio espectro: en un extremo, aparecen problemas locales y circunscritos, como puede ser el caso de un río contaminado por los desechos de una fábrica próxima que torna tóxica el agua que se bebe en una ciudad situada a sus orillas. En el otro, vinculados a problemas de sustentabilidad. Observación nuestra *-se incluyen situaciones tales como las condiciones de vida en grandes centros urbanos, o el deterioro del medio físico y de las condiciones de vida en extensas regiones*". Más adelante, nuestro autor concluye que situaciones de este tipo "*corresponden a problemáticas complejas, donde están involucrados el medio físico-biológico, la producción, la tecnología, la organización social, la economía. Tales situaciones se caracterizan por la confluencia de múltiples procesos cuyas interrelaciones constituyen la estructura de un sistema que funciona como una totalidad organizada, a la cual hemos denominado sistema complejo*".

4. Como parte del mencionado surgimiento de la "conciencia ambiental de desarrollo" la comunidad científica de los diversos países -incluidos México y Latinoamérica- ha venido desarrollando un creciente interés y se han logrado productos orientados al enfrentamiento de esa problemática. Asimismo, los gobiernos y ad-

ministraciones de algunos países latinoamericanos, en mayor o menor medida han venido implementando algunas acciones, e incluso se han creado instancias y legislación en ese sentido. Sin embargo, aún estamos distantes de tener acciones integradas.

En relación con esto, los reconocidos investigadores Enrique Leff, Julia Carabias y Ana Irene Batis (1990) nos dicen que a pesar de los proyectos emprendidos, *"podemos afirmar que no se ha generado una conciencia clara ni ha habido una voluntad política suficiente para incorporar la temática ambiental en las universidades y en la administración pública del proceso de desarrollo; no se han asignado los recursos económicos necesarios, ni se ha motivado suficientemente a científicos, técnicos y tomadores de decisiones, para el estudio y resolución de los problemas del desarrollo con un enfoque sistémico y una perspectiva ambiental."*

Es reconocido que la importancia mundial de la problemática ambiental tiene un punto de partida en 1972, con la celebración, en Estocolmo, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano. Según lo menciona Enrique Leff (1990) en el citado prefacio a la compilación *"Medio Ambiente y Desarrollo en México"*, en esa reunión *"se inició un amplio proceso a nivel mundial para incorporar la 'dimensión ambiental' en la planificación del desarrollo de todos los países"*.

En ese sentido se crean posteriormente el célebre PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y el Programa Internacional de la Educación Ambiental de la UNESCO/PNUMA. En 1987 se crea la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo *"con el objeto de evaluar los resultados de los esfuerzos en la protección del ambiente ..."*. Recordemos que en la reunión constituyente de esa Comisión, surge el término Desarrollo Sustentable. Y al tiempo que se declara que *"la degradación ambiental (la espiral descendente de la decadencia económica y ecológica) se ha convertido en una cuestión de sobrevivencia para los países en desarrollo"*, se acuerda que *"los estudios sobre los problemas ambientales de Latinoamérica y el Tercer Mundo"* fueran realizados por investigadores de los propios países (*World Commission on Environment and Development*, 1987), (Leff, 1990). De la aplicación de este acuerdo emana un conjunto de estudios e investigaciones académicas pioneras en nuestro país, agrupadas en el *"Proyecto sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en México"*, patrocinado por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM (Leff, 1990).

En el nivel latinoamericano, surge el Programa General de la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe, con el apoyo del programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente con el propósito inicial de *"avanzar en el conocimiento y la renovación de las prácticas tradicionales, ecológicamente adaptadas a diferentes espacios geográficos, con el objeto de implementar proyectos que permitan un aprovechamiento sostenido de los recursos de la región y la satisfacción de las*

*necesidades básicas de sus pueblos, incluyendo el respeto a sus identidades y sus valores culturales"* (Leff, Carabias y Batis, 1990).

Una de las premisas de estos estudios es que los países de América Latina sustentaron "su desarrollo como naciones en una herencia cultural fundada en la diversidad étnica de sus pueblos, que aún hoy conservan sus tradiciones". A partir de este reconocimiento, se indica que "los estudios etnobotánicos han cobrado una importancia creciente dentro de las preocupaciones de los biólogos y se han desarrollado importantes estudios sobre el reconocimiento cultural y las prácticas tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales en varias latitudes" (Leff, Carabias y Batis, 1990).

Vale la pena transcribir -pese a su extensión y para darnos cuenta del nivel de avance y reconocimientos en los procesos ambientales y de Desarrollo Sustentable en América Latina-, las recomendaciones del mencionado 'Seminario sobre recursos naturales, técnica y cultura. Estudios y experiencias para un desarrollo alternativo':

1. *"El modelo de desarrollo dominante y los patrones de producción y consumo prevalecientes, han generado un ambiente contaminante y degradado. Ello ha ocasionado procesos irreversibles de destrucción de los ecosistemas, y de la capacidad de autorregulación, conservación y reproducción, afectando las condiciones de existencia y la calidad de vida de la sociedad"*.
2. *"Este modelo de crecimiento ha generado un proceso de descomposición social de proletarización del campesinado y desintegración de las comunidades indígenas, que se manifiesta por la pérdida de sus valores culturales y el abandono de sus prácticas tradicionales de uso de sus recursos"*.
3. *"Este modelo de crecimiento ha inducido una penetración tecnológica en el ámbito rural, que ha resultado de una destrucción ecológica y en una mayor polarización social, incorporándose al través de grandes inversiones a los sectores rurales de mayor capacidad económica, fuera del alcance de las comunidades rurales más pobres"*.
4. *"La crisis del orden económico internacional exige la búsqueda de modelos de desarrollo alternativos para su solución. Estos deben contemplar la satisfacción de las necesidades básicas y la autosuficiencia de las poblaciones marginadas de los 'beneficios' del proceso dominante de crecimiento, y no guiarse tan sólo por los parámetros de costo-beneficio económico y las condiciones del mercado internacional, que han generado la subordinación, dependencia y miseria de los países del Tercer Mundo"*.  
Viene en seguida un punto que requiere una aclaración de nuestra parte:
5. *"No existe, sin embargo, ni puede existir un modelo acabado y único de desarrollo alternativo. Por el contrario, debe generarse un conjunto de opciones, ade-*

*cuadas para las variantes condiciones económicas, culturales y ecológicas de las comunidades, en diferentes regiones y países”.*

En rigor, tal afirmación está “dentro” de la idea de la sustentabilidad del desarrollo, ya que ésta se basa en la apertura de los ecosistemas y en la necesidad de adecuar-se a las situaciones locales, aunque dentro -como lo hemos dicho- de una visión sisté-mica e integrada.

6. *“El acervo de conocimiento para el aprovechamiento racional de los recursos de los países “subdesarrollados”, creado y probado al través de sus prácticas tradicionales y experiencias milenarias, ha sido despreciado, y muchas veces destruido por la lógica del pensamiento occidental moderno y la racionalidad económica dominante”.*
7. *“Es falsa la afirmación de que toda ciencia y tecnología moderna significan un progreso para las comunidades y que todo saber popular es sinónimo de retraso y barbarie. Sin embargo, las diferentes prácticas productivas han sido producto de las condiciones específicas de la organización cultural de las comunidades y de la dinámica de los ecosistemas donde se insertan y producen, y serán factores indispensables a considerar en el proceso de innovación y mejoramiento de las prácticas tradicionales de uso de los recursos”.* (Subrayado nuestro)
8. *“El desarrollo comunitario y el aprovechamiento racional de sus recursos plantea la necesidad de generar tecnologías alternativas. Este proceso innovativo debe ser resultado de la investigación y rescate de la tecnología tradicional, incorporando elementos del conocimiento científico y tecnológico moderno. La síntesis de estos saberes, tradicionales y modernos, debe servir para generar tecnologías apropiadas, asimilables para las propias comunidades para su reproducción social, y adaptadas a las condiciones ecológicas de sus entornos para satisfacer sus necesidades materiales culturales básicas: empleo productivo, alimentación, vivienda, salud, etcétera”.* (Subrayado nuestro)
9. *“Es necesario organizar grupos interdisciplinarios de promotores y académicos que desarrollen proyectos de investigación y de gestión participativa para el manejo integrado de los recursos, y sobre la innovación y difusión de modelos técnicos, educativos, culturales y políticos alternativos”.*
10. *“Las universidades deben participar en la solución de los problemas que plantea el desarrollo y en la aplicación de métodos interdisciplinarios de las prácticas docentes y de investigación, para generar capacidades y conocimientos científico-tecnológicos alternativos, y para incorporarlos a nuevos proyectos y estrategias de desarrollo, al través de su vínculo con los problemas de las comunidades y con los procesos productivos a nivel nacional”* (Leff, Carabias y Batis, 1990).

En cuanto a los procesos de asentamiento, las ciudades -y sobre todo las más grandes-, representan una muy significativa problemática ambiental, aún menos estudiada. Empero, en el campo disciplinar de los análisis de los procesos urbanos, y urbano-regionales también se ha manifestado la "conciencia ambiental del desarrollo" (López, 1995), (Tudela, 1991), (Mitlin y Satterthwaite, 1994). Ahora queda claro que la construcción-transformación *moderna* de las ciudades ha originado fuertes asimetrías socioespaciales y una gran depredación ambiental de las "cuencas ecológicas" en las que se asientan aquellas.

La similitud de algunos enfoques acerca de los procesos de asentamiento con el de los ecosistemas en general, es evidente y demuestra la posibilidad de los enfoques integrados en los ámbitos urbano-regionales. Por ejemplo, el Dr. José Manuel Maass, del Centro de Ecología de la UNAM, afirma: "*El enfoque ecosistémico consiste, esencialmente, en abordar los problemas de estudio, manejo y conservación de la naturaleza con una perspectiva holística y sistémica*" (Maass y Martínez, 1990). *Con este enfoque a la naturaleza se le concibe como un conjunto integrado de ecosistemas en los que el componente biótico no constituye el sujeto central, sino que es uno más de los elementos que lo componen. Los ecosistemas no son unidades discretas con límites bien definidos, sino más bien un conjunto de unidades y procesos funcionales que se dan en un espacio y un tiempo dado y que constituyen una unidad de estudio de manejo o de conservación de la naturaleza. Dada la ausencia de límites precisos los ecosistemas están abiertos a la entrada y salida de materia, energía e información, siendo influenciados e influenciando a su vez a los ecosistemas colindantes* (Maass, 1995). Y, por su parte, Fernando Tudela (1991), al hablar de la ciudad de México, afirma: "*Como lo planeaba Aldo Rossi, la ciudad es una gran obra colectiva de ingeniería que se desarrolla en el tiempo. Entendido como un proceso, el asentamiento implica la ocupación de un territorio, la antropización de un paisaje y la implantación de un sistema artificial dinámico que intercambia materia, energía e información con el exterior. Estos intercambios configuran lo que se denomina el 'metabolismo urbano', aspecto determinante de la significación ambiental del asentamiento*". (Subrayado nuestro)

Por otra parte, aunque compartiendo la problemática, ahora el establecimiento de sistemas urbanos es visto a partir de sus impactos negativos en los territorios y en la población del mismo. Al hablar de la urbanización del trópico húmedo mexicano y refiriéndose a la participación de Guillermo Boils en la compilación de E. Leff, este autor afirma: "*Los procesos de urbanización impuestos sobre los frágiles y complejos ecosistemas del trópico húmedo, han desencadenado una serie de efectos destructores de sus mecanismos de estabilidad. Esto ha ocasionado la pérdida de suelos de alta calidad y de las especies biológicas adaptadas al medio. Por otra parte, el rápido incremento poblacional ha generado un déficit de empleos y de viviendas en las ciudades petrolizadas del sureste, junto con un conjunto de efectos de contaminación y*

de turgación por la falta de servicios urbanos en los espacios urbanos abiertos por la petrolización" (Boils y Leff, 1990).

La depredación ambiental se da así, dentro de la ciudad y hacia "el exterior" de ésta, en un intercambio sistémico. La capital de la República Mexicana es un ejemplo extremo en América Latina: "A pesar de una ya larga tradición normativa, el control social de este crecimiento (de la ciudad de México, aclaración nuestra) ha sido casi siempre muy laxo. La gran obra de ingeniería urbana se suele realizar de manera fragmentaria, mediante acciones puntuales, individuales, generadoras de una *Torre de Babel* que nunca ha dejado de sorprender a sus propios promotores y, desde luego, a los sufridos habitantes. Las sorpresas tienden ahora a ser desagradables por el deterioro de las condiciones ambientales de los espacios habitacionales, cuya gravedad se acentúa en el Área Metropolitana de la Ciudad de México. Las crecientes contaminaciones de diversa índole: atmosférica, hídrica, edáfica, auditiva y visual merman la salud y la calidad de vida de los ciudadanos. Las deficientes condiciones del medio ambiente urbano gravitan cada vez más sobre la conciencia colectiva de la comunidad capitalina y determinan cambios en sus perspectivas vitales. El espacio urbano empieza a ser inhabitable, y la respuesta social frente a este hecho adquiere una creciente relevancia política" (Tudela, 1991).

Estos son, a grandes rasgos, los retos y la problemática del Desarrollo Sustentable en los procesos urbano-regionales, y asimismo, el vislumbre de la construcción de una nueva utopía en la construcción de una modernidad distinta, hecha por y para los pueblos de América Latina, en plena era de la globalización planetaria.

## BIBLIOGRAFÍA

- García, Rolando. 1994. "Interdisciplinariedad y sistemas complejos", en Enrique Leff, *Ciencias sociales y formación ambiental*. México: De Gedisa / CIIH, UNAM.
- Hollings, C. S. 1993. "New Science and New Investments for a Sustainable Biosphere", in Costanza R. M. Hammer and A. M. Jansson (Eds), *Investing in Natural Capital; Why, What, and How?*. Solomons, M. D. ISEE Press.
- Leff, Enrique. 1990. (Coordinador) *Medio ambiente y desarrollo en México*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades (CIIH) / Porrúa.
- \_\_\_\_\_. 1994. (Coordinador) *Ciencias sociales y formación ambiental*. México: De Gedisa / CIIH, UNAM.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Sociología y ambiente: formación socioeconómica, racionalidad ambiental y transformaciones del conocimiento", en Enrique Leff (Coordinador), *Ciencias sociales y formación ambiental*. México: De Gedisa / CIIH, UNAM.

- Leff, Enrique, Carabias, Julia y Batis Ana Irene. 1990. (Prólogo) *Recursos naturales, técnica y cultura. Estudios y experiencias para un desarrollo alternativo*. México: Cuadernos del CIIH, UNAM, Serie Seminarios.
- López Rangel, Rafael. 1995. *Desarrollo sustentable y proyecto urbano*. México: Documento en Xerox, Doctorado en Diseño, CYAD, UAM-A.
- Maass, José Manuel. 1995. "Referencias y criterios ecológicos en el manejo sustentable: un análisis del trópico sub-húmedo en México y Centroamérica", Ponencia presentada en el *Taller sobre manejo sostenible del suelo en regiones sub-húmedas y semiáridas de Latinoamérica*, organizado por el *Scientific Committee of Problems of the Environment (SCOPE)* y la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca del gobierno mexicano, celebrado del 13 al 17 de febrero en la hacienda Cocoyoc, Morelos, México.
- Mitlin, Diana y Satterthwaite, David. 1994. *Las ciudades y el desarrollo sustentable*. Manchester-Londres: Global Forum, 94, Documentos Antecedentes.
- Tudela, Fernando. 1991. "Usos del suelo, vivienda y medio ambiente", en Martha Scheingart (Coordinadora), *Espacio y vivienda en la ciudad de México*. México: El Colegio de México / Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- World Comission on Environment and Development. 1987. *Our common future*. Oxford: University Press.

## LA POBLACIÓN EN EL DESARROLLO REGIONAL: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

Pedro F. Hernández

### LA POBLACIÓN DE MÉXICO Y SU REGIONALIZACIÓN: UNA VISIÓN SUMARIA.

El resumen de esta comunicación comprende las líneas mayores de cada uno de los tres apartados que encarnan otros tantos objetivos de su plan. Con su lectura, será más asequible la presentación de los datos relevantes y los comentarios consecuentes a lo largo del cuerpo de este estudio.

A diferencia de anteriores planes nacionales de desarrollo, el que actualmente inspira las formulaciones de los planes sectoriales -Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (1995)-, comenzando por el "Programa Nacional de Población 1995-2000", hace hincapié en que toda política poblacional "reclama un enfoque integral, claramente inserto en las prioridades del desarrollo social...que extienda y arraigue una cultura demográfica sobre las repercusiones de la población en el medio ambiente y la sustentabilidad del desarrollo". Esta postura demanda a su vez, no sólo el conocimiento de los hechos que definen la situación de la población mexicana, sino también algunas reflexiones y precisiones que nos permitan entenderla mejor. Comencemos por los primeros.

1. Hay dos parámetros fundamentales que enmarcan las realidades poblacionales del país: la pluralidad de sus movimientos y la familia. La pluralidad de la situación poblacional se revela en los sesgos, los desbalances, las concentraciones de población, los flujos migratorios estatales (intra e interestatales) y transnacionales en múltiples vertientes y de enorme variedad de causas, así como por los poblamientos que a lo largo y ancho del territorio han ido desbordando, en forma y contenido, las previsiones de los estudiosos y de los planificadores del desarrollo. Más a fondo aún, la pluralidad se reconoce en los contrastes urbano-rurales, metropolitanos y de ciudades emergentes (así llamadas en los más recientes planes de desarrollo poblacional), regionales y locales que matizan con enorme gama de formas y detalles los actuales cuadros de características de los asentamientos humanos de nuestro México: distribución de edades, cambios de amplitud en las bases de las pirámides correspondientes, aumentos y ensanchamientos de los estratos superiores de la población, pesos específicos de dependencia de la población que va engrosando la 'tercera edad' muy contrastados, a veces, con el adel-

gazamiento de las bases de las pirámides de edades en muchas regiones y ciudades, etc., así como el previsible adelgazamiento de las fuerzas de la PEA futura.

El segundo parámetro definitorio (de la realidad poblacional mexicana) es la familia. Es ella la depositaria incuestionable de los valores culturales del mexicano: y es ella también la que ha ido recibiendo los nuevos valores de desarrollo familiar y comunal, así como los de las nuevas visiones de la paternidad y la maternidad responsables. Ambos parámetros hay que tenerlos muy en cuenta al leer e interpretar los datos escuetos de la situación poblacional del México de hoy. Además, dichos parámetros conforman vertientes de reflexión que resultan ser la vida misma de los datos o 'hechos' poblacionales.

2. Sobre la hipótesis de validez y de objetividad de los parámetros de pluralidad y de la familia, parece legítimo deducir algunos de los criterios más relevantes para la formulación de las políticas poblacionales del futuro. Esas políticas, según se dijo al hablar del segundo apartado de este trabajo, deben conjugar el impulso a la formación personal y comunitaria en la dinámica del crecimiento poblacional acorde con los requerimientos del desarrollo. Entendiendo muy claramente que se habla del desarrollo que incorpora, como elemento esencial, la preocupación eficaz por la protección y la prospectiva del medio ambiente. Esto es, aquel desarrollo que promueve, de manera inequívoca y sostenida, la sana interdependencia de los sistemas vitales que sostienen la vida social de todo ciudadano. Y, además, un desarrollo que supera las limitaciones a la actividad conservacional y prospectiva del medio ambiente, originadas en las presentes definiciones de territorialidad y de federalismo, así estatal como municipal.

Sobre lo anterior, deben tener primacía dos criterios derivados de los rasgos que caracterizan la situación actual de la población mexicana, plural y familiar. Si la pluralidad revela ante todo riqueza (riqueza de factores humanos y riqueza de variedad en sus preferencias y hasta en los contrastes y vaivenes de sus destinos personales: sobre todo en pobreza y marginación o sus contrarios), parece que el primer criterio de política poblacional del futuro es el diagnóstico valoral de esa riqueza, a fin de promover las mejores formas de ir sustentando y desarrollando esos valores, incluyendo, por supuesto, las mejores formas de ir alejando (de la familia y de la sociedad) los antivalores que en realidad más se contraponen a tal riqueza.

Y puesto que la riqueza de la pluralidad de las circunstancias y de las instancias que van conformando la vida y el crecimiento de la población requiere de evaluaciones y diagnósticos objetivos y correctos de los valores del mexicano que más directamente se relacionan con esa vida y ese crecimiento -valores de género, de sexualidad, de responsabilidad paternal y familiar y valores del trabajo y la educación, en especial-, el

segundo criterio deberá ser el de implantar nuevos diseños de aliento a la genuina conformación de regiones según los flujos mayores y preponderantes de las más importantes formas de energía asequible y mejor compartida por las diversas comunidades y asentamientos humanos en las diversas partes o zonas de ordenamiento ecológico. Se debe primar, en la determinación, evaluación y diagnóstico de la energía, el examen del agro: situación y prospectiva de sus cultivos prevalentes, los problemas y trabas a su desarrollo, etc. En pocas palabras, dar primacía a la salud del campo y su futuro. Y esto, muy por encima de los límites de territorialidad municipal, distrital o estatal que al presente ni siquiera toman en cuenta este problema de la regionalización acorde con las exigencias del verdadero desarrollo. Los ejemplos y discusiones sobre estos criterios forman el cuerpo del segundo apartado de esta comunicación.

3. Por último, acerca de los criterios finales para acrecentar las posibilidades de promover eficazmente la continuidad y la equidad (o sea, la justicia que encarna el bien común) del desarrollo, necesitamos volver de nuevo la vista a los parámetros fundamentales de la situación poblacional del país, la pluralidad y su base familiar. Y aquí aparecen, con aparente plausibilidad, dos estándares o criterios fundamentales de acción, cuyos cauces corresponde en buena parte al Estado diseñar y mejorar, a base de la experiencia diaria en la vida de las distintas comunidades, desde las rancherías hasta los municipios y delegaciones de grandes metrópolis.

El primero de esos criterios es el de conformación y aliento de todas las instancias comunitarias de promoción de consensos sobre planes, prioridades y metas del desarrollo, sin que priven los intereses ya creados por la concentración de capital (riqueza, suelos, propiedades, etc.) y sin que se obstaculice la participación de las múltiples formas de organización de la sociedad civil, sino, muy por el contrario, haciendo que se acreciente, aun contra la opinión de algunas autoridades oficiales. La razón que fundamenta este criterio es que sólo por el consenso se podrá llegar al seguimiento continuado y ordenado de las actividades de un desarrollo que lejos de lastimar los intereses de quienes gozan de menor calidad de sus niveles de bienestar, alcancen efectivamente, las oportunidades que un designio político de democracia les inspira y promete como patrimonio de todo ciudadano.

El segundo criterio de apoyo objetivo al seguimiento y a la eficacia de las actividades del desarrollo de la población, es el de la formulación eficaz de planes educativos que incorporen a la vida de escuela, de pequeños y de adultos, no sólo los valores tradicionales de familia, de identidad nacional y de trabajo, sino también, y con igual o mayor ahínco, los valores de justicia y de responsabilidad social. Implicando en tales planes, como actores muy importantes y privilegiados, a los medios masivos de comunicación y, por ende, definiendo sus áreas y estilos de influencia. Sencillamente, por-

que no se vale embrutecer gradualmente a un pueblo sobre la base de propagandas voraces e irresponsables de no importa qué valores. De ello se hablará más en el desarrollo del tercer apartado de este trabajo.

Creemos que sobre esas bases hay material muy importante y de nuevo cuño, para ir avanzando hacia el ideal de una regionalización de México más acorde con los requerimientos del desarrollo sustentable.

## **I. INTRODUCCIÓN Y PLAN DE ESTA COMUNICACIÓN.**

A partir de Th. Malthus, como se sabe, la ciencia de la población humana entra a formar parte esencial de las consideraciones sobre el desarrollo de los pueblos y el crecimiento de sus economías. Por otra parte, y es preciso enfatizarlo, la noción del desarrollo, si se analiza en profundidad y en contraste con la noción de mero "crecimiento", implica ya algo que ha venido a ser, a juicio de muchos pensadores y analistas de la realidad social, una de las marcas de preocupación o interés central de la época que empezamos a caminar y que hemos dado en llamar la posmodernidad. Ese interés o tema central del conocimiento del mundo de mañana es la sustentabilidad del desarrollo, "el desarrollo sustentable" como se le bautizó en un célebre informe (El Informe Brundland) de las Naciones Unidas, fruto de la primera Conferencia Mundial sobre Desarrollo y Medio Ambiente, realizada en Estocolmo, en 1974.

Ese tema de la sustentabilidad del desarrollo se encuentra también en las bases de esta serie de Conferencias, según los lineamientos que el propio homenajeado presentaba en su primera intervención y que complementan, de manera muy interesante, otras visiones relativas a las relaciones población-desarrollo, a saber: a) la necesidad de primar el criterio ambiental como catalítico -o factor decisivo- de la regionalización; b) la elaboración de nuevas modalidades de gestión poblacional (desde la gestión de la planeación) para implantar políticas de desarrollo sin las cortapisas de fronteras y de trámites interestatales e intermunicipales y, por último; c) la incorporación eficaz de la preocupación por la continuidad y la equidad de las actividades del desarrollo en el análisis y en los planes de cambio poblacional de cada región.

Siguiendo tales cauces, esta presentación de datos, reflexiones y limitados esfuerzos de prospectiva a partir del análisis regional de la población mexicana se encamina:

1. Primeramente, a la toma de conciencia de las características más relevantes de la actual población del país, a fin de enmarcarlas, de manera objetiva y plausible, en una visión de mejoramiento y conservación ambiental que tenga mayor sentido para el bienestar social y económico de sus comunidades y asentamientos (macro y micro urbanos).

2. En segundo término, a presentar algunos de los criterios básicos de gestión poblacional (más estrictamente, de formulación de políticas de gestión poblacional), con miras a la superación de obstáculos administrativos y legales originados en las condiciones de límites territoriales (entre estados y entre municipios) carentes de sentido de conservación y gestión ambiental para las distintas regiones del país.
3. Por último, a proponer los criterios de constitución de espacios poblacionales más conformes con la participación ciudadana, sin cuyo consenso no podrán encontrarse las vías de continuidad y de equidad en la implantación de las principales propuestas de desarrollo en todas y cada una de las regiones.

### LA SITUACIÓN POBLACIONAL DEL MÉXICO DE HOY. I LOS PRINCIPIOS.

Tal vez sea necesario hacer una breve presentación preliminar del pasado moderno (1910-1940) de nuestra población (Hernández, 1996:1, 2). En 1919 la población mexicana se estimaba en 15 millones y 160 000 personas, con varias ciudades en estadios de relevante crecimiento. Sólo la Ciudad de México (poco después, el Distrito Federal, 1918), contaba con más de 100 mil habitantes. México Rural constituía un 85% del total de la población. Se estima también que menos de un 0.03% del total de las familias mexicanas poseían 99% de la tierra cultivada del país.

Una nueva experiencia poblacional fue la Revolución Mexicana. El número de habitantes de México disminuyó en un millón de personas entre 1910 y 1929: cerca de sus tumbas, la minería y la agricultura fueron descuidadas y la industria se estancó por lapsos importantes. El sector petrolero fue entonces la excepción: "sus principales protagonistas seguían en el negocio y con frecuencia llenaban los cofres de varios jefes revolucionarios con tal de aumentar sus ganancias" ... al fin y al cabo, se quitaba de vez en cuando la máscara una de las inercias más poderosas que actuaron en la escena política de todo el período: quizá el principal catalizador de las luchas armadas, casi todas favorables a los intereses y designios yanquis sobre México.

Pero ni siquiera en términos económicos fue la Revolución un gran acontecimiento meramente negativo: con ella más bien se consolidaron las bases de un México política y socialmente cercano a la modernidad, paradójicamente tal como lo había diseñado el régimen porfiriano (Meneses, 1989). Se pavimentó el camino de la industrialización (uno de los ejes centrales de la modernidad) al través del impulso a los sectores minero, petrolero y manufacturero. Con tal proceso -y en buena parte ayudada (o empujada) por la violencia y la inseguridad que la lucha armada desencadenara-, tuvo lugar una muy importante emigración del campo a las ciudades. Con ello se proveyó de mano de obra barata el proceso de industrialización antes mencionado y se comen-

zó a consolidar y a robustecer la urbanización del país, segundo eje nodal de la modernidad, que muy pronto se verá crecer hasta el gigantismo metropolitano de la capital y las tres ciudades provincianas de mayor importancia estratégica en el desarrollo económico del país: Guadalajara (al Occidente), Monterrey (en el Norte-Oriente) y Tijuana, en la Frontera Norte más activa.

## **SITUACIÓN POBLACIONAL. II LA EXPERIENCIA DEMOGRÁFICA DE 1940 A 1990.**

Estructuralmente la población del país se ha modificado de manera notable (Banamex, 1995). Desde fines de los cuarenta y durante los cincuenta creció con tasas de 3.1%; esa inercia de crecimiento alcanza tasas -las mayores registradas en la historia de México- de 3.5% (lo que significaba duplicar el número de mexicanos cada 17 años). Se estima que tal inercia decayó muy obviamente en los ochenta (2.2%) hasta llegar a la tasa anual hoy estimada en 1.6%, desde 1991. Esto revela que México ha experimentado ya las dos primeras fases de la llamada "transición demográfica": el paso de altos niveles de natalidad y mortalidad hacia estadios de menor natalidad y menor mortalidad, esta última, sin embargo, no acompañada en igual proporción ni al mismo tiempo por una menor tasa de nacimientos, sino al contrario, muy distanciada de ella (anterior a ella en tiempo y en proporcionalidad), lo que se tradujo en el crecimiento espectacular de la población entre 1940-1990 (de 20 a 80 millones).

Muy obvio también es el fenómeno de los cambios en la edad prevalente (el promedio de edad) de los mexicanos: mayores que antes y por ende, hasta ahora, con menores porcentajes o razones de dependencia (i.e. de los números de personas que la PEA, población de 14 a 64 años debe mantener eficazmente). Sin embargo, lo que podría estimarse como una ventaja para el mercado de trabajo (mayor oferta), ha venido a ser el talón de aquiles del desarrollo socioeconómico del país: la sobreoferta de mano de obra y la sobrepoblación en edades de atención educativa, frente a posibilidades de inversión externa cada vez más reducidas y las muy severas limitaciones del ahorro interno (en muchas regiones, sencillamente la cruel imposibilidad de activarlo). Prueba muy patente de ese complejo fenómeno es su secuela de migración a los EE.UU. Para cambiar de sentido esta inercia México debería poder crear anualmente 1 200 000 empleos.

Los cambios de la población en la época que muchos llaman moderna (en contraposición a la era de globalización y desbordamiento de todas las potencialidades y formas de comunicación, que han dado en llamar "la posmodernidad") no han sido todos de signo negativo (Hernández, 1996:3). La mortalidad infantil pasó de un 12.3 por millar en 1940 a sólo 4.2 por millar en 1990. En 1940, 20% del total de los mexicanos vivían en ciudades; más del 60% de nosotros todos somos hoy parte del fenó-

meno de la urbanización masiva del país -haciendo notar que hace 50 años, la definición de México urbano era todo asentamiento mayor de 2 500 habitantes, mientras que hoy, urbano es sólo aquel sitio con más de 15 000 personas. Con la urbanización vino también el crecimiento fuerte de oportunidades educativas. El 70% de los mexicanos tienen entre 15 y 39 años de edad y dos terceras partes de aquellos que tienen entre 5 y 24 años asisten a alguna escuela, al paso que la matrícula educativa del último censo muestra que casi el 98% de los niños y muchachos que tienen de 5 a 14 años de edad han pisado alguna escuela... Si bien sólo 55 de cada cien entre ellos termina la educación primaria.

Lo que es muy importante resaltar, en toda esta visión de conjunto es la anarquía de realidades y contrastes en lo que respecta a las cantidades y características particulares de la población en cada una de las regiones oficialmente reconocidas o propuestas hasta hoy en los planes nacionales de desarrollo. La misma anarquía se revela en los datos de promoción y de uso de anticonceptivos y de otros medios de fomento de la paternidad responsable. Sin embargo, las medidas de contrastes urbano-rurales, las tendencias de mayor actividad en la planificación familiar, los indicadores de relación positiva entre educación de la mujer y práctica de medidas de contracepción, etc., sí parecen afectar con bastante uniformidad, las diversas regiones del país. Menos uniforme, sin embargo, a nivel regional, ha sido la tasa de reducción de diversas enfermedades infecciosas y parasitarias, así como la neumonía y la bronquitis entre los niños, en cuya erradicación sí se han registrado notables avances a nivel nacional (Hernández, 1996).

Duro es constatar también -y esto parece una de las más tenaces constantes de ambivalencia- que en la retrospectiva de la situación poblacional a nivel México y al nivel de sus diversas regiones: el sector de actividad humana más castigado con todos los cambios de estructuras y rasgos de la población es el agro. Con una constante de reducción de brazos y familias, que aparentemente podrían implicar una agricultura más tecnificada y reducida en sus actores con beneficio de otros sectores de la economía, y, al propio tiempo, agobiada con una constante de marginación, de miseria, de violencia y de privación de servicios elementales, en una espiral de ímpetus malsanos que alimentan la pobreza extrema y la vuelven impermeable a muchos procesos de desarrollo. Tal vez en este apartado sí se pueda hablar muy distintamente de diferencias agudas entre muchas regiones del país: al fin y al cabo, para hablar de observaciones sencillas y fácilmente comparables, no es lo mismo una zona pobremente cultivada (y hasta abandonada) en Guanajuato que las regiones desérticas del Norte de San Luis Potosí. Muy obviamente también, unas cuantas regiones nodales de México (todas ellas marcadas por alguna ciudad de tipo metrópolis) concentran prácticamente tres cuartas partes de toda la población profesional del país, lo mismo que de la fuerza de trabajo más calificada (caso típico, por ejemplo, el de Puebla metropolitana).

### **SITUACIÓN POBLACIONAL. III ANTE EL UMBRAL DE LA POSMODERNIDAD.**

Unas cuantas proposiciones autorizadas pueden resumir la situación de la población mexicana frente al Siglo XXI (Plan Nacional de Población, 1995: ii, iii). Nos reduciremos a su escueto enunciado y breves comentarios. Al término del siglo, la fecundidad de la mujer mexicana, notablemente en descenso hasta mitad de los ochenta parece como estancada (cerca de 2.9; tasa global en los noventa, cuando era de 7.0 en 1960). Por otra parte, se revela "preocupante el inicio temprano de la reproducción", al tiempo que se consolida la relación negativa 'fecundidad-educación' en las madres mexicanas. Los cambios de fecundidad ocurren desigualmente entre los distintos grupos sociales y regiones del país: con la peculiaridad que las entidades de mayor marginación en el Sureste, Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca tienen ahora una tasa global de fecundidad casi dos veces mayor que la del Distrito Federal, Nuevo León y Baja California.

Por lo que hace a la mortalidad, las notables ganancias en este rubro se deben aún al descenso de la mortalidad infantil, aunque parezca contrastante que la población en edad pre-escolar presente ya ahora signos de crecimiento negativo y la población escolar de México crezca a una tasa cercana al cero: es decir, que tendemos ya a una matrícula estable. Como rasgo más importante, hay que destacar que el país transita abiertamente de una población joven a otra entrada en años. Esos cambios en la composición poblacional por edades modifica la magnitud y el perfil de las demandas sociales, sin que haya, por ahora un diagnóstico objetivo y acucioso de tales demandas en las diferentes zonas y regiones de México. Junto con eso y aunque las localidades con población entre 15-100 000 habitantes crecieron de 118 en 1970 a 263 en 1990, persiste en el país una gran dispersión poblacional en asentamientos rurales. Hay en México 155 mil localidades con menos de 5 000 habitantes: de ellas, 108 mil no tienen ni cien gentes. Contrastando con ellas, la mitad de los mexicanos viven en las ciudades de más de un millón de habitantes. Este es nuestro rostro poblacional en los umbrales del Siglo XXI.

### **II. HACIA UNA DEFINICIÓN ECOLÓGICO-HUMANA DE LA REGIONALIZACIÓN.**

Para entender las exigencias de este reto (la nueva dimensión espacial de las regiones de México), hay que recordar algunos postulados básicos en la ciencia de la población. El fenómeno de desarrollo de cualquier población en cualquier sociedad es una experiencia abrumadoramente cultural, porque implica vida: la vida social y, en su base, la vida orgánica misma. En profundidad, implica por ello una comunidad de intereses y

lealtades con relación a otros sistemas de vida no-humana que sostienen y hacen posible nuestra vida.

A pesar de la obviedad y la gravedad de este principio (que debe ser el punto de referencia de los diversos órdenes de vida), no pocas veces se tratan científicamente las cuestiones del desarrollo sobre la hipótesis cultural de una sucesión lineal: una corriente de rumbo pretendidamente fijo de procesos y actividades encaminadas a la superación de niveles y estilos de vida en los cuales no alcanzamos a satisfacer las demandas de una existencia digna. Aparentemente (y aun bajo máscara de objetividad) ignoramos en esa búsqueda de las características del desarrollo, el hecho fundamental de que la experiencia de la vida humana, precisamente por su compenetración con otros sistemas de vida, es radicalmente un eslabón entre visiones míticas -de naturaleza cíclica- del destino humano y del tiempo. En ellas, la comprensión del hombre y de su existencia no sigue los cauces de la perspectiva de los científicos que sólo alcanzan a mirar la vida social como un seguimiento de cambios que los humanos realizan con una finalidad preestablecida (conciente o inconcientemente, formal o informalmente traducida en lenguajes (De Vries, 1975).

Por otra parte, es necesario conceder que el estudio del desarrollo, encaminado a la promoción cultural y social de los pueblos en un horizonte de tiempo muy limitado, acotado a los paradigmas actuales de la explicación científica, no puede abarcar toda la consideración mítica de los ciclos de la vida. Sin embargo, pensamos, con algunos historiadores de la cultura, que ese estudio sí debe exigir a los científicos el tratar de entender los más importantes ciclos restringidos (en el tiempo) de alguna sociedad, aun si llegar a la dimensión de lo sagrado, que coexisten y confluyen entre sí y nos permiten comparar diversas sociedades. Ponerlas unas cerca de otras, yuxtaponerlas en sus valores en sus intereses e ideales, pero sin pretender igualarlas ni poner necesariamente unas por encima de las otras, simplemente porque aquellas tengan más medios materiales o tecnológicos para modificar su ambiente. Cuando lo verdaderamente importante es ver si un pueblo debería o no modificar su vida al igual que otro y por los mismos cauces.

De esto se desprende que al hablar de desarrollo entendemos primeramente un crecimiento: sí, un aumento de dones, de acciones, de riquezas que ennoblecen al ser humano; pero ante todo, de un crecimiento moral y espiritual, mucho más allá de lo cuantitativo. Sin negar la urgente necesidad que muchas sociedades tienen del crecimiento de sus economías. Y en este panorama de consideraciones entra de lleno el desarrollo de las relaciones entre el ser humano y la energía en las diversas formas que sostienen y enaltecen su vida. De aquí la importancia de proponer, entre los factores más relevantes del desarrollo, la distribución espacial de los usos, las formas y las oportunidades de los humanos para relacionarse con las fuentes de energía que le son convenientes... Lo que equivale a decir, la importancia de la concepción ecológica de las regiones de asentamiento humano.

La tarea de aterrizar en un ejercicio puntual estas consideraciones de primacía de la relación energía-hombre como criterio definitorio de las diversas regiones del país es algo muy complejo, lleno de encargos interdisciplinarios (comenzando por las tareas del geógrafo y del economista, ayudado por las luces del historiador y el sociólogo, etc.). Eso rebasa con amplitud las dimensiones y pretensiones de este trabajo. Sin embargo, la búsqueda de criterios que permitan realizar tal empresa no es algo descabellado. Sobre todo si se piensa que los factores que caracterizan nuestra realidad poblacional, a saber, su pluralidad (su riqueza) y su raíz cultural familiar, deben seguir inspirando la búsqueda de cauces al través de los cuales se pueda entender y dinamizar la experiencia del desarrollo de tal realidad (la de la población). Esos criterios serán precisamente las bases de las políticas de nueva definición de las regiones de México: ambientalista y ecológica -mejor dicho, más apegada a la realidad ecológica de los grupos humanos-.

Una primera versión del diseño ecológico-humano de las regiones de México podría pensarse que son las llamadas "cuencas hidrológicas": notablemente los sistemas Lerma-Santiago y Río Balsas. En la realidad, sin embargo, tales áreas distan mucho de llenar las expectativas de optimización de las relaciones sociales hombre-energía. Los sistemas fluviales mexicanos se abren paso entre nudos montañosos prácticamente gordianos, que desde la antigüedad precolombina han separado radicalmente pueblos y culturas de manera insuperable. Eso entraña complejos de valores, tradiciones e intereses (y actividades consecuentes) que no pueden considerarse como 'regiones' en un sentido realmente significativo para la vida de pueblos y comunidades de toda una cuenca. Por otra parte, las cuencas no parecen conllevar significado cultural en muchas zonas del Norte y Centro Norte del País.

Muy significativo (cultural y económicamente), por el contrario, parecen ser las áreas que al presente se han ido revelando como otros tantos cauces de corrientes de migración interna entre los mexicanos. El Mapa III.2 del "Plan Nacional de Población 1995-2000" (no incluido aquí) puede llevarnos a un ejercicio de definiciones regionales que impliquen algunas características y sentidos (culturales) de ecología humana, como lo revela una primera versión cuantitativa y direccional de las migraciones (internas) más relevantes en México a partir de 1985. Notemos que la leyenda que presenta este mapa sólo se refiere a 'entidades federativas' como puntos nodales de atracción u origen. Sin embargo, una superposición de mapas de vialidad, de actividades de los sectores económicos más importantes (agro, industria de transformación y servicios), de distribución nacional del petróleo y sus derivados, así como de la generación de electricidad, nos puede llevar a visiones inéditas de lo regional, más acordes son las relaciones hombre-energía o 'sociedad-energía'.

Sin pretender ahora legitimar en definitiva la anterior propuesta de definición de nuevas regiones en México, discuro aquí apoyándome en ella como hipótesis de trabajo, sobre dos criterios de políticas de definición o formalización regional que pare-

cen derivarse de nuestra experiencia poblacional como fenómeno fundamental en la cultura y subculturas del mexicano.

Un primer criterio (de formulación de políticas definitorias de lo regional) surge de la noción misma de pluralidad y riqueza de la población: el esfuerzo sin cortapisas ni compromiso alguno por la optimización de las actividades del campo: sus apoyos, su incolumidad, su salud hasta lograr nuestra suficiencia en alimentos. Si esa riqueza no se reconoce como esencial, la población seguirá desarrollándose más desigual y caóticamente que hasta hoy. Una nación no puede ignorar la fuente primaria de las relaciones entre sus actores sociales y las energías de los sistemas que sostienen su vida. Sin un agro sano y fuerte no hay ni regiones ni país estable. Llama la atención la ceguera de muchos aquí.

El segundo criterio, complementario del anterior, es el ejercicio acucioso de evaluación y diagnóstico de los diversos valores, actitudes, tradiciones y logros de los distintos grupos (asentamientos, comunidades y ciudades) que pueblan zonas caracterizadas por algunas formas prevalentes de energía (v.gr. agua, hidrocarburos, ciertos cultivos, etc.), relacionando ese complejo de riquezas con sus estilos y usos de las diversas formas de la energía a la que puede acceder, y tomando en cuenta sus expectativas en cuanto a educación y actividades de géneros, en especial. Así, por ejemplo, tendría más sentido y trascendencia el definir la Región Purépecha, desde el Poniente de Salamanca hasta Pátzcuaro, alimentada por fuentes naturales y artificiales notables, bien intercomunicada, poseedora y gestionaora de artesanías peculiares y microindustrias textiles, etc., que no de tres o cuatro regiones ficticiamente delimitadas por fronteras estatales o municipales, etc.

En resumen, el reto de esta fase de redefinición de las regiones se resume en la conjunción de consideraciones de ordenamiento ecológico inseparablemente mezcladas con las de evaluación de actividades económicas prevalentes, enmarcadas en la historia, las costumbres, las tradiciones y los valores de géneros y sus diversas relaciones con el trabajo y la familia. Una labor muy ardua de trabajo interdisciplinar y administrativo que va muchísimo más allá de la superposición idealista de los mapas actuales.

### **III. EN BUSCA DE LA EQUIDAD Y LA CONTINUIDAD DEL DESARROLLO REGIONAL.**

Más complejo que el apartado anterior es el que ahora pretende integrar dentro de los límites de las nuevas regiones del país, los elementos básicos del desarrollo sustentable: la continuidad de las acciones y su dimensión ética en función del Bien Común. Al propio tiempo, quizá su desarrollo requiera menos espacio, puesto que los parámetros fundamentales de la situación poblacional del país (pluralidad y familia), al ex-

tenderse a la cuestión presente, revelan nuevos criterios relativamente sencillos de entender.

La cuestión que nos ocupa es eminentemente política: pertenece al ordenamiento de la conducta ciudadana en el marco del poder social y su ejercicio, a saber, la búsqueda sistemática de la equidad, de la justicia encarnada en los resultados de las actividades del desarrollo socioeconómico, en cauces que garanticen su continuidad, muy independiente de los vaivenes de políticas de partido (o sea de los altibajos que caracterizan acotadamente el ejercicio del poder cuando se trata de su búsqueda y su transmisión).

En ciencia y práctica política y en el horizonte de la vida democrática, como la que al menos en principios y valores procuramos y debemos procurar vivir, se considera axiomático el que toda propuesta de acción sólo puede alcanzar viabilidad (más aún continuidad) sobre bases de consenso entre las partes involucradas en su proyecto. Si este axioma se confronta con el primer parámetro de la situación poblacional, su pluralidad o riqueza, resulta bastante claro que hay que deducir, como criterio superior de procuración de la acción continuada del desarrollo, la formación de instancias de diálogo formal e informal entre las instancias oficiales pertinentes y los diversos grupos de la sociedad civil que aglutinen a diversos sectores de la población cuyo desarrollo se gestiona.

Esto puede parecer ingenuo -para muchos, además, indebido- porque la importancia y la magnitud del fenómeno de la sociedad civil, su emergencia y su alcance de acción, es todavía algo que muchos elementos de las llamadas "clases políticas", de oposición o de partido de Estado, en el caso de México, no llegan a valorar ni a entender en toda su amplitud. Son gente que no concibe que se pueda "hacer política fuera de la política". Menos mal que parecen ser menos cada día ... se trata de un caso (raro) de miopía intelectual que parece no aumentar con el paso del tiempo.

Si ese primer criterio tiene validez, su esencia y su dinámica parecen involucrar otro segundo, necesario complemento de aquel: es éste la formulación y puesta en marcha de planes de educación que integren formal y activamente, desde los primeros estadios de la formación de los educandos, la comprensión y los valores de la justicia social -anterior, por cierto, a toda justicia distributiva- y de sus implicaciones en la continuidad de nuestras acciones cuando se encaminan a la superación de la persona y de su grupo.

En el centro de la gran variedad, de la riqueza espiritual y también, potencialmente material (o de entornos que le permiten superarse con recursos indígenas), de la población del país, la familia mexicana "ha sido y seguirá siendo, una fuente de orgullo, factor de cohesión social y ámbito natural para el desarrollo de la conciencia solidaria (Plan Nacional de Población 1995:iii) del mexicano. Bien miradas las cosas, la deducción de los criterios básicos de una nueva definición de regiones de desarrollo y otra subsecuente inferencia de los criterios que permitan promover tal desarrollo con

equidad y con garantías de continuidad -lo cual equivale a decir, promover el desarrollo verdaderamente sustentable-, ha sido el resultado de un examen serio de las condiciones de la situación poblacional. Pero no ha sido, ni pretende serlo, el fruto de investigaciones muy abstrusas y de enorme sofisticación. Si los criterios señalados tienen bases objetivas y revelan una lógica interna, parece que guardan la condición de lo científico: la sencillez y la claridad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banamex. 1995. *México social: 1993-1994*. México: Banamex, capítulo sobre población.
- De Vries, Joseph. 1975. *El hombre*. Madrid: Herder.
- Hernández, Pedro F. 1996. "Population, urbanization and education in Mexico 1940-1990: -some views on the social matrix of development-", en *Development in the age of liberalization: Egypt and Mexico*. Cairo: The American University in Cairo Press, pp. 1-3.
- Meneses, S. J. Ernesto. 1989. *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1964*. México: Porrúa y CEE, (V. I).
- Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*. 1995. México: Poder Ejecutivo Federal, sección de Desarrollo Social.
- Plan Nacional de Población, 1995-2000*. 1995. México: Poder Ejecutivo Federal.

## DEUDA EXTERNA, POLÍTICA REGIONAL Y LOS RETOS DEL DESARROLLO EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

Jaime Estay Reyno

### INTRODUCCIÓN

De acuerdo al temario propuesto por los organizadores de este volumen, en la presente exposición abordaré el tema de la deuda externa, vinculándolo con la realidad y con las concepciones del desarrollo, finalizando con un alcance respecto de las políticas regionales, todo ello referido a México y al conjunto de América Latina. Respecto a esos tres temas, y a los vínculos entre ellos, la hipótesis central que manejaré es que el crecimiento de la deuda de los años setenta y los intentos a ultranza para pagarla desde el inicio de los años ochenta, se constituyeron en eje de los cambios ocurridos en la articulación internacional y en el funcionamiento interno de las economías de América Latina, empujando práctica y conceptualmente al agotamiento de la estrategia previa de desarrollo y creando condiciones para el despliegue de una nueva estrategia que es necesario someter a crítica, incluyendo los cambios que ella supone en las políticas regionales de los distintos países.

### I. LA DEUDA EXTERNA, SU PAGO Y EL NUEVO FUNCIONAMIENTO DE LAS ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA.

Un punto inicial a considerar, es el referido al explosivo crecimiento de la deuda externa y de su pago desde el inicio de los años setenta y a las relaciones entre dicho crecimiento y el funcionamiento de las economías latinoamericanas. Durante esa década, América Latina se constituyó en importante demandante de fondos en los mercados financieros internacionales, desarrollándose una acelerada espiral de endeudamiento externo para la mayoría de los países de la región, la cual se dio en un contexto de profundas modificaciones en el funcionamiento de la economía mundial y de las relaciones económicas internacionales.<sup>1</sup>

Como parte del rápido desarrollo del mercado financiero internacional, y al través de las modalidades de funcionamiento asumidas por dicho mercado -préstamos de consorcio, tasas variables de interés, contratos con cláusulas de intersección de moratorias y de renuncia a la inmunidad soberana, etc.-, durante la década de los setenta

<sup>1</sup> Sobre dichas modificaciones, pueden verse los trabajos de O. Caputo (1987) y O. Caputo y Jaime Estay (1987b).

América Latina se constituyó en importante destinataria del despliegue en busca de nuevas zonas de colocación de capital dinero de préstamo que llevaron al cabo los bancos transnacionales y, en tal sentido, fue muy clara la función de absorción de capitales -y, al través de ello, de absorción de mercancías- que nuestra región jugó durante los años setenta y hasta 1982. Al respecto, basta tener presente que entre 1972 y 1982 la región contrató préstamos bancarios por 143 mil millones de dólares en el mercado financiero internacional, de los cuales casi dos tercios correspondieron a los últimos cuatro años de ese período, lapso éste en el que la región fue destinataria de poco más de un cuarto del total de créditos bancarios otorgados en el mencionado mercado más del elevado monto absoluto de los créditos contratados, otro elemento que posteriormente influyó en la incapacidad de pagos fue que las condiciones de contratación de la deuda externa de América Latina resultaron notablemente peores en comparación tanto con las condiciones del promedio de los países deudores en desarrollo, como con las condiciones obtenidas por prestatarios del capitalismo desarrollado<sup>2</sup> y, especialmente, el hecho de que la contratación y uso de la deuda externa tuvo una muy escasa correspondencia con las necesidades del desarrollo de los países latinoamericanos, punto éste sobre el cual volveremos más adelante.

En lo que respecta al crecimiento de los pagos derivados de la deuda externa, el mes de agosto de 1982, en el cual Jesús Silva Herzog se reunió con los acreedores de México para anunciarles la imposibilidad de que ese país siguiera sirviendo la deuda, es considerado como el punto de arranque de la "crisis de deuda", la cual estalló teniendo las siguientes causas inmediatas:

- Una masiva fuga de capitales, concentrada principalmente en Argentina, México y Venezuela y que -según diversas estimaciones- para el período 1978-1982 alcanzó un monto de entre 60 y 75 mil millones de dólares.
- Una brusca caída en los precios de los principales productos de exportación de la región, que en la mayor parte de los casos se hizo presente desde 1981, con disminuciones para ese año cercanas o superiores al 20% en productos tales como el azúcar, el cacao, la carne de vacuno, el café, el cobre, el estaño y el algodón (FMI; 1986). A ello, cabría agregar que, según estimaciones del Banco Mundial y de la UNCTAD, los precios en dólares de las exportaciones de productos primarios de los países "en desarrollo" cayeron cerca de 40% durante la recesión mundial de 1980-1982 (Avramovic; 1987, 73 a 75).
- Un sustancial incremento de las tasas de interés aplicadas a la deuda contratada, las cuales para mediados de 1981 tenían un nivel nominal que era cercano al triple

<sup>2</sup> Para la comparación entre América Latina y los demás deudores del capitalismo atrasado, véase Banco Mundial, *World Debt Tables*, varios números; para la comparación entre América Latina y los países industrializados, véase J. Quijano y L. Bendesky (1983; 146-147).

del de 1977,<sup>3</sup> con el consiguiente efecto sobre los totales de deuda que habían sido contratados a tasas variables.

- La apreciación del valor del dólar, moneda ésta en la cual estaba contratada la mayor parte de la deuda externa y de los correspondientes pagos. Dicha apreciación fue de aproximadamente 12% en 1981 y 13% en 1982, con lo cual en ese sólo bienio el dólar se revaluó en más de 26% en relación a las otras principales monedas.
- Una brusca contracción, a partir de agosto de 1982, de los créditos otorgados a los países latinoamericanos en los mercados internacionales de capitales, de tal manera que desde esa fecha los préstamos "voluntarios" hacia América Latina tendieron casi por completo a desaparecer, y los créditos que en los años siguientes se dirigieron hacia la región, respondían sólo a la necesidad de los bancos de entregar recursos para el pago de intereses de deudas anteriores.

Como resultado de la "crisis de deuda", y al mismo tiempo que el endeudamiento regional se incrementó de 328 mil millones de dólares a 433 mil millones entre 1982 y 1990, América Latina durante ese lapso realizó pagos netos cercanos a los 315 mil millones de dólares en utilidades e intereses, transfiriendo al exterior recursos netos por un monto de 220 mil millones. A modo de ejemplo, cabe tener presente que el monto de 315 mil millones recién mencionado equivale a dos veces y media el valor total de los bienes exportados por América Latina en 1990, o a casi un 75% de la deuda externa total de la región para ese año.

Esa masiva salida de recursos hacia el exterior, se hizo con cargo a violentas disminuciones en las importaciones, de tal manera que la decisión de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos de intentar a toda costa la continuidad de los pagos de la deuda a partir de 1982 tuvo un precio sumamente alto para las economías de la región. A las cifras de deterioro de todos los indicadores relacionados con la disponibilidad de divisas para importar, los niveles internos de actividad, las posibilidades presentes y futuras de la acumulación, etc, que son de sobra conocidas, como punto de comparación cabría agregar que -según han calculado distintos autores-<sup>4</sup> las transferencias de América Latina en los años ochenta, medidas en términos del producto global y de las exportaciones totales, son comparables con las reparaciones de guerra pagadas por Francia a Prusia de 1872 a 1875 en el marco del Tratado de Francfort, y son claramente superiores al pago alemán por reparaciones de 1924 a 1932 en el marco del Tratado

<sup>3</sup> Véase FMI, *International Financial Statistics*, varios números. Cabe destacar que si el incremento real del interés se calcula utilizando a los incrementos de los precios de exportación de los países no petroleros, la tasa de interés pagada por América Latina pasó de -0.4% en el bienio 1979-80 a 24% en 1982 (Véase R. French Davis [1986: 40]).

<sup>4</sup> Al respecto, pueden verse los trabajos de A. Bianchi *et. al.* (1987: 889 a 891); C. Massad (1986: 20-22); A. Fraga (1987); J. González (1986: 26 a 28); y R. Devlin (1987).

de Versalles, que finalmente fue abolido por considerarse que esa economía estaba imposibilitada para seguir cubriéndolo.<sup>5</sup>

De esa comparación, así como de las múltiples evidencias que existen respecto al costo que ha tenido para América Latina el continuar intentando cubrir el servicio de la deuda externa, lo que nos interesa destacar es que para el inicio de los años ochenta lo más novedoso no fue la existencia de un conjunto de circunstancias claramente adversas para las economías de la región, dado que en tal sentido son muchas las semejanzas con lo ocurrido al finalizar otros períodos de rápido endeudamiento -del siglo pasado o del presente siglo-, aunque pudieran haber diferencias de grado; lo nuevo fue que, ante esas circunstancias, en los años ochenta los gobiernos latinoamericanos decidieran intentar la continuidad de los pagos, sin acudir seriamente al recurso de la moratoria o de la formación de un "club de deudores". Desde que quedó en evidencia la incapacidad de pagos, y hasta la actualidad, prácticamente todas las negociaciones entre los gobiernos de América Latina y los acreedores se han apoyado en la premisa de continuar pagando y se han movido en el interior de los límites definidos por la parte acreedora, de tal manera que las ausencias transitorias de pagos han obedecido principalmente al simple hecho de que ya no han quedado divisas con las cuales cubrir el servicio de la deuda, y no han estado vinculados a **decisiones** de dejar de pagar o a intentos por cambiar las reglas de la negociación.

Todo ello, además de marcar una diferencia sustancial con otras situaciones -en las cuales ante deterioros graves en la capacidad de pagos se declaraban moratorias, y las negociaciones giraban en torno al posible levantamiento de dichas moratorias-, elevó al máximo la "capacidad transformadora" del pago de la deuda sobre el funcionamiento global de las economías de América Latina, en tanto que en los años setenta y comienzos de los ochenta la contratación de créditos también había ejercido importantes efectos sobre ese funcionamiento global.

En ambas etapas, son las relaciones financieras con la banca privada internacional las que definen el rumbo al conjunto de vínculos económicos externos de la región, y es al través de dichas relaciones que van tomando cuerpo algunas de las más importantes modificaciones ocurridas en las formas previas de funcionamiento interno de la economía en nuestros países.

**Por una parte**, los dos períodos comparten la característica central de que en ellos la inserción mundial de la región tuvo como elemento determinante a las relacio-

<sup>5</sup> C. Massad (1986: 20) resume la comparación entre los pagos por reparaciones de Alemania y el servicio de la deuda latinoamericana, en los siguientes términos: "[...] la suma de utilidades e intereses netos y reparaciones de guerra pagados al exterior no llegó nunca al 25% de las exportaciones alemanas, ni aún en lo peor de la gran crisis. En el caso de América Latina, en cambio, el pago de intereses y utilidades bordeó el 40% de las exportaciones de bienes de 1982 en adelante. Aún más, cuando en 1931 en Alemania tales pagos, incluidas las reparaciones de guerra, llegaban al 23% de las exportaciones [...] una comisión especial del Banco de Pagos Internacionales (BPI), encargada de asesorar al Banco en la observación del pago de las reparaciones, determinó en 1931 que Alemania tenía razón al declarar la imposibilidad de cumplir con parte importante de dicha obligación [...]."

nes financieras externas, aunque junto con ese elemento en común también se dan diferencias entre ambos períodos. En el primero de ellos, la relación financiera dominante fue la de **prestamista-prestatario**, el eje de la relación estuvo dado por la **contratación** de créditos y dicha contratación en una muy importante medida fue la que definió, para la economía prestataria, tanto los mayores montos de capital de préstamo circulando internamente, como los mayores volúmenes de importación -y/o de reservas- a que daba lugar la mencionada contratación. En el segundo de esos períodos, la relación financiera dominante pasó a ser la de **acreedor-deudor**, el eje de la relación estuvo dado por el **pago** de los créditos, y dicho pago en una medida también muy importante pasó a definir, para la economía deudora, tanto los menores niveles de excedente que quedaban disponibles internamente como los menores volúmenes de importación -y/o de reservas- a que daba lugar el mencionado pago.

**Por otra parte**, tanto el masivo ingreso de préstamos en el primer período, como sobre todo el masivo pago de intereses en el segundo, fueron jugando un papel de primer orden no sólo en la mayor o menor disponibilidad interna de excedentes y de divisas, sino también en los procesos de reestructuración de las economías latinoamericanas, los cuales han tenido -entre otros- los siguientes tres elementos generales:

- Los cambios han incluido múltiples aspectos de los procesos individuales y nacionales de producción, dando lugar a lo que en anteriores trabajos hemos definido como "doble apertura": "apertura" de cada capital respecto a los demás capitales individuales al interior de las economías latinoamericanas y "apertura" de cada economía nacional de América Latina respecto al resto del mundo. Al nivel de las relaciones entre el capital y el trabajo, esos cambios se han apoyado en un aumento sustancial de las tasas de explotación del trabajo asalariado y en una masiva transferencia desde los salarios hacia las ganancias, cuestiones éstas a las cuales no vemos motivo para asignarles un carácter transitorio; al nivel de las relaciones entre fracciones del capital, el apoyo está dado por un rápido desarrollo de la centralización de capitales, con un claro comando del proceso por parte del gran capital transnacional, y cuyas principales expresiones son la redistribución de ganancias -e incluso de los espacios de producción y realización previamente ocupados- desde los pequeños y medianos capitales hacia los mayores y desde las economías nacionales hacia las grandes empresas y bancos transnacionales.
- Las modificaciones han impulsado una restauración plena del mercado como ámbito de confrontación de condiciones individuales y nacionales de valorización, y de la competencia abierta como criterio definitorio de la supervivencia de los capitales individuales y de las modalidades de funcionamiento de los capitales nacionales latinoamericanos. Se trata, desde nuestro punto de vista, de un acelerado proceso de imposición de la economía mundial, y de la competencia con su compo-

nente coercitivo, como referentes no mediados del funcionamiento económico y, por tanto, de un proceso de desestructuración del complejo sistema de mediaciones de la competencia que acompañó al funcionamiento previo de las economías latinoamericanas.

- La redefinición del papel del Estado en relación a la economía constituye otro componente central de las nuevas tendencias, así como también ha sido central la gestión desarrollada por los Estados latinoamericanos para imponer el nuevo funcionamiento económico. Son los propios Estados los que han encabezado el proceso de privatización de la vida económica, de cuestionamiento a las funciones que previamente habían ejercido y de reducción acelerada de su capacidad -y de la capacidad que por su intermedio tiene la respectiva nación- para definir los rumbos del desarrollo.

Los vínculos entre el pago de la deuda externa y el desarrollo de esa nueva forma de funcionamiento, han sido muchos. En tal sentido, por ahora sólo nos interesa precisar que los mismos procesos al través de los cuales se ha ido intentando -y logrando sólo en parte- cubrir el pago de la deuda, han ido empujando a las economías latinoamericanas a cambiar su funcionamiento en las direcciones arriba señaladas. La sola decisión de intentar cubrir los pagos derivados del endeudamiento externo, se ha traducido en un proceso cuyas dos vertientes están directamente vinculadas con el nuevo funcionamiento que tiende a imponerse en esas economías:

- Por una parte, es la generación interna de los excedentes necesarios para el pago de la deuda, y es su apropiación en primera instancia por parte de los prestatarios y sobre todo por parte de los Estados, lo que se constituyó en uno de los principales criterios rectores de las políticas de ajuste y de las nuevas definiciones respecto a los componentes y niveles del ingreso y gasto público: las disminuciones en el consumo y en el nivel de vida de la población, las reducciones de la inversión pública y de los gastos en bienestar social, la generación de superávit primarios en las cuentas de gobierno, etc., han tenido como objetivo explícito el pago de la deuda, de tal modo que es al través de la generación de excedentes para dicho pago como han ido tomando cuerpo no pocas de las nuevas modalidades de funcionamiento.
- Por otra parte, la obtención de un monto de divisas suficiente como para que los excedentes generados tomen la forma-divisas bajo la cual el pago de la deuda debe ser cubierto, para la mayor parte de los años ochenta implicó el priorizar tanto el logro de superávit en la balanza comercial como la atracción de capitales extranjeros, cuestiones ambas que han servido de sustento a la apertura externa, a los procesos de recesión-inflación y a la integración sin restricciones de las economías latinoamericanas al mercado mundial.

Desde la perspectiva recién descrita, el pago de la deuda se constituyó en un instrumento sumamente eficaz para la imposición del nuevo funcionamiento económico, dado que los aspectos centrales de ese nuevo funcionamiento aparecían como una consecuencia "obligada" de la decisión de intentar dicho pago. De ahí que el pago de la deuda externa, además de ser un fin en sí mismo -al menos desde la óptica de los acreedores- y de constituirse en el elemento dominante de la inserción mundial de las economías de América Latina para los años ochenta -cuestión ésta a la que ya hicimos referencia-, se haya transformado en un **medio** para la imposición de procesos y relaciones de largo alcance en nuestras economías, los cuales han permanecido incluso después de que se presentó la reversión de la transferencia neta de recursos hacia el exterior y que los países de la región retornaron al mercado internacional de capitales. Dicho en otras palabras, la decisión de pagar trajo asociada la decisión de transformar, y de transformar además en direcciones definidas, con costos precisos y con saldos netos muy evidentes respecto de los sectores que resultarían ganadores y perdedores con esa transformación.

## II. LA DEUDA EXTERNA Y LA TEORÍA DEL DESARROLLO.

Los efectos de la deuda externa y su pago se han hecho sentir negativamente no sólo en la realidad de América Latina, sino también en el pensamiento económico regional; lo ocurrido con la deuda, en poco o nada ha correspondido con los postulados teóricos sobre el tema que hasta los años setenta tenían la mayor presencia en dicho pensamiento, el cual resultó estar notoriamente impreparado para dar una adecuada cuenta de los procesos de endeudamiento externo a que se vieron sujetos los países de la región a partir de los años setenta. La preeminencia de las relaciones financieras a la que nos hemos estado refiriendo, sumada al hecho de que dichas relaciones se desarrollaron principalmente en el mercado internacional de capitales, rompió por completo con una buena parte de los componentes centrales de la concepción generalmente aceptada respecto a las relaciones externas de nuestros países y, en particular, con el papel asignado al llamado "financiamiento externo" en las formulaciones sobre el desarrollo latinoamericano hasta ese entonces vigentes.

Dichas formulaciones, se apoyaban en su gran mayoría en el llamado modelo de las "dos brechas", que en su formulación original postula que el proceso de desarrollo económico va provocando por una parte una brecha entre el ahorro interno generado y el ahorro con que sería necesario contar para alcanzar los niveles requeridos de inversión ("brecha de ahorro") y, por otra parte, una brecha entre la capacidad importadora que resulta de las exportaciones y los mayores volúmenes de importación que sería necesario realizar con fines productivos ("brecha de divisas"), ante lo cual "la única manera de salir del *impasse* es el uso de recursos externos, bajo la forma de fondos

públicos o privados, para cubrir la insuficiencia de ahorros y/o exportaciones" (J. Vanek; 1967, 3-4).

Ese modelo fue plenamente asumido en América Latina a nivel de gobiernos, de organismos regionales y en la academia, de tal manera que al llamado "financiamiento externo" se le asignó, de manera expresa y prácticamente unánime, la doble función de cubrir la insuficiencia de ahorro interno y de atenuar o postergar la insuficiencia de divisas, que se iban presentando conforme el desarrollo económico tomaba cuerpo en los países de la región. Probablemente, a nivel regional la utilización más acabada del modelo se dió de parte de la CEPAL y en particular de parte de R. Prebisch, en la medida en que tanto al través de la "brecha de ahorro" como al través de la "brecha de divisas" se expresaban concentradamente algunos de los principales problemas que a juicio de esa institución estaban presentes en el funcionamiento de las economías latinoamericanas:<sup>6</sup>

- En cuanto a la "brecha de ahorro", en el lenguaje cepalino ella correspondía a la "falta de ahorro interno" que caracterizaba a las economías de la región, y detrás de la cual se encontraban problemas tales como los bajos niveles de ingreso por habitante, la escasa aptitud capitalizadora, la necesidad de asimilar tecnologías ya formadas, los bajos coeficientes de ahorro, etc. Todo ello, hacía aparecer al "financiamiento externo" -y en particular a los créditos- como un complemento necesario del ahorro interno, cuyo uso transitorio permitiría elevar los niveles de inversión, y con ello los ritmos de absorción de mano de obra y de ocupación de ésta en actividades de mayor productividad, sin deprimir más allá de lo necesario los niveles de consumo.
- En cuanto a la "brecha de divisas", el equivalente en el lenguaje cepalino era la tendencia al "estrangulamiento externo", que resultaba de la imposibilidad de que la sólo capacidad exportadora fuera permitiendo importar los bienes indispensables para mantener el crecimiento de la actividad económica, en especial cuando ya se habían agotado la "etapa fácil" del proceso de sustitución de importaciones y el margen comprimible de ellas. Ante ese escenario, el "financiamiento externo" aparecía jugando la importante función de constituirse en una fuente complementaria de divisas, ampliando la capacidad importadora hasta en tanto surtieran efecto las políticas de promoción de exportaciones.

Así, y en relación a las formulaciones previas al período de rápido endeudamiento, en diversos materiales de R. Prebisch se abordó esa doble función del "financia-

<sup>6</sup> Una presentación detallada de la "falta de ahorro interno" y de la tendencia al "estrangulamiento externo", así como de las funciones asignadas al financiamiento externo, todo ello en la construcción teórica básica de Prebisch, se encuentra en J. Estay (1990).

miento externo"<sup>7</sup> -de complemento al ahorro interno y de fuente de divisas-, y análisis semejantes fueron realizados hasta el inicio de los años ochenta tanto por parte de funcionarios de otros organismos internacionales,<sup>8</sup> como por parte de académicos<sup>9</sup> o de funcionarios de gobiernos de la región.<sup>10</sup> En todos esos casos, al igual que en las formulaciones cepalinas, el modelo de las "dos brechas" se constituyó en un punto central de partida para la revisión de las relaciones externas de la región y para la identificación de las funciones que los créditos externos estaban llamados a jugar en el desarrollo económico latinoamericano.

Sin embargo, tanto desde la perspectiva del uso dado al capital dinero de préstamo ingresado a la región, como desde la perspectiva del uso dado a la forma-divisas bajo la cual ingresó ese capital, la deuda externa estuvo lejos de dedicarse a incrementos correspondientes en los niveles de inversión y en los niveles de importación de mercancías necesarias para el crecimiento de la acumulación. Por el contrario, para los años setenta y hasta 1982 sobran las evidencias de que en la mayoría de las economías de la región el endeudamiento externo más bien se correspondió con incrementos del consumo y de la especulación, con masivas fugas de capital, con importaciones para fines no productivos, etc.,<sup>11</sup> patrón éste que en buena medida vuelve a repetirse al inicio de los años noventa.

En tal sentido, la contratación y uso de la deuda significó un claro cuestionamiento al papel tradicionalmente asignado al "financiamiento externo" en las teorías del desarrollo, y en particular a la función que ese financiamiento tendría, de cubrir la "brecha de ahorros" y la "brecha de divisas", en el marco de esas teorías. Así también, y vinculado con lo anterior, a partir de los años setenta quedó en evidencia la existencia, en el plano del análisis, de una sobrevaloración, tanto de la capacidad nacional

<sup>7</sup> Véase R. Prebisch (1949; 131-132), (1954; 298 a 300 y 313 a 317), (1963; 140) y (1968; 360-361 y 368-369). En este último material (1968; 360-361), el punto se plantea en los siguientes términos:

"Dos son, pues, los grandes obstáculos que el progreso técnico, con toda su enorme potencialidad, opone al desarrollo de los países periféricos: esta tendencia persistente al desequilibrio externo y el déficit crónico de ahorro."

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, el material de L. Cáceres (1985), en ese entonces alto funcionario del Banco Centroamericano de Planificación Económica, y particularmente el apartado II de ese artículo (pp. 684 a 695), en donde se asocian las disminuciones del ahorro interno con la contratación de deuda externa para 11 países de la región.

<sup>9</sup> Respecto a México, H. Guillén (1988; 1) hace la siguiente crítica:

"Es común encontrar en la literatura económica mexicana que trata el problema de la deuda externa, la idea de que ésta es resultado de una insuficiencia de ahorro interno en relación con los niveles de inversión interna."

<sup>10</sup> Véanse, también a modo de ejemplos, los trabajos publicados a comienzos de los años ochenta en el libro *Aspectos técnicos de la deuda externa de los países latinoamericanos*, de funcionarios públicos de México (F. Clavijo [1980] y A. Vázquez [1980]) y de Ecuador A. Dahik (1980) y L. Armijos (1980), en todos los cuales la argumentación se desarrolla a partir de la aceptación de la "brecha de ahorro".

<sup>11</sup> Algunos de los materiales en los que se ha analizado la falta de correspondencia entre el incremento de la deuda y el comportamiento de la actividad productiva, destacando algunos de los usos a los que acabamos de hacer referencia, son: O. Ugarteche (1986); R. Thorp (1986); M. Tavares y A. Teixeira (1981); CEPAL (1983); R. French Davis y J. de Gregorio (1987); E. Calcagno (1987); I. Martínez (1986); y J. Schatan (1985).

como de la capacidad y disposición estatal, para imponer "hacia adentro" -a las distintas clases, grupos y sectores de las sociedades latinoamericanas- y "hacia afuera" -al "resto del mundo", empezando por las empresas y los bancos transnacionales- las modalidades de la inserción mundial y las formas de vinculación internacional de las economías de la región. En particular, se tendió a asumir apriorísticamente -y, a nuestro juicio, sin mayor fundamento histórico- una capacidad, que a la postre resultó casi inexistente, para definir desde la perspectiva de las necesidades nacionales del desarrollo los montos, modalidades y condiciones de contratación del endeudamiento externo, y para poner los créditos ingresados al servicio de dichas necesidades, por la doble vía del uso del capital dinero ingresado en el incremento de los niveles internos de la acumulación, y del uso de la forma-divisas bajo la cual llegó ese capital en la compra de las importaciones que se desprendían del logro de esos niveles.

Esa falta de correspondencia entre el comportamiento del endeudamiento externo regional y los análisis teóricos que predominaban respecto al tema, a lo largo de los años ochenta y noventa fue perdiendo relevancia, en la medida en que la actividad de los gobiernos de América Latina se fue apoyando en un marco teórico diferente, al amparo del cual se ha ido imponiendo la nueva forma de funcionamiento económico a la que nos referíamos en páginas anteriores. En ese nuevo funcionamiento, y tal como ya lo mencionamos, la absoluta prioridad asignada al pago de la deuda se constituyó en el mejor de los instrumentos ya que, buscando explícitamente generar las condiciones para dicho pago, las políticas comercial, cambiaria, de tratamiento a la inversión extranjera, monetaria, crediticia, salarial, fiscal, etc. se encaminaron precisamente en las direcciones exigidas por el proyecto de transformación.

En dicho proyecto, se establece una articulación sin mediaciones entre las tendencias presentes en la economía mundial y el comportamiento económico interno, multiplicando la capacidad de las relaciones económicas externas para actuar como vehículo de internalización de las tendencias mundiales y, con ello, para definir el perfil estructural de la economía y para transformar a dichas relaciones en elemento determinante del mayor o menor dinamismo económico nacional.

El razonamiento para justificar esa articulación sin mediaciones, ha sido profusamente reiterado en los discursos de los gobiernos de la región: en el mundo de hoy, sólo cabe una integración plena y sin reservas al proceso de globalización, como condición para que ese proceso ejerza sus efectos benéficos sobre cada economía nacional, igualando su funcionamiento con el de los países desarrollados y permitiendo el ingreso del correspondiente país al primer mundo. En esa lógica, cualquier opción distinta a la de una integración sin reservas llevaría a la economía al submundo del aislacionismo, la autarquía y la premodernidad.

Bajo esos razonamientos, se ha impulsado la "apertura" de las economías de América Latina al través de dos vertientes principales:

- En el ámbito del comercio, al través de una rápida reducción de los aranceles y de las barreras no arancelarias, que en el caso de México ha significado que entre 1984 y 1994 el arancel máximo pasara de 100 a 20%, el arancel promedio de 24 a 12%, que se eliminaron los precios oficiales de importación y que los permisos previos de importación -que en 1984 cubrían a todas las fracciones arancelarias- desaparecieron por completo.

En la estrategia aplicada, la rápida y profunda liberalización comercial y el consiguiente incremento de la competencia a que se vería sujeta la producción nacional, se concebían como el medio al través del cual se produciría una acelerada modernización de la planta productiva, dado que las empresas tendrían acceso a insumos mejores y más baratos, se verían libres de la interferencia estatal y estarían obligadas a incrementar su eficiencia y productividad para poder adecuarse a los nuevos niveles de la competencia.

Como parte de ese proceso, y en un plano más general, la liberalización comercial se transformaba en el principal mecanismo de estabilización de precios y, sobre todo, de asignación de precios y costos en función de los parámetros internacionales, induciendo con ello a una redefinición de la estructura productiva nacional en favor de aquellos sectores, ramas y productos en los cuales cada país poseía ventajas comparativas. Con base en esa redefinición supuestamente se generaría un fuerte potencial exportador, que al concretarse al través de las correspondientes empresas se transformaría en el eje dinamizador del conjunto de la actividad económica.

- En el ámbito de los movimientos de capitales, el criterio central aplicado -con algunas excepciones, como la de la economía chilena- ha sido el de la política de "puertas abiertas" al capital extranjero, asignando una máxima prioridad al ingreso masivo de ese capital bajo sus distintas formas: préstamos, inversiones de cartera e inversiones directas.

Bajo ese criterio, a lo largo de los años ochenta se fueron otorgando distintas facilidades a la operación de los capitales extranjeros, desarrollándose al respecto una verdadera competencia entre los distintos gobiernos latinoamericanos. Para el caso de México, si bien en 1986-87 y en 1990 se dieron las operaciones de conversión de deuda en inversión (*swaps*), el otorgamiento de facilidades alcanzó su expresión máxima a partir de 1989, con la promulgación del *Reglamento para fomentar la inversión mexicana y regular la inversión extranjera*, que se plasmó en una nueva ley en 1993, en la cual lo que se hizo fue formalizar la más completa **desregulación** de la inversión extranjera, para lo cual se redujeron sustancialmente los ámbitos de intervención de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y se abrió el mercado de valores a la inversión foránea.

Todo lo anterior ha estado respaldado por una concepción en la cual el capital extranjero está llamado a jugar dos roles principales en el funcionamiento económico interno:

- Por una parte, en ausencia de desequilibrios macroeconómicos y de trabas a su operación, dicho capital llegará de manera automática en los volúmenes que sean necesarios para permitir el desarrollo económico. Bajo esa premisa, y a partir de un diagnóstico en el cual el ahorro nacional es claramente menor a los volúmenes requeridos de inversión, el ingreso masivo de "ahorro externo" se transforma en componente central del financiamiento del desarrollo, perdiendo en buena medida el carácter complementario y transitorio que antes se le asignaba.
- Por otra parte, el libre ingreso de grandes volúmenes de inversión directa coloca a dicha inversión en el centro de la modernización de la economía, ya que al través de ella se empujaría a la elevación de la eficiencia y competitividad de la producción nacional, se concretaría el uso de nuevas tecnologías y se desplegaría la "vocación exportadora" de la economía.

Sin embargo, y pese a los casi tres lustros en que esos principios han sido aplicados en la mayoría de los países de América Latina, los objetivos han estado lejos de alcanzarse, en aspectos como los siguientes:

- La apertura comercial indiscriminada, lejos de empujar a un proceso de modernización de la planta productiva, se ha traducido en una masiva destrucción de pequeñas, medianas y aún grandes empresas, las cuales no han podido resistir el embate total e inmediato de la competencia internacional y no han tenido tiempo ni apoyo técnico o financiero como para intentar una readecuación de su funcionamiento. En el otro extremo, las empresas que no se han visto perjudicadas en su gran mayoría poseían desde antes las condiciones competitivas requeridas y un número muy importante de ellas corresponde a filiales de transnacionales.
- Algo semejante ha ocurrido con el incremento del potencial exportador, el cual ha estado claramente concentrado en un reducido número de ramas y empresas de cada país. En tal sentido, y en lo que respecta a México, cabe recordar la estimación hecha en junio de 1994 por la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, según la cual el 75% de las exportaciones de México son hechas por 252 empresas, que corresponden a un 2% del total de empresas actuantes en el país.
- Así también, el crecimiento absoluto y relativo que efectivamente han tenido las exportaciones manufactureras de algunos países, ha estado lejos de apuntar a una participación significativa de empresas nacionales en los mercados internacionales. Según han demostrado diversos estudios, el aumento de esas exportaciones ha correspondido principalmente a filiales de corporaciones transnacionales y ha

sido en buena parte comercio intra-firma entre esas filiales y sus matrices, de tal manera que la participación de firmas nacionales es claramente marginal en las principales industrias de exportación.

- Para el caso de México, la misma tendencia, pero llevada al extremo, ha prevalecido en la producción de maquila, cuyo dinamismo exportador ha sido una pieza fundamental en el crecimiento de las exportaciones no petroleras; como es de sobra conocido, la capacidad de "arrastre" de dicha producción sobre el resto de la economía es mínima y su articulación con las cadenas productivas nacionales es prácticamente inexistente, a tal punto que menos de un dos por ciento de sus insumos son de origen nacional.

A la notoria primacía de las empresas extranjeras en los sectores exportadores, cabe además agregar que se han acentuado dos de las características del des-  
envolvimiento de dichas empresas:

- Por una parte, su tendencia a ser grandes importadoras y generadoras de déficit comerciales. La casi totalidad de las principales industrias de exportación -que, como ya dijimos, están dominadas por el capital extranjero- importan más de lo que exportan, situación ésta que en el caso de México se agudizó entre 1988 y 1894 a tal punto que incluso la industria automotriz, que había sido tradicionalmente superavitaria, se volvió deficitaria. Al respecto basta mencionar que para el caso de México, según la información oficial (SECOFI; 1995, 53), entre 1990 y 1993 las exportaciones e importaciones de las empresas con inversión extranjera arrojaron un saldo deficitario de 23,991.7 millones de dólares, monto éste que corresponde a un 44 por ciento del total del déficit comercial generado en esos años por la economía mexicana.
- Por otra parte, se hace más evidente el casi nulo traspaso de tecnologías desde las empresas extranjeras hacia el resto de la economía, acentuándose el patrón tradicional de retención de tecnología por parte de esas empresas, al amparo de una política gubernamental que les da todas las facilidades al respecto. La acentuación de esas dos características ha sido empujada por la desaparición de cualquier "requisito de desempeño" para las empresas extranjeras ubicadas en América Latina, desaparición que en el caso de México quedó formalizada en el texto del TLC, según el cual el gobierno mexicano no podrá imponer a las empresas estadounidenses y canadienses exigencia alguna respecto de contenidos mínimos de insumos nacionales, del equilibrio entre exportaciones e importaciones o respecto de la transferencia de tecnología.

Un cuarto objetivo no cumplido, en los cambios introducidos en la articulación internacional de las economías de América Latina, se refiere al papel compensatorio y estabilizador asignado al "ahorro externo", y también en este sentido el caso mexicano resulta aleccionador.

A partir de 1988, y como un resultado directo de la liberalización comercial, de la política de "puertas abiertas" al capital extranjero y en un contexto de sobrevaluación deliberada del peso mexicano y de altas tasas de interés, se dió un proceso que desde fines de 1994 mostró dramáticamente sus límites y provocó la profunda crisis que aún se está viviendo. Dicho proceso, se desenvolvió llevando al extremo el comportamiento de las relaciones comerciales y financieras externas de la economía y produciendo en cada uno de esos dos ámbitos desequilibrios simultáneos que a poco andar se volvieron insostenibles. En efecto, conforme ese proceso se fue desenvolviendo, una parte cada vez mayor de los capitales extranjeros ingresó a la economía mexicana no para producir, sino para dedicarse a la especulación, atraídos esos capitales por las elevadas tasas de interés y por los rendimientos producidos por las inversiones bursátiles, y en condiciones de emprender rápidamente la retirada si cambiaban sus expectativas. Ese retiro, que efectivamente se dió, constituye un rotundo desmentido a la función supuestamente estabilizadora que se asignaba al "ahorro externo".

### **III. LAS POLÍTICAS REGIONALES ANTE LA REALIDAD Y LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO.**

De todo lo que hasta aquí hemos planteado, es fácil desprender las grandes reservas que tenemos respecto del nuevo funcionamiento asumido por las economías de América Latina y respecto de la concepción que lo ha amparado. En términos generales, nuestro planteamiento es que los "éxitos" que se han obtenido en los distintos países al abrir casi por completo la economía y al internalizar sin reservas los procesos de globalización, desde una perspectiva alternativa son más bien componentes centrales del saldo negativo arrojado por la estrategia aplicada desde el inicio de los años ochenta.

En oposición a las seguridades de que para nuestros países la globalización implica el mejor de los mundos posibles, una modernización acelerada y un próximo "salto primermundista", y de que nada se puede ni se debe hacer ante la tendencia globalizadora, consideramos que hoy es más necesario que nunca el desarrollar una verdadera estrategia de inserción internacional, que permita procesar internamente las tendencias mundiales readecuándolas en función de los intereses y necesidades nacionales y abandonando, por tanto, el optimismo injustificado, la pasividad y el conformismo ante ellas. En el mundo de hoy y de las décadas por venir, lejos de la armonía lo que impera es la acentuación del desequilibrio y del desarrollo desigual entre regiones y países, acentuación que sólo puede ser frenada nacionalmente al través de una estrategia que reconozca su existencia y que se proponga políticas para revertirla. A nuestro juicio, ese no ha sido el caso en la mayoría de los países latinoamericanos, y es por ello que se ha cedido al exterior el control de la economía interna, se ha multiplicado su vulnerabilidad y se han destruido las bases nacionales que deberían haber

servido para apoyar la inserción mundial y nuestra participación en los mercados internacionales.

Desde luego que un aspecto central del balance negativo que hacemos, se refiere al tratamiento dado al endeudamiento externo y en general al capital extranjero. A nuestro juicio, la redefinición de dicho tratamiento -y en particular del pago de la deuda- constituye un reto de primer orden en el desarrollo futuro de nuestras economías. Al respecto, y sin ánimo de desarrollar el punto en este trabajo, nos parece que aún está pendiente una reelaboración conceptual que permita definir desde el punto de vista teórico el papel del "financiamiento externo" en el funcionamiento de nuestras economías y aplicar dicha definición al tratamiento del endeudamiento externo, de tal manera que se supere la contradicción hasta ahora existente entre el cumplimiento de los compromisos con el exterior y el logro de tasas sostenidas de crecimiento económico interno.

Sin embargo, el nuevo funcionamiento de las economías latinoamericanas y de su inserción mundial, a nuestro juicio no sólo genera dudas respecto del tratamiento más adecuado de las relaciones externas de nuestros países, sino también en otros ámbitos como lo es el de las políticas de desarrollo regional. En tal sentido, son dos los elementos a los que de manera breve queremos hacer referencia respecto del desarrollo regional.

**Por una parte**, la existencia de un conjunto de cambios que objetivamente se desprenden del avance científico-técnico, de los mayores niveles de integración de la economía mundial y de las relaciones económicas internacionales, de la formación o consolidación de bloques económicos en torno a los principales países industrializados, del recrudescimiento de la competencia entre esos bloques y países, de la fragmentación y segmentación de los procesos de producción, de la consiguiente mayor flexibilidad en la localización de actividades productivas, etc, todo lo cual empuja no sólo a una redefinición de las estructuras productivas nacionales, sino también a transformaciones profundas en el ordenamiento territorial de la economía y en las condiciones y posibilidades de inserción de las estructuras regionales de los distintos países.

En términos generales, dichos cambios empujan a una acentuación extrema del desarrollo desigual entre países y en el interior de ellos, a tal punto que -en ausencia de una estrategia deliberada de reversión o atenuación- para los países y regiones con condiciones desfavorables de inserción en el nuevo panorama mundial ya no sólo se avizora el desarrollo o reafirmación de relaciones de dependencia y subordinación, sino que incluso se despliega un escenario de tendencias a la exclusión. En dicho escenario, las enormes desigualdades que históricamente han existido en los niveles de desarrollo de las diversas regiones en los países latinoamericanos amenazan multiplicarse, empujando a una desarticulación y fragmentación creciente de las economías, en la cual distintas partes del territorio se vinculan con ventaja a las nuevas tendencias globales en tanto que en otras partes lo que predomina es la marginación respecto de

das, al través de tres "fondos estructurales: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, establecido en 1975 y cuyo propósito es el de reducir los desequilibrios regionales; el Fondo Social Europeo, creado desde 1958 para la formación y la contratación de trabajadores; y, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección de Orientación, cuyo fin es reorganizar las estructuras agrícolas.

- En tal sentido, el reconocimiento que existe en el interior del Mercado Único Europeo, de que a pesar de esos esfuerzos las desigualdades se han seguido incrementando, debería constituir un severo llamado respecto de las mucho peores consecuencias que se pueden derivar en el TLCAN de la falta de atención hacia las asimetrías nacionales y regionales.
- Por otra parte, en los intentos latinoamericanos de integración, que se han ido multiplicando en los últimos años tanto al través de acuerdos bilaterales como al través de la creación o reactivación de distintos esquemas, hay una evidente falta de atención hacia los problemas derivados de la heterogeneidad y diferencias de desarrollo existentes entre los participantes. En términos de los compromisos que se van asumiendo -y a diferencia, por ejemplo, de lo que antes ocurría en la ALADI-, las desigualdades nacionales tienden a ser asumidas sólo en términos de concesiones respecto a los plazos, lo que resulta notoriamente insuficiente para sentar las bases de una distribución aceptable y duradera de los eventuales beneficios de la integración. Hasta la fecha, las situaciones más claras de aplicación de ese criterio de "trato igual" se han dado con Uruguay y Paraguay en el MERCOSUR y con Bolivia y Ecuador en el Pacto Andino, pero dicho criterio amenaza con convertirse en norma para otros casos, con el consiguiente desarrollo de un importante foco de conflictos para la totalidad del actual esfuerzo integrador latinoamericano.
- En suma, lo que a nuestro juicio debería tenerse presente es que entre desiguales, la competencia abierta incrementa la desigualdad, y que para nuestros países ello es tan cierto en las relaciones externas como en las relaciones en el interior de cada economía nacional. A nuestro juicio, ese principio en la actualidad ha sido olvidado, y es un olvido que a la larga podría tener costos muy elevados para las posibilidades de desarrollo y la estabilidad económica y social de nuestros países.

## BIBLIOGRAFÍA

- Armijos, Ana Lucía. 1980. "Consideraciones teóricas sobre el endeudamiento externo", en *Aspectos técnicos de la deuda externa en los países latinoamericanos*. México: Ed. CEMLA.

- Avramovic, Dragoslav. 1987. "El endeudamiento de los países en desarrollo a mediados de los ochenta: teoría y política económicas", en Miguel Wionczek, *La crisis de la deuda externa en la América Latina*. Lecturas de *El Trimestre Económico*, No. 59, Ed. F. C. E., México.
- Bianchi, Andrés, Robert Devlin y Joseph Ramos. 1987. "El proceso de ajuste en la América Latina, 1981-1986", en *El Trimestre Económico*, No. 216, octubre-diciembre, México.
- Cáceres, Luis René. 1985. "Ahorro, inversión, deuda externa y catástrofe", en *El Trimestre Económico*, No. 207, julio-septiembre, México.
- Calcagno, Alfredo Eric. 1987. "Algunos aspectos de la deuda externa en América Latina con particular referencia a Argentina", en Eduardo S. Bustelo, *Políticas de ajuste y grupos más vulnerables en América Latina*: Colombia: Ed. UNICEF/F.C.E.
- Caputo, Orlando. 1987a. *Funcionamiento cíclico del capitalismo en las décadas 1970-1980. Sus perspectivas: la situación de América Latina*. Cuaderno de Investigación, No. 1, PEDEI, UAP, México.
- Caputo, Orlando y Jaime Estay. 1987b. "La economía mundial capitalista y América Latina", en *Revista Economía de América Latina*, semestre No. 4, CIDE, México.
- CEPAL. 1983. *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*. Estudios e Informes de la CEPAL, No. 26, Chile.
- Clavijo, Fernando. 1980. "Consideraciones macroeconómicas para la gestión de la deuda externa", en *Aspectos técnicos de la deuda externa de los países latinoamericanos*. México: Ed. CEMLA.
- Dahik, Alberto. 1980. "Consideraciones generales sobre la acumulación de la deuda", en *Aspectos técnicos de la deuda externa de los países latinoamericanos*. México: Ed. CEMLA.
- Devlin, Robert. 1987. "América Latina: reestructuración económica ante el problema de la deuda externa y de las transferencias al exterior", en *Revista de la CEPAL*, No. 32, agosto, Chile.
- Estay, Jaime. 1990. *La concepción general y los análisis sobre la deuda externa de Raúl Prebisch*. México: Ed. Siglo XXI.
- French Davis, Ricardo. 1986. "Deuda externa, ajuste y desarrollo en América Latina", en Ricardo French-Davis y Richard Feinberg (editores), *Más allá de la crisis de la deuda*. Chile: CIEPLAN.
- French Davis, Ricardo y José de Gregorio. 1987. "Orígenes y efectos del endeudamiento externo de Chile", *Notas Técnicas*, No. 99, agosto, CIEPLAN, Chile.
- F. M. I. 1986. Estadísticas Financieras Internacionales. *Supplement on Price Statistics*. Serie de suplemento, No. 15.

- Fraga, Arminio. 1987. "Las reparaciones de guerra de Alemania y la deuda de Brasil, un estudio comparativo", en *Revista de Comercio Exterior*, Núm. 4, vol. 37, México.
- González Roda, Jorge. 1986. "El problema del endeudamiento: análisis de una visión europea", en *Capítulos*, No. 14, Venezuela.
- Guillén Romo, Héctor. 1988. "Del endeudamiento a la exportación del capital: La consecuencia del ajuste", ponencia presentada al Coloquio Internacional "El crac de 1987 y el futuro de la economía mundial", IIE/UNAM, México.
- Martínez, Ifigenia. 1986. *Deuda externa y soberanía*. Materiales de Investigación Económica, No. 1, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Massad, Carlos. 1986. "El alivio del peso de la deuda: experiencia histórica y necesidad presente", en *Revista de la CEPAL*, No. 30, Chile.
- Prebisch, Raúl. 1949. "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" (escrito como introducción al Estudio Económico de la América Latina, 1848). Tomado de *La obra de Prebisch en la CEPAL*, vol. I, México, Ed. F. C. E., 1982.
- \_\_\_\_\_. 1954. "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano", informe presentado a la IV Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA (Quintandinha, Brasil, 1954). Tomado de *La obra de Prebisch en la CEPAL*, vol. I, Ed. F. C. E., México, 1982.
- \_\_\_\_\_. 1963. "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", publicado por el F. C. E. en 1963. Tomado de *La obra de Prebisch en la CEPAL*, vol. II, Ed. F. C. E., México, 1982.
- \_\_\_\_\_. 1968. "Hacia una estrategia global del desarrollo", informe presentado por R. Prebisch a la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Nueva Deli, 1968). Tomado de *La obra de Prebisch en la CEPAL*, vol. II, Ed. F. C. E., México, 1982.
- Quijano, José Manuel y León Bendesky. 1983. "Cambios recientes en el sistema financiero internacional", en José Manuel Quijano (coordinador), *La banca: pasado y presente*, Ed. CIDE, México, 1985.
- Schatan, Jacobo. 1985. *América Latina. Deuda externa y desarrollo y un enfoque heterodoxo*. México: Ed. El Día.
- SECOFI. 1995. *Resultados de la nueva política de inversión extranjera en México*.
- Tavares, María de Conceicao y Aloisio Teixeira. 1981. "La internacionalización del capital y las transnacionales en la industria brasileña", en *Revista de la CEPAL*, No. 14, Chile.
- Thorp, Rosemary. 1986. "Políticas de ajuste en el Perú, 1978-1985: efectos de una crisis prolongada", en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (editores), *La crisis de la deuda en América Latina*. México: Ed. Siglo XXI.

- Ugarteche, Oscar. 1986. "Lo interno de la deuda externa. Los casos de Perú y Bolivia", en *Nueva Sociedad*, No. 86, noviembre-diciembre, Venezuela.
- Vanek, Jaroslav. 1967. *Estimating foreign resources needs for economic development*. McGraw-Hill, Inc.
- Vázquez Seijas, Alicia. 1980. "Los países en desarrollo y los mercados de capital", en *Aspectos técnicos de la deuda externa de los países latinoamericanos*. México: Ed. CEMLA.

# DESARROLLO URBANO EN LAS ÉPOCAS PREHISPÁNICA Y COLONIAL DE LA REGIÓN PUEBLA-TLAXCALA

Gonzalo Yanes Díaz

## INTRODUCCIÓN

El cómo han evolucionado los asentamientos humanos en la región Puebla-Tlaxcala plantea diversas cuestiones debido, en gran medida, a la complejidad del marco de referencia que se basa en la estructura del tiempo y del espacio, lo que nos remite al campo de la historia y de las ciencias de la geografía con la cauda de otras disciplinas que lo acompañan como la antropología, sociología, jurisprudencia, arquitectura, urbanismo, etc.

El nodo principal se encuentra, sin embargo, en la asociación de la estructura física del ente urbanístico, su evolución en el tiempo (lo que demandaría un tratamiento sobre patrones urbanos de organización espacial), y sus transformaciones históricas debidas a la conducta social que las promueve.

Debido a que, por lo general, el fenómeno espacial se da en lugares puntuales en el marco de masas territoriales de gran superficie, el término más adecuado para su calificación es el de *región* el cual, en el momento de ser definido, ha creado variadas controversias. De ahí que la terminología sobre el desarrollo urbano, históricamente dado en una región, incida sobre sus elementos más relevantes tales como *territorio*, *límites*, *poblados*, *conurbaciones*, etc., siendo el *territorio* uno de los conceptos más importantes, en la medida en que ha sido ya considerado no como un elemento inerte o permanente natural, sino sujeto de transformaciones por parte del hombre para convertirlo, a base de construcciones y artificios permanentes, en instrumento al servicio de la sociedad.<sup>1</sup>

En el caso de la región Puebla-Tlaxcala, enmarcada ésta en un territorio de origen prehispánico que luego fue transformado radicalmente por la colonización española, se tienen muchos caracteres que la tipifican singularmente tanto por las diversas etnias que en ella han habitado, como por el sello cultural expresado en materia de estructu-

<sup>1</sup> Menéndez de Lurca, J. Ramón y Arturo Soria y Paig, "El territorio como artificio cultural. Corografía del Norte y de la Península Ibérica", en: *Ciudad y Territorio*, Estudios Territoriales, Vol. II, Tercera Epoca, No. 99, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, primavera, Madrid, 1994, p. 63: "Entre las muchas aproximaciones posibles y necesarias al territorio, se propone aquí una nueva: la que lo considera como una construcción o artificio. Tanto para habitar como para cultivar hay que modificar la topografía natural superponiéndole una topografía artificial -sea la de un bancal o una carretera- y múltiples construcciones. Visto así, el territorio es el resultado de la sedimentación de todas las actuaciones que, desde la prehistoria a nuestros días, han dejado en él su marca y al igual que las restantes construcciones, tiene una historia y un lenguaje que hacen de todo él un objeto cultural."

ras urbano-arquitectónicas y transformaciones del propio territorio regional en el marco de una verdadera historia también regional.

## **1. GENERALIDADES SOBRE LA HISTORICIDAD DEL DESARROLLO URBANO.**

El nacimiento, crecimiento y extinción de los asentamientos humanos ha sido una manifestación permanente en la vida del hombre sobre la Tierra. Algunos de estos asentamientos han derivado en núcleos urbanos, es decir, en espacios de conglomerados humanos con una organización social especializada. Su conocimiento, por medio de la historia y disciplinas colaterales, es de mucha importancia no solamente por razones de erudición, sino prácticas en la medida en que se ofrece con ello el conocimiento de fallas y logros en la transformación que el hombre ha hecho del espacio habitable, y cuya experiencia podrá ser de extrema importancia para la sociedad actual y futura, a fin de preservarla de la comisión de errores que pudiesen ser graves en un momento dado.

### *Naturaleza Histórica del Desarrollo Urbano.*

Todo proceso que deriva de la acción del hombre sobre su entorno se somete a un devenir histórico, como es el caso de la producción del espacio habitado colectivamente, sea que se haya producido sin propósito definido, como lo ha propuesto Barel en el caso de las ciudades medievales,<sup>2</sup> o con toda una intención preconcebida como lo fue el caso de las ciudades coloniales.

Sea como fuere, la formación de ciudades debió siempre supeditarse a la selección de un territorio extenso, con características particulares para fines agrícolas primero y comerciales o industriales después tomando en cuenta, sin duda, las posibilidades de defenderse de hostilidades externas. Este territorio extenso, con características particulares de orden físico (clima, topografía, calidad de suelos y mantos de agua) o *región*, debió ser concomitante de la creación o formación de los asentamientos humanos, una vez aldeas y luego ciudades. Consideramos, en otras palabras, que el fenómeno urbano está ligado a un marco regional que permite un mínimo intercambio de materias primas o productos en un marco de mercado formal o informal. Van Young, a este respecto, ha indicado que el sistema basado en la estructura de mercado permane-

<sup>2</sup> Barel, Yves, *La ciudad medieval, sistema social, sistema urbano*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981. "Empezaremos por hacer una observación capital: salvo muy entrada la Edad Media, los individuos y los grupos que originan las ciudades medievales no tienen ni la intención ni son conscientes de estar creando una ciudad. Obedecen a otras lógicas. A decir verdad, el mismo término de ciudad doble, múltiple o disgregada no es válido porque al iniciarse el movimiento no existe la ciudad, ni en la conciencia de las gentes ni en la práctica social, ...", p. 61.

ce en el corazón de la teoría del emplazamiento central, lo que a su vez "provee la base para la mayoría de los recientes trabajos teóricos sobre el análisis regional".<sup>3</sup>

La *región o territorio extenso* que alberga concentraciones humanas, aldeas o ciudades, sin duda habrá evolucionado desde su origen hasta su plenitud o decadencia, o sea que habrá vivido un proceso histórico, con todas las características asociadas a conductas colectivas encerradas en marcos religiosos, sociales, jurídicos o económicos que, si pretendemos conocerla, debiera examinársela en un marco cultural integrado, a la manera de esta obra modelo sobre la ciudad, generalmente olvidada, de Fustel de Coulanges.<sup>4</sup>

#### *El Desarrollo Urbano Histórico como Expresión de Identidad Cultural.*

El sentido y propósito de nuestra vida civilizada no podrá desconocer la necesidad de fijar nuestra identidad cultural, a fin de reproducirla permanentemente, en el pasado. Conocer las condiciones y circunstancias bajo las cuales se crearon nuestros centros prehistóricos, prehispánicos y coloniales es una necesidad no solamente de orden cívico, sino moral en el sentido de nuestro compromiso con la esencia de nuestra pertenencia a una nación. Por otra parte, parecer no haber una raíz más definida para precisar nuestra actual naturaleza que la que se encuentra en aquellas estructuras espaciales que dieron lugar a instituciones y conductas sociales en lo que antes fue Mesoamérica y hoy es el México moderno.

Pareciera, por otra parte, que los hombres que fundaron ciudades y regiones en el pasado fueron parte de una historia que nos concierne en el sentido de que hoy vivimos y habitamos esos mismos espacios por ellos fundados y organizados, llámense aborígenes o castellanos, haciendo justicia histórica a ambos. De la misma manera que Bosch García la hace con "... los grupos de hombres, generalmente muy jóvenes, que se desprendieron de su propia tierra para entrar en empresas difíciles de llevar al cabo, que a nadie escapa, fueron trascendentes para la humanidad ... impresiona reflexionar en el destino final de estos hombres, por lo general en plenitud de sus fuerzas cuando llegaron a América ... Los descubridores, los conquistadores viejos, o los pobladores iniciales a quienes todo se debió porque ellos descubrieron, conquistaron y poblaron ...".<sup>5</sup> También los aborígenes, antes de la llegada de los conquistadores y colonizadores, desempeñaron un importante papel en la medida en que sostuvieron, con gran espíritu pionero, el avance y conquista de territorios y regiones antes incultos y que, a la postre, demostraron haber elegido siempre correctamente los espacios para su desa-

<sup>3</sup> Van Young, Eric, "Haciendo historia regional: consideraciones metodológicas y teóricas", en: *Región e historia en México (1700-1850)*, Instituto Mora, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1981, p. 109.

<sup>4</sup> Fustel de Coulanges, *La ciudad antigua, estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma*, Editorial Porrúa, S. A., Sepan Cuantos ..., No. 181, 197, 298.

<sup>5</sup> Bosch García, Carlos, *Sueño y enameño de los conquistadores*, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, México, 1987, Prólogo, p. V.

rollo socioeconómico y político. El conocimiento del proceso de conquista territorial en manos de aborígenes o de castellanos es el conocimiento de nuestra identidad como pueblo, de ahí su importancia.

*Pertinencia del Desarrollo Urbano Histórico.*

De la importancia del desarrollo urbano histórico se pueden señalar, por lo menos, dos aspectos: 1) la necesidad de conocer la trayectoria histórica de las regiones, contenedoras del fenómeno urbano, en la medida de su evolución orgánica, por ejemplo: la medida en que el valle poblano-tlaxcalteca, de antaño rico en vegetación arbórea de coníferas y ahora deforestada, o el cambio de afluentes antes con aguas de manantial y ahora totalmente contaminadas, para efectos de planeamiento urbano-regional, o de políticas de conservación ambiental; y 2) la verificación de la conducta social en el contexto de las transformaciones del territorio y de los asentamientos humanos.

## **2. NATURALEZA Y TENDENCIAS DEL DESARROLLO URBANO PREHISPÁNICO EN MÉXICO.**

*Asentamientos Humanos Primitivos (Época Prehispánica).*

Todo conjunto de pobladores podrá entenderse, en el contexto del territorio que ocupan, como una expresión de planteamiento espacial: unas veces regional y otras urbano, no solamente en épocas prehispánicas y coloniales, sino inclusive prehistóricas. El hecho de las migraciones -tal como se ha supuesto desde hace mucho tiempo- de Asia a América y su eventual distribución espacial, también deberá enmarcarse en un patrón de planeamiento regional, lo que dio lugar a los asentamientos tribales. Lorenzo, a ese respecto, ha sugerido que tal penetración ocurrió hace 40 000 años, reconociéndose las primeras muestras de asentamientos humanos, en lo que hoy es México, en un promontorio de Tlapacoya, a orillas del antiguo lago de Chalco con una edad de 21 000 años.<sup>6</sup> A este hallazgo, correspondiente al período llamado Arqueolítico, se suma el de la barranca de Caulapan, en el lago de Valsequillo, en Puebla, con evidencias de pobladores dedicados a la cacería. A partir del año 11 000 surge el Horizonte Cenolítico inferior hasta el 9 000, con muestras en Tlaxcala, Tlax., El Riego y Coxcatlán en Puebla, y el superior hasta el 7 000 con evidencias también en El Riego y Coxcatlán y en Cueva del Texcal en Puebla, ocasionalmente dedicados a la caza del mamut y a la recolección de frutos. El período Protoneolítico, de 7 000 a 4 500, se caracteriza por la

<sup>6</sup> Lorenzo, José Luis, Los orígenes mexicanos, en: *Historia de México*, El Colegio de México, Tomo I, 3a. edición, México, 1981, pp. 102-103.

aparición de actividades agrícolas y el consumo del maíz silvestre, con restos encontrados en Texcal, Coxcatlán y Las Abejas de Puebla, particularmente artefactos para moler y labores de cestería. El período de las primeras cerámicas, de 4 500 a 3 500 a. de C. tiene su mejor expresión, entre otros lugares de lo que hoy es el territorio nacional, en Purrón, Puebla, según Lorenzo. En todo caso, lo ofrecido por este autor es clara evidencia de procesos de control y dominio territoriales que demuestran acciones de planeamiento del espacio prehistórico.

*Asentamientos Humanos Civilizados (Epoca Prehispánica).*

Lo que hoy es Mesoamérica, según Bernal, es un momento histórico que refrenda conductas de gran organización social que se reflejan en actividades agrícolas sedentarias, el poblador vive en aldeas, "hace cerámica, teje telas y cestos, labra la piedra, entierra con ceremonia a sus muertos. Ha creado una organización tribal y una magia que aún no es religión ...".<sup>7</sup>

*Asentamientos en el Golfo de México.*

De acuerdo con este autor, surge el pueblo olmeca en Veracruz y Tabasco en el siglo XIII (a. de C.), simultáneamente con culturas olmecoides en Oaxaca, Chiapas y Guatemala. Las localidades de la Primera Epoca más características son Tres Zapotes, La Venta, Monte Albán y San Lorenzo. Escultura y arquitectura son expresiones avanzadas, así como la distribución espacial de sus conjuntos urbanos y un marcado proceso de intercambio comercial que el autor califica como área metropolitana abarcando 18 000 km<sup>2</sup>. Los monumentos han sido levantados según un eje principal que acusa, según Bernal, un cuidadoso ejercicio de planeamiento basado en los puntos cardinales.

*Asentamientos en el Valle de Oaxaca.*

En este valle se inicia, en el 1 200 a. de C., una cultura local derivada de la olmeca; en 900 a. de C. se desarrolla el período Monte Albán I caracterizado por un avance en irrigación, arquitectura de piedra, una escritura y calendario y una religión avanzada, elementos que son propios de una gran cultura, aunque empañados por etapas de crisis y descomposición. El avance en materia de ordenamiento del espacio es mucho más claro, anunciando el esplendor urbano de Teotihuacan.

<sup>7</sup> Bernal, Ignacio, "Formación y desarrollo de Mesoamérica", en: *Historia de México*, El Colegio de México, Tomo I, 3a. edición, México, 1981, pp. 128 y sigs.

*Asentamientos en Teotihuacan y Cholula.*

Las localidades de la segunda época son Tajín, Teotihuacan, Xochicalco, Cholula, Monte Albán, Palenque, Bonampak y Tikal. Su término sería el año 900, dominado por la primera etapa de Teotihuacan -ampliada hasta el valle de Puebla y Tlaxcala- que se extinguiría en 650, y la subsiguiente, compuesta por la cultura maya y la mexicana. Ambas conforman la llamada época clásica. En esta segunda época se desarrollaron importantes enclaves urbanísticos en Mesoamérica con clara vocación político-religiosa y funciones regionales, siendo Teotihuacan uno de los más importantes. El plan urbano de esta ciudad ceremonial está determinado por un gran eje central, denominado Calzada de los Muertos, el cual apoya la traza de la Ciudadela y la ubicación de la Pirámide del Sol, para rematar con la Pirámide de la Luna.

Hemos mencionado el hecho de que "La enseñanza de la práctica urbana de Teotihuacan casi no tiene límites. Consideramos, sin embargo, que debe tomarse en cuenta la diversidad de espacios abiertos con funciones de *plaza* que son característicos de esta ciudad. Por ejemplo, el caso de la Ciudadela nos muestra hasta qué punto el templo, el de Quetzalcoatl, siendo el eje ceremonial principal, está apoyado por un circuito de pirámides menores alrededor suyo, pero guardando una relación de distancias de completo equilibrio espacial, a pesar de lo inmensa que es esta unidad, sobre todo si se la visualiza en términos de la Gran Plaza -otro complejo espacial- que está frente a la ciudadela."<sup>3</sup>

*Xochitécatl, Cacaxtla y Cantona.*

Los asentamientos del valle de Puebla y Tlaxcala tuvieron mucha importancia por sus funciones ora militares, ora religiosas. El caso de Cholula es digno de mención: un asentamiento coetáneo de Teotihuacan que sobrevivió hasta la llegada de los españoles, probablemente debido a su vocación religiosa, aunque no se tienen evidencias de su traza. Los casos de Xochitécatl (un soberbio emplazamiento tal vez con fines astronómicos, religiosos o aun defensivos por su posición dominante de atalaya), y de Cacaxtla (un sorprendente núcleo que parece combinar funciones palaciegas con las religiosas y militares) demuestran la gran capacidad de nuestros ancestros en materia de planeamiento urbano, regional y arquitectónico.

El caso de Cantona, un tanto distante del valle poblano-tlaxcalteca, en las cercanías de Libres, Puebla, es ejemplar, en el sentido de que su composición como asentamiento urbano (conjunción de unidades de barrio con núcleos ceremoniales y una rica variedad de juegos de pelota) obedece a un patrón de vialidades estrechas -apreciadas

<sup>3</sup> Yanes Díaz, Gonzalo, *Espacios urbanos del siglo XVI en la región Puebla-Tlaxcala*, Gobierno del Estado de Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, 1a. edición, 1991, p. 44.

hoy como posibles pasadizos defensivos- que respetan las intrincadas condiciones topográficas del terreno. El manejo de los diversos niveles dentro de la unidad espacial urbana merece profundos estudios analíticos debido a su complejidad; el resultado de tal diseño urbano-paisajístico es excepcional en los patrones urbanos de Mesoamérica.

#### *Asentamientos Mayas.*

La conformación de los asentamientos mayas, en las tierras bajas del sureste mexicano y zonas costeras caribeñas de Centroamérica, se caracterizaron por su riqueza monumental, arquitectura ornamentada con elaborado barroquismo y, en el terreno del planeamiento urbano-regional, por el ordenado manejo de los elementos compositivos. La influencia de la topografía y los accidentes geográficos fue de gran significación para la implantación de la ciudad maya, la cual derivó de tres tipos: "... 1) conjunto irregular, característico en el área del Petén, en Guatemala y algunos lugares de Chiapas y Campeche en México; y en los que destacan colinas breves, barrancas y depresiones; 2) aquellos sitios que se ubican a la orilla de los grandes ríos, como Yaxchilán, Piedras Negras y el Altar de los Sacrificios, los cuales tienen una configuración irregular; y 3) lugares relativamente planos como Tabasco, Campeche y la parte norte de la Península de Yucatán y la parte del valle de Motagua en Guatemala ...".<sup>9</sup> Las ciudades mayas debieron operar mediante un sistema articulado de vida urbana y de transacciones culturales, administrativas y comerciales, sin descartar las militares, cuyas características aún no se aclaran totalmente, aunque hay algunos rastros de las ingeniosas redes de comunicación de todo ese sistema, oculto ahora por la feracidad de la selva tropical. En relación con los mayas, se ha dicho que sus logros en diseño urbano han sido: 1) uso ventajoso de la topografía; 2) plan abierto, liberado de la traza en cuadrícula, lo que permite libertad de tránsito, acceso al centro de la ciudad por medio de grandes vías; explanadas peatonales sobreelevadas; circulación dentro del corazón urbano por medio de plazoletas sucesivas, contiguas e interconectadas, más que por medio de calles lineales; acercamiento oblicuo a base de elementos sorpresa; núcleos de vivienda sobre las calles; 3) desarrollo de comunidades o poblados satélites; 4) el mercado como centro de intercambio y como generador de identidad comunal; 5) patios porticados; 6) privacidad residencial, aun en zonas densamente pobladas, con facilidad para una interacción social accesible; 7) construcciones sobre terrazas y escalinatas monumentales; 8) habilidad en el logro de perspectivas urbanas; 9) espacios planeados para funciones públicas sin pérdida de valores estéticos; 10) diseño coordinado: los edificios no fueron concebidos como entidades individuales

<sup>9</sup> Andrews, George F., *Mayan Cities: Placemaking and Urbanization*, University of Oklahoma Press: Norman, 1975, pp. 37 y sigs.

sino relacionados entre sí; 11) reconocimiento de necesidades de orden psicológico; 12) total integración de las artes: la ciudad como obra de arte.<sup>10</sup>

Por nuestra parte podríamos concluir, en relación al urbanismo mesoamericano en general, que sus características más importantes han sido: 1) la integración de la obra urbana al medio natural; 2) integración entre las obras arquitectónicas y la urbanística, a la cual se sumaría la aplicación de la escultura y la pintura; 3) dominio de las relaciones volumétricas de los edificios entre sí, y entre los elementos viales como plazas, plataformas y calzadas en sus diversos matizados niveles, todo lo cual permite la realización de conjuntos urbanos unitarios y coherentes; 4) integración entre la esencia ideológica de una sociedad y su manifestación urbana y arquitectónica. El caso vivo que encontrarían los españoles en materia de un equilibrio entre hombre y naturaleza fue, precisamente, la ciudad de Tenochtitlan.

#### *El Planteamiento Regional Prehispánico.*

Dadas las características de los centros de población prehispánicos, entre ellas: altos niveles de civilización en materia de agricultura, religión, comercio, artesanías y arquitectura, así como dominio espacial del entorno ecológico traducido en la formación de aldeas/ciudades y redes (corredores) de intercomunicación, se deduce que, antes de la penetración de la conquista española, la distribución de los asentamientos humanos se derivó de un acto expreso de equilibrio regional. Por los hallazgos que plantea la arqueología y que se confirman con la existencia de diversos grupos étnicos sedentarios, organizados social, económica y políticamente al momento del arribo de Hernán Cortés a costas mesoamericanas, se puede reconocer en la región Puebla-Tlaxcala: a) un patrón de ajuste del hombre con su medio ambiente, y b) una relación espacial de asentamientos que destacó su importancia en el modelo de lugares centrales, un poblado primado con vínculos de apoyo y servicios con asentamientos secundarios periféricos, surgidos de dominios militares, religiosos o comerciales.

La región Puebla-Tlaxcala, en materia de ordenamiento del territorio, ha sido prueba del ajuste no solamente en su estructura regional, sino intrarregional, desde el momento que se dieron relaciones importantes -particularmente de orden comercial- entre sus zonas del norte, centro y sur, y las colindantes de Teotihuacan-Tenochtitlan y las tierras del Golfo de México. Esta característica regional se destacó todavía más en el desarrollo de toda la colonia novohispana al consolidarse el paso de México-Puebla-Tlaxcala-Veracruz como parte del trayecto entre México y España que habría de servir para el traslado de metales preciosos a la península, así como el de colonizadores y

<sup>10</sup> Kendall Steinboer, Dorothy, *Maya Town Planning a Visual Survey*, Master's Degree in Latin American Studies Thesis, University of the Americas, Puebla, 1972.

exportación de bienes a la Nueva España, lo que permitió el poblamiento y desarrollo urbano de la región Puebla-Tlaxcala a partir del siglo XVI.<sup>11</sup>

La referencia que hacemos al modelo de *lugares centrales* parte de la idea de que centros como Teotihuacan, Cholula, Cantona o Tenochtitlan adoptaron el patrón de *urbanización primaria* que, según Redfield y Singer, consiste en un núcleo civilizado importante, con culturas locales urbanizadas el cual, cuando es invadido fulgurantemente por otra civilización que impone sobre ese núcleo una *urbanización secundaria*, lo urbaniza todavía más, como fue el caso de la conquista y civilización españolas a partir de 1519.<sup>12</sup> La urbanización primaria tiene como núcleo un mercado lo que, en la cultura indígena mesoamericana, fue un elemento urbano fundamental,<sup>13</sup> de la misma manera que en otras culturas, como la del sur de Alemania y sus mercados agrarios campesinos que permitió a Christaller (1933) proponer la teoría de los *lugares centrales*, basado en la obra de Johann H. Von Thünen (1826) que examina las leyes de la producción agrícola.<sup>14</sup>

Smith ha aplicado esta teoría al mercado azteca en el Valle de México<sup>15</sup> (igual que García Martínez en el caso de los pueblos de la Sierra Norte de Puebla),<sup>16</sup> según los siguientes presupuestos: 1) los consumidores cuidan al máximo sus beneficios de tiempo-costo y compran por costumbre en el centro de mercado más próximo; 2) el poder administrativo está distribuido igualitariamente en toda la región; 3) los comerciantes y mercados se localizan de tal manera que alcanzan sus beneficios al máximo. Nosotros nos adherimos a esta teoría, de suerte que aceptamos que, antes de la fundación de la ciudad de Puebla -el 16 de abril de 1531- habría muchos poblados indígenas en su entorno, cada uno de ellos con sus correspondientes mercados, conformando un sistema de *lugares centrales*. Motolinía señaló su buen asiento en medio de grandes pueblos como Tlazcalla, Iztocan, Cholollan, Calpa y Cuauhquechollan.<sup>17</sup>

En materia de planteamiento regional, hemos analizado el hecho de que, hasta cierto punto, las mismas características del México central se advierten en el territorio

<sup>11</sup> Yanes Díaz, Gonzalo, *Desarrollo urbano virreinal en la región Puebla-Tlaxcala*, 1a. edición, Asociación Periódica Síntesis S. A. de C. V., Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1994, p. 24.

<sup>12</sup> Redfield, Robert y Milton S., Singer, "The Cultural Role of Cities", en: *Regional Policy, Readings in Theory and Applications*, Edited by John Friedmann and William Alonso, The MIT Press, 1975, pp. 266-268.

<sup>13</sup> Marroquín, Alejandro D., *La ciudad mercado (Tlaxiaco)*, Instituto Nacional Indigenista, México, D. F., 1978.

<sup>14</sup> Para apreciar en detalle la teoría de los lugares centrales se recomienda: Carol A. Smith, "Sistemas económicos regionales: modelos geográficos y problemas socioeconómicos combinados", en: *Región e historia en México (1700-1850)*, compilador Pedro Pérez Herrero, Instituto Mora, Universidad Autónoma Metropolitana, México, D. F., 1991, pp. 37-98.

<sup>15</sup> Smith, Michael E., "El sistema de mercado azteca y patrones de asentamientos en el Valle de México, un análisis de lugares centrales", en: *Cuicuilco*, Revista de la Escuela Nacional de Antropología e Historia, Año II, No. 5, Julio de 1981, México, D. F., p. 18.

<sup>16</sup> García Martínez, Bernardo, *Los pueblos de la sierra, el poder y el espacio entre los indios del norte de Puebla hasta 1700*, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 1a. edición, México, D. F., 1987, p. 61.

<sup>17</sup> Motolinía, Fray Toribio de Benavente, *Relaciones de la Nueva España*, Introducción y selección de Nicolau d'Olwer, 2a. edición, Biblioteca del Estudiante Universitario, UNAM, México, D. F., 1964, p. 110.

comprendido en la región Puebla-Tlaxcala, en el sentido de su estructura regional: las tierras de la Sierra Norte están casi permanentemente irrigadas por lluvias que caen la mayor parte del año, en tanto que en el sur la constante se debe a la sequedad y aridez ambiental; las tierras del occidente son piedemonte boscoso, en tanto que el oriente es pantanoso y semiárido. La sección central del valle de Puebla y Tlaxcala, favorecida por un clima templado, ha estimulado la presencia de etnias prehispánicas de alto nivel de civilización. En todo caso, como parte del altiplano central, la región Puebla-Tlaxcala tuvo similares características demográficas asociadas a las condiciones climáticas. Bataillon ha señalado cómo el oriente es más denso (cultura del maíz, frijol y pulque) que en el occidente, menos denso y diezmado gravemente por la colonización.<sup>18</sup> Las características de los bosques alpinos, templados y subtropicales,<sup>19</sup> la riqueza acuífera y la variedad de sus valles dio a la región Puebla-Tlaxcala virtudes como para que su territorio ya dominado por los mexicas, a excepción de Tlaxcala, estuviese poblado por totonacas en la Sierra Norte de Puebla, cholultecas, huejotzincas y tlaxcaltecas en el medio; y mixtecas en el sur. El medio geográfico, poblado por varias etnias con culturas definidas, ha soportado la necesaria infraestructura de caminos y postas para facilitar el comercio alentado por los mexicas hasta las costas del Golfo de México y Guatemala. Este esquema pertenece plenamente a un patrón regional mesoamericano que tuvo que ser adoptado, en sus aspectos más generales, por los conquistadores.

Dada la distribución de los asentamientos humanos aborígenes se puede colegir que existió entre ellos un acto expreso de equilibrio regional, pudiéndose reconocer en la región Puebla-Tlaxcala: a) un patrón de ajuste del hombre con su medio ambiente; y b) una relación espacial de asentamientos que destacó su importancia en el modelo de lugares centrales, un poblado primado con vínculos de apoyo y servicios con asentamientos secundarios periféricos, surgidos de dominios militares, religiosos o comerciales.

### **3. NATURALEZA Y TENDENCIAS DEL DESARROLLO URBANO COLONIAL.**

#### *Asentamientos Humanos Coloniales.*

En la región Puebla-Tlaxcala, parte del territorio novohispano, se implantó un patrón de organización espacial fundado en una red de centros de población coloniales que

<sup>18</sup> Bataillon, Claude, *Las regiones geográficas de México*, Siglo XXI Editores, 4a. edición, México, D. F., 1979, pp. 170-171.

<sup>19</sup> Flores Díaz, Antonio, *El escenario geográfico*, INAH, México, D. F., 1974; Mapa 1: Tipos de vegetación de México; S. A. Leopold, 1950, y J. Sarukhán, 1968, pp.120-121.

contase con mano de obra indígena por una parte y, por la otra, en una red terrestre de comunicaciones que debió responder a una economía también colonial en el sentido de que la mayor parte de los productos obtenidos debía rendirse a la Corona. Tal patrón, sin embargo, debió acomodarse al ya existente prehispánico, como parte de las estructuras regionales y de asentamientos humanos aborígenes. Los autores Moreno T. y Florescano han indicado que el sistema de explotación virreinal habría cubierto: 1) la fundación de poblaciones concentradas; 2) la construcción de caminos y puertos; 3) la promoción de centros de cultivo (haciendas); 4) la explotación de zonas mineras; y 5) la implantación de un sistema eficiente de gobierno.<sup>20</sup> No debe olvidarse que, en tal empeño, los evangelizadores se asocian a la conquista y colonización en dos vertientes: una, en el sentido de conformarse como elemento socio-cultural de transformación de la mentalidad indígena sometida a la Corona, y la otra, como elemento promotor religioso en la tarea de salvar almas de la gentilidad mesoamericana.

#### *Leyes y Reglamentos.*

Hemos indicado que los elementos de la traza urbana novohispana fueron la *plaza* y la *cuadrícula*, aplicados a la región Puebla-Tlaxcala, como resultado de disposiciones de la Corona española en materia de fundación de nuevos poblados en los territorios recién conquistados y que culminan con las *Ordenanzas de descubrimiento, nueva población y pacificación* expedidas por Felipe II en 1573.<sup>21</sup>

Otras leyes y reglamentos eran conocidas con anterioridad, según Aguilera Rojas como: "... las Cartas de Nicolás de Ovando, dadas por Fernando V en 1501; las Instrucciones a Diego Colón en 1509, también por el Rey Fernando; las Instrucciones dadas en Valladolid en 1513, que usaría Pedrarias Dávila y luego Francisco de Garay; las dadas a Diego Velázquez en 1516; la Cédula General para la Fundación de Ciudades en Indias, dada por Carlos I en 1521; las Instrucciones a Cortés en 1523; la Provisión Imperial, dada en Granada en 1526; las Instrucciones y Reglas para Poblar en 1529; las Leyes Nuevas en 1542; la Cédula de Felipe II al virrey de Perú, Francisco de Toledo, o la Instrucción al Obispo de México, Fray Juan de Zumárraga en 1543".<sup>22</sup>

#### *Fundación de Ciudades.*

Creemos que el proceso combinado de fundación de ciudades y edificación tanto de obras civiles como religiosas, respetando la traza de calles paralelas y perpendiculares,

<sup>20</sup> Moreno Toscano, Alejandra y Enrique Florescano, *El sector externo y la organización espacial y regional de México (1521-1910)*, Universidad Autónoma de Puebla, 1a. edición, 1977.

<sup>21</sup> Yanes Díaz, Gonzalo, *Desarrollo urbano virreinal ...*; *Op. cit.*, p.45.

<sup>22</sup> Aguilera Rojas, Javier, "La cuadrícula: un modelo para las ciudades americanas", en: *Ciudad y Territorio*, Revista de Ciencia Urbana, 4/82, No. 54, Madrid, p.76.

a partir de una Plaza Mayor, tuvo por necesidad que ser una labor coordinada de la autoridad virreinal y de la autoridad eclesiástica, en la medida que el objeto de la colonización era la explotación de recursos humanos y naturales, lo que requería el montaje de una bien pensada obra material que cumpliera con requisitos mínimos de habitabilidad y transferencia de productos, dentro de un cuadro de economía elemental pero efectivo. No podría lograrse ese esfuerzo, sin embargo, sin la asistencia de una población indígena transformada a la manera del español, cristiano y, al mismo tiempo, penetrado de afán lucrativo: la Iglesia tendría un papel importante en la transformación espiritual del indígena, aunque -sobre todo en el siglo XVI- debió enfrentarse, en su defensa del indio, a la voracidad del colonizador.

Si esquematizamos esta doble acción (la del colonizador y la del fraile), en la conformación del desarrollo urbano que significó la fundación de ciudades enteras *ex novo*, tendríamos el siguiente programa edilicio (véanse planos anexos):

**Promoción evangelizadora**

Construcción de conventos, iglesias de visita, escuelas para la acción evangelizadora y educativa;

**Promoción colonizadora**

Construcción de casas reales, alhóndigas, obrajes, molinos, placeres, rastros, aduanas, mercados, cabildos para la acción administrativa;

**Acción mancomunada**

Construcción de caminos, acueductos, haciendas para la penetración de la agricultura y ganadería europeas.

En la región Puebla-Tlaxcala, caracterizada por diversos elementos que son típicos en este territorio, se desarrolló un gran número de ciudades con una traza urbana apegada al patrón ortogonal, en cuyo centro se ubicó una plaza mayor y en su costado oriente se alzó -por lo general- un convento bajo el cuidado de las órdenes mendicantes y, para el caso de esa región, particularmente la franciscana. En torno a la plaza mayor se instalaron -como lo establecían las *ordenanzas reales*- los edificios destinados al cabildo, la cárcel, los comercios o mercados y las residencias de los personajes principales. La plaza mayor habría funcionado para la celebración de actos cívicos, festivos, religiosos y mercantiles y, en su entorno, se ubicarían las residencias de los españoles, quedando los suburbios destinados a los indígenas, así como los arrabales.

Creemos que la organización espacial de los poblados en trance de ser fundados, aunque basados en las *ordenanzas reales*, debió partir de la selección del lugar para la construcción del convento, puesto que obra tan costosa no podría removerse en caso de error, como de todas formas llegó a ocurrir en el caso de Tehuacán Viejo, sustituido por el Tehuacán actual, o el caso de San Pedro Atmatla, sustituido por el Zacatán actual. Un minucioso estudio previo habría dado la seguridad de que la erección del edificio conventual se efectuaría en suelo suficientemente resistente: ese pre<sup>o</sup> sería, en adelante, el punto de partida de la traza urbana en cada poblado. En todo caso, consi-

derando la traza ortogonal y su centro neurálgico, la plaza mayor, como un elemento urbano invariable, el edificio conventual habría revestido la característica de un elemento variable, en el sentido de que en ocasiones (las más de ellas) estuvo dando su fachada principal a la plaza; menos frecuentemente se ubicó dando su costado a la parte trasera a la misma; con mucha menos regularidad quedó completamente separado el convento de aquélla y, finalmente, el caso es que este edificio religioso no llegó nunca a formar parte del tejido urbano, levantándose como un elemento aislado en medio del campo, como en el caso de Totolac, en Tlaxcala.

La distribución del espacio urbano en la región Puebla-Tlaxcala, de acuerdo con las disposiciones de la Corona española que el propio Cortés haría válidas en el trazo de México-Tenochtitlan, sería siguiendo la traza ortogonal. El modelo de traza urbana para los nuevos territorios conquistados y colonizados, entonces, habría tenido origen formal desde la época de Fernando el Católico hasta su consagración en las ordenanzas de Felipe II. Este modelo, o patrón, tomará diversas expresiones según cada lugar topográfico o según su función: estas expresiones serán los tipos, o modificaciones del modelo según las necesidades de cada centro de población.

Aunque el modelo de traza derivado de las *ordenanzas reales* se puede enmarcar en un sólo tipo, resulta que, debido a las diversas modalidades que acusa cada ciudad, puede surgir una tipología que, según Aguilera Rojas, y atendiendo a su constitución física, clasifica a las ciudades según sean **regulares** (con plaza central y trazado en damero), **semirregulares** (trazado en damero adaptado flexiblemente según la morfología del soporte), o **irregulares** (por lo general, surgidas espontáneamente, sin estudio previo). Nosotros ampliamos esta clasificación en términos de la asociación de la plaza mayor y el edificio religioso más importante que en el siglo XVI, en la región Puebla-Tlaxcala, fue por lo general un convento franciscano, resultando así un tipo **concentrado**, el cual se caracteriza por la contigüidad de plaza mayor y edificio religioso; el tipo **desconcentrado**, caracterizado por la separación plena de estos dos elementos. El tipo concentrado puede tener dos variantes: **concentrado frontal**, cuando la fachada principal del edificio religioso se opone directamente a la plaza mayor; y **concentrado lateral**, cuando el edificio religioso enfrenta su costado o su ábside a la plaza mayor. La conjunción de la traza con el tipo daría lugar a un modelo de integración urbana que da base a una tipología urbana en la región Puebla-Tlaxcala, con los siguientes ejemplos: **regular/concentrado frontal**: Cholula, Huejotzingo, Tecali, Tepeaca, Huamantla; **regular/concentrado lateral**: Puebla, Zacatlán, Coxcatlán; **semirregular/concentrado frontal**: Atlixco; **semirregular/concentrado lateral**: Tochimilco; **semirregular/desconcentrado**: Tlaxcala; **irregular/concentrado frontal**: Nativitas; **irregular/concentrado lateral**: Tepeyanco; **irregular/desconcentrado**: Calpulalpan.

*El Planteamiento Regional Colonial.*

El propósito de la colonización en Nueva España, por parte de la Corona, fue la explotación de los recursos naturales. La presencia de la Iglesia se justificó por su interés en la evangelización de las almas indígenas, aunque en su momento se aprovechó de su papel religioso para acumular grandes riquezas. En un momento dado, Estado e Iglesia tuvieron que enfrentarse a acciones de planeamiento regional, a fin de administrar la colonia novohispana, lo que se efectuó siguiendo el patrón regional existente montado por los pueblos indígenas. En el caso de la región Puebla-Tlaxcala se puede observar que la existencia de poblados aborígenes dio la base para la fundación de poblados españoles. Como resultado de la expansión colonizadora aparecerán otros centros de población en esa región, implantándose con ello un patrón regional basado, como dijimos, en la explotación de recursos naturales. El afán de España por extraer oro y plata obligó a los colonizadores a crear una infraestructura agrícola en favor de tal empresa, para lo cual sirvió admirablemente la región Puebla-Tlaxcala, pobre en tales metales. La conformación de un sistema de ciudades tuvo un claro sentido de planeamiento regional: por un lado las ciudades mineras y por otro, las ciudades agrícolas de apoyo que, además, habrían servido como ciudades intermedias en el recorrido desde los centros productores de metales preciosos hasta la Madre Patria, como lo fue el caso de Puebla y Tlaxcala, entre la ciudad de México y la del puerto de Veracruz.

## CONCLUSIONES

Consideramos que, como consecuencia del planteamiento de los diversos tópicos aquí presentados, hemos revalidado la idea de que los modos de vida prehispánicos - particularmente los relativos al hábito indígena por las grandes concentraciones en ocasión de festejos religiosos para lo cual se crearon las grandes plazas y explanadas-, habrían promovido la solución espacial de los grandes atrios conventuales del siglo XVI. El planeamiento regional prehispánico, por otra parte, caracterizado por el equilibrio de poblaciones construidas en el justo lugar para el mejor usufructo de sus territorios, fue tan adecuado que los españoles simplemente se adaptaron a tal sistema espacial, haciéndolo suyo y multiplicando sus ventajas.

En cuanto a la traza ortogonal, ella se adoptó para asegurar un mejor funcionamiento de las actividades colonizadoras, logrando rapidez en la fundación y construcción de ciudades y un mayor control para el gobierno urbano.

Finalmente, aunque en términos de planeamiento regional la habilidad de los colonizadores en aprovechar el marco de los asentamientos indígenas fue muy eficiente, se advierte, por otra parte, que el equilibrio ecológico antes respetado no pudo mantenerse en tiempos de la Colonia, con el consiguiente deterioro en los siglos que la suce-

dieron. En cuanto a los logros de carácter urbanístico no hay duda que un gran número de ciudades y poblados de la región Puebla-Tlaxcala se construyeron con gran calidad estética, sobre todo en la época virreinal. Gran parte de lo logrado, además y justo es decirlo, se debió a la mezcla de sangre europea con indígena, fenómeno que no se dio en otras experiencias mundiales de coloniaje.

# CIUDAD DE MÉXICO: DINÁMICA URBANA Y PROCESO DE METROPOLIZACIÓN

Emilio Duhau

## INTRODUCCIÓN

En este texto se desarrolla una presentación de las grandes tendencias del proceso de metropolización de la Ciudad de México. En la primera parte dicho proceso es caracterizado para el período 1950-1990, a partir de la interpretación de un conjunto básico de variables económicas, espaciales, demográficas y sociales. En la segunda parte se esbozan algunas tendencias que en los años noventa, en el marco de la llamada "globalización", se pueden observar en la evolución de la problemática social de la metrópoli y de los proyectos y políticas urbanas.

El texto está basado en buena medida en los resultados arrojados por los trabajos desarrollados recientemente por el equipo del Observatorio Urbano de la Ciudad de México (OCIM), el cual ha sido coordinado desde 1992 conjuntamente por René Coulob y el autor, en el marco de un convenio entre la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, al través del Área de Sociología Urbana, y el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A. C. (CENVI). En relación con los resultados de referencia, cabe destacar que muchos de ellos son producto de una metodología de análisis apoyada en la información censal de 1990 a nivel de áreas geostadísticas básicas y basada en el desarrollo de una tipología de las "formas de poblamiento", que por primera vez permitió un acercamiento a la dinámica socio-demográfica de la metrópoli mucho más preciso que el que pueden proporcionar los análisis desarrollados a nivel de jurisdicciones político-administrativas.

## I. LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO: 1950-1990.

### *1. De la concentración metropolitana basada en el mercado interno a la reorganización territorial en el marco de la globalización.*

La metrópoli mexicana, es actualmente una conurbación que definida como "Zona Metropolitana de la Ciudad de México" (ZMCM), se encuentra integrada por el Distrito Federal, capital del país, subdividida en 16 delegaciones políticas y 27 municipios conurbados pertenecientes al vecino Estado de México. Su población, de acuerdo con el Censo General de Población de 1995, ascendía en ese año a 16,666,302 habitantes, y contaba para 1990 con un área urbanizada estimada de 129,502 hectáreas.

La evolución de la metrópoli mexicana siguió entre los años treinta y los años setenta, el patrón propio de otras grandes metrópolis latinoamericanas: convertirse en el principal centro industrial y polo dominante del proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones y, junto con ello, en principal centro atractor de las migraciones internas y de la inversión pública, con lo cual se puso en marcha el conocido proceso de concentración territorial acumulativa de la población y las actividades económicas. Este proceso ha sido ampliamente analizado<sup>1</sup> y hasta los años ochenta era visto en México como uno de los principales problemas derivados del modelo de desarrollo seguido por el país.

Esta tendencia, si bien no puede afirmarse que ha conocido una reversión definitiva, no es ya sin embargo el modelo al que parece responder la actual dinámica de la metrópoli. A nivel demográfico, en el curso de los años ochenta se advierte un claro punto de inflexión en términos del lugar de la ZMCM en la distribución de la población urbana del país, sin duda vinculado con un cambio de tendencia en la dirección de las migraciones internas. Así entre 1970 y 1990 la ZMCM presenta una tasa de crecimiento demográfico igual a la del país, y entre 1990 y 1995, de acuerdo con el censo de población realizado en 1995, una tasa levemente inferior a la del país en su conjunto: 2.1% contra 2.3%, al mismo tiempo que tiende a producirse una redistribución de la población urbana, dentro de la cual las ciudades con una población de entre 100,000 y 1,000,000 de habitantes están experimentando un crecimiento demográfico mayor que las cuatro grandes zonas metropolitanas (México, Guadalajara, Monterrey y Puebla) (Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**México: distribución de la población por tamaño de localidad**  
(Miles de habitantes)

Año		Total	Menos de 15,000		15,000 99,999		100,000 999,999		1,000,000 y Más	
				%		%		%		%
1950	Pob.	25,779	18,666	72.4	2,333	9.0	1,897	7.3	2,872	11.2
	No. Loc.	98,590	98,509		70		10		1	
1960	Pob.	34,923	21,896	62.7	3,597	10.3	5,409	15.5	5,409	15.5
	No. Loc.	89,612	89,492		103		16		1	
1970	Pob.	48,225	25,902	53.7	4,167	8.6	6,463	13.4	11,598	24.0
	No. Loc.	97,580	97,413		130		34		3	
1980	Pob.	66,847	30,847	46.2	5,439	8.1	11,256	16.8	19,210	28.7
	No. Loc.	125,300	125,076		175		45		4	
1990	Pob.	81,250	33,293	40.9	8,052	9.9	17,320	21.3	22,134	27.2
	No. Loc.	156,602	156,294		250		54		4	

Fuentes: Censos Generales de Población, elaborado por P. Connolly, 1996.

<sup>1</sup> Existe un gran número de trabajos publicados en torno a esta cuestión; entre otros debe destacarse el libro de G. Garza (1985).

A nivel económico, la participación en el Producto Interno Bruto (PIB) de las dos jurisdicciones sobre las que se extiende la ZMCM, el Distrito Federal y el Estado de México, había descendido de un máximo del 41% en 1960 al 34.6% en 1993, si bien esta última cifra expresa un leve repunte de la concentración en la ZMCM, ya que en 1988 ese porcentaje había sido de 32.8 (Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**México: producto interno bruto. Contribución al total nacional del Distrito Federal y del Estado de México, 1950-1993**

	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1988	1993
Distrito Federal	31.0	37.0	27.6	26.1	25.2	21.0	21.4	24.1
Edo. de México	3.0	4.0	8.6	10.3	10.9	11.1	11.4	10.5
Suma	34.0	41.0	36.2	36.4	36.1	33.1	32.8	34.6

Fuentes: 1950 y 1960, estimaciones realizadas por K. Appendini, citadas en CONAPO (1991: 11); 1970, 1975, 1980, 1985, 1988 y 1993, INEGI, *Sistemas de Cuentas Nacionales de México*, México, Aguascalientes, 1996.

La reducción de la participación de la ZMCM resulta aun más importante a nivel de la industria manufacturera, aunque con un comportamiento que varía en alguna medida según el indicador que se considere. Tomando 1975 como año de mayor concentración de la industria en la ZMCM, la participación de la metrópoli en el número de establecimientos pasó de 30% en ese año a 14% en 1993, de 43% a 24% en términos del personal ocupado; de 48% a 32% en cuanto a remuneraciones totales y de 48% a 27% en lo que respecta al valor agregado (Cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**La industria manufacturera en la zona metropolitana de la ciudad de México. Participación en el total nacional según número de establecimientos, personal ocupado, remuneraciones y valor agregado**

Número de Establecimientos	1970	1975	1980	1985	1988	1993
Distrito Federal	25	25	23	19	16	11
Municipios Conurbados	2	5	6	7	3	3
Total ZMCM	27	30	29	26	19	14
Personal Ocupado						
Distrito Federal	31	29	31	23	19	16
Municipios Conurbados	11	14	11	10	14	8
Total ZMCM	42	43	42	33	33	24
Remuneraciones Totales						
Distrito Federal	35	31	29	25	20	19
Municipios Conurbados	15	17	14	12	17	13
Total ZMCM	50	48	43	37	37	32
Valor Agregado						
Distrito Federal	33	31	23	19	20	16
Municipios Conurbados	9	17	13	7	18	11
Total ZMCM	42	48	36	26	38	27

Fuentes: Censos Económicos, elaborado por P. Connolly, 1996.

Estos fenómenos están evidentemente asociados a la relación que guardan los cambios en el modelo de acumulación con la distribución territorial de las actividades económicas y de la población. Para proporcionar una imagen esquemática de esta relación, es conveniente considerar la interrelación entre tres factores fundamentales: a) el eje principal de acumulación del capital extranjero y nacional, b) la política económica del gobierno, y c) la dimensión territorial del desarrollo.<sup>2</sup>

Para ello se puede distinguir en el México de la postguerra, tres períodos: 1954-1973, que es la etapa conocida como de desarrollo estabilizador y durante la cual el país conoció altas tasas sostenidas de crecimiento del PIB basadas en el crecimiento del mercado interno; 1973-1982, etapa durante la cual se presenta el agotamiento del modelo de crecimiento por sustitución de importaciones y la inversión pública así como el desarrollo de la industria maquiladora en la frontera norte, van a inducir un incipiente proceso de desconcentración económica; y 1982-1994, etapa en la que la crisis de la deuda externa, su tratamiento y las nuevas políticas desarrolladas por el Estado condujeron a una radical sustitución del modelo vigente entre los años cincuenta y setenta.

Durante el período 1954-1973, los intereses económicos extranjeros en México tomaron la forma predominante de inversión extranjera directa dirigida, al igual que la inversión nacional, fundamentalmente a participar en el proceso de sustitución de importaciones y, por consiguiente, a abastecer el mercado interno. La política económica buscaba estimular la inversión privada en la industrialización mediante la protección arancelaria, las exenciones fiscales, los subsidios directos y velados, inversiones públicas en infraestructura y prestaciones a los obreros. Estos estímulos favorecieron especialmente a la industria que se estableció en el Valle de México. Las mejores oportunidades de empleo y los mayores ingresos se convirtieron en factores de atracción para dos clases de inmigrantes a las zonas metropolitanas: la población pobre proveniente del campo y de las localidades pequeñas, y la población de las clases medias provincianas, sobre todo del norte del país.

Se destacan como factores de agotamiento de este modelo, en el ámbito exterior, el hecho de que el largo auge de la posguerra ya entraba en crisis y, con ello, la fórmula de inversión extranjera directa en sustitución de importaciones, como mecanismo de globalización del capital. En cuanto a los factores internos, las causas más mencionadas del agotamiento del modelo son: las limitaciones del mercado interno y el estancamiento en la productividad agrícola con la necesidad consiguiente de importar alimentos, los crecientes déficits comerciales y financieros que derivaron en insuficiente ahorro interno y creciente dependencia de deuda exterior, y las presiones inflacionarias.

<sup>2</sup> El desarrollo de este aspecto se basa en el trabajo elaborado por Priscilla Connolly como capítulo 1 del reporte *Escenarios Demográficos y Urbanos de la ZMCM, 1990-2010*, OCIM, 1996.

Durante el período 1973-1982, las modificaciones se dieron, por un lado, en el eje de acumulación del capital extranjero, y por otro, cambiaron las orientaciones y alcance de la política gubernamental y el papel del sector público en la economía. En relación con el primero, el principal eje de acumulación se trasladó al préstamo bancario, principalmente al sector público, sin que por ello se abandonara la inversión directa.

Bajo este nuevo esquema financiero el gobierno mexicano emprendió ambiciosos proyectos de inversión que, por primera vez, descentralizaron a gran escala la infraestructura para el desarrollo. La mayor parte del crédito extranjero recibido se destinó a modernizar la planta productiva y exportadora del petróleo y de sus derivados, así como a aumentar la capacidad de generación de electricidad, aspecto clave para la modernización y homogeneización cultural del país. Al mismo tiempo el crédito se destinó a la exportación de insumos industriales pesados y semielaborados, acero, fertilizantes y productos petroquímicos, así como servicios turísticos a gran escala, todo ello apoyado de modo fundamental en la inversión pública.

La concentración del producto industrial en la ZMCM, llegó a un valor máximo en 1970 (Cuadro 3). A partir de esta fecha, las ventajas económicas de las dos jurisdicciones sobre las que se extiende la metrópoli, empezaron a reducirse en relación con las demás, si bien sus índices de eficiencia seguían por encima de los correspondientes a otras regiones. De cualquier modo no se levantó el proteccionismo. Durante este período no sólo se establecieron algunas de las bases para un proceso de descentralización, sino que se inició la descentralización misma, una tendencia que sin embargo los analistas tendieron a ignorar, inducidos todavía en los años ochenta por los resultados publicados del Censo General de Población y Vivienda de 1980.<sup>3</sup> De todos modos no dejaron de darse tendencias encontradas: las grandes inversiones en el Distrito Federal, las que contrastaron con el proceso de descentralización de las actividades económicas derivado del cambio en el modelo económico del país.

Durante el período 1982-1994, la política del desarrollo hacia adentro fue bruscamente abandonada dando lugar a un modelo económico que apostaba a las exportaciones y a la integración en la economía global. Tendieron así a desaparecer los principales fundamentos de la concentración metropolitana.

Por lo que se refiere al eje de acumulación del capital extranjero, los préstamos bancarios extranjeros a largo y mediano plazo empezaron a ceder lugar a las inversiones bursátiles a corto plazo, especialmente las que circulan en el mercado de dinero bajo la forma de valores públicos.

La inversión extranjera directa, aumentó en relación con el producto general, pero cambió sustancialmente su razón de ser. Las transnacionales radicadas en México, en especial las del sector automotriz, comenzaron a producir cada vez más para el mercado externo, muchas veces encadenándose con sus propias plantas matrices o con filia-

<sup>3</sup> Dichos resultados, debido a diversos problemas en el procesamiento de los datos, implicaron una sobreestimación de la población nacional y, en particular, de la correspondiente a la ZMCM.

les en otros países. Los efectos regionales de esta reconversión de la industria automotriz han sido ampliamente estudiados (Gitli y Rocha, 1989), estando clara la tendencia de reubicación, no sólo fuera de la ZMCM, sino también de la región centro. Otro segmento de la inversión extranjera directa se reorientó hacia el sector de servicios, sobre todo en hoteles y servicios financieros.

Paralelamente, el proteccionismo característico del período de industrialización por sustitución de importaciones fue liquidado en la segunda mitad de los años ochenta por la política económica del nuevo gobierno. La recesión, la apertura comercial, la drástica reducción de la inversión pública y la caída del poder adquisitivo de la población, provocaron una notable descentralización en México que afectó sobre todo, a la planta industrial tradicional orientada hacia el mercado interno. La crisis repercutió en todo el país, pero la desindustrialización se resintió mucho más en la Ciudad de México, sobre todo en el empleo: por ejemplo, entre 1980 y 1988, la ZMCM perdió 92 mil empleos en la industria manufacturera, comparado con una ganancia neta a nivel nacional de 494 mil empleos industriales. Para 1993, la ZMCM concentraba apenas el 24% de todo el personal ocupado en la industria manufacturera nacional, comparado con el 43% en 1975.

Por otro lado, los resultados del censo de 1990 pusieron de manifiesto que la reconversión industrial, la desindustrialización, la parálisis de la inversión pública y la reorientación de los flujos migratorios han afectado al crecimiento metropolitano. Todavía no se cuenta con datos maduros, pero se pueden mencionar tres tendencias notables que giran fundamentalmente en torno al comportamiento del capital externo interesado en el país:

1) Se produjo un aumento espectacular de las inversiones de cartera a corto plazo o bursátiles, gran parte de ellas en valores gubernamentales y vinculados a ellas brotaron nuevos edificios de diversas formas geométricas en el sur y surponiente de la ciudad.

2) Intensificación de la apertura comercial, la cual culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993. La pérdida de actividad industrial afecta principalmente y una vez más a las zonas industriales tradicionales y, sobre todo, a la ZMCM. Pero la intensificación de las actividades comerciales requirió de un incremento de las actividades del sector terciario administrativo en la capital.

3) Rápido ascenso de las empresas multinacionales, primordialmente norteamericanas, en el escenario comercial del país. En general, la mayor presencia extranjera en actividades terciarias probablemente ha propiciado una cierta reconcentración económica en el Distrito Federal y en menor medida en el estado de México, tanto por las oportunidades de empleo formal e informal que genera, como, y sobre todo, por el auge inmobiliario relacionado con el comercio y los servicios. Por el contrario, la inversión extranjera directa en el sector manufacturero, localizada predominantemente en las maquiladoras y en el sector automotriz, ha surtido el efecto opuesto. En la medida

en que su producción se orienta progresivamente hacia la exportación, las plantas principales se alejan cada vez más de la Ciudad de México, arrastrando consigo toda la cadena de productores intermediarios y subcontratistas.

En cuanto a la producción de infraestructura, el contrato estatal de obras públicas tiende a ser sustituido por la concesión de las obras a empresas privadas. Con ello, se da una reubicación de los intereses extranjeros en la producción de infraestructura en México. Los cálculos económicos pasan ahora por la rentabilidad de operación de la obra o servicio producido. Esto explica el patrón espacial seguido, por ejemplo, por las carreteras concesionadas que buscan, aunque esto no ha impedido su fracaso económico,<sup>4</sup> las rutas más rentables. La inversión en obras concesionadas tiende entonces a reforzar el patrón existente de desarrollo regional. Más adelante se hará referencia a las dificultades existentes para aplicar esta nueva modalidad en la ZMCM.

## *2. El proceso de metropolización.*

Una vez planteadas, de modo sin duda esquemático, la relación entre la concentración metropolitana y su relativa reversión durante los últimos años, y la vinculación general entre los modelos de desarrollo económico y la distribución territorial de las actividades económicas y la población, pasaremos ahora a presentar las características asumidas por el proceso de metropolización y la evolución general de algunos de los procesos básicos concurrentes en su determinación.

### *Etapas del proceso de metropolización y localización del aparato productivo.*

La descripción y análisis de la dinámica y características del proceso de metropolización durante el período considerado (1950-1990), tiene como uno de sus supuestos fundamentales el hecho de que ya desde los años treinta, el crecimiento del área urbanizada se dio invariablemente al través de la compleja imbricación entre modalidades reguladas de incorporación del suelo a usos urbanos y procesos de urbanización no regulados, expresados fundamentalmente en la formación de asentamientos populares basados en el amplio desarrollo de un mercado irregular del suelo.

En 1950 la primera ZMCM estaba integrada por la Ciudad de México (las actuales cuatro delegaciones centrales) y siete delegaciones en el Distrito Federal más dos municipios del Estado de México. La ZMCM contaba entonces con una población censal de 2,982,075 habitantes sobre una superficie urbanizada de 26,275 hectáreas, con una densidad urbana de 113,49 hab./ha. (Cuadro 4).

<sup>4</sup> Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se construyeron 5,000 kms. de carreteras de cuota al través del procedimiento de concesión; la mayor parte de las operaciones fueron un fracaso en términos financieros, razón por la cual recientemente el gobierno federal implantó un programa de rescate basado en el refinanciamiento de la deuda de las empresas concesionarias con recursos del erario público.

**Cuadro 4**  
**Evolución de la densidad urbana de la ZMCM, 1950-1990**

Año	Población	Area Urbana (Has.)	Densidad (Hab./Ha.)
1950	2,982,075	26,275	113.49
1960	5,155,327	41,690	123.66
1970	8,656,851	72,246	119.82
1980	13,734,654	89,112	154.13
1990	15,160,655	129,503	117.07

Fuente: Observatorio Urbano de la Ciudad de México, OCIM (CENVI/UAM.A).

En 1960 estaba integrada por la Ciudad de México y once delegaciones del Distrito Federal, más cuatro municipios del Estado de México, y tenía una población censal de 5,155,327 habitantes. La superficie urbana de era de 41,690 has., con una densidad de 123.66 hab./ha.

Para 1970 la ZMCM estaba integrada por la Ciudad de México y doce delegaciones del Distrito Federal, más once municipios del Estado de México; contaba con una población censal de 8,656,851 habitantes y un área urbanizada de 72,246 hectáreas, con una densidad de 119.82 hab./ha.

En 1980, la ZMCM, integrada ya por 16 delegaciones del Distrito Federal y 17 municipios conurbados, contaba con una población censal de 13,734.654 habitantes; es decir tuvo un incremento de 59% durante el decenio,<sup>5</sup> y con una superficie urbanizada de 89,112 hectáreas, es decir un incremento de sólo 23%, alcanzando una densidad de 154.3 hab./ha.

Entre 1980 y 1990 se urbanizaron 40,390 hectáreas: 11,306 del D. F. y 29,084 en municipios conurbados. Para 1990 el INEGI delimitó la ZMCM incluyendo 16 delegaciones del D. F. y 27 municipios conurbados, con una población de 15,047,685 habitantes y una superficie urbanizada de 129,502 has., es decir la población se incrementó menos del 10%, mientras que la superficie urbanizada creció en un 45%, lo que implicó el desplome de la densidad a 116.2 hab./ha. (Cuadro 4).

Se puede apreciar a lo largo del período considerado, lo que se puede considerar como un ciclo de expansión-consolidación-expansión del área urbanizada en el proceso de metropolización, que se explica fundamentalmente al través de las modalidades predominantes de producción del espacio construido en cada período. Durante las fases de expansión territorial y reducción de densidad, predomina la apropiación y adecuación del suelo para usos urbanos. En las fases de densificación predomina en cambio el proceso de producción del marco construido. Este último implica la producción de edificios, pero también requiere de otros elementos del medio construido: obras de vialidad y transporte colectivo, infraestructura de agua y drenaje, etc. (Connolly, 1988: 71 y 72).

¿Cuáles son los factores que intervienen para determinar el predominio de uno u otro proceso? De acuerdo con Connolly, en el caso del predominio de la expansión, una condi-

<sup>5</sup> En general existe consenso entre los especialistas en que la cifra de población proporcionada por el Censo de 1980 implica una sobre-enumeración de la población metropolitana, probablemente no menor del 5%.

ción básica es la disponibilidad de suelo a un bajo precio. El precio del suelo está determinado por diversos factores, pero su evolución general depende del hecho de que dicho precio representa una renta capitalizada, de modo que varía en relación inversa con la tasa de interés. Ello se debe a que cuando la tasa de interés sube o cuando el crédito es escaso, baja la demanda de construcciones y con ello el precio del suelo, de modo que el área urbanizada se extiende con mayor facilidad (Connolly, 1988: 71-73). Esto ocurrió precisamente en los dos períodos de expansión y reducción de densidades (1940-1960 y 1980-1990). Entre 1940 y 1960, prácticamente no existió crédito para la construcción habitacional y será en los sesenta cuando se inicien los programas financieros de vivienda. Algo parecido ocurrió en los años posteriores a la crisis de 1982. "A partir de esa fecha, se desató la inflación y, con ello, el costo del dinero, a la vez que la fuga de capitales del país propició una escasez general de capital financiero. La virtual inexistencia de crédito para la construcción privada, combinada con los drásticos recortes del gasto público y, en general, la caída de la demanda de nuevos edificios, provocaron el desplome en el mercado inmobiliario" y la reducción de los precios del suelo (Connolly, 1988: 72 y 73).

Teniendo en cuenta estos ciclos, se puede analizar la expansión metropolitana con base en dos ejes: por una parte, los procesos de ocupación del territorio por distintos sectores sociales que van accediendo al suelo de maneras diversas, y por otra, decisiones políticas y económicas que frenan o alientan inversiones públicas y privadas que fueron transformando las condiciones de desarrollo de la metrópoli.<sup>6</sup>

Los años cincuenta constituyen la etapa de construcción de la trama que sustentará la expansión urbana y que coincide con el franco despegue del proceso de industrialización; en particular, la construcción de nuevas vías de comunicación o la ampliación de vías preexistentes, que marcaron la ciudad con dos ejes principales, norte-sur y oriente-poniente y que favorecerían primero la expansión hacia el norte y a continuación la expansión hacia el oriente. La expansión hacia el norte se vinculó con importantes decisiones en materia de fomento industrial y de localización de las estaciones terminales de ferrocarriles de carga y de pasajeros, lo que influyó decisivamente en la urbanización de la Delegación Azcapotzalco y el municipio de Tlalnepantla, todavía hoy dos de los principales centros industriales de la metrópoli y del país. Otro lado, la política urbana del Distrito Federal bloqueó la expansión formal del área urbanizada en la capital, lo que impulsó la urbanización, *formal e informal* de los municipios colindantes, sobre todo Naucalpan al norte y lo que sería después el municipio de Nezahualcóyotl al oriente.

Durante los años sesenta la ciudad y su espacio metropolitano experimentaron nuevamente grandes transformaciones, al través del desarrollo de la red vial y de nuevas zonas industriales, y de la apertura a la urbanización de grandes áreas en el Estado

<sup>6</sup> En el desarrollo del resto de este apartado, salvo en lo correspondiente al período 1980-1990 y al tratamiento de la localización del aparato productivos, se sigue en lo fundamental el análisis desarrollado por Alejandro Suárez P. en OCIM (1996), cap 3.

de México; dentro de un mercado formal -fraccionamientos de tipo popular, medio y alto-, e informal, al través de la formación de colonias populares no planificadas.

Destaca a nivel vial la construcción de ejes carreteros hacia el norte y el oriente y el mejoramiento de las vías que unen el Distrito Federal con el nororiente, así como la construcción del anillo periférico. Estos desarrollos viales fueron acompañados por la consolidación del corredor industrial norponiente, que incorporó al desarrollo industrial a los municipios de Tultitlán, Cuautitlán y Ecatepec, al mismo tiempo que en los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla siguieron creciendo y densificándose las zonas industriales ya existentes.

A nivel del poblamiento, en el Distrito Federal continuaron las restricciones al mercado formal de suelo en nuevos fraccionamientos, pero continuaron ocupándose en forma irregular áreas de difícil topografía en las delegaciones Alvaro Obregón, Iztapalapa y Gustavo A. Madero. En el Estado de México, se produjo un explosivo crecimiento demográfico hacia el oriente en el municipio de Nezahualcóyotl creado en 1963, cuya población pasó de aproximadamente 65,000 habitantes en 1960 a más de 580,000 en 1970. Por otro lado, se abrió en los municipios ya conurbados y en proceso de conurbación al norte y norponiente del Distrito Federal, un enorme mercado de suelo formal e informal. A nivel formal se densificaron fraccionamientos existentes y se construyeron grandes conjuntos habitacionales. En el Estado de México se produjo el período de mayor expansión de fraccionamientos autorizados de todas las categorías: en Ecatepec predominaron los de tipo popular y los de tipo medio en Coacalco, en tanto que los de tipo medio y alto se concentraron en Naucalpan y Tlalnepantla, siguiendo la tendencia marcada por el gran desarrollo residencial del decenio anterior en Naucalpan: Ciudad Satélite.

A diferencia del decenio de los sesenta, el de los setenta, aunque se produjo un crecimiento del área urbanizada que en términos absolutos resulta importante -algo más de 17,000 hectáreas- fue uno donde la consolidación del área urbanizada predominó sobre su expansión, dado que la densidad media se incrementó de 119.8 a 154.1 habitantes por hectárea. En esta tendencia tuvieron una influencia decisiva tres procesos concomitantes: el mejoramiento de la economía popular (tanto el nivel de los salarios como el proceso de salarización alcanzan su nivel máximo durante el decenio); la institucionalización de programas de regularización del suelo alentó la consolidación y densificación de los asentamientos populares constituidos durante los dos decenios anteriores; y se trata del decenio que ve nacer y desarrollarse importantes mecanismos públicos de financiamiento de vivienda media y de interés social y, junto con ello, la producción de un gran número de conjuntos habitacionales de interés social. Se densifican notablemente el sur y poniente del Distrito Federal y varios municipios del norte y norponiente, en los que se autorizan nuevos fraccionamientos: Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza, Nicolás Romero, Tultitlán, Coacalco, Ecatepec y el recién creado municipio de Cuautitlán Izcalli.

En conjunto, en los doce municipios conurbados para 1970, se autorizaron entre 1958 y 1981, un total de 312 fraccionamientos con una superficie de 13,000 hectáreas, equivalentes al 40% del área urbanizada.

En los ochenta, el decenio de la crisis, se produce una reversión de la tendencia del decenio anterior: la expansión predomina sobre la consolidación, bajando la densidad promedio de 154 a 116 habitantes por hectárea. Los procesos no planeados de urbanización popular inducen durante el decenio la conurbación de nuevos municipios y un proceso de poblamiento que ya poco tiene que ver con la organización espacial del aparato productivo y mucho con las posibilidades de acceso a un suelo barato en la gran periferia y las posibilidades de apertura de nuevas áreas posibilitada por las vialidades primarias y la difusión de un sistema de transporte de superficie de baja capacidad. La política de contención del área urbanizada, al través del sistema de planeación urbana institucionalizado en la segunda mitad de los años setenta, incidirá, paradójicamente, en un reducido papel de los procesos planeados de urbanización: en el Estado de México el total de fraccionamientos autorizados entre 1981 y 1991 fue de 103, con una superficie urbanizada de 3,580 hectáreas, contra un crecimiento total del área urbanizada en 27 municipios conurbados de 29,084 hectáreas. El fenómeno coincide con un acelerado despoblamiento de la ciudad central y con una tendencia incipiente al estancamiento y declinación de la población de los municipios conurbados a partir de los años 50: Tlalnepantla, Naucalpan, Nezahualcóyotl.

La demanda habitacional popular, excluida por la caída abrupta del poder adquisitivo, del mercado formal de suelo y vivienda, buscó una alternativa en la colonización de tierras en la gran periferia. El decenio vive un proceso conflictivo en torno a la presión ejercida por los estratos pobres por ocupar zonas de gran valor ecológico en el surponiente del Distrito Federal, pero con una localización privilegiada y situadas dentro de la zona de reserva ecológica delimitada por la planeación.

Al retomar esta evolución general relacionándola con la localización del aparato productivo, se puede sostener que entre los años cincuenta y setenta, el proceso de conurbación de los municipios situados al norte del Distrito Federal, aparece claramente vinculado con la promoción del proceso de industrialización y las decisiones relativas a la localización de la infraestructura industrial, incluidos la constitución de parques industriales, el desarrollo de la infraestructura ferroviaria primero y carretera después, y lo que sería la última acción de gran envergadura destinada a la promoción del desarrollo industrial de la metrópoli: la creación en 1973 del municipio de Cuautitlán Izcalli, al norponiente del municipio de Tlalnepantla, concebido como una ciudad industrial periférica. A partir de los años ochenta, las grandes implantaciones industriales del norte de la metrópoli, a pesar del proceso de desindustrialización que ha tenido lugar a partir de los años ochenta y de los correspondientes efectos de reestructuración de la planta productiva, no sólo mantuvieron su nivel de participación relativa en la industria localizada en la ZMCM, sino que lo incrementaron casi un 5 % en términos de remuneraciones al personal ocupado, en tanto que las áreas de más antigua indus-

rialización del Distrito Federal (delegaciones Cuauhtémoc, Azcapotzalco, M. Hidalgo y G. A. Madero), perdieron importancia relativa, aunque siguieron manteniendo un peso absoluto considerable. De modo que el proceso de reestructuración industrial no sólo se expresó en la pérdida de importancia relativa de la ZMCM en su conjunto, sino también en una tendencia al aumento del peso relativo a su interior, de las implantaciones industriales situadas en los municipios localizados al norte de la conurbación. A pesar de ello, al compararse las cifras correspondientes a 1980 (antes de la crisis) y 1993, se puede advertir que siguen siendo diez jurisdicciones político-administrativas las que concentran más del 70% de la planta industrial localizada en la ZMCM (Cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Distribución de la planta industrial en la ZMCM según**  
**las remuneraciones al personal ocupado**  
 (%)

	1980	1993
Distrito Federal	62.9	57.8
Azcapotzalco	13.5	11.8
Cuauhtémoc	9.3	6.0
M. Hidalgo	8.6	8.7
G. A. Madero	6.8	5.6
Iztapalapa	6.0	6.5
Delegaciones Restantes	18.7	19.2
Municipios Conurbados	37.1	42.2
Tlalnepantla	11.6	11.9
Naucalpan	10.4	9.3
Ecatepec	6.6	6.6
Cautitlán Izcalli	0.0	5.7
Municipios Restantes	8.5	8.7

Fuentes: Elaboración propia con base en *Censos Industriales*, 1980 y 1993.

*Los procesos de urbanización popular.<sup>7</sup>*

Dado que en la conformación de lo que es actualmente el área urbana de la ZMCM, los procesos de urbanización no regulados dan cuenta, cuantitativamente, de una superficie igual o mayor a la resultante de los procesos regulados y, en particular durante los últimos decenios han operado como un factor decisivo de la expansión de la periferia urbana, es necesario considerarlos como un determinante específico del proceso de metropolización.

<sup>7</sup> El desarrollo de este apartado se basa en trabajos anteriores del autor: Dahau (1988 y 1997).

Como es sabido, en los últimos decenios, tanto en México como en otros países latinoamericanos, las necesidades habitacionales de los sectores populares urbanos han sido satisfechas sólo en una proporción minoritaria al través del mercado inmobiliario formal y los programas públicos de vivienda. El acceso a un lote, ya sea por medio de la ocupación de hecho (invasión) o de procedimientos de compra-venta que se desenvuelven fuera de los marcos jurídicos que regulan la transmisión de la propiedad inmueble y la subdivisión y urbanización del suelo, así como la autoproducción de la vivienda, han permitido a una proporción predominante de esos sectores asentarse y satisfacer mínimamente sus necesidades habitacionales en las periferias de las ciudades.

El carácter masivo y recurrente de estas modalidades *irregulares* o "informales" de apropiación y urbanización del suelo, y el hecho de que se desenvuelven al través de patrones típicos, ha sido reconocido por los investigadores urbanos al través de su caracterización como una modalidad de producción preponderante de la ciudad a la que se denomina *urbanización popular*. El resultado característico de los procesos de urbanización popular es el tipo de *hábitat* que en México es denominado como *colonias populares*. Tanto el estatuto de propiedad de la tierra como las formas de acceso a ella, introducen importantes diferencias en cuanto a las condiciones de apropiación del suelo y en la dinámica de la urbanización irregular y de la eventual regularización de la propiedad y de los asentamientos.<sup>8</sup>

Si bien en la ZMCM, al igual que en otras ciudades mexicanas y en otros países de América Latina, la conformación de asentamientos irregulares se ha dado en muchas ocasiones al través de procesos de invasión de tierras, el fenómeno general de la llamada urbanización popular, se ha venido desarrollando fundamentalmente durante los últimos años al través del fraccionamiento ilegal del suelo y el acceso al mismo al través de procedimientos de compra-venta y no de la apropiación de hecho. Lo que ha introducido un elevado grado de especificidad al caso mexicano en relación con este fenómeno, ha sido la existencia de un régimen específico de propiedad agraria: la propiedad ejidal y comunal. De modo que la conformación de un mercado *sui generis* del suelo en el que se basan primordialmente los procesos de urbanización popular, ha respondido a dos modalidades fundamentales: el fraccionamiento ilegal de tierras de propiedad privada y el de tierras ejidales.

En lo que respecta a la magnitud y tendencias espaciales de la urbanización irregular, para el caso de la ZMCM, los estudiosos del tema suelen aceptar como un hecho que al menos el 50% del área urbanizada corresponde a asentamientos que fueron en algún momento o son actualmente irregulares (Connolly, 1990: 6, 7). Esta visión que coincide con los resultados obtenidos en el estudio realizado recientemente por el OCIM, de acuerdo con el cual para 1990, considerando el área urbanizada del Distrito

<sup>8</sup> Los procesos de urbanización popular han sido objeto de un gran número de trabajos. Entre otros cabe mencionar Azuela (1989).

Federal y de 27 municipios conurbados, el 55.1% de la población de la ZMCM habitaba en colonias populares antiguas y nuevas, y dichas colonias ocupaban el 45.5 % del área urbanizada (Cuadro 6). La relación entre población y superficie urbanizada muestra un hecho que conviene destacar: los asentamientos populares llegan a constituirse en un tejido urbano de alta densidad poblacional, igual o más elevada que la correspondiente a los conjuntos habitacionales de interés social, aún cuando en sus etapas iniciales (correspondiente a las áreas clasificadas como colonias populares de baja densidad) se presentan como asentamientos relativamente dispersos.

**Cuadro 6**  
**ZMCM: Distribución de la población y del área urbana habitada por tipo de poblamiento, 1990**

Tipo de Poblamiento	Población Urbana Total (%)			Superficie Urbanizada (%)		
	D. F.	Mun. Con.	ZMCM	D. F.	Mun. Con.	ZMCM
Centro Histórico	2.5		1.4	1.5		0.7
Pueblos Conurbados	7.1	10.7	8.7	11.9	19.7	15.8
Colonia Popular/Dens. Baja	2.6	11.6	6.7	6.6	23.4	15.2
Colonia Popular/Dens. Media	19.7	27.9	23.4	16.8	20.2	18.5
Colonia Popular/Dens. Alta	23.9	26.5	25.1	13.9	9.9	11.9
Total Col. Pop. fuera de la Ciudad Central	46.2	65.9	55.1	37.3	53.5	45.5
Colonia Popular Ciudad Central	13.2		7.3	7.3		3.6
Conjunto Habitacional	15.3	13.4	14.4	11.7	9.3	10.5
Residencial Medio	13.0	7.7	10.6	13.6	8.9	11.2
Residencial Alto	2.0	1.5	1.8	5.4	3.7	4.5
Otros	0.8	0.7	0.8	11.4	5.0	8.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Observatorio Urbano de la Ciudad de México, OCIM (CENVI/UAM-A).

Ahora bien, las cifras a las que se ha hecho referencia, no significan que la superficie ocupada por colonias populares equivalga actualmente al área urbana irregular, ya que debe tenerse en cuenta el desarrollo a escala masiva de programas de regularización de la propiedad del suelo y de la traza urbana. Así, para mediados de los ochenta, Iracheta calculaba la existencia de alrededor de 750,000 lotes irregulares, que alojaban a más de cuatro millones de personas y representaban un tercio más o menos de las áreas habitacionales de la ciudad (Iracheta, 1988: 56, 62, citado por Varley, 1994: 138).

De acuerdo con estimaciones manejadas por la Dirección de Desarrollo Urbano y Protección Ecológica del Departamento del Distrito Federal, para 1989 los asentamientos irregulares en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, abarcaban 16,500 hectáreas -6,000 en el Distrito Federal y 10,500 en 17 municipios conurbados del Estado de México-,<sup>9</sup> para un área urbana estimada en 1,250 kilómetros cuadrados (Gamboa y Revah, 1991).

<sup>9</sup> En los años ochenta la delimitación oficial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México incluía 17 municipios pertenecientes al Estado de México.

Por su parte, una estimación para 1990, proporciona para un área urbana estimada correspondiente al Distrito Federal y 17 municipios conurbados, de 117,756 hectáreas, un área irregular de 32,467 hectáreas, es decir el 27.5% del total, correspondiendo 14,563 hectáreas al Distrito Federal, esto es el 24.9% del área urbanizada, y 17,904 a 17 municipios conurbados, equivalentes al 30.11% de la superficie urbanizada de dichos municipios (Legorreta, 1994: 70, Cuadro 5).

Pero tan importantes como la magnitud, resultan las tendencias locacionales de la urbanización popular irregular y sus cambios a lo largo del tiempo, evidenciadas no sólo por observaciones recientes, sino también por la propia localización de las acciones de regularización, y la participación relativa dentro de ellas de los diferentes estatutos de propiedad. Si bien la gran mayoría de las delegaciones o municipios contienen áreas irregulares, han sido algunos en particular los que han albergado en una elevada proporción los procesos de urbanización irregular. Para el conjunto de los 17 municipios considerados conurbados para 1980, Chalco, Ecatepec, Chimalhuacán y Naucalpan, reúnen casi el 50% del área irregular. A su vez, en el Distrito Federal, las delegaciones Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Tlalpan y Xochimilco, dan cuenta del 84% de las áreas irregulares.

En el caso de los municipios conurbados, en tanto que municipios como Tlalnepantla, Naucalpan y Nezahualcóyotl, dieron cabida sobre todo a los procesos de urbanización irregular de los años sesenta y setenta, los municipios del nororiente y oriente, de modo destacado Ecatepec, Chalco, Chimalhuacán y Tultitlán, han sido durante los años ochenta y hasta la actualidad, los principales receptores, fundamentalmente en tierras de propiedad ejidal, de acelerados procesos de urbanización popular irregular.

#### *La dinámica demográfica y el proceso de metropolización.*

Hasta los años setenta, el crecimiento demográfico de la ZMCM puede explicarse tanto por las altas tasas de inmigración como por el elevado crecimiento natural. En el período 1940-1970 convergieron altas tasas de fecundidad y mortalidad decreciente y además, el hecho de que buena parte de la población producto del crecimiento demográfico que se dio a nivel nacional, terminó migrando hacia las zonas urbanas del país, principalmente a la ZMCM.

A partir de los años ochenta, la ZMCM inició una etapa diferente; tanto la fecundidad como la migración neta iniciaron una dinámica descendente que tuvo como resultado una baja en el ritmo de crecimiento metropolitano e incluso, aunque no perdió su carácter de principal punto de atracción de migrantes de todo el país, en los años ochenta los flujos de emigrantes debido a la expulsión de capitalinos hacia otras entidades de la república fueron igualmente los más importantes a nivel nacional. La disminución del peso de la migración como factor del crecimiento metropolitano se puede corroborar por el hecho de que entre 1970 y 1990 la población de la ZMCM mostró un crecimiento similar al registrado por la población total del país, de alrededor del 2.6%.

Junto con el hecho de que en conjunto la ZMCM ha dejado de ser una zona de atracción migratoria, en la actualidad se tiene una estructura demográfica en transición. Un aspecto importante que se ha ido modificando con los años es el de la estructura por edad de la población mexicana en general y de la ZMCM en particular. Desde 1940 y hasta principios de los años setenta, los menores de 15 años fueron el grupo de edad más importante llegando a ser el 41.5% de la población total de la metrópoli en 1979. Pero para 1990 este porcentaje disminuyó a 33.4%. En este sentido, se pueden observar notables diferencias en las distribuciones por edad de las distintas jurisdicciones político-administrativas. En la Delegación Benito Juárez, la edad mediana es de 28 años, en tanto que en un municipio conurbado como Chimalhuacán alcanza apenas a los 16 años.

En cuanto a la fecundidad, para 1990 tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México se observa una fuerte tendencia hacia un tamaño de familia de dos hijos para las mujeres de todas las edades. Es evidente, sobre todo en el Distrito Federal, que a partir del segundo hijo existe una fuerte autolimitación a la posibilidad de alcanzar un tercer hijo o más. Especialmente, la fecundidad más baja se encuentra entre la población que habita las delegaciones centrales, las cuales en general presentan las mejores condiciones de vida y los mayores niveles de instrucción. En cambio, en los municipios de más reciente conurbación prácticamente se duplica el promedio de hijos en relación con el existente en las cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal.

Si bien los datos sobre la migración acumulada, como lo es la comparación entre el lugar de residencia y el de nacimiento, muestran una fuerte herencia del crecimiento metropolitano, los datos sobre migraciones realizadas en períodos quinquenales, así como la clara tendencia a la redistribución de la población en términos del tamaño de localidades, muestran el surgimiento de nuevas tendencias de los movimientos migratorios del país.

En tanto que la región conformada por el Estado de México y el Distrito Federal siempre ha involucrado los más numerosos intercambios migratorios con la mayoría de los estados de la República, el saldo resultante ha pasado de un extremo a otro y, mientras que en el período 1965-1970 fue la región de mayor recepción en comparación con las demás entidades federativas, al recibir un saldo positivo de 647 mil personas, en el período 1985-1990 tuvo un saldo negativo de 243 mil personas.

Por otro lado, si bien las entradas de migrantes en esta región han disminuido en forma importante, el aumento en el número de personas que salen es aún más impresionante. Entre 1965 y 1970 salieron 157 mil personas, pero en el período 1985-1990 las salidas aumentaron a 766 mil, lo que representa un aumento del 488 por ciento.

*En conjunto se presentan actualmente tres grandes tendencias a nivel demográfico en la ZMCM que deben ser destacadas en relación con el proceso de metropolización.* La primera es que las tasas recientes correspondientes al Distrito Federal y a los municipios conurbados, que reflejan que el Distrito Federal se comporta como una jurisdicción de crecimiento social negativo y la mayoría de los municipios conurbados

como jurisdicciones de un elevado nivel de atracción migratoria, expresan un fenómeno de "migraciones intrametropolitanas", dentro del cual el Distrito Federal opera como área de expulsión y los municipios conurbados como área de recepción: para 1990 el 59% del total de los no-nativos residentes en los municipios conurbados provenían del Distrito Federal. Este fenómeno está fuertemente relacionado en los años ochenta y noventa con los procesos de urbanización periférica, ya que esta movilidad intrametropolitana está estrechamente vinculada con la formación de nuevos hogares que encuentran una solución a sus necesidades habitacionales en el acceso a un suelo barato en la periferia (Cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**ZMCM: Tasas de crecimiento demográfico, 1950-1995**

	1950-1960	1960-1970	1970-1990	1990-1995
Distrito Federal	4.8	3.6	0.9	0.6
Municipios Conurbados	7.2	14.0	5.9	3.7
Zona Metropolitana	5.0	5.3	2.6	2.1

Fuentes: Censos Generales de Población y Censo General de Población 1995.

La segunda de estas tendencias, vinculada claramente con la primera, tiene que ver con el proceso de transición demográfica que determina que el número de hogares crezca actualmente a tasas superiores a las correspondientes al crecimiento demográfico, lo cual genera una demanda de nuevas viviendas muy superior al crecimiento de la población. Este fenómeno puede ser apreciado claramente comparando las tasas de crecimiento de la población y las correspondientes al número de viviendas (Cuadro 8).

La tercera tendencia, a su vez estrechamente vinculada con las dos primeras, es la rápida disminución del tamaño promedio de los hogares y del número de ocupantes por vivienda, un fenómeno que está asociado tanto a la disminución del número promedio de hijos, como a la tasa de formación de nuevos hogares. Teniendo en cuenta que en la ZMCM la diferencia entre ambos tamaños promedio es de sólo uno por ciento, esta tendencia puede apreciarse claramente al través de la serie correspondiente al promedio de ocupantes por vivienda, que era para el conjunto de la ZMCM de 5.7 para 1970 y de 4.4 para 1995 (Cuadro 9).

**Cuadro 8**  
**ZMCM: Comparación de la dinámica de crecimiento de la población y las viviendas, 1950-1995**

	1950-1960		1960-1970		1970-1990		1990-1995	
	Pobl.	Vivienda	Pobl.	Vivienda	Pobl.	Vivienda	Pobl.	Vivienda
ZMCM	4.8	3.9	5.0	4.3	2.6	3.5	2.1	3.9
Distrito Federal	4.6	3.6	3.4	3.0	0.9	1.9	0.6	2.4
Municipios Conurbados	7.5	6.8	12.5	11.5	5.9	7.0	3.7	5.8

Fuentes: Censos Generales de Población y Vivienda y Censo General de Población 1995, elaborado para 1950-1970 por el OCIM y para 1970-1995 por Leticia Cruz Rodríguez.

Cuadro 9  
ZMCM: Promedio de habitantes por vivienda, 1950-1995

	1950	1960	1970	1980	1990	1995
ZMCM	4.87	5.43	5.74	5.41	4.76	4.40
Distrito Federal	4.87	5.40	5.63	5.04	4.56	4.20
Municipios Conurbados	4.92	5.70	6.18	5.86	5.04	4.70

Fuentes: Censos Generales de Población y Vivienda y Conteo General de Población 1995, elaborado por OCIM para 1950-1990 y por Leticia Cruz Rodríguez para 1995.

*El acceso creciente pero desigual a los servicios urbanos básicos.*<sup>10</sup>

El enorme volumen de recursos públicos acumulados a lo largo del tiempo en obras de infraestructura ha contribuido a que en conjunto, la metrópoli alcance niveles crecientes de dotación de servicios básicos como agua, drenaje y transporte. Sin embargo, subsisten fuertes contrastes intrametropolitanos, que están relacionados con las dos grandes modalidades -regulada y no regulada- de producción del espacio habitacional. Para los asentamientos populares producto de procesos no regulados, la antigüedad de la urbanización y el consiguiente grado de consolidación urbana, han sido desde siempre los rasgos esenciales de las diferencias en el acceso de la población a los servicios urbanos básicos.

El *abasto de agua potable* ha sido siempre un elemento estratégico de la urbanización de la ZMCM. Desde hace algunos decenios se ha requerido buscar fuentes cada vez más lejanas de abastecimiento. Actualmente se utilizan la combinación de fuentes superficiales y subterráneas ubicadas dentro y fuera de la cuenca. A partir de 1950, las obras del Río Lerma aportaron 10 m<sup>3</sup> adicionales a la ciudad. Durante los años sesenta y setenta, dos sistemas situados fuera de la cuenca (Chichinautla y Alto Lerma) y uno dentro de ella (Xochimilco) incrementaron la dotación a 36 m<sup>3</sup> por segundo, de los cuales el 76% servían al Distrito Federal y el resto a los municipios conurbados.

Por lo demás, la dotación de agua potable ha sido siempre desigual y favorable al Distrito Federal. En 1990, con un 45% de la población de la ZMCM asentada en los municipios conurbados, estos recibían el 35% del agua disponible.

Para 1992 la metrópoli disponía de 61 m<sup>3</sup> por segundo, de los cuales el 71% provenían del subsuelo de la cuenca, el 18% del sistema Cutzamala y un 8% de fuentes superficiales del mismo valle. Esto a costa de una fuerte sobreexplotación de los mantos acuíferos, situación que se encuentra vinculada a importantes hundimientos que oscilan entre los seis y ocho centímetros anuales.

<sup>10</sup> El desarrollo de los apartados correspondientes a agua, drenaje y educación están basados fundamentalmente en OCIM, 1996, 52 y 53.

Además de la desigual distribución entre el Distrito Federal y los municipios conurbados, la distribución del agua potable es también heterogénea de acuerdo con las zonas y el tipo de áreas habitacionales. Los barrios del poniente cuentan con dotaciones mayores a los 600 litros diarios por persona, mientras que algunas zonas del norte y del oriente apenas alcanzan los 20 litros (Damián, 1991). Y, por otro lado, los grados de cobertura varían significativamente según los tipos de poblamiento. Así, si bien entre 1950 y 1980 los porcentajes de cobertura se fueron elevando en 8 puntos por decenio, de acuerdo con el censo de 1990, las zonas residenciales de nivel medio y alto contaban para ese año con una cobertura que duplicaba la correspondiente a las colonias populares en formación (Cuadro 10).

**Cuadro 10**  
**ZMCM: Disponibilidad de servicios básicos según tipo de poblamiento, 1990**  
(%)

Variables	Centro Histórico	Pueblos Conurbados	Colonias Populares	Conjuntos Habitacionales	Residencial Medio	Residencial Alto	Otros	Total
Viviendas particulares sin energía eléctrica	1.6	2.7	2.1	0.7	0.9	1.1	1.7	1.8
Viviendas particulares sin drenaje	4.5	38.5	21.1	5.1	4.4	13.5	17.2	17.3
Viviendas particulares sin agua entubada dentro de la vivienda	12.9	53.5	46.2	13.2	9.3	7.8	31.5	35.9

Fuente: OCIM, elaborado con base en el Censo General de Población y Vivienda 1990.

En lo que respecta al *drenaje*, la situación y elevación de la cuenca ha determinado que el desalojo de las aguas servidas fuera siempre un problema de gran magnitud, cuyo manejo ha implicado enormes inversiones, destinadas a partir de los años sesenta a la construcción del llamado drenaje profundo. De modo que si para 1960 el porcentaje de cobertura de viviendas con drenaje era del 44% para el conjunto de la ZMCM, la cobertura se había elevado al 83% en 1990 (Cuadro 11), aunque persistía una brecha significativa entre el Distrito Federal y los municipios conurbados.

**Cuadro 11**  
**ZMCM: Porcentajes de la población de 15 años y más con educación primaria y secundaria completas, 1970-1990**

	1970		1980		1990	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
ZMCM	27.8	5.1	72.2	37.3	80.2	51.5
Distrito Federal	29.6	5.7	75.5	41.2	82.6	55.5
Ciudad Central	31.2	6.6	81.1	49.1	86.9	62.0
Municipios Conurbados	21.2	3.1	65.4	29.4	76.9	46.2

Fuentes: OCIM, elaborado con base en Censos Generales de Población y Vivienda, 1970, 1980 y 1990.

Nuevamente la modalidad de producción del espacio habitacional establece las grandes diferencias. Para 1990, en las colonias populares en formación la cobertura era de 53% y de 77% en las colonias populares en proceso de consolidación, cifras que contrastan con los niveles de cobertura alcanzados por los demás tipos de asentamientos.

En lo que se refiere a los *servicios educativos* y el acceso efectivo a ellos por parte de la población en la ZMCM, si bien en conjunto la metrópoli ha contado desde siempre con los más altos niveles educativos a nivel nacional, existen importantes diferencias entre el Distrito Federal y los municipios conurbados. Por otro lado deben destacarse en conjunto los enormes avances registrados entre 1970 y 1990. En lo que respecta al porcentaje de población de 15 años y más con educación primaria completa, pasó del 27.8% en el primer año al 80.2% en el segundo, en tanto que el porcentaje de población de 15 años y más con secundaria completa pasó del 5% al 51.5% en el mismo lapso (Cuadro 11). A pesar de ello, el censo de 1990 registró todavía algo más de medio millón de analfabetas. Se trata de una desigualdad que refleja en parte un acceso diferenciado de la población a los servicios educativos según su historia residencial dentro de la ciudad (mayor presencia de migrantes en la periferia), pero también una desigual oferta educativa al interior de la metrópoli; mientras las delegaciones centrales cuentan actualmente con una sobre oferta, en las jurisdicciones más alejadas, existen déficits importantes.

Los datos disponibles (Guevara, 1993) permiten observar un proceso diferencial de concentración del equipamiento educativo. En el Estado de México, en tanto que en todos sus municipios existen escuelas primarias y sólo en siete de ellos -no pertenecientes a la ZMCM-, no existen escuelas secundarias, el equipamiento de educación media superior y superior se localiza básicamente en cuatro municipios conurbados y en la ciudad de Toluca, capital del Estado.

En conjunto, se puede apreciar que existe un desajuste entre la implantación actual del equipamiento educativo y el hecho del desplazamiento de la población con un perfil demográfico más joven hacia la periferia, situación que se refleja en el hecho de que el 68% de los alumnos de preescolar, el 54.3% de primaria y el 65.7% de secundaria asisten a escuelas del Distrito Federal, lo que permite deducir que existe una "migración" escolar desde los municipios conurbados hacia el Distrito Federal, forzada por la desigual distribución de la oferta de servicios educativos.

Finalmente, en lo que respecta a la educación superior, la ZMCM cuenta con un total de 32 universidades públicas y privadas, concentradas en el Distrito Federal y algunos de los municipios conurbados. A pesar de esta importante concentración de la oferta de educación superior, en los últimos años ha comenzado a manifestarse una insuficiencia de los lugares disponibles a nivel de la oferta pública, no sólo en lo que respecta al nivel superior, sino también en cuanto al nivel medio superior. Se trata no sólo de un desajuste en términos absolutos, sino también de localización en relación con la distribución actual de la demanda. Este desajuste es uno más de los efectos re-

sultantes de la transición demográfica, que está determinando que la demanda de los servicios esté creciendo actualmente a un ritmo mayor que el correspondiente al crecimiento general de la población.

En lo que respecta a los *servicios de salud*, la situación presenta semejanzas con la correspondiente a los servicios educativos, pero con la particularidad de que hasta el decenio de los ochenta, los equipamientos presentaban una concentración abrumadora en el Distrito Federal.

En la ZMCM, al igual que en el resto del país, los servicios públicos de salud se encuentran divididos en dos grandes componentes: los brindados al través de las instituciones de seguridad social y que proporcionan cobertura a la población asegurada, y los destinados a la llamada "población abierta", es decir aquella no afiliada a las instituciones de seguridad social.<sup>11</sup> La disponibilidad de ambos tipos de servicios experimentó un crecimiento notable en el Estado de México durante los años ochenta, al desarrollarse una infraestructura de servicios de salud que era sumamente reducida hasta ese decenio, lo que determinaba que la demanda fuera satisfecha fundamentalmente al través de la infraestructura disponible en el Distrito Federal.

Es así que entre 1980 y 1990, los recursos disponibles y los servicios prestados se multiplicaron por 10 o más en el Estado de México (Cuadro 12), al mismo tiempo que se estancaron o incluso disminuyeron en el Distrito Federal, lo que indica no una disminución en la cobertura existente en la segunda jurisdicción, sino su traslado hacia el Estado de México, y en particular hacia algunos de los municipios conurbados (Duhau, 1997).

Finalmente, en lo que respecta al transporte, los desplazamientos cotidianos de la población metropolitana, resultan en la actualidad claramente marcados por dos grandes características, resultado tanto de la evolución de la estructura metropolitana como de formas de desarrollo del transporte público que han implicado durante los últimos años el predominio de las unidades de superficie de baja capacidad.

La primera de estas características consiste en que para 1996, de un total de 30,803,600 viajes persona/día realizados por la población metropolitana, 16.7% (5,144,000) es efectuado en automóviles privados que representan el 95.2 por ciento del parque vehicular en operación, en tanto que 77.7% de los viajes es realizado en unidades de transporte público que representan 2.1% del parque vehicular. La segunda característica es que a pesar de la notable envergadura del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), 63.1% de los viajes realizados en alguna modalidad de transporte público colectivo, se efectúa en más de 46,000 unidades de baja capacidad (microbuses o combis<sup>12</sup>) (Cuadro 13).

<sup>11</sup> En México existen dos grandes sistemas de seguridad social, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que da cobertura a los trabajadores del sector privado y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE); adicionalmente las fuerzas armadas y dos de las grandes empresas estatales subsistentes, Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, cuentan con mecanismos propios.

<sup>12</sup> Se trata de vehículos tipo panel que transportan alrededor de 10 pasajeros.

**Cuadro 12**  
**Estado de México: Recursos humanos para la atención de la población**  
**derecho-habiente en el IMSS y el ISSSTE, 1980-1990**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>IMSS</b>											
Médicos	308	313	429	441	396	365	435	2675	3225	3469	4129
Personal Paramédico	582	742	767	826	860	1023	980	6571	6212	6689	7594
Personal no Médico	439	476	531	526	598	669	626	3159	3543	3778	4154
<b>ISSSTE</b>											
Médicos	49	60	77	77	87	90	370	353	389	397	425
Personal Paramédico	97	119	135	145	177	182	440	624	518	518	596
Personal no Médico	68	97	104	357	288	297	529	260	381	553	607

Fuentes: Duhau, 1997, elaborado con base en Secretaría de Salud, *Boletines de Información Estadística*, cuadros. 2 al 10.

**Cuadro 13**  
**ZMCM: Parque vehicular y viajes realizados**  
**según modo de transporte, 1996**

	Parque Vehicular en Operación		Viajes Persona Día	
		%		%
Automóvil Particular	2,451,181	95.2	5,144,081	16.7
Microbús y Combi	46,805	1.8	15,200,865	49.3
Metro (vagones)	2,541	0.1	4,958,344	14.9
Autobús Urbano	1,744	0.1	2,018,141	6.5
Autobús Suburbano	3,547	0.1	1,773,300	5.7
Taxi	69,519	2.6	1,1127,304	3.6
Trolebús	330	0.0	400,000	1.3
Tren Ligero	16	0.0	90,000	0.3
Bicicleta	n.d.	n.d.	220,166	0.7
Motocicleta	n.d.	n.d.	21,088	0.1
Otros	n.d.	n.d.	225,111	0.7
<b>Total</b>	<b>2,575,517</b>	<b>99.9</b>	<b>30,803,600</b>	<b>99.8</b>

Fuente: Departamento del Distrito Federal, *Programa Integral de Transporte y Vialidad 1995-2000*, 1996.

El transporte colectivo de baja capacidad proliferó rápidamente a partir de los años ochenta, como una alternativa cuya flexibilidad para proveer de transporte público a los habitantes de las áreas periféricas, lo hizo adecuado tanto para seguir la expansión de las mismas como para facilitarla. Los relativamente bajos requerimientos de inversión por unidad y la muy laxa regulación gubernamental, tanto en términos de características de los vehículos como de organización de rutas, le permitieron conver-

tirse en una alternativa de oferta privada relativamente accesible a los sectores populares y al mismo tiempo rentable.

Se trata en la actualidad de una modalidad de transporte público que al mismo tiempo que ha proporcionado una solución se presenta como un doble problema: por su número y formas de operación y organización de las rutas, contribuye de modo notable a agudizar los problemas de tránsito vehicular y a la emisión de contaminantes. De acuerdo con un especialista: "... los colectivos duplican sorprendentemente el número de viajes efectuado entre 1979 y 1989 (...) Las consecuencias de esta ampliación son varias y de gran importancia (...) ... ha provocado, fundamentalmente la pérdida de eficiencia general del sistema de transporte y la desarticulación de las políticas sectoriales, ya que ha traído como consecuencia:

1. Desvirtuar el subsidio al transporte público capitalino, trasladando parte de sus beneficios a los concesionarios y permisionarios privados que con elevadas tarifas ventajosamente se "eslabonan" con los transportes del gobierno de la ciudad (Legorreta, 1990).

2. El rezago del "sistema" global de transporte colectivo debido a la utilización de opciones atrasadas tecnológicamente, impropias en su diseño y operación así como inadecuadas para el tensionado medio ambiente metropolitano.

3. La exacerbación de tensiones en el tránsito urbano, suburbano e interurbano de la Ciudad de México, ya que estas unidades son de baja capacidad y utilización intensiva y en su operación, en no pocas ocasiones, infringen las reglas de tránsito, así como de trato a los usuarios y a otros conductores de unidades de transporte, generando serios problemas de seguridad (Navarro, 1994: 280).

La modalidad que constituye su contrapartida en cuanto a transporte masivo, eficiente, no contaminante y que no interfiere con la circulación vehicular en superficie, el metro, es también su contrapartida en términos de requerimientos de inversión y desde luego carece de la flexibilidad de los vehículos automotores de baja capacidad. El metro, cuya primera línea fue inaugurada en 1968, cuenta en la actualidad con 10 líneas, una longitud de operación de 178 km. y 154 estaciones, previéndose para el año 2003 la conclusión de otras cuatro líneas con una longitud de 50.86 km., previéndose un promedio de construcción anual de 6 km. (DDF, 1996). Sin embargo, el crecimiento de la red del metro no ha significado un incremento correlativo en el número de pasajeros transportados y su participación en el total de viajes ha ido disminuyendo durante los últimos años al mismo tiempo que se incrementaba la correspondiente al transporte colectivo de baja capacidad.

Debido a que el metro es un sistema de transporte del Distrito Federal y no de la ZMCM, y a pesar de que actualmente dos de sus líneas conectan los municipios de Naucalpan al norponiente y de Los Reyes-La Paz al oriente, es también parte de la falta de vinculación entre el transporte público del Distrito Federal y el de los municipios conurbados; situación que una vez más reproduce la segregación característica en

la dotación de servicios: acceso desigual no sólo en función del nivel socioeconómico de la población, sino también de la jurisdicción político-administrativa involucrada.

## II. LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN.

Hasta aquí se han examinado de modo más bien monográfico, los grandes trazos del proceso de conformación de la estructura metropolitana y de su evolución hasta los años noventa. Se hará referencia ahora a algunos de los grandes temas que marcan en el presente las perspectivas futuras de la metrópoli, considerando dos grandes cuestiones: las tendencias a la polarización social -o más bien a su acentuación- derivadas de las características y efectos del nuevo modelo de acumulación y de organización territorial, y las tendencias recientes en la política urbana y en la implantación de grandes proyectos inmobiliarios y de infraestructura.

### *1. Segregación urbana, pobreza y exclusión en los años noventa.*

Los datos globales para 1990 de la diferenciación del comportamiento de los indicadores socio-demográficos según tipos de poblamiento, proporcionan una aproximación general a las formas espaciales al través de las cuales se manifiesta la segregación urbana en la ZMCM (Cuadro 14). Al ser presentada esta distribución numérica en un plano del área urbanizada, en el cual los diferentes colores de las áreas geoestadísticas básicas indican diferentes tipos de poblamiento, resalta con claridad que, desde una perspectiva socio-económica, la ZMCM está dividida por un eje virtual norte sur, situándose al oriente la ciudad popular -presencia casi exclusiva de colonias populares y conjuntos habitacionales de interés social; y al poniente las áreas habitadas por las clases media y alta. Sin embargo, también resalta el hecho de que el territorio correspondiente a dichas clases no es un territorio totalmente segregado, sino que los barrios afluentes coexisten territorialmente con las zonas populares.

¿Pero cómo se vincula esta estructura de la segregación urbana con la transformación del modelo de acumulación y de distribución territorial de las actividades económicas, y sobre todo, cómo es adecuado incorporarla a una caracterización de nuevas tendencias de exclusión social?

Lo primero que debe destacarse es que se trata de una estructura que en conjunto es producto de un modelo de urbanización metropolitana cristalizado a lo largo de varios decenios, en el cual la forma espacial al través de la cual se ha articulado la segregación urbana es la dualidad urbanización regulada/urbanización no regulada. Pero si se observa en perspectiva la evolución de esta dualidad, se puede sostener que han existido, tal como lo muestra la evolución de los indicadores relativos a la calidad de la vivienda y a la cobertura de los servicios públicos hasta los años noventa, mecanismos que posibilitaron la consolidación progresiva de los espacios urbanos nacidos como espacios de la pobreza.

Esos mecanismos han seguido operando en cierta medida durante los últimos años, pero en la actualidad, las tendencias macroeconómicas (incluida la economía del sector público) al igual que un conjunto de reformas a los programas sociales, están actuando como un poderoso inductor de exclusión y desintegración social.

Una primera forma de acercarse al problema es considerar la evolución de la distribución del ingreso, la participación de los salarios en el PIB y los salarios reales. La distribución personal del ingreso en México destaca por la mayor desigualdad comparada con la correspondiente a países de nivel de desarrollo similar; se trata de una distribución notablemente más concentrada que la correspondiente a países como Venezuela y Hungría (Cuadro 15). Pero además la desigualdad ha aumentado consistentemente en los años ochenta y noventa. Las últimas tres mediciones disponibles de la distribución del ingreso, correspondientes a 1984, 1989 y 1992, muestran que en ocho años, el 10% más rico de la población pasó de captar el 32.4% del ingreso corriente en 1984, a captar el 38.2% en 1992. A la inversa el 40% más pobre que captaba el 14.4% del ingreso en 1984, captaba el 12.7% en 1992 (Cuadro 16). Para esos mismos años el coeficiente de Gini pasó del 0.4292 al 0.4749.

**Cuadro 14**  
**ZMCM: Comparación de algunos indicadores demográficos**  
**y socio-económicos por tipo de poblamiento, 1990**

	Centro Histórico	Pueblo Conurbado	Colonia Popular			Conjunto Habitacional	Residencial Medio	Residencial Alto
			a	b	c			
Población Menor de 15 Años	30.4	36.4	40.4	37.4	33.8	32.2	25.6	22.6
Índice de Masculinidad	92	97	98	97	96	93	84	72
Migrantes (no nativo)	27	21		39		44	42	50
Índice de Dependencia Económica	1.65	2.34	2.44	2.24	2.06	1.97	1.63	1.30
Pea Sector Terciario	78	56	51	57	62	66	73	75
Población de 18 Años y Más con Instrucción Superior	14	10	7	9	10	19	35	41
Viviendas con Techo de Loza	97	69	59	68	77	93	95	95
Viviendas sin Agua Entubada Adentro	13	54	64	56	43	13	9	8

a. Incipiente, b. En consolidación, c. Consolidada

Fuente: OCIM, elaborado con base en el Censo General de Población y Vivienda 1990.

Una primera forma de acercarse al problema es considerar la evolución de la distribución del ingreso, la participación de los salarios en el PIB y los salarios reales. La distribución personal del ingreso en México destaca por la mayor desigualdad comparada con la correspondiente a países de nivel de desarrollo similar; se trata de una distribución notablemente más concentrada que la correspondiente a países como Venezuela y Hungría (Cuadro 15). Pero además la desigualdad ha aumentado consistentemente en los años ochenta y noventa. Las últimas tres mediciones disponibles de la distribución del ingreso, correspondientes a 1984, 1989 y 1992, muestran que en ocho años, el 10% más rico de la población pasó de captar el 32.4% del ingreso corriente en 1984, a captar el 38.2% en 1992. A la inversa el 40% más pobre que captaba el 14.4% del ingreso en 1984, captaba el 12.7% en 1992 (Cuadro 16). Para esos mismos años el coeficiente de Gini pasó del 0.4292 al 0.4749.

Como parte del mismo proceso, de acuerdo con los datos proporcionados por las cuentas nacionales, la participación de los salarios en el ingreso interno neto cayó de poco más del 40% a comienzos de los ochenta, a poco más del 30% en los noventa (Fujii G., 1995: 44). Esta tendencia a su vez se explica por la disminución simultánea de los salarios reales y de la tasa de salarización de la población ocupada; el salario mínimo de 1991 equivalió al 42.1% del correspondiente a 1982 y el salario medio manufacturero perdió entre esos mismos años el 22% de su valor (Fujii, 1995: 50). A su vez, mientras que para 1970 la tasa de salarización de la población ocupada en la ZMCM era del 85%, en 1988 había caído a alrededor del 75%.

**Cuadro 15**  
**Distribución personal del ingreso**  
**México y otros países de desarrollo similar**

	PNB	Porcentajes del Ingreso Captado por					
	Per Cápita (dólares de 1992)	20 % Más Pobres	2do, Quintil	3er. Quintil	4to. Quintil	20 % Super	10 % Super
Malasia (1989)	2790	4.6	8.3	13.0	20.4	53.7	37.9
Venezuela (1989)	2910	4.8	9.5	14.4	21.9	49.5	33.2
Hungría (1989)	1970	10.9	14.8	18.0	22.0	34.4	20.8
México (1984)	3470	4.1	7.8	12.3	19.9	55.9	39.5

Fuente: The World Bank, *World Development Report 1994*, pp. 163 y 221, citado por Fujii G., 1995: 43.

¿Cómo se expresa todo esto en términos de la estructura social, de la cobertura de las necesidades básicas y del acceso al consumo? El problema podría sintetizarse en una comparación simple; si el fenómeno del *thatcherismo* en Gran Bretaña ha sido definido como el de la sociedad de los dos tercios, se podría afirmar que en el caso de la metrópoli mexicana estaríamos hablando de *la sociedad de la mitad*. En efecto, de acuerdo con una

medición rigurosa al través del método de necesidades básicas satisfechas (NBS) en la ZMCM resulta una proporción de pobres del 57.2% (Cuadro 17).

**Cuadro 16**  
**México: Distribución personal del ingreso corriente total**

Años	Coeficiente de Gini	Porcentaje del Ingreso Captado por			
		40 % Más Pobre	40 % Medio	20 % Más Rico	10 % Más Rico
1984	0.4292	14.4	36.6	49.0	32.4
1989	0.4636	12.8	33.7	53.5	37.9
1992	0.4749	12.7	33.1	54.2	38.2

Fuentes: INEGI, Encuestas nacional de ingresos y gastos de los hogares, 1984, 1989 y 1992, citado por Fujii G. 1995: 52.

Cabe señalar que estos índices, que nos muestran que más de la mitad de la población de la ZMCM resulta pobre de acuerdo con los indicadores de NBS, se dan a pesar de que se puede afirmar que ha existido un esfuerzo sostenido durante los años ochenta en el aprovisionamiento de servicios básicos y que incluso los datos correspondientes al Censo General de Población de 1995, muestran que los niveles de cobertura continuaron mejorando durante la primera mitad del presente decenio; lo que sucede es que el resto de las variables determinantes de la pobreza (distribución del ingreso, empleo, niveles salariales y cantidad y calidad de la vivienda, fundamentalmente) muestran un comportamiento que no va en la misma dirección.

**Cuadro 17**  
**ZMCM y totales nacionales urbanos estratos por nbs, 1990**  
(%)

	Urbano Nacional	ZMCM
Indigentes	22.3	13.4
Muy Pobres	23.3	22.5
Pobres Moderados	20.4	21.3
Suma Pobres	66.0	57.2
Con NBS	17.2	20.0
Clase Media	13.8	18.2
Clase Alta	3.1	4.5
Suma No Pobres	34.1	42.7

Fuente: Boltvinik, 1993: cuadro 11, elaborado en base al Censo General de Población y Vivienda 1990.

*2. La producción del marco construido, los grandes proyectos y la política urbana en los años noventa.*

Las políticas urbanas implantadas en la ZMCM desde fines de los años ochenta a la actualidad han estado marcadas por los siguientes grandes componentes y tendencias:

1) Un auge inmobiliario sin precedentes entre los años 1990 y 1994, vinculado a una amplia oferta de financiamiento bancario para vivienda residencial media y alta y la realización de un gran número de proyectos inmobiliarios de gran envergadura, vinculados con la transformación del comercio y los servicios, la inversión de capital externo -de modo directo o al través de financiamiento- y, probablemente procesos de lavado de dinero proveniente del narcotráfico.

2) Una persistente ausencia de programas y acciones encaminadas a una regulación efectiva del crecimiento periférico al través de procesos de urbanización no regulados.

3) Definición de grandes proyectos de vialidad y transporte concebidos bajo la modalidad de la concesión al capital privado, que hasta la fecha en general no han cristalizado, por razones que más adelante serán comentadas.

4) Inversiones a una escala considerable en el mejoramiento urbano y la introducción de servicios en la periferia (al menos hasta 1994).

5) El desplome del mercado inmobiliario en 1995, derivado de la crisis del sector externo y la brusca interrupción del financiamiento bancario.

El auge inmobiliario del período 1990-1994 fue acompañado y en parte impulsado por formas específicas de regulación del desarrollo urbano, y estuvo centrado en la producción de vivienda de nivel medio y alto y la construcción de centros comerciales y de edificios y espacios destinados en gran medida a servicios financieros y comerciales vinculados con lo que se suele llamar el sector "terciario superior".

En el Distrito Federal, si bien la Ley de Desarrollo Urbano vigente hasta 1996, preveía la actualización trianual del Programa General y de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, hasta fines del año 1996, estuvo vigente una versión publicada en 1987. En la práctica, la adecuación de los programas operó más que al través de su revisión global o de la reformulación explícita de los objetivos que orientaron su elaboración, al través de una multiplicidad de adecuaciones más o menos puntuales, derivadas tanto de los conflictos emergentes de la aplicación de las regulaciones, como de los requerimientos resultantes de la gran reactivación de la actividad inmobiliaria producida hacia fines de los años ochenta.

Para ello se utilizaron dos instrumentos previstos en la ley anterior: las modificaciones de planes parciales (de uso del suelo), al través de las cuales se autorizan usos o densidades no contempladas en el programa parcial delegacional correspondiente, y los convenios para la constitución de Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), previstos en la versión 1987 del Programa Regulador y que implican la delimitación de un área determinada, generalmente un barrio o una zona destinada a un proyec. urbano im-

portante, para la cual se establecen regulaciones específicas que estarán vigentes durante un plazo que se establece en el convenio.

Al través de las modificaciones de planes parciales, poco más de 600 aprobadas y publicadas entre 1984 y mediados de 1994, se autorizaron cambios de usos y densidades para una superficie total de 844 hectáreas. Se trata de una superficie que apenas significa el 1.3% del área urbanizada del Distrito Federal. Sin embargo, dada su grado de concentración en algunas delegaciones y su recurrencia en un conjunto de barrios, constituyen una expresión de la forma en que se gestionó la transformación de diferentes áreas, en particular la ciudad central, que experimentaron un acelerado proceso de transformación vinculado con el auge inmobiliario iniciado hacia fines de los años ochenta.

En suma, las modificaciones de planes parciales operaron fundamentalmente como un instrumento para la gestión de la transformación de ciertas áreas del Distrito Federal que experimentan fuertes tendencias hacia el cambio de los usos del suelo.

En cuanto a las ZEDEC, para fines de 1993 se habían oficializado 22 y se encontraban en proceso de negociación otras 17 que en conjunto abarcan el 21% del área urbana del Distrito Federal. Fueron establecidas fundamentalmente en barrios y áreas en las cuales las fuertes presiones para la transformación de los usos del suelo establecidos originalmente comenzaron a manifestarse durante los últimos años, al través de la proliferación de solicitudes de modificación de planes parciales y de la emergencia de una serie de conflictos entre las organizaciones vecinales de una parte, y los promotores inmobiliarios y las autoridades de otra. Consideradas globalmente, las ZEDEC expresaron una modalidad de gestión de la transformación del espacio urbano que implicó la opción por la negociación fragmentada de estas transformaciones, evitando el debate sobre sus tendencias y efectos globales.

En general, el difundido uso de ambos instrumentos expresó una gestión centrada en el área urbanizada y, como contrapartida, la relativa carencia de instrumentos para la gestión del crecimiento periférico y el área no urbanizada.

La excepción en este sentido fue el proyecto Santa Fe, correspondiente a una área de 800 hectáreas en la Delegación Cuajimalpa al poniente del Distrito Federal, que explícitamente ha estado destinado a proporcionar una salida a la inversión inmobiliaria en gran escala y que, al mismo tiempo, ha significado la decisión de impulsar la transformación y urbanización de dicha Delegación. En Santa Fe florecieron los grandes edificios de oficinas, los centros comerciales destinados a sectores de ingresos elevados y proyectos de vivienda de alto nivel.

En conjunto, entre 1990 y 1993 se habían otorgado permisos de construcción por un total de metros cuadrados superior al total correspondiente a los 20 años anteriores.

Por último, es importante señalar que, de acuerdo con las autoridades de desarrollo urbano de la administración correspondiente al período 1989-1994, la modificación puntual de las densidades autorizadas operó como mecanismo para aumentar las densidades habitacionales. De acuerdo con el Director de Desarrollo Urbano y Vivienda durante el período mencionado:

El mecanismo de incrementos de densidad, que se aplica en vivienda de interés social y media, ha funcionado satisfactoriamente, ya que no sólo permite la construcción de más viviendas, sino que posibilita proyectos de otro modo irrealizables por el alto costo de la tierra. Entre 1989 y 1993 se han aprobado 2,075 proyectos para la construcción de 84 mil viviendas en los terrenos donde los programas parciales únicamente permitían la edificación de 40 mil (Gamboa, 1994: 130).

¿Qué significó todo esto en relación con las actividades económicas, la estructura urbana y la fisonomía de la capital? En primer término un cierto grado de reconcentración de las actividades terciarias que, como se ha visto, estuvo acompañado de una desindustrialización relativa y absoluta. En segundo lugar una veloz transformación de las actividades del comercio y los servicios al público; hubo una eclosión de centros comerciales y de grandes autoservicios destinados al consumo del 10% ó 15% de la población de más altos ingresos, al través en gran medida de la asociación de las cadenas y conglomerados nacionales con las grandes cadenas estadounidenses y la proliferación de las franquicias de las cadenas estadounidenses de comida rápida y servicios al consumidor; pero esta reestructuración del terciario también alcanzó al consumo de los sectores populares: el oriente del Distrito Federal, predominantemente popular vio también proliferar los grandes autoservicios y las cadenas de franquicias, pero en este caso las que en Estados Unidos están destinadas al consumo de la clase baja.

Paralelamente se produjo una decadencia ostensible, pero todavía no evaluada, de los corredores comerciales y del comercio y los servicios minoristas tradicionales.

Algo semejante ocurrió en los municipios conurbados, pero en una escala menor. Allí la operación de los instrumentos de regulación del desarrollo urbano durante el período de auge inmobiliario, muestra el cambio de estrategia de los agentes inmobiliarios, la cual pasó durante los años ochenta de la realización de proyectos basados en la expansión del área urbanizada al través del desarrollo de nuevos fraccionamientos, a la transformación de áreas ya desarrolladas y a la ocupación de los espacios disponibles en ellas.

Por otro lado, estos mismos datos muestran que los agentes inmobiliarios fueron adecuando sus modalidades de acción a las posibilidades y límites derivados de los diferentes requisitos y modalidades definidos por el sistema de planeación.

En el período 1980-1991, fueron autorizados en los municipios conurbados un total de 103 fraccionamientos, con una superficie total de 3,758 hectáreas, de los cuales 68, es decir las dos terceras partes, fueron aprobados entre 1980 y 1983. Este descenso del ritmo de autorizaciones coincide tanto con la puesta en operación a partir de 1984 del sistema de planeación actualmente vigente, como con el impacto de la crisis en la actividad inmobiliaria que persistió hasta fines de los años ochenta.

Pero la retracción de la modalidad fraccionamiento continuó durante los años noventa a pesar de la reactivación del mercado inmobiliario. De modo que parece razonable

sostener que desde mediados del decenio pasado, los fraccionamientos tendieron a perder significación como modalidad de urbanización del suelo.

Esta tendencia puede ser atribuida a que las nuevas condiciones definidas por la institucionalización del sistema de planeación, indujeron una reorientación de la acción de los agentes inmobiliarios, caracterizada por el pasaje de una etapa en la cual los proyectos de urbanización regulada tendían a tener una gran envergadura, a otra donde tales proyectos han tendido a reducir su escala adaptándose a otras modalidades menos costosas y problemáticas desde la perspectiva de los promotores inmobiliarios y más adaptadas al rápido proceso de reestructuración de las actividades terciarias.

De acuerdo con las autorizaciones de fraccionamientos y licencias de uso del suelo, subdivisiones y fusiones otorgadas en los municipios conurbados durante el período enero de 1990-junio de 1992, las tendencias resultantes fueron las siguientes: se autorizaron 4 fraccionamientos, con una superficie total de 274.5 hectáreas; licencias de subdivisión y fusión por un total de 1,859 hectáreas; licencias para construcción de un total de 80,537 viviendas con una superficie de 11,558,477 metros cuadrados y licencias para comercios, servicios, oficinas e industria por un total de 4,886,222 metros cuadrados.<sup>13</sup> Es decir, una actividad inmobiliaria intensa en la cual la figura del fraccionamiento aparece jugando un papel secundario (cuatro fraccionamientos contra 1,067 trámites de subdivisión y 418 de fusión (Programa Regional Metropolitano, 7-4).

La ausencia de alternativas al crecimiento irregular periférico, resulta uno de los notables fracasos de la planeación urbana institucionalizada, ya que fue precisamente la contención de tal crecimiento y la generación de una oferta planeada de suelo para vivienda popular, uno de los grandes objetivos, en particular en los municipios conurbados, de los planes de desarrollo urbano sancionados a partir de los años ochenta. En efecto, con la excepción parcial de una persistente política de control aplicada en la gran zona de preservación ecológica al sur del Distrito Federal, el crecimiento periférico no planeado no sólo no se ha detenido sino que ha tendido a difundirse a una escala territorial cada vez más amplia. En números redondos, de las 40,000 hectáreas en las que se expandió el área urbanizada de la ZMCM entre 1980 y 1990, el 60%, es decir algo más de 26,000 hectáreas correspondieron a colonias populares, de las cuales más de 18,000 están localizadas en municipios conurbados, algunos de ellos como Tecamac, en lo que se puede denominar como el tercer contorno del área urbanizada.

Algunas investigaciones recientemente concluidas y orientadas a observar el proceso a escala de un municipio específico,<sup>14</sup> muestran que parece haber desaparecido cualquier conexión entre la zonificación definida en los planes municipales de desarrollo urbano, y la expansión real del área urbanizada, limitándose tanto los programas de introducción de

<sup>13</sup> Estas cifras, si bien fueron tomadas de una base de datos proporcionada por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, deben ser consideradas como aproximadas, ya que los propios funcionarios advirtieron que no se trataba de datos totalmente confiables.

<sup>14</sup> Trabajos de tesis de maestría sobre los municipios de Chimalhuacán, Tultitlán y Tecamac, que el autor ha dirigido en el marco de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

servicios públicos como los de regularización de la propiedad del suelo, a seguir cada vez de forma más inmediata los procesos de urbanización irregular. Se trata de una política de *laissez faire*, que tiene como contrapartida el abandono de todo intento serio de generar el único tipo de alternativa viable: una oferta regulada e igualmente masiva de suelo de bajo costo para vivienda popular.

Podría preguntarse el por qué de la importancia de la regulación dado que después de todo la reproducción de los procesos de urbanización popular irregular se presenta como una solución. Sí, pero se trata de una solución que supone costos ambientales, económicos y sociales muy elevados.

El tercer rasgo de la política urbana de los últimos años, la inversión de una masa muy importante de recursos en mejoramiento urbano e introducción de servicios básicos, es lo que explica por qué, a pesar de que la mayor parte del crecimiento del área urbanizada ha venido dándose de modo no regulado, los coeficientes de cobertura de servicios básicos no sólo no se han desplomado sino que hasta cierto punto han seguido mejorando. Se trata de una tendencia que se presenta como la contrapartida del rasgo anterior: el sector público ha venido invirtiendo *ex post* en los procesos de urbanización no regulada, los recursos que no se han sabido o no se han querido destinar a la urbanización planeada del suelo y, mucho menos a la proclamada política de redensificación de áreas consolidadas.

Esta inversión de recursos se dio de modo destacado entre 1990 y 1994 en los municipios conurbados, a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), un programa vinculado con la idea de programas compensatorios promovidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pero con un conjunto de rasgos específicos.<sup>15</sup> Al través del Pronasol se invirtieron recursos considerables en algunos de los municipios conurbados para la introducción de servicios públicos. Un caso destacado es el de la zona conocida como Valle de Chalco, actualmente constituida en el Municipio de Valle de Chalco-Solidaridad, un área de vertiginoso desarrollo de asentamientos populares irregulares en los años ochenta y en la cual se invirtieron alrededor de 200 millones de dólares para la introducción de las redes de energía eléctrica, agua potable y drenaje, además de otras obras de urbanización y equipamientos de salud y educación.

En el Distrito Federal, que no fue considerado como área prioritaria por el Pronasol, de todos modos se canalizaron importantes recursos para la introducción de servicios básicos en las áreas más rezagadas, particularmente en las delegaciones situadas al oriente y suroriente de la capital (Gamboa, 1994: 119-122).

El cuarto rasgo, se vincula con un tema al que hasta ahora no se ha hecho referencia: los procesos de privatización. Lo primero que debe destacarse es que si por una parte la privatización en la mayor parte de las esferas reservadas anteriormente al sector público o en donde el mismo tenía una gran presencia, ha avanzado considerablemente durante los últimos años -industrias básicas, sistemas de comunicación, carreteras de cuota, aeropuer-

<sup>15</sup> Existen numerosos trabajos sobre el Pronasol. Para una síntesis del debate en torno a este programa, véase Duhau (1993).

tos y puertos y dos de los grandes rubros de la política social, los fondos de pensión y el control de la promoción y oferta de vivienda de interés social- el panorama se presenta muy diferente en la esfera de los servicios públicos vinculados con la infraestructura urbana y otros servicios básicos. En lo fundamental, la producción y distribución de agua potable, los sistemas de drenaje, la producción y distribución de energía eléctrica, la educación básica, y todavía en gran medida la educación media superior y superior, y los servicios de salud prestados al través de los mecanismos de seguridad social y los destinados a la población no asegurada, siguen siendo producidos y prestados directamente por el sector público. El transporte público urbano, por su parte, requiere ser considerado de modo específico.

Esta tendencia más que ser el producto deliberado de una política, ha venido siendo impuesta por los hechos, y también en parte por restricciones de carácter constitucional. Se trata de hechos que tienen que ver fundamentalmente con la distribución del ingreso y los niveles de ingreso de la mayor parte de la población y, vinculado con ello, con las posibilidades reales de trasladar al sector privado la producción y gestión de los servicios básicos.

Pero si estas son esferas en las cuales resulta muy difícil generar negocios viables y rentables para el sector privado, se ha buscado abrir otros espacios, aquéllos vinculados sobre todo con la infraestructura vial y el transporte, al través de grandes proyectos que al mismo tiempo que requieren cuantiosas inversiones pueden ser objeto de concesión a largo plazo. Entre estos grandes proyectos destacan, en el marco de la idea de "autopistas urbanas de cuota": 1) la conclusión de un tercer anillo vial, que circunvalaría la ZMCM, y del cual se encuentran actualmente construidos tres tramos con un total de 58.3 kms., y se encuentran en obra o en proyecto otros siete tramos con un total de 175 kms.; 2) vías "autoexpres de cuota", consistentes en viaductos de acceso controlado que se trazarían como un segundo nivel (elevado o subterráneo) de vialidades existentes como el anillo periférico, el viaducto Miguel Alemán y el Circuito Interior (DDF, 1996: 89). El proyecto del tercer anillo vial se orienta a posibilitar la conexión entre puntos distantes de la ZMCM, sin necesidad de atravesar la zona urbana; el proyecto "autoexpres" buscaría proporcionar una alternativa de desplazamiento rápido en automóvil particular para quienes estén en condiciones de pagar la cuota correspondiente. Ambos proyectos han sido objetivo de fuertes cuestionamientos; el primero, sobre todo en lo que respecta al tramo surponiente, porque atravesará una zona de bosque natural y además de la afectación directa provocada por la obra, se teme que inducirá la urbanización de un área formalmente declarada como reserva ecológica.

También dos de los proyectos basados en nuevos sistemas de transporte público, se apoyan en la idea de financiamiento privado al través de la demanda de las clases media y alta, con la diferencia de que en lugar de orientarse a facilitar el traslado en automóvil

privado,<sup>16</sup> buscarían inducir el uso por parte de dichas clases de un transporte público de uso selectivo como alternativa al automóvil privado. Uno de estos proyectos es el llamado "ecotren", un tren elevado que conectaría a lo largo de 25 kms. zonas residenciales del norponiente con la ciudad central. La concesión para su construcción y operación ha sido ya otorgada; sin embargo, las obras no fueron iniciadas debido a la fuerte oposición de organizaciones vecinales de clase media que residen en áreas que, según se argumenta, resultarían considerablemente afectadas tanto por el trazo de la vía elevada como por la operación de las estaciones y las actividades que la misma atraería (paradas de microbuses, comercio en la vía pública, etc.). Un segundo proyecto de tren elevado, en una etapa más incipiente, tendría una orientación norte-sur y se extendería también a lo largo de 25 kms.

Un último gran proyecto, pero planteado en un horizonte temporal más lejano (1996-2020), es el de trenes radiales destinados a conectar sin estaciones intermedias, la ZMCM con localidades situadas en los estados que conforman la región centro en un radio aproximado de 70 kilómetros. En este caso el "... propósito (consiste en) impulsar el desarrollo de algunas ciudades, con objeto de contribuir a la descentralización de actividades económicas y núcleos poblacionales de la Ciudad de México hacia afuera de la zona conurbada del valle y de las cadenas montañosas que lo circundan" (DDF, 1996: 49).<sup>17</sup>

Por último, el desplome del mercado inmobiliario, subsecuente a la macrodevaluación del peso en diciembre de 1994 y vinculado directamente con dos de sus efectos principales: el súbito aumento de las tasas de interés y la brutal caída de los salarios reales, puso en evidencia tanto la fragilidad del sistema financiero como su inadecuada regulación. En el marco de las grandes expectativas despertadas por el ingreso acelerado de recursos externos en el marco de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, indujeron un nivel de endeudamiento tanto de las empresas como de las familias -sobre todo de las capas medias- que se convirtió rápidamente en cartera bancaria vencida, debido a la imposibilidad generalizada de afrontar los pagos, cuyo monto llegó a quintuplicarse en el curso de unos pocos meses, al mismo tiempo que el capital adeudado se incrementaba vertiginosamente. El resultado, además de la crisis del sistema bancario, afrontada por el gobierno con recursos fiscales equivalentes al 8% del PIB, fue la casi total interrupción del crédito hipotecario, el desplome del precio de los inmuebles y la

<sup>16</sup> Obviamente, este libramiento poniente también facilitaría el desplazamiento del transporte de carga y de pasajeros; siempre y cuando las empresas de transporte estuvieran dispuestas a pagar la cuota, cosa que no debe darse por supuesta, ya que precisamente una de las razones que llevaron al fracaso financiero de muchas autopistas de cuota construidas entre 1990 y 1994, fue su no utilización por las empresas de transporte, con la excepción de algunos servicios de autobuses de lujo.

<sup>17</sup> Dado que esta exposición fue desarrollada antes de que Cuauhtémoc Cárdenas asumiera el gobierno del Distrito Federal en diciembre de 1997, los proyectos mencionados corresponden a los proyectos en cartera del gobierno precedente; por lo demás, no existen señales ostensibles respecto de cuál es la posición del nuevo gobierno respecto de estos grandes proyectos.

reducción en 1995 del mercado inmobiliario al 10% del volumen que había alcanzado en 1993-1994.<sup>18</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

- Azuela, Antonio, (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.
- Azuela, A. y Duhau, E., (1989). *Institutional Legal Arrangements for Land Administration and Land Development in Urban Areas. The Mexican Case*, reporte preparado para Habitat, ONU, México, multicopiado.
- Boltvinik, Julio, (1993). "La pobreza en el Area Metropolitana de la Ciudad de México en 1990", en Bolívar, Coulomb y Muñoz (coords.), *Metrópoli, globalidad y modernización*, México, UAM-A.
- Connolly, Priscilla, (1990). "Housing and the State in Mexico", en Shidlo (comp.), *Housing Policy in Developing Countries*, Londres, Routledge.
- CORETT, (1991). *Modelo de regularización de la tenencia de la tierra*, México, multicopiado.
- Coulomb, René, (1992). "El acceso a la vivienda en la Ciudad de México", en varios autores, *La Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*, México, Consejo Nacional de Población.
- \_\_\_\_\_. (1990). "México: la política habitacional en la crisis. Viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes", México, Cuadernos del CENVI.
- Coulomb, R. y Duhau, E. (coords.), (1997). *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos 2*, México, OCIM.
- \_\_\_\_\_. (coords.), (1993). *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, México, CENVI/UAM-A/OCIM.
- Damián, Araceli, (1991). "Infraestructura, equipamiento y segregación urbana", en Delgado, H. y Villarreal, D., *Cambios territoriales en México: exploraciones recientes*, México, UAM-X y CECODES.
- Departamento del Distrito Federal, (1996). *Programa integral de transporte y vialidad, 1995-2000*, México, DDF.
- Dockendorff, Eduardo, (1994). "Metropolización y gestión urbana", en Bolívar, A. y Coulomb, R. (coords.), *Gestión metropolitana y política*, México, UAM-A.
- Duhau, Emilio, (1997). "Evolución reciente del sistema público de salud y seguridad social", cap. 8 de Schteingart, M. (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.

<sup>18</sup> Una evidencia ostensible de este desplome del mercado inmobiliario, es la enorme cantidad de oficinas y de locales comerciales que en gran parte de los corredores y áreas privilegiados por el boom precedente, permanecen hasta la fecha vacíos.

- \_\_\_\_\_. (1994). "Gobierno y gestión de la Ciudad de México. Los dilemas de la transición", en Bolívar, Coulomb y Muñoz (coords.), *Gestión metropolitana y política*, México, UAM-A.
- \_\_\_\_\_. (1993). "La política social y el PRONASOL", cap. 12 de Coulomb, R. y Duhau, E. (coords.), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, México, CENVI/UAM-A/OCIM.
- \_\_\_\_\_. (1993). "Planeación urbana y políticas medio ambientales", cap. 8 de Coulomb, R. y Duhau, E. (coords.), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, México, CENVI/UAM-A/OCIM.
- \_\_\_\_\_. (1992). "Población y economía de la ZMCM, el centro y la periferia", *Vivienda, nueva época*, vol. 3, nro. 3.
- \_\_\_\_\_. (1991). "Urbanización popular y políticas de suelo en la Ciudad de México", en Schteingart, M. (coord.), *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_. (1988). "Política habitacional para los sectores populares en México. La experiencia de FONHAPO", *Medio Ambiente y Urbanización*, año 7, septiembre.
- Duhau, E. y Schteingart, M., (1997). "Políticas de suelo y vivienda popular", cap. 5 de Schteingart, M. (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Duhau, E. y Suárez, A., (1993a). "Sistemas de planeación y política de desarrollo urbano en la Ciudad de México", *El Cotidiano*, nro. 54.
- Dutrénit, G., (1991). *Exportaciones y cambio estructural en la industria manufacturera, 1983-1987*, México, UAM-X.
- Escandón Bravo, Jorge, (1992). "Regularización territorial en el Distrito Federal", trabajo presentado en el "Foro Permanente de Vivienda", CENVI, México, 11 de febrero.
- Esquivel Hernández, M. Teresa, (1993). "Dinámica demográfica y espacial de la población metropolitana", cap. 1 de Coulomb, R. y Duhau, E. (coords.), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, México, CENVI/UAM-A/OCIM.
- Fujii Gambero, Gerardo, (1995). "Ajuste estructural y distribución del ingreso en México", *Sociológica*, año 10, nro. 29.
- Gamboa de Buen, Jorge, (1994). *Ciudad de México, una visión*, México, FCE.
- \_\_\_\_\_. (1993). "Comparecencia del Coordinador General de Reordenación Urbana y Vivienda ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal", DDF, CGDRUV, multicopiado.
- Gamboa, J. y Revah, A., (1991). "Servicios urbanos y medio ambiente en la Ciudad de México", en Schteingart M. y L. D'Andrea, *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, El Colegio de México.
- Garza, Gustavo, (1985). *El proceso de industrialización en la Ciudad de México, 1821-1970*, México, El Colegio de México.

- Gitli, E. y Rocha, J., (1989). "La inversión extranjera directa y el modelo exportador mexicano de los ochenta", en Lechuga y Chávez (coords.), *Estancamiento económico y crisis social en México, 1983-1988*, tomo 1, México, UAM-A.
- Gobierno del Estado de México, (1993). *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México*, Gob. del Estado de México/PROVIV/AC/FOSOVI.
- \_\_\_\_\_, (1992). *Plan Regional Metropolitano del Valle de México*, México, UAM-X, vols. I y VI, multicopiado.
- Guevara, Y., (1993). "Dinámica de la concentración educativa", en Delgadillo, M. (comp.), *Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político*, México, DDF/IIIE/UNAM.
- H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, (1993). *Nueva Ley General de Asentamientos Humanos*, México, LV Legislatura-CAHOP.
- INEGI, (1993). *Ciudad de México (Área Metropolitana), Perfil Sociodemográfico, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, Aguascalientes.
- \_\_\_\_\_, (1996). *Conteo General de Población, 1995*.
- Iracheta, Alfonso, (1988). "Los Problemas del suelo y la política urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Benítez Zenteno, R. y Morelos, J. (comps.), *Grandes problemas de la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés Editores.
- Legorreta, Jorge, (1994). *Efectos ambientales de la expansión de la Ciudad de México*, México, Centro de Ecología y Desarrollo.
- Luque González, R. y Corona Cuapio, R., (1992). "El perfil de la migración en la ZMCM", en varios autores, *La Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*, México, Consejo Nacional de Población.
- Navarro, Bernardo, (1994). "Infraestructura y transporte en México", en Bolívar, Coulomb y Muñoz (coords.), *Gestión metropolitana y política*, México, UAM-A.
- Observatorio Urbano de la Ciudad de México (OCIM), (1996). *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, reporte de investigación, México, multicopiado.
- Poder Ejecutivo Federal, (1991). *Informe de Gobierno*, Anexos estadísticos.
- Schteingart, Martha, (1989). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, México, El colegio de México.
- Varley, Ann, (1994). "¿Clientelismo o tecnocracia? La lógica política de la regularización de la tierra urbana, 1970-1988", *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, nro. 4, octubre-diciembre.
- \_\_\_\_\_, (1989). "Relaciones entre la regularización de la tenencia de la tierra y mejoras en la vivienda: el caso de la Ciudad de México", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXII, nro. 86.

- Villarreal, D. y Castañeda, V., (1986). *La autoconstrucción de vivienda en Monterrey*, México, Centro de Ecodesarrollo.
- Ward, Peter, (1986). *Welfare Politics in Mexico. Papering Over de Cracks*, Londres, Allen & Unwin.
- Ziccardi, Alicia, (1991). *Las obras públicas de la Ciudad de México*, México, UNAM.

# LA PLANEACIÓN URBANO-REGIONAL EN MÉXICO Y LA NECESIDAD DEL CAMBIO

Sergio Flores González.\*

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como propósito central realizar un análisis de los rasgos más relevantes que presenta la planeación urbano-regional en México durante las últimas décadas. Para su mejor manejo se ha organizado en cinco secciones y una más dedicada a las conclusiones y recomendaciones.

En la sección II se ofrece un panorama general de la forma en que se encuentran las estructuras de gobierno y administración metropolitana en diversas ciudades del mundo contemporáneo. Aquí se dejan sentadas las bases de la relación entre política pública y planeación territorial. En la sección III se hace un recorrido histórico de la evolución del sistema urbano nacional en México durante el periodo 1900-1990. Este es el marco propicio para vincular la actual estructuración del sistema de ciudades y regiones con la incidencia de las políticas sectoriales y espaciales del gobierno mexicano. Por lo que toca a la sección IV, se estudian las características y limitaciones de la planeación urbano-regional en México, ofreciendo especial énfasis a la etapa denominada de planeación urbano-regional institucionalizada, que abarca el periodo de 1977 a la fecha. En la sección V se exponen algunas ideas sobre lo que puede constituir la aportación a un nuevo enfoque para mejorar el ejercicio de la planeación territorial y el cumplimiento de los objetivos del desarrollo nacional en México. Por último en la sección VI se exponen algunas conclusiones y recomendaciones derivadas de lo expuesto previamente. Respecto de lo primero se expresa la necesidad de conformar un equipo multidisciplinario regional dedicado a sistematizar, ampliar y profundizar los pocos estudios existentes en el campo de la planeación territorial en México, y por lo que se refiere a las recomendaciones se señala la posible conformación de un sistema de integración gobierno-universidades para proponer nuevas formas de gestión y administración metropolitana, que hagan congruente el cumplimiento de los propósitos de los planes y programas de desarrollo sectorial y espacial con un mejoramiento real de las condiciones de vida de la población mexicana.

\* El autor agradece el apoyo de la Arq. Angélica Verónica Sánchez Martínez en la captura e impresión de este trabajo.

## II. EL CONTEXTO INTERNACIONAL.

El mundo contemporáneo está participando de aceleradas transformaciones en todos los órdenes de la actividad social. En el campo de la política internacional, destaca que con el desmoronamiento del bloque socialista en Europa del este, se ha presentado un proceso de recomposición según los intereses de los países centrales.

En el campo de la economía, el fenómeno de la globalización ha propiciado un claro reagrupamiento por regiones continentales a partir de la conformación de grandes mercados liderados por los países que en las últimas décadas han mostrado los más altos niveles de desarrollo. La guerra fría quedó suplantada por una guerra abierta, despiadada y deshumanizante: la guerra de los mercados.

Desarrollo tecnológico, innovación material y descubrimientos científicos; todo parece estar ahora impulsado por un solo resorte: la búsqueda de la competitividad para prevalecer o sucumbir en los nuevos escenarios internacionales. A los tradicionales problemas de carácter económico y político, ahora hay que agregar los asociados a la dramática situación de la relación del hombre y las sociedades humanas con el medio ambiente y la naturaleza del planeta.

Prácticamente todos los organismos internacionales de asistencia técnica y financiera, los gobiernos centrales del 80% de los países del planeta y diversas asociaciones de participación ciudadana han puesto su atención en las vías de solución a los efectos provocados por el deterioro del aire, tierra y agua en este planeta.

Existe una característica común: de acuerdo con la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, los efectos más drásticos de la contaminación se presentan en las grandes zonas urbanas y sus regiones, y de éstas, las más afectadas son las que se localizan en los países en vías de desarrollo<sup>1</sup>.

### **Los gobiernos metropolitanos y la gestión de los servicios.**

En general las grandes ciudades del mundo contemporáneo son resultado de una realidad metropolitana y poseen una estructura político-administrativa muy compleja. Las grandes ciudades de los países en vías de desarrollo son, en particular, resultado de un proceso multifactorial que integra variables económicas, políticas, culturales e históricas.

A lo largo de las últimas décadas, y quizá como efecto de las políticas de reconstrucción al terminar la Segunda Guerra Mundial se han experimentado diversas formas de organización metropolitana. Destacan los cambios operados a partir de los años

<sup>1</sup>Véase: The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, (Oxford-New York: Oxford University Press, 1987) pp. 235-241.

sesenta en las estructuras de gobierno de ciudades como Nueva York, Barcelona, Bilbao, Birmingham, Rotterdam y Copenhague.

Aunque no existe un modelo de gobierno metropolitano único, en la mayoría de las grandes ciudades de Europa y Norteamérica se diseñaron estructuras de gobierno en un contexto de reconstrucción, innovación urbanística e integración ambiental. En la mayoría de ellas se buscó ampliar el parque habitacional expandiendo las periferias y se impulsó la renovación urbana procurando la diversificación de los usos del suelo y la construcción de espacios abiertos y funcionales.

Naturalmente como resultado de la explosión demográfica, de los efectos de la industrialización y de la expansión de los mercados, las grandes ciudades de los países subdesarrollados presentan características distintas a las de aquel bloque de países.

Los especialistas<sup>2</sup> parecen coincidir en que las formas de gobierno metropolitano que se han impulsado en las grandes ciudades son de dos tipos:

1. Las que presentan una estructura metropolitana conformada por encima de gobiernos locales ya existentes.
2. Las que conforman municipios metropolitanos que coordinadamente fundan su propio gobierno.

Independientemente de esta gran clasificación, parece haber acuerdo generalizado en que en materia de formas de gobierno metropolitano, la cuestión clave es el grado de autonomía con que actúan las entidades de coordinación. El cuadro 1 muestra los niveles de autonomía que presentan diversos gobiernos metropolitanos del mundo contemporáneo.

Como se podrá observar existen variados niveles de autonomía que van desde aglomeraciones muy autónomas hasta estructuras de coordinación intercomunal. También se puede constatar que las características de los gobiernos de estas aglomeraciones urbanas son tan diversas como su localización geográfica.

### III. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA URBANO NACIONAL EN MÉXICO, 1900-1995.

En términos de la explicación de las causas estructurales que propician la conformación de las áreas urbanas y sus regiones, es posible identificar dos elementos determinantes: 1) el crecimiento económico y 2) la dinámica demográfica.

La estructura actual del sistema urbano-nacional en México tiene sus antecedentes inmediatos en el desarrollo económico durante el período de la colonia. A lo largo de este lapso se desarrollaron fundamentalmente ciudades orientadas a satisfacer las

<sup>2</sup> Véase: Héctor Castillo, et. al., *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana* (México D. F.: UAM-X - UNAM, 1a. Ed. 1995) p.126.

funciones políticas, económicas y administrativas determinadas por la metrópoli española con pocas ligas entre sí y sujetas a un mercado interno restringido.

A lo largo del siglo XIX el patrón de ocupación territorial definido en el período previo, se mantuvo con la salvedad de que se registró un carácter relativamente autónomo de ciudades y haciendas.

**Cuadro 1**  
**Niveles de autonomía de diversos gobiernos metropolitanos del mundo contemporáneo (1992)**

Niveles de Autonomía	Rasgos fundamentales	Ejemplos
<b>Muy autónomos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Estructuras con influencia en la tradición británica.</li> <li>*Prevalece la autonomía de los gobiernos locales y ausencia de administraciones periféricas del gobierno central.</li> <li>*Facultades ejecutivas y legislativas, así como en la planeación territorial y gestión de los servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Londres.</li> <li>*Ciudades canadienses de Toronto, Montreal y Ottawa.</li> </ul>
<b>Situaciones intermedias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Las estructuras de aglomeración tienen menos competencias.</li> <li>*Asociaciones de municipios que funcionan como administración metropolitana.</li> <li>*Existe relación de cooperación entre autoridades libres y el gobierno central.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Consejo del Gran Copenhague.</li> <li>*Comunidades urbanas francesas de Lyon y Lille.</li> <li>*Bruselas.</li> </ul>
<b>Entidades de coordinación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Existe un nivel de gobierno superior.</li> <li>*Regiones metropolitanas constituidas por ley.</li> <li>*Tienen funciones ínfimas de carácter consultivo y carecen de presupuesto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Consejo Metropolitano de las ciudades gemelas de Minneapolis-Sao Paulo.</li> </ul>
<b>No hay coordinación a nivel supra-municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Son aglomeraciones que no tienen nivel específico de coordinación a nivel supra-municipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Houston, Dublín, Milán, Lisboa.</li> </ul>
<b>Coordinación intercomunal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Asociación de municipios al través de convenios para cumplir con determinadas funciones, incluida la prestación de servicios públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Amsterdam, Guayaquil, Marsella, Washington, Munich, Barcelona.</li> </ul>

Fuente: Héctor Castillo, et. al., *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana* (México, D. F.; UAM-X - UNAM, 1a. ed., 1995) pp. 125-127.

De esa forma al iniciar el siglo XX, es posible distinguir centros político-administrativos de primera importancia como México, Guadalajara y Puebla; ciudades

portuarias como Veracruz y Acapulco, y ciudades mineras como Guanajuato, Zacatecas y San Luis Potosí.

A lo largo de todo este siglo es posible identificar dos grandes etapas en el proceso de desarrollo urbano nacional: 1a) proceso de crecimiento lento, período 1900-1940 y; 2a) crecimiento acelerado, 1940-1995.

#### **1a) Etapa de crecimiento lento, 1900-1940.**

En el año de 1900, la población total nacional era de 13 millones 607 mil habitantes y sólo existían 1 millón 435 mil personas residiendo en áreas urbanas<sup>3</sup>, lo que equivale al 10.5% de la población total. El número absoluto de ciudades en ese año era de 33 en todo el país.

En el año de 1921, la población total nacional se incrementó en una proporción muy baja, debido a los efectos del movimiento armado. En este año la población total del país aumentó a 14 millones 335 mil habitantes, mientras que la población urbana aumentó a 2 millones 100 mil personas. La proporción de la población urbana respecto a la población total era del 14.7%. El dato más significativo es que el número de centros urbanos aumentó a 39, 6 más respecto a la década anterior.

En el año de 1940, la población total del país aumentó a 19 millones 649 mil personas, mientras que la población urbana lo hizo a 3 millones 928 mil residentes. La proporción de la población urbana respecto a la población total fue del 20%. Para este año el número de ciudades aumentó a 55.

En resumen, durante el período 1900-1940, la población total del país se incrementó en 1.4 veces, mientras que la población urbana lo hizo en 2.7 veces. Por lo que respecta al número de centros urbanos, éstos crecieron en una proporción de 1.7 veces.

#### **2a) Etapa de crecimiento acelerado, 1940-1995.**

Entre 1940 y 1950 la población total nacional se incrementó de 19.6 a 25.7 millones de habitantes. En ese mismo lapso la población residente en áreas urbanas aumentó de 3.9 a 7.2 millones. En términos relativos, hasta el año de 1950 el 28% de la población total nacional radicaba en ciudades. El número de centros urbanos varió considerablemente en tan sólo 10 años, pues éstos aumentaron de 55 en 1940 a 84 en 1950.

Es probable que los efectos de la acelerada industrialización, vía sustitución de importaciones, así como el incremento considerable de la inversión extranjera directa, hayan tenido algún efecto directo en esta modificación sustancial del perfil urbano de México.

<sup>3</sup>De aquí en adelante se definen como sinónimos área urbana y ciudad. Para fines de contabilidad, ciudad es aquella localidad de cuando menos 15 mil habitantes.

En un lapso de apenas 20 años, es decir entre 1950 y 1970, los cambios en la fisonomía territorial fueron drásticos: mientras que la población nacional prácticamente se duplicó en ese lapso al pasar de 25.7 a 49.0 millones de habitantes, la población urbana se triplicó al aumentar de 7.2 a 22.0 millones en el mismo lapso.

Naturalmente la proporción de la población urbana respecto a la población total también cambió sustancialmente en el mismo lapso al pasar de 28.0% a 44.9%. Por lo que respecta al número de ciudades, éste aumentó de 84 en 1950 a 166 en 1970.

El período que abarca de 1970 a 1990 muestra que la población total nacional se incrementó de 49.0 a 81.1 millones de habitantes. El fenómeno más dinámico lo muestra la población que se localiza en las áreas urbanas, pues ésta aumentó de 22.0 a 49.4 millones de personas. En términos relativos hasta 1990, el 60.8% de la población total nacional vivía en áreas urbanas. En este mismo período el número de ciudades prácticamente se duplicó de 166 en 1970 a 309 en 1990.

El cuadro 2 muestra la evolución de la población total nacional, la población urbana y el número de ciudades en México durante el período 1900-1990.

Hasta 1995, es posible identificar en el país un patrón territorial que muestra dos importantes rasgos: i) se registra una excesiva centralización en la región centro del país al pasar la ciudad de México de un proceso de metropolización a otro de carácter megalopolitano y; ii) el fenómeno de aguda dispersión de las comunidades rurales se ha mantenido en detrimento de los niveles de vida de la población que ahí reside.

**Cuadro 2**  
**Evolución de la población total nacional, población urbana y número de ciudades en la República Mexicana, 1900-1990**

Población (miles de habitantes)	1900	1921	1940	1950	1970	1990
(1) Población total	13 607	14 335	19 649	25 779	49 050	81 141
(2) Población urbana	1 435	2 100	3 928	7 210	22 004	49 435
(3) Población no urbana	12 173	12 335	15 721	18 569	27 046	31 706
<b>Porcentajes</b>						
(2)/(1)	10.5	14.7	20.0	28.0	44.9	60.9
(3)/(1)	89.5	85.3	80.0	72.0	55.1	39.1
Número de ciudades	33	39	55	84	166	309

\* Población que vive en localidades de 15 mil y más habitantes.

Fuentes: Luis Unikel, et. al., *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras* (México D. F.; El Colegio de México, 2a. ed., 1978) p. 27; Gustavo Garza Villarreal, "La dimensión macroeconómica de las metrópolis en México", *Ponencia al Seminario Normatividad Urbanística en Metrópolis Mexicanas, ciudad de México, Guadalajara, Puebla, Toluca y Monterrey*. Fotocopias (Monterrey N. L.; INSEUR-Gobierno del estado de Nuevo León, oct. de 1994) p. 5; *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, INEGI-Aguascalientes, 1991.

En un lapso de apenas 20 años, es decir entre 1950 y 1970, los cambios en la fisonomía territorial fueron drásticos: mientras que la población nacional prácticamente se duplicó en ese lapso al pasar de 25.7 a 49.0 millones de habitantes, la población urbana se triplicó al aumentar de 7.2 a 22.0 millones en el mismo lapso.

Naturalmente la proporción de la población urbana respecto a la población total también cambió sustancialmente en el mismo lapso al pasar de 28.0% a 44.9%. Por lo que respecta al número de ciudades, éste aumentó de 84 en 1950 a 166 en 1970.

El período que abarca de 1970 a 1990 muestra que la población total nacional se incrementó de 49.0 a 81.1 millones de habitantes. El fenómeno más dinámico lo muestra la población que se localiza en las áreas urbanas, pues ésta aumentó de 22.0 a 49.4 millones de personas. En términos relativos hasta 1990, el 60.8% de la población total nacional vivía en áreas urbanas. En este mismo período el número de ciudades prácticamente se duplicó de 166 en 1970 a 309 en 1990.

El cuadro 2 muestra la evolución de la población total nacional, la población urbana y el número de ciudades en México durante el período 1900-1990.

Hasta 1995, es posible identificar en el país un patrón territorial que muestra dos importantes rasgos: i) se registra una excesiva centralización en la región centro del país al pasar la ciudad de México de un proceso de metropolización a otro de carácter megalopolitano y; ii) el fenómeno de aguda dispersión de las comunidades rurales se ha mantenido en detrimento de los niveles de vida de la población que ahí reside.

**Cuadro 2**  
**Evolución de la población total nacional, población urbana y número de ciudades en la República Mexicana, 1900-1990**

Población (miles de habitantes)	1900	1921	1940	1950	1970	1990
(1) Población total	13 607	14 335	19 649	25 779	49 050	81 141
(2) Población urbana	1 435	2 100	3 928	7 210	22 004	49 435
(3) Población no urbana	12 173	12 335	15 721	18 569	27 046	31 706
<b>Porcentajes</b>						
(2)/(1)	10.5	14.7	20.0	28.0	44.9	60.9
(3)/(1)	89.5	85.3	80.0	72.0	55.1	39.1
Número de ciudades	33	39	55	84	166	309

<sup>a</sup> Población que vive en localidades de 15 mil y más habitantes.

**Fuentes:** Luis Unikel, et. al., *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras* (México D. F.; El Colegio de México, 2a. ed., 1978) p. 27; Gustavo Garza Villarreal, "La dimensión macroeconómica de las metrópolis en México", *Ponencia al Seminario Normatividad Urbanística en Metrópolis Mexicanas, ciudad de México, Guadalajara, Puebla, Toluca y Monterrey*. Fotocopias (Monterrey N. L.; INSEUR-Gobierno del estado de Nuevo León, oct. de 1994) p. 5; *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, INEGI-Aguascalientes, 1991.

En términos del desarrollo regional, el país ha experimentado cambios contrastantes; la región norte y las zonas metropolitanas del valle de México, Puebla y Guadalajara concentran la mayor infraestructura productiva y tienen los más altos niveles de bienestar. En cambio en las regiones sur y sureste se han registrado los más altos grados de marginación y rezago social<sup>4</sup>.

Estas graves desigualdades sociales y territoriales integran un conjunto importante de variables entre las que destacan las de tipo histórico, económico-demográfico y de manera especial, las asociadas a la política gubernamental de asignación de la inversión pública y de formulación de planes y programas de desarrollo urbano-regional.

#### IV. LA PLANEACIÓN URBANO-REGIONAL EN MÉXICO: CARACTERÍSTICAS Y LIMITANTES.

A lo largo de la última década se han realizado diversos estudios para conocer y evaluar los efectos de la planeación territorial en el desarrollo nacional de México y, por supuesto en la integración de los asentamientos humanos<sup>5</sup>.

De acuerdo a la opinión generalizada de los estudiosos de este campo<sup>6</sup> es posible identificar en el análisis de la planeación urbano-regional mexicana, cuatro grandes etapas: 1) las acciones pioneras (1915-1940); 2) las políticas de impacto territorial aislado (1940-1970); 3) las políticas urbano-regionales dentro de la estrategia económica nacional (1970-1976) y; 4) la planeación urbano-regional institucionalizada (1977-1995). Veamos los aspectos más relevantes de estas etapas.

**1) Las acciones pioneras (1915-1940).** En términos de la planeación gubernamental en esta etapa se incluyen la Ley de la Reforma Agraria de 1915; la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 y el Plan de Gobierno de Lázaro Cárdenas, que constituyó el primer plan sexenal de la administración pública federal. En este último plan destaca el propósito de atender el problema de las desigualdades sociales y regionales mediante un programa de apoyo en infraestructura vial, ampliación de la red ferroviaria y la promoción a la asignación de tierras a los campesinos.

**2) Las políticas de impacto territorial aislado (1940-1970).** Destacan a lo largo de este lapso medidas de tipo sectorial con posibles incidencias en la estructuración territorial nacional; las leyes de exención fiscal estatal para la industria (1940); la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias (promulgada en 1944 y revisada en 1955); las comi-

<sup>4</sup>Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*. (México D. F.; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995) p. 105.

<sup>5</sup>Consúltese entre otros; Gustavo Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988* (México D. F.; El Colegio de México, 1a. Ed. 1989) y; Jaime Sobrino, *Gobierno y administración metropolitana y regional*, (México D. F.; Instituto Nacional de Administración Pública, 1993).

<sup>6</sup>Gustavo Garza, *Op. cit.*, p. 9.

siones de cuencas hidrológicas (iniciadas en 1946); los créditos a las industrias pequeña y mediana ( creados en 1953); el Programa Nacional Fronterizo (1961) y; el Programa de Parques y Ciudades Industriales, que empieza con la construcción de Ciudad Sahagún en 1953 y otras cuatro ciudades y cinco parques industriales, que se desarrollan antes de su formalización en 1970.

En este período destacan, en 1961, la formulación de incentivos para la localización de la industria en la región fronteriza del norte de México, que fue elemento central en el desarrollo de la industria maquiladora de exportación y por otro lado el acelerado crecimiento de la ciudad de México promovido por la localización de los factores de la producción y de un incesante flujo migratorio a ella, de tal forma que se puede concluir que estas políticas sectoriales importantes para la promoción del crecimiento económico, fueron insuficientes para orientar la integración de un sistema urbano nacional equilibrado.

**3) Las políticas urbano-regionales dentro de la estrategia económica nacional (1970-1976).** El gobierno federal encabezado por el presidente Echeverría, aceleró sus acciones y definió una política de atención a los problemas urbano-regionales. Las acciones más relevantes fueron las siguientes: la formación de la Comisión Nacional de Zonas Áridas (1970); el Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal (1971); el Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (1971); los decretos de descentralización industrial (1971-1972); el Programa Integral para el Desarrollo Rural, PIDER (1973); los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de la República, COPRODES (1971-1975); la Ley General de Población (1973); la formación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1975); la aprobación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1975) y la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, el 13 de Mayo de 1976.

Como podrá observarse durante este breve período se impulsaron un conjunto importante de acciones sectoriales aunque la limitante más notoria está referida a la no incorporación en forma integral de la dimensión espacial en ellas.

**4) La planeación urbano-regional institucionalizada (1977-1995).** A lo largo de cerca de dos décadas los aspectos más importantes pueden resumirse de la siguiente forma:

Durante el período 1977-1982 destacan las siguientes acciones: la formación de una secretaría de estado encargada de la planeación y administración del desarrollo urbano y regional, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, (SAHOP) (Diciembre de 1976); la formación de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (16 de junio de 1977); la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (12 de mayo de 1978); los planes regionales, estatales, municipales y de reordenación territorial de

zonas conurbadas (1979-1980); el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1980).

La crisis económica de 1982, propició una serie de cambios en la planeación: se transformó la SAHOP en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE); se instituyó el Sistema Nacional de Planeación Democrática (1983); se aprobó un nuevo Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1983-1988); se formularon y aplicaron con limitaciones diversas, siete programas nacionales que atendían la problemática urbano-regional. Entre éstos destacan el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y de la Región Centro (1983) y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 (difundido en agosto de 1984).

Durante el período 1988-1994, que corresponde al período de Salinas de Gortari, se redujo notoriamente el propósito del gobierno federal por la problemática urbano-regional. Las acciones más relevantes fueron: la aprobación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994; la formulación del Programa Nacional de Ecología, 1990-1994; la puesta en operación del Programa de las Cien Ciudades Medias, cuyos objetivos fueron conformar una mejor distribución y calidad de los servicios urbanos.

A fines de mayo de 1995, se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el que se mencionan los propósitos del nuevo régimen en la administración pública federal. En materia de desarrollo urbano y regional se percibe lo siguiente: la antigua SEDUE se transforma en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), desaparece formalmente el PRONASOL y se promueve la formulación del Programa Nacional de Desarrollo Social y a inicios de 1996 se da a conocer el nuevo Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

El cuadro 3 muestra la evolución de las principales estrategias adoptadas en la política urbano-regional durante el período 1978-1990.

Por último se puede señalar que esta amplia gama de leyes, planes, programas y acciones no se han evaluado; en el sector gobierno es muy limitado el monitoreo de los planes propuestos, así como de las acciones ejecutadas y, en el campo académico, el análisis de estas políticas ha sido poco sistemático y riguroso.

Naturalmente, como se podrá inferir de este breve análisis, la relevancia de investigar a fondo las políticas territoriales en México se deriva de que ningún sistema de planeación puede ni debe hacer a un lado la dimensión espacial del desarrollo económico porque, por un lado todas las acciones de política sectorial tienen fuertes implicaciones geográficas y por otro, es preciso utilizar eficientemente los recursos naturales y el espacio urbanizado cuya base material es indispensable para el eficiente desarrollo de la actividad económica.

**Cuadro 3**  
**Principales estrategias espaciales de la política urbano-regional en México**  
**(1978-1990)**

1978	1984	1990
Desalentar el crecimiento de la ZMCM y desconcentrar actividades y servicios	Controlar el crecimiento de la ZMCM y descentralizar actividades económicas y población	Controlar el crecimiento de las grandes ciudades
Ordenar y regular algunos centros urbanos mayores	Ordenar y regular el crecimiento de algunas ciudades grandes	
Promover sistemas urbanos integrados con impulso a ciudades medias como centros industriales o de servicios regionales (funciones del lugar central)	Impulsar ciudades medias como centros industriales, agropecuarios y turísticos; y como centros de servicios (funciones de lugar central)	Desarrollar sistemas urbano-regionales con una red jerarquizada de servicios (funciones de lugar central)
Desarrollar sistemas de transporte y comunicación interurbana		Fortalecer corredores de desarrollo económico y/o enlaces interregionales
Estimular el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa	Impulsar centros de apoyo a actividades agropecuarias	Impulsar centros de servicios de integración urbano-rurales

**Fuente:** Adrian Guillermo Aguilar, "La política urbano-regional en México, 1978-1990. La ausencia de bases conceptuales más rigurosas", en *Estudios demográficos y urbanos*. Vol. 6, No. 2 (México D. F.; El Colegio de México, Mayo-Agosto de 1991) p. 302.

## V. LA NECESIDAD DEL CAMBIO.

Aunque es relativamente reciente el ejercicio de la planeación urbano-regional en México, no cabe duda que se requiere de la modificación de un conjunto de condiciones sin las cuales no será posible la concreción de los objetivos y metas planteadas en planes y programas de gobierno.

En primer término es precisa la promoción de una reforma política que modifique considerablemente los términos de relación entre gobierno y sociedad. Una mayor apertura que implica la adopción de mecanismos en la elección, promoción y renovación de autoridades ejecutivas y legislativas. Esta mayor apertura debe integrar la participación decidida de la sociedad civil al través de sus órganos de representación sectorial y territorial.

Este proceso de transición democrática institucional pasa por la modificación estructural de la relación entre los distintos niveles de gobierno, confiriendo mayor autonomía a los gobiernos locales y municipales. Especial atención requiere la asignación,

control y evaluación de los recursos financieros para que sean las comunidades urbanas y rurales las encargadas de la implantación de obras y servicios públicos. Sin una participación comunitaria real, difícilmente se podrán concretar las metas y los propósitos de gobierno.

Las funciones del gobierno central deberán quedar determinadas a partir de considerar que la atención de las desigualdades regionales puede y debe considerar la participación de las propias comunidades en el diseño y ejecución de acciones que incidan en el mejoramiento real de las condiciones de vida de la población que en ellas reside.

Adicionalmente se requiere modificar los términos de asignación de la inversión pública federal, en función del establecimiento de prioridades para abatir el desempleo, la marginación y la pobreza, destinando mayores montos al gasto social en sectores clave para la promoción del desarrollo como programas de emergencia económica, educación, salud y obras de beneficio social.

A lo anterior hay que agregar que los gobiernos federal y estatales deben establecer mecanismos de coordinación que permitan la utilización adecuada de los recursos públicos, y especialmente la atención conjunta de problemas comunes.

Especial atención requiere que en el marco del nuevo trato entre los gobiernos de dos o más entidades federativas se aborden problemas urgentes como la seguridad pública y la prestación conjunta de diversos servicios urbanos.

Probablemente para esto sea preciso establecer mecanismos eficientes de evaluación que informen de los resultados de trabajos realizados con antelación, para la atención conjunta de problemas comunes detectados en diversas zonas y regiones del país. A este respecto es preciso el intercambio de experiencias con equipos encargados de la planeación sectorial y territorial en la ciudad de México y su zona metropolitana, Guadalajara, Monterrey, Puebla, la zona fronteriza del norte de México y otras áreas y regiones en donde existe una rica experiencia en el ejercicio de la planeación urbano-regional institucionalizada.

Por supuesto que es preciso el establecimiento de mecanismos abiertos para el control, seguimiento y evaluación de los planes y programas formulados así como para su ejecución.

En el ámbito territorial se requerirá del diseño y aplicación de nuevas estructuras de gobierno metropolitano interestatal que analicen y propongan la formulación de un nuevo programa de desarrollo integral en distintos niveles de atención. Destacan por la urgencia en su tratamiento la región centro de México, las zonas metropolitanas y las ciudades medias.

Por último se considera que es preciso que haya una real integración entre los objetivos y propuestas de los programas sectoriales de gobierno y los programas y acciones territoriales y aún mas, que exista la voluntad política expresa para traducirlos en

obras y acciones de impacto directo en el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población mexicana.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

A partir de lo expuesto previamente es posible señalar que para incidir en el aminoramiento de las desigualdades regionales es preciso atender dos factores estructurales fundamentales: la promoción del desarrollo económico en áreas y regiones marginadas y la reorientación de la política demográfica que implica no sólo atender centralmente la disminución del crecimiento natural de la población sino la atención diferenciada de los flujos migratorios intranacionales.

En términos de la planeación socioeconómica es imprescindible que el gobierno mexicano promueva de manera diferenciada la atención de las grandes regiones que existen en el país, integrando de manera central la variable territorial.

Lo anterior se fortalece con la idea de que las desigualdades regionales, la competitividad comercial y la interpretación de las ciudades como grandes mercados de productos y factores son fenómenos propios del modelo económico mundial predominante. Las modificaciones de estas grandes disparidades sólo podrán hacerse a partir de una intervención directa y coordinada del estado.

Finalmente es preciso sugerir la formación de un equipo multidisciplinario regional dedicado a sistematizar, ampliar y profundizar los estudios existentes en el campo de la planeación territorial en México.

De igual forma es recomendable establecer puentes de comunicación gobierno-universidades para trabajar conjuntamente estudios que hagan factible la formulación de nuevas estructuras de gobierno y gestión metropolitana.

Lo anterior dependerá, en buena medida, de la implantación de un nuevo enfoque a los tradicionales problemas socioeconómicos y espaciales.

## FEDERALISMO, DESARROLLO REGIONAL Y POLÍTICA LOCAL. EL CASO DE TLAXCALA

René Valdiviezo Sandoval

### INTRODUCCIÓN

El embate actual del modelo de globalización económica impuesto por la nación hegemónica que comanda nuestro bloque regional ha llevado a que los procesos regionales y locales de desarrollo, con sus respectivos agentes políticos, entren en una dinámica de cambios y reformulaciones en su organización, desconocidas para muchos de ellos.

Estos procesos, que muchos países han vivido como resultado propio de la actividad de sus fuerzas sociales y políticas son, en nuestro país, consecuencia principalmente de nuestra inserción desventajosa y desequilibrada en el bloque económico norteamericano, con los antecedentes formales y reales de esta inserción.

Así, hablamos de modernización cuando estamos perfectamente integrados a la dinámica política de los EUA y por ende a su economía y comercio; hablamos de *Federalismo* y sobre todo de *Nuevo Federalismo*, copiando esquemas que datan de los gobiernos de Nixon y Reagan en los EUA, con sus políticas descentralizadoras y neoliberales, respectivamente; y hablamos generalizadamente de gobiernos y poderes locales, cuando los conflictos por la democracia y por el respeto a las etnias mexicanas están en la prensa internacional y en *internet*.

Hemos sucumbido, sin defensa alguna, ante los *globalistas*, activos agentes políticos mundiales, que han logrado acuerdos internacionales para homogeneizar modelos de división del trabajo y el comercio pero, también, para repartirse nuevamente las regiones del planeta.

México no es la excepción, ni es nuevo lo que sucede. Pero lo que nos es novedoso o al menos nos parece así, está asociado con las nuevas formas de relación e interacción entre las regiones y los agentes y actores políticos nacionales; con el auge de la democracia municipal y local; con las demandas (éstas sí añejas) de autonomía territorial, organizativa y cultural; y con la emergencia de formas alternativas y en varios casos muy novedosas, de participación social.

El marco normativo en nuestro país contempló, desde hace muchos años, de manera muy tangencial, los problemas de la autonomía municipal, de las regiones, de los poderes y grupos políticos locales, pero nunca fue capaz -y por supuesto me refiero ahora al Estado Mexicano-, de dar una respuesta acorde a los tiempos y demandas presentadas y, por el contrario, siempre lo hizo de manera muy retrasada. Valgan tan

sólo como ejemplo, los casos de la *Reforma Política de 1977* y de la *Reforma del Artículo 115 Constitucional*.

En el eje de todos estos temas ha estado siempre presente, el tema del federalismo y en consecuencia, las relaciones entre los poderes federal, estatales y municipales. Estos últimos (los municipales), han sido ejes muy importantes en las grandes transformaciones del país y, sobre todo, en la lucha política por la democracia en México. Son los espacios que más sufren los embates del centralismo político y económico y se presentan, además, como eslabones fundamentales en la estructura política mexicana. Representan el espacio inicial de presencia de los grupos políticos locales y son el escenario de sus pugnas y enfrentamientos por el poder local y regional.

En ellos y posteriormente en los gobiernos estatales se dan los primeros espacios de mediación política institucional, siendo por ello, lugares fundamentales para el entendimiento y comprensión de la vida política de una región.

Por otro lado, la transformación de las viejas economías cerradas y regionales en espacios abiertos, de competencia comercial (aunque francamente desigual), en los marcos de la economía nacional y mundial, provocó cambios muy fuertes en la estructura social, los cuales a la postre demostraron ser definitivos en la conformación de nuevas regiones nacionales y estatales. En más de un estado del país, la vieja oligarquía (ganadera, agrícola o comercial), dio paso a nuevos actores ligados a la industria, al comercio regional y nacional e incluso al capital financiero, transformando con ello, las antiguas provincias oligárquicas, unipartidarias, caudillistas y caciquiles, en entidades que enfrentaban a los emisarios del pasado con los del presente; a los capitales locales y regionales, con los nacionales e internacionales; a los modelos de desarrollo agrícola, minero y ganadero, con los esquemas de industrialización y comercialización más allá de las fronteras; al unipartidismo, con el pluripartidismo y más aún, con la participación social transpartidista, generando con ello nuevas identidades y nuevos marcos de competencia; en síntesis, nuevas regiones resultado de la presencia de los capitales e intereses globales, pero también, de los nuevos modelos de quehacer político.

Las ideas que aquí se presentan hacen énfasis al caso del estado de Tlaxcala, entidad que sigue siendo buen ejemplo de muchos de los procesos aquí desarrollados. Los temas principales son: el federalismo, el desarrollo, la transformación regional y la política local, todos ellos, como elementos de la nueva conformación nacional de México, en el contexto del *nuevo tiempo de las regiones*.

## **I. FEDERALISMO Y GOBIERNOS LOCALES.**

La historia y discusión sobre el federalismo en nuestro país es tan antigua como la historia misma de nuestra patria. Desde la primera Constitución que nos dimos como

mexicanos independientes (1824), quedó plasmada la adopción del Federalismo como forma de distribución del poder y como sistema de vida y de gobierno.

Ciertamente, el pacto federal no fue, ni mucho menos, un acuerdo nacional unánime. Por el contrario, se encontró una y otra vez de frente con las propuestas centralistas y conservadoras.

La llegada al poder de los liberales se constituyó no sólo en una derrota a los conservadores, sino en el establecimiento del federalismo como el progreso y el binomio centralismo-conservadurismo, como el retroceso. La lucha, según lo sostenía José María Luis Mora era entonces, entre el progreso y el retroceso.

Pero independientemente de estos antecedentes, llevamos 174 años de ser una república federal, logrando la unidad a pesar de la diversidad, aunque ahora el debate y la reflexión en torno a esa forma de organización de nuestros poderes entra en la recta final y el proceso centralizador que ha caracterizado a nuestro gobierno federal y que ha llevado a una gran acumulación de facultades y acopio de competencias, se convierte en un poderoso obstáculo para cualquier forma de desarrollo local y regional.

Por otro lado, hay que resaltar que los poderes y gobiernos locales han sido claramente, elementos de gran importancia para el sostenimiento de este esquema de gobierno. El agrupamiento de caudillos y caciques así como de los sectores populares en cada entidad del país, ha sido el eje articulador sin el cual no se hubiera podido instaurar ningún modelo de gobierno, con control central, como sucede de hecho. Es por ello que las elecciones de autoridades en una entidad federativa o incluso en los municipios importantes del país, se han convertido en razón de Estado.

El gobernador y los presidentes municipales de las capitales de los estados y de los municipios más importantes, cumplen el papel de intermediarios entre las demandas de los grupos y sectores y las otras instancias de gobierno, especialmente del gobierno federal. Los diputados locales y los presidentes municipales cumplen la misma función, pero de otro nivel y con contacto más directo con la población. De tal forma este esquema organizativo y de funcionamiento político no resulta sin unos y otros. De ahí la importancia inicial de los gobiernos locales.

Pero en el marco del pacto federal y del resurgimiento de las regiones, estados y localidades, los gobiernos locales adquieren el papel que las constituciones mexicanas les asignaron; esto es, un papel protagónico y central en las negociaciones hacia la federación y hacia la población, pero además, un rol fundamental en lo relacionado a captación de recursos económicos (fiscales) y en lo concerniente al reparto y ejercicio del presupuesto oficial. De ahí, según me parece, el binomio federalismo-gobiernos locales es en este momento uno de los ejes, tal vez el que está en mayor revolución, en la vida política nacional.

## II. EL MARCO DEL DESARROLLO NACIONAL Y LOCAL.

Mucho se ha hablado también acerca del desarrollo de nuestro país y de sus regiones; ciertamente no tanto como se ha hablado del federalismo, pero ambos temas no han estado desligados entre sí y sus contactos, sobre todo en los últimos tiempos, son muy cercanos.

Para nadie es difícil establecer que México se desarrolló durante varias décadas en torno al Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. Más de dos terceras partes de la riqueza nacional se producían en esas tres ciudades y se concentraban ahí por supuesto.

Estos tres polos conformaron durante muchos años, los ejes del desarrollo mexicano. Pero mientras ahí se generaba y concentraba riqueza, en el resto del país se concentraba pobreza. Los diversos modelos de desarrollo económico del país, sobre todo desde el modelo de sustitución de importaciones, permitieron la concentración de riqueza y la generalización de desequilibrios, los cuales persisten aún.

Así, incluyendo a la Ciudad de Puebla, podemos comentar que desde 1930, estas cuatro ciudades han mantenido prácticamente inalterado su rango entre las ciudades más importantes del país, ocupando los primeros lugares. De igual forma, han mantenido los números más altos de concentración poblacional. Aún en 1990, la ciudad de México era responsable de la generación de más del 40% del PIB nacional, mientras que las tres ciudades de más alto rango generaban, conjuntamente, el 52%.<sup>1</sup>

Este esquema, claramente concentrador ha sido una y otra vez cuestionado y los gobiernos federales consideran en sus planes y programas de desarrollo, acciones para transformar tan inequitativa realidad, pero ésta permanece y persiste y alimenta las viejas y nuevas voces que buscan su modificación. Aquí toma fuerza el concepto de descentralización.

En Tlaxcala por ejemplo, el panorama del desarrollo no ha sido positivo. La entidad, a decir de los antropólogos fue, sobre todo en su parte suroeste, un lugar de gran desarrollo desde antes del arribo de los españoles. En la cuenca Atoyac - Zahuapan y en el área de influencia de la montaña La Malinche, se desarrolló una agricultura que supo organizar los recursos disponibles, entre ellos principalmente el agua, de tal forma que generó sistemas de producción agrícola que fueron presumiblemente exportados hacia los valles centrales de México y no al revés como se ha dicho. No es casual tampoco, que la etapa clásica se presentara primero en la cultura tlaxcalteca y cuando ésta arribaba a su periodo postclásico, las culturas del valle central del país llegaban apenas a su periodo clásico.

<sup>1</sup> Carrillo Huerta, Mario; "Reflexiones sobre los antecedentes y perspectivas del desarrollo regional en México"; (Inédito).

Toda esa cultura agrícola y del agua fue desplazada por los cultivos de cereales y por el ganado de los españoles, dando paso, tiempo después, a la instalación y desarrollo de muy importantes haciendas agrícolas y ganaderas en el territorio, cuyos propietarios no siempre fueron de origen local.

Es difícil asegurar si este esquema productivo desarrolló o retrasó a la entidad, pues en muchos casos una hacienda con todo y su excesivo control y rigidez productiva, es capaz de convertirse en pivote de la economía regional. Lo que si es cierto es que la oligarquía que se generó y acompañó durante decenios la vida tlaxcalteca tuvo gran control político e impidió cualquier expresión social o económica y por supuesto política, ajena a sus intereses.

Si concebimos que el desarrollo regional requiere de la liberación de los factores de la producción y más adelante de la libertad de expresión pública, podemos decir que Tlaxcala, a pesar del reparto agrario, pero gracias al fraccionamiento de tierras y reparto familiar de las mismas, conservó un esquema sumamente conservador y rígido, lo que puede haber frenado parte de su desarrollo.

La instalación de industrias textiles en los márgenes de sus ríos representó para la entidad una gran posibilidad de desarrollo, pero para ese entonces la vecina Puebla se había consolidado como un centro regional importante y las relaciones de dependencia entre una y otra eran desventajosas para Tlaxcala. La industria que se instala posteriormente en la entidad en el marco de las importantes campañas pro-industrialización de varios gobiernos del estado, no representa la circulación de capitales locales, pues son en gran parte foráneos, y los centros de decisión de esos recursos están, cuando muy cerca, en Puebla, si no es que en el Distrito Federal, Monterrey o fuera del país. Por ello no se crea una burguesía industrial importante y fuerte que modernice a la entidad y que responda a los impulsos federales y estatales.

No obstante, la creación de la universidad estatal, la diversificación industrial, el incremento de la infraestructura para el desarrollo y el aumento del gasto social durante el sexenio de Sánchez Piedras (1975 - 1981) y en parte en los dos gobiernos posteriores, permitieron que la entidad despegara y se presentara ya no como la antigua entidad rural y campesina, no modernizada y plagada de esquemas políticos premodernos, y pudiera dar pasos importantes en su desarrollo.

Es cierto que no podemos afirmar que la entidad es ejemplo de desarrollo, pero es verdad que no presenta la situación crítica que otros estados.

Por otro lado, no podemos olvidar que en el marco del México de fin de milenio, los recursos de la entidad dependen -como los de la mayoría de estados-, de la federación y las exigencias de descentralización en el marco del federalismo, se conectan directamente con el desarrollo.

### III. MÉXICO Y TLAXCALA: POLÍTICA NACIONAL Y LOCAL.

La discusión en México sobre los nuevos actores de la vida política y económica, acompañada del análisis sobre las acciones cotidianas del gobierno, del capital financiero, de las grandes empresas exportadoras e incluso de algunos de los partidos políticos, dan pie, en primer lugar, a un conjunto de reflexiones sobre los procesos de cambio acaecidos tanto en el modelo económico, como en la actividad política, especialmente en el quehacer del gobierno federal en el último decenio y, en segundo lugar, de manera muy importante, a las características y acciones de los gobiernos estatales y locales, toda vez que, a pesar de los cambios a nivel federal, la estructura de gobierno y de control y coordinación entre los niveles de gobierno pasa, forzosamente, por los gobiernos estatales e incluso municipales, los cuales siguen aún mediando entre sociedad y gobierno federal.

Es por ello que podemos observar acciones y políticas del gobierno federal que se manifiestan con absoluta claridad en ciertos niveles de la vida nacional, pero no en otros e incluso hallamos acciones contrarias a lo esperado federalmente.

De ahí se desprende, tal vez, la idea de los desniveles de desarrollo o de modernización que encontramos en el país y que no sólo permiten ratificar la desigualdad regional, sino incluso, la pluralidad regional, pues los gobiernos advierten la heterogeneidad de decisiones y acciones económicas y políticas de los diversos actores, lo cual imposibilita en cierta medida, la implantación general de los lineamientos nacionales, so riesgo de perder el control estatal o local, como ya ha sucedido en diversos lugares.

Me parece que son considerablemente diferentes los espacios del territorio nacional y por ende, la aplicación de las políticas generales a nivel federal se topa con circunstancias que en algunas ocasiones favorecen su implantación, pero en otras, entorpecen su ejercicio.

Los últimos años han sido claro ejemplo de la inserción en la dinámica mundial, han sido los años de la globalización, en donde los ejes descansan ya no sólo sobre el mercado nacional y sobre la competencia local sino, principalmente, en el mercado internacional, conformado por grandes bloques económicos y comerciales.

El Estado y la Nación tienen muy poco que hacer en ese terreno y el primero debe, exclusivamente, organizar y asegurar las posibilidades de inserción en ese espacio.

Es sorprendente cómo en tres lustros se ha podido dar vuelta a medio siglo de organización y fortalecimiento estatal. Hoy, aparentemente el Estado interviene menos en economía y acepta procesos de democratización -que se han dado desde el decenio pasado- a fin de disminuir su presencia y dar paso a los individuos y a instituciones poco poderosas que no interfieran en el libre juego del mercado y que posibiliten a que éste actúe sin contrapesos y sin marcos políticos que atrofien su libre andar. Pero ¿todo esto sucede exactamente así, no es mediado por ningún actor o proceso y se reproduce sin problema en todos los niveles y órdenes de la vida social? ¿Juegan algún pa-

pel la vida y organización de las entidades federativas y de los municipios y localidades? Veamos.

*El caso Tlaxcala. La vieja oligarquía y ¿la nueva derecha?*

Un aspecto fundamental en los procesos de modernización que ocurrieron en parte del territorio nacional fue, sin duda, la transformación de la vieja oligarquía agraria en nueva burguesía industrial o comercial (en algunos casos).

La llegada e impulso de la industrialización en nuestro país, durante el proceso de sustitución de importaciones, pero también durante los años sesenta y setenta, requirió de actores que no siempre estuvieron presentes y que obligaron, en muchos casos, a que el Estado impulsara grupos o inversionistas extranjeros, ante la carencia de los locales. De ahí la afirmación acerca de que la burguesía industrial nacional fue creada o impulsada por el Estado.

En algunos lugares, fue muy clara la transformación de los anteriores terratenientes agrícolas en nuevos industriales<sup>2</sup>, pero en otros, la oligarquía no desapareció ni se transformó sustancialmente, sino que se acondicionó a las nuevas características de una sociedad con Reforma Agraria.

Estas diferentes formas del proceso provocaron, a mi parecer, desigualdades regionales que persistieron durante mucho tiempo y que sólo con la intervención estatal, hace no más de 20 ó 25 años, comenzaron a modificarse.

Estaríamos, entonces, ante la expectativa de encontrarnos con grupos económicos y políticos que se modernizaron como consecuencia del impulso económico resultado de la inserción regional y nacional en la división internacional del trabajo; pero también de la necesidad de ocupar nuevos espacios políticos tanto locales como regionales y nacionales.

En Tlaxcala el proceso fue tardío y lento y no ha concluido. Veamos.

El reparto agrario en Tlaxcala se inicia inmediatamente después del fin de la Revolución Mexicana de 1910 - 1917, pero se acelera, como en todo el país, durante los años del sexenio del Gral. Cárdenas, especialmente en 1937, año en el que se repartieron 35.8% del total de 100,654 has. que se afectaron durante ese periodo.<sup>3</sup>

No obstante, durante el decenio de los treinta, fueron fraccionadas por sus dueños, 39 haciendas, de un total de 66 fraccionadas durante 35 años.<sup>4</sup> Evidentemente este proceso se dio a fin de conservar *en familia* -dentro de los marcos de la ley agraria- la extensión total de la hacienda.

<sup>2</sup> Ver: De la Peña, Guillermo; "Poder local, poder regional: perspectivas antropológicas"; en: Padua, Jorge y Vanneph, Alain; *Poder local, poder regional*; COLMEX - CEMCA; México, 1986.

<sup>3</sup> Citado por: Valdíviezo, René; "Desarrollo y evolución política en Tlaxcala. El marco de la política regional"; Ponencia presentada en el Diplomado en Política Regional; CIISDER - MAR, UAT; Tlaxcala, junio de 1995.

<sup>4</sup> *Ibid.*

A pesar de estas acciones, durante el propio sexenio cardenista, 16 haciendas ganaderas de la entidad obtienen certificados de inafectabilidad, por 25 años.

Estos datos permiten afirmar con gran exactitud, que la estructura de la tenencia de la tierra en Tlaxcala cambió, durante el reparto agrario, sólo de manera formal y posibilitó que los viejos grupos oligárquicos se mantuvieran prácticamente iguales.

Es hasta el decenio de 1970, cuando al vencerse los certificados de inafectabilidad ganadera, se reactivan las movilizaciones campesinas en la entidad y se denuncian 75 latifundios en Tlaxcala, propiedad de personajes de la vida política local y regional.

Paralelamente al conflicto con los terratenientes denunciados -aunque solamente un latifundio fue afectado- se impulsa un proceso de industrialización acelerado, en donde se logra la llegada de capitales nacionales (Puebla, Ciudad de México y Monterrey), internacionales, y también algunos locales. Ello originó enfrentamientos entre los grupos. Unos, dueños y representantes del poder tradicional; otros en búsqueda de espacios acompañando a los nuevos procesos económicos y sociales.

Estas dos situaciones son claves para explicar la lenta y difícil modernización de Tlaxcala, no sólo en lo económico, sino también en lo político.

#### IV. LOS ESPACIOS POLÍTICOS EN TLAXCALA: LOS MUNICIPIOS.

La lucha por el poder político en los municipios en México no es reciente, pero el advenimiento de los municipios como el eje central de la lucha política en nuestro país, no tiene más de quince años.

Por sus características de desarrollo, podemos hablar de municipios con alto grado relativo de desarrollo económico, clasificación en la cual, según información de 1990, podemos ubicar solamente al 8.1% de los municipios.<sup>5</sup> De acuerdo al Censo Nacional Agropecuario de 1991, 1,653 municipios, que representaban el 69.2% del total, eran rurales.<sup>6</sup>

La diferencia entre los municipios urbanos y los rurales es abismal en muchos casos, no sólo por sus condiciones de desarrollo, sino por los niveles de vida de sus habitantes y hasta por su ubicación geográfica en el país.

Por otro lado, las condiciones adversas de desarrollo de muchos municipios, situación que se recrudece cuando son parte de la zona de influencia de algún área metropolitana, como es el caso de la mayoría de los municipios de Tlaxcala, ha generado, además de los desequilibrios regionales, desequilibrios entre localidades, de tal forma que en un mismo municipio podemos encontrar localidades con infraestructura y desarrollo y otras con muy malas condiciones de vida.

<sup>5</sup> Martínez Cabañas, Gustavo; *La administración estatal y municipal de México*; INAP - BANAMBRAS; México 1995 (4ª edición); Capítulo 10.

<sup>6</sup> *Ibid.*

Esta situación se ha convertido en un factor clave de los conflictos que se han dado en Tlaxcala, pues en muchas ocasiones, la cabecera municipal es más pobre que cualquiera de sus localidades.

Decíamos, páginas atrás, que la lucha por el poder en los municipios es antigua. Desde la creación misma de los municipios -acción que se hizo desde alguna oficina- se despreciaron factores históricos y culturales de cada localidad, por lo que terminaron formando parte de algún municipio localidades enfrentadas y absolutamente diferentes.

Esto llevó a que la lucha por la presidencia municipal fuera muy fuerte en esos municipios y que el control de las *agencias municipales* (instancia inferior a la presidencia municipal, pero la más alta en una localidad), se convirtiera en razón de existencia de muchas localidades. Esta es, incluso, una de las vertientes de la exigencia de creación de nuevos municipios, pues no sólo tenían recursos algunas localidades, sino que el presidente municipal no las representaba ni ellos lo reconocían a él.

Por otro lado, llama la atención que las pugnas por la candidatura del PRI a la presidencia municipal (que recuérdese gana la mayoría de las presidencias municipales en Tlaxcala) sean mucho mayores que los conflictos poselectorales. En el fondo lo que sucede es una lucha entre las localidades por la candidatura la que, al no obtenerse, ha implicado rupturas en ese partido, triunfos de los partidos de oposición y desconocimiento de la cabecera municipal por parte de las localidades.

En este esquema se puede explicar la creación inusitada de municipios en Tlaxcala, que en 1995 pasó de 44 a 60, bajo las siguientes ideas:

1. Las localidades y sus pobladores identifican a esta área como su espacio de vida y su espacio de exigencia pública; esto es, su espacio político, su gobierno local.

2. Los factores que inciden en la identificación (en la generación de identidad) en el caso de los nuevos municipios de Tlaxcala son, en un casos, históricos (tradiciones, costumbres y prácticas de las localidades, lo que enfrenta a unas con otras); en otros económicos (capacidad productiva y riqueza, lo que implica la existencia de localidades pobres y otras ricas); en otros, políticos (demanda de puestos y espacios de poder) y en otros, físicos (ocupación y uso del territorio).

3. La obtención de un espacio administrativo se traduce, directamente en la identificación de un espacio político, superando la fase inicial del conflicto (frente a otra localidad) y ubicándose en la fase de ejercicio del poder (cobro de impuestos, manejo de recursos económicos, control de la fuerza pública, etc.).

Es posible suponer que el gobierno estatal pudo haber decidido la no creación de los nuevos municipios y enfrentar una demanda crecientemente social. No es objeto de este trabajo analizar las razones de la creación. Lo que sí es cierto es que el conflicto, la presión, la movilización y la exigencia, consiguieron los decretos de creación, de tal forma que en sus primeras elecciones de presidente municipal, prácticamente no hubo ningún conflicto.

Este esquema e ideas pueden reflejar gran parte del quehacer e identificación de los municipios del país, y también en el altiplano central, en donde la influencia del área metropolitana de la Ciudad de México y su ritmo y características de vida, politización y conflicto, pueden ser el elemento que hace diferente la participación, desarrollo y resolución de la lucha por los espacios políticos.

Finalmente esta lucha se profundiza en el México del fin de milenio. Se vuelve profunda y trascendente, con diferencias en las localidades y en los municipios, pero con perspectivas de largo alcance.

Hoy se puede sostener que este es el campo privilegiado de lucha de la sociedad civil, más allá de los partidos políticos en muchos casos, más allá del gobierno. Por eso su eficacia y tal vez, por eso su éxito.

#### *La lucha por los espacios políticos en Tlaxcala.*

No obstante el proceso de desarrollo en Tlaxcala, sus concentraciones poblacionales son muy pequeñas y conserva muchas localidades con pocos habitantes. En el cuadro siguiente podemos apreciar esta situación.

**Cuadro 1**  
**Tlaxcala. Distribución de la población por tamaño de localidad**

	Absoluta	Relativa
Tlaxcala	883,630	100.00
1 - 2,499 habs.	177,460	20.08
2,500 - 4,999 habs.	131,994	14.94
5,000 - 9,999 habs.	164,132	18.58
10,000 - 19,999 habs.	100,107	1.33
20,000 - 49,999 habs.	197,791	22.38
50,000 - 99,999 habs.	112,146	12.69

Fuente: INEGI; *Conteo de Población y Vivienda 1995*; Resultados Preliminares; México, 1996. Pag. 22.

Para 1990, el número de localidades en la entidad era de 794 (*Anuario Estadístico del Estado de Tlaxcala; edición 1993*), de las cuales más de 600 tenían menos de 500 habitantes.

Resulta claro, en consecuencia, que la mayor cantidad de población en Tlaxcala, se encuentra en localidades pequeñas y que, por lo tanto, la dinámica política de la entidad se ubica, de manera especial, en estos espacios.

Por ende, la dimensión de los problemas que originan un conflicto en una localidad es, a veces, poco significativa, pero cuando el conflicto se centra en la defensa de un espacio administrativo o político o urbano, fácilmente se conecta con problemas de otro nivel y se extiende la cobertura del problema.

De ahí la gran movilización de localidades en la entidad, desde hace varios decenios, agudizada en 1994 -1995, para conseguir el estatuto de municipios.

Por ello un aspecto muy importante en la historia reciente de Tlaxcala tiene que ver con la creación, como ya se había señalado, de 16 municipios, en 1995, acción que constituye un caso inédito en la historia contemporánea de México. No obstante esta creación, existen aún en el Congreso del Estado, 14 solicitudes de localidades por convertirse en municipios.

En nuestro país, al comienzo del decenio de 1990, existían 2,387 municipios.<sup>7</sup> En los cuatro primeros años de este decenio no se recuerda la creación de municipios, salvo en casos muy especiales. Esta situación tiene que ver, a mi parecer, con el centralismo del Estado Mexicano, pues las demandas de creación de municipios provienen, esencialmente, de actores sociales en sus propias comunidades y esto puede implicar alguna concesión federal y democrática hasta hace poco, nada usual en nuestro país.

En México y en Tlaxcala, la lucha por el poder en los municipios es antigua. Desde su creación fueron dejados de lado factores históricos y culturales de cada localidad, por lo que éstas terminaron formando parte de algún municipio, presentando diferencias y conflictos muy profundos en algunos casos.

Esto llevó a que la lucha por la presidencia municipal fuera muy fuerte en esos municipios y que el control de las *agencias municipales* (instancia inferior a la presidencia municipal, pero la más alta en una localidad), se convirtiera en razón de existencia de muchas localidades.<sup>8</sup> Esta es, incluso, una de las vertientes de la exigencia de creación de nuevos municipios, pues no sólo tenían recursos algunas localidades, sino que el presidente municipal no las representaba ni ellos lo reconocían.

En ese sentido, se puede sostener que uno de los aspectos fundamentales de la lucha por los espacios políticos en Tlaxcala descansa en la búsqueda de la ocupación de la estructura político-administrativa (control de recursos y ejercicio gubernamental) por parte de los habitantes de una localidad en relación a otra que tiene el estatuto de cabecera municipal.

Esto parece que es cierto en toda la extensión de la palabra, pero el conflicto no se queda o no se inicia ahí siempre, por el contrario, surge en otras esferas del quehacer cotidiano de la localidad y llega, en muchas ocasiones hasta los niveles más altos de gobierno, incluso de fuera del municipio.

<sup>7</sup> Martínez Cabañas, Gustavo; *Op. cit.*

<sup>8</sup> Valdiviezo, René; "Los espacios políticos en el altiplano central mexicano. El caso de los municipios de Tlaxcala, México"; Ponencia presentada en el Primer Congreso Europeo de Latinoamericanistas; Universidad de Salamanca, Salamanca, España, Junio de 1996.

En un estudio realizado en la Universidad Autónoma de Tlaxcala,<sup>9</sup> encontramos que los conflictos municipales pueden ser clasificados de dos formas:

1. *Conflicto Municipal*: en donde participan diversos actores de la sociedad civil.

2. *Conflicto Intramunicipal*: que se refiere a los conflictos al interior del propio ayuntamiento, entre autoridades del mismo.

En el primer caso participan tanto ciudadanos organizados, como no organizados y en el segundo, participan tanto el presidente municipal, como el síndico, los regidores y los agentes municipales.

No es casual, según el estudio referido, que la mayoría de los conflictos sean del primer tipo, pues está involucrada la sociedad civil.

Las demandas principales son:

1. *Servicios públicos.*

2. *Manejo honrado y respetuoso de los recursos del ayuntamiento.*

En otro estudio realizado en 16 municipios de la entidad<sup>10</sup>, nos encontramos que ambas demandas siguen siendo centrales en los conflictos en los municipios y localidades, resaltando las referidas a la solicitud de agua, drenaje, servicio de limpia, pavimentación, defensa del territorio privado ante cualquier obra de infraestructura y alcantarillado, por un lado y, por el otro, las relacionadas con la exigencia de destitución de autoridades corruptas o prepotentes, a decir de los propios habitantes.

Los conflictos originados por el primer tipo de demanda, usualmente incluyen a habitantes no organizados permanentemente, pero que están en condiciones de extender su conflicto hasta el terreno estrictamente político y electoral, si no se resuelve o se le da alguna salida. Los del segundo tipo presentan población más organizada y frecuentemente están relacionados con la intención de sustituir a las autoridades municipales o al menos a alguna. Estos son conflictos claramente políticos.

Lo que nos interesa de estos datos, es que en la gran mayoría de los casos el origen del conflicto está en alguna localidad y desde ahí se extiende, en caso de no ser atendido, a gran parte del municipio y se enfocan los ejes de ataque en contra de la autoridad municipal.

La identificación del primer espacio (territorio) frente a otro espacio (ayuntamiento) hace que el conflicto devenga en político y entonces nos encontramos frente a la búsqueda de ocupación del espacio político que representa el ayuntamiento. Estamos aquí claramente frente a un conflicto político en un espacio reducido (localidad), pero que está en condiciones de extenderse hasta otro espacio político de mayor nivel y alcance.

<sup>9</sup> Martínez, Gustavo; *Tlaxcala: conflictos municipales 1968 - 1987. Apuntes para su estudio*; Serie Reportes de Investigación; Departamento de Sociología y Trabajo Social; Universidad Autónoma de Tlaxcala; Cuaderno N° 1. Septiembre de 1996.

<sup>10</sup> CIUSDER - MAR; *Trabajo de investigación sobre gobiernos locales y desarrollo local*, 1996-1997. CIUSDER, UAT: Tlaxcala, Tlax., México. Avance de investigación.

De lo que se ha planteado hasta aquí, es posible sintetizar algunas ideas básicas:

1. La mayor parte de los conflictos políticos en los municipios, tienen su origen en las localidades.

2. Las localidades y sus pobladores identifican a esta área como su espacio de vida y su espacio de exigencia pública; esto es, su espacio político.

3. Por las propias características del conflicto en las localidades, la lucha por los espacios políticos presenta diversos niveles, comenzando por el nivel más pequeño, en lo que se refiere a población y territorio, y extendiéndose, según el caso hasta niveles territoriales y gubernamentales mayores, incluyendo, en ocasiones, la lucha por el propio espacio gubernativo.

4. La obtención de un espacio gubernativo-administrativo se traduce directamente en la identificación de un espacio político, superando la fase inicial de conflicto (localidad) y ubicándose en la fase de ejercicio del poder (cobro de impuestos, manejo de recursos económicos, control de la fuerza pública, etc.).

Podemos entonces concluir, que la lucha por los espacios políticos en México, sobre todo en los últimos años e incluso, de manera especial, en lo que va del gobierno de la república actual, se ha desarrollado en los espacios más pequeños de asentamiento poblacional (las localidades) y se ha extendido, según sean los casos, hasta espacios de mayor nivel (territorial y gubernamental).

Este es el centro de la vida y de los conflictos a nivel de gobiernos locales en el caso de Tlaxcala. Si nos planteáramos el asunto del presupuesto y de las participaciones federales y estatales, nos encontramos frente a municipios que rara vez generan conflictos en este renglón, incluyendo a los municipios gobernados por partidos de oposición. Esto no quiere decir que la distribución de recursos sea justa y suficiente en el estado. Puede significar que los habitantes no asocian aún los problemas de los servicios públicos con la generación y uso de los recursos gubernamentales; esto es, con los problemas del federalismo y de la descentralización.

# DETERIORO AMBIENTAL Y POLÍTICA REGIONAL EN MÉXICO

Mario M. Carrillo Huerta

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los científicos sociales que más interés han mostrado por contribuir al entendimiento y promoción del desarrollo sustentable en México, es sin duda Víctor L. Urquidí. Por ejemplo, al mismo tiempo que él ha realizado esfuerzos importantes en la investigación de los impactos y operatividad de los incentivos económicos que pretenden aminorar el deterioro ecológico en el ámbito de la industria nacional, también ha llamado la atención hacia la necesidad de enfocar regionalmente la política ambiental del país, y ha sugerido cambios específicos en la legislación correspondiente. (Urquidí, 1995; Urquidí, 1996a).

El énfasis de Urquidí por la orientación regional de la política ambiental, seguramente tiene que ver con dos cosas: primero, con su convicción de que el desarrollo sustentable requiere de la consideración de elementos de equidad no solamente entre generaciones (que es la orientación principal que se le ha dado hasta ahora), sino también entre sectores y regiones, y segundo, con su preocupación de la existencia de impactos ambientales que involucran regiones que no coinciden con las divisiones geopolíticas de las entidades de México, por lo que no son incluidas (como se necesita) en la política regional del desarrollo del país. (Urquidí, 1996b).

El presente trabajo tiene como objetivo principal el de analizar algunas políticas de desarrollo regional que se han implantado recientemente en México, para ver si han tenido éxito en términos de disminuir las desigualdades regionales del desarrollo, y si han permitido enfrentar adecuadamente el deterioro ambiental, de manera que se puedan anticipar las perspectivas de una política integral de desarrollo sustentable en el país.

El trabajo consta de cuatro secciones. En la sección II, se comenta la evolución reciente del desarrollo regional, de la pobreza y del deterioro ambiental en México. En la sección III, se incluye la discusión de algunas políticas de desarrollo regional y de su relación con la política ambiental en México. En la sección IV, se ofrecen algunas reflexiones finales.

## II. DESARROLLO REGIONAL, POBREZA Y DETERIORO AMBIENTAL EN MÉXICO.

Según el Informe de la Comisión Brundtland, el desarrollo sustentable es el que se lleve al cabo "...sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfa-

cer sus propias necesidades". (Brundtland, 1987). Sin embargo, según Urquidi (1996b:5), la Comisión implícitamente incluye un principio de equidad distributiva en el concepto, que va más allá de la preocupación por el bienestar (desarrollo) de generaciones futuras, cuando afirma que "...la preocupación por la igualdad social entre generaciones...debe lógicamente extenderse a la igualdad dentro de cada generación."<sup>1</sup>

Lo anterior debiera interpretarse como una advertencia de que el desarrollo no podrá ser sostenible en la medida en que no asegure un equilibrio entre regiones y no alcance equitativamente a todos los grupos sociales dentro de una región; es decir, que "...El desarrollo sustentable deberá ser tanto global como regional y nacional, y debe descansar en principios de equidad distributiva". (Urquidi, 1996b:5).

Para el caso de México, existe amplia evidencia de que por lo menos recientemente, el desarrollo no ha alcanzado de igual manera a las diferentes regiones y grupos sociales que conforman el país, y que las diferencias se hacen cada vez más grandes.<sup>2</sup> Por ejemplo, Stern (1994:431) calculó la incidencia relativa (en el total de la población) de la pobreza en México, con base en el consumo y con base en el ingreso, y encontró que en ambos casos, dicha incidencia declinó consistentemente entre 1960 y 1980, revirtiéndose la tendencia a partir de entonces. Boltvinik (1995:29) muestra que el total de personas pobres (definidas éstas de acuerdo con dos metodologías para calcular el nivel de vida) como por ciento de la población nacional tendió a disminuir en México entre 1963 y 1981, pasando del 77.5% al 48.5% en el período, pero empezó a aumentar a partir de entonces, llegando a una cifra de 66.0% en 1992.<sup>3</sup>

Por otro lado, información disponible muestra que los desequilibrios regionales del desarrollo se han dado en México por lo menos desde principios de siglo, y que

<sup>1</sup>Esta preocupación está presente en un trabajo anterior (Carrillo, 1996:9), donde al hacer referencia a lo que debe hacerse para avanzar en el desarrollo sustentable se recomienda "...insistir en la idea de que el objetivo central del desarrollo es el bienestar social, guiado por criterios de equidad intergrupala, interregional e intertemporal, donde cuidar el medio ambiente importa tanto como eliminar la pobreza y las desigualdades regionales actuales". Posteriormente, Robert M. Solow (1996:16), Premio Nóbel de Economía, 1989, expresó una preocupación semejante, cuando al referirse a los objetivos del desarrollo argumentó que "...la sustentabilidad -la equidad intertemporal- es un objetivo entre varios otros..." y que una política adecuada de desarrollo sustentable tiene que equilibrar "...entre sí los objetivos intertemporales, interregionales e intraregionales", refiriéndose precisamente a las diferencias e injusticias actuales en términos de desarrollo entre regiones y entre grupos dentro de una misma región.

<sup>2</sup>Gorostiaga (1993) muestra, con datos del PNUD (1992), que entre 1990-1992, la distribución del ingreso a nivel mundial se asemejaba a una copa de *champagne* sin base, donde el 20% de personas más ricas (la parte superior ensanchada de la copa) recibía el 82.7% de los ingresos totales del mundo, mientras que el 20% más pobre (la parte inferior de la copa) recibía solamente el 1.4% de los ingresos mundiales. Sin duda, una distribución bastante inequitativa del ingreso entre grupos sociales.

<sup>3</sup>Stern (1992) muestra también cómo se ha comportado la distribución del ingreso en México, por lo menos desde 1950, al través del análisis de los coeficientes de Gini calculados para varios años por diferentes estudiosos, y aunque no encuentra uniformidad entre los resultados de todos ellos, sí encuentra una tendencia hacia una mayor igualdad en dicha distribución hasta antes de 1980, tendencia que se revierte a partir de entonces. Esta última tendencia es confirmada por Rubalcava (1995), quien analiza la distribución del ingreso corriente total, monetario y no monetario de los hogares mexicanos por decil de ingreso, encontrando que en 1984, los ingresos combinados de 19 hogares del decil más pobre igualaban el ingreso de un hogar del decil más alto, mientras que en 1992, se necesitaban los ingresos de 25 hogares del decil más bajo para igualar a uno del decil más alto.

recientemente no sólo no se han eliminado, sino que pueden ensancharse en el futuro.<sup>4</sup> Por ejemplo, con datos de Sobrino (1993), de Unikel (1976), de Coplamar (1982) y de Conapo (1993), Carrillo (1995), muestra que, visto al través de variables económicas aisladas, tales como el producto interno bruto *per cápita*, o con variables socioeconómicas combinadas como índices de desarrollo o de marginación (la casi inversa del desarrollo), se ha dado en México un importante proceso de desarrollo en lo que va del siglo, pero que dicho proceso no ha alcanzado a todas las regiones con la misma intensidad al través del tiempo, de manera que el desarrollo regional sigue privilegiando a algunas entidades más que a otras. En todos los estudios considerados, las regiones con los índices más altos de producto interno bruto *per cápita* o de desarrollo (o menores índices de marginación) han incluido al Distrito Federal y a las entidades de la frontera norte del país, mientras que las que han tenido los índices más bajos, siempre han incluido a entidades como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, y Puebla.<sup>5</sup>

Lo anterior muestra que, por lo menos en México, dos de los prerequisites del desarrollo sustentable, que son la igualdad entre las regiones y entre los grupos sociales en términos del acceso al desarrollo socioeconómico, no se han dado recientemente. En cuanto al otro prerequisite, el del impacto ambiental controlado, Urquidi (1996b:8) muestra que la información sobre la situación ambiental de México es "...verdaderamente preocupante...". Se refiere Urquidi a la información incluida en el más reciente informe oficial del gobierno mexicano (Sedesol, 1994) donde, según el propio Urquidi:<sup>6</sup>

<sup>4</sup>Flores (1995), muestra que a nivel mundial, las desigualdades regionales de desarrollo han sido y siguen siendo enormes. Por ejemplo, los valores de los índices de desarrollo calculados al través del método de componentes principales para los 60 países más poblados del planeta en 1986, variaron de +26.33 (para Canadá), a -18.60 para Etiopía, y ubicaron a los países de América del Norte y Europa como los más desarrollados, y a los de África, como los menos desarrollados (con excepción de Australia, que con un índice de +23.92, era el tercer país más desarrollado en ese año, y no se encontraba ni en América del Norte ni en Europa).

<sup>5</sup>Por lo regular, los estudios que evalúan el desarrollo regional de México, al través de índices (de desarrollo o de marginación), utilizan variables censales que combinan al través del método de componentes principales. Unikel (1976) calculó índices de desarrollo para las entidades federativas del país con datos de 1940, 1950, 1960 y 1970, y las agrupó en regiones, encontrando que las regiones que incluían a las entidades de la frontera norte del país y al Distrito Federal no solamente tenían los valores más altos de los índices cada año de estudio, sino que eran las más dinámicas, aumentando cada vez más el valor de sus índices. Coplamar (1982) calculó índices de marginación para los municipios y entidades federativas del país a partir de variables censales de 1970, encontrando resultados con implicaciones semejantes a los de Unikel, los que a su vez fueron confirmados por Conapo (1993), cuando sus índices de marginación calculados para municipios y entidades federativas, mostraron a Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Puebla, como las entidades más marginadas, y a las de la frontera norte y el Distrito Federal como las menos marginadas.

<sup>6</sup>Según Urquidi (1996b), la gravedad de los problemas ambientales fue descrita en el Programa Nacional de Protección Ambiental 1990-1994, donde "...se declaró que todos los ecosistemas de México se encontraban amenazados por el desarrollo agropecuario, industrial y urbano...(y)...se determinó que las áreas principales de contaminación eran entonces las grandes ciudades, los puertos industriales, las cuencas hídricas y algunos ecosistemas especificados." (p. 8).

"Se enumeran...25 áreas críticas, que incluyen zonas agrícolas. Se señalan también también 15 áreas caracterizadas como de riesgo para la salud humana, incluida la ciudad de México y su zona metropolitana, y 5 áreas de alto riesgo personal para la población local debido a la presencia de sustancias carcinogénicas... Además, la calidad del agua urbana en general ha descendido, la deforestación continúa ocurriendo a una tasa superior al 1%, y la intensidad energética en la producción ha aumentado en lugar de haber descendido. Se estima que la intensidad contaminante de las industrias de transformación se multiplicó veinte veces entre 1950 y 1989, sin indicios de que se haya atenuado. En 1993...la generación de desechos municipales sólidos (excluidos los desechos de procesos industriales) se estimó en 893 Kgs. por habitante como promedio nacional (en el Distrito Federal, 1259 Kgs.). La mayor parte del total de 28 millones de toneladas que se generó ese año se originó en las zonas centrales de México y en el Distrito Federal (60%); en el Norte correspondió el 21%; en la zona de la Frontera Norte el 6%. Más de la mitad del volumen total fueron desechos orgánicos y casi un 20% vidrio, papel y plásticos, siendo el resto metales y hule...(y)...se estimó que en 1994 el volumen de desechos industriales peligrosos, tanto líquidos como sólidos, fue de 7.7 millones de toneladas, constituido el 38% por solventes, el 43% por aceites, pinturas, soldadura, resinas, ácidos derivados del petróleo, y el restante 21% por desechos varios."(pp. 8-9).<sup>7</sup>

Como puede verse, tampoco el prerequisite de un impacto ambiental adecuado se había dado en México hasta 1994, y "...puede suponerse que en 1995 la situación ambiental de México continuó empeorando, y que 1996 depare el mismo diagnóstico." (Urquidi, 1996b:9). En el siguiente apartado, se comentará la forma en que el gobierno mexicano ha intentado eliminar, o por lo menos aminorar los desequilibrios regionales de desarrollo, y la forma en que está intentando aliviar el impacto ecológico de las actividades socioeconómicas.

<sup>7</sup>El Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1993-1994 (Sedesol, 1994), "...corresponde al quinto en su género tras la publicación del primero en 1986 intitulado Informe Sobre el Estado del Medio Ambiente en México...(y) constituye, junto con el relativo al bienio 1991-1992, un esfuerzo por poner al alcance...de la sociedad...los elementos para identificar los avances logrados en el diagnóstico de la situación ambiental en México, en el establecimiento e instrumentación de las políticas y regulaciones ambientales, así como en el establecimiento y fortalecimiento de las instituciones responsables de vigilar y promover la preservación del ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales." (p. xv). Incluye por lo tanto un diagnóstico de la situación ambiental de los recursos del suelo, la flora, la fauna, hidrológicos y de la biodiversidad, así como de los impactos de la industria (minera, petrolera, eléctrica y del transporte), y la gestión ambiental en las áreas de la salud, el aire, y los residuos (sólidos municipales y peligrosos industriales), al través de mecanismos como la educación, la investigación y la cooperación ambiental.

### III. POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO.

En México no ha existido hasta ahora una política que integre esfuerzos de desarrollo regional con política ambiental. De hecho, la política ambiental formal, que arranca con la aprobación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en 1987 (Segob, 1988), es bastante más reciente que las políticas de desarrollo regional, que datan por lo menos de finales de los sesenta, pero ninguna de ellas ha estado cerca de alcanzar sus objetivos por separado, ni mucho menos en forma integrada.

#### *Las Políticas de Desarrollo Regional.*

Según Bataillon (1984), la preocupación del gobierno mexicano por las disparidades regionales del desarrollo del país datan por lo menos de los años sesenta, cuando el banco central patrocinó la realización de los primeros estudios formales de los aspectos regionales del desarrollo de México. Sin embargo, fue hasta los años setenta cuando la agenda gubernamental incluyó estrategias y políticas específicas de promoción del desarrollo regional, al través del uso de instrumentos variados con objetivos particulares que han ido desde las reubicaciones territoriales aisladas de algunas familias a nuevos asentamientos (que tienen poco que ver con las teorías del desarrollo regional), hasta la preparación e implantación de programas regionales de desarrollo que cumplen con toda la formalidad de la planificación regional.

Atendiendo al tipo de acciones incluidas en ellas, las políticas de desarrollo regional que ha seguido el gobierno mexicano han sido agrupadas (Carrillo, 1995) en las tres categorías que se mencionan a continuación.<sup>8</sup>

1) Las que han intentado resolver los problemas del desarrollo con base en estrategias congruentes con diversas teorías específicas de desarrollo regional, tales como la de los polos de desarrollo, la de los complejos industriales, o la de la base exportación.<sup>9</sup> Este es el caso, por ejemplo, de la descentralización industrial promovida for-

<sup>8</sup>De hecho, los esfuerzos gubernamentales por incorporar el aspecto regional (espacial) en su agenda del desarrollo han correspondido en su mayoría al gobierno federal, por lo que son comúnmente agrupados para su análisis en períodos que corresponden a las diferentes administraciones del ejecutivo federal. Por ejemplo, Sobrino (1993) identifica seis etapas principales, entre 1915 y 1993, según el tipo de acciones realizadas por el gobierno mexicano en relación con la consideración de los aspectos espaciales (territoriales) para el desarrollo: 1) las acciones pioneras, 1915-1940; 2) las políticas de impacto territorial aislado, 1940-1970; 3) la estrategia económica nacional con política de desarrollo equilibrado, 1971-1976; 4) la planificación urbano-regional institucionalizada, 1977-1982; 5) el sistema nacional de planeación y acciones ante la crisis económica, 1983-1988, y; 6) acciones para el reordenamiento territorial y mejoramiento solidario de la calidad de vida de la población, 1989-1994. Sin embargo, reconoce que entre 1983 y 1988 fue cuando "...el gobierno mexicano rescató con toda fuerza el concepto regional." (p. 181).

<sup>9</sup>La teoría de los polos de desarrollo recomienda la creación de lugares donde se concentre la inversión pública para desarrollar la infraestructura de producción que genere economías de escala (y excedentes) en la región, de manera que

malmente desde principios de los setenta, al través de la creación de parques, ciudades y/o puertos industriales (Aguilar, 1993), sobre el supuesto de que la industria genera una serie de concatenaciones y efectos multiplicadores que promueven y facilitan el desarrollo de las localidades donde se establecen, así como de su *hinterland*. También es el caso de la implantación de planes y programas regionales formales de desarrollo, que establecen las bases y los mecanismos de asignación de recursos y de responsabilidades, de acuerdo con una serie de metas y objetivos establecidos de antemano, y que fueron preparados e implantados entre 1983 y 1988. (Carrillo, 1985).

2) Las que han tratado de resolver las disparidades del desarrollo, considerando más sus resultados que sus causas, y con un carácter más bien redistributivo sectorial. Normalmente no han tenido un fundamento teórico formal del análisis regional, sino que han seguido principios de justicia y equidad, promoviendo directamente el bienestar social en zonas desprotegidas. Este es el caso, por ejemplo, de programas como Coplamar (Coordinación del Plan Nacional para Areas Atrasadas y Grupos Marginados), cuyo objetivo expreso fue el de aumentar el nivel de vida de la población rural en áreas pobres, o del Sistema Alimentario Mexicano, con el que se pretendía alcanzar la autosuficiencia nacional en alimentos básicos.

3) Las que han intentado resolver redistributivamente los beneficios del desarrollo al tiempo que promueven la creación de una base económica que sustente un proceso continuo de desarrollo. Estas han sido políticas híbridas que tienen como fundamento modelos de crecimiento regional, por lo que han intentado establecer mecanismos que generen desarrollo en el mediano y largo plazos, pero que han intentado también resolver los problemas coyunturales de bienestar. Como ejemplos de este tipo de políticas están el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider) de los setenta, que pretendió crear mejores empleos para la población rural al tiempo que realizaba fuertes inversiones en infraestructura para la producción agropecuaria; los Programas Regionales de Empleo, de los ochenta, que perseguían objetivos de empleo, ingresos y bienestar al través de programas de capacitación para el trabajo y de creación de infraestructura económica y social, y; el Programa Nacional de Solidaridad, de principios de los noventa, que fue prácticamente una continuación de los Programas Regionales de Empleo.<sup>10</sup>

---

con el tiempo, esos polos o nodos irradian sus efectos a las regiones circunvecinas. (Perroux, 1970). La teoría de los complejos industriales recomienda la generación de economías de escala en una región, al través del establecimiento de grupos de empresas industriales complementarias cuya cercanía mutua abate (o elimina) los costos de transporte y los tiempos de oferta. (Isard, 1973). La teoría de la base exportación recomienda el establecimiento de empresas en regiones que tengan ventaja comparativa (costos relativos menores de producción), de manera que se generen excedentes a partir de la exportación, para ser invertidos después en esas y otras regiones. (Isard, 1973).

<sup>10</sup>Como se ha dicho en otro lado (Carrillo, 1995:12), otras maneras de agrupar las políticas dependerían de si los instrumentos usados inciden directa o indirectamente en sus objetivos, o de si son concebidas considerando a las regiones de acuerdo con criterios sistemáticos de homogeneidad, o solamente como aplicaciones territoriales de políticas sectoriales nacionales. Como ejemplos de las que inciden directamente en sus objetivos, se tienen las que han usado a la inversión o el gasto como principal instrumento, tales como la descentralización industrial o administrativa, y la

La información disponible indica que solamente dos de esas políticas han sido evaluadas en México en términos de sus efectos esperados: la de parques y ciudades industriales (Aguilar, 1993), y la de los programas regionales de empleo (Carrillo, 1986), y los resultados de esas evaluaciones muestran que sus impactos en el desarrollo regional fueron bastante menores de los esperados, y que ninguna de ellas incluía objetivos de equilibrio ecológico o de protección ambiental.<sup>11</sup>

#### *La Política Ambiental.*

En cuanto a la política ambiental del país, la mejor evaluación conocida por el autor es la que ofrece Urquidí en *El medio ambiente en México: diagnóstico, programas, perspectivas* (1996b). Por ejemplo, él no solamente considera los logros y las deficiencias que la política ambiental ha tenido en el país en cuanto a la solución del deterioro ambiental en general, sino también las diferentes potencialidades que le da su orientación territorial global en una realidad donde el deterioro ambiental no reconoce fronteras de ningún tipo.

Por un lado, Urquidí señala que la política ambiental del país ha estado orientada fundamentalmente a la aplicación de normas y castigos, que han tenido cierto éxito en la protección de algunas especies biológicas y algunas zonas y recursos naturales, pero no han atacado eficazmente los problemas de desechos municipales e industriales ("...cuyas consecuencias contaminantes y en la salud humana apenas se vislumbran..."[13]) donde se requiere una estrategia nacional de información, capacitación y concertación tendiente a disminuir los desechos originados en los hogares, y donde se necesita de la aplicación de instrumentos económicos y financieros que hagan atractivo para las empresas industriales el control efectivo de los desechos de la industria.<sup>12</sup>

Por otro lado, también señala que desde la legislación de 1988, la política ambiental mexicana debe aplicarse con apoyo en la descentralización, por lo que "...prevé mecanismos de relación o coordinación entre la Federación, los estados y los municipios, así como entre estos últimos dos, y con las diferentes autoridades sectoria-

---

creación de centros de población o de distritos de riego, mientras que de las que inciden sólo indirectamente, se tendrían las de incentivos fiscales, las de adecuaciones administrativas o las de coordinación institucional. Como ejemplos de políticas regionales propiamente dichas, se tienen los planes de desarrollo estatales, municipales o regionales, mientras que de las que son solamente expresiones territoriales de políticas sectoriales nacionales, se tienen todos los programas de desarrollo agrícola, ganadero, industrial o urbano, que se aplican casi uniformemente en el país.

<sup>11</sup>Se cuenta con algunas evaluaciones no oficiales de políticas más recientes, tales como el Programa Nacional de Solidaridad (Sobrino y Garrocho, 1995), que muestran la ausencia de consideraciones ambientales en ese tipo de políticas. Incluso, las evaluaciones oficiales muestran que dichas políticas no contemplan objetivos de equilibrio ecológico o de protección al ambiente. (Sobrino, 1993).

<sup>12</sup>Aquí se podría aprovechar toda la información generada por la encuesta a empresas industriales llevada al cabo a nivel nacional por El Colegio de México en 1994-1995, donde, entre otras cosas, se señala que las emisiones que hacen las empresas medianas y pequeñas "...rebasan con frecuencia las normas, sea por desconocimiento, por imposibilidad técnica, por falta de financiamiento adecuado o por baja calidad de su propia gestión ambiental..." (Urquidí, 1996b:14).

les..."(18). Sin embargo, no prevé la coordinación entre entidades sin la tutela o la iniciativa federal, y "...si se parte de que en materia ambiental no hay fronteras reales, el descentralizar solamente por entidades federativas no parece ser la estrategia adecuada..."(18).<sup>13</sup> Lo anterior es importante porque, según Urquidí, esa forma de descentralizar "...no garantiza que se puedan armonizar las políticas ambientales de entidades federativas contiguas o de grupos de entidades federativas..."(18), sobre todo porque no todas las entidades cuentan con la capacidad necesaria para aplicar las normas y las reglamentaciones existentes o para investigar y analizar los problemas ambientales estatales, o bien porque a una entidad federativa puede no interesarle el impacto ambiental que sus actividades tengan en otras entidades. En estos casos, lo que se requiere, según Urquidí, es una regionalización, subregionalización y zonificación ambientales; es decir, es necesario que se identifiquen áreas de alcance de los fenómenos ambientales, más allá de límites territoriales, y legislar de manera que las iniciativas de solución a problemas en esas áreas puedan provenir de cualquier entidad involucrada.

En resumen, según Urquidí "...se precisa encuadrar la política ambiental, y sus aspectos de descentralización, en los marcos regionales y subregionales del desarrollo industrial y agropecuario, teniendo en cuenta además los sistemas interurbanos de transporte, las líneas de abastecimientos recíprocos, los suministros energéticos y muchos otros aspectos de integración regional..."(20).<sup>14</sup>

#### **IV. REFLEXIONES FINALES. PERSPECTIVAS DE UNA POLÍTICA INTEGRAL DE DESARROLLO REGIONAL.**

Como puede esperarse, una política de desarrollo sustentable efectiva requiere no solamente del reconocimiento que el concepto incluye los objetivos de la eliminación de la pobreza y de los desequilibrios regionales, así como del cuidado del ambiente, sino además, de la adecuación del aparato administrativo y legal de manera que permita la solución de esos tres objetivos en forma integrada. Por lo que se vio en este trabajo, esa integración no se ha dado en México, por lo menos en lo que corresponde a las

<sup>13</sup> Según la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Segob, 1988:15), "(se) dispone la descentralización a las entidades federativas y los municipios de las facultades para prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera, la contaminación por las aguas vertidas a los sistemas de drenaje y alcantarillado y de la producción por ruido, energía térmica, lumínica y vibraciones, de crear y administrar áreas naturales protegidas de interés estatal y municipal; de realizar las evaluaciones de impacto ambiental que no se reservan a la Federación... y de establecer y aplicar las sanciones por infracción a las disposiciones que se refieren a asuntos de su competencia." (Citado por Urquidí [1996b:18]).

<sup>14</sup> Es muy importante mencionar que Urquidí reconoce que México cuenta con valiosos y numerosos estudios de regionalización que tienen aplicación en diversos contextos, pero que el ambiental debe añadirse como elemento indispensable de un principio de aproximación a un futuro desarrollo sustentable y equitativo.

políticas ambiental y de desarrollo regional.<sup>15</sup> El crear una Secretaría de Estado donde el cuidado del ambiente es prioritario es un avance importante en esa dirección (como también es importante el que una especialista en el tema la encabece).<sup>16</sup> Sin embargo, en este aspecto uno debe coincidir con Urquidi en la idea de que sería conveniente crear un Gabinete del Medio Ambiente, y quizás ir más allá para proponer un Gabinete de Desarrollo Sustentable, que incluya además, a los sectores responsables del financiamiento del desarrollo. Donde si debe uno coincidir a la letra con Urquidi, es en su apreciación de que la sociedad entera debiera participar en los aspectos ambientales de su propio futuro.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Barajas, Ismael. 1993. *Descentralización industrial y desarrollo regional en México*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Bataillon, Claude. 1984. "Dos décadas de investigación urbana en México: análisis crítico y perspectiva", en Mario M. Carrillo Huerta (compilador). *Teoría y política económica en el proceso de desarrollo. Ensayos en homenaje a Víctor L. Urquidi*. Xalapa, Ver.: Universidad Veracruzana.
- Boltvinik, Julio. 1995. "Evolución y magnitud de la pobreza en México. Una visión basada en dos metodologías". *Reunión-Diálogo sobre Perspectivas Sociales de México en el Mediano Plazo*. Centro Tepoztlán; Tepoztlán, Mor., 29 de abril.
- Carrillo Huerta, Mario M. 1985. "La programación regional en la administración del desarrollo", en *Espacio Político. Revista del Cepas D. F.* Núm. 1 (enero-febrero), pp. 44-47.
- \_\_\_\_\_. 1986. (Compilador) *Los programas regionales de empleo en México. Su impacto en el empleo, los ingresos y el bienestar familiar*. Puebla, Pue.: El Colegio de Puebla, A. C.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Estrategias y políticas de desarrollo regional en México". *Diplomado en Política Regional*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo Regional. Universidad Autónoma de Tlaxcala. Tlaxcala, Tlax., 23 de julio.

<sup>15</sup> De hecho, Urquidi no vislumbra un cambio importante en la política ambiental para el corto plazo en México. En el trabajo tan importante mencionado antes (Urquidi, 1996), él hace una evaluación pormenorizada del *Programa de Medio Ambiente 1995-200* (Sedae, 1990), y concluye que no contempla mecanismos adecuados para la solución de los problemas por desechos industriales y municipales, como tampoco contempla medidas de carácter regional.

<sup>16</sup> La Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, encabezada por la Maestra Julia Carabias Lillo, quien en varias ocasiones ha propuesto que el desarrollo sustentable involucra "...la erradicación de la pobreza, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, ordenamiento del territorio, desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural, nueva estrategia económico-social, organización y movilización social, y reforma de estado." (Provencio y Carabias, 1992:23).

- \_\_\_\_\_. 1996. "Consideraciones acerca del papel del análisis económico en el área del desarrollo sustentable". Panel sobre *La Importancia y Perspectivas del Desarrollo Sustentable en México*. Puebla, Pue.: Colegio de Economistas del Estado de Puebla/Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable/Economistas Proyección 2000, 18 de abril.
- Comisión Brundtland (Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo). 1987. *Nuestro futuro común*. Madrid: Alianza Editorial.
- Conapo (Consejo Nacional de Población). 1993. *Indicadores socioeconómicos e índices de marginación municipal 1990*. México, D. F.: Consejo Nacional de Población.
- Coplamar (Coordinación del Plan Nacional para Areas Atrasadas y Grupos Marginados). 1982. *Necesidades esenciales en México: situación y perspectivas al año 2000. (5) Geografía de la marginación*. México, D. F.: Coplamar/Siglo Veintiuno Editores.
- Flores González, Sergio. 1995. "Población, globalización económica y los retos de la política regional", en Sergio Flores González (compilador). *Desarrollo regional y globalización económica*. Tlaxcala, Tlax.: Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Gorostiaga, Xabier. 1993. "La universidad: preparando el siglo XXI", en *Envío*, Núm. 138 (junio).
- Isard, W. 1973. *Métodos de análisis regional: una introducción a la ciencia regional*. Barcelona: Ariel.
- Perroux, F. 1970. "Note on the Concept of Growth Poles", en MacKee, D. L., Dean, R. D., y Leahy, W. H. (editores) *Regional Economics*. New York: The Free Press.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 1992. *Human Development Report 1992*. New York: Oxford University Press.
- Provencio, E., y Julia Carabias. 1992. "El enfoque del desarrollo sustentable. Una nota introductoria", en *Problemas del Desarrollo*. Vol. XXIII, núm. 91 (octubre-diciembre), p. 15-26.
- Rubalcava, Rosa Ma. 1995. "Población, desigualdad social y pobreza". Foro de Consulta Popular sobre Política de Población y Demandas Sociales Prioritarias. Secretaría de Gobernación; Morelia Mich., 21 de abril.
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social/Instituto Nacional de Ecología), 1994. *Informe de la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente 1993-1994*. México, D. F.: Secretaría de Desarrollo Social/Instituto Nacional de Ecología.
- Sedue (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología). 1990. *Programa nacional para la protección ambiental 1990-1994*. México, D. F.: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Segob (Secretaría de Gobernación), 1988. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. México, D. F.: Secretaría de Gobernación.

- Sobrino, Jaime. 1993. *Gobierno y administración metropolitana y regional*. México, D. F.: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sobrino, J., y Garrocho, C. 1995. *Pobreza, política social y participación ciudadana*. México, D. F.: El Colegio Mexiquense y Secretaría de Desarrollo Social.
- Solow, Robert M. 1996. "Equidad intergeneracional, sí, ¿pero qué ocurre con las injusticias de hoy?" Contribución especial al *Informe sobre desarrollo humano 1996* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Madrid: Mundi-Prensa Libros, S. A.
- Stern, Claudio. 1994. "La desigualdad socioeconómica en México: una revisión de las tendencias, 1895-1992", en *Estudios Sociológicos*, Vol. XII, Núm. 35.
- Unikel, Luis, Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza Villarreal. 1976. *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. Segunda edición. México, D. F.: El Colegio de México.
- Urquidi, Víctor L. 1995. "Instrumentos económicos para la política ambiental: estructura industrial y comportamiento empresarial en los países en vía de desarrollo, con referencia a México". *Seminario Internacional sobre Instrumentos Económicos para un Comportamiento Empresarial Favorable al Ambiente*. El Colegio de México; México, D. F., 16-17 de octubre.
- \_\_\_\_\_. 1996a. "La política ambiental en un contexto regionalizado de México. Una aproximación". Ponencia presentada en el acto inaugural de la *Cátedra Magistral Víctor L. Urquidi* en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Tlaxcala; Tlaxcala, Tlax., 26 de enero. (Incluido en este volumen).
- \_\_\_\_\_. 1996b. *El medio ambiente en México: Diagnóstico, programas, perspectivas*. Conferencia dictada en El Colegio de Sinaloa; Culiacán, Sin., 22 de abril.

## ACERCA DE LOS AUTORES

*Víctor L. Urquidí*

Egresó como Economista de la Escuela de Economía y Ciencia Política de la Universidad de Londres. Entre sus experiencias profesionales como economista destaca su participación en el Departamento de Estudios Económicos del Banco de México, y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento de Washington. Ha sido asesor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (durante dos períodos: 1949-1951 y 1958-1964), y del Banco de México (de 1958 a 1964). Trabajó en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de 1951 a 1958 (oficina en México). Fue Profesor-Investigador (durante dos períodos: 1964-1966 y 1985-1989) y Presidente, de 1966 a 1985, de El Colegio de México; y desde 1989 es Profesor-Investigador Emérito de El Colegio de México. Desde 1940 es profesor de cursos y conferencista en Universidades e Instituciones en México, otros países de América Latina, Estados Unidos, Canadá y otros países; participante en grupos de investigación, seminarios, coloquios, etc. Desde 1941 a la fecha ha publicado más de 450 artículos, ensayos y libros sobre los siguientes temas: pensamiento económico, desarrollo económico, economía y finanzas internacionales, política fiscal, desarrollo de México, desarrollo latinoamericano, integración económica regional, relaciones internacionales, población, educación, ciencia y tecnología y medio ambiente; su área de investigación principal en la actualidad es la del desarrollo sustentable.

Durante 1995 y 1996 coordinó la redacción del Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma sobre *México en la globalización*, el cual fue publicado por el Fondo de Cultura Económica en 1997, y ampliamente difundido. Esta obra trata de las tendencias globales a largo plazo, a fin de analizar en ese marco la problemática mexicana con particular atención a las interrelaciones de sus diversos aspectos: el político, el económico, el ambiental, el social y el educativo.

Las principales distinciones académicas que ha recibido son: Palmas Académicas, Comendador, Francia (1975); Premio Nacional de Ciencia y Artes, Ciencias Sociales, México (1977); Premio Interamericano de Cooperación, Organización Universitaria Interamericana, Québec, Canadá (1987-1988); Primer Premio Iberoamericano de Economía Raúl Prebisch, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, España (1990); Premio Kalman Silvert, Asociación de Estudios Latinoamericanos, Estados Unidos (1991); Premio Canadá de las Américas (Canadian Prize of the Americas), Fundación Canadiense para las Américas - FOCAL, Ottawa, Canadá (1994), y Doctorado Honoris Causa en Economía, Universidad Autónoma de Nuevo León, México (1995). Entre otras distinciones están: Gran Cruz de la Orden de Alfonso X El Sabio, España (1979); Legion d'Honneur, Commendateur, Francia (1980); Orden de Mayo al

### *Acerca de los autores*

Mérito, Argentina (1984), y Order of the British Empire, Honorary Commander, Reino Unido (1993).

Sus principales membresías (actuales) en México: Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III, Emérito; Academia de la Investigación Científica; Miembro del Consejo Consultivo de Ciencias; Asociación Mexicana de Estudios Internacionales; Círculo Europeo de México; Sección Mexicana del Club de Roma, y Centro Tepoztlán. En el exterior: Miembro Honorario (Honorary Fellow) de la Escuela de Economía y Ciencia Política, Universidad de Londres; Presidente de 1980-1983 y Presidente Honorario desde 1983 de la Asociación Internacional de Economía; Asociación Internacional de Economía de la Defensa; Miembro del Consejo de 1985 a 1994 y Presidente del Consejo de 1992 a 1994 del Instituto Internacional de Planificación de la Educación, UNESCO, París; Fundación Raúl Prebisch, Buenos Aires; Instituto de Ciencias del Hombre, Madrid; Consejo Académico del Sistema de las Naciones Unidas, Providence, Rhode Island, EE. UU.; Club de Roma, y Wissenschaftscollég zu Berlín, Alemania.

#### *Mario M. Carrillo Huerta*

Economista mexicano de 54 años; obtuvo Maestría en Economía por la Universidad de Missouri-Kansas City (1972), así como Maestría y Doctorado en Economía (Ph.D) por la Universidad de Vanderbilt (U.S.A.), en 1976; ha sido docente en universidades estadounidenses y mexicanas y ha publicado más de 70 artículos y 11 libros sobre economía y desarrollo regional; ha dirigido varias instituciones de investigación y trabajó para el gobierno mexicano durante un corto tiempo (1989-1993). Actualmente es Profesor Investigador en El Colegio de Tlaxcala, A.C., y Profesor de Medio Tiempo en el Departamento de Economía de la Universidad de las Américas-Puebla. Colabora con la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas (UPIICSA) del Instituto Politécnico Nacional y con la Universidad de Puebla.

#### *Emilio Duhau*

Estudió la Licenciatura en Sociología, tiene la Maestría en Desarrollo Urbano y es Doctor en Urbanismo, e Investigador Nacional. Trabaja desde hace años en temas relacionados con las Políticas Urbanas y Sociales, la Gestión Urbana y el Gobierno Local; y ha publicado, sobre éstos y otros temas, como autor, co-autor y editor libros y un gran número de artículos en revistas especializadas y capítulos en libros colectivos. Actualmente es Profesor-Investigador en el Área de Sociología Urbana del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco (UAM-A), donde se desempeña como Coordinador de la Maestría en Planeación y

Políticas Metropolitanas, y del Programa de Investigación Observatorio Urbano de la Ciudad de México (OCIM).

*Jaime Eduardo Estay Reyno*

De nacionalidad chilena, obtuvo la Licenciatura en Economía en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), es Maestro y Doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es especialista en Economía Internacional, con énfasis en las relaciones externas y el funcionamiento interno de las economías de América Latina; ha publicado libros y diversos artículos sobre estos temas. Actualmente es Profesor-Investigador de la Facultad de Economía de la BUAP; responsable de la Especialidad en Comercio Exterior de la Maestría en Economía, y Director de la Revista *Aportes* en dicha Universidad.

*Sergio Flores González*

Egresó como Arquitecto de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), tiene la Maestría en Administración del Desarrollo Regional y es Doctor en Urbanismo por la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue invitado por el Gobierno de la República Federal de Alemania para conocer asuntos de Planeación Urbano-Regional en ese país y recientemente concluyó una estancia postdoctoral en el Centro de Estudios Urbanos y de las Comunidades de la Universidad de Toronto, Canadá. Ha publicado diversos ensayos, artículos y libros en las áreas de Desarrollo Regional, Inversión Pública, Crecimiento Poblacional y Planeación Urbana. Es autor de los libros: *Estructura territorial en la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla*, *Desarrollo metropolitano: análisis y perspectivas* y *Desarrollo regional y globalización económica*, y coordinador adjunto del libro *Importancia y perspectivas del desarrollo sustentable en México*. En el sector administrativo ha fungido como Director General de Estudios de Posgrado de la BUAP y ha participado como evaluador nacional de ANUIES y CONACYT. Fue Miembro del Consejo de Investigación y Estudios de Posgrado de la BUAP, y actualmente es Regidor del H. Ayuntamiento de Puebla. Es Profesor de la BUAP, colabora como profesor investigador visitante en El Colegio de Tlaxcala, A. C., y es Presidente del Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable, A. C.

*Pedro F. Hernández Ornelas*

Obtuvo la Licenciatura en Filosofía y Letras en el Instituto Libre de Filosofía en México, y estudios de Ética y Psicología Social en Alemania. Estudió la Maestría en Filosofía en Francia, y es Maestro y Doctor en Sociología por Iowa State University.

#### *Acerca de los autores*

Fue Profesor-Investigador y Decano de Ciencias Sociales y Humanidades en la Universidad de las Américas-Puebla (UDLAP); Jefe del Departamento de Sociología de la Universidad Loyola en Nueva Orleans; Profesor y Director del Instituto de Estudios Latinoamericanos de Louisiana State University, y Profesor Asociado (Sociología y Antropología) en la Universidad Iberoamericana, D. F. (UIA). Ha sido Asesor de NAFINSA, y Director del Departamento de Estudios Económicos del Banco de Londres y México. Entre sus Investigaciones destacan: Recuperación Ecológica del Atoyac; Valores del Mexicano; Población y Urbanización en México: 1940-1990; México: 50 Años de Trayectoria Cultural, 1940-1990; Salud Ambiental en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y, 1988-1989: Pobreza en Honduras y El Salvador. Ha publicado libros, capítulos en libros y diversos artículos sobre Sociología Rural, Cooperativismo, Historia Social de México, Valores del Mexicano y Educación Rural en Louisiana. Dentro de sus intereses personales están la Ecología Humana, Educación y Desarrollo Sustentable (particularmente en sociedades menos industrializadas). Actualmente es Profesor-Investigador, en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP); es Consultor del Banco Mundial desde 1987, y Asesor Externo de BANAMEX y del IMES.

#### *Rafael López Rangel*

Es Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Obtuvo su grado de Arquitecto de la Universidad Nacional Autónoma de México, y es Doctor *Honoris Causa* por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Durante toda su carrera se ha dedicado a la investigación y a la docencia en las áreas de la Arquitectura y del Desarrollo Urbano y Regional, y en 1991 obtuvo el Premio Anual INAH en la rama Premio Francisco de la Maza a la mejor investigación. Ha publicado una extensa gama de libros (15 como autor; 3 como coordinador; 6 como coautor; 4 como compilador) y artículos (más de 30) sobre México y América Latina, y ha colaborado como columnista con algunos diarios al nivel nacional.

#### *Richard Stren*

Es profesor de Ciencia Política en la Universidad de Toronto, y Director del Centro de Estudios Urbanos y de la Comunidad de la misma Universidad. Obtuvo su grado de Bachelor of Arts en Economía de la Universidad de Toronto y su Maestría y Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de California en Berkeley. Durante más de treinta años, ha realizado investigación sobre las ciudades de África, y ha hecho trabajo de campo en Nairobi, Mombasa, Dar es Salaam, Abidjan y Makurdi. Sus principales áreas de investigación incluyen las políticas urbanas en el mundo en desarrollo y la administración pública comparada. Sus principales publicaciones incluyen las siguientes:

Políticas Metropolitanas, y del Programa de Investigación Observatorio Urbano de la Ciudad de México (OCIM).

*Jaime Eduardo Estay Reyno*

De nacionalidad chilena, obtuvo la Licenciatura en Economía en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), es Maestro y Doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es especialista en Economía Internacional, con énfasis en las relaciones externas y el funcionamiento interno de las economías de América Latina; ha publicado libros y diversos artículos sobre estos temas. Actualmente es Profesor-Investigador de la Facultad de Economía de la BUAP; responsable de la Especialidad en Comercio Exterior de la Maestría en Economía, y Director de la Revista *Aportes* en dicha Universidad.

*Sergio Flores González*

Egresó como Arquitecto de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), tiene la Maestría en Administración del Desarrollo Regional y es Doctor en Urbanismo por la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue invitado por el Gobierno de la República Federal de Alemania para conocer asuntos de Planeación Urbano-Regional en ese país y recientemente concluyó una estancia postdoctoral en el Centro de Estudios Urbanos y de las Comunidades de la Universidad de Toronto, Canadá. Ha publicado diversos ensayos, artículos y libros en las áreas de Desarrollo Regional, Inversión Pública, Crecimiento Poblacional y Planeación Urbana. Es autor de los libros: *Estructura territorial en la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla, Desarrollo metropolitano; análisis y perspectivas y Desarrollo regional y globalización económica*, y coordinador adjunto del libro *Importancia y perspectivas del desarrollo sustentable en México*. En el sector administrativo ha fungido como Director General de Estudios de Posgrado de la BUAP y ha participado como evaluador nacional de ANUIES y CONACYT. Fue Miembro del Consejo de Investigación y Estudios de Posgrado de la BUAP, y actualmente es Regidor del H. Ayuntamiento de Puebla. Es Profesor de la BUAP, colabora como profesor investigador visitante en El Colegio de Tlaxcala, A. C., y es Presidente del Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable, A. C.

*Pedro F. Hernández Ornelas*

Obtuvo la Licenciatura en Filosofía y Letras en el Instituto Libre de Filosofía en México, y estudios de Ética y Psicología Social en Alemania. Estudió la Maestría en Filosofía en Francia, y es Maestro y Doctor en Sociología por Iowa State University.

### *Acerca de los autores*

Fue Profesor-Investigador y Decano de Ciencias Sociales y Humanidades en la Universidad de las Américas-Puebla (UDLAP); Jefe del Departamento de Sociología de la Universidad Loyola en Nueva Orleans; Profesor y Director del Instituto de Estudios Latinoamericanos de Louisiana State University, y Profesor Asociado (Sociología y Antropología) en la Universidad Iberoamericana, D. F. (UIA). Ha sido Asesor de NAFINSA, y Director del Departamento de Estudios Económicos del Banco de Londres y México. Entre sus Investigaciones destacan: Recuperación Ecológica del Atoyac; Valores del Mexicano; Población y Urbanización en México: 1940-1990; México: 50 Años de Trayectoria Cultural, 1940-1990; Salud Ambiental en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y, 1988-1989: Pobreza en Honduras y El Salvador. Ha publicado libros, capítulos en libros y diversos artículos sobre Sociología Rural, Cooperativismo, Historia Social de México, Valores del Mexicano y Educación Rural en Louisiana. Dentro de sus intereses personales están la Ecología Humana, Educación y Desarrollo Sustentable (particularmente en sociedades menos industrializadas). Actualmente es Profesor-Investigador, en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP); es Consultor del Banco Mundial desde 1987, y Asesor Externo de BANAMEX y del IMES.

#### *Rafael López Rangel*

Es Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Obtuvo su grado de Arquitecto de la Universidad Nacional Autónoma de México, y es Doctor *Honoris Causa* por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Durante toda su carrera se ha dedicado a la investigación y a la docencia en las áreas de la Arquitectura y del Desarrollo Urbano y Regional, y en 1991 obtuvo el Premio Anual INAH en la rama Premio Francisco de la Maza a la mejor investigación. Ha publicado una extensa gama de libros (15 como autor; 3 como coordinador; 6 como coautor; 4 como compilador) y artículos (más de 30) sobre México y América Latina, y ha colaborado como columnista con algunos diarios al nivel nacional.

#### *Richard Stren*

Es profesor de Ciencia Política en la Universidad de Toronto, y Director del Centro de Estudios Urbanos y de la Comunidad de la misma Universidad. Obtuvo su grado de Bachelor of Arts en Economía de la Universidad de Toronto y su Maestría y Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de California en Berkeley. Durante más de treinta años, ha realizado investigación sobre las ciudades de Africa, y ha hecho trabajo de campo en Nairobi, Mombasa, Dar es Salaam, Abidjan y Makurdi. Sus principales áreas de investigación incluyen las políticas urbanas en el mundo en desarrollo y la administración pública comparada. Sus principales publicaciones incluyen las siguientes:

tes: *Housing the Urban Poor in Africa*, *African Cities in Crisis* (coeditado con Rodney White), *Sustainable Cities* (coeditado con Rodney White y Joseph Whitney), y *An Urban Problematique*. Como coordinador del proyecto global *Urban Research in the Developing World*, patrocinado por la Fundación Ford, ha editado los Volúmenes: *1 Urban Research in the Developing World: Asia*; *2 Urban Research in the Developing World: Africa*; *3 Urban Research in the Developing World: Latin America*; *4 Urban Research in the Developing World: Perspectives on the City*; todos ellos publicados entre 1994 y 1995 en Toronto, Canadá: Centre for Urban & Community Studies.

*René Valdiviezo Sandoval*

Es candidato a Doctor en Sociología por la Universidad Iberoamericana. Su actividad docente la ha realizado en diversas universidades del país y su trabajo de investigación se ha desarrollado en las áreas de elección, geografía electoral y poder regional. Ha publicado y presentado resultados de sus trabajos en congresos, libros y revistas nacionales e internacionales entre los que destacan: el 48° Congreso Internacional de Americanistas en Suecia, el I Congreso Europeo de Latinoamericanistas en España, el Congreso de la Asociación Europea de Escuelas de Planificación en Canadá y el 49° Congreso Internacional de Americanistas en Ecuador. Fue Director del Centro de Investigación y Difusión de la Escuela de Administración Pública de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), y Coordinador Nacional del Grupo Especializado en Estudios Electorales del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales (COMEC-SO). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, y del Comité Ejecutivo de la Asociación Mexicana de Ciencias del Desarrollo Regional. Trabaja en este momento, en un proyecto de investigación sobre la conformación regional de Tlaxcala, a partir de la presencia de grupos y actores políticos. Fue director fundador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo Regional (CIISDER) y de la Maestría en Análisis Regional (MAR) de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT). Actualmente es Coordinador Académico en El Colegio de Tlaxcala, A.C. y Profesor de la Facultad de Administración de la BUAP.

*Gonzalo Yanes Díaz*

Originario de El Salvador, se graduó como Arquitecto en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y como Historiador en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP); obtuvo su Maestría en Planeamiento Urbano-Regional en la Universidad de Pittsburgh en Estados Unidos; es Doctor en Arquitectura Virreinal por la UNAM; tiene también estudios de posgrado en la Escuela Nacional de Antropología e Historia de la Ciudad de México. Fue Profesor en la Escuela Nacional de Arquitectura de la UNAM, en la Universidad de El Salvador, en la Universidad Ibe-

roamericana, D. F. (UIA), en la Universidad de las Américas-Puebla (UDLAP) y en la BUAP. Ha ocupado diversos cargos académicos: Vice-Decano en la Facultad de Ingeniería y Arquitectura, Vice-Rector y Rector en la Universidad de El Salvador y Director de la Escuela de Arquitectura de la BUAP. Ha publicado: *Iglesias coloniales en El Salvador, El Salvador y su desarrollo urbano en el contexto centroamericano, Espacios urbanos del siglo XVI en la región Puebla-Tlaxcala y Desarrollo urbano virreinal en Puebla y Tlaxcala*; el Ayuntamiento de Salamanca, España, prepara, bajo su dirección, la edición de la obra *La Ciudad de Puebla, México*, en el marco del Proyecto La Cuadrícula, un Modelo Permanente. Obtuvo el primero y el segundo premios en los Certámenes Nacionales de Cultura, en la rama de Urbanismo, promovidos por el Ministro de Educación de El Salvador, y el primer premio Francisco de la Maza de 1989, otorgado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia de México; así como la Mención de Honor Internacional por la VIII Bienal de Arquitectura de Quito, Ecuador, en 1992; el Premio Bienal del Libro, otorgado por la Asociación de Instituciones de Enseñanza de la Arquitectura, por la obra *Desarrollo urbano virreinal en Puebla y Tlaxcala*, y el Premio Gabino Barreda 1994, otorgado en 1997 por la UNAM, como el mejor doctorante de su generación. Actualmente es Investigador del Centro de Estudios Estratégicos, en la Vicerrectoría de Investigación y Estudios de Posgrado de la BUAP, desde donde colabora con el Grupo Interuniversitario de Montreal; es Director de la Revista *Patrimonio Cultural, Estudios y Documentos*, órgano de difusión del Área de Estudios para la Conservación del Patrimonio con Valor Cultural del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la misma universidad. Dirige dos investigaciones: Políticas de Conservación en Ciudades Coloniales Norteamericanas (Quebec, Canadá; San Agustín, Florida, Estados Unidos, y Puebla, México), auspiciada por El Colegio de México; e Historia de la Arquitectura en Puebla y Tlaxcala. Períodos Prehispánico y Virreinal, patrocinada por el Sistema de Investigaciones Ignacio Zaragoza-CONACYT. Es Profesor Investigador en El Colegio de Tlaxcala, A. C.

# **Desarrollo Regional y Política Ambiental**

Edición a cargo de:  
Dr. Mario M. Carrillo Huerta  
Mtra. Laura Elena Carrillo Cubillas  
M.C.I. Filemón Casillas Téllez

Diseño de Portada:  
Alberto Saldaña Trujillo

Se terminó de imprimir en tiro  
de 1000 ejemplares en Noviembre  
del 2001 en Producciones  
Editoriales Nueva Visión México  
Juan A. Mateos N° 20 Col. Obrera México, D.F.

El Colegio de Tlaxcala, A. C., fue fundado el primer día de junio de 2001, con el objetivo principal de contribuir a generar alternativas de desarrollo justo y sustentable, mediante la promoción, recuperación, obtención y producción de conocimientos científicos, estimulando la creatividad y el desarrollo de competencias de excelencia.

Desde su fundación, El Colegio ha aspirado a convertirse en un centro que contribuya a realizar investigaciones científicas y humanísticas y coadyuve al estudio, preservación, acrecentamiento y difusión de la cultura de la región, del país, y del mundo contemporáneo. También se ha propuesto promover el intercambio académico nacional e internacional; organizar y realizar actividades académicas extracurriculares en el nivel de excelencia, y contribuir a la preservación y difusión de los resultados de las investigaciones de sus profesores investigadores y/o académicos invitados.

Una de las actividades inherentes a este Colegio, ha sido expresar y difundir el reconocimiento a investigadores destacados que, debido a sus altos niveles de productividad, de contribuciones en el campo de la ciencia y de trabajo sostenido, se hacen merecedores de un homenaje por parte de otros investigadores e instituciones de excelencia.

Esta es la razón por la que se determinó publicar este volumen de ensayos en homenaje al Maestro Víctor L. Urquidí, uno de los investigadores más fecundos en el campo de la ciencia económica, que ha realizado innumerables contribuciones al estudio del desarrollo y de las ciencias sociales en América Latina, y es Profesor Emérito de instituciones nacionales y del extranjero.

Este libro ofrece a los estudiosos del desarrollo sustentable y de la ciencia regional, y a todo el público interesado, una amplia gama de trabajos que fueron preparados específicamente con el propósito de ser incluidos en este volumen, contando con una contribución del propio homenajeado.



67

Desarrollo regional y...  
BIBLIOTECA VÍCTOR L. URQUIDI

### **El Colegio de Tlaxcala, A. C.**

Carretera Santa Ana-Apizaco Km. 1.6, San Pablo Apetatitlán, Tlaxcala.

Tel/fax: (246) 4645116 y 4641707. Correo: coltlax@prodigy.net.mx

[www.elcolegiodetlaxcala.edu.mx](http://www.elcolegiodetlaxcala.edu.mx)