

CAPÍTULO II	
ZONAS METROPOLITANAS Y DELIMITACIÓN REGIONAL EN MÉXICO	85
2.1 Antecedentes históricos de la urbanización	91
2.2 Desarrollo urbano en el siglo XX	101
2.3 Movimientos migratorios	117
2.4 Proceso de metropolización	125
2.5 Funciones económicas y especialización urbana	135
2.6 Conformación regional	147 ✓
2.7 Administración y planeación territorial	167

Capítulo II

Zonas metropolitanas y delimitación regional en México

TEMAS

- 2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA URBANIZACIÓN
- 2.2 DESARROLLO URBANO EN EL SIGLO XX
- 2.3 MOVIMIENTOS MIGRATORIOS
- 2.4 PROCESO DE METROPOLIZACIÓN
- 2.5 FUNCIONES ECONÓMICAS Y ESPECIALIZACIÓN URBANA
- 2.6 CONFORMACIÓN REGIONAL
- 2.7 ADMINISTRACIÓN Y PLANEACIÓN REGIONAL

Objetivo

El presente capítulo tiene como objetivo proporcionar al lector los elementos para conocer las principales características de la organización territorial de la población y actividades económicas en México, las acciones del Estado en el gobierno y planeación urbana y regional. Para ello, se desarrollan los siguientes aspectos:

- Analizar el proceso de urbanización ocurrido en el país, enfatizando sus principales características del siglo XX.
- Describir los movimientos migratorios interregionales y hacia los núcleos urbanos.
- Definir y delimitar las zonas metropolitanas del país.
- Estudiar el desarrollo y conformación regional en México.
- Exponer las experiencias de administración y planeación urbano-regional instrumentadas por el Estado mexicano.

Presentación

México es en la actualidad el décimo país más poblado del mundo y contiene a una de las seis zonas metropolitanas más grandes. El sistema urbano nacional se ha ido conformando desde la época prehispánica y ha pasado por distintas etapas de desarrollo, acelerándose en el siglo XX y teniendo para 1990 un conjunto de 275 ciudades, 37 de las cuales han rebasado límites político administrativos para conformar zonas metropolitanas.

El desarrollo urbano ha sido paralelo a la distribución heterogénea de la población y actividades económicas a lo largo del territorio nacional, por lo que se pueden identificar regiones homogéneas, nodales o con fines de planeación. El crecimiento económico nacional ha sido desequilibrado desde el punto de vista territorial, propiciando fenómenos de concentración en pocos puntos y desigualdades interregionales.

En el presente capítulo se abordan las principales características de la organización territorial de la población y actividades económicas en México, y las acciones instrumentadas por el Estado para la formación de mecanismos de administración territorial; las experiencias de planeación urbana y los intentos para revertir las desigualdades regionales.

El análisis del proceso de urbanización ocurrido en el país desde la época prehispánica hasta nuestros días, pone de manifiesto la existencia de diversas variables socioeconómicas que se conjugan con factores históricos para explicar la distribución territorial presente; los movimientos migratorios que suceden y la conformación de un sistema urbano jerárquico y consolidado, teniendo como eje rector a la ZMCM.

La multiplicación de zonas metropolitanas en territorio nacional es un fenómeno reciente, pero su análisis reviste gran interés ya que representa un segundo estadio en el patrón de concentración demográfica nacional, e implica la necesidad de nuevos estilos y patrones de administración local, cuya labor principal e inicial deberá ser la coordinación de acciones para la dotación de los servicios públicos requeridos por la población.

El Estado mexicano cuenta con varias experiencias de administración y planeación del ámbito urbano y regional. Su exposición y análisis permite identificar las variables claves que han sido retomadas; el carácter que han asumido las acciones; las repercusiones en la organización espacial y su prospectiva para el futuro.

Términos clave

Cuarteles

Migración

Dinámica demográfica

**Zona Metropolitana
de la Ciudad de México**

Concentración jerárquica

Funciones económicas

Crecimiento natural

Regiones geoeconómicas

**Ley General de Asentamientos
Humanos**

Urbanización

Ciudades medias

**Sistema Nacional de Planeación
Democrática**

2.1

Antecedentes históricos de la urbanización

El tamaño, número y distribución espacial de las ciudades mexicanas es producto de la combinación de fuerzas económicas, políticas, sociales y naturales entremezcladas con determinantes históricos. La tradición urbana del país es relativamente reciente, pero el actual sistema nacional de ciudades se ha ido conformando a lo largo del tiempo. Algunos historiadores sostienen que la ciudad más antigua es Toluca, y que la Ciudad de México tiene su origen en la época prehispánica (1325). Gran parte del conjunto de ciudades medias fueron fundadas durante la época colonial y un número reducido de ellas tienen menos de 100 años. Las formas de organización social existentes en la época prehispánica, colonial e independiente tuvieron en las localidades urbanas el escenario de sus más profundas manifestaciones.

Ciudad prehispánica

Las culturas americanas precolombinas que alcanzaron el más alto nivel de desarrollo urbano al momento de la conquista, fueron los mexicas en el valle de México y los incas en los Andes peruanos. Las ruinas de los centros mayas

como Copan, Palenque, Tikal, Chichen-Itza, Uxmal y Mayapan, denotan el alto nivel cultural alcanzado. Sin embargo, existen pruebas arqueológicas que les conceden un carácter ceremonial y no el perfil de ciudad en el sentido contemporáneo del término.

Durante este período, la altiplanicie de México se caracterizó por cambios estructurales que provocaron la transformación de algunos centros urbanos. *En el preclásico y clásico, Teotihuacan fue el sitio más importante que proporcionó datos del desarrollo de esa zona.* En el período protoclásico (Patlachique 100-0 a.C.) abarcó una área de 4 km²; una población aproximada de 5,000 habitantes y contenía tres templos alrededor de una plaza.

En la siguiente fase (Tzacualli, 1-150 d.C.), se edificó la Pirámide del Sol en su mayor parte así como las construcciones internas de la Pirámide de la Luna y el templo de Quetzalcóatl. Las edificaciones tenían una orientación específica y se comunicaban con dos avenidas. Por primera vez en el altiplano se presentó un centro ceremonial planificado: los grupos arquitectónicos estaban ordenados entre sí por grandes vías de trazado recto y perfectamente orientado. En esta fase, la población aumentó a 30,000 habitantes en una superficie de 17 km².

Para el clásico temprano (Miccaotli, 150-250 d.C.) Teotihuacan consolidó su forma urbana al conformarse la ciudad en cuatro enormes cuadrantes, en cuyo núcleo se hallaba el centro religioso local: el templo de Quetzalcóatl. En el clásico temprano (fase Tlamimilolpa, 250-450 d.C.), se experimentó un fuerte aumento demográfico, se construyó la ciudadela y la superestructura del templo de Quetzalcóatl.

En el clásico tardío (Xolalpan, 450-650 d.C.) se incrementó la densidad de población ya que se redujo la ciudad a 20.5 Km² y aumentó a 85,000 el número de habitantes. Durante este período se construyeron la mayor parte de los edificios administrativos, religiosos y comerciales, siguiendo siempre la misma orientación y estilo que consistió en las cuatro avenidas importantes que desembocaban en el llamado mega complejo de la ciudadela⁷³.

Esta forma urbana indicó una concentración del poder similar a la de los gobiernos absolutistas. Paradójicamente, Teotihuacan al final de la fase de mayor

73 Lombardo, Sonia. *Desarrollo urbano de México-Tenochtitlan según las fuentes históricas*. Secretaría de Educación Pública e Instituto Nacional de Antropología e Historia, México: 1973, pp. 30-34.

desarrollo, comenzó a decaer. En el postclásico temprano (900-1200 d.C.), la población abandonó el núcleo urbano y tendió a ruralizarse.

Entre los antecedentes inmediatos a la expansión azteca, en la cuenca de México ya existían culturas urbanas. Tal es el caso de los tepanecas que habían logrado consolidar un gran señorío a través de su metrópoli Azcapotzalco, la cual dominó un gran territorio del Valle de México. Algunas fuentes registraron a los aztecas como un pueblo bárbaro, chichimeca y trashumante. Sin embargo, desde sus orígenes se convirtió en una cultura sedentaria, agrícola y con influencia decisiva de Tula y Azcapotzalco.

La traza de Tenochtitlan tuvo al templo como núcleo central cívico-religioso y símbolo del pueblo mexicana; al palacio de Moctezuma como sede del poder político-económico-militar y el tianguis que tenía, además de sus funciones mercantiles, la característica de ser plaza abierta a las festividades colectivas. A su alrededor partían cuatro calzadas orientadas hacia los cuatro puntos cardinales, delineando los cuatro “campa” o sectores urbanos primordiales⁷⁴.

Los “campa” se dividían territorialmente en barrios o “calpulli”. Estos a su vez, estaban constituidos por otra subdivisión, los llamados “tlaxicalli” o calles. Eran barrios pequeños e integrados por parcelas de familias emparentadas entre sí. Había tres tipos de calles: de tierra, de agua y mixtas.

Para 1473, Tenochtitlan rompió su estructura radial y concepto simbólico al incluir una quinta parcialidad hacia el norte, Tlatelolco. Más tarde, este barrio se convirtió en el centro mercantil más importante de la ciudad. Las principales calzadas que partían del centro eran la del sur, que iba a Iztapalapa y la del oeste, que se dirigía a Tacuba. Las otras dos constituían los ejes divisores de otras parcialidades: una de ellas iba al norte, salía del centro ceremonial y recorría una corta distancia para llegar a la acequia de Tezontlali; la del este corría por la actual calle de Guatemala hasta llegar al embarcadero de Texcoco.

Al integrarse Tlatelolco, se formó una nueva e importante avenida llamada Cuephotli, que partía de la hoy calle de Brasil hasta llegar a tierra firme, rumbo a Tepeyac⁷⁵.

74 Hardoy, Jorge. *Ciudades precolombinas*. Ediciones Infinito, Buenos Aires: 1964, p. 195.

75 Lombardo, Sonia. *Op. cit.* pp. 130-137.

En la traza urbana de Tenochtitlan se puede percibir el pensamiento simbólico así como los y principales elementos de la vida de los mexicas: los aspectos religioso, comercial y gubernamental controlados por la clase militar. El planeamiento y construcción de las ciudades bajo dominio mexica fue producto de la influencia ejercida por los pueblos que habían conquistado. Es así como sus formas y métodos urbanos estaban compuestos por elementos olmecas, zapotecas, mayas, mixtecas y toltecas.

Ciudad colonial

En 1573, el monarca español Felipe II sentó las bases legales para el establecimiento del sistema urbano colonial a través de las Ordenanzas sobre el Descubrimiento Nuevo y Población. En ellas se estableció que los problemas urbanos de las colonias americanas debían ser resueltos por la Corona española. Antes de dicha disposición, se determinó detalladamente la traza de las nuevas ciudades de acuerdo al esquema urbano español, compuesto por manzanas regulares alrededor de la plaza, donde se ubicaban los centros políticos y religiosos.

Los primeros centros urbanos fundados en América durante la etapa colonial se establecieron en la costa. Las ciudades portuarias contaron con entrada y salida por tierra y mar para facilitar el comercio, la administración y la defensa. Entre ellas estaban: Veracruz, 1519; Maracaibo, 1529; Cartagena, 1533; Guayaquil, 1535 y Callao, 1537⁷⁶.

Existió un modelo urbano dictado por la Corona española, pero no siempre las nuevas urbes siguieron esos parámetros de planeación, sino que se ajustaron a las condiciones naturales. La clasificación que se puede establecer de los asentamientos urbanos novohispanos es⁷⁷:

a) **Según Rango Administrativo**

— Ciudades principales con doce regidores

76 Harris, Walter. *El crecimiento de las ciudades en América Latina*. Ediciones Marymar, Buenos Aires: 1975, pp. 24-26.

77 Margadant, Florice. "Las ciudades novohispanas ante el derecho". En: **Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). La ciudad, concepto y obra**. VI Coloquio de historia del arte, México: 1987, pp. 13-19.

-
- Ciudades simples con seis regidores
 - Villas o lugares simples
 - Pueblos de Indios
 - Colonias

En el momento de su fundación, el gobernador determinaba si era villa o ciudad. Los pueblos de indios tenían una administración municipal distinta a los demás. Las colonias eran asentamientos de españoles en expedición o creadas por autoridades reales.

b) Por Función del Asentamiento

- Avanzadas militares. Localizadas en las fronteras de las regiones de los “indios de guerra” y más tarde creadas para frenar la expansión inglesa y francesa.
- Avanzadas religiosas. Misiones de frailes fundadas en regiones paganas.
- Adelantados. Que se ofrecían por colonizar alguna región mediante financiamiento propio. La Corona les prometía a cambio recompensarlos con privilegios neo-feudales heredables.
- Lugares de mercado. Fundados por iniciativa oficial en torno a ventas o posadas y ubicadas sobre caminos que conducían a puertos, minas o centros administrativos.
- Congregación de indios. Se les obligaba a abandonar sus pueblos para formar ciudades más grandes. Esto se hacía con fines religiosos para contribuir al proceso de evangelización y económicos, para facilitar la cobranza del tributo y evitar el gasto que implicaba tener más iglesias y curas.
- Puertos.
- Reales de Minas.

- Dos Repúblicas. Con este término se denominó a las ciudades donde residían españoles e indios y operaba un criterio radical de diferenciación racial. (En la terminología novohispana, República se utilizaba como simple comunidad cívica política). La República de indios contaba con sus propias autoridades indígenas, los caciques; la República de españoles tenía sus propios funcionarios. Estas dos comunidades estaban ligadas por capas superiores de autoridad común y se regían por órganos colegiados de la Audiencia, en la figura del virrey.

El pensamiento racionalista producto de la Ilustración, influyó en la política urbana y se manifestó en una nueva idea de organización que garantizaba a los ciudadanos la comodidad, hermosura y limpieza en la traza de la ciudad. Debajo de esas medidas estaba el interés de las autoridades reales para recuperar el espacio público urbano y controlar su uso de acuerdo a los fines centralistas de la Corona⁷⁸.

La consecuencia inmediata de dicha política fue la protesta en contra de las reformas urbanas manifestada por ciertos sectores como la Iglesia debido a la movilización de capital que ésto implicaba. Sin embargo, la Corona desatendió las protestas. Otro problema que enfrentaron las autoridades virreinales fue el incremento de la delincuencia. Para ello se implementó el alumbrado público y la vigilancia nocturna.

La acción más importante realizada por el Virrey Revillagigedo entre 1789 y 1798, fue la ejecución de los bandos y ordenanzas que se emitieron con anterioridad. Se concluyeron obras públicas retrasadas y se inició la construcción de calles empedradas con sus desagües; se extendió el servicio de alumbrado y se le puso nomenclatura a las calles para facilitar el levantamiento del padrón. Todo ello se financió con fondos de diversos ramos que obtuvo el gobierno civil por medio de imposiciones.

78 Lombardo, Sonia. "La reforma urbana en la ciudad de México del siglo XVIII". En: *Ibid.* p. 108.

En cuanto a la administración de la Ciudad de México, a fines de 1782 se inició la reforma más importante del rey Carlos III, publicada por el bando del Virrey Martín de Mayorga. Dicha reforma se refiere a la división de la ciudad para su jurisdicción en ocho cuarteles mayores y 32 menores. Las razones más importantes de política urbana, fueron la eficiencia en la administración de justicia; el ordenamiento político y económico del gobierno de la ciudad y la observancia de las leyes y costumbres⁷⁹.

Al frente de los ocho cuarteles estaban los alcaldes que formaban la Real Sala del Crimen, el corregidor y los alcaldes ordinarios. Cada cuartel mayor estaba dividido en cuatro menores, teniendo al frente al alcalde de barrio, su juez y escribano respectivo. Entre las funciones de los alcaldes de barrio estaban las del control de la población y la salud pública. Para tales fines se establecían controles sobre el número de casas, calles, uso de suelo, accesorias de comercio, oficios etc. Llevaban un padrón de población en las zonas de su jurisdicción. También vigilaban que no se cometieran fraudes contra la Real Hacienda.

Las reformas económicas fueron las que causaron mayor impacto en la estructura productiva de la ciudad. Estas se dirigieron al establecimiento de la primera fábrica real del tabaco, lo que ocasionó la paulatina disolución de la organización gremial que regía la producción artesanal.

La Ciudad de México anterior a las reformas Borbónicas, mostró una estructura productiva que organizó el espacio urbano de acuerdo al lugar de producción y venta. Se identificaban claramente las zonas de vivienda y trabajo en un mismo lugar y en otra parte la comercial. Estos elementos configuraron el carácter de la producción y organización del trabajo gremial hasta el siglo XVIII.

La mentalidad de la época conceptualizó a su sociedad a partir de la regulación ejercida por la administración pública en todos los niveles sociales de producción y distribución urbana. Se reglamentaron los derechos y obligaciones de cada corporación, ocupación o etnia, priorizando los intereses de la colectividad.

Los funcionarios virreinales, a través de las ordenanzas que emitían, regularon la producción y la organización del espacio urbano. Se gestó una peculiar política urbana que repercutió en la composición y distribución del espacio en los

79 Báez, Eduardo. "Ordenanzas para el establecimiento de alcaldes de barrio en la Nueva España: ciudades de México y San Luis Potosí". En: *Boletín del Archivo General de la Nación*. vol. X, núms. 1-2. México: 1969, pp. 60-62.

siglos XVIII y XIX. Para controlar la producción, las autoridades ubicaban por calles a los artesanos que desempeñaban el mismo oficio. Existía una estrecha relación entre la producción gremial y la forma de apropiación del espacio⁸⁰.

El monopolio del tabaco por parte del gobierno civil originó transformaciones en la distribución del espacio regional e intraurbano. Se estableció la separación del trabajo del campo y de la ciudad, donde las actividades de elaboración y proceso de producción comenzaron a concentrarse en las ciudades más importantes, mientras que en las zonas rurales se producían las materias primas.

En las ciudades más grandes se comenzaron a manifestar cambios en la distribución del espacio urbano al separarse los lugares de trabajo de las viviendas y los artesanos productores de los comerciantes. Con el surgimiento de un nuevo sector de trabajadores asalariados, se desvinculó la tradicional asociación de maestros y aprendices en una misma vivienda y establecimiento productivo, para conformar una estructura urbana diferente.

Ciudad republicana: siglo XIX

Al cortar los vínculos de dependencia con las metrópolis europeas, el desarrollo de las ciudades latinoamericanas se caracterizó por el crecimiento azaroso y desorganizado. La expansión urbana se hizo en todas direcciones, mientras lo permitiera la topografía del terreno.

La consolidación de las repúblicas latinoamericanas influyó en el desarrollo de las ciudades, especialmente en sus capitales que se convirtieron en centros políticos y comerciales, es decir, la metrópoli nacional. *Mientras que las ciudades coloniales tenían la función de trasladar población hacia el interior para expandir la colonización, las ciudades republicanas atraían a la población rural y europea, propiciando el crecimiento de las ciudades.*

⁸⁰ González, José. "Los gremios de artesanos y la estructura urbana". En: Moreno Toscano, Alejandra (coord.). **Ciudad de México. Ensayo de construcción de una historia**. Instituto Nacional de Antropología e Historia, México: 1975, pp. 25-28.

A pesar de que los datos demográficos del siglo XIX son escasos y en algunas ocasiones poco fidedignos, se puede asegurar que después de 1870, el crecimiento de la población en Argentina, Brasil y Uruguay se dio a partir de la inmigración europea, concentrándose en las ciudades más importantes. Sin embargo, en Estados Unidos la población se distribuyó más uniformemente por toda la nación.

El crecimiento de Perú, Ecuador, Bolivia y Guatemala fue producto del incremento de la población indígena. En los casos de México, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Colombia, Chile, Venezuela y El Salvador el desarrollo poblacional se debió al aumento del grupo mestizo⁸¹.

La centralización política y concentración económica de las capitales latinoamericanas durante el siglo XIX, se sustentó en las funciones predominantes de minería, agricultura y ganadería, mientras que la manufactura contribuyó muy poco para ello. Estas circunstancias propiciaron la concentración demográfica en algunas capitales o ciudades y poco interés para promover el desarrollo urbano en otros lugares.

La estrecha relación entre el dominio agrario y el capitalismo urbano, propició el desarrollo del monocultivo de exportación como el café. Las zonas rurales se vieron afectadas por el tipo de cultivo temporalero que estimuló las migraciones de trabajadores agrarios a los centros urbanos.

Al consumarse la Independencia de México, se registró la salida de capitales, dejando a la hacienda pública en una grave crisis económica y sin poder atender las obras más indispensables. Algunas políticas de las reformas borbónicas como la definición de la naturaleza temporal de la propiedad, la regulación del valor y las imposiciones sobre los bienes urbanos, se reajustaron a la nueva estructura de la república que comprendía la creación del Distrito Federal, acarreamo problemas administrativos originados por la combinación de características urbanas tradicionales en una nueva estructura.

Entre 1824 y 1840, casi no se modificó la Ciudad de México. El incremento más significativo se registró desde 1870 hasta la primera década del siglo XX. A partir de las Leyes de Reforma y de la desamortización de los bienes eclesiásticos, se separó urbanísticamente al México colonial del republicano y se reestructuró la vialidad, a fin de obtener la imagen de retícula simétrica del casco de la ciudad.

81 Harris, Walter. *Op. cit.* pp. 37-38.

Los ideales del romanticismo y liberalismo se proyectaron en el repudio al aspecto religioso de la ciudad y la promoción de una traza más regular. Hacia finales del siglo, la Ciudad de México comenzó a crecer sin un plan definido y se transformó en una urbe con influencia afrancesada, concentrando gran parte de la producción artesanal y manufacturera del país, así como del comercio de bienes producidos localmente y los de importación.

2.2

Desarrollo urbano en el siglo XX

La dinámica demográfica experimentada por el país durante el presente siglo, se ha caracterizado por cambios notables en la estructura y distribución espacial de la población dando pauta al crecimiento en el tamaño y número de las localidades y conformando un país preferentemente urbano. Entre 1900 y 1990, la población total se quintuplicó, pasando de 13.6 a 81.2 millones de habitantes y la densidad de población se elevó de 6.9 a 41.5 hab/km². Tal crecimiento demográfico se ha visto acompañado por transformaciones significativas en el ámbito socioeconómico así como de la mayor intervención del Estado en el gobierno y administración de los centros de población. Para 1990, México era el doceavo país más poblado del planeta y tercero dentro del continente americano.

En el lapso de 1900 a 1990, la población creció ininterrumpidamente salvo en la década de los diez, cuando a consecuencia de la Revolución, disminuyó en más de 800 mil habitantes. Durante el presente siglo, la tasa de crecimiento promedio ha sido 2.0% anual —similar a la ocurrida en las décadas de los treinta y ochenta— acelerándose a partir de los cuarenta y observándose en los sesenta la más elevada con un valor de 3.4%.

La dinámica demográfica del país se puede periodizar en tres etapas: a) de crecimiento moderado, hasta los treinta; b) con crecimiento expansivo, durante 1940-1980 y c) de desaceleración demográfica en los ochenta.

Paralelamente a la expansión demográfica, la estructura poblacional ha evidenciado los siguientes cambios:

- Su tendencia a la concentración en localidades urbanas (o concentración urbana), disminuyendo progresivamente el porcentaje de población que reside en pequeños núcleos rurales, diseminados a lo largo y ancho del territorio nacional.
- Su tendencia a concentrarse dentro de las localidades urbanas, en ciudades cada vez más grandes, por lo que el proceso de urbanización ha estado comandado por el desempeño de las ciudades de mayor tamaño (concentración jerárquica).
- La multiplicación relativa del número de localidades, pero con elasticidad inferior respecto al crecimiento poblacional. Dichos asentamientos han aparecido en todo el territorio (dispersión espacial relativa).
- La conformación de centros de población que han rebasado límites político-administrativos, para constituir conurbaciones (concentración metropolitana).
- La concentración de las actividades económicas en ciudades, particularmente en las más grandes (concentración económica dentro de la concentración demográfica).

Población urbana y rural

En 1900, uno de cada diez habitantes del país residía en ciudades (para fines del presente estudio, se entenderá como población urbana aquella que habita en localidades de 15,000 y más habitantes). Dicha tasa de urbanización era similar a la registrada a nivel mundial; por otro lado, casi una quinta parte de la población

vivía en localidades mixtas (cuyo tamaño fluctúa entre 2,500 y 14,999 habitantes) y 71.4% se asentaba en núcleos rurales (menores a 2,500 habitantes). Para 1990, los porcentajes variaron notablemente, pues la tasa de urbanización se ubicó en 57.4%; en las localidades mixtas se concentró 13.9% y la población rural representaba 28.7%. Los datos revelan un patrón de concentración urbana y la disminución relativa de la no urbana.

Cuadro 2.1

Población total, urbana y no urbana, 1900-1990

en miles de habitantes					
CONCEPTO	1900	1910	1921	1930	1940
TOTAL	13,607	15,160	14,335	16,553	19,649
URBANA	1,435	1,783	2,100	2,892	3,928
MIXTA	2,455	2,565	2,355	2,651	1,973
RURAL	9,717	10,812	9,880	11,010	13,748
CONCEPTO	1950	1960	1970	1980	1990
TOTAL	25,779	34,923	49,050	66,847	81,250
URBANA	7,209	12,747	22,004	34,605	46,675
MIXTA	3,940	5,288	7,407	9,695	11,284
RURAL	14,630	16,888	19,639	22,547	23,291
estructura porcentual					
CONCEPTO	1900	1910	1921	1930	1940
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
URBANA	10.5	11.7	14.7	17.5	20.0
MIXTA	18.1	16.9	16.4	16.0	10.0
RURAL	71.4	71.4	68.9	66.5	70.0
CONCEPTO	1950	1960	1970	1980	1990
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
URBANA	28.0	36.5	44.9	51.8	57.4
MIXTA	15.2	15.1	15.1	14.5	13.9
RURAL	56.8	48.4	40.0	33.7	28.7

Fuentes: Unikel, L., Garza, G. y Ruiz, C. *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, México: 1978, pp. 30-31. INEGI. *X Censo General de Población y Vivienda, 1980. Resumen general abreviado*, México, 1984. INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Resumen general*, México, 1992.

El cambio de la tasa de urbanización entre 1900 y 1990 (de 10.5 a 57.4) implica la consolidación de un significativo proceso de urbanización. Los habitantes urbanos se multiplicaron 32 veces. Dicho proceso cobró fuerza a partir de la década de los cuarenta y no se ha frenado, ni siquiera en los ochenta cuando se desaceleró la dinámica demográfica global.

La urbanización contemporánea del país es producto del desarrollo socioeconómico y en cierta medida ha incidido en los esquemas de las variables demográficas globales. México concentra desde 1978 la mayor cantidad de su población en las ciudades, es decir, a partir de ese momento el país ha sido preferentemente urbano.

Tamaño y número de ciudades

El desarrollo urbano ha impactado en el cambio de la población mayoritaria rural a urbana, pero al mismo tiempo, ha permitido estructurar un sistema jerárquico de ciudades y liderado por las más grandes.

Existen varios estudios que intentan dividir a los asentamientos urbanos según su tamaño. Dichos análisis concluyen que a determinado volumen poblacional, sus economías de aglomeración aumentan en beneficio de sus funciones económicas y mercados más complejos.

De lo anterior, se propone la siguiente clasificación:

- a) *Pequeñas ciudades*, con población entre 15,000 y 99,999 habitantes.
- b) *Ciudades medias*, con población entre 100,000 y 999,999 habitantes. Dentro de éstas es conveniente dividir las entre aquellas que no llegan a 500,000 habitantes (medias 1) y las que superan dicha cantidad (medias 2).
- c) *Grandes ciudades (o millonarias)* aquellas que superan el millón de habitantes.

Cuadro 2.2

Población urbana por tamaños de localidad, 1900-1990

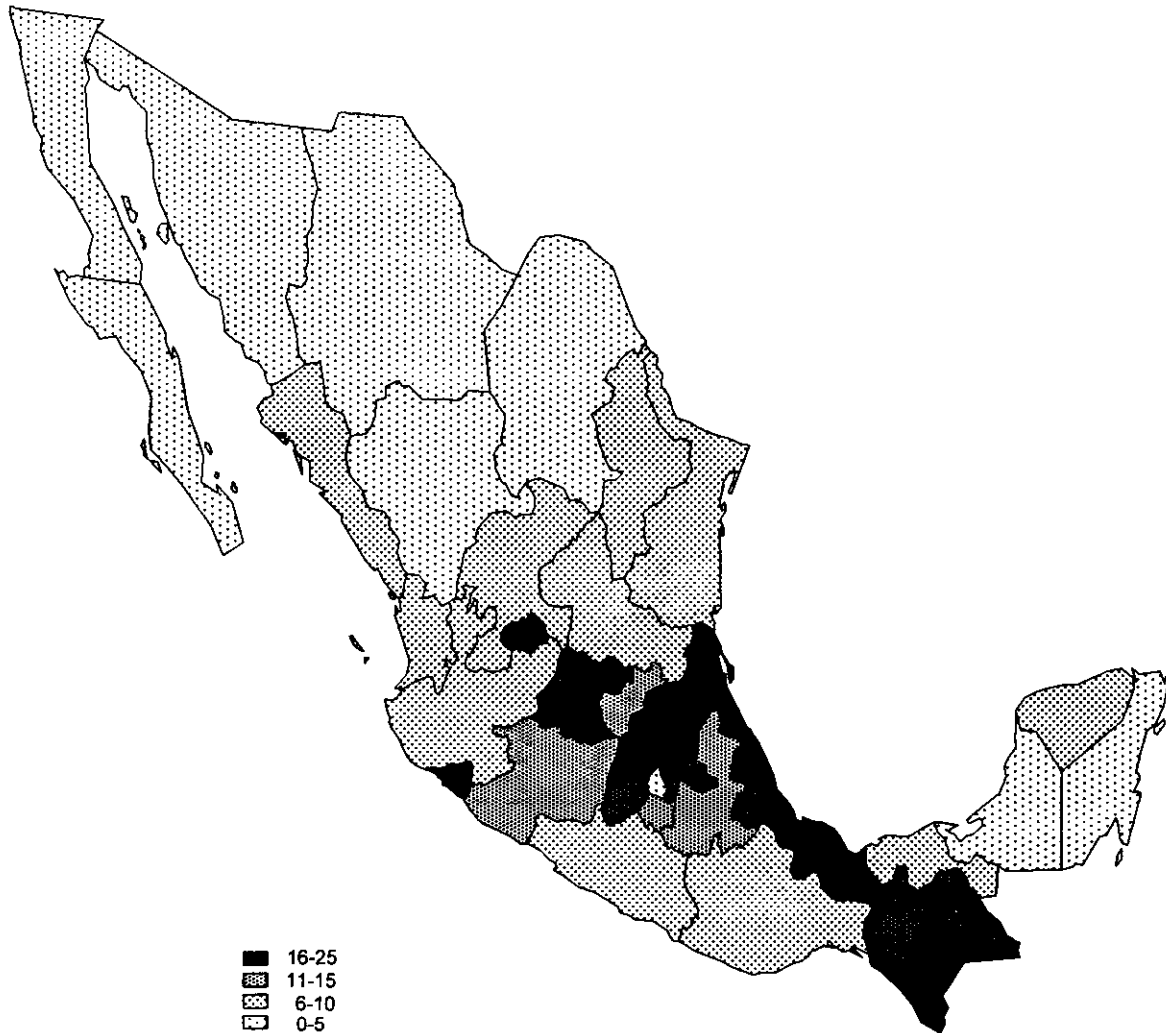
en miles de habitantes					
CONCEPTO	1900	1910	1921	1930	1940
TOTAL	1,435	1,783	2,100	2,892	3,928
GRANDES	0	0	0	1,049	1,560
MEDIAS 2	0	0	662	0	0
MEDIAS 1	446	590	143	429	781
PEQUEÑAS	989	1,193	1,295	1,414	1,587
CONCEPTO	1950	1960	1970	1980	1990
TOTAL	7,209	12,747	22,004	34,605	46,675
GRANDES	2,872	4,910	10,833	17,108	21,218
MEDIAS 2	0	1,511	513	2,041	5,978
MEDIAS 1	1,927	2,548	6,033	10,150	11,885
PEQUEÑAS	2,410	3,778	4,625	5,306	7,594
estructura porcentual					
CONCEPTO	1900	1910	1921	1930	1940
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
GRANDES	0.0	0.0	0.0	36.3	39.7
MEDIAS 2	0.0	0.0	31.5	0.0	0.0
MEDIAS 1	31.1	33.1	6.8	14.8	19.9
PEQUEÑAS	68.9	66.9	61.7	48.9	40.4
CONCEPTO	1950	1960	1970	1980	1990
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
GRANDES	39.8	38.5	49.2	49.4	45.5
MEDIAS 2	0.0	11.9	2.3	5.9	12.8
MEDIAS 1	26.7	20.0	27.4	29.3	25.5
PEQUEÑAS	33.5	29.6	21.1	15.4	16.2

Fuentes: Unikel, L., Garza, G. y Ruiz, C. *El Desarrollo Urbano de México*, El Colegio de México, México. pp. 30-31. INEGI. *X Censo General de Población y Vivienda, 1980. Resumen general abreviado*, México. 1984. INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Resumen general*, México. 1992.

La dinámica demográfica del siglo XX ha coadyuvado a la multiplicación de asentamientos en el territorio. En 1900, el país tenía 52,749 localidades, mientras que para 1990 se incrementaron a 156,177, es decir, dos veces más. Como se observa, el crecimiento de la población fue superior al de las localidades, por lo que el tamaño promedio se elevó de 258 a 520 habitantes por localidad.

En este último año, la densidad promedio de localidades en el territorio fue 8 por cada 100 km² y la distancia promedio entre los asentamientos se ubicó en 7.1 km. En los estados de Aguascalientes, Chiapas, Guanajuato y Veracruz la densidad superó 20 localidades; mientras Baja California, Coahuila y Quintana Roo no alcanzaban 3.

Mapa 2.1

México: Densidad de localidades por cada 100 Km², 1990

De las más de 50,000 localidades existentes en 1900, tan sólo 33 eran urbanas (una de tamaño medio y 32 pequeñas). Tales asentamientos aumentaron de manera discreta hasta 1940, donde ya existían 55 y a partir de ese momento crecieron aceleradamente: 84 en 1950; 178 en 1970 y para 1990, 275. En 1900, ninguna ciudad rebasaba el medio millón de habitantes, mientras que en 1990, cuatro superaron un millón; nueve entre 500,000 y 999,999 y 47 contenían entre 100 mil y 500 mil habitantes.

La Ciudad de México se ha convertido en el centro hegemónico del país, no sólo por su tamaño poblacional, sino además por su elevada concentración de actividades económicas y por ser la sede del gobierno federal y de la administración pública central. En 1900, era una ciudad media que contaba con 344,721 habitantes y concentraba apenas 2.5% de la población del país; para 1930, alcanzó un millón de habitantes y participaba con 6.3% de la total nacional.

A partir de los cuarenta, aceleró su crecimiento, rebasando cinco millones en 1960, 10 en 1973 y para 1990, 14.7 millones. Con la población actual, la Ciudad de México es más grande que 150 de los 212 países existentes en el planeta y participa con 18.1% de los habitantes del país.

En términos demográficos, la Ciudad de México de 1900 era 1.1 veces más grande que las cuatro ciudades que le seguían, elevándose para 1990 a 2.0 veces. En otros términos, el tamaño de la Ciudad de México en 1900 era equivalente a las 4 ciudades que le seguían, mientras que para 1990 equivalía a las 17 subse-cuentes. El proceso de urbanización mexicano ha propiciado una concentración jerárquica, particularmente hacia la Ciudad de México.

Cuadro 2.3

Ciudad de México: Población total y principales características demográficas, 1900-1990

CONCEPTO	1900	1910	1921	1930	1940
POBLACION TOTAL	345.0	471.0	662.0	1,049.0	1,560.0
% RESPECTO AL PAIS	2.5	3.1	4.6	6.3	7.9
TASA DE CRECIMIENTO		3.2	3.1	5.2	4.0
INDICE DE PRIMACIA 1	1.1	1.6	1.9	2.4	2.7
INDICE DE PRIMACIA 2	4.0	6.0	9.0	12.0	17.0
CONCEPTO	1950	1960	1970	1980	1990
POBLACION TOTAL	2,872.0	4,910.0	8,355.0	12,968.0	14,673.0
% RESPECTO AL PAIS	11.1	14.1	17.0	19.4	18.1
TASA DE CRECIMIENTO	6.3	5.5	5.5	4.5	1.0
INDICE DE PRIMACIA 1	2.9	2.7	2.8	2.3	2.0
INDICE DE PRIMACIA 2	27.0	26.0	28.0	26.0	17.0

Población en miles de habitantes. El Índice de Primacia 1 es el número de veces más grande respecto a las cuatro ciudades siguientes. El Índice de Primacia 2 es el número de ciudades que contiene.

Fuentes: Unikel, L., Garza, G. y Ruiz, C. *El desarrollo urbano de México*, México: 1978, pp. 27-57. INEGI. *X Censo General de Población y Vivienda, 1980. Resumen general abreviado*, México: 1984. INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Resumen General*, México: 1992.

Etapas del proceso de urbanización

A lo largo del presente siglo, la urbanización del país muestra ciertos cambios y patrones, lo que permite establecer ciertas etapas en su desarrollo urbano: a) 1900-1910, en la crisis del modelo oligárquico-liberal; b) 1910-1920, época revolucionaria; c) 1920-1940, dentro de la reconstrucción del Estado; d) 1940-1980, apoyada por el modelo de crecimiento económico sustentado en la sustitución de importaciones y e) 1980-1990, ante la crisis económica el cambio de énfasis en la política económica hacia la apertura comercial y la desaceleración del ritmo demográfico.

1900-1910. La primera década del siglo protagonizó la crisis y destrucción del Estado liberal-oligárquico encabezado por Porfirio Díaz. El modelo ideal, concebido a partir de las ideas liberales de la Reforma, establecía que los individuos asumieran el principio rector mientras que el Estado se limitaría a garantizar y promover los intereses de los particulares. En la Constitución de 1857, se estableció una forma federal de gobierno con división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial y 27 entidades federativas.

Sin embargo, las medidas concretas instrumentadas por la administración se distanciaron notablemente del modelo original. Por un lado; la voluntad de insertar al país al sistema capitalista mundial así como intereses internos, dieron lugar a un Estado de corte centralista que se encargó de obtener recursos financieros de las entidades federativas, de promover la inversión privada y de mutilar la soberanía de estados y municipios⁸². La caracterización oligárquica se debió a que el poder se concentraba en una minoría socialmente privilegiada.

Durante esta década, el proceso de urbanización fue discreto y el sistema urbano se integró gracias a la red ferroviaria cuya longitud pasó de 13,615 km. en 1900 a 19,280 para 1910. El sistema ferroviario fue diseñado para servir a las necesidades de exportación y de la inversión extranjera, al mismo tiempo que impulsó el crecimiento industrial en ciertos puntos como la Ciudad de México y Puebla.

82 Leal, Juan Felipe. *La burguesía y el Estado mexicano*. Ediciones el Caballito, México: 1972, pp. 65-66.

El crecimiento relativo de localidades no urbanas se debió a la multiplicación de haciendas y ranchos, mientras que en el caso de las urbanas, su expansión fue producto de la incipiente producción industrial y del intercambio comercial que fomentaba el ferrocarril. Casi todas las ciudades crecieron a tasas por encima del promedio nacional, sobresaliendo Torreón, Veracruz, Saltillo, Ciudad de México y Mérida. En el caso opuesto, antiguos centros mineros como Zacatecas y Guanajuato, disminuyeron su población como respuesta a la crisis del modelo minero-exportador que imperó en el período. Con lo anterior, el rango de las principales ciudades se modificó.

Los gobiernos locales estaban, en teoría, normados y reglamentados por las Constituciones de las entidades federativas. El ayuntamiento era el órgano encargado de la administración del municipio, pero en la práctica, sus facultades fueron debilitadas por el gobierno central. Los ayuntamientos se agrupaban en divisiones administrativas superiores denominadas partidos, distritos, prefecturas o cantones, y eran dirigidas por un jefe político o prefecto que recibía órdenes del centro y de los gobernadores⁸³.

1910-1920. El origen de la Revolución Mexicana fue la sucesión presidencial de 1910, pero el conflicto surgido en la esfera del poder tenía un claro trasfondo: a) serios problemas en la marcha de la economía suscitados por el descenso de las exportaciones ante la depresión internacional de principios de siglo; b) protestas sociales por las condiciones de trabajo de millares de obreros y campesinos, traducidos en huelgas y c) movimientos políticos que perseguían un cambio en las estructuras y relaciones intergubernamentales.

Los estados de Chihuahua, Morelos y Guerrero fueron los principales focos que anticiparon el movimiento revolucionario en el que los centros urbanos y ferroviarios asumieron un papel determinante. Las primeras ciudades que cayeron en control de ejércitos rebeldes fueron Ciudad Juárez, Iguala, Chilpancingo, Torreón, Cuernavaca y Cuautla. Ante tal avance, Porfirio Díaz renunció a la presidencia, asumiéndola de manera provisional Francisco León de la Barra y en noviembre de 1911, Francisco I. Madero⁸⁴.

83 Martínez, Raúl. *Las finanzas del sistema federal mexicano*. Instituto Nacional de Administración Pública, México: 1988, p. 229.

84 Florescano, Enrique. *Atlas histórico de México*. Instituto Nacional de Antropología e Historia, México: 1983, pp. 148-157.

En 1913, Victoriano Huerta comandó un golpe de estado y asesinó en la Ciudad de México a Madero y Pino Suárez. Gran parte del ejército federal quedó bajo las órdenes de Huerta generándose levantamientos y protestas en casi todo el país. Venustiano Carranza se levantó como jefe del ejército constitucionalista, tomando las ciudades de Torreón, Guadalajara, Monterrey, Tampico, Zacatecas y Querétaro. El avance hacia el centro del país precipitó la renuncia de Huerta.

Una vez que Carranza asumió el poder ejecutivo, convocó a generales y gobernadores a una convención nacional que tenía como objetivo finalizar la lucha armada encabezada por Villa y Zapata. Para ese entonces, la División del Norte controlaba Chihuahua, Torreón, Zacatecas y Querétaro, mientras que el Ejército Libertador del Sur dominaba el estado de Morelos y parte de Guerrero. La convención no logró que Villa y Zapata desistieran, pues sentían que sus ideales habían sido traicionados. El resultado fue la continuación de la lucha: convencionalistas contra constitucionalistas.

En diciembre de 1914, los convencionalistas ocuparon la Ciudad de México y los constitucionalistas asentaron el poder ejecutivo en Veracruz. Villa y Zapata decidieron no avanzar hacia el puerto jarocho: preferían consolidar el dominio de sus territorios ocupados. Este acuerdo le permitió a Obregón reorganizar el ejército constitucionalista, y en 1915 obtuvo victorias importantes. El triunfo en Celaya marcó el principio del fin de los convencionalistas.

Ante la evidente caída del movimiento convencionalista, Carranza promovió en 1916 un Congreso Constituyente que se encargó de formular una nueva Carta Magna que estuvo lista en 1917. En los últimos años de la década tuvieron lugar levantamientos esporádicos, Zapata y Carranza murieron asesinados. Obregón emergió como el caudillo y jefe máximo.

El empleo de las vías férreas con fines militares se hizo práctica común. Los ferrocarriles fueron los protagonistas en las gestas revolucionarias⁸⁵. Su importancia se debió por constituir la forma de comunicación y avance de las tropas, además de que un gran número de ciudades adquirieron un papel estratégico debido a los nodos y estaciones de la red que se iban estructurando.

1920-1940. El saldo del movimiento revolucionario en el aspecto demográfico, quedó de manifiesto en el tercer censo de población levantado en noviembre de 1921. Los datos mostraron que entre 1910 y ese año, los habitantes del país

85 Ortiz, Sergio. *Los ferrocarriles en México*. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México: 1974, p. 185.

disminuyeron de 15.2 a 14.3 millones de habitantes y las localidades urbanas pasaron tan sólo de 36 a 39. Por otro lado, 20 de las 32 entidades federativas tenían menos habitantes, sobresaliendo los casos de Durango, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas⁸⁶.

Pese a lo anterior, el proceso de urbanización continuó y el porcentaje de población urbana pasó de 11.7% a 14.7%. Sin embargo, el sistema urbano mostró cambios significativos: las ciudades más afectadas durante el conflicto armado fueron Chihuahua, León, Irapuato, Guanajuato, Morelia, Tepic, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. En el polo opuesto se ubicaron la Ciudad de México, Mérida y Tampico que registraron tasas de crecimiento por arriba del 2.0% anual. La primera confirmó su papel jerárquico; la segunda se ubicó como la quinta más grande, mientras que Tampico ocupó la posición 11.

El período que va de **1921 a 1940** se caracterizó por innumerables esfuerzos y estrategias para constituir un nuevo Estado, sentar las bases para el crecimiento económico y propiciar un proceso de urbanización modesto pero continuo y con relativa estabilidad.

La Revolución trastornó de manera notable a la economía: las vías férreas fueron arrasadas y la producción minera, agrícola y manufacturera disminuyó. Como consecuencia del comportamiento exitoso de los enclaves minero y petrolero, el PIB mostró un incremento real en la primera parte de la década de los veinte.

Con la relativa estabilidad política bajo los regímenes de Obregón y Calles, la economía mexicana recuperó su posición exportadora de bienes primarios, sobre todo ganado, arroz, minerales y petróleo. La ruptura de este modelo se inició en 1929 debido a dos factores básicos: a) uno interno y político, a través de la creación del Partido Nacional Revolucionario y b) otro externo y económico, por la gran depresión del 29 y la Segunda Guerra Mundial, propiciando la reducción del comercio exterior⁸⁷.

En la década de los treinta se sentaron las bases para un nuevo modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. Dicha estrategia se delineó con carácter nacionalista y populista ya que concebía un desarrollo económico y político con independencia del extranjero y apoyado en un sector

86 Banco Nacional de México. *México social, 1990-1991*. Dirección de Estudios Sociales, México: 1991, p. 27.

87 Moreno, Prudenciano. *Desarrollo económico y acumulación de capital en México*. Editorial Trillas y Universidad Autónoma Metropolitana, México: 1982, pp. 78-86.

público fuerte y promotor. Se avanzó en la construcción de condiciones generales para la producción (sobre todo carreteras y energía eléctrica); se nacionalizaron los ferrocarriles y la industria petrolera; se crearon Nacional Financiera y el Banco de Comercio Exterior y se comenzó el reparto agrario. El fomento y la promoción recayeron en primer lugar para la producción industrial de bienes de consumo inmediato.

En el período 1921-1940, la tasa de urbanización avanzó en más de cinco puntos, pasando de 14.7 a 20.0. Ahora habitaban 2 de cada 10 personas en localidades urbanas, las cuales se incrementaron de 39 a 55. Las ciudades de Torreón, Juárez, Monterrey, Tampico, Nuevo Laredo, Orizaba y México duplicaron su población. Esta última rebasó el millón y medio de habitantes, concentrando 8% del total nacional y comenzando su proceso de metropolización.

La Constitución de 1917 sentó las bases para solucionar los problemas municipales, dar atención a sus aspiraciones y transformar la estructura y organización de la administración local. La Carta Magna facultó al ayuntamiento para administrar libremente su hacienda pública compuesta por las contribuciones que señalaban las legislaturas de los estados. Con el artículo 115 se creó el municipio libre pero en su texto original no se le otorgaron atribuciones expresas, no se reglamentó y tampoco se dispusieron normas para su ejercicio.

Desde 1928, se han llevado a cabo diversas reformas y adiciones para adecuar la realidad municipal al modelo de Estado federal y fortalecer su papel como órgano de administración y gobierno ante una población creciente, concentrada y demandante de servicios públicos que satisfagan necesidades colectivas.

1940-1980. Este período se caracterizó por un crecimiento económico estable, la aceleración de la dinámica demográfica y una clara tendencia a la concentración espacial en pocos puntos y zonas del territorio nacional. La estrategia de desarrollo se sustentó en el modelo de sustitución de importaciones e integración del mercado nacional gracias a una fuerte inversión pública en comunicaciones y transportes. El crecimiento económico sectorial manifestó desigualdades espaciales por lo que fue necesario instrumentar acciones para tratar de contrarrestarlas y crear mecanismos de coordinación fiscal.

El desarrollo estabilizador surgido del modelo de sustitución de importaciones tuvo en la industria manufacturera el sector motor de expansión. Buena parte de las acciones del Estado se comprometieron a la regulación, promoción y financiamiento de la industria. Estas acciones se expresaron en la política económica: se instrumentaron mecanismos de protección contra competidores foráneos y reglas para la inversión extranjera directa.

Cuadro 2.4

México: Evolución del rango de las principales ciudades, 1900-1990

	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
1	CD. MEXICO	CD. MEXICO	CD. MEXICO	CD. MEXICO	CD. MEXICO	CD. MEXICO	CD. MEXICO	CD. MEXICO	CD. MEXICO	CD. MEXICO
2	GUADALAJARA	GUADALAJARA	GUADALAJARA	GUADALAJARA	GUADALAJARA	GUADALAJARA	GUADALAJARA	GUADALAJARA	GUADALAJARA	GUADALAJARA
3	PUEBLA	PUEBLA	PUEBLA	MONTERREY	MONTERREY	MONTERREY	MONTERREY	MONTERREY	MONTERREY	MONTERREY
4	LEON	MONTERREY	MONTERREY	PUEBLA	PUEBLA	PUEBLA	PUEBLA	PUEBLA	PUEBLA	PUEBLA
5	MONTERREY	S.L.P.	MERIDA	MERIDA	TAMPICO	TORREON	TORREON	JUAREZ	LEON	LEON
6	S.L.P.	MERIDA	S.L.P.	TAMPICO	TORREON	MERIDA	JUAREZ	LEON	JUAREZ	JUAREZ
7	MERIDA	LEON	VERACRUZ	S.L.P.	MERIDA	TAMPICO	LEON	TIJUANA	TORREON	TOLUCA
8	GUANAJUATO	VERACRUZ	LEON	LEON	AGS.	S.L.P.	MEXICALI	TORREON	TOLUCA	TIJUANA
9	PACHUCA	AGS.	TORREON	VERACRUZ	S.L.P.	LEON	TAMPICO	TAMPICO	TIJUANA	TORREON
10	MORELIA	MORELIA	AGS.	TORREON	ORIZABA	JUAREZ	S.L.P.	MEXICALI	MERIDA	S.L.P.
11	AGS.	CHIHUAHUA	TAMPICO	AGS.	LEON	VERACRUZ	MERIDA	CHIHUAHUA	TAMPICO	MERIDA
12	OAXACA	PACHUCA	PACHUCA	ORIZABA	VERACRUZ	AGS.	CHIHUAHUA	S.L.P.	S.L.P.	CHIHUAHUA
13	QUERETARO	OAXACA	SALTILLO	CHIHUAHUA	CHIHUAHUA	CHIHUAHUA	TIJUANA	VERACRUZ	CHIHUAHUA	ACAPULCO
14	ZACATECAS	GUANAJUATO	ORIZABA	SALTILLO	PACHUCA	ORIZABA	VERACRUZ	MERIDA	MEXICALI	TAMPICO
15	ORIZABA	SALTILLO	DURANGO	PACHUCA	SALTILLO	SALTILLO	AGS.	ACAPULCO	CULIACAN	AGS.
16	DURANGO	ORIZABA	CHIHUAHUA	TOLUCA	JUAREZ	MEXICALI	ORIZABA	CULIACAN	VERACRUZ	CUERNAVACA
17	CHIHUAHUA	TORREON	TOLUCA	MORELIA	MORELIA	MORELIA	MORELIA	MORELIA	ACAPULCO	SALTILLO
18	TOLUCA	QUERETARO	MORELIA	JUAREZ	TOLUCA	TIJUANA	DURANGO	CUERNAVACA	MORELIA	VERACRUZ
19	CELAYA	DURANGO	QUERETARO	JALAPA	JALAPA	DURANGO	SALTILLO	SALTILLO	HERMOSILLO	MEXICALI
20	SALTILLO	TOLUCA	OAXACA	DURANGO	DURANGO	PACHUCA	HERMOSILLO	DURANGO	AGS.	MORELIA

Fuentes: Unikel, L., Garza, G. y Ruiz, C. *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, México: 1978, pp. 377-380. INEGI. *X Censo General de Población y Vivienda, 1980. Resumen general abreviado*, México: 1984. INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Resumen general*, México: 1992.

Entre 1940 y 1980, el PIB creció a una tasa promedio de 6.4% anual, pasando de 57.8 a 638.6 billones de pesos (a precios constantes de 1991). Durante el mismo lapso, la población se incrementó de 19.6 a 66.8 millones, lo que implicó una tasa de 3.1% anual que, al ser inferior a la del PIB, propició un aumento del PIB per cápita de 2.9 a 9.6 millones de pesos. Dicho aumento incidió en los niveles de vida de la población.

La industrialización nacional se caracterizó por lo siguiente: a) alta tasa de crecimiento; b) diversificación de la producción y c) elevada concentración en pocos puntos del territorio.

La dinámica industrial superó a la mostrada por los sectores primario y terciario. En 40 años, la tasa de crecimiento promedio fue 7.9% anual y su PIB pasó de 8.0 a 169.0 billones de pesos representando para el último año una cuarta parte del PIB total. Su influencia en el personal ocupado también fue relevante, pues la tasa bruta de ocupación industrial se elevó de 2.6% a 3.5%.

La rápida industrialización se vio acompañada de una significativa diversificación de los bienes manufacturados y el tránsito de distintas etapas de evolución. En los cuarenta, la industria mexicana se consolidó en una primera fase caracterizada por la producción de bienes de consumo inmediato; en los cincuenta se logró un segundo estadio, que consistió en la dinamización de la oferta de bienes intermedios; en los sesenta y primera mitad de los setenta, la división de mayor crecimiento relativo fue la de bienes de consumo duradero y en las postrimerías de los ochenta, se inició el desarrollo incipiente de los bienes de capital.

La estructura y dinámica del sector manufacturero marcó un perfil espacial de elevada concentración en unas cuantas ciudades del país. En 1940, casi una tercera parte del PIB industrial lo aportaba la Ciudad de México y su participación se elevó a poco menos de la mitad para 1980. Para este último año le siguieron Monterrey, Guadalajara, Puebla, Toluca, Querétaro, Cuernavaca y Torreón. Estas ocho ciudades concentraron 73.4% del PIB manufacturero del país.

La expansión económica determinó la multiplicación relativa del número de localidades urbanas, las cuales se incrementaron de 55 a 236. De éstas, 24 aumentaron su población 10 veces: Monterrey, Toluca, Ciudad Juárez, Tijuana, Mexicali, Culiacán, Acapulco, Hermosillo, Cuernavaca, Coahuila, Poza Rica, Reynosa, Matamoros, Monclova, Obregón, Guaymas, Los Mochis, Ensenada, Delicias, Chilpancingo, San Luis Río Colorado, Chetumal, Cancún y Lázaro Cárdenas. Asimismo, la Ciudad de México continuó su proceso de metropolización y ya para 1980, el país contaba con 26 zonas conurbadas.

1980-1990. La década de los ochenta significó para México un período de graves desequilibrios macroeconómicos derivados de situaciones internas y condicionantes externas desfavorables que propiciaron un fenómeno de estanflación (recesión económica combinada con tasas elevadas de inflación). Entre 1980 y

1989, el PIB creció apenas a una tasa de 1.1% anual; el índice de precios se incrementó en 11,789.2%; el personal ocupado formal remunerado creció por abajo del ritmo de población y el poder adquisitivo del salario mínimo se contrajo en 50%.

Desde el punto de vista demográfico, los resultados del XI Censo general de población y vivienda mostraron una caída sustancial en la tasa de crecimiento natural, así como un volumen de población por debajo de las proyecciones realizadas. Dichos resultados levantaron innumerables controversias y amplios sectores sociales manifestaron serias dudas sobre la veracidad de los datos.

Las conclusiones que se están aportando apuntan hacia dos aspectos: por un lado la sobrenumeración en 1980 y por otro una subestimación en 1990. Sin embargo, esta última no es tan significativa como se estableció en un principio y está dentro de los estándares de levantamientos censales en todo el mundo, entre 4% y 6%⁸⁸.

De acuerdo a los resultados censales, entre 1980 y 1990 la población creció a una tasa del 2.0% anual, contra 3.2% de los setenta. Cabe aclarar que la dinámica demográfica llegó a su punto más alto a principios de los sesenta (3.7% anual).

El descenso demográfico está en función del comportamiento reproductivo de la población y, en menor medida, por la emigración internacional. El primer caso se puede analizar tomando como dato la tasa global de fecundidad que indica el número promedio de hijos que tendría un grupo de mujeres al final de su vida reproductiva. Dicha tasa descendió de 6.3 en 1973 a 3.8 en 1986⁸⁹. La disminución de la fecundidad ha sido producto de las campañas anticonceptivas, el aumento en la edad al tener el primer hijo y la mayor inserción de la población femenina en el mercado de trabajo.

La contribución de los movimientos migratorios internacionales al descenso demográfico es más difícil determinar, debido a las modalidades que adoptan los flujos. El destino mayoritario está en los Estados Unidos y gran parte de los migrantes ingresa al vecino país sin la documentación que exigen las leyes.

La migración indocumentada es preferentemente temporal y el motivo fundamental consiste en participar en labores agropecuarias en estados del sur de los Estados Unidos. Entre 1970 y 1986, el número de deportados no varió significativa-

88 Véase Corona, Rodolfo. "Los resultados del censo de población de 1990". En: **Estudios Demográficos y Urbanos**, vol. VI., núm. 16. El Colegio de México, México: 1991.

89 Banco Nacional de México. *Op. cit.* p. 49.

mente, por lo que la crisis económica de México no precipitó un mayor éxodo. En los ochenta, el promedio de deportación anual totalizó 1.5 millones de personas.

El origen de la población indocumentada tiene patrones constantes por lo que es una costumbre que se trasmite a generaciones de familiares y amigos. Los estados que más aportan son Michoacán, Jalisco, Zacatecas, Oaxaca y el Estado de México. En ellos, existen zonas de expulsión perfectamente distinguibles.

El desarrollo urbano de los ochenta mostró cambios relevantes en su organización espacial. Las localidades urbanas dieron un total de 275, existiendo dinámicas diferenciales por tamaño de localidad.

Las cuatro ciudades millonarias mostraron el ritmo de crecimiento más bajo, sobresaliendo la Ciudad de México cuya tasa se ubicó en 1% anual. En el polo opuesto, las pequeñas y medias experimentaron los crecimientos relativos más importantes. El conjunto de ciudades medias adquirió una posición relevante en el sistema urbano nacional destacando la dinámica de San Luis Potosí, Querétaro, Villahermosa, Ensenada, Tuxtla Gutiérrez, Monclova, Tapachula, Chetumal, San Juan del Río, Nogales, Lázaro Cárdenas, Puerto Vallarta, Cancún y Zihuatanejo.

Para dar mayor autonomía financiera y pluralismo político a los gobiernos municipales, el gobierno federal promovió una serie de adiciones y modificaciones al artículo 115 constitucional. En 1976, se agregaron las fracciones IV y V donde se conceden facultades a los gobiernos estatal y municipal para elaborar sus planes de desarrollo urbano y se expresan las normas para la planeación de usos del suelo de las conurbaciones.

Las adiciones de 1977 se pueden denominar de reforma política en materia municipal por permitir el principio electoral de representación proporcional en la elección e integración de los ayuntamientos de municipios con más de 300 mil habitantes. Dicho principio se aplicó para síndicos y regidores.

Las reformas y adiciones de 1983 estuvieron encaminadas a vigorizar su libertad y fortalecer su autonomía económica, política, administrativa y jurídica. En este rubro se establecieron los servicios públicos que el municipio debe prestar a la ciudadanía y las normas generales para la formulación y ejecución de su hacienda pública. Sin embargo, la autonomía financiera de los municipios aún está lejos de cumplirse. Cada vez dependen más de las transferencias que reciben por parte de los gobiernos estatal y federal a través del sistema de coordinación fiscal y las participaciones.

2.3

Movimientos migratorios

Todo proceso poblacional es producto de dos componentes: a) el crecimiento natural, que resulta de la diferencia entre la natalidad y mortalidad y b) el crecimiento social o saldo neto migratorio, obtenido por la diferencia de los inmigrantes menos los emigrantes. Los factores que inciden en dichos componentes pueden ser generales para ambos y específicos para cualquiera de los dos.

Entre 1980 y 1990, el crecimiento natural del país se ubicó en 2.3% anual como resultado de 29 nacimientos y seis defunciones por cada 1,000 habitantes. Ambas tasas han caído desde 1930, donde los valores eran 50 y 30 respectivamente. Por otro lado, el saldo neto migratorio intercensal fue -2'339,682 habitantes, por lo que la tasa de crecimiento social promedio fue -0.4% y la tasa de crecimiento total 2.0% (las tasas de crecimiento natural y social no se suman para obtener la total, pues ellas son geométricas, es decir, simulan proyecciones no lineales).

A nivel espacial, las tasas de crecimiento natural no presentan diferencias significativas, siendo los polos opuestos en el período 1980-1990 las entidades del Distrito Federal (1.9%) y Chiapas (2.7%). Se observa que el componente natural sigue siendo mayor en entidades con menores índices de calidad de vida, urbanización o de elevado crecimiento total.

En vista de que el crecimiento natural en las zonas urbanas es un tanto homogéneo, el estudio de la dinámica demográfica privilegia el análisis del crecimiento social, o movimientos migratorios.

La migración es el cambio del lugar habitual de residencia. Esta puede ser definitiva o temporal. Los flujos migratorios inciden directamente en la distribución y estructura de la población. Los factores de la migración son económicos (oportunidades de empleo y niveles de ingreso); sociales (demanda educativa y servicios públicos); psicológicos y demográficos.

Tipos de migración

Los movimientos que se generan dentro de un país o región reciben el nombre de migración interna y analíticamente se distinguen cinco tipos⁹⁰.

- a) **Migraciones estacionales.** Se componen por movimientos masivos de campesinos y otra clase de trabajadores para participar en trabajos estacionales como cosechas, zafras, construcción, etc. El destino es una zona agropecuaria intensiva o una ciudad. Se denomina también migración golondrina y se tienen como ejemplos los flujos desde Oaxaca y Michoacán hacia los distritos de riego de Sinaloa y Sonora; la migración indocumentada a los Estados Unidos y los inmigrantes guatemaltecos que participan en la cosecha cafetalera de la zona del Soconusco.
- b) **Migración rural-rural permanente.** Generalmente se conforma por desplazamientos definitivos de familias que carecen de tierras o bien, éstas son insuficientes para cubrir sus necesidades. El destino de este tipo de migración son las zonas de producción agropecuaria intensiva o próspera (por ejemplo, los distritos de riego o proyectos agropecuarios como el de Valle de solidaridad en el Estado de México y Vaquerías en Nuevo León). La sustitución de mano de obra por capital en el campo propicia también este tipo de migración.
- c) **Migración rural-urbana.** Hasta hace unos años este tipo de migración se concebía como la más importante, tanto por su volumen, como por las implicaciones que generaba. En las primeras etapas de aceleramiento de la urbanización nacional o regional, la migración

90 Urzúa, Raúl. *El desarrollo y la población en América Latina*. Editorial Siglo XXI, México: 1979, pp. 186-195.

rural-urbana adquiere un papel protagónico. Sus determinantes se explican por factores de cambio y estancamiento⁹¹.

El primer caso alude al desempleo campesino originado por la penetración de capital en el proceso agropecuario; mientras que el segundo se centra en el empobrecimiento paulatino de la población rural ante la multiplicación familiar y la insuficiencia del suelo.

Los migrantes rurales se insertan por primera vez al mercado urbano de trabajo en actividades poco remuneradas o del sector informal y habitan en barrios decadentes del centro de la ciudad o con algún pariente o amigo. No existen evidencias para asegurar que la primera residencia de los migrantes rurales sea la periferia de las ciudades, ni que su primera vivienda sea autoconstruida.

- d) **Migración urbana-urbana.** Estos movimientos han cobrado fuerza recientemente y se debe principalmente a motivos económicos, de educación y personales. En un primer momento, la migración urbana se realiza de ciudades pequeñas hacia las de mayor tamaño o importantes, como por ejemplo, hacia la capital del estado, una localidad de auge económico o la metrópoli del país. Las zonas urbanas más grandes presentan un mercado de trabajo más diversificado y con mayores oportunidades de acceso a medios de consumo colectivos y servicios de mayor jerarquía (hospital de especialidades, universidades, teatros, salas de arte).

En determinado momento (para el caso mexicano, en la década de los ochenta), la migración cambia de sentido hacia ciudades medias o incluso pequeñas. Las personas abandonan las grandes ciudades por las deseconomías que éstas acumulan u otros determinantes espontáneos, como los terremotos de 1985 en la Ciudad de México o las explosiones de Guadalajara de 1992.

- e) **Migración de retorno.** Este tipo agrupa a personas que regresan a su lugar de origen después de un tiempo relativamente largo. Se ha estudiado poco esta tipología, pero se sabe que ocurre tanto en el ámbito rural, como urbano, y se realiza una vez lograda una movilidad social ascendente.

91 Singer, Paul. *Economía política de la urbanización*. Editorial Siglo XXI, México: 1975, pp. 37-67.

Migraciones interestatales

Para el caso de México, los datos del censo de población de 1990 revelaron que 17.4% de los habitantes residentes nacieron en otra entidad federativa, por lo que constituyen la migración interna. En el saldo neto migratorio positivo sobresalen los estados de Quintana Roo, Baja California y México, donde 53.9%, 40.9% y 34.0% de su población total era nativa de otra entidad, respectivamente. Por otro lado, los estados de mayor expulsión relativa de población fueron Zacatecas con -33.8%, Durango con -18.8% e Hidalgo con -18.0%⁹².

Los datos anteriores muestran la migración interna histórica ocurrida en el país hasta 1990. Sin embargo, de los datos presentados no es posible inferir el perfil de movimientos recientes. Para ello, es necesario consultar el cuadro censal que anota a la población que cambió de residencia. Dicha información permite obtener conclusiones sobre los movimientos interestatales registrados en un lapso. A continuación se presentan algunas comparaciones entre la migración interestatal de las décadas de los setenta y ochenta.

Entre **1975 y 1980**, los movimientos interestatales de población sumaron 2.7 millones, lo que implicó una tasa neta de migración de 4.0%. 14 entidades atrajeron población, mientras que 18 la expulsaron. En términos absolutos, la atracción más importante la ejerció el Estado de México, mientras que la mayor expulsión ocurrió en el Distrito Federal. En términos relativos, las entidades de mayor atracción fueron Quintana Roo, Baja California Sur y el Estado de México, mientras Guerrero, Oaxaca y Zacatecas obtuvieron las tasas de mayor expulsión.

Para el quinquenio **1985-1990**, el número total de movimientos se incrementó a 3.5 millones, y la tasa neta a 5.0%. Una posible explicación al aumento en la tasa neta de migración podrían parecer los efectos de la crisis económica. Sin embargo, lo anterior no es correcto, pues tal aumento se debió a la mayor expulsión poblacional ocurrida en el Distrito Federal y que responde a la etapa de metropolización alcanzada por la Ciudad de México.

En términos absolutos, el Estado de México y Distrito Federal fueron nuevamente los de mayor atracción y expulsión respectivamente. En relación a las tasas, Quintana Roo siguió con la más alta, ubicándose ahora Baja California en segunda posición. Los estados de mayor tasa de expulsión fueron, nuevamente,

92 INEGI. *XI Censo general de población y vivienda, 1990. Perfil sociodemográfico*. México: 1992a, p. 16.

Guerrero, Oaxaca y Zacatecas. Los datos concluyen la no existencia de cambios sustanciales en los patrones de migración interna del país como consecuencia de la crisis económica de los ochenta.

Cuadro 2.5

México: Migración interestatal, 1975-1980 y 1985-1990

	1975-1980				1985-1990			
	Inmigrantes	Emigrantes	SALDO NETO	SALDO %	Inmigrantes	Emigrantes	SALDO NETO	SALDO %
AGUASCALIENTES	26.7	17.9	8.7	1.98	44.0	17.5	26.5	4.3
BAJA CALIFORNIA	81.6	73.5	8.1	0.79	220.6	40.3	180.3	12.9
BAJA CALIFORNIA SUR	23.1	10.8	12.4	6.72	29.5	11.7	17.8	6.5
CAMPECHE	26.1	17.0	9.2	2.56	34.5	24.7	9.8	2.2
COAHUILA	65.5	56.9	8.6	0.64	69.2	80.7	(11.5)	(0.7)
COLIMA	28.0	18.3	9.7	3.24	31.1	18.4	12.7	3.5
CHIAPAS	30.6	45.6	(15.0)	(0.84)	42.3	69.8	(27.5)	(1.0)
CHIHUAHUA	54.1	51.8	2.4	0.13	118.1	40.1	78.0	3.7
DISTRITO FEDERAL	393.8	572.0	(178.2)	(2.30)	298.2	1,035.8	(737.6)	(10.1)
DURANGO	40.8	55.3	(14.4)	(1.43)	41.1	82.4	(41.3)	(3.6)
GUANAJUATO	77.7	96.5	(18.8)	(0.73)	98.4	95.0	3.4	0.1
GUERRERO	38.4	98.8	(60.4)	(3.36)	46.6	120.2	(73.6)	(3.3)
HIDALGO	48.5	69.6	(21.1)	(1.60)	67.0	85.9	(18.9)	(1.2)
JALISCO	164.1	136.5	27.7	0.74	178.0	138.4	39.6	0.9
MEXICO	592.3	241.1	351.2	5.44	786.4	271.4	515.0	6.1
MICHOACAN	88.2	113.8	(25.6)	(1.04)	105.6	121.1	(15.5)	(0.5)
MORELOS	58.1	46.7	11.4	1.39	91.2	39.6	51.6	5.0
NAYARIT	33.3	34.3	(0.9)	(0.15)	35.9	38.8	(2.9)	(0.4)
NUEVO LEON	114.1	63.7	50.4	2.32	113.8	66.2	47.6	1.7
OAXACA	49.8	108.5	(58.7)	(2.88)	73.9	138.8	(64.9)	(2.5)
PUEBLA	87.1	117.6	(30.5)	(1.07)	125.7	139.1	(13.4)	(0.4)
QUERETARO	40.9	25.9	15.0	2.42	67.9	29.3	38.6	4.3
QUINTANA ROO	41.3	12.8	28.5	15.13	92.8	19.0	73.8	18.1
SAN LUIS POTOSI	48.7	71.2	(22.5)	(1.58)	64.4	77.7	(13.3)	(0.8)
SINALOA	69.8	75.4	(5.6)	(0.36)	82.8	105.3	(22.5)	(1.2)
SONORA	38.8	56.8	(17.9)	(1.37)	72.1	53.8	18.3	1.2
TABASCO	40.0	36.6	3.4	0.38	47.8	54.4	(6.6)	(0.5)
TAMAULIPAS	83.6	83.6	0.0	0.00	115.3	75.6	39.7	2.0
TLAXCALA	19.2	20.9	(1.7)	(0.35)	36.9	25.0	11.9	1.6
VERACRUZ	134.9	176.5	(41.6)	(0.89)	163.6	237.5	(73.9)	(1.3)
YUCATAN	26.2	37.2	(10.9)	(1.18)	38.4	47.4	(9.0)	(0.8)
ZACATECAS	40.0	62.4	(22.4)	(2.34)	36.6	68.8	(32.2)	(3.0)
TOTAL	2,705.6	2,705.6	0	4.0	3,469.7	3,469.7	0	5.0

Los migrantes estan en miles de personas.

Fuentes: INEGI. *X Censo General de Población y Vivienda, 1980. Resumen general*, México: 1984a. INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Perfil Sociodemográfico*, México: 1992a.

Los flujos interestatales ilustran las líneas de deseo de la población y es indispensable su conocimiento a la hora de formular planes y programas que repercutan sobre el territorio nacional.

A la par de los movimientos interestatales, se registran también reorganizaciones de población al interior de las entidades federativas. La migración intraestatal no se capta en los censos de población, pero se puede estimar a partir del empleo de un modelo ajustado de crecimiento total y gravitacional⁹³. **El volumen de las migraciones intraestatales es tan, o más importante que las interestatales.** A continuación se presentan dos ejemplos.

- a) Entre 1970 y 1980, el estado de Sinaloa registró un saldo neto migratorio de 107,837 personas, equivalente al 5.8% de la población total de 1980. Dicha población migrante provenía de Sonora, Durango, Baja California y Jalisco principalmente. Por otro lado, 82,246 sinaloenses cambiaron de municipio. La migración intraestatal representó más de tres cuartas partes de la interestatal. La mitad de los 18 municipios expulsaron población hacia los otros nueve. Los movimientos intra e interestatales tuvieron como principal destino las ciudades de Culiacán, Mazatlán y Los Mochis, reforzando la tendencia de concentración demográfica de la entidad hacia sus principales ciudades.
- b) El saldo neto migratorio del Estado de México en el período 1980-1990 fue ligeramente superior al registrado en la década de los setenta y le permitió colocarse desde 1985 en la entidad más poblada del país. Los inmigrantes totalizaron 421,399 personas, 4.3% del total; dos terceras partes vinieron del Distrito Federal, mientras que uno de cada diez, de los estados del centro del país (Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala). El gran volumen de migraciones Distrito Federal-Estado de México se explica por el proceso de metropolización de la Ciudad de México.

De manera conjunta, el Estado de México registró 898,539 movimientos intermunicipales, más del doble que los interestatales. Cincuenta y cinco municipios expulsaron población, mientras sesenta y seis, la atrajeron. En términos absolutos, la emigración más importante se

93 Véase Garza, Gustavo y Sobrino, Jaime. *Op. cit.* pp. 256-257.

registró en Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Naucalpan, contabilizando 770,267 personas (86% de la total). Los principales puntos de atracción fueron Ecatepec, Chalco y Chimalhuacán, con una sumatoria de 584,999. Estos movimientos se explican claramente por la etapa de metropolización de la Ciudad de México. La migración intra e interestatal propició la mayor concentración demográfica en torno a los municipios conurbados al Distrito Federal y la zona metropolitana de Toluca.

Saldos netos migratorios

Según el saldo neto migratorio observado durante un tiempo, una localidad (o región) se puede definir como; a) de equilibrio, cuando su tasa de crecimiento social es entre -0.49 y 0.49% anual; b) de atracción moderada, de 0.50 a 1.49%, elevada, de 1.50 a 3.49% y muy elevada, de 3.50% o más y c) de rechazo moderado, de -0.50 a -1.49%, elevado, de -1.50 a -3.49% y muy elevado, de -3.50% o menos.

El comportamiento migratorio en la década de los ochenta de las ciudades mayores de 100,000 habitantes de 1990, fue el siguiente:

- a) **Ciudades de equilibrio:** Ciudad de México, Guadalajara, Chihuahua, Mazatlán, Zamora y Salamanca.
- b) **Ciudades de atracción moderada:** Monterrey, León, San Luis Potosí, Mexicali, Culiacán, Hermosillo, Durango, Xalapa, Obregón, Minatitlán, Córdoba, Colima y Delicias.
- c) **Ciudades de atracción elevada:** Puebla, Juárez, Torreón, Mérida, Aguascalientes, Saltillo, Veracruz, Morelia, Matamoros, Irapuato, Oaxaca, Tepic, Celaya, Victoria, Uruapan, Los Mochis, Ensenada, Zacatecas, Tapachula, La Paz, Guaymas y Nogales.
- d) **Ciudades de atracción muy elevada:** Toluca, Tijuana, Acapulco, Cuernavaca, Querétaro, Reynosa, Tuxtla Gutiérrez, Villahermosa, Monclova, Coatzacoalcos, Pachuca, Cancún, Cuautla y Tehuacán.

- e) **Ciudades de rechazo:** Tampico, Orizaba, Campeche, Nuevo Laredo y Poza Rica.

El comportamiento demográfico de las principales ciudades del país estuvo supeditado en cierta forma a la manera en que sus economías urbanas sortearon la crisis económica de los ochenta.

2.4

Proceso de metropolización

La conformación y dinámica del desarrollo metropolitano establece una nueva tendencia de la urbanización contemporánea, en la cual la población y las actividades económicas se encuentran en ciertos puntos del territorio que rebasan límites político-administrativos. Esta fase de organización espacial se presenta recurrentemente en los países desarrollados, lo que ha dado pauta para proponer conceptos como contraurbanización, descentralización, exurbanización, regiones metropolitanas, primacía metropolitana y megalópolis⁹⁴.

En México, el proceso metropolitano es relativamente reciente, pero se ha acelerado en los últimos años. Dicho fenómeno se inició en la década de los cuarenta con los casos de la Ciudad de México, Monterrey, Torreón, Tampico y Orizaba. En 1970 el país contaba con 12 conurbaciones, incrementándose a 27 en 1980 y para 1990 se reconocen 37. Esto indica que la franca integración de zonas metropolitanas se ha incrementado en los últimos 25 años, como producto del amplio proceso de urbanización ocurrido.

94 Salazar, Héctor y Negrete, María Eugenia. "Zonas metropolitanas en México, 1980". En: *Estudios Demográficos y Urbanos*. vol.I., núm. 1. El Colegio de México, México: 1986, pp. 97-98.

Metropolización en los setenta

En 1970, el país tenía 49.1 millones de habitantes y la tasa de urbanización se ubicaba en 44.9. México se acercaba a ser predominantemente urbano: 22 millones de habitantes residían en localidades de 15,000 y más personas. Para ese año, el país contaba con 12 zonas metropolitanas⁹⁵.

Entre ellas, la Ciudad de México registraba la etapa de metropolitanismo más avanzada, caracterizada por el mayor crecimiento demográfico relativo en el segundo y tercer contorno. Dicha metrópoli se componía por los 12 cuarteles de la ciudad central, 12 delegaciones del Distrito Federal y 8 municipios del Estado de México (Atizapán de Zaragoza, Chimalhuacán, Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, La Paz, Tlalnepantla y Tultitlán).

Por número de municipios conurbados, Monterrey y Puebla seguían con 5 a la Ciudad de México, Orizaba con 4, Guadalajara y Torreón con 3 y Veracruz, Chihuahua, Tampico, León, Mérida y San Luis Potosí con 2. De esta manera, el ámbito metropolitano del país se expresaba territorialmente sobre el Distrito Federal y 40 municipios.

La población acumulada de las 12 áreas metropolitanas totalizó 13.4 millones de habitantes, 27.8% de la total y 62.3% de la urbana. Los datos llevan a la conclusión de que existe una rica tradición metropolitana por los niveles de concentración alcanzados. Sin embargo, la hipótesis se diluye por el peso que guardaba la Ciudad de México (cerca del 18% de toda la población y 39% de la urbana). Las otras 11 zonas metropolitanas concentraban apenas una cuarta parte del resto de la población urbana.

La superficie y tamaño poblacional de la zona metropolitana es mayor que la del área urbana; la primera es un envolvente de la segunda; se delimita por la totalidad de los municipios conurbados e incluye localidades mixtas y rurales separadas del tejido metropolitano continuo. La población de las 12 zonas metropolitanas sumó 14.8 millones, compuesta en un 90.5% por las áreas metropolitanas y 9.5% por asentamientos dispersos. El área de la Ciudad de México contenía el mayor porcentaje de población de toda la zona, seguida por Chihuahua y Guadalajara; mientras que la mayor dispersión se observaba en Orizaba y Torreón.

95 Unikel, Luis; Garza, Gustavo y Ruiz, Crescencio. *Op. cit.* pp. 132-145.

En la década de los setenta, el proceso de metropolización prosigue y para 1980 se habían conformado otras 15 áreas, totalizando 27⁹⁶.

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Ciudad de México | 15. Minatitlán |
| 2. Guadalajara | 16. Cuernavaca |
| 3. Monterrey | 17. Xalapa |
| 4. Puebla | 18. Poza Rica |
| 5. León | 19. Monclova |
| 6. Torreón | 20. Oaxaca |
| 7. Tampico | 21. Córdoba |
| 8. Chihuahua | 22. Zamora |
| 9. San Luis Potosí | 23. Zacatecas |
| 10. Veracruz | 24. Guaymas |
| 11. Mérida | 25. Cuautla |
| 12. Orizaba | 26. Colima |
| 13. Toluca | 27. Tlaxcala |
| 14. Coatzacoalcos | |

Los municipios metropolitanos se incrementaron a 89 y la población de las 27 áreas fue 23.5 millones, equivalente a 35.2% de la nacional y 67.9% de la urbana. Al comparar estos valores con los de 1970, se constata un aumento en los niveles de concentración metropolitana debido básicamente a la duplicación de las aglomeraciones y a la dinámica alcanzada en algunos casos. Sin embargo, se carece de elementos contundentes para afirmar que el crecimiento relativo de las metrópolis haya sido francamente superior al resto de las localidades urbanas. Lo anterior fue resultado de la desaceleración ocurrida en la Ciudad de México, Guadalajara, León y Tampico.

Durante estos 10 años se integraron nueve municipios mexiquenses a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM): Coacalco, Cuautitlán, Chalco, Chicoloapan, Huixquilucan, Ixtapaluca, Nicolás Romero, Tecamac y Cuautitlán Izcalli. En ella se consolidaba la tercera etapa de metropolitismo: las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza perdieron población absoluta, mientras que los municipios más dinámicos en términos demográficos fueron Nezahualcóyotl, Coacalco, Tecámac y Cuautitlán Izcalli.

A nivel nacional se observó que en el estado de Veracruz hubo una mayor proliferación de áreas metropolitanas, 5 en total. Tal situación fue producto del

96 Salazar, Héctor y Negrete, María Eugenia. *Op. cit.* p. 124.

reducido tamaño que tienen los municipios de esta entidad y no de su estructura y dinámica demográfica.

Cuadro 2.6

México: Zonas metropolitanas, 1970-1990

ZONA METROPOLITANA	POBLACION 1970		POBLACION 1980		POBLACION 1990	
	AU	ZM	AU	ZM	AU	ZM
TOTAL	13,437,007	14,755,271	23,495,179	25,652,669	31,945,985	34,407,985
1 CIUDAD DE MEXICO	8,355,084	8,797,031	12,968,029	13,734,654	14,672,913	14,836,110
2 GUADALAJARA	1,381,984	1,516,209	2,210,293	2,244,715	2,809,132	2,908,698
3 MONTERREY	1,095,667	1,246,181	1,929,196	1,950,831	2,526,092	2,560,363
4 PUEBLA	513,237	644,186	862,453	985,213	1,209,986	1,349,029
5 LEON	385,817	480,991	633,945	722,384	810,570	951,521
6 TORREON	332,569	443,020	478,523	617,424	676,348	842,852
7 SAN LUIS POTOSI	253,638	301,986	411,544	471,047	613,181	658,712
8 MERIDA	216,824	266,046	424,399	454,712	602,503	658,452
9 CHIHUAHUA	262,967	286,937	387,896	411,922	518,124	534,699
10 TAMPICO	276,579	304,164	418,824	469,286	469,347	560,890
11 VERACRUZ	223,136	258,605	304,420	367,339	438,821	473,156
12 ORIZABA	139,505	209,915	196,455	241,526	216,460	258,281
13 TOLUCA			439,759	597,350	753,855	911,310
14 CUERNAVACA			209,842	277,502	446,444	483,951
15 XALAPA			233,093	263,400	316,143	350,247
16 MONCLOVA			148,354	154,788	254,376	261,412
17 OAXACA			155,783	167,607	243,075	245,753
18 COATZACOALCOS			127,170	214,115	224,410	259,838
19 POZA RICA			186,332	198,853	172,232	185,960
20 MINATITLAN			121,005	189,039	163,561	242,249
21 CUAUTLA			90,055	138,127	152,044	233,542
22 CORDOBA			114,018	156,076	148,481	187,336
23 ZACATECAS			105,483	140,166	146,484	191,326
24 ZAMORA			116,794	148,721	145,597	185,445
25 COLIMA			103,492	119,969	142,844	154,347
26 GUAYMAS			86,381	139,025	123,438	175,109
27 TLAXCALA			31,641	76,878	85,984	111,636
28 AGUASCALIENTES					455,234	547,366
29 SALTILLO					441,739	486,580
30 MORELIA					436,985	542,985
31 QUERETARO					416,340	555,491
32 REYNOSA					332,755	376,676
33 TEPIC					221,865	268,185
34 PACHUCA					184,679	193,673
35 LOS MOCHIS					172,938	389,632
36 DELICIAS					103,840	139,009
37 CHILPANCINGO					97,165	136,164

Fuentes: Unikel, L., Garza, G. y Ruiz, C. *El Desarrollo Urbano de México*. El Colegio de México, México: 1978; Salazar, H. y Negrete, M. "Zonas metropolitanas de México en 1980", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 1. 1986.

La planeación del espacio metropolitano deberá prestar particular atención a aquellas zonas donde la fragmentación del territorio en pequeñas unidades político-administrativas, se contraponga a mecanismos de concertación de acciones de corte metropolitano y existan problemas financieros debidos a grandes obras de infraestructura y servicios públicos injustificables ante concentraciones metropolitanas relativamente pequeñas.

En 1980, la población total de las 27 zonas metropolitanas ascendió a 25.7 millones y en las áreas metropolitanas habitaba el 91.4% de ella. Dicho porcentaje es muy similar al de 1970, producto de los siguientes elementos: a) existía mayor dispersión de población en las metrópolis de nueva creación respecto a las existentes en 1970; b) el porcentaje de población dispersa en las 12 zonas metropolitanas más antiguas disminuyó en más de 5 puntos porcentuales y c) a mayor tamaño de población, el área urbana concentraba más porcentaje de población de la zona metropolitana.

Las conclusiones anteriores indican que el proceso de metropolización se desenvuelve bajo dos situaciones complementarias: por un lado, el área urbana se expande por el crecimiento demográfico y redistribución poblacional. Por otro lado, los asentamientos dispersos se anexan al área construida o presentan importantes movimientos migratorios intramunicipales.

El factor tiempo adquiere un papel central en las etapas de metropolitanismo. Las zonas generadas entre 1970 y 1980 presentan un desfase de desarrollo metropolitano de 20 años respecto a las existentes en 1970.

Conformación metropolitana entre 1980 y 1990

Para definir y delimitar las zonas metropolitanas de 1990 se aplicaron dos ejercicios: uno gráfico, de contigüedad e integración de áreas metropolitanas y otro estadístico, utilizando el modelo de componentes principales con las variables tasa de crecimiento demográfico, tasa de urbanización, PIB de la industria manufacturera municipal y cobertura de los servicios de agua potable. Los resultados mostraron la existencia de 37 zonas metropolitanas, las cuales se mencionan a continuación con su respectiva conformación municipal:

1. **Ciudad de México.** Compuesta por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 26 municipios del Estado de México: Acolman, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, La Paz, Tecamac, Teoloyucan, Tepetzotlán, Tezoyuca, Tlalnepantla, Tultepec, Tultitlán y Cuautitlán Izcalli.

Esta delimitación difiere de la presentada por el INEGI, que incluye 27 municipios y fue definida por dos criterios: el de continuidad urbanística del total o parte del municipio y el de proximidad y comunicación con la mancha urbana⁹⁷. En la primera propuesta se incluyen Jilotzingo y Tezoyuca, que no aparecen en la segunda y se omiten Atenco, Texcoco y Zumpango. Por tamaño de población, la primera definición es 2.5% menor a la manejada por INEGI.

2. **Guadalajara.** Guadalajara, El Salto, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.
3. **Monterrey.** Apodaca, Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina.
4. **Puebla.** Compuesta por los municipios poblanos de Amozoc, Corongo, Cuatlancingo, Puebla, San Andrés Cholula, San Miguel Xoxtla y San Pedro Cholula; más Mazatecocho, San Pablo del Monte, Tenancingo, Papalotla de Xicoténcatl y Xicotzingo pertenecientes al estado de Tlaxcala.
5. **León.** León y San Francisco del Rincón.
6. **Toluca.** Almoloya de Juárez, Lerma, Metepec, Mexicalcingo, Toluca, San Mateo Atenco y Zinacantepec.
7. **Torreón.** Conurbación interestatal integrada por Matamoros y Torreón, Coahuila y Gómez Palacio y Lerdo, Durango.
8. **San Luis Potosí.** San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez (antes Soledad Diez Gutiérrez).

97 INEGI. *XI Censo general de población y vivienda, 1990. Área Urbana de la Ciudad de México.* México: 1992b.

9. **Mérida.** Kanancín, Mérida, Progreso y Umán.
10. **Chihuahua.** Aquiles Serdán y Chihuahua.
11. **Tampico.** De corte interestatal, donde intervienen Altamira, Ciudad Madero y Tampico, Tamaulipas y Pueblo Viejo, Veracruz.
12. **Aguascalientes.** Aguascalientes y Jesús María.
13. **Cuernavaca.** Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec y Temixco.
14. **Saltillo.** Ramos Arizpe y Saltillo.
15. **Veracruz.** Boca del Río y Veracruz.
16. **Morelia.** Charo, Morelia y Tarímbaro.
17. **Querétaro.** Corregidora, el Marqués y Querétaro.
18. **Reynosa.** Reynosa y Río Bravo.
19. **Xalapa.** Coatepec y Xalapa.
20. **Monclova.** Castaños, Frontera y Monclova.
21. **Oaxaca.** Oaxaca, San Agustín de las Juntas y Santa Lucía del Camino.
22. **Coatzacoalcos.** Coatzacoalcos y Nanchital.
23. **Tepic.** Tepic y Xalisco.
24. **Orizaba.** Camerino Z. Mendoza, Ixtaczoquitlán, Nogales, Orizaba y Río Blanco.
25. **Pachuca.** Mineral del Monte y Pachuca.
26. **Los Mochis.** Ahome y El Fuerte.
27. **Poza Rica.** Coatzintla, Poza Rica y Tihuatlán.
28. **Minatitlán.** Cosoleacaque y Minatitlán.

29. **Cuautla.** Ayala, Cuautla y Yautepec.
30. **Córdoba.** Córdoba y Fortín.
31. **Zacatecas.** Guadalupe y Zacatecas.
32. **Zamora.** Jacona y Zamora.
33. **Colima.** Colima y Villa de Alvarez.
34. **Guaymas.** Empalme y Guaymas.
35. **Delicias.** Delicias y Meoqui.
36. **Chilpancingo.** Chilpancingo y Zumpango del Río.
37. **Tlaxcala.** Chiautempan y Tlaxcala.

El listado anterior no coincide con el presentado en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994, donde se estiman 31 zonas metropolitanas, pero no se anotan los criterios empleados para su definición⁹⁸.

El total de municipios metropolitanos del país ascendió a 139 que sumados a las 16 delegaciones del Distrito Federal, totalizan 155, es decir, 6.5% de los 2,402 existentes.

De las 37 zonas metropolitanas, 20 son capitales estatales, lo que muestra una cierta tendencia a la concentración demográfica estatal en torno a la sede de los poderes locales. Por el tamaño de la población, cuatro rebasaban el millón de habitantes; seis tenían entre 500 mil y un millón; 25 entre 100 y 500 mil y dos eran menores a 100 mil. La población total de las áreas metropolitanas fue 31.5 millones, es decir, 38.8% de la total y 67.5% de la urbana.

Las áreas metropolitanas continuaron con la tendencia de anexar localidades contiguas pertenecientes a la zona en cuestión, al mismo tiempo que evolucionaban sus etapas de metropolitanismo. Para el caso de la Ciudad de México, la fase experimentada se caracterizó por la pérdida absoluta de población tanto en el anillo central (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza),

98 Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994*. México: 1990, anexo 1.

como en el primer contorno (Azcapotzalco, Iztacalco, Gustavo A. Madero y Nezahualcóyotl). Se registraron también importantes movimientos intrametropolitanos de tipo centro-periferia, expulsando población Alvaro Obregón, Coyoacán, Naucalpan y Tlalnepantla; y atrayendo, Iztapalapa, Tláhuac, Tlalpan, Ecatepec, Chalco, Ixtapaluca y los municipios recién incorporados.

En la década de los ochenta, las áreas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey —y en menor medida Puebla, Tampico y Torreón— consolidaron su primera etapa de metropolitanismo para avanzar a la segunda, caracterizada por la expulsión poblacional del municipio central. De mantenerse el ritmo y modalidad de crecimiento de Guadalajara y Monterrey, es muy probable que en 15 años la segunda rebase a la primera, para ubicarse como el segundo conglomerado metropolitano más poblado del país.

2.5

Funciones económicas y especialización urbana

Tanto la estructura como la dinámica de la economía nacional contienen una dimensión espacial. La localización de las actividades industriales y de servicios han tendido a la concentración en zonas urbanas y los factores económicos han sido la fuerza motriz del desarrollo urbano contemporáneo. En una primera etapa, la urbanización se produjo a raíz de la expansión industrial, pero a fines de la Segunda Guerra Mundial, se han observado cambios significativos en las economías urbanas tendientes a una terciarización, mayor participación de la PEA femenina y nuevas características de ocupación y distribución salarial.

Un sistema económico es al mismo tiempo un sistema de organización espacial. El ritmo de crecimiento económico nacional es semejante al experimentado por sus principales ciudades. Las actividades económicas no se distribuyen uniformemente en el territorio, ya que su localización es consecuencia de la existencia de recursos naturales; de los costos de transporte; de las ventajas de urbanización que ofrecen las ciudades al conjunto de la actividad; de las economías de localización que repercuten en ciertos giros económicos y de la participación del Estado en su fomento y promoción⁹⁹.

99 Goodall, Brian. *Op. cit.* pp. 45-51.

Un problema que se presenta en el campo de la economía urbana es la carencia de indicadores satisfactorios sobre su propio crecimiento. El análisis de la economía nacional se mide en términos de producto o ingreso y su estudio se puede realizar con el uso del sistema de cuentas nacionales. Dicha información se ha elaborado sistemáticamente en nuestro país desde 1970, y permite obtener conclusiones longitudinales (o temporales) y verticales (o estructurales). El sistema divide a la estructura económica del país en 9 grandes áreas y 73 ramas de actividad.

A nivel urbano, la información económica disponible es la de los censos económicos: agropecuario, industrial, comercial, de comunicaciones y transportes y de servicios. Dicha información presenta las limitantes de exponer resultados cada cinco años o más y con el municipio como máxima desagregación espacial. Al momento de redactar este trabajo, sólo se disponían de todos los censos económicos para el año de 1980, razón por lo cual en el presente apartado se expondrán reflexiones para tal año y suponiendo que los datos municipales corresponden por completo a las ciudades y áreas metropolitanas.

Estructura económica nacional en 1980

Para 1980, México había alcanzado cierta madurez en su estructura económica. Durante los veinte años precedentes, su dinámica de crecimiento se acercó al 7% anual. En este año llegó a participar con el 1.9% del PIB mundial, consolidándose como la décima economía de mercado más grande, sólo por abajo de los siete países más industrializados, además de España y Brasil.

El PIB total ascendió a 638.6 billones de pesos (a precios constantes de 1991), con un PIB per cápita de 9.6 millones de pesos. Respecto a la última cantidad, México ocupó el lugar 36 entre los países con economía de mercado.

Por sectores de actividad, la estructura indicaba un predominio del terciario al participar con 53.1% del producto total, seguido por el secundario con 39.0% y con 7.9% el primario.

Para enriquecer el presente análisis y poder examinar las funciones económicas del sistema urbano nacional, la actividad económica se dividió en 14 sectores: *minería* (productos metálicos y no metálicos); *petróleo* (refinación y

petroquímica); *producción industrial de bienes de consumo inmediato* (alimentos, bebidas, tabaco, textil, vestido, calzado, editoriales, química, hule y plástico); *de bienes de consumo duradero* (muebles, artículos eléctricos y electrónicos, automotriz y transporte y otras industrias manufactureras); *de bienes intermedios* (madera, papel y cartón, productos de minerales no metálicos y metálica básica); *de capital* (productos metálicos y maquinaria y equipo); *construcción*; *servicios distributivos* (electricidad, gas, agua, comunicaciones y transportes); *servicios financieros* (banca y finanzas); *comercio al productor* (al mayoreo); *servicios al productor* (profesionales y técnicos); *comercio al consumidor* (comercio al menudeo); *servicios al consumidor* (demás servicios) y *servicios de carácter social* (educación, salud y administración pública). No se incluyen el sector primario ni extracción de petróleo, por la dificultad de medir su impacto en las economías urbanas.

El PIB nacional de los 14 sectores sumó 562 billones de pesos. De ellos, la producción de bienes de consumo inmediato, los de servicios al consumidor y el comercio al consumidor aportaban 246.1 billones de pesos (43.8%), siendo las divisiones más importantes por volumen de producto generado. En el caso contrario aparecieron minería, servicios al productor y petróleo, con un PIB conjunto de 35.7 billones de pesos (6.4%).

La evolución temporal de los distintos sectores y divisiones de la economía nacional han mostrado rasgos similares a los de otros países capitalistas:

- a) Drástica pérdida participativa del sector primario (22.6% en 1940, 15.5% en 1960 y como se ha dicho, 7.9% para 1980). Dicha reducción tiende a afectar a los estados y regiones de la República donde la actividad agropecuaria es una de sus funciones principales.
- b) Tasas de crecimiento más aceleradas del sector industrial, particularmente la manufactura, que propició un estadio de desarrollo caracterizado por el auge emergente de la división de bienes de capital y la consolidación y diversificación espacial de las divisiones de bienes de consumo inmediato e intermedios.
- c) Desarrollo intermedio del sector terciario, caracterizado por contener como eje motriz a los servicios de carácter social y servicios al consumo duradero; pérdida de dinamismo del comercio y servicios de consumo inmediato y pocos indicios de la conformación de una economía de servicios superior en la cual, el rol principal recae en los servicios al productor.

Participación de las ciudades en la economía nacional

La generación de producto en los sectores secundario y terciario nacional se concentra preferentemente en centros urbanos. En 1980, el país contaba con 19 ciudades y 32 áreas metropolitanas con 100 mil y más habitantes. Este conjunto de localidades albergó al 43.8% de la población y 79.6% del PIB nacional conjunto de los 14 sectores antes citados. En términos absolutos, los porcentajes mencionados implicaban una población de 29.3 millones de habitantes; un PIB por 447.2 billones de pesos y un PIB per cápita de 15.3 millones de pesos, es decir, 1.6 veces superior al promedio nacional. Las diferencias de producto por habitante demuestran la existencia de economías de escala ligadas a la aglomeración en estos centros urbanos.

A nivel sectorial, las ciudades participaban con 83.4% del secundario y 77.0% del terciario. A tales tamaños de población de las localidades, existía entonces una mayor preferencia por las actividades industriales que por las de servicios.

Cuadro 2.7

México: Producto Interno Bruto por divisiones y principales ciudades, 1990

(miles de millones de pesos de 1991)

CIUDADES	PIB		Fabricas	BC	BCD	B	BC	Construccion	Servicio	Servicio	Comercio al	Servicio al	Comercio al	Servicio al	Servicio	PIB	IDC
	Total	Numero															
TOTAL PAIS	162,099.8	8,234.8	12,384.2	98,727.4	28,881.9	25,288.7	19,297.9	32,869.5	92,948.8	14,812.8	55,189.2	13,822.8	64,898.9	56,481.9	48,746.0	8.4	0.024
1 AM. CIUDAD DE MEXICO	226,041.2	147.4	1,033.4	44,367.8	17,496.4	9,963.0	5,867.8	11,260.5	27,958.6	8,216.0	21,736.4	7,540.4	19,995.2	33,244.1	12,813.0	17.4	0.042
2 AM. GUADALAJARA	26,223.1	0.6	0.0	5,272.0	867.2	779.6	830.2	668.7	2,856.8	814.0	3,440.5	830.0	3,982.2	3,802.2	2,078.0	11.9	0.058
3 AM. MONTERREY	37,687.6	108.0	0.0	5,860.4	1,986.9	6,977.4	2,356.8	1,488.3	2,842.5	1,000.6	4,653.6	1,408.3	2,867.2	3,691.7	2,366.0	19.5	0.041
4 AM. PUEBLA	12,207.8	24.5	0.0	3,012.2	1,877.1	897.8	342.3	109.2	974.8	215.4	1,542.6	117.6	1,060.3	957.7	1,076.0	14.2	0.068
5 AM. LEON	3,017.8	5.9	0.0	1,215.6	30.4	96.5	61.8	43.4	238.3	30.0	134.8	10.1	338.4	223.1	588.0	4.8	0.169
6 CIUDAD JUAREZ	4,782.7	4.3	0.0	434.8	800.6	67.7	31.4	66.0	187.7	112.0	546.5	123.0	836.0	1,119.0	453.0	8.8	0.081
7 AM. TORREON	5,446.7	44.8	0.0	1,131.5	41.2	548.1	169.7	44.0	387.2	174.7	789.8	63.0	768.0	713.1	573.0	11.4	0.053
8 AM. TOLUCA	7,773.0	0.0	0.0	2,725.9	1,624.1	284.4	197.4	45.9	13.0	154.2	549.4	25.8	985.2	766.9	396.0	17.7	0.141
9 Tijuana	4,615.4	4.5	0.0	370.6	262.7	80.7	86.6	137.0	231.8	177.1	526.4	239.5	1,099.2	991.6	407.0	10.7	0.076
10 AM. MERIDA	4,671.5	24.9	0.0	1,116.6	12.1	113.1	38.5	415.1	491.0	106.8	383.3	46.7	800.9	648.4	444.0	11.0	0.078
11 AM. TAMPIOCO	6,685.4	0.0	1,478.9	874.3	8.9	24.5	11.9	417.5	1,108.8	128.2	637.1	62.3	628.8	837.8	466.0	16.0	0.070
12 AM. SAN LUIS POTOSI	4,058.3	411.7	0.0	779.5	147.5	352.5	188.6	137.2	373.6	110.3	340.8	30.7	184.8	508.0	493.0	9.9	0.040
13 AM. CHIHUAHUA	4,408.6	293.4	0.0	254.3	52.7	316.6	39.7	579.9	615.1	225.2	363.1	90.2	566.9	649.8	358.0	11.4	0.036
14 MEXICALI	5,567.4	0.0	0.0	476.0	171.8	218.4	51.8	637.5	276.7	165.9	1,291.2	108.0	973.6	863.6	332.0	15.3	0.072
15 CULIACAN	3,630.4	0.0	0.0	343.8	7.1	10.9	40.5	366.5	516.4	119.7	445.6	42.1	752.3	714.3	271.0	11.9	0.077
16 AM. VERACRUZ	4,511.0	0.0	0.0	414.4	31.8	734.9	92.9	58.2	560.1	167.6	350.8	87.3	625.3	1,018.5	368.0	14.8	0.069
17 ACAPULCO	5,238.6	0.0	0.0	212.3	1.9	29.0	3.3	18.3	335.9	63.4	381.6	29.4	573.3	3,345.7	243.0	17.4	0.390
18 MORELIA	1,924.0	4.0	0.0	211.0	4.8	79.1	7.8	63.8	231.4	88.8	200.7	33.9	384.6	348.3	265.0	6.5	0.069
19 HERMOSILLO	4,975.2	11.0	0.0	337.1	12.0	78.5	34.5	1,617.0	339.4	155.3	428.3	108.5	800.4	746.0	307.0	16.7	0.113
20 AGUASCALIENTES	2,518.2	2.2	0.0	633.3	19.5	15.7	72.3	39.9	118.1	75.5	606.7	85.2	347.5	269.5	234.0	8.6	0.102
21 SALTILLO	4,652.2	130.1	0.0	145.9	105.3	419.6	333.2	2,123.5	319.5	84.0	76.4	101.2	232.2	348.4	193.0	16.3	0.182
22 DURANGO	2,425.0	141.1	0.0	187.4	18.6	470.0	48.9	39.8	166.6	84.0	210.5	15.8	465.9	360.0	216.0	9.4	0.061
23 AM. XALAPA	5,529.8	1.5	0.0	992.3	1.3	6.1	19.9	2,936.6	534.5	106.6	115.7	10.7	340.4	295.6	165.0	23.7	0.281
24 QUERETARO	4,471.6	122.7	0.0	1,251.4	629.2	1,232.0	481.0	45.4	100.2	91.4	249.1	15.2	340.0	338.7	272.0	20.7	0.094
25 AM. CUERNAVACA	3,919.8	4.9	0.0	1,096.9	560.7	173.5	73.4	36.4	185.2	46.0	307.5	36.6	486.1	638.4	270.0	18.7	0.092
26 NUEVO LAREDO	1,447.0	0.0	0.0	82.4	29.8	1.3	8.7	7.2	567.3	48.9	180.8	36.4	109.6	242.4	132.0	7.2	0.157
27 MAZATLAN	2,602.0	0.0	0.0	200.5	67.5	201.0	16.1	41.0	332.8	92.6	98.0	27.5	388.2	1,143.5	174.0	13.0	0.184
28 AM. DRIZABA	2,891.4	3.2	0.0	1,468.8	1.2	550.2	1.6	12.1	153.6	19.4	89.8	8.0	205.7	212.1	165.0	14.7	0.259
29 REYNOSA	1,890.1	0.0	170.0	87.4	13.2	3.8	100.1	69.6	153.7	42.5	276.4	7.5	319.9	562.8	123.0	9.8	0.093
30 MATAMOROS	1,700.7	26.8	0.0	179.0	294.5	25.2	100.8	43.1	105.3	74.3	43.7	17.0	380.1	259.7	151.0	9.0	0.067
31 AM. POZA RICA	1,596.6	0.0	429.9	45.7	0.5	2.5	3.6	7.8	127.6	19.0	367.8	3.2	268.0	183.9	137.0	8.6	0.119
32 IRAPUATO	1,335.8	0.0	0.0	324.7	8.1	5.0	17.7	45.0	62.3	42.9	173.3	21.3	261.8	231.6	142.0	7.8	0.096
33 CIUDAD OBREGON	2,856.2	0.0	0.0	526.1	4.3	2.0	18.9	51.7	68.1	127.7	247.8	64.2	974.3	572.2	203.0	17.2	0.145
34 VILLAHERMOSA	3,005.1	5.1	0.0	197.1	4.8	16.6	13.4	644.8	187.4	96.2	468.3	18.3	532.0	606.6	222.0	19.0	0.091
35 AM. OAXACA	1,389.1	0.0	0.0	200.0	4.8	296.6	2.5	25.9	164.2	44.8	96.3	19.4	235.5	374.8	191.0	8.9	0.098
36 AM. MONCLOVA	2,219.6	12.5	0.0	96.5	3.8	1,186.0	288.6	24.2	61.5	46.1	44.0	17.4	139.6	155.8	135.0	14.9	0.268
37 TEPIC	1,785.1	0.0	0.0	884.2	7.0	3.4	2.8	173.9	110.0	28.2	108.8	10.0	165.5	156.2	135.0	12.3	0.230
38 Celaya	1,655.2	0.0	0.0	68.6	9.5	7.3	280.3	25.4	421.8	51.1	183.5	3.9	279.5	153.8	128.0	11.7	0.092
39 CIUDAD VICTORIA	489.5	0.0	0.0	15.1	6.8	1.9	0.9	33.7	13.6	60.7	82.8	3.7	84.3	102.5	89.0	3.5	0.093
40 TUXTLA GUTIERREZ	2,486.0	0.0	0.0	50.5	2.1	8.5	7.5	1,094.4	213.2	93.0	107.0	11.3	436.1	308.8	153.0	19.0	0.198
41 CAMPECHE	796.7	0.0	0.0	92.4	7.4	17.0	1.6	36.1	144.6	43.2	124.5	4.9	88.3	132.0	96.0	6.2	0.067
42 AM. DONZACALCOS	2,791.9	0.0	187.5	360.9	5.6	3.3	10.1	127.2	227.5	79.0	634.1	40.0	234.9	738.7	139.0	21.9	0.098
43 URUAPAN	744.1	0.0	0.0	107.9	2.9	8.5	2.3	3.0	125.4	25.1	54.0	4.3	105.9	182.9	121.0	6.1	0.085
44 LOS MOCHIS	1,755.1	0.0	0.0	552.9	2.3	57.7	7.7	46.4	120.0	51.5	55.9	30.4	294.1	387.0	149.0	14.3	0.130
45 AM. MINATITLAN	7,110.2	0.0	3,782.9	468.8	0.4	0.5	2.9	3.2	49.8	136.4	901.1	65.9	754.6	931.9	90.0	0.0	0.278
46 ENSENADA	2,022.2	2.3	0.0	528.2	14.4	158.2	88.0	62.0	102.9	32.1	240.9	15.6	256.4	378.8	142.0	16.8	0.085
47 AM. ZAMORA	875.4	0.0	0.0	212.1	3.2	2.8	10.9	7.2	40.3	27.1	142.2	23.6	121.5	156.9	127.0	7.5	0.097
48 AM. DORDOSA	1,491.4	0.0	0.0	276.7	4.7	66.1	37.7	17.1	124.4	37.2	98.0	6.0	346.8	362.6	114.0	13.1	0.104
49 PACHUCA	1,320.9	110.3	0.0	59.7	3.5	94.5	51.1	250.4	151.8	25.8	102.9	7.1	127.3	196.2	140.0	12.0	0.045
50 AM. ZACATECAS	580.7	4.7	0.0	13.5	2.1	4.1	5.2	35.8	23.7	15.4	87.5	6.4	138.5	137.0	106.0	5.5	0.113
51 AM. COLIMA	1,380.7	0.0	0.0	67.1	2.3	1.1	3.4	903.9	88.1	26.4	56.0	11.0	37.3	89.6	54.0	13.3	0.404
TOTAL CIUDADES	447,124.3	1,852.5	7,082.6	80,890.8	27,272.8	25,138.8	16,978.8	27,185.1	49,368.8	14,284.1	49,268.8	12,184.2	47,798.4	46,481.2	39,288.0	18.2	0.208
PARTICIPACION CIUDADES	79.58	17.70	56.38	89.16	88.31	85.91	92.48	84.78	86.87	95.22	82.14	88.00	73.56	73.48	62.5		

Fuente: Estimaciones a partir de los Censos Económicos de 1991 y el Sistema de Cuentas Nacionales.

Las divisiones de actividad no mostraron niveles similares de concentración urbana global, lo que permite iniciar la definición de las funciones económicas predominantes del sistema urbano nacional y el aprovechamiento diferencial de economías de aglomeración. De las 14, sólo 5 presentaban niveles de concentración por abajo del promedio urbano (comercio al consumidor, servicios al consumidor, servicios de carácter social, petróleo y minería), mientras que los 11 restantes estaban por encima del promedio, sobresaliendo los casos de servicios financieros y producción de bienes de capital, donde la participación superaba el 90%.

La manera en que se concentraron las funciones económicas en el territorio urbano nacional respondieron en cierta medida al grado y ritmo de desarrollo alcanzado por cada sector. Las divisiones emergentes o con dinámicas importantes tendieron a la mayor concentración respecto a las de mayor tradición o ya consolidadas. Por lo anterior, *el desarrollo económico sectorial y por divisiones ocurre en una primera etapa con un perfil espacial de concentración dentro de la concentración, para la posterior diversificación selectiva*. Las nuevas actividades evolucionan principalmente en las ciudades de mayor tamaño y una vez rebasado un cierto umbral comienzan a descentralizarse.

El caso de la concentración urbana de las actividades minera y petrolera responde a otro conjunto de determinantes, que tienen que ver con la distribución espacial de los recursos naturales, la creación de ciudades para su explotación o las políticas del Estado en cuanto a inversión en actividades de refinación o petroquímica.

El PIB de la industria manufacturera, conformada por las divisiones de bienes de consumo inmediato, duradero, intermedios y de capital, ascendió a 169.2 billones de pesos, de los cuales 88.8% se generaron en estas 51 ciudades. Los factores más relevantes que han incidido en la preferencia locacional hacia centros urbanos han sido: a) oferta de mano de obra calificada, b) potencial del mercado, c) políticas del Estado para fomento y promoción industrial, d) acceso a condiciones generales de la producción y e) obtención de economías de escala ligadas a la aglomeración¹⁰⁰.

Como se observa, la decisión locacional ha escapado del factor acceso a los insumos, elemento primario en los inicios del desarrollo industrial, lo que habla

100 Sobrino, Jaime. *Localización de la industria mecánica en México*. Tesis de maestría. El Colegio de México, México: 1986, pp. 124-128.

de la madurez y consolidación de buena parte de la industria manufacturera nacional.

La localización de la industria manufacturera no se ajusta necesariamente al patrón de distribución de la población, sino a la existencia de otros factores de emplazamiento no ligados con el mercado del producto. Según la producción manufacturera total, el orden jerárquico de las principales ciudades era (el porcentaje entre paréntesis indica su participación en el PIB manufacturero nacional): Ciudad de México (48.3%), Monterrey (10.2%), Guadalajara (4.6%), Puebla (3.6%), Toluca (2.8%), Querétaro (1.7%), Orizaba (1.2%), Cuernavaca (1.1%), Torreón (1.1%), y Monclova (0.9%).

Las actividades de servicios tienden a localizarse lo más cerca posible de sus consumidores, por lo que el factor básico de emplazamiento es el acceso al mercado. Lo anterior no implica que los servicios se distribuyen uniformemente en el territorio y según el patrón observado por la población. Algunas actividades, como los servicios al productor, requieren además el acceso a economías de aglomeración, mientras que los servicios distributivos y algunos de carácter social aprovechan economías de escala ligadas al proceso de prestación del servicio. Por ello, las divisiones orientadas al consumo contienen un perfil más diversificado respecto a los servicios al productor. Tan sólo las ciudades de México y Monterrey concentran el 64.9% del PIB de servicios financieros y al productor.

Funciones económicas predominantes

El volumen de la economía de una ciudad está en función de su tamaño poblacional y otra serie de factores locacionales. El sistema urbano nacional se caracteriza por la mayor concentración económica respecto a la poblacional, esto indica un PIB per cápita superior respecto al promedio nacional y mejores condiciones en la calidad de vida de la población. Sin embargo, no todas las ciudades presentan las mismas condiciones para su evolución económica por lo que algunas son más eficientes y productivas que otras. Los ejemplos más relevantes para 1980 son los siguientes:

- a) El área metropolitana de la Ciudad de México concentraba 19.4% de la población y 40.2% del PIB nacional, lo que implicaba una concentración 2.1 veces superior en el ámbito económico respecto al demo-

gráfico. Asimismo, su preeminencia económica dentro del sistema urbano nacional es superior a la poblacional, ya que su PIB era comparable a las 65 ciudades siguientes, mientras que su población equivalía a las 26 siguientes.

- b) Monterrey era la tercera ciudad más poblada, pero la segunda en términos económicos. Respecto a la Ciudad de México, su tamaño poblacional representaba el 14.9%, y 16.7% su PIB, por lo que presentaba un desarrollo económico relativo superior a ésta. Dicha posición mejora con Guadalajara al contener un tamaño demográfico equivalente al 87%, pero una base económica 1.4 veces superior.
- c) Minatitlán, Xalapa, Coahuila y Querétaro presentaban economías por encima de lo esperado según su tamaño poblacional, mientras en el polo opuesto aparecían Ciudad Victoria, Zacatecas y Uruapan.

Según los postulados de la teoría de base económica, al aumentar el tamaño de población, la estructura de la economía urbana (o sus funciones económicas) es más diversificada debido a su mayor autosuficiencia, complejidad de mercado de trabajo y por haber rebasado los umbrales para el desempeño exitoso de giros de actividad de toda índole.

Dichas conclusiones no son aplicables para el sistema urbano en cuestión, o en el mejor de los casos, la hipótesis se puede sostener a un nivel de confianza de tan sólo 90%. Esto indica que *la localización de las actividades económicas sobre las ciudades mexicanas responde más a estímulos de economías de localización, que de urbanización y dan pauta para la especialización de las funciones económicas (o concentración sectorial de la economía urbana).*

Siguiendo con las aportaciones de la teoría de base exportadora, **las funciones económicas predominantes de la ciudad** son aquellas que concentran mayor participación relativa de alguna variable en la economía urbana en relación con una estructura nacional o regional. Tal especialización supone que al generar mayor producto relativo en comparación con el país, se atenderá la demanda local más un remanente que potencialmente integra su base exportadora.

En otras palabras, las funciones predominantes se identifican por su posición relativa en la estructura económica urbana en relación a la nacional, y no por su importancia absoluta. La especialización ofrece la situación de centralidad del núcleo urbano, mientras que la producción absoluta indica nodalidad.

El número de funciones económicas predominantes en cada ciudad esta en relación directa con su tipo de estructura económica. A mayor diversificación, mayor número de funciones económicas predominantes. Asimismo, a mayor PIB per cápita global del centro urbano, mayor cantidad de funciones predominantes.

Según el número de funciones económicas predominantes, las ciudades se pueden clasificar en cuatro tipos: **I. Multifuncionales** (Ciudad de México, Monterrey, Mexicali, Querétaro, Veracruz, Chihuahua, Ensenada y Pachuca); **II. Diversificadas** (Guadalajara, Puebla, Toluca, Tampico, Cuernavaca, Torreón, Coahuila, Córdoba, Minatitlán, Hermosillo, Saltillo, Mérida, San Luis Potosí, Los Mochis, Villahermosa, Ciudad Obregón, Tijuana, Culiacán, Celaya y Matamoros); **III. Semidiversificadas** (Xalapa, Tuxtla Gutiérrez, Ciudad Juárez, Durango, Aguascalientes, Irapuato, Acapulco, Mazatlán, Reynosa, Oaxaca, Zamora, Orizaba, Monclova, Colima, Poza Rica y Campeche) y **IV. Unifuncionales** (Tepic, Nuevo Laredo, Morelia, Uruapan, Zacatecas, León y Ciudad Victoria).

Para conocer las características de la organización territorial de las funciones económicas predominantes y su jerarquía según número de apariciones, se elaboró un escalograma de actividades. La finalidad de esta técnica consiste en la elaboración de una matriz que registra el número y tipo de funciones predominantes para cada ciudad.

Los resultados presentan conclusiones interesantes. Las funciones predominantes de mayor recurrencia fueron las del sector terciario, seguidas por las de la industria manufacturera mientras que la minería y el petróleo aparecieron con los mayores niveles de concentración espacial. Lo anterior indica que a este tamaño de población (100 mil y más habitantes), las ciudades actúan como lugares centrales y ofrecen a sus áreas de influencia actividades de servicios. Por otro lado, la localización industrial permite mayor jerarquía del centro de población desde el punto de vista funcional y le brinda mayor diversidad de actividades predominantes.

Cuadro 2.8

**México: Funciones económicas predominantes
del Sistema Urbano Nacional, 1980**

Ciudades	SCS	CC	SF	CP	SC	BCI	BI	BC	C	SP	BCD	M	P	WENERS
1 AM. CIUDAD DE MEXICO	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	12
2 AM. MONTERREY	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	12
3 MEXICALI	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	11
4 QUERETARO	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	10
5 AM. VERACRUZ	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	10
6 AM. CHIHUAHUA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	10
7 ENSENADA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	10
8 PACHUCA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	10
9 AM. GUADALAJARA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	9
10 AM. PUEBLA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	9
11 AM. TOLUCA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	9
12 AM. TAMPICO	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	9
13 AM. CUERNAVACA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	9
14 AM. TORREON	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	9
15 AM. COATZACOALCOS	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	9
16 AM. CORDOBA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	9
17 AM. MINATITLAN	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	8
18 HERMOSILLO	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	8
19 SALTILLO	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	8
20 AM. MERIDA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	8
21 AM. SAN LUIS POTOSI	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	8
22 LOS MOCHIS	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	8
23 VILLAHERMOSA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	7
24 CIUDAD OBREGON	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	7
25 TIJUANA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	7
26 CULIACAN	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	7
27 CELAYA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	7
28 MATAMOROS	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	7
29 AM. XALAPA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	6
30 TUXTLA GUTIERREZ	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	6
31 CIUDAD JUAREZ	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	6
32 DURANGO	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	6
33 AGUASCALIENTES	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	6
34 IRAPUATO	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	6
35 ACAPULCO	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	5
36 MAZATLAN	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	5
37 REYNOSA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	5
38 AM. OAXACA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	5
39 AM. ZAMORA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	5
40 AM. ORIZABA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	4
41 AM. MONCLOVA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	4
42 AM. COLIMA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	4
43 AM. POZA RICA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	4
44 CAMPECHE	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	4
45 TEPEC	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	3
46 NUEVO LAREDO	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	3
47 MORELIA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	3
48 URUAPAN	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	3
49 AM. ZACATECAS	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	3
50 AM. LEON	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	2
51 CIUDAD VICTORIA	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	1
TOTAL	47	42	41	25	25	31	26	19	18	16	15	10	7	4

SCS: Servicios de carácter social; CC: Comercio al consumidor; SF: Servicios financieros; CP: Comercio al productor; SC: Servicios al consumidor; BCI: Bienes de consumo inmediato; BI: Bienes Intermedios; BC: Bienes de capital; C: Construcción; SP: Servicios al productor; BCD: Bienes de consumo duradero; M: Minería y P: Petróleo.

Al conjugar las variables tamaño de población, economía urbana, tipo de estructura y funciones predominantes, se puede formular una distribución jerárquica y funcional del sistema urbano nacional. De esta manera y según la información de 1980, las 51 localidades se pueden dividir en cinco categorías:

- a) **Centros Nodales Nacionales.** Caracterizados por contener un PIB significativo y amplio número de funciones predominantes tanto del sector secundario como terciario. En esta categoría se ubican la Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y Querétaro. Dichas ciudades concentraban 25.9% de la población nacional; 52.4% del PIB; 64.7% de la industria manufacturera; 60.2% de los servicios al productor y 43.9% de los servicios al consumidor.
- b) **Centros Nodales Regionales.** Estos se especializan en la producción manufacturera y de servicios, pero su presencia económica es inferior en relación a los anteriores por lo que sus áreas de influencia son más limitadas. A esta categoría pertenecen Puebla, Torreón, Mérida, Tampico, Chihuahua, Mexicali, Veracruz, Aguascalientes, Durango, Xalapa, Cuernavaca, Matamoros, Ciudad Obregón, Celaya, Coatzacoalcos, Los Mochis, Ensenada, Córdoba y Pachuca. Las 19 ciudades participaban con 7.9% de la población nacional; 13.1% del PIB total; 12.6% de la industria y 13.3% de los servicios al productor.
- c) **Centros Industriales.** Compuesto por las ciudades manufactureras de Toluca, San Luis Potosí, Saltillo, Orizaba, Monclova y Tepic; más las ciudades petroleras de Reynosa, Poza Rica y Minatitlán. A pesar de las ventajas que presentan para la localización de servicios al productor, éste tipo de actividades no ha proliferado. Las nueve ciudades concentraban 3.0% de la población y 7.4% de la industria manufacturera.
- d) **Centros Terciarios.** En esta categoría se ubicaban Ciudad Juárez, Tijuana, Culiacán, Acapulco, Hermosillo, Mazatlán, Villahermosa, Oaxaca, Tuxtla Gutiérrez y Colima. Son ciudades con base industrial emergente, pero consolidadas en el sector terciario y dentro de él en los servicios al consumidor. En estas 10 ciudades habitaba el 3.9% de la población y generaban 6.1% del PIB total y 9.7% del de servicios al consumidor.

- e) **Centros Poco Desarrollados.** En esta última categoría aparecían ciudades de escasa dinámica económica, pero estructura diversificada y orientada hacia los servicios al consumidor y producción manufacturera de bienes de consumo inmediato. A ella pertenecían León, Morelia, Nuevo Laredo, Irapuato, Ciudad Victoria, Campeche, Uruapan, Zamora y Zacatecas. Concentraban 2.9% de la población y apenas 2.0% del PIB.

2.6

Conformación regional

La formulación e instrumentación de acciones por parte del Estado con dimensión espacial, requieren del conocimiento previo sobre las características de organización de las economías urbanas y el potencial regional de los recursos. Para la correcta planeación de los usos del suelo urbano, es indispensable un examen riguroso sobre la estructura y dinámica de sus mercados y los agentes que intervienen. Por otro lado, la participación del Estado en la regulación y fomento regional está encaminada al aprovechamiento de recursos existentes, al incremento e integración de las actividades productivas y a la selección locacional de inversiones públicas.

El desarrollo regional mexicano es resultado de la combinación de fuerzas generales y el modelo de crecimiento expresado a través de la política económica. El primer elemento corresponde al conjunto de recursos y potencialidades que el territorio ofrece y el grado de acceso a ellos. Dichas fuerzas se dividen en dos conjuntos de factores: a) **físico-geográficos** (clima, edafología, topografía, flora, fauna y precipitación pluvial) y b) **recursos naturales** (cuerpos de agua, fuentes de energía y yacimientos minerales).

Por otro lado, los rubros de política económica que han determinado la organización regional son: a) la estrategia de crecimiento sustentada en la industria manufacturera; b) la construcción de distritos y sistemas de riego para la expansión agropecuaria y c) la creación de condiciones generales para la producción (infraestructura, comunicaciones y servicios para el consumo colectivo).

La distribución espacial heterogénea de las fuerzas generales; la selectividad de las políticas estatales y los mecanismos generados por el modelo de economía de mercado, han dado lugar a la diferenciación del territorio nacional y formación de regiones del tipo homogéneas, nodales y de planeación.

Regiones naturales

Las regiones de México son diversas y su definición depende de los objetivos planteados. Sin embargo, las más claras en su expresión son las regiones naturales que se delimitan según factores físico-geográficos y/o recursos naturales¹⁰¹. Este tipo de regiones se forman independientemente de la actuación del hombre y son resultado de las leyes de la propia naturaleza.

Los principales rasgos físico-geográficos del país dan lugar a la regionalización natural. La existencia de sistemas montañosos y planicies propician un escenario cambiante en términos de altitud, pendientes y otros elementos que se interconectan. México se divide en 11 grandes regiones fisicogeográficas, con las siguientes características¹⁰²:

1. **Sierra Madre Occidental.** Sistema montañoso originado por lavas y rocas volcánicas. Es la continuación de la Sierra Nevada y Cadena de las Cascadas, ubicadas en suelo norteamericano. Se localiza sobre los estados de Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Durango y Nayarit. El relieve alcanza en promedio 2,500 metros de altitud, rebasando en algunos puntos 3,000. Esta barrera impide flujos importantes entre el norte y noroeste del país y sólo se ha franqueado con la carretera Mazatlán-Durango y el ferrocarril Chihuahua-Pacífico. En ella nacen por lo menos 11 ríos que descargan al Golfo de California y han permitido el desarrollo de los distritos de riego más productivos del país.
2. **Sierra Madre del Sur.** Comienza en el estado de Michoacán y continúa sobre la vertiente del Pacífico, atravesando Guerrero, Oaxaca y Chiapas donde se interconecta con las sierras de ese estado.

101 Bassols, Ángel. *Geografía económica de México*. Editorial Trillas, México: 1986, p. 338.

102 Para mayor detalle véase Bataillon Claude. *Las regiones geográficas en México*. Editorial Siglo XXI, México: 1988.

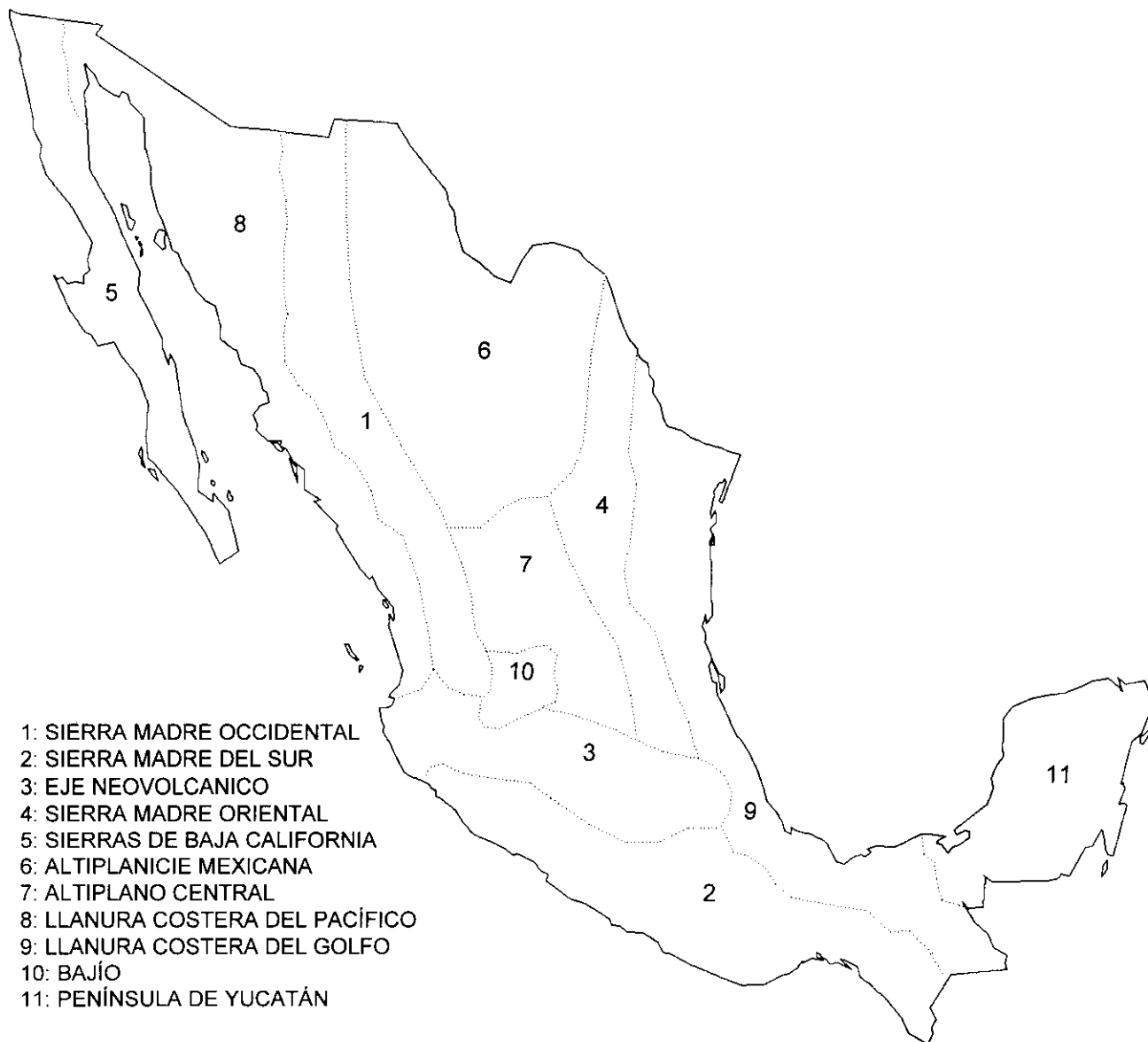
La altitud promedio es menor a la anterior y contiene pequeños valles y mesetas, donde se ubican ciudades como Chilpancingo, Oaxaca y Tuxtla Gutiérrez. En las tierras altas existen asentamientos rurales de producción agropecuaria extensiva. La zona del Soconusco, en Chiapas, presenta condiciones idóneas para el cultivo del café.

3. **Eje Neovolcánico.** Tiene la forma de un zócalo de terrenos secundarios, rocas intrusivas y materiales volcánicos antiguos. Su topografía es compleja y se localiza en los estados de Colima, Jalisco, Michoacán, México, Puebla y Veracruz. En él se encuentran volcanes activos y las principales cumbres del país. Las tierras altas se acompañan con depresiones, valles y cuencas, donde se ha asentado una parte significativa de la población urbana nacional: Colima, Guadalajara, Morelia, Toluca, Ciudad de México, Puebla y Orizaba. Al norte del Eje, las condiciones de desagüe se realizan por los ríos Lerma-Santiago y Atoyac, mientras que al sur el afluente más importantes es el Balsas.
4. **Sierra Madre Oriental.** Se encuentra entre el altiplano central y la llanura del golfo. Es un sistema montañoso compuesto por rocas sedimentarias de alturas medias y se extiende desde Nuevo León hasta Veracruz, interconectándose al eje neovolcánico; atraviesa Tamaulipas, San Luis Potosí, Hidalgo y Puebla. A lo largo de la sierra existen valles y mesetas con microclimas excepcionales, sobresaliendo las huastecas tamaulipeca, potosina, hidalguense y veracruzana. Sobre la montaña habita buena parte de la población rural de los estados de Puebla, Hidalgo y Veracruz, a la vez que en las mesetas existen centros urbanos como Monterrey, Ciudad Victoria, Ciudad Mante y Ciudad Valles. La explotación agropecuaria de la montaña húmeda es limitada. Contiene algunos ríos -no tan caudalosos como los del noroeste- sobresaliendo el Pánuco, Cazones, Jamapa y Papaloapan.
5. **Sierras de Baja California.** La península bajacaliforniana tiene de norte a sur un sistema montañoso recubierto por mantos de lava y relieve modesto que se eleva en el norte. Las montañas presentan vegetación de pinos y encinos, pero la precipitación pluvial es escasa y están prácticamente deshabitadas. El clima y suelo sólo es propicio para la agricultura en el Valle de Mexicali, especialmente la actividad

vitivinícola. Las tierras bajas muestran un escenario desértico y en ellas se concentra el grueso de la población.

6. **Altiplano del Norte o Altiplanicie Mexicana.** Esta planicie es la más extensa del territorio nacional y abarca partes de Chihuahua, Coahuila y Durango. Las barreras montañosas del este y oeste propician climas secos, muy secos y temperaturas extremosas. Su desagüe es a través del río Nazas. La ganadería y producción intensiva de algodón y trigo se han desarrollado exitosamente. Sus ciudades medias más importantes son Juárez, Chihuahua, Torreón y Saltillo. Existen dos zonas con microclimas especiales: el bolsón de Mapimí y la comarca Lagunera.
7. **Altiplano Central.** Su clima y topografía es similar a la anterior, pero la potencialidad del suelo es menor y no cuenta con ríos. La agricultura de temporal es poco productiva y se orienta a la siembra de granos básicos. Esta planicie abarca zonas de Zacatecas, San Luis Potosí, Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato y Querétaro. Sus recursos naturales se limitan a yacimientos mineros. La única concentración demográfica significativa es la capital potosina.
8. **Llanura Costera del Pacífico.** Se integra con las partes bajas que existen entre el mar y la Sierra Madre Occidental. La llanura sonorense contiene al único desierto mexicano. Conforme avanza al sur, el valle se estrecha -desapareciendo en Nayarit- pero es más húmedo. Las fértiles tierras de los valles del Mayo, Yaqui, Los Mochis y Culiacán, apoyadas con eficientes sistemas de riego, permiten la agricultura de exportación para tomate, trigo, arroz y algodón. Los subsistemas urbanos de Sonora, Sinaloa y Nayarit se ubican sobre esta planicie.
9. **Llanuras Costeras del Golfo.** A diferencia del Pacífico, estas tierras bajas gozan de climas templados y lluvias abundantes, llegando al extremo del sur de Veracruz y noroeste de Tabasco donde se registran las precipitaciones pluviales más altas del país. Su producción agropecuaria es esencialmente de temporal y muy diversa, sobresaliendo granos básicos y cítricos. Existen un buen número de localidades urbanas como Tampico, Poza Rica, Veracruz, Coahuila de Zaragoza, Minatitlán y Villahermosa.

Mapa 2.2

México: Regiones físico-geográficas

10. **El Bajío.** Es un conjunto de llanuras aluviales parcialmente irrigadas por el río Lerma, de baja altitud y que ocupa partes de Querétaro, Guanajuato, Michoacán y Jalisco. Su actividad agropecuaria combina zonas temporaleras y distritos de riego. Es una región de cultivos diversos, distinguiéndose el trigo y maíz; además, sobresale la producción láctea, así como los medios de irrigación. Existe especialización agropecuaria en áreas de influencia de ciertas ciudades, por ejemplo: la porcicultura en la Piedad; la fresa en Irapuato; la vid en Querétaro y la ganadería vacuna en León.

11. **Península de Yucatán.** Se conforma por llanuras de suelo calizo sin elevaciones significativas. Su clima predominante es cálido subhúmedo y no tiene ríos. La población se concentra al norte, noreste y noroeste, mientras que las tierras interiores están cubiertas de selva. La producción agropecuaria es limitada debido a la pobreza del suelo y se ha convertido en tributaria de un monocultivo, el henequén, cuya demanda ha disminuido considerablemente.

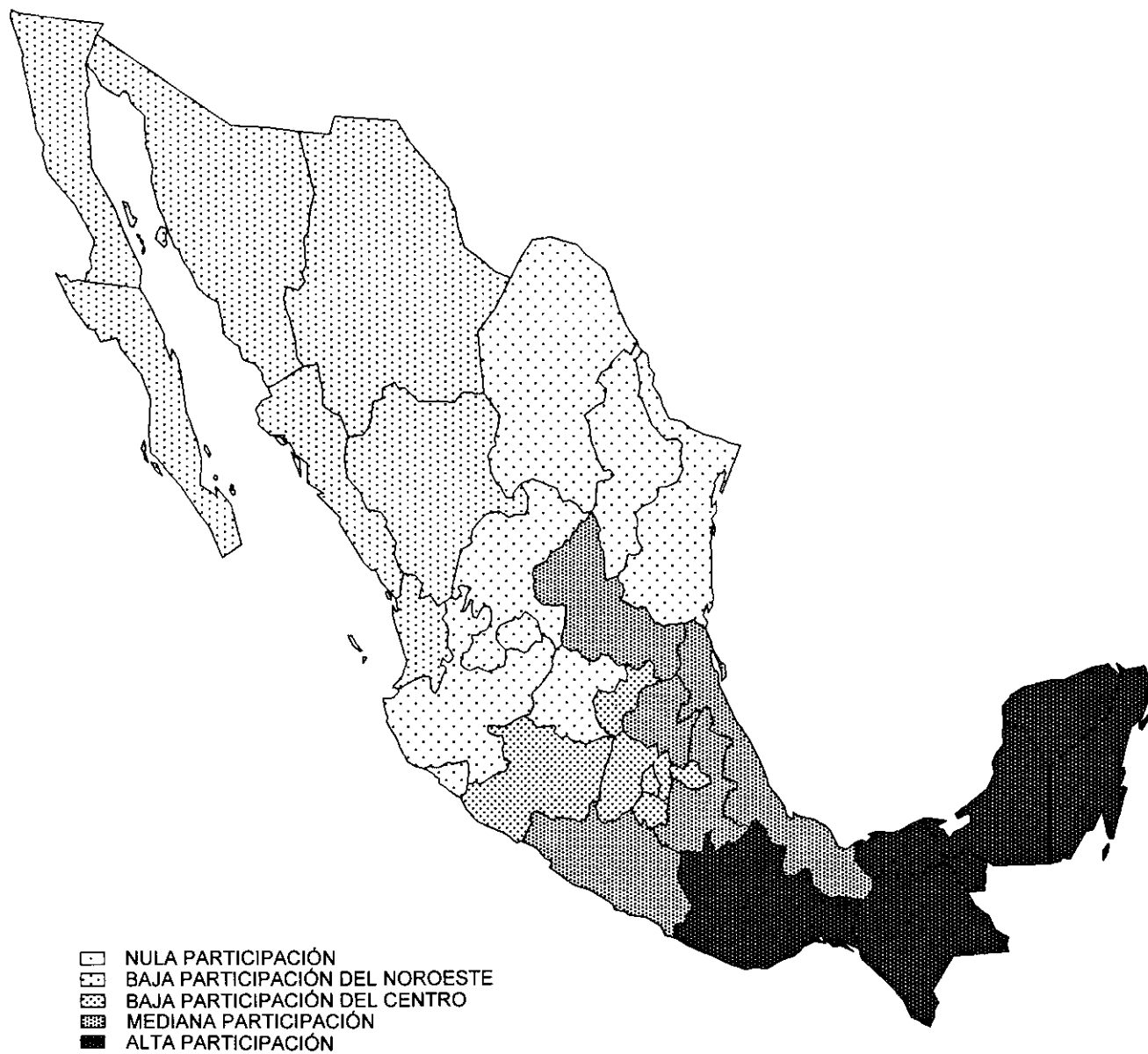
Regiones demográficas

Otro tipo de regionalización corresponde a la forma de organización de la población en el espacio. Tal delimitación se realiza con base en el comportamiento de dos variables:

- a) Según grupos étnicos y

- b) De acuerdo a su concentración en núcleos urbanos.

Mapa 2.3

México: Regiones étnicas

Según los datos del Censo de Población de 1990, un poco más de cinco millones de habitantes de cinco años y más hablaban alguna lengua indígena, representando 7.5% del total de dicha población y concentrándose cerca de la mitad en los estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz.

Con base en los porcentajes estatales de la población que hablaba lengua indígena, es posible identificar *cinco regiones homogéneas de concentración de grupos étnicos*:

- a) **Región de alta participación:** Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Chiapas y Oaxaca. En estas entidades residían 8.7 millones de personas con cinco años y más, de los cuales 2.5 hablaban lengua indígena, representando 29.2% de la población regional.
- b) **Región de mediana participación:** San Luis Potosí, Hidalgo, Puebla, Veracruz y Guerrero. En esta región, que conforma un semicírculo en torno al Distrito Federal, habitaba poco más del 20% de la población nacional (o una cantidad similar a la de la ZMCM) y de ella 13.1% hablaba lengua indígena.
- c) **Región de baja participación del centro:** Compuesta por los estados de Michoacán, Querétaro, México, Tlaxcala, Morelos y el Distrito Federal. Aquí habitaba casi una tercera parte de la población nacional y de ella 2.7% hablaba lengua indígena.
- d) **Región de baja participación del noroeste:** Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Durango y Nayarit. La población regional de cinco años y más ascendía a 9.2 millones de habitantes y 2.2% hablaba lengua indígena.
- e) **Región de nula participación:** Jalisco, Tamaulipas, Colima, Guanajuato, Coahuila, Nuevo León, Aguascalientes y Zacatecas. En esta región el porcentaje de población indígena era inferior al 1%.

La diversidad de lenguas es notable, pues el Censo recogió cerca de 100 dialectos diferentes. Por número total de intérpretes sobresalían el Náhuatl, Maya, Mixteco, Zapoteco, Otomí, Tzetzal y Tzotzil que concentraban más del 60% del total. Su importancia jerárquica según las regiones fue:

- **Región de alta participación:** Maya, Zapoteco, Tzetzal, Mixteco y Tzotzil.
- **Región de mediana participación:** Náhuatl, Otomí y Mixteco.
- **Regiones de baja y nula participación:** Otomí, Náhuatl, Mixteco y Tarahumara.

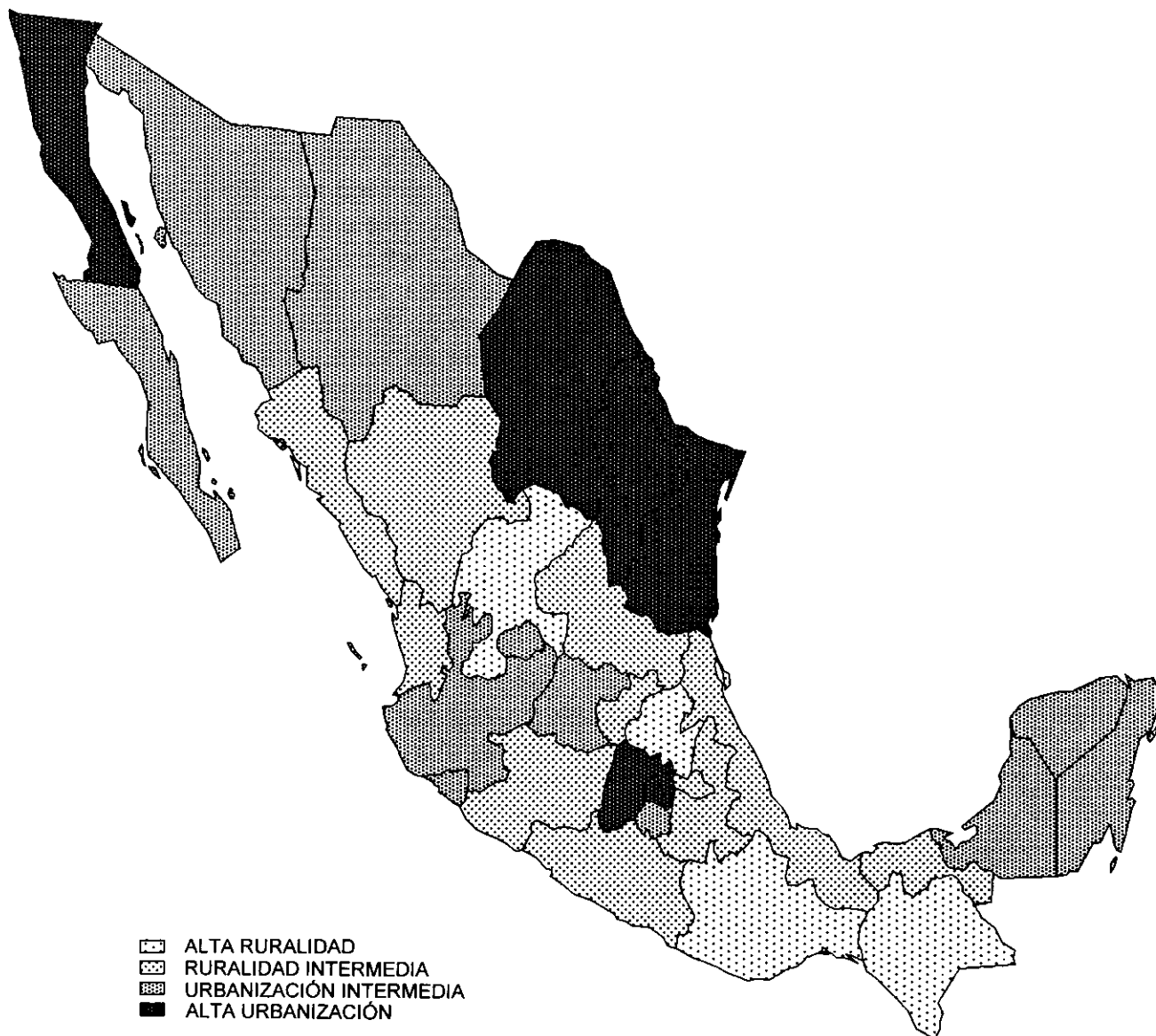
La comparación interestatal de tasas de urbanización permite elaborar otra división regional de corte demográfico. A nivel nacional, el país es preferentemente urbano, pues más de la mitad de la población vive en localidades de 15,000 y más habitantes. Sin embargo, a nivel entidades federativas existen diferencias significativas, siendo los casos extremos el Distrito Federal con 98.3% y Oaxaca con tan sólo 19.9%. El rango de variación es 78.4 puntos porcentuales; 17 entidades son predominantemente urbanas, mientras 15 continúan con mayor participación de población rural.

Las tasas estatales de urbanización no permiten definir una regionalización homogénea, por lo que se propone una división en cuatro zonas:

- a) **Zonas de alta urbanización** (con tasa entre 75.0% y 98.3%): Baja California, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas; Distrito Federal y Estado de México.
- b) **Zonas de urbanización intermedia** (con tasa entre 50.0% y 74.9%): Baja California Sur; Sonora y Chihuahua; Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato y Colima; Morelos; Yucatán, Campeche y Quintana Roo.
- c) **Zonas de ruralidad intermedia** (con tasa entre 30.0% y 49.9%): Sinaloa, Durango y Nayarit; San Luis Potosí, Veracruz, Tabasco, Puebla, Tlaxcala, Guerrero, Michoacán y Querétaro. Esta última zona conforma un círculo de costa a costa que rodea a la ZMCM.
- d) **Zonas de alta ruralidad** (con tasa entre 19.9% y 29.9%): Zacatecas; Hidalgo; Oaxaca y Chiapas.

Mapa 2.4

México: Zonas de urbanización, 1990



Regiones geoeconómicas

Regiones geoeconómicas son el tipo más importante de división territorial y se forman mediante la interacción de los elementos naturales, las actividades productivas y los factores económicos que resultan del trabajo humano, y su influencia transformadora sobre la naturaleza. Las regiones geoeconómicas son resultado de la historia material de la sociedad; de hechos socioeconómicos sobre una base de carácter natural¹⁰³.

Utilizando datos cuantitativos sobre criterios fisicogeográficos e indicadores sobre población, economía, desarrollo socioeconómico y comercio, se han definido *ocho grandes regiones económicas, además de 108 subregiones o regiones medias*¹⁰⁴. Las primeras se delimitaron por estados completos, mientras que las segundas abarcaban municipios intra e interestatales. Las ocho regiones son:

- I. **Noroeste:** Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit.
- II. **Norte:** Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas y San Luis Potosí.
- III. **Noreste:** Nuevo León y Tamaulipas.
- IV. **Centro-Occidente:** Jalisco, Aguascalientes, Colima, Michoacán y Guanajuato.
- V. **Centro-Este:** Querétaro, Estado de México, Distrito Federal, Morelos, Hidalgo, Tlaxcala y Puebla (ésta se ha denominado Región Centro del País)
- VI. **Sur.** Guerrero, Oaxaca y Chiapas.
- VII. **Oriente:** Veracruz y Tabasco.
- VIII. **Península de Yucatán:** Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

103 Bassols, Ángel. *Op. cit.* pp. 338-339.

104 Bassols, Ángel. *Op. cit.* p. 341.

Al interior de las regiones existen diversos grados de homogeneidad socioeconómica y sus límites reales coinciden de manera más aproximada con ciertas fronteras municipales.

El hecho de que el país tenga un sistema federal en el que las entidades federativas son libres y soberanas y contienen un gobierno y administración local, ha incidido enormemente para que el análisis y la planeación regional se aplique considerando estados completos.

La regionalización planteada con anterioridad es útil para el estudio de los agregados macroeconómicos del país, sin embargo, presenta limitaciones para la comprensión del proceso de urbanización. Por tanto, se ha propuesto la siguiente división¹⁰⁵.

Región I, Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

Región II, Norte: Coahuila, Chihuahua, Durango y Nuevo León.

Región III, Golfo: Tamaulipas y Veracruz.

Región IV, Centro-Norte: Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas.

Región V, Centro-Oeste: Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán.

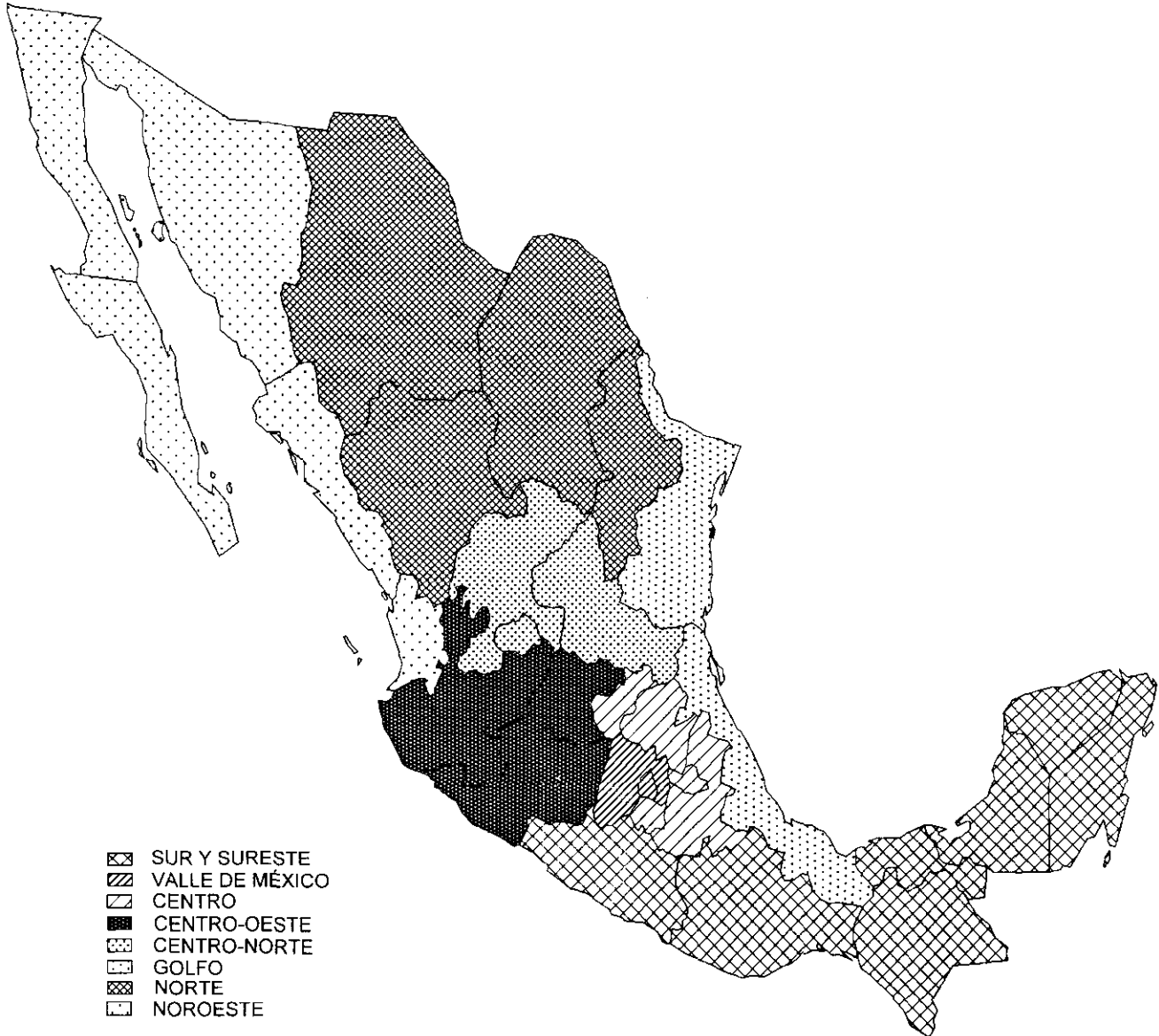
Región VI, Centro: Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

Región VII, Valle de México: Distrito Federal y Estado de México.

Región VIII, Sur y Sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

105 Unikel, Luis; Garza, Gustavo y Ruiz, Crescencio. *Op. cit.*

Mapa 2.5

México: Regiones geoeconómicas

Desigualdades regionales

Uno de los problemas principales del país consiste en las desigualdades regionales que se expresan en los niveles de calidad de vida de la población, su evolución económica y el proceso de urbanización ocurrido. Dichas desigualdades son resultado de: a) la dosificación heterogénea de los recursos naturales y su explotación; b) el patrón de distribución espacial de las actividades económicas; c) la concentración poblacional y d) las acciones emprendidas por el estado con repercusión espacial.

Una aproximación para estudiar el grado y ritmo de las disparidades regionales se puede realizar utilizando como indicador al PIB per cápita, que a pesar de su insuficiencia como medida del nivel de desarrollo regional, permite obtener conclusiones interesantes al considerar las dos variables básicas del enfoque regional (población y actividades económicas)¹⁰⁶. La variación temporal del indicador está en función de las dinámicas demográfica y económica.

El grado de desarrollo de las regiones y entidades federativas del país es diverso y ha dependido de la manera en que éstas se insertan al modelo de crecimiento capitalista nacional. En 1900, México generó 28.5 billones de pesos del PIB (a precios constantes de 1991) con una población de 13.6 millones de habitantes, esto es, un PIB per cápita de 2.1 millones de pesos. Para 1985, el PIB totalizó 685.6 billones, la población 73.8 millones y el PIB per cápita ascendió a 9.3 millones de pesos. Estos datos indican que la elasticidad producto-población fue 4.4, o en otras palabras, por cada nuevo mexicano, el PIB se incrementó en más de 4 millones de pesos.

Hacia 1900, el país ya mostraba claras desigualdades regionales. La región II Norte (Coahuila, Chihuahua, Durango y Nuevo León), ocupaba en rango 1 en cuanto a PIB per cápita, seguida por la I Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora) y el tercer puesto era para la VII Valle de México (Distrito Federal y Estado de México). Estas regiones superaban un PIB per cápita de 3 millones de pesos y en el polo opuesto aparecía la VIII Sur y Sureste (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán) cuyo producto representaba apenas 35.9% de la II y 41.2% de la I.

¹⁰⁶ Rodríguez, Salvador (et. al.). *Aspectos regionales y sectoriales de la crisis en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México: 1984, pp. 43-79.

Cuadro 2.9

México: PIB total y por regiones, 1900-1985

PIB en miles de millones de pesos de 1991					
REGIONES	1900	1940	1970	1980	1985
TOTAL	28,464.8	57,850.3	329,081.5	638,555.1	685,639.2
I	2,302.9	4,313.9	29,512.0	53,847.3	59,183.8
II	4,888.2	9,391.3	41,848.8	85,598.4	96,270.9
III	2,730.2	6,374.0	29,960.4	59,253.3	61,243.8
IV	2,263.2	2,339.0	9,739.0	19,360.8	27,070.9
V	4,640.3	5,702.8	41,842.9	83,279.1	97,241.4
VI	4,060.1	4,232.3	21,297.1	48,957.4	58,667.6
VII	4,474.2	21,004.0	130,809.9	239,905.2	233,452.5
VIII	3,105.7	4,492.7	24,071.4	48,353.6	52,508.3
Población en miles de habitantes					
REGIONES	1900	1940	1970	1980	1985
TOTAL	13,607.3	19,653.6	48,225.2	66,846.1	73,804.3
I	716.1	1,204.1	3,907.7	5,482.8	6,207.3
II	1,323.0	2,197.3	5,361.4	7,258.1	8,049.7
III	1,200.0	2,078.2	5,272.3	7,312.2	7,694.5
IV	1,140.0	1,405.9	2,571.6	3,030.2	3,638.2
V	3,216.5	3,725.6	8,132.3	10,593.2	12,022.8
VI	2,191.0	2,717.9	5,224.4	7,138.5	8,188.0
VII	1,476.0	2,908.0	10,551.0	16,395.4	16,420.6
VIII	2,344.7	3,416.6	7,204.5	9,346.4	11,583.2
PIB per cápita en millones de pesos					
REGIONES	1900	1940	1970	1980	1985
TOTAL	2.092	2.943	6.824	9.553	9.290
I	3.216	3.583	7.552	9.821	9.535
II	3.695	4.274	7.806	11.793	11.960
III	2.275	3.067	5.683	8.103	7.959
IV	1.985	1.664	3.787	6.389	7.441
V	1.443	1.531	5.145	7.862	8.088
VI	1.853	1.557	4.076	6.858	7.165
VII	3.031	7.223	12.398	14.632	14.217
VIII	1.325	1.315	3.341	5.173	4.533

Fuente: Estimaciones a partir de Appendini, Kirsten. *PIB por entidades federativas, 1900, 1940, 1950 Y 1960*. El Colegio de México. s.f.; INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Estructura Económica Regional. PIB por entidad federativa 1970, 1975 Y 1980*. México: 1985. y Salinas, Carlos, *Tercer Informe de Gobierno, Anexo: 1991*.

El modelo minero-exportador impulsado por el gobierno de Porfirio Díaz fomentó las actividades agropecuarias y comerciales de las regiones norte y noroeste y la manufactura creció, sobre todo, en el Distrito Federal. La red ferroviaria potenció las ventajas comparativas de estas tres regiones y marginó al sur, sureste y centro-occidente del país.

Contra lo que pudiera pensarse, la acentuación de las disparidades regionales ocurrió en el período 1900-1940 y no después. El movimiento revolucionario y la posterior conformación del nuevo Estado mexicano, favoreció la concentración de actividades económicas en la Ciudad de México, por lo que la región del Valle de México obtuvo el PIB per cápita más alto y equivalente a 7.2 millones de pesos. La región norte bajó al segundo puesto y la noroeste al tercero. En último lugar continuaron el sur y sureste, con un PIB per cápita inferior al de 1900 y representaba 18.2%, 30.8% y 36.7% respectivamente de las tres más desarrolladas.

En términos relativos, las regiones más dinámicas fueron el Valle de México y el Golfo (Tamaulipas y Veracruz), sustentadas en la producción industrial y petrolera respectivamente. Por otro lado, el sur y sureste, centro (Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala) y centro-norte (Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas) registraron un PIB per cápita inferior al presentado en 1900. **El país no ha vuelto a mostrar desigualdades ni ritmos de evolución tan diferenciales como los ocurridos en estos 40 años.**

El modelo económico de sustitución de importaciones entremezclado con el rápido proceso de urbanización y conformación de zonas metropolitanas que tuvo lugar entre 1940 y 1970, suscitaron una serie de reorganizaciones funcionales del espacio nacional. La industrialización se concentró en un conjunto selecto de centros urbanos comandados por la Ciudad de México y para el último año, la región del Valle de México participó con cerca de la mitad del PIB manufacturero del país, más una tercera parte del PIB total, consolidando su primer lugar en relación al PIB per cápita.

El auge de la industria manufacturera se vio acompañado de un crecimiento significativo en la agricultura de exportación, el comercio, los servicios y la rápida creación de condiciones generales para la producción. La región del norte continuó en segundo puesto en cuanto al PIB per cápita, influenciada por el crecimiento industrial de Monterrey. En último lugar seguía la sur y sureste, aunque sus diferenciales respecto a las más desarrolladas disminuyeron. Por tasa de crecimiento, el Valle de México observó la menor, mientras la centro-oeste (Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán) la mayor.

El desarrollo estabilizador propició dos fuerzas aparentemente contradictorias: concentración industrial en pocos puntos del territorio y diversificación económica en todas las regiones. El resultado parcial fue contar con disparidades regionales similares a las de 1900, lo que permite plantear tres hipótesis alternativas, pero opuestas entre sí:

- a) El modelo de sustitución de importaciones continuó con el saqueo sistemático de las regiones pobres en beneficio de las ricas. La transferencia de recursos se dio a través de mecanismos de intercambio de bienes, movimientos demográficos y participación selectiva por parte del Estado¹⁰⁷.
- b) El modelo de sustitución de importaciones permitió disminuir las disparidades regionales originadas por el movimiento revolucionario y las acciones centralizadoras de las primeras administraciones del nuevo Estado mexicano.
- c) Los procesos políticos, económicos y sociales ocurridos en el país durante las primeras siete décadas del siglo permitieron mejorar la calidad de vida de la población, pero poco se avanzó en la solución de las divergencias regionales.

Para efectos de conocer el grado de marginación existente en el país en 1970 y su distribución espacial, se elaboró una serie de trabajos englobados en un proyecto más amplio denominado necesidades esenciales de México¹⁰⁸. El nivel de marginación se midió a través de nueve indicadores: a) altos niveles de subempleo; b) bajos niveles de ingreso de la PEA; c) alto porcentaje de población rural; d) incomunicación de las localidades; e) alimentación inadecuada; f) bajos niveles de salud; g) dificultad de acceso a servicios médicos; h) viviendas inadecuadas y sin servicios e i) escaso acceso a otros satisfactores como calzado, radio y televisión.

Los resultados indicaron que de los 48.2 millones de habitantes que tenía el país, 14.8 vivían en zonas y núcleos marginados, lo que representaba 30.8% de la población total, y se concentraba en 1,092 municipios. Los estados con mayor índice de marginación eran Oaxaca (77.9% de su población), Chiapas (76.0%),

107 Barkin, David. *Desarrollo económico regional*. Editorial Siglo XXI, México: 1972, p. 5.

108 Véase Comisión para la Atención de Grupos y Zonas Marginales (COPLAMAR). *Geografía de la marginación*. Editorial Siglo XXI, México: 1983.

Puebla (66.9%), Hidalgo (63.7%) y San Luis Potosí (61.2%). A nivel regional, la jerarquía fue la siguiente (entre paréntesis se anota el porcentaje de población marginada y su PIB per cápita):

- 1. Valle de México (8.9% y 14.6 millones de pesos)
- 2. Noroeste (8.9% y 9.8 millones de pesos)
- 3. Norte (11.3% y 11.8 millones de pesos)
- 4. Centro-oeste (24.1% y 7.9 millones de pesos)
- 5. Golfo (35% y 8.1 millones de pesos)
- 6. Centro-norte (49.6% y 6.4 millones de pesos)
- 7. Centro (59.8% y 6.9 millones de pesos)
- 8. Sur y sureste (66% y 5.2 millones de pesos)

La década de los setenta evidenció el agotamiento del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, pero continuó la diversificación de bienes producidos hacia las divisiones de mercancías de consumo duradero y de capital. La desaceleración económica no fue, empero, significativa gracias al boom petrolero de finales del período. La participación de las actividades de extracción, refinación y petroquímica en el PIB total nacional pasó de 3.7% en 1970 a 6.0% para 1980.

La coyuntura económica y la reorganización de flujos migratorios se expresaron en ciertos indicios de convergencia en el desarrollo regional, por lo que aparentemente disminuyeron las disparidades regionales. Sin embargo, un seguimiento detallado de los componentes de tal reducción permiten distinguir dos tendencias de dirección contraria¹⁰⁹:

- a) Ligera desconcentración de la actividad económica, producto de la localización focalizada de la producción petrolera en los estados de Tabasco y Chiapas; desarrollo turístico de Quintana Roo, Guerrero y Colima; auge de la instalación de maquiladoras en Baja California,

109 Ramírez, María Delfina. "Las desigualdades interregionales en México, 1970-1980". En: *Estudios Demográficos y Urbanos*. vol. I. núm. 3. El Colegio de México, México: 1986, pp. 351-373.

Sonora, Chihuahua y Tamaulipas y la localización industrial de bienes de capital en Nuevo León, Jalisco, Michoacán y Aguascalientes.

- b) Emergencia de un segundo patrón de concentración espacial, derivado del notable crecimiento de la región centro que rodea a la Ciudad de México y que se explica por la irradiación de fuerzas centrípetas de corte regional y megalopolitano.

Las tendencias anteriores se tradujeron en cambios interesantes en el PIB per cápita regional. El Valle de México mantuvo el valor más elevado y la región noroeste la de menor crecimiento relativo, producto de su estancamiento agropecuario. En términos absolutos y relativos, los avances más importantes se dieron en las tres regiones más rezagadas (centro-norte, norte y sur y sureste).

Los desequilibrios macroeconómicos de la década de los ochenta tuvieron clara expresión territorial. La dinámica económica del país durante estos diez años atravesó tres momentos diferenciales: 1980-1985, de lento crecimiento; 1985-1988, de agudización de la crisis y 1988-1990, de cierta recuperación. Entre 1980 y 1985, el PIB creció apenas al 1.9% anual contra 6.7% de la década de los setenta. La industria manufacturera resintió el fin del modelo de sustitución de importaciones, así como la contracción de las compras del gobierno. Por ello, su producción se estancó e incluso las divisiones de consumo duradero y de capital mostraron índices de volumen de producción comparables con los de 1970.

Según las teorías de crecimiento regional, en períodos de crisis económica se tiende a la mayor disparidad regional, pues las más débiles contienen una estructura sectorial más concentrada y vulnerable, mientras que las de mayor desarrollo resienten menos por su estructura más diversificada. Lo anterior ocurrió parcialmente en el país.

Entre 1980 y 1985 parecía que continuaba la tendencia de disminuir las disparidades regionales. Lo anterior es incorrecto ya que por un lado, el ingreso real de la población se contrajo 40% y por otro, se ensancharon las desigualdades salariales entre grupos sociales. Por tanto, **disminuyeron las desigualdades regionales, pero aumentaron las sociales.** Las regiones más afectadas en este lustro fueron la sur y sureste y la del golfo. Su contracción se debió a la baja internacional de los precios del petróleo, el estancamiento de las exportaciones y la paralización de las inversiones por parte de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

La región del Valle de México no sorteó mejor los embates de la crisis tal y como lo postulan las teorías, por el contrario, fue de las más golpeadas. En 1980, concentraba 48% de la industria manufacturera y 44.3% del comercio y los servicios del país. Dichos porcentajes disminuyeron a 35.2% y 37.7%. Esto es, en sólo cinco años la región primada del país perdió su nivel de concentración ganada durante 30 años.

2.7

Administración y planeación territorial

Las experiencias de planeación de usos del suelo urbano y organización regional en México son relativamente recientes. Sin embargo, existieron disposiciones urbanísticas desde el período colonial que señalaban algunas normas para la creación y estructura física de las ciudades. Probablemente la primera reglamentación formal consistió en la división de ciudades en cuarteles, acción derivada de las reformas borbónicas que se instrumentaron en casi todas las ciudades del siglo XVII. Estas políticas continuaron durante el México independiente y hasta el presente siglo se establecieron organismos de administración territorial en el seno del Estado.

Desde una perspectiva conceptual, la manera como se han utilizado los términos región y ciudad en la planeación territorial del país no necesariamente coincide con las definiciones científicas establecidas, sino que se ha derivado del estilo de planeación adoptado, el desarrollo económico deseado y el intento de solución a los problemas derivados de la concentración económica y demográfica.

En los años transcurridos desde 1917 hasta la actualidad, las actividades de planeación realizadas por el Estado con una perspectiva territorial han adoptado diferentes características, contenidos y profundidad, en función a propósitos perseguidos y de acuerdo a la coyuntura por los que atravesaba la realidad nacional.

Las etapas del proceso de planeación espacial del país en lo que va del presente siglo, se pueden dividir en seis: a) acciones pioneras 1915-1940; b) políticas de impacto territorial aislado 1940-1970; c) estrategia económica nacional y políticas de desarrollo equilibrado 1970-1976; d) planificación urbano-regional institucionalizada 1977-1982; e) sistema nacional de planeación y acciones ante la crisis económica 1983-1988 y f) acciones para el reordenamiento territorial y mejoramiento solidario de la calidad de vida de la población 1989-1994¹¹⁰.

Acciones pioneras, 1915-1940

La primera política con incidencia en la organización del espacio fue la Ley de la Reforma Agraria de 1915, que se constituyó en el principal instrumento de colonización del país. Con base en ella, en este período se crearon 153 colonias agrícolas, algunas de las cuales tuvieron impactos considerables en la urbanización regional.

La Constitución de 1917 estableció las bases legales del orden jurídico y división de poderes en los ámbitos federal, estatal y municipal. La Carta Magna avalaba ampliamente la corriente federalista, sin embargo, las primeras acciones del modelo posrevolucionario fueron de corte centralista, debido a la devastación económica del país, a las estructuras regionales endebles y a la ventaja existente de la cuenca del Valle de México sobre el resto del territorio.

La década de los veinte se caracterizó por el inicio de la reconstrucción del país, el establecimiento de las bases de un Estado moderno y la creación de las primeras instituciones y organismos públicos: Partido Nacional Revolucionario; Banco de México y Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero; Comisiones Nacional Bancaria, de Irrigación y de Caminos.

110 Para el seguimiento de las etapas mencionadas se consultaron los siguientes trabajos: CONAPO. *Op. cit.*; Cuadernos de Renovación Nacional. Sistema Nacional de Planeación Democrática. México: 1988; Garza, Gustavo. "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México, 1900-1982". En: Demografía y Economía. No. 54. El Colegio de México, México: 1983; Garza, Gustavo. "Planeación urbana en México en período de crisis (1983-1984)". En: Estudios Demográficos y Urbanos. núm. 1. El Colegio de México, México: 1986; Garza, Gustavo (comp.). Una década de planeación urbano-regional en México. 1978-1988. El Colegio de México, México: 1989; Hiemaux, Daniel (et. al.). Las ciudades mexicanas en la última década del siglo XX. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México: 1989; Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988. México: 1983; Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994. México: 1989; SEDUE. Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994. México: 1990.

En 1930 se publicó la Ley sobre Planeación General de la República, representando uno de los primeros intentos de planeación realizados en el mundo. Dicha ley estableció un marco jurídico y las bases para la coordinación y encauzamiento de las actividades del sector público en la creación de infraestructura y fomento al desarrollo industrial.

La necesidad de diseñar un programa de acciones por parte del Estado para su inserción explícita en el modelo de desarrollo global del país, dio pauta a la formulación del primer **Plan Sexenal** durante la administración de Lázaro Cárdenas. En ese sexenio, se vislumbraba cierta consolidación en el sistema político mexicano; su gobierno trató de reducir las desigualdades sociales y regionales mediante un amplio programa de apoyo a las regiones, esto es, infraestructura carretera, ampliación de la red ferroviaria y dotación de tierras.

La preocupación por la justicia social y el desarrollo regional convergente, propició una coyuntura favorable a la planeación y a una auténtica rectoría del Estado en materia económica y regional. A partir de este momento, México adoptó un sistema de economía mixta en el cual la política económica seguida por el Estado jugaría un papel central en el desarrollo global.

En síntesis, de 1915 a 1940 surgen las acciones pioneras y el marco legal fundamental que conformaron los antecedentes de las futuras políticas urbano-regionales del Estado mexicano.

Políticas de impacto territorial aislado, 1940-1970

A partir del segundo Plan Sexenal 1940-1946 se estableció una estrategia económica consistente en el crecimiento industrial y la agricultura comercial. Este plan representaba, en teoría, la continuación de esfuerzos en materia de planeación del desarrollo realizados en el sexenio anterior. Sin embargo, en materia urbana y regional se derivó una ruptura entre los grupos “nacionalistas” antecesores del poder y los “desarrollistas”, que propugnaban una política de “laissez faire”.

Con la consolidación del grupo de los desarrollistas y la Segunda Guerra Mundial se crearon las condiciones básicas para proseguir el desarrollo económico sustentado en la industrialización para sustituir importaciones. En un principio se sujetó a la inversión nacional y recibió el fomento y promoción por parte del Estado

a partir de las Leyes de Exención Fiscal Estatal, establecidas desde 1940 y la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.

Esta última ley se promulgó en 1941 y se revisó en 1955. Otorgaba exenciones fiscales a las industrias consideradas nuevas y necesarias para el desarrollo del país, sin importar su localización. Las ventajas iniciales adquiridas por la Ciudad de México y en menor medida Guadalajara y Monterrey, determinaron el patrón preferencial de localización industrial, por lo que dicha política fue sectorial y no de descentralización territorial.

Concluida la Segunda Guerra Mundial, la política de desarrollo siguió favoreciendo el crecimiento industrial, vía sustitución de importaciones e impulsó el crecimiento de territorios con mayor potencial económico. La promoción industrial se canalizó a través de créditos otorgados por la recién creada Nacional Financiera y su Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa (FOGAIN).

En materia regional, en 1946 se inician los trabajos para establecer un ambicioso **Programa de Cuencas Hidrológicas**, cuyo objetivo consistía en la planeación directa del desarrollo de ciertas regiones localizadas fuera de la Mesa Central del país, tomando como elemento motriz un proyecto hidrológico. El impulso al programa de cuencas fue más bien una concesión al grupo de los nacionalistas y no una preocupación al desarrollo integral del país.

Las comisiones de cuencas hidrológicas ofrecieron una forma de planear y coordinar el gasto público en regiones donde era difícil hacerlo a través de las Secretarías y gobiernos estatales, a la vez de su conveniencia económica de las inversiones para obtener un uso más eficiente del agua. Se crearon 5 comisiones: Tepalcatepec, Papaloapan, El Fuerte, Grijalva y Balsas. Las inversiones tenían la finalidad de apoyar la actividad agrícola de riego y aumentar la oferta de energía eléctrica, así como la dotación de medios de consumo colectivos especialmente de educación, salud e infraestructura urbana.

El programa de cuencas no resultó contraproducente con el modelo desarrollista de impulso a la industria. Por el contrario, fue complementario por lo siguiente: a) sirvió de pantalla ideológica respecto al interés regional por parte del gobierno; b) generó productos agropecuarios para el mercado interno y exportación; c) aseguró inversiones en el campo como garantes de tranquilidad social y d) estimuló el crecimiento industrial de las principales ciudades del país y ciertas localidades de importancia regional.

Los problemas de la elevada concentración industrial en pocos puntos del territorio nacional fueron evidentes desde los cincuenta, por lo que el Estado instrumentó algunas acciones para su descentralización. La primera de ellas consistió en el **Programa de Parques y Ciudades Industriales** que parte desde 1953 con la construcción de ciudad Sahagún y continuó su etapa de experimentación hasta 1970. En esta primera etapa se establecieron cinco ciudades y cinco parques, algunos privados que distorsionaron el objetivo del programa pues se localizaron según criterios de mercado, olvidando la estrategia de promover la ubicación industrial en regiones con insuficiencia de crecimiento.

A la par de la concentración económica y demográfica en pocos puntos del territorio, a principios de los cincuenta el país evidenció ciertos problemas en su esquema de desarrollo. Ante ello, en 1953 se creó el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, con los objetivos de mejorar el nivel de vida de la población; lograr tasas de crecimiento económico satisfactorias; alcanzar un desarrollo armónico; obtener estabilidad de precios y canalizar recursos hacia los sectores más necesitados.

Dicho programa significó un avance metodológico en las prácticas de formulación y ejecución de acciones y dio cabida para la realización del primer sistema de cuentas nacionales del país, la cual recaba información de los principales agregados económicos. La inversión pública en forma de condiciones generales para la producción coadyuvó a la inversión privada nacional y extranjera industrial, diversificando las mercancías ofrecidas hacia bienes intermedios y de consumo duradero.

El período 1958-1970 se caracterizó por un acelerado crecimiento y diversificación del aparato productivo. El PIB creció a una tasa del 6.8% anual, impulsado por causas externas e internas, así como por los intentos realizados para adecuar la administración pública del país a sus necesidades.

A principios de los sesenta, fue necesario para el Estado fortalecer la imagen y presencia de la faja fronteriza norte, compuesta por 3,326 kilómetros. Para ello se creó en 1961 el **Programa Nacional Fronterizo**, cuyas acciones iniciales se limitaron a contrarrestar el caos urbanístico de las ciudades fronterizas. Posteriormente, el programa se extendió al fomento y promoción de las economías urbanas a través de incentivos para la localización de industrias maquiladoras de capital norteamericano.

El programa de maquiladoras ha tenido éxitos significativos. En la actualidad, México es el país que cuenta con el mayor número de este tipo de establecimientos a nivel mundial y su aportación al PIB y exportaciones va en aumento. Las ciudades que concentran la mayor proporción de firmas son Tijuana, Juárez y Matamoros.

En resumen, las políticas urbano-regionales impulsadas entre 1940 y 1970 propiciaron el despegue y consolidación del sector manufacturero del país, pero sin que se lograra la convergencia regional. La prioridad fue el desarrollo industrial sin importar la concentración espacial y disparidades regionales. No obstante, las desigualdades entre regiones disminuyeron y se ubicaron al nivel de las existentes en 1900.

Estrategia económica nacional y políticas de desarrollo equilibrado, 1971-1976

Con el reconocimiento de las severas contradicciones ocurridas en el país por el modelo desarrollista y estabilizador, el presidente Luis Echeverría planteó un modelo alternativo de búsqueda del desarrollo equilibrado y compartido, basado en el combate al centralismo y a las desigualdades regionales. La reforma administrativa contempló: a) conformación de un esquema de planeación integral; b) apertura democrática, para facilitar el diálogo y concertación entre las diversas fuerzas políticas; c) creación de organismos de coordinación para atención de problemas prioritarios; d) modificación del marco normativo de las paraestatales, a fin de contribuir a la reorganización sectorial y espacial de la economía y e) formación de unidades de programación para racionalizar y optimizar la asignación de recursos.

La planeación efectuada durante este sexenio contó, por primera vez, con la división de políticas estrictamente sectoriales y aquellas con impacto directo en el territorio. Entre las primeras destacan el Plan Nacional Hidráulico, el Plan Agrícola Nacional y el Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología. Dichos planes perseguían la canalización racional de recursos en sectores claves de la economía y la delegación de responsabilidades.

En materia urbano-regional, las experiencias de planeación fueron ricas y variadas; se caracterizaron por la multiplicación de medidas de carácter regional para contribuir a solucionar desigualdades y atender zonas marginadas, así como por sentar nuevas bases jurídicas para la intervención del Estado en las estrategias de crecimiento de los centros de población.

Las acciones más importantes se concretaron en: Comisión Nacional de Zonas Áridas (1970); Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres (1972); Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal (1971); Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (1971); Decretos de Descentralización Industrial (1971-1972); Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (1971); Régimen de Maquiladoras (1972); Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (1972); Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER, 1973); Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California (1973); Centros Coordinadores Indigenistas (1973); Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de la República (COPRODES, 1971); Ley General de Población (1973); Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1975); Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1976) y Ley General de Asentamientos Humanos (1976).

La descentralización de las actividades económicas, especialmente la industrial, fue desde el principio una de las estrategias centrales del desarrollo compartido. Dichos esfuerzos se concretaron en la creación de mecanismos para el fomento y promoción industrial de centros de población alternativos y la creación de polos de desarrollo.

Los decretos de Descentralización Industrial de 1971 y 1972 fueron establecidos con el propósito de estimular la localización de empresas manufactureras en puntos alternativos a las grandes concentraciones. Dichos decretos reconocían formalmente la superconcentración espacial de actividades y ofrecían estímulos fiscales. Para ello, el país se dividió en tres zonas, ubicándose en la primera y sin estímulo alguno, a las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. La segunda abarcaba localidades cercanas al Distrito Federal y Guadalajara, y la política a seguir era su consolidación.

Paralelamente a los decretos, la descentralización se instrumentó con la fase de expansión del Programa de Conjuntos y Parques Industriales y el fomento a la localización de maquiladoras en el norte. La creación de parques y ciudades industriales se aceleró, llegando a contabilizar 130 para 1986. Desde una óptica

microeconómica, sólo 35 de dichos parques y ciudades industriales han sido exitosos, mientras que los restantes presentan una serie de dificultades por su localización, gestión administrativa, disponibilidad de recursos financieros, y servicios colaterales.

El manejo del concepto de polos de desarrollo por el Estado mexicano, planteaba el reconocimiento de la posibilidad de contrarrestar las desigualdades regionales a través de la creación de nodos de actividad industrial y de servicios, que generaran efectos multiplicadores hacia sus áreas de influencia.

Dichos polos constituyeron la piedra angular de la política regional del sexenio y se tradujeron en la construcción del complejo siderúrgico en Lázaro Cárdenas, Michoacán; los proyectos turísticos de Ixtapa, Guerrero y Cancún, Quintana Roo y el desarrollo cuprífero de Nacozari, Sonora.

El sexenio terminó con la mayor iniciativa legislativa en la historia del país en materia de planificación territorial: la *Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)*. Tal acción marcó un deslizamiento progresivo de la ideología urbana y regional hacia la de asentamientos humanos y un abandono progresivo de las nociones regionales.

El marco jurídico de la LGAH partió de: la Ley General de Población, la Ley de la Reforma Agraria, la Ley Federal de Bienes Nacionales y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Los objetivos de la LGAH fueron:

- Establecer la concurrencia de los municipios, entidades federativas y la federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos en el territorio nacional.
- Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
- Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, destinos y reservas territoriales.

En su versión actual, la LGAH consta de 59 artículos divididos en cinco capítulos: I. Disposiciones generales; II. De la concurrencia y coordinación de autoridades; III. De las conurbaciones; IV. De las regulaciones a la propiedad en los centros de población y V. De la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda.

Planificación urbano-regional institucionalizada, 1977-1982

Con el marco jurídico de la LGAH y la creación de la SAHOP se organizaron e institucionalizaron los esfuerzos de la planeación territorial. El Estado se tornó promotor y gestor de la actividad planificadora, estableciendo diversos mecanismos de coordinación con las administraciones y gobiernos estatal y municipal. La planeación territorial adquirió un carácter central en cuanto a la rectoría de su ejecución.

En el aspecto administrativo, se instrumentaron una serie de medidas que perseguían cuatro objetivos básicos: a) organizar al gobierno para organizar al país; b) adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; c) establecer un sistema de administración y desarrollo de la organización política federal y d) mejorar la impartición de justicia.

Las acciones del Estado dejaron de lado la consolidación de su ideología regional, para dedicarse a fondo a la formulación de la relevancia urbana y sus problemáticas de déficit y mínimos de bienestar. En materia regional, sobresalieron los programas sobre Puertos Industriales, los Convenios Unicos de Coordinación y el COPLAMAR.

El **Programa de Puertos Industriales** prosiguió con la estrategia de desarrollo polarizado impulsada en el sexenio anterior; su objetivo consistía en trasladar el desarrollo hacia las costas del país. Los puertos industriales fueron concebidos a partir de la construcción de infraestructura portuaria y la inversión de grandes empresas paraestatales en los giros de siderurgia, energía eléctrica, fertilizantes, refinación y petroquímica. Dicho programa se centró en cuatro puntos: Altamira, Tamulipas; Coatzacoalcos, Veracruz; Lázaro Cárdenas, Michoacán y Salina Cruz, Oaxaca.

El **Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI)** elaborado en 1979, le concedió estímulos preferenciales a la localización de actividades industriales

sobre dichos puertos, a fin de lograr su diversificación productiva y reafirmar los efectos multiplicadores.

Los Convenios Unicos de Coordinación se establecieron para fijar las relaciones intergubernamentales estados-Federación en materia de infraestructura básica y de apoyo al desarrollo económico regional. Con ellos se intentó fortalecer las finanzas estatales e incorporar las administraciones locales a las tareas de planeación. Esta política se fortaleció con la instauración de los Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES) en 1981.

Sin lugar a dudas, la bandera fundamental del presidente José López Portillo para solucionar las disparidades regionales consistió en el programa COPLAMAR, cuyo objetivo central fue la dotación de mínimos de bienestar en zonas y núcleos con altos niveles de marginación. La coyuntura financiera otorgada por la expansión de las exportaciones petroleras favoreció el destino de una gran cantidad de recursos para la construcción de sistemas de agua potable rural, caminos vecinales, centros de salud y programas emergentes de empleo. Sin embargo, las acciones del organismo no contaron con elementos organizados y racionalidad presupuestaria, por lo que en muchos casos las atenciones fungieron como paliativos a la población marginada.

El gran interés por los asentamientos humanos dio lugar a la promulgación del *Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)* en 1978, el cual institucionalizó la acción del Estado en materia de organización del territorio.

Los objetivos del PNDU fueron: a) racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país; b) promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población; c) propiciar condiciones favorables para que la población resolviera las necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano y d) mejorar y preservar el medio ambiente para los asentamientos humanos.

A raíz de su formulación y siguiendo los lineamientos de la LGAH, los planes de desarrollo urbano proliferaron a nivel estatal, municipal, de conurbaciones y de centros estratégicos.

Todos los planes se elaboraron según la filosofía del plan nacional y se estructuraron en cuatro capítulos o niveles de análisis y planeación: I. Nivel Normativo (diagnóstico, pronóstico y objetivos del plan); II. Nivel Estratégico (políticas, instrumentos y acciones para su realización); III. Nivel de Corresponsabilidad Sectorial (programas de acción concertada entre la Federación y los estados, del propio Estado y del sector asentamientos humanos) y IV. Nivel Instrumental (corresponsabilidad sectorial en la canalización y programación de las inversiones requeridas).

Una buena parte de los planes carecieron de una realización rigurosa y necesaria para los intereses concretos de planeación. Los diagnósticos se limitaban a la presentación simple y descriptiva de la geografía, economía y aspectos sociales de estados y municipios; los pronósticos constaban de proyecciones aritméticas de población y demanda de servicios y no se establecían escenarios alternativos de políticas requeridas para normar el funcionamiento de los centros de población.

No todo el balance de los planes puede ser negativo. Por principio de cuentas deben reconocerse sus ventajas como elementos que guiaron la institucionalización de la planificación espacial; patentizaron las necesidades de solución de las contradicciones de los mercados urbanos generados por la libre competencia; obligaron la intervención del Estado como órgano rector del desarrollo urbano y se instrumentaron revisiones periódicas, con lo que se comprobó que el proceso de planeación debía ser dinámico y progresivo.

La adopción de la planeación como instrumento de gobierno fue una de las decisiones más relevantes de ese sexenio. Con ella se pretendió pasar a una etapa de definición de objetivos a largo plazo, en donde se establecieran responsabilidades y compromisos para la administración pública.

La realización de diversas políticas de corte sectorial y espacial y su necesidad de integración en un solo documento dieron como corolario al sexenio la elaboración del **Plan Global de Desarrollo 1980-1982**.

El Plan contribuyó a la coherencia metodológica de la planeación en sus distintos niveles y ofreció un marco de referencia para futuras administraciones. Además, significó el rescate de los planes sexenales iniciados en la década de los treinta e incorporó los ideales espacio-sectoriales para el desarrollo global del país.

Sistema Nacional de Planeación y Acciones ante la Crisis Económica, 1983-1988

Las experiencias de planeación sectorial y espacial durante el sexenio de Miguel de la Madrid contaron con criterios y coyunturas diferentes respecto a las de sus antecesores. Las carencias y la crisis económica derivada del colapso petrolero y el fin del modelo estabilizador de sustitución de importaciones, convirtieron la planeación del desarrollo en un elemento clave para enfrentar la adversidad emergente y proporcionar elementos de mayor certidumbre para el futuro.

Ante la desarticulación económica heredada a Miguel de la Madrid, se elaboró el PND 1983-1988 con fundamentos y metas de corte cualitativo. Los problemas básicos coyunturales eran vencer la crisis; sanar las finanzas públicas —que habían llegado a su déficit más alto en la historia reciente del país—; recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar cambios estructurales. La primera línea estratégica consistió en la elaboración del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) con diez puntos, de los que destacaban la racionalidad del gasto público, la protección al empleo y la reivindicación del mercado cambiario.

La marcha interna e internacional hizo más patente la necesidad de vincular al país con las economías mundiales, al mismo tiempo que consolidó el carácter mixto de la economía nacional. Se iniciaron las acciones para la nueva estrategia de desarrollo vía apertura comercial: se sustituyeron permisos de importación por aranceles con cuotas de 0 a 20%, se eliminó el sistema de precios oficiales de importación y se obtuvo el ingreso formal al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

La nueva estrategia de apertura comercial y cambio estructural perseguía el crecimiento económico mediante la reorientación industrial hacia el comercio exterior, impulsando la modernización, la reconversión y el potencial de grupos industriales con capacidad de exportación. El objetivo primario era darle a la industria manufacturera el papel rector del crecimiento vía su inserción a los mercados internacionales. Para ello, se instrumentaron las siguientes políticas sectoriales:

- **Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE)**, 1984-1988; cuyo propósito general era la búsqueda de una sociedad más igualitaria a través de: la consolidación del carácter

mixto de la economía; la defensa de la planta productiva; el cambio estructural hacia un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior más articulado al interior y competitivo al exterior; el desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas y la búsqueda de una desconcentración territorial no dispersa.

- **Programas de Desarrollo Industrial y Comercial**; realizados para las industrias automotriz, electrónica, petroquímica y maquiladora, identificadas como las más aptas para la primera etapa de diversificación exportadora.

Los desequilibrios macroeconómicos del país, aunados al excesivo déficit de la cuenta pública, motivaron al gobierno federal para crear mecanismos de saneamiento de las finanzas públicas. Uno de ellos fue la desincorporación de aquellas actividades donde su participación no era estratégica ni prioritaria, a fin de hacerla más fuerte y eficiente en aquellos campos donde su contribución al desarrollo sí era necesaria.

De esta suerte, entre 1983 y 1988 se desincorporaron 765 entidades, de las cuales 235 fueron vendidas, 276 se liquidaron; 142 fueron extinguidas; 82 se fusionaron y 30 se transfirieron. Cabe resaltar que de las 144 grandes empresas manufactureras que controlaba el Estado en 1980, ocho años después quedaban 69 y participaban con el 4.1% de la demanda ocupacional total de la industria de transformación.

En materia de planeación, el sexenio de Miguel de la Madrid se caracterizó por la elaboración de un marco metodológico de gran envergadura y no experimentado con anterioridad. En la plataforma electoral se definió dentro de las orientaciones básicas la planeación democrática como el instrumento para la materialización de las demás.

El objetivo general de la construcción y consolidación del **Sistema Nacional de Planeación Democrática** fue establecerlo como el instrumento a través del cual el Estado y la sociedad civil definieran el rumbo específico para avanzar hacia la consecución de los propósitos políticos, económicos y sociales del proyecto nacional, así como incorporar nuevas técnicas y metodologías de planeación al proceso cotidiano de toma de decisiones en las distintas dependencias y entidades del gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales y de los diversos grupos sociales.

La operación del proceso de planeación democrática se dividió en cuatro etapas: a) la formulación del conjunto de actividades desarrolladas para la elaboración del plan nacional y los programas de mediano plazo (en su integración se aplicó un principio de participación y consulta popular); b) la instrumentación de tareas encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo, en objetivos y metas a corto plazo; c) el control o actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones correspondiera a la normatividad que las rige y a lo establecido en el plan y los programas (el control como mecanismo preventivo y correctivo permitiría la detección de desviaciones, insuficiencias e incongruencias en la formulación, instrumentación y ejecución y evaluación de las acciones); y d) la evaluación que permitiera valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del plan, de los programas y del propio funcionamiento del sistema de planeación.

La estructura institucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática abarcó tres niveles funcionales: Global, Sectorial e Institucional.

El nivel **Global** ubicaba a las dependencias que efectuaban actividades referidas a los aspectos más generales de la economía, la sociedad y lo regional. La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) fungió como dependencia de integración y coordinación de las actividades de planeación; la de Hacienda (SHCP) se encargó de los aspectos financieros, fiscales y crediticios, y la de la Contraloría General de la Federación aportó los elementos para el control y seguimiento de las acciones y organizó el sistema de control y evaluación gubernamental.

El nivel **Sectorial** indicaba la responsabilidad de cada órgano de la administración pública federal en la atención de aspectos específicos de cada sector de la economía y sociedad, para la formulación de los objetivos del plan y los programas, y asegurar la congruencia de las políticas.

El nivel **Institucional** integró a las entidades paraestatales en el marco general de la planeación global y su papel dentro de los sectores administrativos de planeación.

Los COPLADES fungieron como instancias de coordinación entre el sistema nacional de planeación democrática y los sistemas de las entidades federativas. Sus funciones fueron conjugar, a nivel local, los esfuerzos de planeación federal, estatal y municipal, y participar en las propuestas de políticas de corte territorial.

Lo anterior implicó un estilo de planeación de corte central, dominado por el sistema nacional, con delegaciones y facultades a gobiernos estatales y municipales en materia de fijación de políticas y atención prioritaria a las necesidades inmediatas de la población.

En el ámbito territorial, el gobierno mexicano rescató con toda fuerza el concepto regional. La SPP, a través de su Subsecretaría de Desarrollo Regional, se encargó de la creación de planes regionales y obtuvieron un lugar destacado dentro del sistema nacional de planeación democrática. El concepto de región manejado se aplicó a dos ámbitos territoriales:

- Unidades espaciales de límites indeterminados. En ellas se aplicaron programas estratégicos: desarrollo de la región Mar de Cortés; desarrollo de la región sureste; desarrollo de la ZMCM y región centro; desarrollo de las zonas áridas; desarrollo de la frontera norte; reordenación henequenera y desarrollo integral de Yucatán, y desarrollo rural integral de las mixtecas oaxaqueñas alta y baja. Todos estos programas identificaron conceptos de región de tipo homogéneo a su interior, pero heterogéneo en cuanto a problemática y propuesta de soluciones.

El programa específico de la ZMCM y región centro propuso la participación coordinada de los gobiernos del Distrito Federal y los estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala. La estrategia se basaba en la reordenación del crecimiento de la Ciudad de México, el impulso de un desarrollo intraregional más equilibrado, la ubicación selectiva de las actividades industriales y la promoción del desarrollo rural integral.

- El segundo sentido regional fue la correspondencia entre políticas regionales instrumentadas para una entidad federativa. La región era el estado completo. El error de la correspondencia consistió en confundir con desarrollo regional a todo lo que se hacía fuera del Distrito Federal o de la ZMCM.

Se diseñaron 31 experiencias de desarrollo regional, una por cada entidad federativa: acciones para enfrentar la emergencia (Querétaro, Jalisco, Michoacán, Puebla, Guanajuato y Durango); impulso a proyectos productivos (Zacatecas, Morelos, Campeche, Sinaloa, Nayarit y Aguascalientes); ampliación de los servicios sociales (San Luis Potosí, Nuevo León, Hidalgo, Baja California y Coahuila); planeación y coordinación (Chiapas, Yucatán, Colima, Estado de México, Veracruz,

Baja California Sur, Tamaulipas y Oaxaca) y concertación y participación social (Sonora, Quintana Roo, Guerrero, Chihuahua, Tlaxcala y Tabasco).

La SEDUE se encargó de las acciones de planeación urbana, sin embargo, sus facultades de control en el patrón de ordenación de las ciudades fueron mermadas en relación a la antigua SAHOP, pues perdió la responsabilidad de las obras públicas, uno de los elementos vitales para la política urbana. Su papel se redujo a la elaboración del discurso oficial en materia de desarrollo urbano y proponer el marco normativo para la formulación de nuevos planes de desarrollo y la actualización de los ya existentes.

A petición expresa de la Secretaría de Gobernación, el CONAPO se dio a la tarea de elaborar un vasto estudio en 22 subsistemas de ciudades con la finalidad de dar pauta para una nueva concepción de las políticas regionales, basadas en el concepto de nodalidad y centralidad del sistema urbano nacional para el fortalecimiento del desarrollo regional del país.

La delimitación de los subsistemas se basó en el concepto de sistema de ciudades y el uso de un modelo gravitacional que incorporó como variables principales los flujos telefónicos entre pares de ciudades, el tamaño de población por localidad y las distancias por carretera entre cada una de las localidades consideradas. Los estudios demostraron la existencia de 79 lugares centrales, divididos en 6 rangos según su jerarquía y vínculos funcionales.

La agudización de la crisis económica en 1987, acompañada por el proceso inflacionario más alto vivido en la historia reciente del país (141.6%), condujo a la aplicación de medidas dolorosas pero necesarias, conjuntadas en el Programa de Solidaridad Económica. Este plan de choque se realizó con medidas de corte heterodoxo, a partir del ajuste concertado de precios y salarios y su revisión periódica. Los resultados del plan han sido relativamente exitosos, pues si bien se ha frenado la inflación, los salarios reales de la población aún no muestran mejoría.

Acciones para el reordenamiento territorial y mejoramiento solidario de la calidad de vida de la población, 1989-1994

La política económica y los estilos de planeación adoptados por la administración de Carlos Salinas de Gortari retoman algunos aspectos de su antecesor, pero resaltan con mayor claridad y convicción la necesidad de modernizar a México y su mayor participación en la economía mundial.

La apertura comercial se planteó como irreversible, de tal forma que el desempeño de la planta industrial y actividades económicas colaterales depende de su productividad y capacidad exportadora. Con lo anterior, se da formalmente por agotado y rebasado el viejo esquema de sustitución de importaciones y crecimiento vía mercado interno.

La apertura comercial ha sido un hecho irrefutable. En 1980 la suma de las exportaciones e importaciones representaron 18.7% del PIB total, porcentaje que se elevó a 29.5% en 1989. Lo anterior indicó una tasa de crecimiento promedio en las transacciones de 6.4% anual. Las exportaciones crecieron al 7.9%, mientras que las importaciones lo hicieron al 4.9%. La balanza comercial se transformó y entre 1982-1989 rompió con la larga cadena histórica de déficit para lograr un superávit acumulado de 384.2 billones de pesos durante la década de los ochenta.

El marco jurídico de la actuación estatal se ha sustentado en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y el PND, 1989-1994. Dicho plan establece como objetivos nacionales: a) la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo; b) la ampliación de la vida democrática; c) la recuperación económica con estabilidad de precios y d) el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. Para ello, la estrategia planteada es la modernización nacional a todos niveles, sectores y espacios.

A cuatro años de su mandato, los compromisos planteados y adquiridos en acciones concretas se han centrado en gran medida en la consecución de los cuatro objetivos, pero con avances y énfasis diferenciales. Sin lugar a dudas, el sexenio será recordado por la consolidación de la nueva estrategia de desarrollo sustentada en la apertura comercial, amén de lo que pudiera lograrse en otros campos y sectores.

La política exterior se ha conjugado con esfuerzos para lograr la diversificación de las relaciones políticas y económicas de México, con objeto de crear condiciones más equilibradas en las relaciones con el exterior. La nueva coyuntura internacional apunta hacia la conformación de bloques comerciales. La administración lo ha reconocido y ha enfilado grandes esfuerzos para la concreción de un **Tratado de Libre Comercio** (TLC) con Estados Unidos y Canadá, independientemente del firmado con Chile a principios de 1992 y los trabajos para un Tratado Comercial con los países de América Central.

Las negociaciones para la elaboración del documento final del TLC con Estados Unidos y Canadá culminaron a mediados de agosto de 1992, respondiendo a siete principios rectores: a) congruencia con la Constitución del país; b) congruencia con las obligaciones multilaterales, concretamente con el GATT; c) gradualidad en la eliminación de aranceles para que los sectores puedan ajustarse; d) serie de disciplinas para que las normas no se utilicen como barreras no arancelarias o injustificadas al comercio; e) serie de reglas de origen para maximizar los beneficios del impacto multiplicador de empleo en nuestro país y conservar la ventaja ganada en el mercado norteamericano; f) respeto al principio de la inexistencia de subsidios injustificados a la exportación que podrían dañar los sectores primario y secundario de la economía nacional y g) negociaciones con instancias que resuelvan controversias, con el fin de asegurar objetividad y neutralidad e impedir que se favorezca al más poderoso.

Al margen de lo que se ha escrito, ya sea a favor o en contra de la firma del Tratado, es innegable que por ser un caso inédito en las relaciones comerciales multilaterales a nivel mundial, las repercusiones que tenga para México estarán en función de la habilidad negociadora de los representantes mexicanos, de la posición de los gobiernos de los otros dos países y de la estrategia espacio-sectorial seguida por el nuestro. Ciertas zonas del territorio cuentan ya con ventajas iniciales para la localización de futuras inversiones, lo que puede repercutir en la reorganización espacial de las actividades económicas y por ende, de la población.

La modernización económica ha implicado la necesaria competitividad de los establecimientos y su eficiencia, pero no se ha descuidado la equidad y justicia social. En el marco de la política social han destacado dos mecanismos para el combate a la pobreza y la redistribución del ingreso: el *Pacto para la Estabilidad, el Crecimiento y el Empleo* (PECE) y el **Programa Nacional de Solidaridad** (PRONASOL).

El PECE constituye la continuación del Programa de Solidaridad Económica suscrito en 1987, y sus objetivos han sido: el ajuste concertado de precios y salarios para disminuir la inflación, la reducción gradual de subsidios no justificados en precios de bienes y servicios ofertados por el Estado, el mantenimiento de niveles normales de abasto y el crecimiento de la economía. En noviembre de 1992 se firmó por séptima ocasión y con vigencia hasta enero de 1994.

El PRONASOL se ha consolidado como el mecanismo rector de atención a los sectores sociales más desfavorecidos y en condiciones de pobreza extrema. Los principios de acción se han basado en la participación organizada y corresponsable de las comunidades y el respeto a su iniciativa y decisiones. Los órganos de administración son un tanto novedosos en relación con las estrategias anteriores, pues se dan a partir de los gobiernos federal, municipal y los comités de base creados ex profeso.

Las acciones del PRONASOL se han enfocado a tres objetivos: a) dotar a la población de mínimos de bienestar en materia de alimentación, salud, educación e infraestructura de servicios (solidaridad para el bienestar); b) aumentar la capacidad y recursos productivos de los grupos participantes (solidaridad para la producción) y ejecutar programas regionales de desarrollo (solidaridad para el desarrollo regional).

Hasta antes de la creación de la SEDESOL, las acciones del PRONASOL quedaban expresadas en los Convenios Unicos de Desarrollo suscritos entre la Federación y los estados, pero los recursos se transferían directamente a los municipios. Una vez creada la SEDESOL, los programas se canalizan a través de los Convenios de Desarrollo Social. En 1993, el gasto en desarrollo social (educación, salud y laboral, solidaridad, desarrollo urbano, ecología y abasto) representa 53.6% del gasto total sectorial.

En materia regional, las políticas han continuado con la tendencia de abarcar entidades federativas completas para solución de problemas integrales. Asimismo, mediante el PRONASOL se han asignado recursos para la ejecución de pequeñas obras de participación comunitaria.

Por lo que se refiere al sector desarrollo urbano, las acciones se han orientado a conformar una mejor distribución y calidad de los servicios urbanos y se realizan tareas para fortalecer el sistema urbano nacional contemplado en el PNDU 1990-1994, y el programa de las 100 ciudades medias.

Los objetivos generales señalados por dicho programa son: a) la transformación del esquema territorial hacia un patrón de descentralización; b) mejoramiento de los servicios urbanos y c) fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población.

En relación al último objetivo, se prosigue con la elaboración y actualización de planes de desarrollo y crecimiento urbano, priorizando esquemas para reservas territoriales, cuya estrategia se complementa con un estudio de factibilidad financiera. Uno de los nuevos objetivos de la planeación urbana consiste en la autosuficiencia financiera de los proyectos de crecimiento.

Con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal realizadas en mayo de 1992, a la SEDESOL le corresponde el despacho de varios asuntos, entre ellos: a) formulación de planes de desarrollo urbano; b) coordinación y elaboración de programas regionales y c) coordinación del PRO-NASOL. Lo anterior indica la conjugación de esfuerzos en materia territorial canalizados en una sola secretaría de Estado y no como anteriormente se daba una división entre lo urbano y regional.

Finalmente, otra serie de acciones y reformas al marco jurídico han tenido impactos significativos en el devenir del proceso urbano y regional del país. El ejemplo más claro fueron las reformas al artículo 27 constitucional, ya que debe tomarse en cuenta que gran parte de la urbanización periférica que ocurre en las ciudades del país se realiza en suelos con tenencia ejidal y comunal.

Es incuestionable que todas las políticas de la actual administración tendrán repercusiones en la organización territorial, por lo que se deberá prestar atención a su evaluación y seguimiento.