

# DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN

## *Incapacidad planificadora y mayor concentración*

Gustavo Garza\*

Durante el siglo xx las políticas urbanas y regionales del Estado mexicano para intentar influir en la distribución de la población se pueden periodizar en cinco etapas: *i*) acciones pioneras para el campo y la ciudad, 1915-1940; *ii*) políticas de impacto territorial aislado, 1940-1970; *iii*) programación espacial dentro de la estrategia económica nacional, 1970-1976; *iv*) institucionalización transitoria de la planeación urbana, 1977-1988; *v*) políticas territoriales virtuales en el neoliberalismo, de 1989 hasta la actualidad (2004). A continuación se sintetizan las características de la distribución de la población en áreas metropolitanas de 1970 a 2000 y se resumen dos de las políticas territoriales principales de la administración de Vicente Fox.<sup>1</sup>

### METROPOLIZACIÓN DE LA POBLACIÓN

La urbanización presenta un componente metropolitano importante para conocer el tipo de organización espacial de la población en México. En 1970 sólo 13 localidades fueron clasificadas como metrópolis, pero absorbían 64.1% de la población urbana total. En el año 2000, de los 65.7 millones de mexicanos que vivían en 350 ciudades, 83% se ubicaba en 56 zonas metropolitanas (véase cuadro en pág. sig.).

Con la proliferación de zonas metropolitanas se produce en México una sorprendente forma de concentración de la población bautizada como megalópolis. Efectivamente, las zonas metropolitanas de ciudad de México, Toluca, Puebla, Tlaxcala, Cuernavaca, Querétaro y Pachuca forman una región polinuclear donde emerge una mega-



lópolis en los años ochenta, cuando las zonas metropolitanas de la ciudad de México y de Toluca se traslapan. Hacia 2020 se incorporarán a la megalópolis Cuernavaca y Pachuca, hacia 2030 Puebla y Tlaxcala, así como Querétaro y San Juan del Río en la siguiente década, para constituir un conglomerado de 37 millones de personas en 2050 (véase Garza, 2000: 753-762).

### PLANES TERRITORIALES VOLUNTARISTAS, 2001-2006

La Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República, establecida al inicio del gobierno de Vicente Fox, dirigió un conjunto de 28 programas y dos planes (véase Garza, 2003: 112). A continuación, se sintetizan dos de

los documentos con implicaciones urbanas y regionales: *i*) Plan Puebla-Panamá, y *ii*) Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, 2001-2006. Se omite el Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, por razones de espacio y por no incluir un análisis medianamente riguroso de la organización espacial de la población y las actividades económicas, así como al Programa Nacional de Población, 2001-2006, por la misma limitación y lo vago de sus planteamientos sobre “apuntalar a las ciudades con potencial de desarrollo sustentable” (CONAPO, 2001: 281-287).

El *Plan Puebla Panamá*, capítulo México (2001). Este se define como un instrumento de gran visión para impulsar el progreso de la extensa región comprendida entre Puebla, México, Guatemala, Honduras, El

\* CEDDU-El Colegio de México.

<sup>1</sup> Una descripción de las políticas urbanas y regionales en cada una de las cinco etapas mencionadas puede verse en Garza, 2003.

Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Su capítulo México comprende a Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. El documento esta dividido en 10 secciones: *i*) introducción; *ii*) diagnóstico región sur-sureste de México; *iii*) visión; *iv*) misión; *v*) ámbito de acción; *vi*) fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas; *vii*) objetivos; *viii*) líneas estratégicas; *ix*) criterios para la selección de proyectos; *x*) reconocimientos. De inicio, salta a la vista la heterodoxa combinación de elementos indispensables en la conceptualización de un plan, como el diagnóstico del acápite *ii*, con los enunciados superficiales de la planeación empresarial tipo SWOT (Strength, Weakness, Opportunity, Threat; fortaleza, debilidad, oportunidad y amenaza).

El plan intenta superar el rezago del sur del país, elevando la calidad de vida de sus habitantes a través una mejor educación, un crecimiento económico sostenido y sustentable, generación de empleo bien remunerado e impulso al desarrollo social y humano. El diagnóstico absorbe 70% del plan y después de éste se presenta la visión, misión, ámbito de acción y las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que se perciben para la región, seguido por el análisis equivalente para algunos sectores de interés (transporte, turismo, energía, telecomunicaciones, infraestructura hidroagrícola y economía).

El *Plan Puebla-Panamá* adolece de muchas deficiencias metodológicas y conceptuales, así como no parece haber un acuerdo político sobre los diferentes objetivos a alcanzar, principalmente en lo referente a la propiedad de la tierra de las múltiples comunidades indígenas de la región. Su primer coordinador, Florencio Salazar, renunció en septiembre de 2002 en medio de fuertes críticas, y quien lo sucedió, Herbert Taylor Arthur, eliminó el portal del plan porque según él los documentos que presentaba

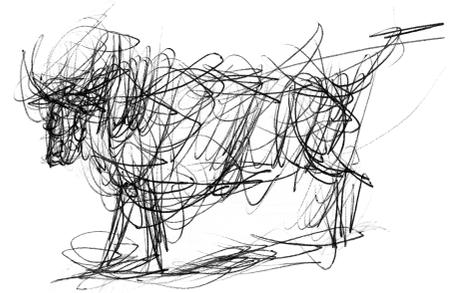
eran "... una gran colección de aspiraciones y deseos". Taylor Arthur renuncia, a su vez, en octubre de 2004 (*La Jornada*, 16 de octubre, 2004: 13).<sup>2</sup>

*Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, 2001-2006.* El documento asombra por el simplismo del título de sus cuatro capítulos, tratándose de un documento técnico: *I. ¿En dónde estamos?* (pp. 19-75); *II. ¿A dónde queremos llegar?* (pp. 79-81); *III. ¿Qué caminos vamos a seguir?* (pp. 85-126); *IV. ¿Cómo medimos los avances?* (pp. 129-131).

El primer capítulo constituye 55% del programa y, por tratarse del diagnóstico, es central para su instrumentación. Se divide en dos partes: *i*) El sistema urbano nacional y el desarrollo regional, y *ii*) Los retos (abatir la desigualdad regional; instrumentar la sinergia región-ciudad; generación de suelo; y vulnerabilidad de los asentamientos humanos). En la primera parte se incluye la contextualización internacional y nacional, pues el sistema urbano se analiza en el inciso de sinergia región-ciudad.

Según los propios términos del programa, su diagnóstico debería centrarse en la dinámica macroeconómica de las ciudades de México, cosa que no hace. A este error fundamental le siguen una serie de fallas que denotan la insuficiente experiencia de investigación y conocimiento de la disciplina urbana y regional de sus ejecutores, tales como grandes desaciertos de la estructura del documento; ignorar la grave pérdida de competitividad de las ciudades mexicanas; confundir la periodización de las políticas urbanas con la de la evolución del sistema de ciudades; pensar que los mecanismos del mercado pueden ordenar un sistema urbano "que maximice los beneficios y minimice los aspectos negativos" de las aglomeracio-

<sup>2</sup> Un análisis con mayor detalle del *Plan Puebla-Panamá* puede verse en Garza, 2003: 118-128.



nes; pensar que la ordenación del territorio es "una política", en vez de un proceso histórico; entre otras (para mayores detalles véase, Garza, 2003: 128-136).

El acápite del reto de la generación de suelo urbano (p. 63) es lo más rescatable del programa, pero en el capítulo *¿Qué camino vamos a seguir?*, se observa un inmenso listado de objetivos y acciones imposibles de alcanzar, constituyendo un nuevo ejemplo del voluntarismo empresarial en la cuestión pública.

En conclusión, la realización de planes virtuales implica la abdicación del gobierno de Vicente Fox a sus funciones de planeación del territorio nacional, lo cual intensificará la concentración de las actividades económicas y la población en dos o tres de las principales zonas metropolitanas, bajo la hegemonía de la megalópolis de la ciudad de México. **Demós**

#### BIBLIOGRAFÍA

- CONAPO (2001), *Programa Nacional de Población, 2001-2006*, CONAPO, México.
- Garza, Gustavo (2000), "La megalópolis de la ciudad de México, según escenario tendencial 2020", en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México, Gobierno del Distrito Federal, México.
- \_\_\_\_\_ (2003), *La urbanización de México en el siglo XX*, El Colegio de México, México.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, México.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Plan Puebla-Panamá, Capítulo México. Documento base* (<http://ppp.presidencia.gob.mx/ppp/docs/>).
- Secretaría de Desarrollo Social (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, Secretaría de Desarrollo Social, México.

México: Población urbana metropolitana y no metropolitana, 1970-2000						
	1970	%	1990	%	2000	%
Población urbana	22 730 651	100.0	51 490 734	100.0	65 653 241	100.0
Metropolitana	14 575 968	64.1	41 689 431	81.0	54 476 574	83.0
No metropolitana	8 154 683	35.9	9 801 303	19.0	11 176 667	17.0
Número de ciudades	174	100.0	304	100.0	350	100.0
Metropolitanas	13	7.5	51	16.8	56	16.0
No metropolitanas	161	92.5	253	83.2	294	84.0

Fuente: Garza, 2003: 98.