

TERREMOTO Y DESCENTRALIZACION OPORTUNIDAD PARA UN NUEVO PROYECTO NACIONAL

Carlos BUSTAMANTE LEMUS*
Javier DELGADILLO MACÍAS*

Los fuertes sismos que sacudieron a la ciudad de México y a otras zonas del Centro-Occidente y Pacífico del país, causaron graves y lamentables daños en términos de pérdidas de vidas humanas, heridos, lesionados y mutilados; materiales (edificaciones para vivienda, edificios públicos, escuelas, fábricas y talleres, cines y teatros, etcétera, derrumbados o a punto de derrumbarse con su mobiliario, equipo, instalaciones, maquinaria, enseres domésticos, vehículos, joyería y otros bienes diversos); así como graves daños al aparato productivo, distributivo y de la Administración Pública Federal.

Ahora, más que seguir lamentándolo, corresponde emprender las tareas para la reconstrucción, resarcir las heridas físicas, materiales y psicológicas que ha dejado dicha calamidad en el pueblo de México y sobre todo en el de las zonas directamente afectadas y en saber qué hacer, cómo hacerlo, con qué y con quiénes llevarlo a la práctica.

Muchos escritores —periodistas, investigadores, novelistas, etcétera— se refieren al suceso y a la problemática nacional sugiriendo que debe hablarse de dos México: el de antes y el de después del terremoto del 19 de Septiembre de 1985.

En nuestra opinión, no se trata de ver dos Méxicos diferentes, ni siquiera dos realidades distintas que impliquen un panorama diferente al de antes de los sismos, para considerar acciones o pro-

* Investigadores de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

blemas que antes no habían sido evidentes, salvo las únicas excepciones de las decenas de miles de muertos y heridos por los derrumbes —pérdidas irreparables— y de las centenas de edificaciones «colapsadas» o que van a ser demolidas por el estado en que se encuentran. Fuera de ello, el resto de los problemas son partes de la problemática global en que se debatía ya el país desde hace varios lustros, pero que ahora, con el terremoto y con lo que ese fenómeno ha derivado, resurgen como condiciones objetivas para intentar, de nueva cuenta, emprender acciones que se tenían olvidadas o empujadas por la escasa o nula posibilidad de llevarlas a la práctica (razones fundamentalmente de orden financiero, político y social).

El caso que nos ocupa en esta ocasión es el del Programa de Descentralización y las acciones de Desconcentración que el Estado pretende implementar para la Ciudad de México. Este Programa y las acciones que conlleva, intentamos analizarlos en términos de lo que significan en sí mismos, por qué surgen, los objetivos que persiguen y a qué pretenden llegar y a partir de ese diagnóstico, presentar una opinión científica al respecto e inclusive plantear algunas alternativas que ayuden a fortalecer su operatividad y resultados, optimizando los beneficios para los diversos sectores que componen la población de nuestro país.

SIGNIFICADO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Cuando se habla de *descentralizar* se refiere a la acción político-administrativa de transferir a diversas corporaciones parte de la autoridad y funciones que antes ejercía el Estado o el Poder Principal de manera central y única. Se habla de descentralización administrativa, económica, política, etcétera, por lo tanto, se estaría implicando la acción de transferir autoridad, responsabilidad y funciones de la Administración Pública, del capital y del poder político hacia diversas corporaciones y/o entidades fuera del manejo y del control central.

Frecuentemente se mencionan también las palabras *desconcentrar* o *desconcentración*, que indican la acción o el acto contrario a concentrar o reunir físicamente en un solo centro o punto ya sea la administración, las actividades económicas, los servicios, el poder político, la población, etcétera.

Entonces, nosotros observamos que mientras la descentralización no tiene necesariamente una connotación espacial o territorial sino más bien cualitativa, la segunda sí obligadamente la tiene; y

aunque en el ambiente político de los últimos 15 años se han manejado indistintamente los dos conceptos, su trasfondo es muy diferenciado y conlleva diversas complejidades.

¿POR QUÉ SURGE LA IDEA DE DESCENTRALIZAR Y DESCONCENTRAR?

Muchos de nosotros sabemos que México, como tantos otros países en desarrollo experimentó en las cuatro últimas décadas, tasas de crecimiento económico y demográfico elevadas; que su capital, el Distrito Federal, en donde se asienta la mayor parte de la Ciudad de México, es una de las más grandes ciudades del mundo, con un crecimiento demográfico muy alto (de un millón ochocientos mil habitantes en 1940 a más de 17 millones en 1985 para toda la ZMCM) y es en donde muchos de los problemas sociales aparecen como más patéticos según señalan algunas fuentes.

Por ejemplo, se dice que la población del D.F. se *amplió* en los últimos veinte años y la de la zona metropolitana en sólo catorce. El D.F. genera 10 400 toneladas de desechos sólidos al día que se tiran a cielo abierto y en depósitos clandestinos el 25%; en diez años, la emisión de agentes contaminantes creció en 150%; las atribuibles a vehículos automotores aumentaron del 60 al 75% del total; se ha perdido el 99% del área lacustre y el 73% de los bosques; se deforestan mil hectáreas al año y se pierden 700 has. de tierras agropecuarias. El 71% de los suelos se encuentra en avanzado proceso de degradación ecológica; el D.F. consume 36.6 m³ de agua por segundo, y toda el Área Metropolitana 60 m³, calculándose un consumo de 74.5m³ para el año de 1988, de los que sólo 1.6m³ por segundo se someten a tratamiento; se da servicio de agua potable al 80% de los domicilios del D.F. y el drenaje sirve al 70% de la población, sin embargo, el déficit actual es de 3 millones de personas. Las necesidades de vivienda que hasta antes del terremoto se estimaban para 800 mil familias, sin contar el área metropolitana. El D.F. absorbe el 33% de la inversión pública federal y el 20% del presupuesto federal total, esto quiere decir que la capital recibe, estadísticamente hablando, una inversión pública *per cápita* dos veces mayor que la media nacional; el 33% de los empleados federales se concentra en el D.F., etcétera [DDF, 1984, pp. 10-13].

Aunque estas cifras comparativas exponen la opinión oficial de los problemas urbanos de esta ciudad, no podemos dejar de señalar que algunos de estos cálculos son en gran proporción conservadores; aún así, reflejan el grave deterioro que paulatinamente y hasta la fecha, sufre la zona metropolitana más grande del mundo.

La concentración urbana en la Ciudad de México comenzó a visualizarse como «problema» desde finales de la década de los sesenta, cuando la tasa de empleo de la fuerza de trabajo dentro de la actividad económica más importante, la industria, mostró un descenso en sus tasas de crecimiento. Aquí no vamos a profundizar en los factores internos y externos que influyeron para el inicio de la crisis económica de México [ver: Bustamante, Carlos, 1983, pp. 7-9] pero lo que sí resulta evidente es que dicha situación obligó al gobierno mexicano a crear en los años setenta, una estrategia respaldada por una justificación ideológica para ver el fenómeno de la concentración de la población y de las actividades económico-sociales y políticas en la Ciudad de México como un problema; así como a las tremendas desigualdades económicas y sociales del país como un simple desequilibrio geodemográfico.

Por ejemplo, cuando la Ley General de Asentamientos Humanos fue aprobada por el Congreso y lista para su publicación, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se aprestó a mostrar su punto de vista y su ideología respecto al fenómeno, escribiendo en la parte introductoria de la publicación de la Ley para su divulgación lo siguiente:

«Todos conocen los agudos problemas que el Área Metropolitana padece debido a la concentración del principal núcleo humano del país, de tal forma que todos los servicios urbanos son caóticos y representan un obstáculo para el correcto desarrollo de la Ciudad de México y sus alrededores [...] [PRI, 1976]

Desde el punto de vista oficial, resulta que los problemas internos de la Ciudad de México, tales como la elevada concentración en la distribución del ingreso, las dificultades de la población en el acceso a los servicios públicos (en cantidad y costo), los déficit de vivienda, el congestionamiento vehicular, el alto grado de contaminación ambiental, la invasión de predios y, sobretodo, la falta de fuentes de empleo, se dice, son sólo resultado de su «sobrepoblación» en un área limitada.

Esa visión no está tomando en cuenta el aporte económico y productivo de dicha zona. Para 1980, por ejemplo, el D.F. participó con el 25.1% del Producto Interno Bruto (PIB) generado en ese año y la participación de toda la ZMCM en ese mismo año fue de 34.9%; el producto manufacturero de esa zona respecto al total del país fue de 46.3%; el de la rama de la construcción, 29.7%, el de la electricidad, 26.4%; el de distribución 35.9%; y el resto de los servicios, 43.6% [González Salazar, G., 1983, p. 42].

Además, como se sabe, la aglomeración urbana genera economías que se derivan de la concentración espacial de la población como factor de producción y de consumo y que, hasta ciertos niveles, hacen posible no sólo ampliar la capacidad de producción de bienes y servicios, sino también incrementar la diversificación y calidad productiva en ramas enteras de las actividades económicas.

No obstante todas las ventajas que trae consigo la concentración económica y demográfica, en lo que los funcionarios y planeadores gubernamentales enfatizan más, es en la dotación de los servicios públicos y el costo de ellos, los cuales, se dice, se incrementan en la medida en que la población crece.

El enfoque de esta idea de los costos más elevados en relación a las ciudades más grandes, nos parece, a la vez que errónea, de visión muy estrecha, ya que la dinámica de crecimiento económico en un espacio determinado debe ser examinada en relación a la eficiencia económica de dicho espacio para absorber los costos crecientes. De hecho, el tamaño de la población no puede ser por sí solo un indicador ligado a los costos *per capita* de los servicios públicos [Stanford Research Institute, 1968], ya que el determinante principal en esos costos son los ingresos gubernamentales, la disponibilidad de los recursos naturales; la capacidad técnica y el ingreso familiar; es más, el argumento contra el tamaño de la Ciudad de México y su mayor crecimiento económico y demográfico intenta soslayar cualquier apreciación sobre el papel de dicha ciudad como conductora del impresionante crecimiento económico del país en términos del Producto Nacional Bruto y de la absorción de mano de obra en los periodos de auge económico como se mostró hasta finales de los años sesenta y algunos años coyunturales dentro de los setenta.

Hay algunos estudios que prueban que los ingresos en general aumentan con el tamaño de la ciudad. Esto se debe principalmente al aumento continuo de la productividad y a la diversificación de actividades económicas, lo cual trae como consecuencia mayores ingresos y esto genera a su vez, mayores ingresos a la Administración Pública por la vía impositiva.

Sin embargo, razones por las que hay una distribución tan groseramente desigual de la riqueza generada, del por qué de la incapacidad de la planta productiva para ser más eficiente y competitiva, y del por qué (a pesar de las incesantes cargas fiscales a través de las cuales el gobierno aumenta notablemente sus ingresos y apenas satisface mínimamente las necesidades crecientes de servicios públicos, equipamiento urbano, mejoramiento del ambiente, cero,

excepto en pronunciamientos demagógicos, etcétera), son todos ellos asuntos cruciales que los representantes del Estado (funcionarios públicos en todos los niveles altos y medianos y planeadores urbanistas oficiales, principalmente) obviamente prefieren no mencionar.

La búsqueda de respuestas y vías de solución a los problemas enunciados, pondrían al descubierto una diversidad de cuestiones económicas, políticas y sociales que nunca se han tocado, relacionadas por lo menos con la problemática urbana, como serían: el saneamiento de las finanzas de la Federación, del Departamento del D.F., de los gobiernos Municipales del Área Metropolitana de México y de casi todas las ciudades del país con potencial en su crecimiento; la triplicación de los costos en la realización de las obras públicas, como consecuencia del contratismo y la consabida corrupción de los funcionarios de gobiernos federal, estatales y municipales asociados directa o indirectamente a las empresas constructoras; el poco coraje de empresarios y Estado para hacer frente a la necesidad de innovación tecnológica en las plantas industriales y así aumentar la productividad, reducir costos de producción, abaratar los productos, mejorar su calidad, ser más competitivos y, eliminar la contaminación ambiental; la falta de una real y efectiva planeación del crecimiento urbano para el desarrollo nacional y regional que responda a las necesidades objetivas del país en cuanto a las medidas a implementar en el campo y la ciudad, así como en su adecuada y eficaz instrumentación inmediata y a mediano plazo, etcétera.

Frente a todo lo anterior, los enfoques gubernamentales sólo se han limitado a presentar de manera persistente a la opinión pública, una imagen negativa del crecimiento de la Ciudad de México y en culparla de la marginación y del atraso en que por su parte se debaten las regiones del país, es decir, de la desigualdad social y regional.

Para hacer frente a dicho panorama, el Estado ha creado en los últimos lustros una maquinaria administrativa con una serie de planes, programas y acciones tendientes, por un lado, a reforzar la atención a las entidades federativas y regiones del país en términos presupuestarios, administrativos, políticos, sociales y hasta económicos. Basta como ejemplos: los Comités Promotores del Desarrollo de los Estados —COPRODES y COPLADES—, Programa Integrado para el Desarrollo Rural —PIDER—, el Programa de Parques y Ciudades Industriales, COPLAMAR; el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Programa de Desarrollo de Puertos y Ciudades Industriales, etcétera. Su otra vertiente ha sido la de controlar y desalentar el

crecimiento de la Ciudad de México y estimular, hasta donde fuera posible, la desconcentración de algunas de sus actividades y funciones por la vía administrativa y fiscal, principalmente. Como ejemplos están la creación de la Comisión de Conurbación del Centro del País, el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal; el de Estímulos Fiscales para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales; el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal, etcétera.

Pero a pesar de toda esta maquinaria burocrática y de los programas y acciones diseñados y emprendidos, los resultados observados no son del todo halagadores, en términos de haber reducido las disparidades regionales y sociales en el país, ni de haber disminuido los problemas multicitados para el caso de la Ciudad de México. Es más, con la crisis económica por la que atraviesa el sistema en su conjunto, la situación se había proyectado altamente desalentadora. Y todo esto no es sólo producto de la crisis, sino en gran medida, resultado de los análisis parciales y subjetivos que se hacen sobre la problemática regional y urbana y que no consideran las leyes generales de la economía y el comportamiento de los grupos sociales dentro del aparato productivo en los espacios concretos (fuera de los planos arquitectónicos). A manera de ilustración, podemos afirmar que: no puede desligarse el análisis de los movimientos migratorios de población del abasto de sus bienes intermedios; esto último sin la existencia de los sectores manufacturero y comercial; ni tampoco hacer de lado el comportamiento en los precios del mercado para el uso del suelo, los bienes de consumo y de capital, los servicios públicos, etcétera. Todo ello responde a cierta lógica e intereses de clase y que sólo tomándose en cuenta se pueden enfrentar con seriedad los problemas sin que las acciones produzcan resultados contrarios al interés social que se pregona.

EL TERREMOTO, UNA NUEVA COYUNTURA PARA EL REORDENAMIENTO

Ahora que los sismos de los días 19 y 20 de septiembre pasado dejaron resultados catastróficos en la Ciudad de México y en otras ciudades medianas y pequeñas de los estados de Jalisco, Colima, Michoacán, Guerrero y México, principalmente, y dado que la ayuda económica, técnica y material ha fluído por parte de los organismos financieros y del voluntariado nacional y extranjero, se presenta una valiosa oportunidad para la reconstrucción, pero una *verdadera*

reconstrucción, no solamente para levantar lo caído, sino para reordenar los asentamientos humanos y las actividades económicas con un sentido objetivo y visionario como el que ya hemos señalado, pero sobretudo, con un mayor sentido social.

En los recientes días posteriores a la catástrofe ha habido ya múltiples pronunciamientos —algunos de ellos sucedidos de algunas acciones concretas—, por parte de los diversos sectores (gubernamental, empresarial, académico-universitario y obrero organizado) en torno a la descentralización. Uno de los primeros pronunciamientos fue el del presidente de la República, quien señaló:

Viviremos y reconstruiremos el país, inclusive con nuevas pautas, que nos permitan no sólo prevenir catástrofes de esa naturaleza, sino también dar nuevas orientaciones al desarrollo de la capital de la República, principalmente; pero al hacerlo vamos a tener que acelerar la descentralización de la vida nacional [...] el problema de la capital tendrá que engarzarse con otras regiones del país para que sea un esfuerzo armónico, conjunto y que tomemos como punto de partida la tragedia, pero emprendamos, continuemos y perseveremos en una gran tarea de reconstrucción nacional [*Excelsior*, sept. 26, 1985, p. 22-a].

A partir de esta declaración, se han sumado otras en el mismo sentido por parte de la CONCAMIN, opinando que es la coyuntura para que muchas plantas acudan a los parques industriales de la provincia; del presidente de la Cámara Nacional de la Industria del Vestido, señalando en un estudio lo que su gremio hace para salir del D.F. y trasladarse ya sea a Querétaro, Aguascalientes, o Toluca, y exhortando a que la Administración Pública haga lo mismo. La CANACO señaló que tras el sismo, el Gobierno Federal debería aprovechar la coyuntura para descentralizar dependencias oficiales, enviar secretarías de Estado a entidades clave. Propone, por ejemplo, la Secretaría de Marina debería ubicarse en un puerto del Golfo o del Pacífico; SECOFIN, en León o Guadalajara; la del Trabajo en Monterrey; Agricultura y Recursos Hidráulicos en Querétaro o San Luis Potosí, etcétera.

La iniciativa privada de Nuevo León, por su parte, también ha demandado la descentralización de poderes y si es posible, hasta el establecimiento de una nueva capital, según ellos “[...] para que no vuelvan a ocurrir los desastres ocasionados por terremotos en el Distrito Federal” [*Excelsior*, sept. 26, 1985]. Como si con cambiar la capital político-administrativa fuera a desaparecer la población

del D.F. y los riesgos de más sismos. Estos «avanzados» directivos empresariales proponen que algunas secretarías debieran ser cambiadas a otras ciudades, como las de Marina y Comercio a Veracruz y Guadalajara, respectivamente. ¿Acaso estas ciudades propuestas necesitan de ese tipo de «apoyos» para crecer tan acelerada y caóticamente como también lo vienen haciendo?

Se hace necesario emprender un proyecto amplio que contemple un nuevo orden de la vida nacional y no sólo paliativos, producto directo de los sismos, que busquen dar salida a problemas coyunturales de la Ciudad de México. Esta vieja propuesta se ha planteado en repetidas ocasiones y hoy es el momento de que se retome la dirección política del país con un sentido de responsabilidad directa en contra de grupos o facciones que atizan ideales más allá del anhelo nacional de las mayorías, con un fin específico de romper, aún más, las posibilidades de unidad social, que hoy se presenta como una necesidad impostergable o su ruptura total irreversible.

Dentro de este proyecto amplio y global que proponemos, no debe dejar de tomarse en consideración que la elevada concentración de población y actividades no solamente se presenta en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México sino en las regiones del llamado «México Central» o «Altiplano Central» que incluyen ciudades medias como Toluca, Cuernavaca, Querétaro, Salamanca, Irapuato, León, Celaya, etcétera. Según los propios estudios de la SAHOP (ahora SEDUE), para esta región han puntualizado sobre las limitantes a su crecimiento en términos de recursos naturales indispensables (principalmente agua), elevado crecimiento demográfico y problemas sociales y políticos derivados de la presión sobre la tenencia de la tierra.

Por lo tanto, la recomendación en términos de desconcentración y de relocalización de habitantes, de actividades económicas y de oficinas de la Administración Pública, es que todo el Altiplano Central sea considerado de manera muy limitada y controlada, sin que eso implique su desatención en servicios y obras de bienestar social. Si acaso, podría soportar el establecimiento de algunas empresas manufactureras que no son grandes consumidoras de agua ni contaminantes; pero una cosa que definitivamente no sería recomendable es la reubicación de la burocracia federal en las ciudades vecinas a la ZMCM, lo que podría seguramente acelerar el fenómeno de conurbación de ellas a esta ciudad.

La política de desconcentrar y descentralizar debe, más bien, considerar en sus programas y acciones lo siguiente:

a) Desde el enfoque de la estructura regional del país, en donde existe un vacío en las definiciones de acción política, destacar aquellos puntos geográficos susceptibles de un desarrollo controlado a partir del criterio urbano de ciudades pequeñas y de mediana magnitud, las cuales deben de funcionar como un soporte elástico de la vida económica y sociocultural de esas regiones, en sus diferentes niveles, del conjunto de las entidades y de la nación.

En este sentido, pasarían a ser un eslabón de refuerzo permanente para aquellas ciudades consolidadas, pero sobre todo, con el respeto de cierta autonomía que les permitiera una especialización productiva y/o de servicios propios. Estos nuevos centros no deben de rebasar el límite de los 200 mil habitantes.

b) A partir del sistema de ciudades, programar una mayor integración interlineal en aquellas ciudades medias definidas por esta modalidad de organización territorial; en especial, el sistema del Bajío; el triángulo comprendido por las ciudades de Aguascalientes-Zacatecas-San Luis Potosí; el corredor de la costa noroeste de México (Sinaloa-Sonora); y el sistema Puebla-Veracruz reforzando las ciudades de Córdoba y Orizaba. Todo ello en el entendido de que la funcionalidad dependerá de las condiciones básicas de infraestructura y aprovisionamiento natural, fundamentalmente del recurso agua. En estos casos, se puede desconcentrar parte de la industria que produce medios de consumo y de servicios para la población, incluyendo la alimentaria; al mismo tiempo, que algunas de las dependencias públicas que sean consideradas por su especialización funcional. Con las industrias contaminantes se tiene que poner especial atención; en primer lugar, para normar criterios de responsabilidad sobre los efectos de la contaminación y, en segundo término, para asignar los espacios correctos en donde deberán de reubicarse éstas. En tal sentido, se considera su instalación en áreas geográficas alejadas de centros importantes de población y de producción agropecuaria básica, preferentemente en los litorales del país.

c) Reforzar la estrategia de desarrollo operativo entre los poderes estatales y municipales, lo cual permitiría en algunos casos, consolidar la estructura urbana de ciudades históricas previamente seleccionadas, bajo el respeto absoluto de su fisonomía urbana tradicional, tal es el caso de Morelia, Cuernavaca y Jalapa, y otras con posibilidades de absorber sólo parte de las instituciones factibles a desconcentrar. En estos casos con el firme propósito de evitar la repetición de los graves problemas que hoy aquejan a nuestra ciudad capital y a otras, que aun en menor proporción, con igual magnitud de gravedad urbana.

d) En todos los ejemplos que se contemplen como idóneos para la desconcentración, reglamentar nuevos criterios para el desarrollo urbano que permita a largo plazo una programación dirigida y controlada del crecimiento de las ciudades; al mismo tiempo, buscar un estrechamiento directo con sus entornos rurales, sobre todo, por ser éstos la base inmediata de aprovisionamiento para el desarrollo en general de estos centros. La restructuración urbana debe conllevar una restructuración en el ambiente rural.

e) Considerar de manera prioritaria las ventajas que ofrece la naturaleza y la geografía de los espacios que sean seleccionados; para ello se hace necesaria una correcta evaluación de potencialidades del relieve y condiciones geomorfológicas en general, a la vez que un inventario de los recursos naturales básicos que deberán ser explotados con racionalidad, sobre todo, el recurso hidrológico.

En el orden político, definir estrategias realistas que impulsen, más que frenen, los correctivos del verdadero desarrollo regional y urbano del país, y en el plano inmediato, se le confiera funcionalidad al proyecto de desconcentración. Respecto a las características socioculturales y demográficas, insistir en el respeto a las expresiones propias de los grupos existentes en aquellas localidades que se seleccionen y de los propios grupos por desconcentrar.

En el ámbito de la economía, reforzar la estructura productiva manteniendo como línea prioritaria la especialización regional emanada de las mismas condiciones locales que deberán fortalecerse con una diversificación dirigida por los lineamientos gubernamentales; con ello, se buscará llegar a la instalación de *complejos productivos* gobernables de acuerdo a estrategias regionales.

f) Evaluar con profundidad las limitantes propias que conlleva todo un proceso coherente de desconcentración:

- Hipertrofia de un centralismo anquilosado;
- limitantes en los accesos y vías de comunicación;
- estructura burocrática que debe readecuarse a nuevas necesidades, erradicando viejos vicios;
- escasez de recursos financieros a nivel federal, pero sobre todo, en los niveles estatales y municipales, en el equipamiento básico y de abastecimiento indispensable;
- decisión política que permita dar salida a los intereses de las mayorías y no de grupos minoritarios, los cuales tienen, por sí solos, la capacidad de subsistir ante estos nuevos retos de la nación.

g) Los niveles temporales en los que puede darse la desconcentración son:

- Corto plazo. De acción política prioritaria;
- mediano plazo. Programático;
- largo plazo. Planeación regional.

h) Las posibilidades de acciones concretas deben fundamentarse en:

- Un profundo diagnóstico estatal y regional que exprese las condiciones actuales del país, los problemas prioritarios a resolver en las distintas entidades (sumando a ello la coyuntura de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México) y las posibilidades de un nuevo ordenamiento en todos los sectores y su impacto espacial.
- Definición de poderes y funciones regionales que sirvan de órganos coordinadores de la desconcentración en un primer nivel, y de autoridades que controlen el excesivo centralismo de la vida nacional. Junto a ello, reforzamiento de las autoridades municipales en el orden de priorizar la función de algunos municipios dentro de un plan rector de desarrollo regional a largo plazo.

Evaluar las acciones de reconstrucción de la Ciudad de México con base en criterios definidos sobre lo que debe de ser una nueva función económica y administrativa de la misma, respetando el derecho público a su uso, en un sentido de tradición social y fundamentalmente sobre el uso habitacional del espacio.

i) Estos puntos básicos deben ejecutarse en distintos niveles de responsabilidad nacional y regional, en donde queden involucrados los intereses de todos los sectores: académicos de investigación, de responsabilidad pública, del orden político, de la ciudadanía en general y de acciones económicas y financieras. Retomar las experiencias positivas de organismos públicos y privados y adecuar funciones en las coyunturas específicas como los sismos sufridos.

De esta enumeración de prioridades se destaca la importancia de una coordinación amplia y transparente que aglutine la opinión del consenso nacional en aras de un futuro nuevo y dé respuesta a los retos que la catástrofe natural ha sacado a la luz, sumando ello a la destrucción material que ha traído consigo.

MARCO TERRITORIAL PARA LA DESCONCENTRACIÓN

La acción directa para un nuevo orden territorial del país debe contemplar puntos geográficos con posibilidades de contrarrestar fuerza a las grandes aglomeraciones urbanas y de sobrevivencia regional autónoma. La propuesta de lugares geográficos específicos, susceptibles de absorber parte de la desconcentración de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se señalan a continuación:

1. *Primer nivel.* Con mayores posibilidades operacionales corto plazo:

a) Sistema del Bajío (Celaya, Salamanca, Irapuato y Silao) con infraestructura indispensable para la instalación de industrias diversas, exceptuando aquéllas que requieran de un alto consumo de agua y de alto riesgo de contaminación.

b) Corredor Sinaloa-Sonora (Mazatlán, Culiacán, Guasave, Los Mochis, Navojoa, Ciudad Obregón, Guaymas y Hermosillo) con posibilidades de absorber parte de la planta industrial, incluso de algunos ramos de la metalurgia, química, petroquímica y de maquinaria (exceptuando a la ciudad de Hermosillo por sus limitantes de agua), y oficinas del sector público que contemplan un interés regional.

c) Ciudades de Aguascalientes, Zacatecas y San Luis Potosí. En el caso de la primera, se puede combinar la instalación industrial con oficinas públicas regionales. Para Zacatecas y San Luis Potosí, se recomienda sólo el traslado de oficinas públicas en número reducido debido a los problemas urbanos internos que presentan y por la escasez de agua.

d) Corredor Puebla-Veracruz (ciudades de Tlaxcala, Puebla, Orizaba y Córdoba) con amplias posibilidades de absorber industrias que producen medios de consumo inmediato y del nivel medio, además de oficinas públicas. Se recomienda no hacer traslados a la ciudad de Veracruz debido a la carga excesiva que tiene de población, mala planeación industrial y otros problemas de complejidad urbana que requieren también un trato especial para su solución inmediata.

2. *Segundo nivel.* Con funciones de operación programadas a mediano plazo.

a) Nuevos espacios semi-urbanos que podrían consolidarse como ciudades modelo de pequeña magnitud (50 mil habitantes). Aquí se consideran espacios geográficos del sur del país en los valles de

Puebla y Oaxaca y en la planicie de la Península de Yucatán. Al noreste, en la llanura costera de Tamaulipas. A lo largo de la frontera norte en algunos municipios donde existe presencia de agua (Agua Prieta, Cananea, Ojinaga y Acuña). En amplios lugares de la extensa Península de Baja California.

b) Ciudades históricas que requieren de criterios específicos para evitar un crecimiento deformado. En este caso se encuentran Morelia, Uruapan, Acámbaro y Zitácuaro en Michoacán; Jalapa en Veracruz; Cuernavaca en Morelos.

c) Cuernavaca, Cuautla, Querétaro, Toluca y Pachuca. Ciudades cercanas a la capital nacional, que de no preverse una nueva estrategia de desarrollo regional, se convertirán en satélites incontrolables de la Ciudad de México, con graves problemas que desde ahora comienzan a presentarse en gran magnitud. Por ello, debe prohibirse su conurbación por medio de control en el uso del suelo y en sus áreas libres intermedias. De ser esto posible, desde ahora podrían reubicarse algunas dependencias bajo reglamentaciones expresas de un control de su crecimiento urbano y en aras de su consolidación como ciudades medias autónomas.

3. *Tercer nivel.* Debe contemplar a largo plazo la estrategia de desarrollo regional para todos los puntos del país, jerarquizando los criterios de ordenación territorial a partir de la unidad municipal y de la integridad socioeconómica dirigida por la unidad de las grandes regiones en su especialización productiva y las condiciones peculiares que favorezcan u obstaculicen los alcances del propósito de la nación, con racionalidad en el uso y aprovechamiento de sus recursos y, sobre todo, con una distribución justa de la riqueza para los habitantes que residen y laboran en esas regiones y que en suma, conforman la unidad nacional.

Atención especial requiere la problemática de nuestras zonas fronterizas, en virtud de la necesidad de medidas políticas y económicas que aisladamente se han venido aplicando, pero que en el fondo, fuera de paliar la problemática del desarrollo de estas zonas, han llevado a conflictos cada vez más agudos de la vida urbana y rural de sus espacios. Aplicar planes específicos a las fronteras norte y sur del país, sin desligarlos del contexto regional y nacional, permitiría impulsar nuevos territorios a la vida productiva del país y consolidar (en el tiempo que fuera necesario) nuestras líneas de contacto inmediato con los países vecinos desde la perspectiva jurídica y política de la defensa del país.

EL REORDENAMIENTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Un aspecto más que vale la pena comentar, es el referido al reordenamiento urbano y ecológico de la Ciudad de México dentro de esta misma coyuntura del impacto de los sismos. Este, se encuentra íntimamente ligado a las acciones de desconcentrar y descentralizar, sin embargo, adquiere una connotación más específica al estar enmarcada por la dinámica propia del desarrollo urbano, en donde la reconstrucción y el reordenamiento no están nada más circunscritos a los aspectos de ingeniería y arquitectura, sino condicionados por la economía y política urbanas.

Al empezar a hablarse sobre la reconstrucción de la Ciudad de México, no faltaron las corrientes ecologistas demandando que en los terrenos donde hubo derrumbe se crearan parques y/o jardines. Surgieron también algunos historiadores, antropólogos, paisajistas, etcétera, proponiendo la restauración de la parte antigua de la Ciudad de México manteniendo su arquitectura colonial, con edificaciones de no más de dos pisos; otros también opinaban sobre la necesidad de erradicar del centro todas las pequeñas industrias y algunas zonas de comercio y abasto que hasta ahora no se habían podido eliminar. Al mismo tiempo, se está presentando la necesidad de los habitantes, trabajadores, empresarios y casatenientes de las propias edificaciones dañadas, quienes demandan, urgentemente, acciones inmediatas por parte del Gobierno, en sus necesidades de vivienda, empleo y bienes patrimoniales perdidos.

Aquí están en juego cuestiones muy importantes e insoslayables propias del sistema, como son: la propiedad del suelo, su valor catastral y comercial; el valor de los inmuebles y su construcción en el centro de la ciudad y colonias aledañas; los intereses económicos, políticos y sociales de los grupos de casatenientes, empresarios y manufactureros, constructores, comerciantes, agencias inmobiliarias y, de los propios vecinos residentes; además, el carácter especulativo del mercado, ya no sólo local sino capitalista y nacional, de lotes, bienes inmuebles y materiales para la construcción.

Se están emprendiendo ya algunas acciones en ese sentido, como ha sido el Decreto de Expropiación de las edificaciones privadas en la zona más afectada por los sismos. Sin embargo, aunque entendemos el sentido de tal medida, no se conoce aún con precisión el destino que se vaya a dar a esos espacios, ni mucho menos a quienes esté destinado el beneficio. No se ha presentado tampoco —porque creemos que todavía no se tiene—, un programa de reordenamiento económico y urbano de toda esta zona. Creemos que aunque

previamente al terremoto existía ya el «Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal», éste no responde (con excepción de algunos principios básicos y lineamientos) a las necesidades reales del momento presente, los criterios para la toma de decisiones en su sentido político deben cambiar radicalmente para considerar como prioritario el orden urbano y el bienestar social que tanto se ha planeado sobre los restiradores de los urbanistas, y dejar en otro orden de importancia —por lo mismo coyunturalmente—, la rentabilidad económica y el interés empresarial, que han demostrado hasta ahora ser los principales obstáculos al reordenamiento de la Ciudad de México y de tantas otras ciudades medias y pequeñas del país.

Somos ya testigos de algunas fallas operacionales en la aplicación del decreto expropiatorio, las cuales han tenido como respuesta una gran inconformidad de amplios grupos y sectores afectados y han obligado al Estado a cierto replanteamiento. No deben olvidar aquellos funcionarios responsables de la toma de decisiones, del momento histórico que están viviendo, en el que, como reza la sentencia de aquel juramento protocolario: «que la Patria se los premie o la Patria se los demande».

OBLIGADA RESPUESTA ANTE LA CATÁSTROFE

Frente a todo lo anterior, está la oportunidad y la responsabilidad histórica de las autoridades gubernamentales para actuar con celeridad, energía, honradez, objetividad y *sobre todo con justicia*.

Para financiar, en principio la reconstrucción, existe ya un Fondo Nacional de Reconstrucción, creado con las aportaciones voluntarias, en calidad de donativo, de los diferentes sectores de la población de México y de gobiernos y grupos sociales del extranjero; se han formalizado también un Comité Técnico Mixto y un Comité de Vigilancia para la aplicación de dicho fondo. Debe aquí reflexionarse brevemente sobre la manera correcta en que pudiera orientarse la reconstrucción. Con un sentido de inercia se está dando prioridad a las instalaciones educativas y hospitalarias. No negamos que sea una de las prioridades, sin embargo, insistimos en la necesidad de un programa de reconstrucción transparente y con gran visión (a corto y mediano plazos), que nos evite caer en las tradicionales prioridades políticas de coyuntura y de discurso oficialista.

El Gobierno Federal ha hecho un llamado a la sociedad mexicana para que participemos, sobre todo con ideas, en el cómo y

hacia dónde orientar la reconstrucción de la ciudad y de la Nación entera. Atendiendo a ese llamado y a lo que nuestra responsabilidad como universitarios nos lo exige, planteamos aquí la problemática de la descentralización y del reordenamiento urbano, con algunas medidas alternativas viables. Creemos que por encima de los ideales del Plan Nacional de Desarrollo y de los diferentes programas sectoriales específicos (muchos de ellos ambiguos), que ya parcialmente se venían aplicando en la vida del país, está el momento de asignar estrategias y órdenes concretas y precisas a cada entidad y dependencia ejecutora, bajo un único plan rector de acción inmediata circunscrito a los distintos niveles regionales del país, en un sentido como el que aquí se propone.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILERA ESPINOSA, J., "El abastecimiento de agua, un problema de la Región Centro", en la *Revista Posición* 3, segundo año, primera época, julio-diciembre 1984.
- BUSTAMANTE LEMUS, C., *Urban Concentration and Policies for Decentralization in Mexico (1976-1982)*, Instituto de Investigaciones Económicas, Cuadernos de Investigación, UNAM, 1983.
- DDF, *Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal*, 1984.
- DE LA MADRID HURTADO, M., *Tercer Informe de Gobierno*, México 1985, Anexo de política económica.
- Excelsior*, 26 de septiembre de 1985.
- GONZÁLEZ SALAZAR, G., *El Distrito Federal: Algunos problemas y su planeación*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1984.
- PRI, *Ley General de Asentamientos Humanos*, CEN, PRI, México, 1976.