

## **REORDENAMIENTO URBANO DEL NORTE DE MÉXICO: ENSAYO PRELIMINAR**

POR

**MARÍA LUISA GARCÍA AMARAL**

El territorio mexicano ha sido tradicionalmente consecuente con la organización de la explotación de sus recursos, que se han desarrollado estratégicamente en el tiempo y el espacio. Como corolario, en el momento actual se puede hablar de tres grandes espacios: a) La región del norte; b) la región del centro, y c) la sur-sureste.

El gran espacio del norte se subdivide a su vez en tres subregiones; la noroeste, la norte centro y la noreste. En cada una de ellas existen elementos estructurantes que las caracterizan y se establecen con base en la actividad productiva dominante que se ha ido consolidando a lo largo de la historia del país. Paralelamente existe un aislamiento crónico intrarregional producto, por un lado, de las barreras naturales y condiciones geográficas y, por el otro, de la falta de congruencia al instrumentar las políticas encaminadas a solucionar esta problemática por el sistema socio-económico prevaleciente.

En el área del noroeste, la actividad fundamental se inscribe en el sector primario, o sea, productos agropecuarios principalmente para la exportación: hortalizas, frutas, granos, pescados y mariscos, así como carne de bovino de alto registro. Los centros urbanos concentradores y

María Luisa García Amaral. Instituto de Geografía. Universidad Nacional Autónoma de México.

comercializadores de la producción son: Culiacán, capital del Estado de Sinaloa, el puerto de Guayamas, las ciudades de Navojoa, Cd. Obregón y la capital del Estado de Sonora, Hermosillo, por último, las ciudades fronterizas con Estados Unidos, Tijuana y Mexicali en Baja California Norte.

En la zona norte centro, la actividad fundamental se inscribe también en el sector primario, especialmente la explotación de los recursos forestales y la extracción de productos minerales. Los últimos se canalizan para su beneficio tanto hacia Monterrey (localizada en la subregión noreste y tercera ciudad en importancia en México), como extrafronteras hacia el sur de Estados Unidos. Otra de las actividades significativas es la producción de frutas y carne para la exportación. Los centros urbanos importantes son Durango, capital del estado del mismo nombre, Chihuahua y Cd. Juárez en el de Chihuahua.

La subregión noreste cuenta con dos elementos estructurales, uno al sureste de la zona y el otro al noroeste de la misma. El primero lo componen las localidades de Tampico y Cd. Madero con sus áreas de influencia en una conurbación, en ellas predomina la explotación, transformación y exportación de hidrocarburos. En el otro elemento subregional, la ciudad de Monterrey, se concentra la industria de transformación, tanto la denominada pesada, como la metalmecánica y mediana. Otra característica notable de la zona es que guarda un mayor equilibrio en su estructuración urbana y son menos agudas, en términos generales, las disparidades en ella, que las existentes en otras áreas y regiones del país.

Se puede observar que las subregiones del espacio norte presentan algunos elementos en común:

1. La influencia de la llamada economía de frontera con los Estados Unidos con diversas modalidades.
2. Todos los enlaces con el espacio del centro se hacen mediante los mismos elementos y flujos radiales.
3. No existen flujos adecuados intrarregionales, ya que las relaciones recíprocas entre ellas son intermitentes, débiles o casi inexistentes.
4. La existencia de grandes «vacíos» como producto de condiciones ecológicas adversas.
5. Una baja densidad tanto de población como de capital en grandes áreas.

Cuadro 1

NÚMERO DE LOCALIDADES URBANAS DEL ESPACIO NOROCCIDENTAL		LOCALIDADES DE MÁS DE 20,000 HABITANTES POR SUBREGIÓN (Habitantes en miles)										TOTAL		
ESPACIO NOROCCIDENTAL	1980	1990	2000	20 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 99	100 - 249	250 - 499	500 y más	1980	1990	2000	
ESTADOS DEL NOROCCIDENTAL														
Baja California	1	-	-	1	-	-	-	1	1	-	2	1	1	4
Baja California Sur	1	-	-	1	1	-	-	-	1	1	-	-	-	2
Sonora	2	3	2	2	3	3	4	3	2	1	1	1	1	10
Sinaloa	2	2	2	2	2	-	-	2	1	2	1	2	1	7
Subtotal	6	5	4	4	4	7	5	3	2	4	5	4	3	23
ESTADOS DEL NOROCCIDENTAL														
Chihuahua	3	2	2	-	1	1	2	3	2	-	1	-	1	8
Durango	-	-	-	1	-	1	-	-	-	1	1	1	1	3
Zacatecas	2	-	2	-	1	-	2	2	1	-	-	-	-	4
Subtotal	5	2	4	1	2	2	4	5	3	1	1	2	2	15
ESTADOS DEL NOROCCIDENTAL														
Coahuila	4	2	3	4	4	2	1	3	2	1	1	1	2	12
Nuevo León	3	1	2	1	3	2	2	-	2	-	2	2	2	9
Tamaulipas	1	1	1	-	-	-	2	2	2	5	4	3	1	9
San Luis Potosí	-	1	2	1	1	1	1	1	3	-	1	1	1	5
Subtotal	8	5	8	6	8	5	6	6	9	6	8	4	6	35
TOTAL	19	13	16	11	14	14	15	14	14	11	14	11	12	73
														76
														77

FUENTES: Secretaría de Programación y Presupuesto. 1984. X Censo General de Población y Vivienda, 1980. SPP. México.  
 SANDP. 1977/78. Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Dirección General de Planeación Territorial de Asentamientos Humanos. México.  
 Documento 1, "Ordenamiento Territorial", pp.45-73, cuadros 11 al 17.  
 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 1990. Resultados Preliminares. II Censo General de Población y Vivienda, 1990. INEGI. México.

NOTAS: El criterio de localidad urbana a partir de 20,000 habitantes se tomó con base en Luis Uribe (1970). El proceso de urbanización de México. El Colegio de México.  
 Construyó: M<sup>c</sup>. Luisa García Amador

6. La enorme riqueza mineral de grandes zonas en Sonora, Chihuahua, Durango y Coahuila.

Por otro lado, la segunda ciudad del país, Guadalajara, que también se localiza en el espacio central, ejerce una gran influencia que llega hasta el Estado de Sinaloa (1, pp. 53-54) en el noreste, a Zacatecas por el norte centro y hasta San Luis Potosí en el noreste.

En el espacio central se ubican dos ciudades principales: México, capital federal, centro hegemónico de la nación, que promueve, conforma, consolida y traza las relaciones de producción, distribución y acumulación de la riqueza producida en el ámbito nacional, así como todas las relaciones y transacciones internacionales; y, como ya se señaló, Guadalajara, cuya área de influencia se yuxtapone en una considerable extensión a la de la ciudad de México. Esto ha generado la coexistencia de zonas de alta productividad (como el Bajío) con otras fuertemente deprimidas, producto desde luego, de la organización social para la producción (minifundios) y de la presión demográfica que en esa zona del país tradicionalmente existe (2, pp. 185-245).

Por otra parte, en el espacio sur-sureste predominan los fenómenos de tipo subregional: en el sur existen aislamiento y desigualdades agudas como producto de condiciones naturales, entre ellas la orografía. También se dan como consecuencia de factores socioculturales, cuyo peso es mayor en esta subregión que en los otros espacios. El resultado es un patrón de poblamiento singular y difícilmente modificable, en el cual coexisten el aislamiento, la falta de conexión interregional, zonas de una gran depresión con altos flujos migratorios, ya que el sur se considera área de expulsión demográfica.<sup>3</sup> En cambio, el sureste es una subregión, en la que sobre todo en los últimos diez años se ha intensificado la exploración y explotación de hidrocarburos —recurso no renovable—, así como la transformación de los productos derivados del petróleo, mayoritariamente para la exportación.

Los centros de población más importantes de la región sur-sureste son: Oaxaca y el puerto de Salina Cruz, en el estado de Oaxaca, Coatzacoalcos y Minatitlán en Veracruz, Villahermosa, Tabasco y Ciudad del Carmen, en Campeche, todas ellas ciudades concentradoras de la actividad petrolera, y Campeche; Mérida, en Yucatán, así como Cancún y Chetumal, en Quintana Roo.



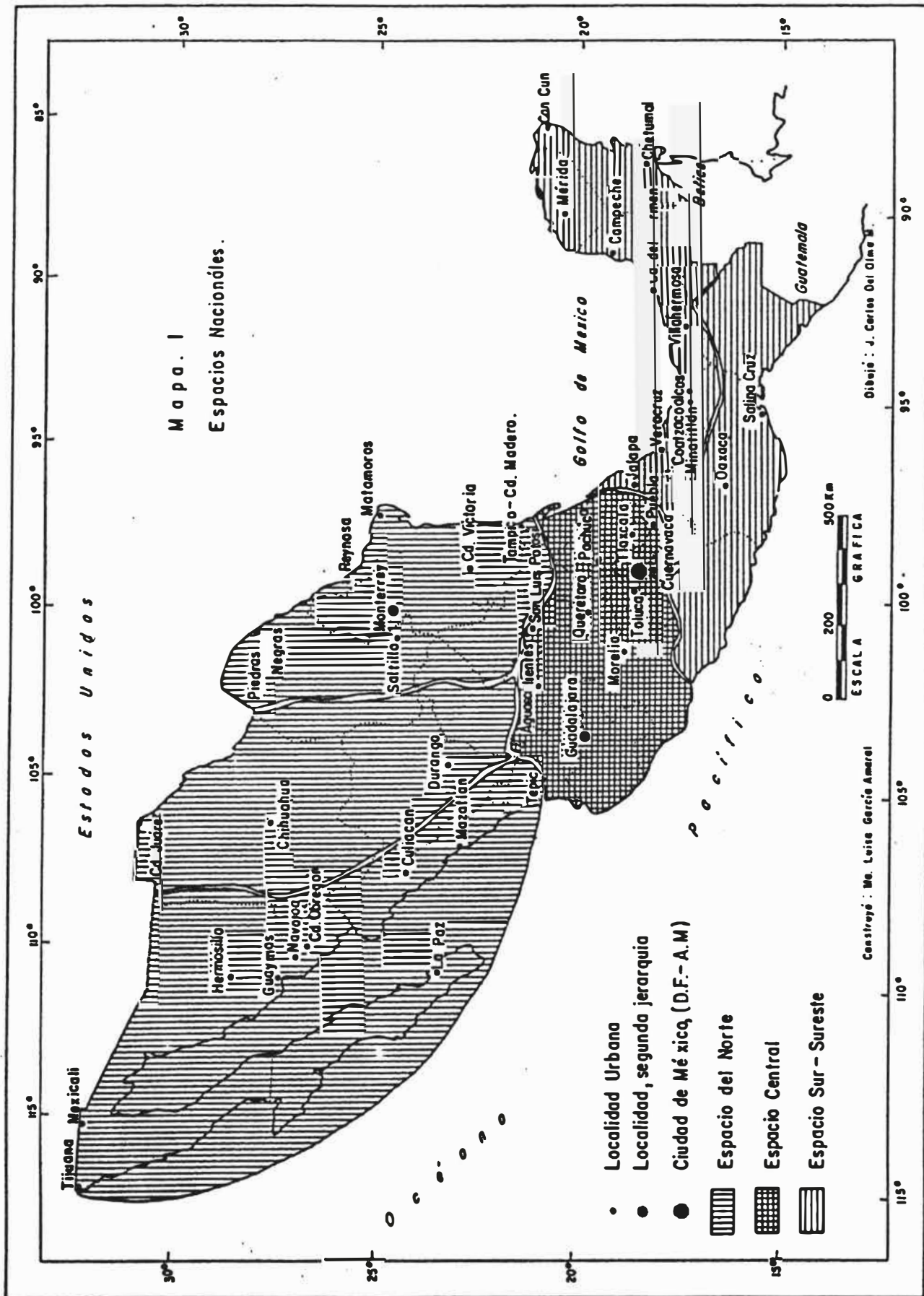
La futura organización en este espacio debe estar conformada mediante el fortalecimiento de los principales centros urbanos que se ubican en él, por el peso que ellos, como elementos concentradores y distribuidores de productos, pueden ejercer sobre los sistemas subregionales al estimular las relaciones urbano-rurales (1, p. 55) (figura 1).

El actual esquema de distribución en el territorio nacional es, sin duda, el resultado de su evolución económica, incluyendo la utilización de los recursos y de la desigual distribución regional de la inversión pública. No por ello se dejan de tomar en cuenta los factores históricos y sociales que han orientado el proceso de urbanización que se tiene en el país. Simplificando, en el esquema de desarrollo se pueden distinguir dos grandes etapas, una que comprende el período de 1910-1940 y la segunda, que se inicia a partir de 1940 en la cual, la última década 1970-1980 presenta un matiz especial, ya que se abandona el famoso modelo de desarrollo estabilizador.

En el primer período, el impulsor directo de la economía es la exportación de los productos de la agricultura y la minería, actividades localizadas fundamentalmente fuera de los centros urbanos, por lo que éstos crecen con relativa lentitud. El segundo período acelera la concentración urbana en coincidencia con el crecimiento de la economía en el sector secundario cuyo objetivo principal es la sustitución de importaciones, de ahí que se buscarán siempre las mayores ventajas comparativas que ofrece a aglomeración para su desarrollo y en las que juega un importante papel la centralización en la administración y la toma de decisiones.

Los bienes industriales que se demandan pueden ser producidos más fácilmente en las aglomeraciones urbanas que presentan economías de escala y ventajas para los sectores, así como las economías externas. Con ello se estrecha la concomitancia entre urbanización y crecimiento económico, que influye con su acción e interacciones en el proceso de conformación del espacio. Estos elementos fortalecen asimismo el desarrollo del sector terciario y aumenta el poder de atracción de los centros de población, lo que propicia flujos migratorios campo-ciudad de gran importancia, debido a la imposibilidad socio-económica de las áreas rurales deprimidas para retener a su población.

Sin embargo, la concentración actual en las urbes tiene consecuencias adversas para el avance de regiones menos favorecidas, sobre todo agríco-



las. Éstas tienen deficiencias en la organización productiva, ya que deben enfrentarse a la inelasticidad creciente de la demanda de sus productos como consecuencia del cambio en las preferencias de los consumidores, lo que se deriva de la concentración tanto espacial como social del ingreso y de cierta modernización inherente al proceso de urbanización. Por ello, para rehabilitar esas áreas deprimidas deben darse: una reorganización de la producción que restrinja la dependencia, tanto interna como externa; una política de reestructuración urbana y una revitalización de las zonas agrícolas con el fin de incrementar la oferta de productos agrícolas y agroindustriales.

Los costos sociales más altos, de la configuración actual del espacio urbano nacional, se deben a: las limitaciones que impone al aprovechamiento económico de recursos, a la generación del Producto Bruto Interno (PBI) y al deterioro sistemático del nivel de vida de grandes masas de la población por el condicionamiento en su distribución territorial. Por otro lado, el creciente deterioro social en las grandes ciudades, una saturación psico-social como resultado de su congestión e ineficacia y la pérdida de la salud por los niveles de contaminación alcanzados, son otros de los factores que deben tomarse en cuenta, ya que empiezan a significar altos costos para la nación.

Aunque la tendencia de crecimiento de la población ha sufrido un decremento es aún alarmante, porque las tendencias actuales indican que prevalecerá el rápido crecimiento de los grandes centros de población, la concentración en las metrópolis y el desequilibrio en el sistema de ciudades. Se prevé una marcada tendencia a mantener la estructura macrocefálica de la actualidad, situación que no podrá modificarse sino con acciones enérgicas y decididas para la aplicación de políticas adecuadas.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1977/1978 que es la base de los documentos y planes subsecuentes<sup>4</sup> y que sustancialmente no ha sido modificado, propone para el reordenamiento territorial los objetivos generales siguientes:

1. La reestructuración del espacio central como base de la reorientación del proceso de organización del espacio económico nacional.
2. La redistribución progresiva del crecimiento urbano-industrial en un número mayor de ciudades del Sistema Urbano, para romper con la tendencia actual de concentración en sólo tres grandes metrópolis.



3. La integración de una política urbana (de enfoque regional) para atender los problemas de la dispersión poblacional de la organización y comercialización de la producción, así como lo referente a la tenencia de la tierra.

4. La realización de una política de transporte para articular adecuadamente la economía mediterránea y la de las zonas costeras, resolviendo a tiempo los problemas de accesibilidad a escala subregional, los sistemas de accesibilidad vial y las zonas de expansión potencia prioritaria. Estos objetivos generales se complementan con los particulares de cada uno de los tres espacios nacionales.

En pocas palabras, la estrategia proclamada en el Plan 1977/1978 busca reestructurar el espacio central mediante:

1. La reubicación de la población en localidades costeras de los dos litorales, una vez que se logren los Sistemas Urbanos Integrados.

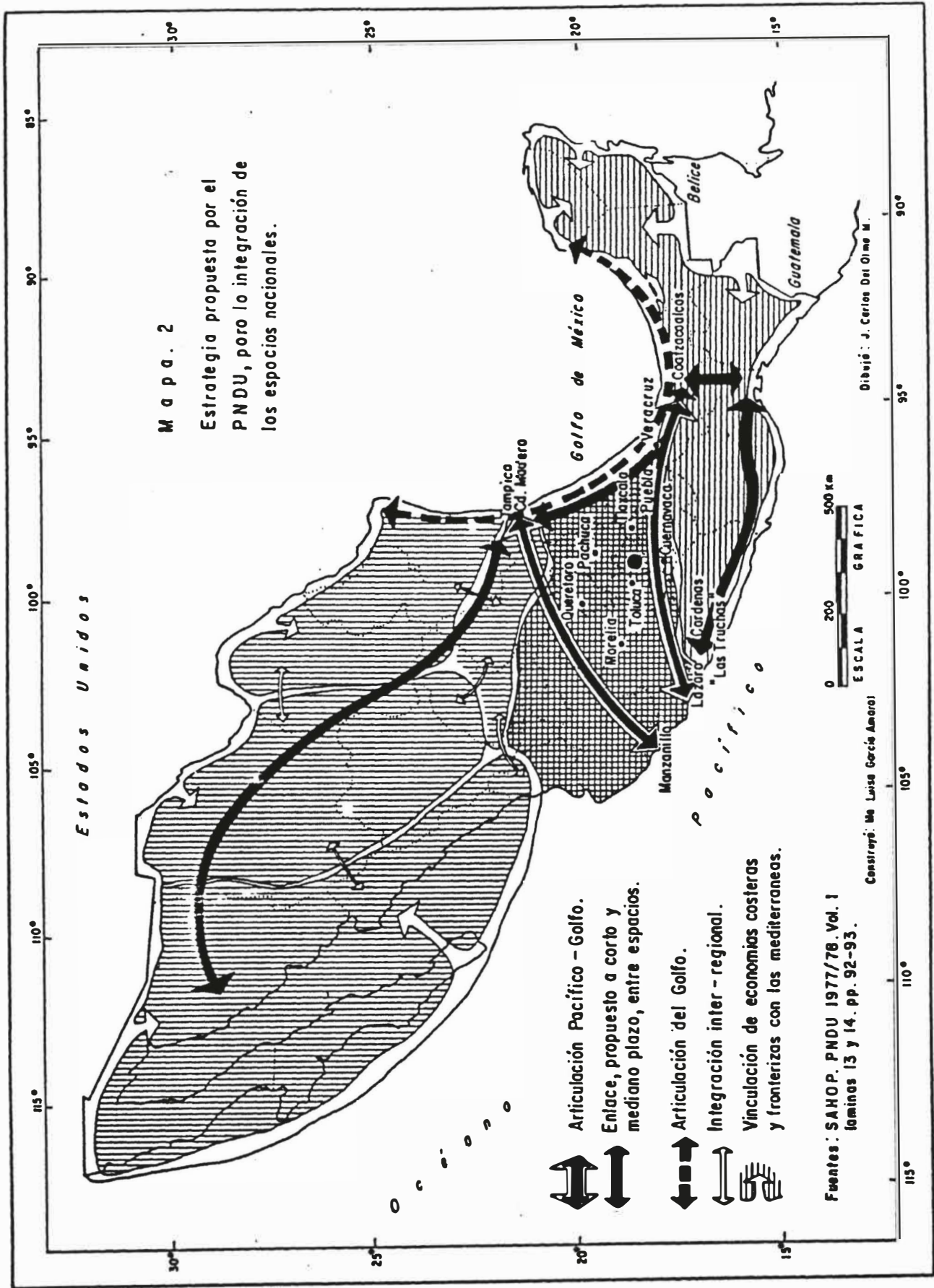
2. Crear un anillo de localidades alrededor de la gran metrópoli central para captar las corrientes migratorias hacia la Ciudad de México y frenar así su crecimiento, estas localidades son de izquierda a derecha: Toluca, que se localiza a 70 Km. de la gran ciudad; Morelia, que se ubica a 285 Km.; Querétaro, a 220 Km.; Pachuca, a 92 Km.; Tlaxcala, a 195 Km.; Puebla, a 218 Km., y Cuernavaca, a 71 Km. al sur del Distrito Federal.

3. La consolidación de dos ejes articuladores entre los litorales, que pasen por puntos estratégicos en el espacio y que irían: al norte desde el puerto de Manzanillo, Colima, al puerto de Tampico-Cd. Madero en Tamaulipas, y al sur del espacio central, desde el puerto fluvial de Lázaro Cárdenas «Las Truchas», Michoacán, a los puertos de Veracruz y Coatzacoalcos en el Estado de Veracruz (figura 2).

A pesar de existir una variedad de estudios respecto a la posibilidad limitada de las zonas tropicales para sustentar población, por sus características particulares (5, 6), una de las acciones prioritarias de la estrategia del plan prevé el desplazamiento de población del altiplano a las costas. Por otro lado, la segunda acción descrita propone a mediano plazo (25 a 30 años), una ampliación de la actual área metropolitana de la Ciudad de México, conservando sus ligas con los otros espacios nacionales, que son radiales y succionantes.

En vista de lo anterior, presento una alternativa de reestructuración





del espacio urbano cuyos mecanismos difieren de los que el plan (P.N.D.U.) establece (7). A escala nacional se sugiere, en una primera etapa, aislar los espacios nacionales dándoles una cierta «autonomía regional» para lograr su reestructuración al crearse ligas transversales intrarregionales que fortalezcan los flujos económicos y sociales que sustentarán el desarrollo regional.

Cada espacio debe recibir un tratamiento especial y diferente, ya que sus características y condiciones son diversas y particulares.

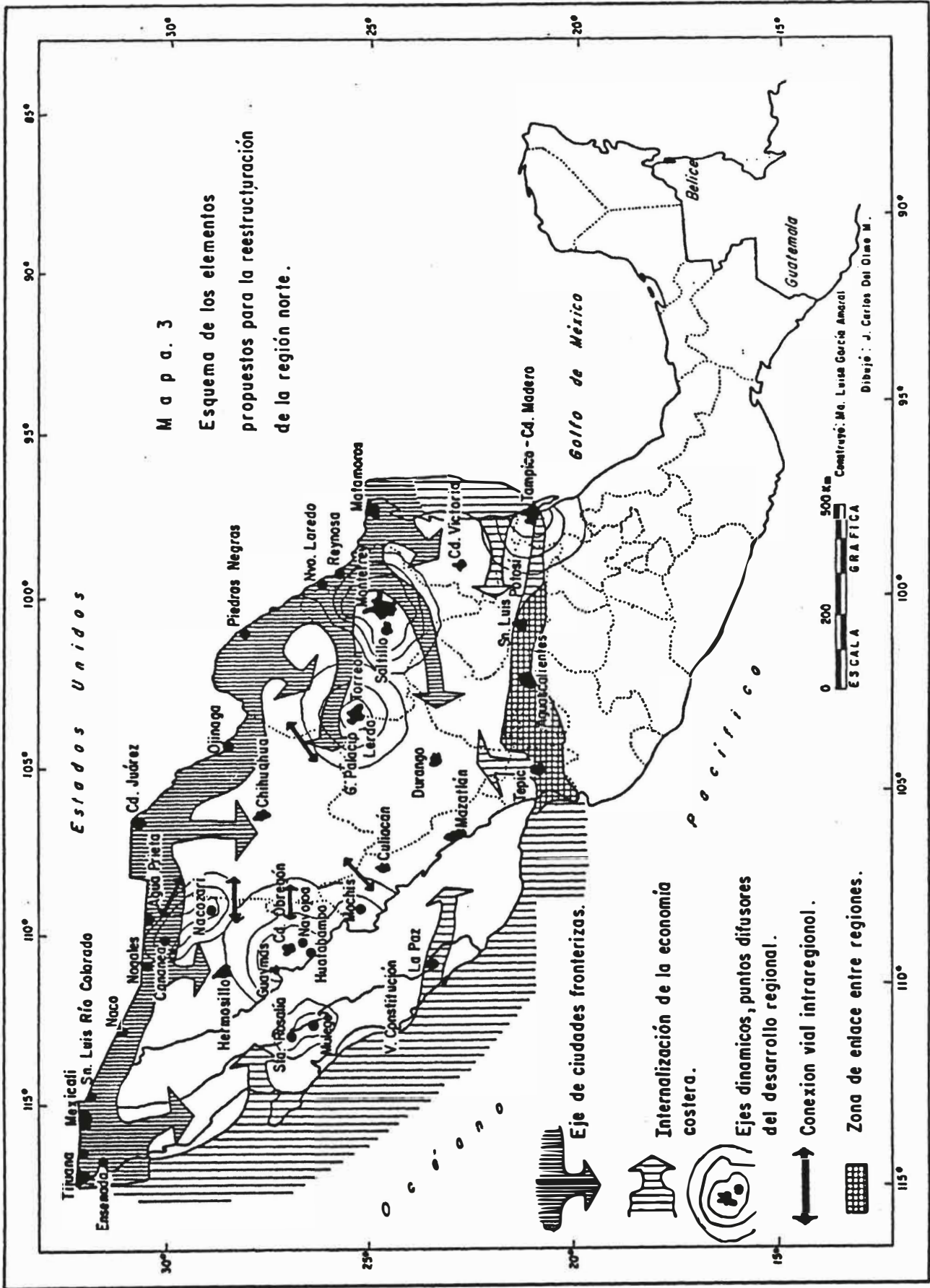
En una segunda etapa, en el mediano plazo, se propone la liga longitudinal entre espacios, usando los litorales como vehículos de integración regional; debe evitarse que estas vías de unión pasen por el centro para que no se conviertan, en primera instancia, en instrumentos succionadores de los excedentes, lo que acarrea la acumulación centralizada actual.

Ya en el nivel regional, para el espacio central se sugiere desalentar totalmente las nuevas inversiones, sobre todo en el área de influencia de la zona metropolitana de la ciudad de México; la transferencia de inversiones tanto a la región norte como a la sur-sureste en los puntos estratégicos con potencial para el desarrollo en los cuales deben retenerse los excedentes, para propiciar la acumulación regional por medio de la reinversión local. Con ello se trata de alcanzar, tanto la descentralización como la desconcentración que debe bajar del discurso político a la práctica. A partir de ahí se podrá hablar de una reestructuración de los espacios nacionales.

En el caso del espacio sur-sureste, se sugiere desarrollar básicamente el istmo de Tehuantepec como elemento motriz de la región (8), así como fomentar que se racionalicen tanto el proceso productivo como el de transformación de los hidrocarburos de la zona.

Muy particularmente, para el espacio norte, se propone una solución a la problemática regional, la cual integra sus elementos significativos con un diferente enfoque al que prevalece hasta hoy, y que daría como resultado una organización urbana capaz de generar y sostener el desarrollo regional. Los elementos a considerar en esta propuesta son:

1. Las ciudades fronterizas que se ubican a lo largo de 3.000 Km. de frontera con los Estados Unidos y que han permanecido aisladas como simples pasos en los términos de intercambio de nuestras exportaciones,





no existiendo ninguna conexión transversal entre ellas. Se propone que sean integradas en un eje que permita la internación de la economía de frontera hacia su ámbito regional en primera instancia.

2. Fortalecer los ejes dinámicos puntuales que a nivel subregional son: Monterrey-Saltillo, la zona de la Laguna (Torreón-Lerdo), así como Tampico-Cd. Madero en el noreste, Guaymas-Navojoa-Cd. Obregón dedicadas a la actividad agropecuaria, en la zona serrana «La Caridad» en Nacozari y Cananea, cuya actividad es la explotación cuprífera en el Noroeste.

3. Otros elementos importantes serán las conexiones viales instrumentadas para permitir la integración intrarregional y que al permitir los flujos económicos y sociales, deben fortalecer y consolidar el desarrollo regional.

Con todos estos elementos y la información estadística adecuada se aplicará la metodología que Sergio Boiser (9) contempla en el análisis regional de países con información limitada para lograr la organización urbana de la región del norte, buscando su reestructuración (figura 3).

#### BIBLIOGRAFÍA

1. Sahop Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1977): *Documentos para el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1977/1978*. «Ordenamiento del Territorio», vol. I, México.
2. Unikel Luis (1976): *El Desarrollo Urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México.
3. Godínez Calderón, M. de L. (1979): *Migración interestatal en México 1950-1970*, tesis de licenciatura en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, versión mimeografiada, México.
4. Los documentos a que se hace referencia son:
  - a) P.E.F. Poder Ejecutivo Federal (1980) *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. «Política Regional y de Desarrollo Urbano», Documento Síntesis S.P.P. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, pp. 307-326.
  - b) P.E.F. Poder Ejecutivo Federal (1983): *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. «La Política Regional», Documento Síntesis. S.P.P. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, pp. 391-409.
  - c) P.E.F. Poder Ejecutivo Federal (1982): *Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982*. «Política Territorial», Documento Síntesis, SAHOP, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, pp. 37-61.
5. Loyo, Gilberto (1932): *Obras selectas*, tomos 1 y 2.
6. Mouroz Jean Revel (1980): *Aprovechamiento y Colonización del Trópico Húmedo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, España.



7. García Amaral, M. L. (1983): *Consideraciones para el reordenamiento espacial urbano en México*, en prensa, Boletín n. 14 del Instituto de Geografía de la UNAM, México.
8. INDECO. Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (1973). Plan «Juárez», de Desarrollo Integral del Istmo, documento de trabajo, México.
9. Boiser, Sergio (1977): *Técnicas de Análisis Regional con Información Limitada*, ILPES, Santiago de Chile.

RESUMEN.—*Reordenamiento urbano del norte de México: Ensayo preliminar.* El espacio urbano nacional se ha estructurado como resultado de la explotación estratégica de los recursos a través del tiempo. Sin embargo, a pesar de que en este momento se puede decir que esta estructura ya resulta inconveniente, no se han puesto en práctica las acciones previstas en los documentos oficiales elaborados al respecto. Este trabajo consigna una variante más, o sea, otra alternativa cuya intención es lograr el reordenamiento territorial urbano en los espacios estratégicos y que tienen mayor potencialidad de desarrollo.

ABSTRACT.—For a long time, Mexico's urban national space structuring has been the result of the strategic exploitation of economic resources. At present, it may be said this structure is inconvenient, however, the actions proposed by official documents to solve the situation have not been implemented. This paper suggests an alternative solution for the urban territorial reordering of those strategic spaces having a bigger development potential.