



La Universidad Nacional  
y los Problemas Nacionales

Tomo II

# ÍNDICE

I.	LA ESTRUCTURA SOCIAL	9
	<i>Ponente</i> , Antonio Delhumeau	11
	<i>Comentarista</i> , Claude Heller	21
	<i>Comentarista</i> , Francisco Paoli	27
	<i>Comentarista</i> , Cludio Stern	33
II.	PROBLEMÁTICA DE LA POBLACIÓN	39
	<i>Ponente</i> , Raúl Benítez Zenteno	41
	<i>Comentarista</i> , Cecilia Rabel	91
	<i>Comentarista</i> , Luz María Valdés	99
	<i>Comentarista</i> , Fernando Rosenzweig	105
III.	EL SINDICALISMO	109
	<i>Ponente</i> , José Luis Reyna	111
	<i>Comentarista</i> , Manuel Camacho	125
	<i>Comentarista</i> , Víctor M. Durand Ponte	129
	<i>Comentarista</i> , Aurora Loyo	135
IV.	CULTURA E IDEOLOGÍA	141
	<i>Ponente</i> , Carlos Monsiváis	143
	<i>Comentarista</i> , Joaquín Sánchez Macgrégor	153
	<i>Comentarista</i> , Ramón Xirau	157
	<i>Comentarista</i> , Leopoldo Zea	163
V.	EL SISTEMA EDUCACIONAL	169
	<i>Ponente</i> , Henrique González Casanova	171
	<i>Comentarista</i> , Jaime Castrejón Díez	205
	<i>Comentarista</i> , Fernando Salmerón	213
	<i>Comentarista</i> , Jorge Sánchez Azcona	219

VI.	INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA E INVESTIGACIÓN TECNOLÓGICA	225
	<i>Ponente</i> , José Antonio Nieto	227
	<i>Comentarista</i> , Julio Boltvinik	235
	<i>Comentarista</i> , Enrique Leff	241
	<i>Comentarista</i> , Daniel Reséndiz	247
VII.	EL PROBLEMA URBANO	253
	<i>Ponente</i> , Luis Unikel y Allan Lavell	255
	<i>Comentarista</i> , Humberto Muñoz	321
	<i>Comentarista</i> , José Ovalle	331
	<i>Comentarista</i> , Sergio Zermeño	337

Comentarista: HUMBERTO MUÑOZ



ES DIFÍCIL hacer un comentario sobre EL PROBLEMA URBANO EN MÉXICO. Se trata de un tema de actualidad sobre el que existe polémica. Además, es un problema complejo, por la enorme cantidad de elementos que lo configuran y porque su análisis puede abordarse desde diversos ángulos. Por su parte, lo que se expone en el trabajo abre una amplia gama de tópicos para comentar y discutir. De ahí que para los propósitos de este comentario se seleccionen algunos puntos sobre los cuales se quiere llamar la atención. Los dos primeros tratan cuestiones relativas a la interpretación que se ofrece de la política urbana del gobierno. El tercero, y último, es una reflexión sobre lo intraurbano que, intencionalmente, se deja aparte de las preocupaciones centrales en el documento de Unikel y Lavell.

Para dar sentido a los dos primeros puntos es necesario recapitular un poco. En el trabajo se mencionan las tendencias históricas, pasadas y futuras, del desarrollo urbano, o sea del sistema de ciudades, en el país. Dichas tendencias se contrastan con los objetivos que en materia urbana ha tenido la política del gobierno. El estudio parte desde 1940, pero los autores se detienen a examinar la política urbana del sexenio pasado. También hacen un análisis de los planes y programas que se han elaborado en el presente gobierno tendientes a dar respuesta a las necesidades de reordenar los asentamientos humanos en el territorio. Del análisis se pasa a la interpretación del impacto que ha tenido y podrá tener la acción del sector público en este renglón. Se desprende que la política dirigida al logro de un desarrollo regional más equilibrado, que reduzca las desigualdades entre los mexicanos, ha fracasado y fracasará en virtud de que las medidas que se han puesto en práctica por los distintos gobiernos, incluida la administración actual, han sido insuficientes, y en ocasiones hasta contradictorias, para detener la concentración económica y poblacional, sobre todo en la capital de la República.

En fin, que a pesar de que los gobiernos se han propuesto una cosa, lo que han hecho es otra. Y para explicar el problema se recurre al "análisis de clase" o a tesis que en el fondo simplifican demasiado la realidad: "la política urbano-regional se ha orientado a favorecer la concentración espacial del proceso de acumulación de capital". Uno se queda con la impresión de que algunas interrogantes fundamentales no se responden plenamente, y de que hay necesidad de análisis más precisos que recuperen la especificidad del contexto histórico en el que origina y se desarrolla la política urbana de un gobierno, para poder evaluar las causas de su resultado.

Contar con este tipo de análisis ayudaría a entender las diferencias que existen entre los gobiernos en términos de la orientación y contenido de la política urbana.

#### LA POLÍTICA DE REFORMA: 1970-1976

Los autores de la ponencia señalan que a partir de 1970 hay un "cambio de estrategia" que, entre otras cosas, contempla la necesidad de fomentar el desarrollo regional, para lo cual se formula explícitamente, y por primera vez, una política urbana. Se indica que la resistencia de los grupos monopólicos y del gran capital impidió llevar a buen término dicha política. Este tipo de explicaciones, que se presentan aquí a grandes rasgos, se mantienen en un plano general porque no logran captar y expresar toda la riqueza de los procesos.

Parecería importante hacer más exploraciones para responder a las exigencias que plantea llegar a un balance. Hay que presentar y discutir en qué condiciones se encontraba el modelo de desarrollo en el momento en que el licenciado Echeverría llega a la presidencia. Los diagnósticos que se hicieron en aquel tiempo sirvieron de base para proponer las medidas de política económica encaminadas a remediar los males provocados por el desarrollo estabilizador. En conjunto, las tesis que se recomendaron aplicar sugerían, igualmente, que se renovaran las funciones del Estado como agente promotor del desarrollo. Presentar y analizar con más profundidad cuestiones como éstas permitirían definir de forma más precisa por qué la política urbana se diseñó de una manera y no de otra. O sea, poner en un marco más amplio las alternativas que se eligieron. De otro modo, resulta difícil entender por qué el gobierno elabora un instrumento, para encauzar las fuerzas económicas y superar los obstáculos que se oponían a la expansión del capitalismo, que resulta contradictorio a los intereses dominantes. Se impide apreciar claramente a los distintos factores que actuaron para hacer que los objetivos de la política urbana se alejaran de las medidas que se instrumentaban en la práctica.

¿Qué pasó? Si el propio gobierno había reconocido la necesidad de un desarrollo territorialmente más equilibrado, ¿por qué se mantuvo la concentración? En el trabajo que comentamos, y en otros estudios sobre la política urbana del periodo, se ofrecen algunas líneas de respuesta a preguntas como la formulada. Me gustaría, sin embargo, considerar lo siguiente: una vez que el capitalismo crea las estructuras en las que opera, ellas establecen una cierta dinámica cuyo cambio no ocurre por la simple imposición de un plan y en un plazo corto. Así, tenemos que durante 1970-1976, las corrientes migratorias en dirección a la capital del país se intensificaron y aumentaron en volumen. Como se sabe, las migraciones han sido el factor más importante en el crecimiento de la capital. Y como se indica en este estudio y en otros, el ritmo de crecimiento demográfico en la ciudad de México no sólo se mantuvo sino que se aceleró. Me parece que este fenómeno poblacional, de paso muy ligado con la crisis en el

campo, ejerció una presión de magnitud suficiente para que la inversión pública se mantuviera concentrada. Se tenía que atender la demanda de servicios urbanos.

También, en un marco en que la inversión privada se iba retrayendo y frente a oportunidades de empleo cada vez menores, se decidió conceder licencias para que se instalaran nuevas empresas en la capital. Seguramente, otros factores "locacionales" operaron contra la descentralización. Las exenciones fiscales, como en ocasiones anteriores, tuvieron poca influencia para que la industria se fuera. Por diversos motivos, se incrementó el empleo en las oficinas de gobierno, con sede en la ciudad de México.

En otras palabras, desmontar las piezas que mueven este aparato se presentó como una tarea muy difícil de llevar a cabo. La sola existencia de una política de desconcentración no fue suficiente, y menos cuando los instrumentos administrativos carecían de una organización sólida y una coordinación firme, aunque en realidad éste no parece ser el problema de fondo.

La política urbana se diseñó a partir de un punto de agotamiento del modelo y se desarrolló en un contexto de crisis estructural y en el marco de un juego político mucho más complejo del que aparece en este documento y en otros. Lo paradójico, en todo caso, consistió en querer salir de la crisis mediante una política económica que permitiera reducir las desigualdades sociales y los desequilibrios regionales frente a una necesidad imperiosa de mantener concesiones al gran capital para contrarrestar los problemas que se presentaban en la economía, de tal suerte que se evitara o se retardara el colapso.

Mientras que por un lado se buscaba refuncionalizar el papel del Estado en el desarrollo, vigorizar las áreas de su actividad económica y darle más fuerza política, por el otro lado no existía la capacidad de resistir a las presiones de la iniciativa privada que sistemáticamente orillaban al sector público a endeudarse. El objetivo de cambiar las líneas del modelo para sacar a la economía de la crisis, de ampliar los canales para alcanzar un capitalismo más avanzado e igualitario y de darle una mayor presencia política al Estado se tropezó, además, con contradicciones dentro del grupo dirigente. Frente a la necesidad de apoyo político para quien impulsaba estos objetivos, se optó por impedir la intervención política de los grupos populares hasta el momento en que pudiera ser regulada, una vez redefinidos los compromisos y restablecidas las alianzas. Al cambio de gobierno se asume—según las palabras de un funcionario— la tarea de edificar un nuevo México que se estima tendrá una población urbana en su gran mayoría.

#### LA REFORMA DE LA POLÍTICA

Al iniciarse el nuevo sexenio se inicia también una nueva etapa de la política urbana. Sin embargo, se insiste otra vez en la necesidad de controlar el crecimiento de las grandes ciudades. Parece, no obstante, que si bien se mantiene el objetivo general, hay un cambio en la óptica global de

cómo alcanzarlo. Se reforma la política, en este caso la urbana. Con base en el trabajo que se comenta y en lo que se desprende del Plan de Desarrollo Urbano, se puede ensayar la formulación de una hipótesis sobre las diferencias en la orientación y contenido de la política urbana entre el gobierno del licenciado Echeverría y el del licenciado López Portillo.

Brevemente, se dice que durante el gobierno del licenciado Echeverría se puso énfasis en la creación o fortalecimiento de nuevos polos de desarrollo; pero también se sostiene que el foco de atención de la política urbana eran las áreas más atrasadas del país. Se afirma la necesidad de cambio. Igualmente, se indica que la política regional buscaba beneficiar a las economías y a las burguesías locales. Mediante la dinámica económica local, aumentar el empleo y elevar el nivel de vida.

Si lo anterior revela algo, entonces la tónica del actual gobierno en materia urbana es distinta. En efecto, en el Plan se maneja insistentemente la noción de equilibrio. Su objetivo es el desarrollo regional integral y equilibrado; *re-ubicar* (subrayado nuestro) la actividad económica en las zonas de mayor potencial del país. El Plan, como se indica, atiende a la integración física, pero sobre todo a la integración de la economía.

Uno puede derivar de lo anterior varias cosas: que el desarrollo urbano que pretende el Plan sirve de apoyo al desarrollo económico en cuanto el primero crea las posibilidades de establecer un marco para que se integre espacialmente el aparato productivo; que cuando se habla de re-ubicación se hace referencia al gran capital, que por estar concentrado es el único al que se le puede exhortar a situarse en otra parte; que este gran capital deberá establecerse en aquellos lugares del país donde ya hay otros recursos de capital establecidos o por establecerse; que, por consecuencia, el gobierno invertirá en los sitios que se seleccionen con el objeto de que se cuente con los servicios indispensables y apropiados para atender a la población y a la industria; que como los recursos del gobierno son escasos y los problemas por resolver urgentes, se fijarán prioridades para que se desarrollen ciertas áreas y no otras.

En suma, se pretende extender y ahondar la división espacial del trabajo. Tal división deberá resultar en una economía nacional más integrada (mediante distintas modalidades de articulación de las economías locales con un patrón de acumulación principalmente oligopólico). La integración puede y debe ser estimulada por los capitales que alcancen cobertura y desempeño a nivel nacional. O sea, que el desarrollo regional mantenga vigentes los procesos de concentración y centralización del capital. Por tanto, se necesitará crear una corriente de capitales a partir del "centro" con todo lo que ello supone para la "periferia" en cuanto a la distribución de los beneficios y la superación de las desigualdades nacionales.

Para que un plan de desarrollo urbano como el que se ha propuesto tenga sentido, se requiere de múltiples acciones de apoyo por parte de todas las áreas que integran el sector público. En otras palabras, se requieren más planes. Y éstos se han venido elaborando. De manera particular, el Plan de Desarrollo Urbano requiere de una política demográfica que



atienda a las relaciones entre población, tierra y recursos. Como la población está concentrada también —a la fecha más del 20% radica en la ciudad de México—, la política demográfica debe atender asuntos fundamentales en materia de migraciones internas. O sea, reorientar los flujos para que se dirijan hacia aquellos lugares del interior del país que van a ser prioritarios desde un punto de vista económico y en términos de su infraestructura urbana.

La política demográfica es interesante porque revela de manera muy clara las intenciones del Plan de Desarrollo Urbano. Por ejemplo, Oaxaca es una entidad del país cuya contribución al flujo migratorio que viene a la capital no ha dejado de crecer incesantemente a través del tiempo. Como puede demostrarse fácilmente, es la entidad federativa que expulsa más gente hacia fuera en términos relativos. Mediante el empleo de cualquier metodología se llega sistemáticamente a la conclusión de que Oaxaca es uno de los estados más pobres del país. Lo que no se lee, lo que no se ve ni se oye, es que Oaxaca sea un área prioritaria de desarrollo, al menos que todos los planificadores supongan que con el desarrollo de Salina Cruz —punto en el espacio sobre el que sí se ha fijado la mira— se va a resolver la miseria ancestral de los oaxaqueños y el que muchos de ellos dejen de venir a pasar hambres a la capital.

En suma, que cuando se dice que el Plan de Desarrollo Urbano influye sobre el desarrollo, de ahí no debe seguirse que servirá para acabar con las desigualdades y los desequilibrios regionales. O como se advierte en el trabajo que comentamos, no hay por qué ser muy optimistas con los resultados que se pueden lograr a través de los planes actuales.

Cuando se contrastan las líneas que dan coherencia política a la planificación urbana en el sexenio de Echeverría y en el de López Portillo, uno puede suponer que responden a distintos grupos sociales cuyo peso político debe haberse modificado sustancialmente del paso de un gobierno al otro. A la política reformista se le opuso con todas sus fuerzas el gran capital. Se reformó, y fuerte, la política urbana, a la que los grupos estructuralmente dominantes de la gran burguesía monopólica, como en otros aspectos, han brindado una tregua en espera de que las medidas que se tomen les sean benéficas.

Cabe ahora la pregunta: ¿Por qué la nueva política urbana resultará ineficaz? ¿No se ha sugerido que esta política responde de manera más coherente que otras veces a los intereses dominantes? En efecto, pero entre que un plan responda a ciertos intereses y que las medidas que se tomen hagan que dichos intereses se vuelvan materiales hay una enorme cantidad de mediaciones. Unikel y Lavell señalan claramente cómo dentro del Plan de Desarrollo Urbano se formulan metas que aparentemente no se pueden alcanzar. Hay ciertas incoherencias internas en el Plan. Además, como lo indican, entre los planes que se han elaborado por distintos ministerios hay contradicciones en materia de lo urbano que se resolverán nulificando o haciendo menos eficaces los esfuerzos del gobierno.

Por otro lado, hay que continuar la observación de algo que puede lle-

gar a ser característico de este sexenio cuando termine. Además de las contradicciones en el grupo gobernante, hay como una especie de separación entre el personal: los que deciden y los que implementan. Tal parecería, y adviértase que lo que se va a decir es pura especulación, que los encargados de formular instrumentos, de aplicarlos, de implementar en el campo ciertas políticas, son una tecnocracia cuyo mérito no es tener una alta capacidad, sino todo lo contrario. De esta suerte, es probable que parte de lo que se quiere impulsar en el plan urbano, y en otros, fracase por motivos de este tipo.

Desde luego la política urbana del gobierno tendrá que sortear muchas contradicciones como aquellas que se podrán presentar a raíz de la explotación petrolera: por ejemplo, que el crecimiento urbano se desboque en ciertas partes reproduciendo más rápido sectores marginales empobrecidos que sectores que disfruten de la nueva riqueza. O bien, contradicciones que pudieran derivarse del propio crecimiento urbano relativas al proceso electoral; no se olvide que el partido de las mayorías tiene menos ventajas en estas zonas. En fin, que la planificación forma el todo con base en una suma de las partes y no a la inversa.

Pero, desde luego, algo que es muy importante y que mencionan Unikel y Lavell, es el que los próximos dos decenios no se observa ninguna perspectiva de que la producción industrial se lleve a cabo en zonas que no sean las predominantes hoy en día. La alternativa que se ofrece a corto plazo es una megalópolis a partir de la ciudad de México, como eje fundamental del crecimiento urbano. O sea, desconcentrar concentrando. Hay otras ciudades del golfo y de la frontera norte que van a crecer, pero la megalópolis será posiblemente el rasgo definitorio.

#### LA POLÍTICA DEL CONTROL

La capital de la República, en una buena medida, sintetiza lo más que este modelo de desarrollo ha podido dar. En la historia de la sociedad mexicana de hoy es tal lo que representa la capital que los autores a quienes comentamos terminan por señalar, hacia el final de su documento, que la Zona Metropolitana de la ciudad de México es el problema urbano regional más agudo del país. Igualmente, Unikel y Lavell nos recuerdan que es notoria la falta de mención al caso de la ciudad de México en el Plan de Desarrollo Urbano del presente sexenio. Lo único que está claro es que hay que controlar su crecimiento, a pesar de lo difícil que parece. Porque el plan de desconcentración industrial no impide que las industrias se sigan instalando en los estados circunvecinos a la ciudad capital. Por una razón o por otra, lo cierto es que los problemas de la ciudad de México no se encaran a través de una política de acción global. Las acciones que lleva a cabo el sector público no son suficientes ni adecuadas.

En estas circunstancias, me parece importante hacer un recuento de lo que constituye el problema intraurbano en la ciudad de México. Al fin de cuentas es a nivel intraurbano en donde la gente experimenta lo cotidiano,

cuya trascendencia creo que nadie se atreverá a negar. El sumario que voy a hacer no dice nada más de lo que los especialistas en el tema ya conocen.

a) Como la ciudad de México seguirá creciendo, la infraestructura interna tendrá que continuar desarrollándose y modificándose. Esto supone la realización de obras de miles de millones de pesos, con el consiguiente costo de oportunidad que tales inversiones tienen a los propósitos del desarrollo regional. La obra más importante de la actual administración, y por cierto la más problemática, es la construcción de los ejes viales. Esta obra, y otras medidas como el manejo de los semáforos por computadora, tiene una erogación elevadísima. Otras disposiciones como las aplicadas para resolver la creciente demanda de agua han tenido un resultado conocido desde hace mucho: abaratar el consumo del líquido para los más poderosos. Esto es, hasta la fecha no se puede pensar que el costo de los servicios urbanos básicos en nuestra ciudad deje de ser transferido al gobierno, o que las deseconomías en general dejen de ser socializadas.

b) Hay bases para sostener que el presupuesto que se destina a la ciudad de México se ejerce fuera del marco de una política general que le oriente para satisfacer las necesidades básicas de la población. En realidad, los mecanismos para controlar el destino que se da a los fondos son pocos e inexistentes. Nadie sabe qué criterios se tienen para que una cantidad de dinero se invierta en una cosa y no en otra; o bien la prioridad que en este sentido tiene una zona o delegación frente a los otros espacios de la ciudad. Por lo común, el mayor volumen de los fondos se asigna a lo vial y al transporte, sin que se demuestre a conformidad cuál es el diagnóstico que lleva a distribuir de esta manera el presupuesto. Asimismo, y salvo que se compruebe lo contrario, se puede sugerir que la suma que se destina a delegaciones que contienen puntos estratégicos para el turismo, el comercio, o bien colonias residenciales de altos estratos socioeconómicos, es mayor que la suma que se asigna a determinadas delegaciones periféricas en donde viven sectores sociales populares.

c) A menos que ocurran cambios espectaculares, la inversión pública seguirá estrechamente vinculada al establecimiento del precio del suelo. En otras palabras, es difícil pensar que a corto plazo podrá frenarse la especulación inmobiliaria, que sean otros quienes parcelen la tierra o que se controle seriamente la corrupción.

d) Frente a la carencia de planeación urbana seguirán habiendo formas irregulares de ocupación del suelo. Se sabe, por ejemplo, que las tomas espontáneas de terrenos no han cesado, así como tampoco las invasiones que organizan líderes conectados con el propio gobierno o su partido. También, y a pesar de todo, es muy difícil creer que se van a cubrir los déficit, por ejemplo en lo que corresponde a vivienda. Desde luego, la gente de esta ciudad seguirá sacrificada a un pésimo sistema de transporte porque no se formulan soluciones reales al asunto, de acuerdo a lo que señalan muchos especialistas. En consecuencia, se puede prever que continuará un fuerte congestionamiento de tráfico, ya que las obras que se dirigen a facilitar el tránsito de automóviles terminan por alentar el que circulen más

coches. La tendencia a reducir las áreas verdes y el continuo envenenamiento del medio ambiente no se podrán parar a pesar de las campañas publicitarias.

e) Hay muchos indicadores que demuestran que en la ciudad de México, en parte gracias a la dinámica del crecimiento demográfico, ha habido suficiente fuerza de trabajo. Para reducir su costo, a esa fuerza de trabajo se le asentó en la urbe en pésimas condiciones de existencia. A esta fuerza de trabajo se le ha explotado, marginado y desperdiciado. La prueba de esto son todos aquellos que ganan menos del salario mínimo o los que se quedan sin trabajo o buscan empleo después de haber cumplido 40 años de edad. La fuerza de trabajo siempre ha sido fácil de sustituir. Como dicen algunos, lo que sobra aquí es gente. En nuestra ciudad, junto a la atmósfera del consumismo, la riqueza excesiva y la belleza que promueve la modernidad, aparece de forma brutal una realidad que sólo revela enormes carencias. La pobreza no es una exageración; se puede ver con facilidad contando cuántos niños están mal nutridos en la capital.

f) Hay un último punto que no se puede dejar de lado. Lo que nos ha estado pasando desde hace mucho tiempo en la capital se debe, en gran parte, a que en materia de política urbana, para resolver los problemas de la ciudad, las decisiones se han tomado de manera unilateral. Ya sea debido a un desinterés muy acentuado o a que la población afectada no estaba organizada o a que sus verdaderas organizaciones eran demasiado débiles. No es sino hasta en épocas muy recientes cuando existe un contexto político-organizativo que, de aprovecharse adecuadamente, puede dar lugar a reivindicaciones: para que se abaraten y mejoren las condiciones de vida en el área metropolitana de la ciudad de México. Sin organizaciones de base, los habitantes de la ciudad permaneceremos sin tener un marco institucional y legal para defender nuestros derechos y sin participar en lo que es decisivo para la vida de la ciudad.

En resumen, sería inverosímil decir que los problemas que se padecen en la capital se van a resolver en el corto plazo. Afirmar que hay que controlar el crecimiento, descongestionar, salvar a la ciudad del gigantismo, humanizar la metrópoli, ejercitar la democracia, es decir cosas que no sustituyen a una política global de acción eficaz. Los problemas actuales, y los que se encuentran por venir en la ciudad, se le presentan al político y al científico como una fuerza que escapa al control.