

## LA SEGREGACIÓN URBANA DE LA CIUDAD DE TOLUCA EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Vicente Peña Manjarrez\*

Con este trabajo se pretende ofrecer algunas reflexiones sobre el problema de la segregación socio-espacial en la Ciudad de Toluca, Estado de México, poniendo de manifiesto las inconveniencias que plantea un proceso de crecimiento urbano altamente centralizado, así como la necesidad de una auténtica política descentralizadora en nuestro país.

Para dar inicio a nuestro análisis, es importante hacer una consideración acerca del carácter centralista que prevalece en el sistema mexicano, tanto en el plano económico como en el terreno político. Si bien esta situación no es nueva, pues existe desde la época colonial, hoy en día sus manifestaciones se toan cada vez más agudas; así por ejemplo, en el ámbito territorial los efectos de la centralización se traducen, casi por regla general, en un crecimiento polarizado, anárquico y desbordante que, en las condiciones actuales, se ha tornado prácticamente incontrolable.

A pesar de que la marcad tendencia centralista arranca desde la época colonial, son las políticas económicas de los últimos cuarenta años ( “sustitución de importaciones”; “desarrollo compartido”; “ventajas comparativas”; “desarrollo estabilizador”; etcétera), las que han promovido y fortalecido el surgimiento de grandes polos de desarrollo urbano – industriales, a la vez de originar acelerados procesos de concentración demográfica, a ellos asociados.

No obstante, conviene señalar que particularmente a partir de 1982, con la prolongada etapa de crisis general que desde entonces padece el sistema capitalista internacional, se han agudizado los problemas económicos de nuestro país; con ello se ha hecho evidente que los planes y programas de desarrollo seguidos hasta hoy, muestran serias limitaciones como verdaderos instrumentos para el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de un territorio o región y por lo tanto, lejos de responder a un auténtico proyecto de desarrollo nacional, obedecen a una lógica generada por el propio subdesarrollo.

Este hecho se observa claramente con la población que llega a habitar dichos “polos”, provenientes fundamentalmente de las áreas rurales y que rápidamente se suma a las masas de pauperizados, como un potencial “ejercito de reserva industrial” subordinado al voraz mercado de trabajo, pues, como es sabido, las perspectivas de empleo son prácticamente nulas.

Además de las grandes aglomeraciones que conforman a la Ciudad de México y su zona metropolitana, a Monterrey y a Guadalajara, se identifican aquí un grupo importante de más de veinte ciudades medias, entre las que aparece la Ciudad de

---

\* Profesor de tiempo completo de la Escuela de Geografía, U.A.E.M.

Toluca, también con su área metropolitana. Todas ellas registran un acelerado ritmo de crecimiento demográfico, particularmente la gran ciudad capital de la república, que se muestra como una megalópolis emergente, al incorporar en un muy largo plazo a sus áreas metropolitanas contiguas.

Es claro que ante la aguda problemática urbana que se vive con sus nocivos efectos socio espaciales, se hayan planteado proyectos alternativos, entre los que destacan las políticas de descentralización y reordenamiento territorial, como algunas de las ideas manejadas más recientemente.

Sin embargo, a pesar de la creación de leyes, instituciones, planes y programas, tanto de carácter global como sectorial, e incluso haberse aplicado ya algunas medidas para regular y ordenar el crecimiento de las ciudades a lo largo del territorio nacional, los resultados obtenidos no han sido del todo favorables. La propia "inercia centralizadora" impulsa al aparato estatal a desviar cada vez más recursos hacia las principales áreas metropolitanas, paradójicamente en detrimento de las regiones más rezagadas.

Nuevamente se demuestra la casi absoluta carencia de un sistema de planeación urbana efectivo, pues generalmente suele darse mayor prioridad al crecimiento económico que al desarrollo social, lo que nos confirma la acción limitada por parte del Estado como rector de la planeación.

Como ya se ha señalado, en el transcurso de las últimas décadas de la Ciudad de Toluca ha sido también escenario de un intenso ritmo de crecimiento urbano, acompañado de un incremento en la actividad industrial. Así por ejemplo, de una población total de 115 000 habitantes en el año de 1950, llegó a los 357 900 en 1980 y para 1990 se estima que ya rebasa la cifra de 850 000, todo ello sin considerar a su zona conurbada. En relación a las tasas de crecimiento medio anual registradas en la Ciudad de Toluca, se tiene que durante la década de 1970 – 1980 fue de 5.9 %, en tanto que en el decenio 1980 – 1990 alcanzó incrementos significativos de hasta un 7.5% (la media nacional es de 2.4% anual).

El crecimiento del que se hace referencia, se explica en función del establecimiento del corredor industrial Lerma-Toluca, que surge gracias a la exención de impuestos, sobre todo a partir de 1965, y se ve favorecido por la capacidad de infraestructura instalada y las potencialidades de ampliación que ofrece la misma; así como por ser Toluca sede del gobierno estatal y centro de una amplia región de la entidad, en la cual se han instalado servicios administrativos (públicos y privados) y equipamientos especializados (centros educativos, asistenciales y comerciales, entre otros).

En el momento actual, como sucede con otras metrópolis, la urbanización de Toluca se está dando a costos muy elevados y alcanza muy diversos ámbitos, como lo son el ecológico, el social o el económico, entre otros; hecho que la está convirtiendo en un área de gran riesgo y vulnerabilidad.

Como una muestra palpable de lo anterior, resulta también paradójico que, a pesar de que el Valle de Toluca-Lerma ha sido considerado como una importantísima región abastecedora de agua potable para las necesidades crecientes de la Ciudad de México, desde que la gran ciudad capital tuvo necesidad de importarlo, hoy en día se ha convertido igualmente en un importador potencial de este líquido tan vital.

Mientras se extraen volúmenes de hasta 12 metros cúbicos por segundo para ser llevados hacia la cuenca de México; para satisfacer las necesidades propias de la Ciudad de Toluca se ha tenido que recurrir al Sistema Cutzamala, del cual se están tomando inicialmente alrededor de 250 litros por segundo.

El problema que ya representa la sensible escasez de agua potable para el Valle de Toluca-Lerma, constituye una de las mayores preocupaciones actuales, en el sentido de que las fuentes de abastecimiento, tanto locales como extra regionales, día a día disminuyen sus potencialidades, precisamente por la excesiva sobreexplotación de que por años han sido objeto.

Las consecuencias directas no se han hecho esperar, pues se han detectado ya severos abatimientos en los niveles freáticos y lo que es más grave, se han ocasionado alteraciones significativas en las condiciones ecológica, principalmente en cuanto a los climas. Lo anterior hace pensar que, sin ser extremistas, en un futuro no muy lejano se corre el riesgo de padecer una crisis de agua potable, cuyas repercusiones amenazan con llegar a ser catastróficas.

Otro ejemplo, pero ya en el ámbito económico, lo constituyen su peculiar forma de crecimiento que, como legado del dominio español, adquiere un carácter extensivo, es decir, se trata de un patrón de asentamientos dispuestos en forma horizontal, que avanzan, la mas de las veces, a costa de importantes áreas agrícolas que son consideradas de gran valor productivo.

De hecho, las políticas que promueven la industrialización han propiciado fuertes contradicciones entre las propias entidades urbanas y sus espacios agrícolas contiguos. De esta manera, el crecimiento anárquico y polarizado se convierte en uno de los principales factores del estancamiento en el medio rural.

En el momento actual, debido al prolongado y permanente abandono a que ha estado sujeta, la producción agropecuaria de toda la entidad ha empezado a registrar un crecimiento que es inferior al que acusa la población, razón por la que, después de haberse mantenido un admirable nivel de autosuficiencia alimentaría, empieza a convertirse en un importador neto de alimentos.

Bajo tales circunstancias, lo que ocurre entonces es un reemplazamiento de aquellas actividades realmente productivas por otras que no lo son, las cuales se encuentran asociadas a un proceso de "terciarización", que lejos de responder a las necesidades propias del desarrollo nacional, constituyen una forma de encubrir

el grave problema del desempleo que actualmente padece nuestro país, y que aún parece muy difícil de erradicar.

De éste modo, en el ámbito estatal se han trazado proyectos tendientes a mitigar dicha coyuntura, sólo que en este caso la falta de coordinación interinstitucional ha provocado puntos de vista contradictorios, ya que por una parte se intento reunir esfuerzos para lograr la “descentralización”, que no es otra cosa sino una forma de desconcentrar dentro de la propia entidad, y por otra se formulan proyectos que estimulan ampliamente el crecimiento físico, más que económico, de la propia ciudad de Toluca.

En le primero de los casos, se detecta en las esferas de decisión un conciencia acerca de las serias disparidades regionales que ha provocado el crecimiento desmedido, no sólo de la capital del país, sino sobre todo de los municipios conurbados a la ciudad de México; ello ha motivado la creación de “nuevos polos de desarrollo”, a los que se les denomina “Centros de Población Estratégicos”, en un intento por fomentar la localización industrial en determinadas localidades que, por su ubicación e infraestructura, cumplen una función de orden regional dentro del contexto del estado de México.

Para tal efecto, se creó el Organismo de Centros Estratégicos de Crecimiento (OCEC), el cual está encargado de impulsar obras de infraestructura y ofrecer incentivos fiscales, mediante la exención de hasta el 100% del pago de impuestos, para el establecimiento de plantas industriales, asociado a desarrollos habitacionales. Las medidas también pretenden retener a la población que radica en el área de influencia de dichos polos, para que no emigren hacia las mayores aglomeraciones.

Hasta el momento, los proyectos para lograr la “desconcentración puente” han mostrado escasos resultados, lo que ha impedido atenuar los problemas de la gran concentración industrial y poblacional que experimenta la Ciudad de Toluca.

Frente a estos intentos que, mas que descentralización, podríamos llamar “desconcentración a medias”, lejos de lo que pudiera pensarse, existe una corriente dentro del ámbito de la planeación urbana en el Estado de México que, desde el punto de vista ambiental y social, no es la más acertada y, a pesar de todo, es la que curiosamente ha recibido mas impulso.

De esta manera, según el propio Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México (1986), el Centro de Población Estratégico de Toluca (CPET) queda definido como el principal núcleo de población del sistema urbano intermunicipal del Valle Toluca-Lerma, argumentándose que “... el Valle cuenta con una moderna infraestructura vial, de transporte y energética ... además de una importante reserva territorial en zonas urbanas y parques industriales, para alojar fuertes incrementos de población y actividades económicas.”; en suma, el plan califica a la Ciudad de Toluca como un centro “prioritario”, prioridad que sólo es concebible de acuerdo a la lógica del gran capital.

A través de su proceso de crecimiento y su consecuente metropolización, el CPET ha ido ocupado importantes porciones territoriales pertenecientes a los municipios de Lerma, San Mateo Atenco, Metepec, Zinacantepec y del mismo Toluca; tal situación se ha tornado prácticamente irreversible, y se ha convertido en un serio obstáculo para la adecuada planeación urbana, ya que, no obstante la conurbación, comúnmente cada municipio trata sus problemas urbanos por separado y, bajo el supuesto argumento de “evitar una conurbación”, siguen elaborando sus propios planes de desarrollo urbano municipal.

Lo anterior nos revela igualmente la existencia de una política de equipamiento urbano diferenciada y altamente discriminatoria. Así por ejemplo, cada municipio ha establecido sus propios límites para “controlar el crecimiento urbano” a través del famoso plan “pinte su raya”, el cual parece más bien una estrategia intencionalmente elaborada, para liberar a los gobiernos municipales de ciertas responsabilidades, con lo que se impide dotar de servicios públicos a diversos asentamientos de población, sea o no irregulares.

Dicha aseveración parte del hecho de que el plan referido no ha sido del todo respetado, pues no se implementado un estricto mecanismo de control y vigilancia.

En otra cara de la moneda, en el terreno de los hechos reales, se puede constatar cómo la concentración demográfica que acusa la ciudad de Toluca, se suscita fundamentalmente a expensas de la población rural. Ya que, como es sabido, en el medio rural se presenta un proceso permanente de expulsión de población, de manera que el éxodo rural se ve activado frente al espejismo de las ciudades, donde la miseria campesina pronto se convierte en marginación urbana.

Es aquí donde se empieza a manifestar una forma de segregación urbana, cuya expresión concreta se da en la desigual distribución y calidad de los servicios y el equipamiento, dentro del área urbana continua. Este fenómeno tiende a expresarse más abiertamente en las áreas periféricas de reciente ocupación, salvo ciertos casos donde se trata de fraccionamientos de tipo residencial o “campestre”, ubicados también dentro de la franja periférica.

Ante todo este panorama, surgen interrogantes tales como: ¿hasta qué punto resulta posible lograr una auténtica descentralización? Y, en todo caso ¿cuáles serían las estrategias más adecuadas a seguir?. Pero sólo aproximándonos a la realidad podremos contestar y prever sus verdaderos alcances, en una dimensión espacial, temporal e inclusive social.

Lo que si podemos afirmar en este momento, es que el crecimiento de las ciudades no podrá frenarse con el simple hecho de decirle a la gente que ya no le conviene desplazarse hacia los gigantescos monstruos urbanos, pues mientras no se ofrezcan otras opciones en su lugar de origen, la población del campo seguirá buscando inevitablemente las “fuentes de empleo”.

En este sentido, la única alternativa viable es dar impulso a aquellas regiones más desfavorecidas, mediante la creación de fuentes de empleo, y la construcción de equipamiento e infraestructura de tipo económico, político y administrativo.

Ni siquiera se debe seguir pensando en el Estado de México como espacio propicio para la descentralización, esta tiene que trascender más allá; de otra manera, las distintas regiones del país se vendrían a desequilibrar aún más.

Sólo de esta manera podrá adquirir un verdadero sentido la búsqueda descentralización, y no los intentos de desconcentración que hemos citado, la cual habrá de repercutir favorablemente hacia un desarrollo más equilibrado y armónico entre las actividades del hombre y su entorno. Para ello, necesariamente se tendrá que buscar también una línea de convergencia entre la actividad planificadora que efectúa el Estado y la participación popular y democrática.