

146  
2ej



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE ECONOMIA

UNA INTERPRETACION DE LA ACCION DEL ESTADO MEXICANO  
SOBRE LA DESCONCENTRACION INDUSTRIAL, 1970-1983.

**T E S I S**

Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN ECONOMIA

presenta

**JORGE VARGAS NAVARRO**



México, D. F.

1987



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

|  |     |
|--|-----|
| DEDICATORIAS   | i   |
| INTRODUCCION   | iv  |
| CAPITULO I   | 1   |
| LA CONCENTRACION ECONOMICO-DEMOGRAFICA 1940-1980,<br>VISTA A TRAVES DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL:<br>LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO<br>COMO EJEMPLO | 2   |
| 1. Tendencia locacional de la industria y la pobla-<br>ción. La asignación sectorial y geográfica de<br>la inversión pública federal                                 | 3   |
| 1.1. La distribución territorial de la industria<br>y la población   | 5   |
| a) La industria  | 5   |
| b) La población  | 12  |
| 1.2. La inversión pública federal durante 1940-1980  | 20  |
| 2. Significación del comportamiento sectorial y<br>geográfico de la inversión federal  | 37  |
| CAPITULO II  | 60  |
| UNA VISION DE CONJUNTO ACERCA DE LA CONCENTRACION<br>URBANA EN LA CIUDAD DE MEXICO   | 61  |
| 1. Antecedentes y marco de condiciones del proceso<br>de retroalimentación urbana en la Cd. de México  | 64  |
| 2. La situación económica del campo en la retro-<br>alimentación urbana: la Cd. de México  | 85  |
| CAPITULO III   | 111 |
| 1970-1983, CRISIS ECONOMICA Y PLANEACION TERRITO-<br>RIAL: LA DESCONCENTRACION INDUSTRIAL  | 112 |
| 1. La crisis económico-política hacia los setentas<br>y la problematización del crecimiento económico<br>1940-1970   | 113 |
| 2. Concepción estatal de la descentralización del<br>desarrollo, ¿ de lo regional a lo urbano ?  | 131 |
| 2.1. 1970-1975, la política regional y la descon-<br>centración industrial   | 134 |
| - El aspecto rural   | 138 |
| - Desconcentración industrial  | 140 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.2. 1976-1983, planeación territorial y desconcentración urbano-industrial  | 153 |
| a) Importancia del petróleo en el período, planeación territorial y desconcentración urbano-industrial   | 155 |
| i) A través del Plan Nacional de Desarrollo Urbano   | 162 |
| ii) A través del Plan Nacional de Desarrollo Industrial  | 164 |
| iii) A través del Plan Global de Desarrollo  | 169 |
| b) Reflexiones finales   | 172 |
| i) El tránsito de lo regional a lo urbano en la percepción gubernamental de la desconcentración industrial   | 172 |
| ii) Algunos resultados de la política gubernamental de "concentrar para desconcentrar", en la primera mitad de los ochentas  | 176 |
| iii) Un punto de vista sobre el propósito real de las políticas de desconcentración industrial 1976-82: algunas zonas petroleras   | 182 |
| iv) La problemática económica del país en 1982-1983, la política contractionista del gasto público y las perspectivas de la desconcentración territorial de la industria | 189 |
| CONCLUSIONES   | 200 |
| BIBLIOGRAFIA   | 209 |

## INTRODUCCION

Según el propio título de nuestro trabajo: "Una interpretación de la acción del Estado mexicano sobre la desconcentración industrial, 1970-1983", la cuestión implícita es la siguiente: ¿ por qué a partir de 1970 y a lo largo del período cobran especial importancia los pronunciamientos gubernamentales acerca de la necesidad de establecer políticas orientadas a desconcentrar y a descentralizar las grandes urbes como la de la Ciudad de México (lo que comprende la desconcentración de la industria), con el propósito de buscar un desarrollo urbano-regional menos desequilibrado e inequitativo ?

De acuerdo a como desarrollamos el tema, previo a ofrecer, en el capítulo III, una respuesta -y con ello una interpretación- a esta pregunta, primero tratamos de establecer la naturaleza o el carácter histórico-estructural (desde una perspectiva económica-demográfica) de la concentración urbana de la Ciudad de México y, con ello, el papel que le ha correspondido jugar a la propia entidad que se pronuncia por desconcentrar: el Estado mexicano.

Así por ejemplo, en tal sentido se trata de ver la participación de las políticas estatales en la configuración urbana a través de la inversión pública federal (IPF) la cual, asociada a la formación de capital de parte de los aparatos estatales, se materializa en las condiciones generales de la producción. Así, la IPF constituye un indicador

de la participación de esas políticas estatales en la formación y localización de los componentes del sistema urbano nacional, como por ejemplo la infraestructura económica y la social, y de la relación de éstos con la localización de las actividades económicas y de la población.

Es decir, mediante el ejemplo de la zona metropolitana de la Cd. de México (ZMCM) de alguna manera intentamos establecer el aspecto cualitativo del fenómeno urbano, y para el caso, primeramente optamos por plantear cómo es y porqué la concentración económica y demográfica en esta área del país mediante algunos elementos empíricos y teóricos, empero, sólo en la medida en que responder a ese cómo y a ese porqué nos permite poder contar con un punto de apoyo para tratar de interpretar algunas acciones gubernamentales de desconcentración urbano-industrial en el capítulo III. Así, podemos decir que a éste propósito tratan de servir los capítulos I y II.

En efecto, en base a que desde los años cuarentas y cincuentas el sector industrial pasa a ser el más dinámico de la estructura productiva y de hecho el centro motor del crecimiento económico del país, en el capítulo I mediante el examen e interpretación del comportamiento de la asignación geosectorial de la inversión pública federal en tanto elemento de la formación de capital fijo que constituye el soporte físico de la actividad económica (infraestructura económica y social), se aborda el impacto que sobre la localización territorial de la industria y la población ha tenido la interrelación entre el papel fundamental del Estado co-

mo impulsor de la actividad industrial y la necesidad del capital -según su lógica- de beneficiarse de la concentración espacial de las condiciones generales de la producción.

Si bien con lo anterior se trata de destacar el papel que al Estado le ha correspondido jugar en los desequilibrios regionales (habiendo seleccionado a la IPF como indicador de él), en el capítulo II mediante una visión de conjunto redondeamos nuestros comentarios sobre ese rol al referirnos a que dentro de un proceso de retróficalimentación urbana, por el que territorialmente han tendido a concentrarse la industria, la población y las inversiones federales, el Estado incide sobre los flujos migratorios campo-ciudad y, por ende, sobre las concentraciones urbanas del país, si como se muestra la inmigración a la ZMXM se debe principalmente a la precariedad económica del campo a la que ha conducido la prioritaria atención del Estado al sector urbano-industrial y el "descuido" del sector rural. Así, debido a esto todavía más se justifica nuestra pregunta inicial acerca de porqué se llega a un punto en el que el Estado mexicano, al tiempo que enfatiza sobre la concentración urbana-regional del desarrollo, (sobre todo en la Cd. de México) se pronuncia por la descentralización como un imperativo.

En este sentido, en el capítulo III sobre la idea general de que el sector industrial, además de ser el centro motor del crecimiento económico del país, es el principal generador de sus contradicciones fundamentales, de las que su expresión espacial, aunque funcional a aquél, no deja de ser la excepción, y previo a mostrar el significado

de que en cuanto a descentralización territorial del desarrollo se distingue el tránsito de una percepción regional-urbana en 1970-75 hacia una percepción urbana-regional de 1976 en adelante, se explica que la necesidad de tal descentralización -que de suyo implica la desconcentración de la industria- se relaciona, en 1970, con la problematización oficial de la forma que asumió el crecimiento económico de 1940 a 1970 dada la crisis económico-política de fines de los sesentas, y posteriormente con la agudización de ésta en 1976. Así, partiendo de que ambas percepciones surgen en condiciones de crisis, se considera que tanto el desarrollo regional como el desarrollo urbano no constituyen para el Estado mexicano fines en sí mismos, sino medios o instrumentos político-ideológicos y económicos.

En relación con esto último, deseamos manifestar, de manera muy especial, la importancia que para la estructura y redacción del apartado sobre el período 1976-83 revistió el trabajo del maestro Carlos Bustamante Lemus (Director de esta tesis): Concentración urbana y políticas para la descentralización en México (1976-1982), en nuestra opinión pionero en el análisis de las políticas de descentralización y desconcentración urbanas a la luz de la crisis que vive nuestro país.

Ahora bien, aún cuando como decimos, para el período 1970-83 se tiene en cuenta el contexto de crisis económica del país, no es propósito de este trabajo hacer una cronología ni un balance de los factores internos y externos que configuran la crisis; mas bien, en lo interno -el país- se relacionan algunas de sus manifestaciones (sobre todo en los cambios de la asignación sectorial-regional de la IPF) con

la necesidad expresada por el Estado de desconcentrar la industria, pero, en general, dando por existente dicha crisis.

Si en general en este capítulo se trata de responder a la pregunta antes planteada, el objetivo general es, entonces, tratar de interpretar los cambios en la forma de concebir la descentralización territorial del desarrollo por parte de los gobiernos correspondientes al período 1970-83, a la luz de la orientación fundamental de las respectivas estrategias generales de desarrollo económico, que de hecho son las instrumentadas en 1970-75 y 1977-82.

Cabe aclarar que no se pretende hacer un balance sobre los resultados de las políticas económicas aplicadas por los gobiernos de tales períodos (que realmente son las de los presidentes Echeverría y López Portillo, pues la actual administración apenas transcurre), es decir no se analiza si sus objetivos se cumplieron o no, ni tampoco por qué, sino simplemente en lo general, se establece la relación entre algunos de los propósitos más generales de esas políticas y -según nuestro tema- la forma gubernamental de percibir la desconcentración territorial de la industria. En tal caso, tampoco se pretende hacer una innecesaria cronología de todas y cada una de las medidas o acciones de desconcentración industrial, sino más bien -se insiste- se trata de hacer una interpretación del porqué de la instrumentación de algunas de ellas en el marco de ciertos elementos centrales de la estrategia de desarrollo de que se trate.

Así, mientras con respecto al primer período, 1970-75, al abordar la política regional (dentro de la que -según se verá- adquieren significa

do las medidas gubernamentales de desconcentración industrial) el propósito es mostrar por qué ligado a la situación de crisis económico-política al componente regional de la llamada "Estrategia del Desarrollo Compartido" le fue asignado por el régimen del Presidente Echeverría el carácter de respuesta a dicha crisis, con respecto al segundo, de 1976 en adelante, el principal objetivo consiste en examinar el propósito gubernamental de la desconcentración industrial a la luz de dos elementos que consideramos principales: el significado político-ideológico que el Estado da a la concentración urbana de la Cd. de México (y la consecuente explicitación de la planeación territorial) y la predominancia, durante la mayor parte del período 1976-82, de la riqueza petrolera del país en la orientación de la política económica como recurso para enfrentar la crisis y por la que se destacan -entre otras- las zonas petroleras del país, de acuerdo con la estrategia de desarrollo que las prioriza, como áreas para apoyar la desconcentración, de las cuales aquí tomamos como ejemplo a algunas de ellas en virtud de nuestro propósito de interpretar la percepción gubernamental sobre aquélla (la desconcentración).

Sin embargo, dado que en este trabajo partimos de la hipótesis de que durante 1970-83 -período de nuestro estudio- las políticas de descentralización urbano-regionales, aún cuando dependiendo de factores económico-políticos hayan tenido el propósito de incidir ya sobre lo regional, ya sobre lo urbano, de alguna manera se han seguido adecuando a las necesidades del crecimiento económico nacional y, por lo tanto, al sector predominante dentro del mismo, estrechando con ello

las perspectivas de la desconcentración urbano-industrial, tanto respecto al primer período (1970-75) como al segundo (1976-82) se trata de sopesar, mediante algunos elementos de la política económica, como la asignación sectorial de la IPF por ejemplo, la importancia concedida por el Estado a los propósitos del desarrollo regional y urbano en relación, o comparativamente, con su atención a las necesidades de dicho crecimiento económico o necesidades del proceso de acumulación capitalista.

Para 1983, año en que se publica el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, y en virtud de lo cual lo establecimos como límite del período de estudio de nuestro trabajo, en base a algunos aspectos de la problemática económica del país agudizada en 1982 y que manifiesta la profundización de la crisis, finalmente se comentan las perspectivas de la desconcentración territorial de la industria, a la luz, tanto de la política contraccionista del gasto público adoptada por el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid (que es una de las medidas, según la visión oficial, para enfrentar el agravamiento de la crisis), como de la favorable "correlación de fuerzas" para el capital en medio de dicha crisis, aspectos ambos que en los términos de nuestra hipótesis proponemos que estrechan las mencionadas perspectivas.

## CAPITULO I

LA CONCENTRACION ECONOMICO-DEMOGRAFICA 1940-1980, VISTA A TRAVES DE  
LA INVERSION PUBLICA FEDERAL: LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE  
MEXICO COMO EJEMPLO.

El objetivo más general -y principal- del presente capítulo consiste en ofrecer una respuesta a la siguiente cuestión: ¿ por qué del papel del Estado mexicano en la aceleración de la concentración urbana en esta zona del país?

Dado que la propia pregunta presupone la participación del Estado en la aceleración de la concentración económico-demográfica, el propósito es sopesar dicha participación principalmente a través de la inversión pública federal en virtud de contar con un marco de referencia en base al cual poder hacer, en el capítulo III, algunas reflexiones sobre las políticas de desconcentración industrial instrumentadas por los tres últimos gobiernos, haciendo referencia hasta el Plan Nacional de Desarrollo en el caso de la actual administración.

Al presuponer cierto rol del Estado en la configuración urbana del país, habremos de referirnos al papel que el Estado cumple con respecto a la necesidad que para su operación tiene el capital de gozar de las ventajas de las economías de aglomeración; referencia por demás importante si se considera que en países como el nuestro al Estado le ha correspondido el papel promotor del desarrollo capitalista.

Según lo anterior, comentaremos el impacto que sobre la localización territorial de la industria y la población tuvo -principalmente en la ciudad de México- la combinación de dicha necesidad del capital con la importancia de la intervención del Estado en el crecimiento industrial del país, a través del examen de la asignación sectorial y geográfica de la inversión pública fe

deral, tratando de mostrar el significado del comportamiento de su asignación.

1. Tendencia locacional de la industria y la población.  
La asignación sectorial y geográfica de la Inversión  
Pública Federal.

El presente apartado tiene por objeto ofrecer una breve visión del comportamiento espacial de las tres variables enunciadas: la población, la industria y la inversión pública federal (IPF), durante el período - 1940-1980.

El acotamiento del período 1940-1980 que en cuanto a la presentación de la IPF en este apartado se hace, es debido a que sólo hasta éste último año contamos con la información disponible sectorial y regionalmente; sin embargo, en otras partes del trabajo, aunque en comentarios «suelto», al respecto se abarca la totalidad de nuestro período de estudio, es decir hasta 1983.

El propósito consistirá en examinar de qué manera se fueron influenciando mutuamente la tendencia locacional de la industria y la de la población, introduciendo complementariamente el comportamiento sectorial y la distribución geográfica de la IPF, suponiendo una inter-influencia espacial de ésta con las otras dos variables.

Se hace notar que para desarrollar tal objetivo centraremos nuestra atención, principalmente, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). En tal caso, cabe mencionar que a tal zona en 1960 la conformaban el Distrito Federal (DF) y 4 municipios del Estado de México, y para 1980 el número de ellos asciende a 12, los cuales se suman a las 16

delegaciones políticas en que se divide el DF (Gaceta UNAM, 21 de junio de 1982, p. 12). Sin embargo, también cabe aclarar que, según lo anterior, el propósito no es hacer referencia a la población, la industria y la IPF que esta zona del país concentre, desglosando dicha conformación de la ZCM, sino referirnos a tales variables considerando a esta zona de manera agregada; o sea, tomando al DF y al Edo. de México como una área del país que se ha caracterizado por atraer y concentrar industria, población e IPF, por ejemplo.

Impero, según se juzgue conveniente a lo largo de la exposición, en algunos casos sólo haremos referencia al DF, y en algunos otros sólo a la Ciudad de México, pensando que "la elevada concentración económico-demográfica (en ella) es una de las peculiaridades fundamentales del proceso de urbanización del país" (Gustavo Garza en el prólogo de: Pirez, P., Inversión Federal y concentración..., 1982). Así, viendo que por lo menos en años recientes resultaría incoherente entender a la Ciudad de México sólo como la parte central de la zona urbana del DF, aclaramos que si a lo largo de nuestro trabajo enfatizamos sobre la concentración urbana de la ciudad Capital, lo hacemos pensando en la Cd. de México y su área metropolitana o, dicho de otra forma, en la zona conurbada metropolitana de ésta ciudad, quizá la más clara expresión de los desequilibrios en cuanto a distribución geográfica de industria, población e IPF, con respecto al contexto nacional.

El resultado de la industrialización, promovida por el Estado a partir de los años cuarenta, que aquí interesa destacar es el de su concentración geográfica. En tal caso, una de las interrogantes que en buena medida nos mueve hacia algunas reflexiones, es la siguiente: ¿para su instala-

ción, las industrias buscaron las zonas urbanas con cierto desarrollo comercial y cierto grado de concentración poblacional, o simplemente - allí donde se instalaron estimularon la concentración poblacional y comercial?

Consideramos que independientemente de la respuesta, al Estado le ha correspondido cierto rol en el fenómeno de la concentración urbana, rol que aquí interesa ponderar seleccionando como indicador de él a la IPF, observando -como ya se dijo- la orientación de su asignación geográfica y sectorial.

Sin embargo, vale aclarar que el nivel de análisis de este apartado es mas bien descriptivo, en virtud de proponer algunos elementos que nos permitan intentar un análisis interpretativo de la concentración urbana en el siguiente capítulo.

### 1.1. La distribución territorial de la industria y la población .

a) La industria. Con el objeto de intentar responder a la cuestión anterior consideramos necesario, en principio, referirnos brevemente a cuáles han sido, para el caso de México, algunos de los factores de localización industrial. Sin embargo, de acuerdo a su importancia, quizá haya que mencionar en primer lugar al mercado como una de las principales pautas de la distribución territorial de la industria.

Así, dentro de un marco general, a la pregunta de que si afectó en forma positiva o negativa la fase sustitutiva de importaciones de la industrialización el patrón de "alta primacía" en América Latina, existen

opiniones como la de Browning (1975) de que si bien podría suponerse que los requerimientos de localización de las manufacturas exigirían una dispersión considerable, por la necesidad de tomar en cuenta el acceso a materias primas voluminosas y a fuentes de agua y de energía\*/, lo que sucedió fue que como en la mayoría de los países la 'nueva' industria estaba en manos de corporaciones extranjeras que no deseaban verse excluidas de sus antiguos mercados, el acceso a los mercados de consumo tiene prioridad en las decisiones de localización de las manufacturas, constituyendo el acceso a las materias primas y a las fuentes de agua y energía requerimientos de localización débilmente limitativos de la "nueva" actividad. Por consiguiente, la ciudad primaria de países de América Latina es el lugar que ofrece no solamente el mayor número absoluto de consumidores potenciales, sino también el mercado más rico. Entonces, si los representantes de empresas extranjeras tenderán más a decidirse por la ciudad primaria porque para ellos es más 'visible' (debido a su familiaridad anterior)\*\*/ y porque en ella resulta mucho más fácil la reunión de una fuerza de trabajo experimentada con diversos niveles de calificación, en general la mayoría de los industriales -nacionales y extranjeros- prefieren establecerse en la ciudad capital al encontrar que resulta difícil concertar negocios, por lo menos a escala nacional, sin un contacto estrecho y continuo con las autoridades federales (pp. 158-159).

\*/ Así sería -aclara el autor- sólo en el caso de que la manufactura estuviese plenamente integrada en sentido vertical. Pero éste no era de ninguna manera el caso, por lo menos en las primeras etapas de la secuencia de sustitución de importaciones." (Ibid, p. 158).

\*\*/ Anterior, respecto a que si bien "el desarrollo de la economía de exportación no favorecía al desarrollo de una economía urbanizada [... en América Latina] la ciudad principal se benefició más en el otro extremo del complejo de la economía de exportación: en la importación de bienes manufacturados. [Así] mientras las exportaciones podían salir del país por diversos puertos, las importaciones se canalizaban invariablemente por la ciudad principal, [por ello] es explicable que los representantes de empresas importadoras nacionales y extranjeras prefiriesen establecerse donde se concentran sus mercados principales." (Ibid, p. 156).

En efecto, si en la primera etapa de la industrialización (1890-1910) las principales empresas extranjeras y nacionales se localizan cerca de las materias primas cuando el propósito era primordialmente la exportación, en la segunda etapa, desde 1940, las empresas se orientan hacia el mercado interno, como en el caso de la Región Centro-Este a la cual entre otras entidades, corresponde el Distrito Federal (DF), (Bassols, A., México Formación..., 1983, pp. 401-402).

En este sentido, dado que la industrialización es más el resultado de las necesidades del consumo que del abastecimiento de materias primas, especialmente se concentra en las urbes más importantes del país, por lo que se da una localización industrial que monopoliza la infraestructura existente en beneficio de los centros de consumo, en especial las grandes ciudades (Tello, C., La política económica..., 1980, p. 29).

Es decir en México el mercado desempeñó un papel de primordial importancia en los inicios del proceso de industrialización constituyendo, por ello, una de las principales causas de la distribución territorial de la industria.

Al acelerarse la industrialización del país, la Ciudad de México constituía el principal mercado nacional, por lo que la industria de bienes de consumo fué atraída hacia la Capital. Así, desde el inicio de la aceleración del proceso de industrialización, y aún en la actualidad, la relación entre este proceso y el mercado que ha constituido la Cd. de México, ha dado lugar a "un proceso circular y en espiral" de la concentración urbana (Garza, G., Industrialización ..., 1980, pp. 35-36).

Es decir, tanto en la etapa sustitutiva de importaciones de bienes de consumo inmediato, como en la de bienes intermedios y de consumo duradero,

la ciudad Capital ha sido el principal mercado\*/ y, como tal, ha significado un importante factor de atracción de los asentamientos industriales, así como de fuertes inversiones estatales - de las cuales nos ocuparemos más adelante- mismas que han completado el referido proceso en espiral de la concentración.

Sin embargo, además de este importante factor locacional como es el mercado, veamos algunos otros que han influido también en la localización industrial del país.

En el caso de la fuerza de trabajo, encontramos que territorialmente las oportunidades de empleo industrial en gran escala se presentan solamente en las grandes ciudades. En ellas, la escasez de fuerza de trabajo calificada es menor, en especial en la Cd. de México, que - al contar con la oferta de trabajo más diversificada y calificada del país, para las empresas constituye una ventaja locacional importante, pues ellas no tienen que invertir en la capacitación de mano de obra ya que existen todas las especialidades demandadas.

En cuanto al mercado de capitales, dado que toda empresa requiere de apoyo financiero, la ubicación de las instituciones financieras se ha convertido en un factor de localización industrial. Este hecho ha tendido a fomentar la concentración en la Cd. de México, pues al concentrarse las actividades económicas también se han concentrado las actividades financieras. Así, para 1975 del total del capital exhibido mas reservas del sistema bancario mexicano, el DF concentró el 68.3%; en depósitos a la vista y a plazo participó con el 42.4% y el 77.3%, respectivamente; los bancos de la entidad otorgaron el 77.3% de los préstamos hipotecarios

\*/ En 1970 el DF con una población del 14.20% en relación a la del país, ejerció un consumo -de diversas mercancías- de aproximadamente el 45%, en promedio, del total nacional (Cordero, S., Concentración industrial..., 1977, p. 23).

en el país y realizaron el 72.0% de las inversiones en acciones, bonos y valores (Garza, G., op. cit. p. 40).

Ahora bien, dentro de las llamadas condiciones generales de la producción, o sea todos aquellos factores que se encuentran fuera de las empresas individuales y sin los cuales no sería posible la realización del proceso productivo, consideramos esencial a la infraestructura, tanto económica (energía y comunicaciones en general), como social (escuelas, hospitales, etc.).

Dado que el grueso de la infraestructura es construída a través del Estado con los recursos de toda la población, sin costo específico para las empresas beneficiadas, se trata de "economías externas", las cuales se constituyen como factor locacional de primordial importancia.

De éstas (economías externas) nos interesan, entonces, las llamadas economías de urbanización, las cuales privilegian a la Cd. de México, que cuenta con la infraestructura y los servicios urbanos más completos del país.

Con respecto a los servicios urbanos y a su importancia como factor locacional, es clara la atracción de la Cd. de México si, por ejemplo, la consideramos como una unidad de producción que al poseer mejores servicios ofrece mejores condiciones para la realización del proceso productivo, así como mejores condiciones para satisfacer una serie de necesidades de la fuerza de trabajo.

In cuanto al transporte, aunque resulta un tanto obvio mencionar su papel como factor locacional si se piensa que las empresas necesitan de todo tipo de transporte interurbano e intraurbano, tanto para -

distribuir su producción como para proveerse de insumos, no está de más recordar que la Capital del país ha sido, y es, la mejor dotada.

A la luz de los factores de localización industrial que hemos descrito, veamos muy brevemente algunos datos sobre la tendencia locacional que ha observado la industria, principalmente en cuanto a la zona metropolitana de la Cd. de México (ZMCM).

En 1965, del número de empresas industriales de capital extranjero radicadas en el país, en el DF se estableció el 56.2%, el 25.1% en el Estado de México y el 5.5% en Nuevo León. Es decir, para ese año de 1965, el 86.8% de tales industrias se concentra en tres entidades del país, y es más significativa si al DF y al Edo. de México - se les considera como una sola región y un mismo mercado (Cordero, S., op. cit., p. 20).

Con respecto a las industrias de propiedad nacional la situación no varía más que cuantitativamente. En efecto, del número de industrias nacionales fundadas de 1940 a 1960, el 60.86% se localiza en las mismas entidades federativas; concentrando el DF el 35.05% el 13.45% el Edo. de México y Nuevo León el 12.36%. Considerando sólo la industria de transformación, en 1960 estas entidades concentraban aproximadamente el 60% de la producción nacional de esta industria, y absorbían casi el 42% de la mano de obra de la misma rama (Ibid., p. 21).

Ahora bien, atendiendo sólo a la porción del territorio que nos interesa como unidad de análisis, es decir la ZMCM, se observa que en 1970 el DF y el Edo. de México concentraron casi el 55% de las grandes industrias del país, o sea más de la mitad del total de las empresas pri

vadas nacionales y extranjeras se ubicaron en esta zona, además ella (la ZMCM) representó un mercado del 22.12% de la población según el censo de ese año, y registró los más altos ingresos del país. (Ibidem. pp. 22-23).

Pero, en general, respecto a que las grandes empresas (nacionales privadas y extranjeras) tendieron a concentrarse en las mismas regiones del país ( y a multiplicarse aceleradamente desde 1940), hay cierto acuerdo en que:

" (...) Esta concentración se debe probablemente a que las industrias que deseaban establecerse buscaron aquellas zonas en donde ya existían condiciones favorables, tales como electricidad, comunicaciones y mano de obra semicalificada o calificada, de tal manera que el costo de la inversión les resultara más bajo, pues de otra forma tendrían que crear dichas condiciones con un aumento en sus costos. Por otro lado, la política de industrialización que siguió el Estado a partir de los años cuarentas fue encaminada a la creación de la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial, precisamente en aquellas regiones donde ya existía una estructura industrial, y que permitiría aprovechar los recursos existentes. Además, probablemente también obedeció a la presión ejercida por los grupos establecidos en dichas zonas que condicionaron la política de inversiones seguida por el Estado." (Cordero, S., citado por Bassols, A., op. cit. p. 402).

Lo que quizá puede inferirse de lo anteriormente expuesto, - es que el alto grado de concentración regional, tanto de la industria de capital extranjero como de capital nacional, se da en las entidades federativas que mayor crecimiento económico y demográfico han tenido. Esto de alguna manera es así, si asociamos dicho crecimiento económico con el nivel de desarrollo socioeconómico de esas regiones y entidades.

En efecto, según los resultados de la aplicación -hecha por el investigador Salvador Rodríguez y R. en base a Luis Unikel- del "Índice de Desarrollo Socioeconómico de las Regiones y Entida

des Federativas", de 1940 a 1970, para el caso del DF y el Edo. de México (Región del Valle de México para este autor) no sólo se confirma su supremacía desde 1940, sino que hacia 1970 se observa un proceso de acumulación de capital altamente concentrador. La región que le sigue, por ende con rango (2) , es la II Norte (también de acuerdo al autor) de la cual forma parte el Estado de Nuevo León, cuyo rango (de ésta entidad) fluctúa entre (3) y (4) a lo largo del período (Rodríguez, S., "Tendencias Recientes...", 1984, pp. 59-60).

Ahora bien, de acuerdo a la aseveración hecha líneas arriba y en la que se relaciona el grado de concentración regional de la industria con el nivel de crecimiento económico y demográfico de las entidades federativas, veamos muy brevemente el segundo elemento.

b) La población. Vista regionalmente la distribución de la población en el territorio, de 1940 a 1970, e inclusive desde 1900, - una de sus características -que por cierto aquí interesa destacar- ha sido su tendencia a concentrarse en el Valle de México y a moverse hacia el Norte.

Considerando que entre 1940-70 la urbanización de la población del país se aceleró, cabe decir, entonces, que los desplazamientos regionales de la población en general han tendido hacia la concentración en núcleos urbanos. En este sentido, ha sido en la población urbana -en comparación con la rural- donde mayormente impactaron los cambios en la distribución regional de la población. Así por ejemplo, el Valle de México de contar con el 27% de la población urbana total del país en 1900, para 1940 y 1970 llega a concentrar el 40% de ella.

Por su parte, el Norte, de un poco más del 12% en 1900, en 1940 pasa a retener casi el 18%, para en 1970 concentrar un poco más del 22% - (Alba, F., La población de México..., 1979, pp. 79-82).

Para este último año, 1970, con respecto a la distribución de - la población por grandes regiones, el Dr. Angel Bassols señala que - tal distribución es tan irregular que en las dos regiones centrales del país, es decir, en la Centro-Occidente y en la Centro-Este (se- gún su propia regionalización), se localiza más del 50% de la pobla- ción, y para dar una idea del grado de concentración de ésta en el - territorio, observa que dicho porcentaje se distribuye en tan sólo - el 15.8% de la superficie, mientras que al DF con el 0.08% del terri- torio lo habitaban, para ese año, el 15% de la población total y el 18% considerando la aglomeración metropolitana\*/. Aunada a esta situación, refiere el maestro Bassols que en casi el 70% de la superficie territo- rial sólo viven el 30.8% de los habitantes, de donde concluye que mien- tras la gigantesca concentración de la zona metropolitana sigue cre- ciendo, existen grandes zonas del país deshabitadas (Bassols, A., op. cit., p. 222).

Como las anteriores observaciones las deriva el autor de un cua- dro en el que se aprecia cómo se distribuye porcentualmente la pobla-

\*/ En la información que al respecto presentamos más adelante, el por- centaje de población que concentra la ZNCM es de 22.34%, cifra calcu- lada por Pirez (Inversión Federal..., 1982) en base al Consejo Nacio- nal de Población.

ción por regiones en 1970 (Ibid., p. 222), es de notarse que por sí sola y en comparación con las otras regiones del país, la región Norte concentra una mayor cantidad relativa de población (12.2% respecto al total), después de las dos regiones centrales, correspondiéndole - el 33.0% a la Región Centro-Este y de la cual forma parte el DF.

Siendo nuestro propósito establecer una relación entre tal distribución regional de la población y la de la industria, tenemos que, por ejemplo, para 1970 el 80.5% de las empresas industriales se localizaba en tan sólo 10 entidades federativas, de entre las cuales 6 corresponden el Norte del país y en las que se concentra el 19% de dichas empresas; el casi 55% en el DF y el Edo. de México, y el resto en los estados de Jalisco y Puebla (Cordero, S., op. cit., p. 23).

Es decir, dentro de lo general de la correlación locacional entre la concentración territorial de la industria y la de la población, encontramos que hay una relativa correspondencia lo cual, en todo caso, es lo que nos interesa, a la vez que destacar, dejar claro.

Ahora bien, con el fin de hacer un breve repaso general de conjunto acerca del proceso de concentración económico-demográfico, creemos - conveniente mencionar algunos otros datos que bien puedan expresar la relación entre la importancia industrial de la ZMCM y la de su población - que concentra, importancia que consideramos resaltaré ponderando dichos datos en relación al contexto nacional.

Comencemos por señalar que el desarrollo industrial del país desde 1940, pero principalmente de 1955 en adelante, ocurrió fundamentalmente en la Cd. de México y en otros centros urbanos como Guadalajara y Monterrey, situación que ha tendido a consolidarse en los años posteriores

pues, por ejemplo, para 1975 las tres metrópolis de las entidades federativas correspondientes representan, conjuntamente, el 67.7% de la producción en la industria de transformación, cifra que se mantiene aún a principios de los años ochenta. Y lo mismo ocurre con la participación de éstas metrópolis en el producto interno bruto (PIB) del país, pues si para 1975 dicha participación conjunta suma más del 55%, esta proporción se mantiene, también, hacia principios de los ochentas, como fiel reflejo de los serios desequilibrios del desarrollo urbano-regional si, por ejemplo, consideramos que nueve entidades federativas registraron una participación inferior al 1% (González, G., El Distrito Federal..., 1983, p. 23, y en: "Desequilibrio urbano y planeación", 1984, p. 4, de la misma autora).

Sin embargo, es todavía más manifiesta esta evolución del proceso de concentración económica, si sólo se consideran al DF y al Edo. de México. Así por ejemplo, mientras que de la población económicamente activa (PEA) nacional en 1940 sólo se localizaba en estas entidades el 10.8%, para 1978 la proporción que se localiza en ellas es de alrededor del 25%, del cual el 83% corresponde al DF y el 17% a los municipios metropolitanos del Edo. de México. Asimismo, para 1980 tan sólo el DF y el Edo. de México participaron con casi el 35% del PIB, correspondiéndole más del 25% al DF; el 46.3% en la producción manufacturera, con 28.2% el DF; el 29.7% en la rama de la construcción, con 18.6% el DF, y el 26.4% en la de la electricidad, correspondiéndole el 18.1% al DF (González, 1983, pp. 41-42, y en Excelsior, 27 de junio de 1982).

Ahora bien, sin perder de vista que con lo hasta aquí tratado

en buena medida hemos respondido a la pregunta inicial respecto a qué factores orientaron la localización industrial desde 1940, entre otras cosas al haber mencionado que para su establecimiento las industrias se dirigieron hacia las zonas del país en las que ya existían condiciones favorables para su instalación -como infraestructura económica y social, por ejemplo- con el fin de que el costo de la inversión les resultara más bajo al no tener que crear dichas condiciones, tratemos ahora de redondear nuestras ideas al respecto.

En México, la coyuntura de la segunda guerra mundial permitió iniciar en forma significativa el desarrollo de las ciudades industriales a partir del proceso de sustitución de importaciones. De acuerdo, pues, con los intentos de sustituir las importaciones de bienes de consumo, la localización industrial obedece, entonces, en primera instancia a la concentración poblacional existente, es decir, a la demanda de la principal metrópoli y, más tarde, a la de otros centros urbanos dotados de cierta dinámica económica (Contreras, E., Estratificación y movilidad social..., 1978, p. 58).

En efecto, inicialmente es la Cd. de México el lugar que será centro de aquél proceso de sustitución de importaciones, aprovechando la magnitud de su población, sus funciones políticas y comerciales ya existentes, así como que contaba con la fuerza de trabajo capacitada. Posteriormente, el crecimiento urbano -industrial se haría sentir en ciudades como Monterrey y Guadalajara\*/, y últimamente en las zonas del país en

\*/ Las tres principales zonas metropolitanas del país: la de la Cd. de México, la de Guadalajara y la de Monterrey, en conjunto representan el 48% de la población urbana nacional ( Excelsior, 25 de febrero de 1986).

donde se realiza la explotación petrolera, de acuerdo a la coyuntura económica y a la estrategia general de desarrollo que frente a ella se diseña.

Volviendo al asunto que nos ocupa, diremos que inicialmente para echar a andar el proceso de industrialización, en su aspecto espacial otro de los elementos -es decir, además de las economías externas- de las condiciones favorables para la localización industrial es precisamente la concentración poblacional. En este sentido, consideramos significativo ver rápidamente cómo ha evolucionado cuantitativamente la población en la Cd. de México en el contexto de la concentración económica o, más precisamente, industrial, que brevemente recién esbozamos. Empero, debido a su dinámica poblacional articulada a la de la concentración industrial y habida cuenta del fenómeno de la conurbación con el Edo. de México, referirémosnos a la ZMCM.

Así, según la representación de su población con respecto a la total nacional, pasó de más del 9% en 1940 a más del 19% en 1960, y al 22.34% y 25.10%, en 1970 y 1980, respectivamente\*/\*.

En esta evidente dinámica poblacional no puede desconocerse el importante papel que ha jugado la acelerada tasa de crecimiento demográfico en esta zona, la cual ha sido superior desde 1940 a la tasa

\*/\* El dato de 1940 fue tomado de González, Ibid., p. 35; de los años siguientes, de: Pirez, op. cit., Cuadro No. 4. Para el dato de 1985 confrontamos: Rodríguez, op. cit., p. 75.

promedio general del país ( González, op. cit., p. 35; Uno más uno, 11 de marzo de 1985, y Gaceta UAWM, 21 de junio de 1982, p. 13).

Sin embargo, según los fines de nuestro trabajo, de tal incremento demográfico nos interesa destacar la importancia que en él han tenido los flujos migratorios, los cuales se ha dicho aportan un poco más de la mitad del crecimiento poblacional de la Cd. de México (Uno más uno, 1 de noviembre de 1984). De la migración, sin embargo, nos merecerán mayor atención los movimientos de población del campo a la ciudad Capital, considerándolos como reflejo del modelo de crecimiento económico, de lo cual nos ocuparemos más adelante.

Mientras tanto, a fin de completar nuestro breve planteamiento global consideramos necesario señalar que en la estrategia sustitutiva de importaciones que a partir de los cuarentas el Estado mexicano instrumenta y apoya con el firme propósito de industrializar al país a toda costa, uno de los principales instrumentos de la política económica fue, desde entonces, el monto y el destino sectorial-regional de la IPF (lo cual trataremos de mostrar más adelante cuando hablemos de este instrumento), cuyos objetivos fundamentales han sido los de efectuar las obras de infraestructura económica y social necesarias -generalmente en las principales ciudades- que permitan la localización óptima de las empresas privadas, tanto en función de lograr la más inmediata y máxima ganancia posibles, como de asegurar el suministro de los requerimientos (energéticos, materias primas, etc.) indispensables para el funcionamiento del aparato productivo (Rodríguez, op. cit., p. 48).

Más adelante, a través de los ejemplos de la ZMCM y de las zonas

petroleras del país habremos de resaltar la importancia de la IPF, como instrumento de la política económica estatal, en el proceso de la concentración urbano-industrial según los objetivos fundamentales que dijimos ha cumplido la inversión federal.

Por último, volviendo a nuestra pregunta inicial, pero ahora con los elementos que hemos esbozado, concluimos con que a partir de los cuarentas la instalación de las industrias en las entidades que reiteradamente hemos mencionado y de las que hemos destacado a la Cd. de México, se debió a que eran zonas urbanas que contaban ya con cierto nivel de crecimiento económico y que ofrecían, por tanto, mejores condiciones generales para la producción, lo que nos lleva a afirmar, por una parte, que ello las convirtió en importantes centros de destino de la IPF, siendo el principal la Cd. de México, y, por otra, que ya eran importantes centros de población, lo cual es sumamente importante si recordamos al mercado como uno de los principales factores locacionales de las empresas. A su vez, el establecimiento de industrias en estas localidades estimuló una mayor concentración poblacional y, por supuesto, industrial dadas las ventajas derivadas de las economías de aglomeración.

En efecto, en cuanto a localización territorial puede decirse que la «política industrial» colocó en un primer plano la consecución de una mayor rentabilidad y acumulación de capital, de ahí que el grueso de las inversiones —al menos las públicas que son las que hemos mencionado— se dirigieron a las áreas del país con mejores condiciones preexistentes de mercado, de mano de obra calificada e infraestructura de servicios. Esta situación, sumada a la precariedad del campo —a la que nos referiremos en el capítulo siguiente— retroalimentaría los desequilibrios del desarrollo urbano-regional del país entre 1940 y 1970, de tal manera que las grandes

concentraciones urbanas en unas cuantas ciudades -la principal la Cd. de México- se vieron crecientemente alimentadas por fuertes corrientes migratorias de población rural expulsada por la pobreza del campo.

### 1.2. La Inversión Pública Federal durante 1940-1980.

Considerando que, en general, uno de los objetivos de este capítulo consiste en obtener algunas conclusiones acerca del proceso de concentración económico-demográfica, tomando como ejemplo para ello a la Cd. de México, el presente inciso tiene como propósito mostrar brevemente la tendencia en la asignación sectorial y geográfica de la IPF para, seguidamente ponderar el papel de ésta ciudad -a la que hemos venido identificando, también, como ZMCA- en dicha tendencia.

Aunque el carácter del presente inciso es principalmente descriptivo, cabe reiterar que hemos seleccionado a la IPF en el desarrollo de nuestro tema por considerar necesario hacer referencia al papel del Estado mexicano en la concentración industrial-poblacional. En tal caso trataremos de ver rápidamente la participación de las políticas estatales en la configuración urbana a través de la inversión federal (principalmente en el inciso siguiente), la cual forma parte del gasto del Estado clasificado en corriente e inversión, asociado éste último a la formación de capital por parte de los aparatos estatales y materializado en las condiciones generales de la producción y, por ende, orientada la formación de éstas a la reproducción del capital y a la de la fuerza de trabajo. Así, la IPF constituye un indicador de la participación de las mencionadas políticas estatales en la formación y localización de -

Los componentes del sistema urbano nacional, como lo son, por ejemplo, la infraestructura económica y la social, y de la relación de éstos con la localización de las actividades económicas y de la población (Pirez, op. cit., p. 3).

Sin embargo, antes de pasar a examinar el comportamiento sectorial y geográfico de la IPF durante el período 1940-80, creemos conveniente hacer alusión, aunque muy brevemente, al comportamiento de algunos indicadores socioeconómicos que puedan servirnos como telón de fondo para observar la orientación de la IPF.\*/

Los indicadores que mencionaremos, regionalmente y aludiendo principalmente el Valle de México, son el PIB per cápita, el Índice de Desarrollo Socioeconómico y el Índice de Urbanización.

En relación con el primer indicador, según los datos estadísticos, de 1940 a 1970 la región Valle de México (Distrito Federal y México) presenta un elevado PIB por cápita; el más alto en relación con las demás regiones y entidades del país. Asimismo, es al DF al que corresponde, tendencialmente, el nivel más alto, pues si en las décadas de los 40's y los 50's ocupa el segundo lugar, para los 60's y 70's pasa a ser el primero; el segundo y tercer lugares son compartidos por los "nortes", es decir, las regiones Noroeste: Baja California Norte, B. C. Sur, Nayarit, Sinaloa, Sonora; y Norte: Coahuila, Chihuahua, Durango y Nuevo León, de entre cuyas entidades es compatativamente destacado el nivel de B.C.N., de Nuevo León y de Sonora (p. 51).

\*/ Los indicadores de que nos servimos son aplicados por Salvador Rodríguez y R., "Tendencias recientes...", en Aspectos regionales y sectoriales de la crisis en México. Varios autores, Cuadernos de Investigación No. 23, II Ec., UNAM, 1984, pp. 50-65.

En virtud de aproximarse a una explicación más real de las desigualdades socioeconómicas interregionales y aplicando cierto "índice de desarrollo socioeconómico de las regiones y estados", a su vez compuesto por un conjunto de indicadores como, por ejemplo, el consumo de energía eléctrica, la participación del sector industrial en el producto bruto regional, participación de la población económicamente activa (PEA) en el sector industrial de la PEA total, el porcentaje de la población que sabe leer y escribir, el porcentaje de viviendas con servicios de agua potable, etc., se confirma la supremacía de la región del Valle de México desde 1940 y en mayor grado hacia 1970, correspondiéndole al DF el rango (1), es decir, el más alto índice de desarrollo socioeconómico, empero, no sólo dentro de su región, sino en el contexto nacional, seguido en jerarquía por los "nortes", regiones Norte y Noroeste, con los rangos (2) y (3), respectivamente (pp. 58-60).

Por otra parte, debido a la asociación que suele hacerse entre el grado de desarrollo socioeconómico y el grado de urbanización, la información anterior se complementa apreciando la dinámica del proceso de urbanización durante el mismo período 1940-70. Así, se tiene que al igual que en la aplicación de los dos índices anteriores, a la región Valle de México corresponde el rango (1), o sea el mayor índice de urbanización, y dentro de ella, e inclusive en el contexto nacional, al DF, correspondiéndole el rango (2) a la región Norte, y dentro de ésta y aún nacionalmente -después del DF- a Nuevo León.

Las conclusiones que se derivan de la aplicación del índice de urbanización asociado al de desarrollo socioeconómico son importantes,

pues se encuentra que dicha asociación aumenta hacia el final del período (1970) lo cual, a la vez de mostrar que en cuanto a desarrollo económico la región del Valle de México se ha separado del resto de las regiones del país (p.65), nos permite suponer —en base a los breves elementos que sobre concentración industrial-poblacional en la ZMCM expusimos en el inciso anterior— la vigencia de tal asociación para la década siguiente 1970-1980, toda vez que para estos últimos años carecemos de la aplicación de ambos índices.

Para observar, brevemente, la asignación sectorial y territorial de la inversión federal, obligados por la disposición de la información estadística correspondiente dividimos el período 1940-80 en dos subperíodos: 1940-58 y 1959-80, pues para el primero de éstos sólo se dispone de datos sobre el destino sectorial de la IPF, ya que ésta comenzó a clasificarse por entidad federativa a partir de 1959; por ello, sólo desde este año podremos combinar en nuestros comentarios sobre la IPF sus aspectos sectorial y geográfico.

A efecto de comentar el primer subperíodo, hemos elaborado el Cuadro No. 1, de cuya interpretación puede inferirse una política estatal de inversión orientada a promover el desarrollo industrial del país. Ello, sin embargo, no sólo lo refleja el carácter ascendente del rubro fomento industrial, sino también la tendencia creciente de los gastos del Gobierno Federal en comunicaciones y transportes y en beneficio social, aunque éstos últimos en evidente menor proporción. Esto creemos se explica, en virtud de que estos dos rubros son canalizados hacia la conformación de las condiciones generales de la producción. Esto es, por ello mismo el gasto federal en comunicaciones y transportes es mayor, pues al pasar a formar par

Cuadro No. 1  
Destino de la Inversión Pública Federal  
(Autorizada)  
Millones de Pesos

| Período<br>1940-1958 | OBJETO DEL GASTO      |                    |                                   |                        |                  |                                    | Total |
|----------------------|-----------------------|--------------------|-----------------------------------|------------------------|------------------|------------------------------------|-------|
|                      | Básicas de Desarrollo |                    |                                   |                        | Beneficio Social | Administra-<br>ción y Defen-<br>sa |       |
|                      | Fomento Agropecuario  | Fomento Industrial | Comunicaciones y Trans-<br>portes | Otras Inver-<br>siones |                  |                                    |       |
| 1940                 | 44                    | 60                 | 152                               | 1                      | 29               | 4                                  | 290   |
| 1941                 | 59                    | 28                 | 189                               | --                     | 54               | 7                                  | 337   |
| 1942                 | 65                    | 38                 | 300                               | --                     | 54               | 7                                  | 464   |
| 1943                 | 86                    | 36                 | 387                               | --                     | 51               | 8                                  | 568   |
| 1944                 | 122                   | 63                 | 388                               | 2                      | 71               | 11                                 | 657   |
| 1945                 | 144                   | 132                | 460                               | 2                      | 91               | 19                                 | 848   |
| 1946                 | 193                   | 153                | 526                               | 1                      | 106              | 20                                 | 999   |
| 1947                 | 258                   | 168                | 674                               | 3                      | 181              | 26                                 | 1310  |
| 1948                 | 319                   | 279                | 681                               | 1                      | 241              | 18                                 | 1539  |
| 1949                 | 458                   | 472                | 758                               | 1                      | 236              | 31                                 | 1956  |
| 1950                 | 515                   | 796                | 1079                              | 1                      | 256              | 25                                 | 2672  |
| 1951                 | 579                   | 732                | 1158                              | 2                      | 345              | 20                                 | 2836  |
| 1952                 | 561                   | 697                | 1378                              | 1                      | 600              | 43                                 | 3280  |
| 1953                 | 563                   | 762                | 1344                              | 1                      | 257              | 149                                | 3076  |
| 1954                 | 626                   | 1365               | 1488                              | 2                      | 391              | 311                                | 4183  |
| 1955                 | 605                   | 1738               | 1422                              | 2                      | 597              | 44                                 | 4408  |
| 1956                 | 649                   | 1289               | 1703                              | 47                     | 856              | 27                                 | 4571  |
| 1957                 | 670                   | 1737               | 2018                              | 21                     | 1058             | 124                                | 5628  |
| 1958                 | 698                   | 2090               | 2377                              | 7                      | 876              | 147                                | 6195  |

Fuente: Elaborado en base a: Ramírez Brun, Ricardo. Estado y Acumulación de Capital en México, 1929-1983, UNAM, México, 1984.

te de aquéllas mediante equipamientos industriales, de energéticos, transporte de mercancías, etc. y como parte que son de las obras de infraestructura urbana aprovechables por la industria, y por tanto necesarios para el proceso productivo pues sirven a la reproducción del capital, son entonces gastos que realiza el gobierno para el capital, que al estar relacionados con el proceso de producción, el monto de su asignación es prioritario en relación con los gastos orientados a la reproducción de la fuerza de trabajo, más aún si como vimos en el inciso anterior, desde 1940 el Estado mexicano se abocó - primordialmente a crear las condiciones propicias para la industrialización. Así, si estas consideraciones pueden ser, digamos, válidas en lo general, son bien claros para el período 1940-58, según lo muestra el Cuadro 1.

Las deducciones y comentarios anteriores nos dan la pauta para hacer las siguientes consideraciones, relacionadas con la atención del Estado a las necesidades que para su operación y reproducción tiene el capital.

De acuerdo con Lipietz, en lo que respecta a los "equipos de infraestructura" y poniendo por caso al sistema de transportes, estima que hay por lo menos dos razones para que el Estado se haga cargo de su producción:

- i) " Por cuanto la producción del sistema de transportes modifica el espacio económico, sin que pueda reducirse esa producción a la modificación de las condiciones de un proceso productivo particular (cuyo capital estaría entonces dispuesto a pagar el costo), sino que se trata de las condiciones generales de la modificación [...] de la división espacial del trabajo, sólo el estado (o más generalmente un centro de decisión 'no privado') puede encargarse de su producción.
  
- ii) "[ Por cuanto ]la producción del marco espacial material cuenta como un 'capital fijo colectivo' particularmente pesado, que gravaría la tasa media de ganancia si el estado no lo tomara en parte a su cargo [...]" (Lipietz, A., 1979, p. 179).

Por su parte, Lojkine dentro de sus planteamientos sobre el papel del Estado en la urbanización capitalista considera esencial entender la producción y el desarrollo de las diferentes condiciones generales de la producción capitalista, porque reducir -dice- su 'función necesaria' a su utilidad puramente tecnológica es no comprender la disparidad de sus modos de financiamiento como de su ritmo de producción. De acuerdo con esto, los medios de comunicación -agrega- directamente ligados a la acumulación o a la reproducción del capital (carreteras que sirven a las zonas industriales, etc.) serán más favorecidos que los medios de comunicación destinados a la reproducción de la fuerza de trabajo (Lojkine, J., 1981, pp. 128-129).

Así, para este autor " la intervención del estado ha permitido resolver ... problemas insolubles para los agentes capitalistas individuales", pues:

" El financiamiento público de los medios de comunicación y de los medios de consumo colectivos no rentables ha permitido al capitalismo poner en juego -pese a la desproporción de las sumas empeñadas- [ las que para el caso de México nosotros de alguna manera hemos mostrado en el Cuadro 1 ] el desarrollo de todas las condiciones generales de la producción: medios de consumo como medios de circulación." (*Ibid*, p.163).

Por otra parte y respecto al mismo cuadro, no podemos dejar de mencionar en relación con la inversión en fomento agropecuario, que a partir de 1949 en adelante ésta empieza a ser inferior al gasto federal en fomento industrial y que, además conforme nos aproximamos al final del período (1958) resulta claro su rezago con respecto a fomento industrial; así, para este último año la diferencia en la inversión federal es de -

casi el 300% entre un rubro y otro a favor de la industria, lo que nos permite dejar anotada la idea de que la priorización de ésta de alguna manera haya implicado el descuido del sector agropecuario.

Debido fundamentalmente a esto y a que -según veremos en el Cuadro No. 2- durante 1959-80 la IPF en fomento agropecuario continúa rezagándose en relación al fomento industrial, aclaramos que sale de nuestros propósitos referirnos a cómo ha sido distribuida regionalmente durante este segundo subperíodo la IPF en el sector agropecuario, pues ello no nos diría nada al menos de acuerdo con lo que tratamos de poner de relieve: la desigual atención del Estado mexicano al sector industrial y al sector agropecuario. En pocas palabras, no nos interesa observar al agro en sí mismo, sino sólo con respecto al sector urbano-industrial.

Por lo que toca a la IPF en administración y defensa, consideramos que lo que al respecto comentemos sólo puede resultar significativo si lo hacemos en el marco geográfico e interpretando su destino territorial, por lo que tales comentarios los hacemos hasta el inciso siguiente en el que precisamente se aborda el significado del comportamiento sectorial y geográfico de la IPF.

Para comentar el subperíodo 1959-80 desglosamos nuestra exposición por tipos de inversión pública o sectores de destino y por regiones, es decir, tratamos de ofrecer una visión geosectorial de la inversión federal.

Consideramos conveniente, por sencillez y claridad, presentar - los cuadros estadísticos correspondientes de manera agregada a nivel regional, en virtud de que para los fines de este capítulo nuestra

unidad de análisis es la ZMCM, identificada también como región Valle de México (Distrito Federal y México o Estado de México) en alguna otra parte de nuestro trabajo.

También cabe aclarar que para realizar la visión geosectorial de la IPF, nos hemos basado fundamentalmente en la regionalización elaborada por Pedro Pirez (op. cit.), la cual es de un carácter convencional u operativo, hecha con el objeto de poder resaltar la importancia de la ZMCM en el ámbito nacional, agregando en "cortes" regionales aquellas entidades que pueden servir a tal fin, como es el caso de las que aquí se conjuntan en la llamada Región Petrolera.

Como preámbulo a la observación de la distribución regional de la IPF por sectores de destino - de los cuales sólo mencionaremos aquellos que consideramos de mayor interés para el desarrollo de nuestro tema- hagamos un rápido panorama de la composición sectorial y del comportamiento regional de la inversión federal total.

En cuanto a distribución sectorial de la IPF durante 1959-80, observando el Cuadro No. 2 puede apreciarse que, en general, la relación entre el rubro industrial y el de comunicaciones y transportes se invierte en comparación con el período 1940-58 (compárese con el Cuadro No. 1). Es decir, mientras que en este primer subperíodo la asignación de inversión estatal en comunicaciones y transportes es mayor que la asignación en fomento industrial, para 1959-80, con excepción de 1960 lo destinado a industria es mayor que lo destinado a comunicaciones y transportes. En este sentido, el comportamiento de la IPF con respecto al primer subperíodo consideramos puede explicarse, según lo visto en el inciso anterior, en virtud de la política seguida por el Estado a partir de 1940, de crear y/o consolidar las condiciones materiales

Cuadro No. 2  
Inversión Pública Federal <sup>\*/</sup> en México  
Distribución Sectorial 1959-1980  
( Porcientos )

|                     | 1959  | 1960  | 1961  | 1962  | 1963  | 1964  | 1965  |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Sector              |       |       |       |       |       |       |       |
| Total               | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1. Agropecuario     | 13.0  | 8.0   | 9.2   | 7.9   | 10.3  | 13.6  | 8.6   |
| 2. Industrial       | 41.1  | 31.2  | 44.4  | 38.8  | 33.1  | 30.5  | 43.1  |
| 3. Com. y Transp.   | 30.7  | 36.0  | 27.0  | 28.8  | 24.6  | 21.1  | 25.8  |
| 4. Bienestar Soc.   | 13.2  | 22.5  | 16.9  | 21.0  | 28.8  | 31.8  | 19.7  |
| 5. Admón. y Defensa | 2.0   | 2.3   | 2.5   | 3.5   | 3.2   | 3.0   | 2.8   |
|                     | 1966  | 1967  | 1968  | 1969  | 1970  | 1971  | 1972  |
| Total               | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1. Agropecuario     | 8.2   | 11.4  | 10.5  | 11.0  | 13.4  | 14.6  | 14.8  |
| 2. Industrial       | 46.9  | 39.8  | 36.8  | 36.4  | 38.0  | 41.6  | 34.5  |
| 3. Com. y Transp.   | 18.6  | 23.0  | 23.4  | 22.2  | 19.9  | 20.5  | 23.7  |
| 4. Bienestar Soc.   | 23.1  | 23.4  | 27.3  | 28.0  | 27.1  | 21.7  | 23.1  |
| 5. Admón. y Defensa | 1.2   | 2.4   | 2.0   | 2.4   | 1.6   | 1.4   | 3.5   |
| Otros               | ----  | ----  | ----  | ----  | ----  | 0.2   | 0.4   |
|                     | 1973  | 1974  | 1975  | 1976  | 1977  | 1978  | 1979  |
| Total               | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1. Agropecuario     | 14.2  | 16.9  | 18.1  | 13.9  | 18.4  | 18.3  | 15.0  |
| 2. Industrial       | 32.5  | 36.0  | 41.5  | 46.0  | 45.1  | 48.4  | 46.4  |
| 3. Com. y Transp.   | 25.4  | 24.0  | 20.7  | 19.2  | 19.0  | 14.6  | 14.1  |
| 4. Bienestar Soc.   | 25.8  | 20.8  | 16.4  | 14.5  | 13.8  | 16.1  | 17.2  |
| 5. Admón. y Defensa | 1.7   | 1.7   | 2.2   | 4.2   | 2.8   | 1.7   | 2.3   |
| Otros               | 0.4   | 0.6   | 1.1   | 2.2   | 0.9   | 0.9   | 5.0   |
|                     | 1980  |       |       |       |       |       |       |
| Total               | 100.0 |       |       |       |       |       |       |
| 1. Agropecuario     | 15.8  |       |       |       |       |       |       |
| 2. Industrial       | 45.6  |       |       |       |       |       |       |
| 3. Com. Transp.     | 12.1  |       |       |       |       |       |       |
| 4. Bienestar Soc.   | 16.8  |       |       |       |       |       |       |
| 5. Admón. y Defensa | 3.2   |       |       |       |       |       |       |
| Otros               | 6.5   |       |       |       |       |       |       |

<sup>\*/</sup> De 1959 a 1964 la información corresponde a la inversión autorizada; en los años siguientes se trata de inversión realizada.

Fuentes: Pérez, Pedro, Inversión federal y concentración metropolitana: la ciudad de México 1960-1980. Div. de Est. de Posg., Fac. de Economía, UNAM, 1982; México: Inversión pública federal 1925-1963. Secretaría de la Presidencia, Dirección de Inversiones Públicas. México, 1964.

para la producción industrial, en cuyo objetivo, según vimos también, fue un importante instrumento la IPF.

Por otro lado, la tendencia a incrementarse la asignación en fomento industrial, más marcada por lo menos desde 1954, en 1959-80 se reafirma y consolida, de tal manera que la inversión federal se destinó predominantemente a este sector y secundariamente a comunicaciones y transportes y a bienestar social.

Por su parte, el sector agropecuario si ya desde 1949, dijimos, comenzó a perder importancia relativa en comparación con el sector industrial, para 1959-80 no llega a representar ni la quinta parte de la inversión total, lo cual resulta significativo si consideramos que hacia el fin del período, digamos de 1976 a 1980, el sector industrial recibe casi el 50% de la IPF.

Ahora bien, pasando al plano regional examinemos el Cuadro No. 3, en el cual se observa cierta tendencia general al incremento de la participación de la Región Petrolera (RP) en la inversión federal total, lo cual resulta más claro de 1976 a 1980, años en los que esta región supera a la ZMCM si bien en 1965, 1966, 1969 y 1971 también la supera.

Lo anterior consideramos se explica por que en el marco del predominio del sector industrial en la participación de la IPF total (Cuadro No. 1), al interior del sector la inversión tendió a dirigirse hacia la industria petrolera, lo cual ilustra el Cuadro No. 4 al mostrar que la inversión federal tiende a concentrarse en la Región Petrolera, es decir, los estados productores de petróleo, de tal manera que dicha región termina el período (1980) con el 60% de la IPF en el sector (Cuadro No. 4).

Dentro del parámetro de la inversión federal total en el sector in-

Cuadro No. 3  
 Inversión Pública Federal \*/ en México  
 Distribución por Regiones 1959-1980  
 ( Porcientos )

|  | 1959  | 1960  | 1961  | 1962  | 1963  | 1964  | 1965  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total  | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) | 16.0  | 19.2  | 18.6  | 21.7  | 25.3  | 20.0  | 22.8  |
| Zona Central (ZC)                                | 7.7   | 5.0   | 3.6   | 3.2   | 2.8   | 3.1   | 4.4   |
| Jalisco y Nuevo León (JNL)                       | 8.6   | 8.7   | 3.8   | 4.9   | 3.4   | 2.4   | 4.2   |
| Noroeste (NO)                                    | 9.4   | 9.1   | 9.1   | 10.9  | 10.0  | 9.6   | 10.1  |
| Región Petrolera (RP)                            | 26.0  | 22.5  | 11.8  | 20.4  | 18.8  | 17.2  | 30.3  |
| Resto del País                                   | 32.3  | 35.5  | 51.1  | 47.9  | 39.3  | 47.7  | 28.2  |
|  | 1966  | 1967  | 1968  | 1969  | 1970  | 1971  | 1972  |
| Total  | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| (ZMCM)   | 21.5  | 27.8  | 32.4  | 31.9  | 29.8  | 25.2  | 28.1  |
| (ZC)   | 4.9   | 3.3   | 5.6   | 5.5   | 5.7   | 4.7   | 6.6   |
| (JNL)  | 4.2   | 4.8   | 5.0   | 5.4   | 7.4   | 5.9   | 5.4   |
| (NO)   | 8.5   | 10.7  | 9.9   | 9.5   | 9.6   | 10.8  | 10.6  |
| (RP)   | 34.4  | 27.4  | 27.0  | 35.0  | 23.1  | 28.4  | 25.1  |
| Resto del País                                   | 25.5  | 24.0  | 20.1  | 12.7  | 24.4  | 24.0  | 24.2  |
|  | 1973  | 1974  | 1975  | 1976  | 1977  | 1978  | 1979  |
| Total  | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.- |
| (ZMCM)   | 34.0  | 29.5  | 23.1  | 24.1  | 26.5  | 29.5  | 25.9  |
| (ZC)   | 6.0   | 5.7   | 7.9   | 6.6   | 5.9   | 3.8   | 4.2   |
| (JNL)  | 5.6   | 5.6   | 5.6   | 5.8   | 6.0   | 5.1   | 5.2   |
| (NO)   | 3.8   | 8.2   | 9.1   | 13.3  | 8.2   | 8.1   | 6.9   |
| (RP)   | 20.9  | 25.0  | 24.8  | 26.9  | 33.1  | 35.7  | 35.6  |
| Resto del País                                   | 23.7  | 25.4  | 29.5  | 22.3  | 20.3  | 17.8  | 20.2  |
|  | 1980  |       |       |       |       |       |       |
| Total  | 100.0 |       |       |       |       |       |       |
| (ZMCM)   | 24.9  |       |       |       |       |       |       |
| (ZC)   | 4.8   |       |       |       |       |       |       |
| (JNL)  | 5.0   |       |       |       |       |       |       |
| (NO)   | 9.5   |       |       |       |       |       |       |
| (RP)   | 33.1  |       |       |       |       |       |       |
| Resto del País                                   | 22.7  |       |       |       |       |       |       |

\*/ Ver Cuadro No. 2

Fuentes: Ver Cuadro No. 2

Abreviaturas: Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM): D.F. y E. DL M.; Zona Central (ZC): estados de Puebla, Querétaro, Morelos e Hidalgo; Jalisco y Nuevo León (JNL); Noroeste (NO): Baja California, B.C. Sur, Nayarit, Sinaloa, Sonora; Región Petrolera (RP): Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz; Resto del país: total de estados menos ZMCM, ZC, JNL, NO y RP.

Cuadro No. 4  
 Inversión Pública Federal \*/ en el Sector  
 Industrial por Regiones 1959-1980: México  
 (Porcientos)

|  | 1959  | 1960  | 1961  | 1962  | 1963  | 1964  | 1965  | 1966  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total  | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Zona Metropolitana de la<br>Ciudad de México | 7.5   | 4.9   | 14.0  | 10.7  | 10.8  | 9.5   | 9.6   | 8.9   |
| Zona Centro                                  | 12.3  | 8.5   | 10.0  | 3.1   | 3.6   | 4.8   | 2.7   | 3.9   |
| Jalisco N. León                              | 10.5  | 14.5  | 4.9   | 6.3   | 5.2   | 2.7   | 4.9   | 3.9   |
| Noroeste                                     | 3.3   | 6.1   | 14.8  | 13.1  | 8.5   | 8.2   | 2.0   | 3.6   |
| Región Petrolera                             | 42.6  | 46.4  | 18.1  | 39.8  | 38.4  | 24.8  | 48.9  | 53.7  |
| Resto del País                               | 23.8  | 19.6  | 30.2  | 27.0  | 33.5  | 50.0  | 31.9  | 26.0  |
|  | 1967  | 1968  | 1969  | 1970  | 1971  | 1972  | 1973  | 1974  |
| Total  | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| (ZMCM)                                       | 14.3  | 15.7  | 13.2  | 14.1  | 11.0  | 13.2  | 24.0  | 15.4  |
| (ZC)   | 4.3   | 4.3   | 4.7   | 5.0   | 5.3   | 3.6   | 5.2   | 7.6   |
| (JNL)  | 5.0   | 5.9   | 6.9   | 10.0  | 6.4   | 5.0   | 3.3   | 3.6   |
| (NO)   | 5.7   | 4.7   | 4.0   | 5.2   | 4.4   | 5.2   | 4.8   | 3.2   |
| (RP)   | 49.9  | 51.9  | 48.1  | 39.9  | 49.9  | 50.2  | 44.4  | 45.2  |
| Resto del País                               | 20.8  | 37.5  | 23.1  | 25.8  | 22.5  | 18.8  | 16.7  | 25.0  |
|  | 1975  | 1976  | 1977  | 1978  | 1979  | 1980  |       |       |
| Total  | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |       |       |
| (ZMCM)                                       | 10.4  | 12.9  | 12.3  | 8.8   | 10.1  | 10.3  |       |       |
| (ZC)   | 10.5  | 9.6   | 5.5   | 3.4   | 3.2   | 3.9   |       |       |
| (JNL)  | 3.8   | 4.8   | 4.9   | 5.6   | 5.0   | 4.4   |       |       |
| (NO)   | 4.7   | 13.6  | 4.4   | 4.9   | 4.7   | 4.9   |       |       |
| (RP)   | 39.1  | 52.8  | 55.3  | 62.4  | 60.6  | 60.0  |       |       |
| Resto del País                               | 31.5  | 16.3  | 17.6  | 14.9  | 16.4  | 16.5  |       |       |

\*/ Ver Cuadro No. 2

Fuentes: Ver Cuadro No. 2

Abreviaturas: Ver Cuadro No. 3.

dustrial y para el período en su conjunto, mientras promedialmente -es decir, sumando la IPF de cada año y dividiendo el total entre el número de años- la Región Petrolera recibe más del 46%, la ZMCM recibe aproximadamente el 12% (cálculo hecho en base al Cuadro No. 4). Sin embargo, dado que más adelante nos referiremos al significado del comportamiento sectorial y geográfico de la inversión federal, será necesario tener presente que estos resultados comentados se derivan de un nivel de agregación regional, por lo que al desagregarla por entidad federativa, al menos se ponderará la importancia del DF como centro receptor de inversión pública.

Mientras tanto, vemos que esta situación de "desventaja" de la ZMCM frente a la RP parece más que compensarse considerando los demás sectores de destino de la IPF.

En efecto, según puede verse en la información consignada en el Cuadro No. 5, la inversión federal destinada a bienestar social privilegia, de manera por demás desproporcionada en relación al contexto nacional, a la ZMCM durante el período 1959-80, de tal manera que mientras a lo largo de éste esta zona del país concentra evidentemente más del 50% de lo invertido en el sector, la RP capta un porcentaje no significativo cuantitativamente en comparación con la proporción que concentra la metrópoli.

Con respecto a la inversión pública en comunicaciones y transportes, según el Cuadro No. 6 durante 1959-80 lo asignado a la ZMCM observa una tendencia general a incrementarse, así, mientras en 1959 a esta zona se destina el 6.3% de la IPF total en el rubro, para 1979 y 1980 la asignación alcanza 39.5 y 27.2%, respectivamente. Sin em-

Cuadro No. 5  
 Inversión Pública Federal <sup>\*/</sup> en el Sector  
 Bienestar Social por Regiones 1959-1980: México  
 (Porcientos)

|  | 1959  | 1960  | 1961  | 1962  | 1963  | 1964  | 1965  | 1966  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total  | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Zona Metropolitana de la<br>Ciudad de México | 65.0  | 60.9  | 63.2  | 70.4  | 70.3  | 40.2  | 61.0  | 59.2  |
| Zona Central                                 | 3.1   | 2.0   | 1.3   | 3.4   | 1.3   | 1.2   | 4.4   | 4.9   |
| Jalisco y N. León                            | 2.4   | 3.8   | 2.8   | 3.4   | 2.1   | 1.0   | 2.5   | 3.5   |
| Horozeste                                    | 5.5   | 7.8   | 7.2   | 4.9   | 7.9   | 3.6   | 7.2   | 6.6   |
| Región Petrolera                             | 8.5   | 6.0   | 6.9   | 6.2   | 5.4   | 3.2   | 6.9   | 10.6  |
| Resto del País                               | 15.5  | 19.5  | 17.2  | 11.7  | 13.0  | 50.8  | 18.0  | 15.2  |
|  | 1967  | 1968  | 1969  | 1970  | 1971  | 1972  | 1973  | 1974  |
| Total  | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| (ZMCL)                                       | 63.6  | 72.2  | 71.8  | 70.8  | 65.2  | 54.7  | 56.3  | 61.5  |
| (ZC)   | 4.3   | 3.3   | 2.6   | 2.4   | 4.3   | 4.5   | 4.8   | 4.0   |
| (JNL)  | 2.7   | 2.9   | 3.6   | 3.2   | 3.1   | 3.3   | 5.0   | 3.9   |
| (NO)   | 8.5   | 4.3   | 4.7   | 4.1   | 5.8   | 7.5   | 8.1   | 6.4   |
| (RP)   | 9.5   | 6.6   | 6.6   | 7.4   | 6.3   | 6.9   | 5.1   | 6.6   |
| Resto del País                               | 11.4  | 10.7  | 10.7  | 12.1  | 15.3  | 23.1  | 20.7  | 17.6  |
|  | 1975  | 1976  | 1977  | 1978  | 1979  | 1980  |       |       |
| Total  | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |       |       |
| (ZMCM)                                       | 50.4  | 51.2  | 56.0  | 64.7  | 70.7  | 57.5  |       |       |
| (ZC)   | 5.0   | 5.3   | 7.7   | 3.7   | 3.0   | 4.0   |       |       |
| (JNL)  | 4.9   | 5.0   | 5.5   | 3.8   | 4.5   | 3.4   |       |       |
| (NO)   | 11.5  | 10.9  | 6.3   | 6.7   | 7.0   | 9.6   |       |       |
| (RP)   | 9.1   | 10.4  | 7.8   | 7.4   | 7.9   | 9.8   |       |       |
| Resto del País                               | 19.1  | 17.2  | 16.7  | 13.7  | 6.9   | 15.7  |       |       |

\*/ Ver Cuadro No. 2

Fuentes: Ver Cuadro No. 2

Abreviaturas: Ver Cuadro No. 3

Cuadro No. 6  
 Inversión Pública Federal \*/ en el Sector  
 Comunicaciones y Transportes por Regiones 1959-1980: México  
 (Porcientos)

|   | 1959  | 1960  | 1961  | 1962  | 1963  | 1964  | 1965  | 1966  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total                                     | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de México | 6.3   | 8.2   | 8.7   | 5.8   | 6.6   | 6.7   | 12.4  | 10.0  |
| Zona Central                              | 5.6   | 4.5   | 9.8   | 6.1   | 10.0  | 4.3   | 8.5   | 9.3   |
| Jalisco y N. León                         | 9.0   | 11.7  | 7.5   | 11.5  | 7.6   | 4.2   | 5.1   | 6.6   |
| Noroeste                                  | 14.8  | 20.9  | 9.8   | 13.3  | 16.7  | 8.4   | 18.8  | 18.6  |
| Región Petrolera                          | 19.0  | 16.6  | 18.4  | 22.4  | 20.9  | 17.9  | 22.5  | 26.1  |
| Resto del País                            | 45.3  | 36.1  | 45.8  | 40.9  | 38.2  | 58.5  | 32.7  | 29.4  |
|   | 1967  | 1968  | 1969  | 1970  | 1971  | 1972  | 1973  | 1974  |
| Total                                     | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| (ZMCM)                                    | 18.2  | 18.4  | 18.0  | 16.8  | 17.5  | 19.5  | 15.8  | 23.2  |
| (ZC)                                      | 8.4   | 10.3  | 9.4   | 12.8  | 9.0   | 8.4   | 6.8   | 6.4   |
| (JNL)                                     | 7.8   | 7.2   | 7.3   | 10.3  | 8.0   | 8.4   | 12.0  | 10.1  |
| (NO)                                      | 15.6  | 16.3  | 17.4  | 16.8  | 17.3  | 15.6  | 14.5  | 11.4  |
| (RP)                                      | 15.9  | 16.5  | 15.1  | 14.4  | 15.4  | 16.1  | 15.9  | 19.1  |
| Resto del País                            | 34.1  | 31.3  | 32.8  | 30.5  | 32.8  | 32.0  | 35.0  | 29.8  |
|   | 1975  | 1976  | 1977  | 1978  | 1979  | 1980  |       |       |
| Total                                     | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |       |       |
| (ZMCM)                                    | 22.4  | 23.0  | 33.1  | 33.8  | 39.5  | 27.2  |       |       |
| (ZC)                                      | 7.6   | 6.2   | 6.1   | 5.9   | 5.7   | 6.9   |       |       |
| (JNL)                                     | 10.1  | 10.5  | 8.8   | 7.1   | 6.4   | 8.3   |       |       |
| (NO)                                      | 10.9  | 11.8  | 9.3   | 12.0  | 10.1  | 12.7  |       |       |
| (RP)                                      | 17.5  | 15.4  | 14.9  | 14.3  | 14.7  | 16.4  |       |       |
| Resto del País                            | 31.5  | 33.1  | 28.3  | 26.9  | 23.6  | 28.5  |       |       |

\*/ Ver Cuadro No. 2

Fuentes: Ver Cuadro No. 2

Abreviaturas: Ver Cuadro No. 3

bargo, a efecto de tener un punto de comparación basta con poner como ejemplo del proceso inverso el caso de las regiones JNL, NO y RP (abreviaturas ver Cuadro No. 3), las cuales en conjunto captaron, para 1960, el 49.2% de la inversión pública en el rubro, descendiendo al 37.4% para 1980; descenso significativo si consideramos que estas tres regiones comprenden 11 (once) entidades federativas en las que se realizan importantes actividades productivas. Tales entidades son: Jalisco, Nuevo León; B.C. Sur, Nayarit, Sinaloa; Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

Ahora bien, en base al propio Cuadro No. 5, según nuestro cálculo, como promedio total del período 1959-80 y del total de la IPF en el sector, tanto a la ZMCM como a la Región Petrolera les correspondió, aproximadamente, la misma proporción: 17.5%. Sin embargo, habría que considerar que mientras a aquella zona la conforman 2 pequeñas entidades (territorialmente hablando), a la RP la constituyen cinco entidades federativas (las 5 últimas citadas arriba).

Para finalizar el presente inciso, aclaremos que la aparente omisión, en nuestros comentarios, de las otras regiones del país fuera de la ZMCM y de la RP, en realidad no es sino propósito de resaltar, por una parte, que según las necesidades del desarrollo capitalista tanto sectorial como regionalmente a tan sólo estas dos regiones se canalizó el grueso de la IPF y, por otra, lo significativo que resulta que tan sólo 1,100 Km<sup>2</sup> de área urbanizada de la ZMCM, de los cuales la Cd. de México representa la milésima<sup>\*/</sup> parte del

<sup>\*/</sup> González, G., "Desequilibrio urbano y planeación", en Momento económico No. 7, IIEc, UNAM. Junio de 1984, p. 4; y Uno más uno, 11 de marzo de 1985.

territorio nacional, sea uno de los puntos geográficos que concentran más inversión pública.

A pesar de este último comentario, o más bien en virtud de él, no perdemos de vista que tales hechos son más bien efecto que causa de la problemática urbana-regional la que, en todo caso, de alguna manera es expresión de la forma que en nuestro país ha asumido el proceso de acumulación capitalista. Por consiguiente, agregamos que si bien desde los cuarentas las inversiones estatales fueron uno de los principales instrumentos de la política económica mediante los que el Estado apoyó la industrialización sustitutiva de importaciones en unos cuantos centros urbanos estratégicos como la Cd. de México, en los años posteriores, por ejemplo en los setentas, esa importancia y orientación principal de la IPF hacia sólo algunas zonas del país se mantiene vigente, aunque adaptada a la estrategia general de desarrollo económico que se apoya en la explotación del petróleo.

## 2. Significación del comportamiento sectorial y geográfico de la inversión federal.

Puede decirse que hay un acuerdo generalizado, es decir tanto de opiniones académicas como de opiniones oficiales, acerca de la importancia que tiene la inversión pública federal (IPF) en el desarrollo regional.

De alguna manera debido a esto, en nuestra exposición sobre el

proceso de concentración económico-demográfica hemos centrado nuestro análisis de él en las inversiones federales por considerar que de los fondos federales ellas son, aparte de los más importantes, los que pueden ser controlados por el gobierno nacional para promover o retardar el desarrollo de las regiones del país, y por que pensamos que tanto el comportamiento sectorial como regional de dicha inversión, bien puede tomarse como ejemplo o muestra del papel de las políticas estatales en el desarrollo regional, o más precisamente, según el objeto de este capítulo, de su papel en los desequilibrios regionales.

Ahora bien, en el punto en que tiende a haber divergencias es en cuanto a cómo debe distribuirse espacialmente la IPF, esto es, a cuáles regiones son recomendable destinarlas, así como a qué tipos de inversión según la región de que se trate.

Así, las opiniones van desde aquellas que postulan concentrar la inversión en pocas regiones, hacia las más avanzadas, y dan un mayor peso a las inversiones destinadas a actividades productivas, como infraestructura económica, en relación a la infraestructura social, y consideran que las desigualdades regionales deben verse como el costo necesario de un rápido crecimiento económico nacional<sup>\*/</sup>, hasta aquellas que recomiendan distribuir la inversión federal entre las regiones según su nivel de desarrollo: avanzadas, intermedias o atrasadas (Niles M. Hansen, 1970).

<sup>\*/</sup> Albert O. Hirshman, La estrategia del desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1958, citado por R. Boyoli y Ch. Richter, op. cit. p. 173.

Según esta última opinión, la inversión en infraestructura social (gastos en bienestar como salud, educación y servicios urbanos) debe destinarse primordialmente hacia las regiones atrasadas en virtud de adaptar a la población de éstas a las oportunidades de empleo potencial, pues considera irracional promover su crecimiento (de las regiones deprimidas) por la vía de las inversiones excesivas en infraestructura económica (en general se considera que estimula la inversión en actividades directamente productivas y consiste principalmente en comunicaciones y transportes) si la región no es capaz de sostener el crecimiento económico. Así, la atención a la infraestructura económica en las regiones deprimidas debe ser secundaria a la expansión de la infraestructura social (en tal sentido ¿qué se puede inferir acerca de aquellas entidades petroleras del país -como por ejemplo Tabasco- que han dado muestra de ser las más atrasadas del país y "de pronto" se han visto favorecidas con fuertes inversiones estatales principalmente en infraestructura económica?).

En el caso contrario se ubicarían las regiones intermedias las cuales, al contar con un nivel mínimo de servicios y al poder sostener el crecimiento económico, serían las principales destinatarias de la inversión en infraestructura económica.

Dentro de esta postura, con respecto a las regiones avanzadas y considerando que ellas suelen tener un exceso relativo de ambos tipos de inversión, se recomienda no destinar mayores inversiones públicas pues de lo contrario sólo se tienden a agravar los problemas del congestionamiento.

En síntesis, según esta opinión si el fin es la equidad regional,

la política en este campo debe procurar que buena proporción de la infraestructura social se destine a las regiones atrasadas para que puedan, con ello, incorporarse al proceso de desarrollo, mientras que mayor parte de la infraestructura económica deberá orientarse hacia las regiones intermedias que al contar con un nivel mínimo de servicios públicos hacen rentable este tipo de inversión.\*/

A la luz de las opiniones anteriores reseñadas tan brevemente, enseguida nos proponemos observar el significado del comportamiento sectorial y geográfico de la inversión federal, con cierta referencia (que complementaremos en el inciso 2.2. del Capítulo III) a la pregunta inmediata anterior.

Según este propósito, partamos del resultado a que nos condujo el examen de la IPF según el cual principalmente a partir de 1976 la ZMCI fue perdiendo su lugar privilegiado como receptora de la inversión federal en favor de la región petrolera. Impero, recordemos que ese resultado no es válido para el conjunto de los sectores de destino de la inversión federal, sino más bien para el industrial.

Así, ¿qué significación tiene el hecho de que en los demás sectores de la inversión federal, la ZMCI se vea favorecida con una mayor asignación de dicha inversión?

Para tratar de responder a tal cuestión empecemos por recordar en cuáles rubros de inversión se ve favorecida esta zona. Sin

\*/ Niles M. Hansen, "Unbalanced Growth and Regional Development", en *Regional Economics*. Nueva York, 1970, Ibid. p. 174.

embargo, con el fin de mostrar con mayor claridad la política preferencial de asignación de la inversión federal hacia la ZMCM, sólo hagamos alusión a la Cd. de México, es decir particularmente al Distrito Federal.

Segun esto, del período 1959-64 podemos decir que del total de entidades federativas del país tan sólo una de ellas, el D.F., con centró más del 22% de la inversión pública total, cifra por demás significativa si la comparamos con la que alcanza, en segundo lugar y como entidad petrolera, Veracruz, que apenas sobrepasa el 8% (Rodríguez, S., op. cit. p. 76).

Sectorialmente, en este mismo período la mayor proporción de la inversión federal total destinada a infraestructura social (bienestar social) y a administración y defensa es canalizada al D.F. (Bo yoli y Richter, p. 175).

En el período 1965-70 se reafirma la tendencia del período anterior y, así, tan sólo una entidad federativa de entre el total de las 32, el D.F., concentra aproximadamente la cuarta parte de la inversión federal total, mientras que sectorialmente en infraestructura social concentra el 65% y en equipos e instalaciones para administración y defensa capta más del 86%. Por su parte, en el sector transportes y comunicaciones, aunque sin alcanzar la proporción de los rubros anteriores, al D.F. se destina más inversión federal que al resto de las entidades (Sría. de la Presidencia, Dir. de Inversiones Públicas, IPF 1965-1970, 1970, p. 174. Las cifras corresponden a precios corrientes).

Ahora bien, el resto del período, es decir de 1971 a 1980, se-

gún la información consignada por Salvador Rodríguez (p. 77) del conjunto de las entidades federativas del país, al D.F. le sigue correspondiendo la mayor proporción de inversión pública federal. Así, en promedio durante este período concentra inversión federal en aproximadamente 22.5%.

Desglosando esta información en base a las estadísticas proporcionadas por la entonces Dirección de Inversiones Públicas, vemos que de 1971 a 1975 sectorialmente y en comparación con el resto del las entidades del país, al D.F. le correspondió la mayor parte de la inversión federal, pues tan sólo esta entidad concentró el 23% de la inversión total. Sin embargo, en el rubro bienes tar social en este período captó más del 50% de lo invertido. Así mismo, concentró más que las otras entidades en transporte y comunicaciones, en fomento agropecuario y desarrollo rural y, por supuesto, en administración y defensa (Sría. de la Presidencia..., México 1971-1976, Inversión Pública Federal. -inversión realizada-, 1976, p. 284).

En 1976 esta misma entidad es la que mayor proporción de inver sión federal concentra en bienestar social (más del 40% del sector), siguiéndole el industrial y después el de comunicaciones y transportes; para 1977 la mayor concentración de inversión se observa en el sector bienestar social (51.8%), secundariamente en comunicaciones y transportes y por último en industria; en 1978 el primer lugar lo sigue ocupando el gasto destinado a bienestar social (61.2%), el segun do a comunicaciones y transportes y el tercero a industria. Salta a la vista que para el caso de esta entidad, el sector predominante co

mo receptor de inversión federal es el de infraestructura social.

Ahora bien, para el conjunto del período, 1971-1978, por lo que respecta a los estados petroleros, en todos los años, del total de la inversión federal la mayor proporción se destina primordialmente al sector industrial, secundariamente al sector transportes y comunicaciones y en menor proporción a bienestar social (para 1971-1975, véase Ibid., p. 138; para 1976-1978: Srfa. de Programación y Presupuesto, Información sobre Gasto Público 1969-1978, 1980, pp. 153,155 y 157).

Aunque dados con brevedad los elementos anteriores, los consideramos suficientes para volver a la cuestión de la que partimos, es decir: ¿cómo explicarse que tan sólo a una pequeña porción territorial del país, como la es el D.F. (Ciudad de México) si lo consideramos en relación al contexto nacional, se destine la mayor proporción de los fondos públicos, a los cuales debiera corresponderles una asignación sectorial y geográfica que diera como resultado un desarrollo regional más equitativo?

Según vimos la localización territorial de la industria ha obedecido a propósitos de mayor rentabilidad y acumulación de capital, orientándose, entonces, hacia los centros urbanos con mejores condiciones preexistentes de mercado, mano de obra, infraestructura, servicios, etc. De esos centros se destaca la importancia del D.F., particularmente de la Cd. de México y su área Metropolitana. Sin embargo en la historia urbana del país hay, además, otros elementos que dan cuenta de la importancia — a la vez que de los desequilibrios urbano-regionales— de esta área del territorio.

Así por ejemplo, bien vale recordar que desde la época prehispánica la ciudad de México es el principal centro del acontecer social, político y cultural del país (Gaceta UNAM, 11 de marzo de 1985, p. 16). Además durante la colonia, la Nueva España fue fundada en un territorio que se unificó legal y administrativamente con una franca tendencia a depender del centro, cuya cabeza era el virrey, representante personal del monarca, así:

"Esta centralización política y administrativa de la Nueva España tiene tan sólo un límite, que es la obligada recurrencia a la fuente natural del poder, encarnada en el rey, pero en todo cuanto se refiere a su ejercicio inmediato y práctico la corte virreinal de la ciudad de México es... 'cabeza de reino'." (Moreno, R. "La Herencia...", 1984, p. 57).

Respecto a dicha centralización en la Cd. de México veamos la siguiente opinión:

"El centralismo administrativo iniciado bajo la dominación colonial luso-hispánica, continuó después de la independencia política de las repúblicas latinoamericanas, y esta experiencia... todavía se refleja en el grado de centralización administrativa actual. El proceso de industrialización sistemática de este siglo hizo uso de la experiencia centralista y de la demanda potencial de las principales ciudades-capitales, instalándose en ellas la mayoría de las empresas. De esta manera se reforzó el poder económico-político de la capital, en detrimento de la iniciativa política de las unidades administrativas provinciales." (Contreras, E., Estratificación y movilidad social en la ciudad de México. UNAM, México, 1978, p. 59).

Ahora bien, en cuanto a que el centralismo administrativo date por lo menos de la colonia y se refleje aún actualmente, veamos el Cuadro No. 7, en el que se muestra la inversión en el sector Administración y Defensa.

Se destaca que durante todo el período la proporción promedio que de ella capta la ZMCM fue del 80%, lo cual "está indicando una 'oferta' regional de 'servicios estatales' totalmente desproporcio-

Cuadro No. 7  
 Inversión Pública Federal <sup>#</sup>/ en el Sector  
 Administración y Defensa por Regiones 1959-1980: México  
 (Porcientos)

|                | 1959  | 1960  | 1961  | 1962  | 1963  | 1964  | 1965  | 1966  |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total          | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| (ZMCM)         | 72.7  | 68.0  | 85.3  | 73.5  | 73.5  | 52.7  | 94.7  | 90.3  |
| Resto del País | 27.3  | 32.0  | 14.7  | 26.5  | 26.5  | 47.3  | 5.3   | 9.7   |

  

|                | 1967  | 1968  | 1969  | 1970  | 1971  | 1972  | 1973  | 1974  |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total          | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| (ZMCM)         | 86.4  | 88.4  | 84.9  | 81.0  | 79.4  | 85.9  | 94.0  | 78.4  |
| Resto del País | 13.6  | 11.6  | 15.1  | 19.0  | 20.6  | 14.1  | 6.0   | 21.6  |

  

|                | 1975  | 1976  | 1977  | 1978  | 1979  | 1980  |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total          | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| (ZMCM)         | 84.4  | 85.5  | 76.5  | 83.6  | 65.1  | 80.2  |
| Resto del País | 15.6  | 14.5  | 23.5  | 16.4  | 34.9  | 19.8  |

<sup>#</sup> / Ver Cuadro No. 2

Fuentes: Ver Cuadro No. 2

Abreviaturas: Ver Cuadro No. 3

Cuadro No. 7  
 Inversión Pública Federal <sup>\*/</sup> en el Sector  
 Administración y Defensa por Regiones 1959-1980: México  
 (Porcientos)

|                | 1959  | 1960  | 1961  | 1962  | 1963  | 1964  | 1965  | 1966  |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total          | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| (ZMCM)         | 72.7  | 68.0  | 85.3  | 73.5  | 73.5  | 52.7  | 94.7  | 90.3  |
| Resto del País | 27.3  | 32.0  | 14.7  | 26.5  | 26.5  | 47.3  | 5.3   | 9.7   |

  

|                | 1967  | 1968  | 1969  | 1970  | 1971  | 1972  | 1973  | 1974  |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total          | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| (ZMCM)         | 86.4  | 88.4  | 84.9  | 81.0  | 79.4  | 85.9  | 94.0  | 78.4  |
| Resto del País | 13.6  | 11.6  | 15.1  | 19.0  | 20.6  | 14.1  | 6.0   | 21.6  |

  

|                | 1975  | 1976  | 1977  | 1978  | 1979  | 1980  |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total          | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| (ZMCM)         | 84.4  | 85.5  | 76.5  | 83.6  | 65.1  | 80.2  |
| Resto del País | 15.6  | 14.5  | 23.5  | 16.4  | 34.9  | 19.8  |

<sup>\*</sup> / Ver Cuadro No. 2

Fuentes: Ver Cuadro No. 2

Abreviaturas: Ver Cuadro No. 3

nada frente al resto del país, fruto de la residencia en el D.F., fundamentalmente , del poder federal y sus organismos" (Pirez, P., Inversión Federal y concentración...,1982, p. 15).

Así mismo, es importante recordar que la Cd. de México según las diversas funciones que a través de la historia urbana del país ha ejercido, le han dado un rol de centro de gravedad en el que se centralizan las actividades económicas, culturales y políticas del país (Unikel, L., El desarrollo urbano..., 1978, pp. 18-24).

Al respecto, hay opiniones en el sentido de que debido a que en el caso mexicano la formación del Estado-nación antecede a la articulación económica y social del territorio<sup>\*/</sup>, el mantenimiento de la unidad nacional de éste se basó en el fortalecimiento de un centro urbano, la Cd. de México (Zepeda, P., 1985, p. 37).

Así, si entre 1821 y 1870 la ciudad de México desempeña funciones fundamentalmente político-administrativas y comerciales, siendo, además, el mayor centro de población y de mercado del país, el centro político-administrativo y militar, el centro de la red nacional de comunicaciones y transportes, etc., después de 1940 a -aquéllas funciones se suma la función industrial como predominante. De esta manera, hay entonces, una tendencia en dichas funciones a desplazarse de la esfera de lo político administrativo hacia lo productivo, las cuales, entonces, pasan a ser la base de una mayor ar-

<sup>\*/</sup> Suponemos que ésta afirmación se hace considerando que de la consumación de la independencia política de España (1821) a la revolución de Ayutla (1854), existe un Estado nacional sólo formalmente, pues carece de un control efectivo sobre la población y el territorio (Loal, Juan F., La Burguesía..., 1977, p. 7).

riculación del país (Ibid, p. 38)

Hablar, pues, de la historia urbana del país sin duda nos ha obligado a mencionar el carácter histórico de su «alta primacía». Esto es, si bien ya señalamos que ella data de la época prehispánica, sólo agreguemos que si la llamada Gran Depresión y sus efectos negativos sobre el volumen y los precios de las exportaciones asestaron un rudo golpe al modelo de la economía de exportación en el contexto latinoamericano, y en general ello condujo a la práctica de políticas intervencionistas por parte de los Estados de los distintos países, así como a una "ideología de industrialización"; la segunda guerra mundial intensificó esta tendencia al interrumpir el flujo de bienes manufacturados procedentes de Europa y los Estados Unidos a los países latinoamericanos, dando lugar a cierta industrialización impuesta por la necesidad, al mismo tiempo que a una apertura de las exportaciones de materias primas, inducida por la guerra, que permitió a estos países acumular reservas de divisas, parte de las cuales se utilizó en el financiamiento de los "programas de industrialización" (Browning, H., 1975, p. 157).

Así, si en el período anterior de la economía de exportación, cuando se estableció el sistema ferrocarrilero, la ciudad primaria (en nuestro país la Cd. de México) se convirtió en la cabeza del sistema, años después, cuando dentro de la fase de sustitución de importaciones de la industrialización tiene lugar el esfuerzo (desarrollado en la posguerra por la mayoría de los países latinoamericanos) tendiente a desarrollar la infraestructura nacional, al

construirse las carreteras persistió el mismo patrón, por lo que el «programa» de construcción de carreteras significó un mayor fortalecimiento de la ciudad primaria como el centro del sistema (Ibid, p. 159).

Dentro del anterior marco general, el comportamiento de la Cd. de México a partir de los años cuarenta se explica en razón de los cambios, tanto en lo económico como lo político, ocurridos durante la década de los treinta ( mismos de los que en este trabajo no nos ocuparemos ) en virtud de los cuales emergen y/o se consolidan grupos sociales ahora fundamentalmente urbanos, los cuales hacen que la evolución de la Cd. de México a partir de entonces sea la expresión de una nueva política en el que predominarán los intereses urbanos, y cuyo proyecto de desarrollo es fundamentalmente industrial.

En fin, volviendo a nuestra pregunta anterior tenemos que la situación de privilegio del D.F. en cuanto es la principal entidad de destino de la inversión pública federal, de alguna manera expresión de los desequilibrios urbanos-regionales, se explica tanto por el papel que la Cd. de México ha jugado a lo largo de la historia urbana del país, como por que al menos desde 1940 las orientaciones de la política económica de una u otra forma han debido favorecer o, más exactamente, privilegiar a la ciudad capital.

En efecto, si por una parte la importancia de la capital del país es incuestionable, pues "fue asiento del mayor de los imperios indígenas, capital del virreinato, centro del imperio francés y el área urbana desde donde han emanado las decisiones que han afectado determinadamente el desarrollo de México" (Unikel, L., op. cit., p. 24), por otra y, de alguna manera debido a esto mismo, en los 40's

de entre los centros urbanos es principalmente en la Cd. de México en donde la industria se puede desarrollar con mayor fuerza y celeridad dadas las externalidades que ofrece (por esto mismo arriba se dice: "han debido...privilegiar..."). Sin embargo, a la concentración preexistente en la ciudad (mayor población, mayor nivel de ingreso, más altos niveles de consumo y mayor concentración de servicios aprovechables por la industria, etc.) y según transcurre el propio proceso de concentración urbana, se añan factores que re fuerzan, como ya dijimos, una todavía mayor concentración, como según hemos visto es el caso de la inversión pública federal en la Cd. de México, a la que dichas inversiones la han hecho más atractiva, tanto para la localización industrial, como para los asentamientos humanos, lo cual sin duda refleja, en el caso de éstos últimos, la significativa proporción que de la inversión pública federal se des tina al rubro Bienestar Social, particularmente en esta zona del país.

Lo anterior, entonces, parece estarse dando de acuerdo a lo que caracteriza doblemente -según Lojkine- a la ciudad capitalista:

- " la creciente concentración de los 'medios de consumo colectivos' " (para la reproducción de la fuerza de trabajo).
- " el modo de aglomeración específico del conjunto de los medios de reproducción (del capital y de la fuerza de trabajo) que se irá haciendo una condición cada vez más determinante del desarrollo económico " (Lojkine, J., 1981, pp. - 115-116; subrayado nuestro: JVN).

Ahora bien, no debemos perder de vista que esta respuesta, acorde con la pregunta que la generó, se mueve en un plano superficial, pues partir del fenómeno de la concentración urbana (industrial, de población y de inversión pública federal) en una aglomeración como la

de la Cd. de México -o en cualquier otro lugar del país- no es sino partir del reflejo de "algo" más complejo y objetivo.

Sin embargo, aunque no será en este apartado, sino en el siguiente, en el que abordemos de una manera global el o los elementos que consideramos esencialmente explicativos (como por ejemplo la desigualdad histórica entre la ciudad y el campo) de ese "algo", en el presente apartado queremos al menos dejar señalados algunos de estos elementos.

Así, si como apuntamos ya la localización territorial de la industria, o más bien su concentración espacial en los principales centros urbanos, se ha debido a la búsqueda de las empresas de una mayor rentabilidad, así como de una mayor acumulación de capital, debemos -aun que brevemente- hacer referencia al papel que juega la alta concentración geográfica de las actividades económicas como factor que contribuye precisamente a incrementar la acumulación de capital.

Hemos visto cómo la ciudad -en nuestro caso la Cd. de México- mediante su infraestructura física cumple una clara función para la producción capitalista, pues constituye uno de los medios indispensables para que ésta se realice. Empero, ahora agreguemos -de acuerdo con Gustavo Garza (La concentración económica espacial en el capitalismo...", 1982)- que dicha infraestructura física, vista como un conjunto de medios de producción «colectivos», permitirán el capitalista requerir -de menos cantidades de medios de producción privados, lo que le representará una elevación de su tasa de ganancia (p. 155). Pero, en general, la tendencia a la concentración urbana -en una ciudad preeminente como la de México- se explica por la necesidad del capitalista de eco-

nomizar gastos de infraestructura tanto relacionados con el proceso de producción como con la reproducción de la fuerza de trabajo, aunque en mayor medida en aquéllos que en éstos, con el fin de acelerar la rotación del capital y con ello el período en que el capital está produciendo (p. 157). Así, la composición orgánica del capital privado, localizado en el aglomeración urbana preeminente - (la Cd. de México) y, por lo tanto, con un alto nivel de «colectivización» de las "condiciones generales de la producción", tiende a disminuir, aumentando la tasa de ganancia.

O sea, siendo el componente de capital constante en el valor de las mercancías de las empresas localizadas en la principal ciudad, menor que el socialmente necesario, hay una plusvalía extraordinaria debida al empleo de un menor volumen de capital derivado - de una mayor utilización de los elementos que constituyen la infraestructura urbana aprovechable por la industria. Así, la aglomeración de los medios de producción en las grandes metrópolis capitalistas juegan un papel contrarrestante de la baja tendencial de la tasa de ganancia (ver Garza, G., Ibid., p. 158). Es decir, de acuerdo con estos elementos a la vez de que resulta más claro el hecho de que tan sólo en el 0.08% del territorio nacional que representa el DF (Bassols, A., op. cit., p. 222) se concentre el grueso de los fondos públicos, como la inversión pública federal, puede inferirse que al sistema capitalista le es "funcional" una configuración espacial de alta primacía urbana.

En otras palabras. Hemos dicho que en nuestro trabajo elegimos a la inversión pública federal como ejemplo del papel de las políti

cas estatales en el desarrollo regional; ahora agreguemos que a partir de ella podemos tratar de explicar cómo en cierta forma su comportamiento, en el marco de una determinada estrategia general de desarrollo, es el reflejo del papel del Estado en la configuración espacial o, más precisamente, en los desequilibrios urbano-regionales.

Ahora bien, el hecho de que la inversión en infraestructura es básicamente cubierta por el Estado, nos da la pauta de referirnos a él en cuanto a su papel en la configuración del espacio, la cual, en el contexto de las relaciones fundamentales en una sociedad capitalista, como lo son tanto las de la reproducción ampliada del capital como las de la reproducción de las posiciones sociales dentro del proceso productivo, depende, entonces, del desarrollo del proceso de acumulación del capital, proceso al que el Estado está articulado y en el que, dado por cierto que cumple con la función general de asegurar - que tales «reproducciones» ocurran, él (el Estado) "[...] se encarga de crear las condiciones que son necesarias para el funcionamiento de las unidades individuales y que éstas no atienden directamente, ya se trate de infraestructura, comunicaciones, salud o educación. En suma, el papel del Estado es decisivo en la configuración espacial..." (Pirez, P., "Estado y configuración espacial...", 1978, p. 978), y más concretamente en la concentración geográfica de la actividad económica como resultado de su acción que en materia de distribución regional de la inversión favorece a la ciudad preeminente en el marco de su función general de asegurar la reproducción del modo de producción, particularmente en cuanto a su participación en el proceso de acumulación de capital, como en el caso de su papel en la creación de las condiciones

generales de la producción, las cuales -según vimos- altamente concentradas favorecen a los capitalistas.

Si bien la ZMCM concentra una buena parte de la población total del país: 22.3% en 1970 y 25% en 1980 (ver Cuadro No. 8), la inversión pública federal que en Bienestar Social capta es muy superior a dicha proporción de población, así por ejemplo durante 1970-80 esta zona concentró más del 50% de la inversión en el sector (ver cuadro No. 5).

Al respecto, se observa que aparte de que en este rubro se destinan más recursos en razón de la mayor población, esto ocurre en el caso de la ZMCM de manera "desproporcionada". Así, según hemos visto en nuestra descripción sobre la inversión pública federal, si por un lado la orientación de la política de asignación de inversión en rubros básicos es desigual interregionalmente y, por otro, según vemos la política de inversiones sociales tiende a privilegiar principalmente a la ZMCM, consideramos que "a parte" de los fines económicos esto tiene que ver con los fines políticos del sistema, si partimos del supuesto de que el gobierno federal invierte más en las regiones de mayores demandas.

Así, las orientaciones de la política económica que en materia de inversión pública federal han privilegiado a una sola entidad, el DF, por sobre las del resto del país y que pudieran considerarse irracionales, son totalmente racionales con el sistema político y su sobrevivencia (Ramos, S., Urbanización y Servicios, 1972, p. 98) y, por supuesto, racionales con el sistema económico y su lógica (de lo cual hemos venido poniendo como ejemplos a la ciudad de México y a los estados petroleros) si además consideramos que la inversión pública federal es, de

Cuadro No. 8  
 Inversión Pública Federal\*/ y Población Totales por Regiones: México  
 (Porcientos)

| Regiones  | 1970              |           | 1980              |           |
|---|-------------------|-----------|-------------------|-----------|
|   | Inversión Federal | Población | Inversión Federal | Población |
| Total   | 100.0             | 100.0     | 100.0             | 100.0     |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de México                           | 29.80             | 22.34     | 24.90             | 25.10     |
| Región Petrolera (Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz) | 23.10             | 16.29     | 33.10             | 16.03     |
| Resto del País  | 47.10             | 61.37     | 42.00             | 58.87     |

\*/ Ver Cuadro No. 2

Fuente: Elaborado en base a: Pirez, P., Inversión Federal y Concentración Metropolitana: La Ciudad de México 1960-1980, Cuadernos de la D.E.P., Facultad de Economía, UNAM, 1982.

Cuadro No. 8  
 Inversión Pública Federal\*/ y Población Totales por Regiones: México  
 (Porcientos)

| Regiones  | 1970              |           | 1980              |           |
|---|-------------------|-----------|-------------------|-----------|
|   | Inversión Federal | Población | Inversión Federal | Población |
| T o t a l   | 100.0             | 100.0     | 100.0             | 100.0     |
| Zona Metropolitana de La Ciudad de México                           | 29.80             | 22.34     | 24.90             | 25.10     |
| Región Petrolera (Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz) | 23.10             | 16.29     | 33.10             | 16.03     |
| Resto del País  | 47.10             | 61.37     | 42.00             | 58.87     |

\*/ Ver Cuadro No. 2

Fuente: Elaborado en base a: Pirez, P., Inversión Federal y Concentración Metropolitana: La Ciudad de México 1960-1980, Cuadernos de la D.E.P., Facultad de Economía, UNAM, 1982.

acuerdo con Salvador Rodríguez y R., de una naturaleza funcionalista y acondicionadora del sistema.

En relación con los fines políticos, la posición privilegiada - de sólo una área del país se explica partiendo del supuesto de que - el gobierno federal invierte más en las regiones de mayores demandas y de que, en general, las regiones más ricas ejercen su mayor influencia política para obtener ventajas por sobre las regiones más pobres (Boyd y Richter, op. cit., p. 174), lo cual se observa históricamente ha ocurrido en la ciudad de México en que la inversión federal se asigna atendiendo primordialmente las necesidades de la producción industrial, debido tanto a que la alta concentración económica acentúa el creciente poder político de la ciudad preeminente (el cual estimula el que la asignación de la inversión pública federal la favorezca) como a que en base a ese mayor poder político los capitalistas presionan al Estado para que la infraestructura esté más relacionada con la actividad productiva (Garza, G., op. cit., p. 160).

En relación con los fines económicos, identificados aquí, según hemos visto, con la necesidad del capitalista de economizar gastos de infraestructura, lo cual nos llevó a la conclusión de que ciudades preeminentes como la de México juegan un papel contrarrestante de la baja tendencial de la tasa de ganancia, digamos respecto a nuestro examen sobre el comportamiento sectorial de la inversión pública federal que ésta se ha destinado a apoyar las actividades productivas de la ZMCM.

Así, ella contribuyó a hacer de la Cd. de México un lugar con ventajas diferenciales para la inversión privada, particularmente industrial.

Es decir, la inversión federal en la ZMCM ha sido orientada a aten

der las necesidades de la producción industrial, y más concretamente las necesidades de la acumulación dentro de ese sector. Tales necesidades han sido atendidas en lo que a las condiciones - generales de la producción se refiere. Así, el Estado se ha hecho cargo de la inversión destinada a proveer la infraestructura necesaria para la operación urbana de la industria, tanto a servicios urbanos ligados al desarrollo de las actividades económicas (aprovechamiento de agua y drenaje), como la provisión de un sistema vial y de transporte que permita la circulación de las mercancías y de la fuerza de trabajo. Sin embargo en menor grado se atiende a la reproducción de la fuerza de trabajo.

En el contexto de estas ideas acerca de los fines a partir de los cuales planteamos se asigna la IPF, en este mismo sentido el economista David Ibarra reconoce que " con frecuencia han dominado criterios más políticos que económicos en la distribución de recursos (inversión pública) o en la selección de proyectos; también predominado el objetivo de aumentar la capacidad de oferta sobre el de alcanzar metas de beneficio social" (Ibarra, et. al., El Perfil de México en 1980, 1980, p. 114). El subrayado es nuestro (JVN).

Respecto a ésto último nos preguntamos -como al principio de este apartado- si tal cosa es lo que está ocurriendo con las fuertes inversiones dirigidas hacia las zonas petroleras del país. Así, según esto, nos parece que la "sustitución" de la ZMCM por las entidades petroleras (que en conjunto llamamos Región Petrolera) en el predominio de la inversión industrial (sobre todo a partir de 1976), es una consecuencia de la nueva modalidad de desarrollo en la que el sector petrolero

surge como el de mayor crecimiento y, por ende, como prioritario, de ahí que los estados que cuentan con petróleo pasan a ser destinatarios fundamentales de la inversión federal en industria.

En este sentido, los años setenta representan una transición hacia esa nueva modalidad, caracterizada por el peso creciente de la producción petrolera destinada en forma importante al mercado - externo. Así, pues, dicha sustitución de región del país en el predominio de captación de la inversión industrial muestra ese carácter funcionalista de la inversión pública federal, la cual es reorientada geográficamente de acuerdo a los cambios que ocurren en la estrategia general de desarrollo económico.

Dicha sustitución es tan clara que, por ejemplo, observando el Cuadro No. 8, vemos que mientras en el caso de la ZMCM hay una relativa proporción entre el porcentaje de población (con respecto a la total) que concentra y el porcentaje de inversión pública federal - que recibe en 1970 y 1980, en la Región Petrolera el porcentaje de - inversión federal que ésta recibe supera en buena medida su porcen-  
taje de población, de tal forma que para 1980 aquél representa más - del doble de éste.

Sin embargo, a la luz de los breves elementos que sobre el papel de la inversión pública federal en el desarrollo regional esbozamos al principio de este apartado, y en atención a la pregunta que formulamos, también al principio de éste, respecto a qué opinar en cuanto a que un estado como Tabasco, considerado como atrasado, "de pronto" se haya visto favorecido con fuertes inversiones estatales, así como en relación a la pregunta hecha en base a la afirmación que de David

Ibarra recién citamos, hagamos aquí al menos una reflexión acerca del significado de la inversión pública federal en los estados petroleros, pues tal punto más bien lo abordaremos al referirnos a la política económica 1976-82, en el último inciso del Capítulo III.

Según los índices de desarrollo socioeconómico de que disponemos para 1940-70, la Región Sur Sureste, de la que forman parte estados petroleros como Campeche, Chiapas y Tabasco, dio muestras de ser la más atrasada del conjunto del país. Sin embargo aun cuando no se dispone, como ya se dijo, de la información sobre la distribución de la inversión pública federal por regiones y entidades sino hasta 1959, es muy claro su cambio de posición relativa como destinataria de inversión federal, pues de ocupar un sexto lugar en el período 1959-70 pasa a ocupar, debido a la existencia y explotación del crudo, el tercer lugar durante 1971-80.

Por entidad federativa estos cambios resultan todavía más claros. Así, por ejemplo, Tabasco, no obstante ser de los estados con menor índice de desarrollo socioeconómico o más atrasados durante 1940-70, ya desde 1959-70 ocupa un rango 4 como entidad receptora de inversión federal, y para 1971-80 ocupa un rango 3. Para tener un punto de comparación agregamos que en estos mismos años al DF correspondió el rango 1 al ser la entidad a la que mayor parte de la inversión federal to tal se destinó. Sin embargo, siendo la Región Sur Sureste la más atrasa da en su nivel de desarrollo, habrá que ver si es que su dinámica de in versión pública, en general igual a la de Tabasco, de rango 3, es ca-

paz de elevar su desarrollo (Rodríguez, S., op. cit., pp. 73, 74 y 78).

Mientras tanto, a manera de ejemplo señalemos que si bien a lo largo del período 1959-80 la IPF en el sector industrial destinada a la Región Petrolera representó, en promedio, alrededor del 46%, ello contrastó, también en promedio para todo el período, con tan sólo el 7% del total del rubro Bienestar Social (promedio obtenido de los Cuadros 4 y 5).

Por lo que la respuesta a las preguntas anteriores -y a reserva de volver a ello en la última parte del Capítulo III- parece ser que no puede ser otra, es decir, a entidades como Tabasco y Chiapas, por ejemplo, más que estarlas desarrollando se las está utilizando en función de su potencial petrolero.

## CAPITULO II

## UNA VISION DE CONJUNTO ACERCA DE LA CONCENTRACION URBANA EN LA CIUDAD DE MEXICO.

En el presente capítulo nos guía la siguiente cuestión: ¿ la concentración espacial de la población, la industria y, por supuesto, de la IPF (inversión pública federal), en ciudades como la de México -a la que en concreto nos hemos venido refiriendo- es tanto el resultado o la expresión de un proceso de retroalimentación urbana, como del rezago del campo y la migración rural ?; y en el caso de ser así: ¿ cuáles son los antecedentes y el marco de condiciones de dicho proceso ?.

Comencemos por precisar a qué llamamos retroalimentación urbana, es decir, frente a la pregunta recién planteada en este capítulo nos proponemos explicar globalmente por qué el proceso de concentración urbano-regional del desarrollo (en la ZMCM, por ejemplo) se ha dado de acuerdo a una "retroalimentación urbana", según la cual si en un principio (los cuarentas) los grandes núcleos urbanos con condiciones preexistentes de mercado (población) e infraestructura económica y social, son al mismo tiempo un atractivo tanto para las inversiones -incluyendo, por supuesto, las estatales- como para los asentamientos industriales, posteriormente la propia concentración territorial de la industria se convierte en factor de atracción poblacional que acelera el crecimiento de las grandes ciudades principalmente, como la Ciudad de México, lo que da lugar a que sean necesariamente\*/ favorecidas con el -

\*/ Necesidades tanto económicas como políticas en el contexto de la lógica capitalista, según vimos en el capítulo anterior.

grueso de la IPF, haciéndolas más atractivas a la inmigración, ocurriendo, entonces, que el Estado mediante su intervención, o mas precisamente, mediante su papel en la constitución de las "condiciones generales de la producción", favorece el reforzamiento de la concentración urbana.

La inmigración a la ZMCM como parte de tal proceso, suponemos -y en todo caso es lo que mostraremos en la segunda parte de este capítulo- se debe principalmente al rezago del sector agropecuario (con respecto al industrial), es decir, a la precariedad económica del campo, a la que precisamente -consideramos- ha conducido la priorización del sector industrial y el "descuido" del sector rural por parte del Estado, de donde derivamos que de ser así, ello constituye un ejemplo de que el papel del Estado en la economía, al menos visto sectorialmente, incide sobre el fenómeno migratorio y, por lo tanto, sobre las concentraciones urbanas del país.

Vale la pena aclarar que ya en buena medida hemos desarrollado el cómo de la retroalimentación urbana al tratar sobre la distribución territorial de la industria, la población y la IPF durante 1940-1980, así como sobre el significado de su comportamiento sectorial y geográfico y, con ello, cierta parte del por qué de dicha retroalimentación, sin embargo, aunque estamos conscientes de que la o las respuestas a este cuestionamiento podríamos buscarlas en el modelo de crecimiento económico (y sus variantes) seguido por nuestro país desde los años cuarentas, en realidad nuestro propósito aquí no es, de ninguna manera, describir, explicar y/o analizar tal modelo de crecimiento o hacer un balance de él, sino sólo poner de relieve el marcado contraste entre la atención del Es-

tado mexicano al sector industrial y el "descuido" del sector agropecuario, refiriéndonos solamente a la agricultura\*/, sin perder de vista que tal situación en el fondo nos la explicamos por el carácter histórico del predominio de la ciudad sobre el campo en el capitalismo y porque, a fin de cuentas, dicho contraste entre ambos sectores de la economía no es sino consecuencia del desarrollo capitalista del país - (cuya dinámica industrial -según vimos ya- locacionalmente tuvo que basarse en los principales centros urbanos, de entre los cuales destaca la Ciudad de México) y de su apoyo en el sector rural.

Así, pues, principalmente haremos énfasis en la atención estatal respecto a la industria y a la producción agrícola durante 1940-83, - buscando en ella cierto impacto sobre la migración campo-ciudad (Cd. de México). Sin embargo, como sobre la atención estatal a la industria ya hemos, en cierta forma, hecho referencia, ahora, en virtud de la visión global, habremos de agregar un breve examen sobre la situación económica del campo durante este período, relacionándola con el fenómeno de la retroalimentación urbana a través de las migraciones internas.

\*/Dado que para los fines de nuestro trabajo bastará con hacer referencia a la actividad agrícola y concientes de que ésta forma parte del sector agropecuario, cabe aclarar que a esta actividad nos referiremos también como: sector agrícola o sector rural, poniendo énfasis en el sector campesino y en el papel que ha desempeñado dentro del proceso de acumulación de capital.

1. Antecedentes y marco de condiciones del proceso de retroalimentación urbana en la Cd. de México.

Partamos aquí de que la concentración económico-demográfica y de IPF en la Cd. de México, cuyo motor ha sido la industrialización, ha obedecido a un proceso de retroalimentación urbana, al que de manera importante ha contribuido la migración rural.

Así, en orden de ideas los antecedentes -valga decir inmediatos- de dicho proceso de retroalimentación urbana los ubicamos en el papel promotor del Estado mexicano en el desarrollo industrial mediante sus políticas de estímulo y fomento en el contexto de la coyuntura propicia para que dicho desarrollo se llevara a cabo con celeridad, y, por supuesto, en el mismo proceso de industrialización en su aspecto local por lo que, entonces, el papel que le corresponde al Estado es fundamental.

Más precisamente, estos antecedentes consideramos son: el papel promotor del desarrollo capitalista que asume el Estado mexicano en condiciones de "capitalismo tardío", la celeridad del proceso de industrialización dada la coyuntura exógena favorable y, como resultado de la conjugación de ambos factores, el impacto espacial (concentración territorial) dada la localización industrial a que obliga el auge industrial: una localización orientada desde entonces por el usufructo, por la capitalización de las externalidades que ofrecen unas cuantas ciudades, entre las que destaca la Cd. de México, aunque no sólo por ello, sino además por ser el principal centro poblacional y político.

Veamos: si bien la acelerada industrialización del país a partir de los cuarentas es, en gran medida, producto de la respuesta del sector privado a una diversidad de incentivos gubernamentales como subsidios, incentivos fiscales, construcción de infraestructura, etc. (Unikel, L., 1978, p. 310), en un plano general, incentivos como éstos, orientados a fomentar el crecimiento industrial, pueden ser considerados -en virtud de explicar el papel del Estado mexicano en la concentración económico-demográfica- como parte de una serie de acciones estatales emprendidas, inclusive previamente al auge industrializador, en condiciones de "capitalismo tardío"; en el sentido de que las bases para el desarrollo propiamente capitalista en la periferia quedan sentadas cuando el modo de producción capitalista en el contexto mundial se encuentra en un nivel muy avanzado (Zermeño, S., 1979, pp. 73, 77).

Es decir, debido a la anterior circunstancia se ha dicho que para los países subdesarrollados el Estado representa el papel histórico de la clase capitalista en la acumulación de capital, por las crecientes exigencias económicas y tecnológicas del capitalismo del siglo XX en comparación con las del siglo XIX y ante la imposibilidad de que la burguesía local emprenda acciones infraestructurales de grandes proporciones (Ramírez, R., 1984, p. 139).

Así mismo, se considera que una de las características definitivas del capitalismo tardío y dependiente es el papel que juega el Estado como impulsor del proceso de acumulación de capital mediante, por ejemplo, la canalización de su inversión y el manejo de los instrumen-

tos de política económica al servicio de la acumulación capitalista privada, así como la subordinación de la agricultura y de los intereses de los campesinos a las necesidades de dicha acumulación (Castell y Rello, 1977, p. 131).

Se infiere, pues, que precisamente debido al hecho de que la intervención del Estado mexicano en la economía cobre una mayor importancia por y en una situación de capitalismo tardío, esta misma situación otorga al Estado el carácter de condición fundamental para la evolución capitalista del país. En este sentido bien vale señalar que, inclusive,

"durante todo el período previo al auge industrializador [el Estado procedió] a poner las bases de éste. Primero profundizó y amplió la reforma agraria, nacionalizó el petróleo y los ferrocarriles y creó todo un conjunto de empresas estatales; luego organizó masivamente y bajo su control a la clase trabajadora, abrió las puertas a la inversión extranjera (...) Desarrolló las comunicaciones, reorganizó y desarrolló el sistema financiero, puso las bases de una agricultura rentable a través sobre todo de las obras de irrigación e impulsó la producción de energía eléctrica." (Cordera y Orive, 1981, p. 155).

Así, sobre la participación del Estado mexicano en la configuración urbana del país, se destaca no sólo que la acelerada industrialización del país a partir de 1940 se explica en gran medida por el papel promotor que frente a ella asumió el Estado, sino además lo históricamente significativo de su intervención en la economía nacional en tanto su participación condiciona la propia evolución capitalista del país.

¿ Por qué destacar este aspecto ?. Porque consideramos que en él radica, fundamentalmente, la explicación del acelerado proceso de

concentración territorial de la industria (y de la población) y, por lo tanto, las perspectivas de las políticas de desconcentración industrial.

Es decir, si bien es cierto que el Estado mexicano ha sido condición fundamental en la evolución capitalista de nuestra economía, lo es también que el acelerado crecimiento industrial a partir de los años cuarenta se vió condicionado por su apoyo locacional en los principales y más grandes centros urbanos como la Cd. de México, por lo que, entonces, dicho papel fundamental del Estado en la economía operativamente se combinaría con esta necesidad locacional -con antecedentes históricos -según vimos en el capítulo anterior- de una implantación territorial concentrada de la industria, debido tanto a los requerimientos del auge industrial en nuestro país, como a la necesidad, inherente al capital, de operar con base en la concentración espacial de las condiciones generales de la producción. Así, las políticas de fomento llevadas a cabo por el Estado para impulsar el desarrollo industrial, al operar según este objetivo vendrían a reforzar la tendencia -de acuerdo con la anterior lógica capitalista- de las industrias a instalarse preferentemente en las grandes ciudades al ser atendidas prioritariamente en cuanto a sus crecientes necesidades de infraestructura económica y social como según lo hemos ejemplificado con la Cd. de México.

Entonces, si la segunda guerra mundial vino a impulsar definitivamente el proceso de sustitución de importaciones (al quedar los países exportadores de manufacturas imposibilitados temporalmente para cu

brir la demanda de productos manufacturados, debido a que su sistema industrial estaba orientado a la producción bélica) ello va a influir poderosamente en las opciones posteriores del Estado Mexicano acerca -por ejemplo- de la asignación de recursos, de política fiscal, etc. Empero, si bien es cierto que no podría afirmarse que el Estado haya llegado a plantear una estrategia explícita de desarrollo industrial, entendida como un conjunto de objetivos, instrumentos y medidas, estrictamente coordinadas entre sí con la política global -de desarrollo (Xirau, J., La política industrial, 1971, p. 194), también es cierto que " a diferencia de lo acontecido en los países en los que se inició históricamente la producción capitalista, pero como en todos los casos de capitalismo tardío (...) y con mayor razón en los de capitalismo subordinado, el gobierno asumió desde el principio, el papel de vanguardia de los intereses históricos de una burguesía ... que por sí sola era claramente incapaz de realizar las transformaciones estructurales que exigía el desarrollo capitalista del país" (Cordera y Orive, op. cit., p. 155).

Así, al tiempo que el Estado se orienta a fortalecer la base material de la economía, instrumenta una serie de medidas dirigidas a estimular la producción industrial.

En efecto, a partir de la segunda guerra mundial el Estado mexicano se aboca -esencialmente- a proporcionar incentivos a la inversión privada, con el objeto de crear y fortalecer una base industrial y lograr su posterior expansión. El proceso se basa en la protección a la industria nacional de la competencia exterior, en la aplicación de políticas fiscales favorables al capital, en mantener bajos los precios

de los energéticos, en realizar grandes obras de infraestructura fundamentalmente para apoyar a la agricultura comercial de exportación, en facilitar créditos al sector manufacturero y comercial a bajas tasas de interés. En suma, la política estatal se orientó a crear una atmósfera propicia a fin de que el inversionista privado encontrara pocos riesgos y muchos atractivos en la inversión industrial y obtuviera así altas tasas de ganancia.

Por otra parte, si dentro de la lógica capitalista\*/ las economías externas preexistentes ( las de la Cd. de México las mayores)

\*/ A la que nos referimos en la parte 2 del capítulo I y según la cual la alta concentración geográfica de las actividades económicas es un factor que contribuye a elevar la plusvalía y, por ende, a incrementar la acumulación de capital., pues el conjunto de medios de producción «colectivizados» (externalidades) al permitirle al capitalista requerir de menos cantidades de medios de producción privados (tendencia de su capital constante a disminuir) le permite elevar su tasa de ganancia (Garza, "La concentración económica espacial...", 1982). A efecto de ejemplificar esto y partiendo de que "la ciudad de México es el principal centro de acumulación de capital industrial en el país", veamos las siguientes cifras sobre plusvalía y acumulación de capital en la Cd. de México: al respecto se dice que "[la participación de la Cd. de México] en la plusvalía nacional aumentó en forma paralela con los niveles de concentración de la producción industrial: 25.1% en 1930; 31.0% en 1940; 39.4% en 1950; 46.2% en 1960 y 48.4% en 1970. En este último año la ciudad genera casi la mitad de la plusvalía industrial nacional..." (Garza, G., "La acumulación espacial de capital en México", en Revista Ensayos No. 5, D.E.P. de la Facultad de Economía, UNAM, 1985).

se constituyen, junto con el factor mercado\*/ en -por así decirlo- los factores "naturales" que orientan, o mas aún, determinan la localización de las plantas industriales, la acción estatal refuerza estos factores tanto con políticas de asignación de inversión pública que privilegian sólo unas cuantas entidades del país (principalmente al DF), como mediante una serie de medidas orientadas en general a fomentar el proceso de industrialización, por ejemplo, medidas proteccionistas, incentivos fiscales, etc., las cuales, al haberse instrumentado con ese fin, aún cuando no fueron diseñadas para favorecer la concentración industrial en las ciudades con mayores externalidades, finalmente tendieron a producir este efecto, dada la necesidad de las industrias de gozar de las ventajas locacionales que ofrecían ciudades como la de México, en la que dichas ventajas resultaban más atractivas que los incentivos fiscales para el

\*/ En efecto: "La concentración manufacturera se relaciona originalmente, sin duda, con la existencia de los grandes centros de consumo que brindaron apoyo y estímulo al proceso de sustitución de importaciones, y que luego continuaron fortaleciéndose como núcleos de atracción de la actividad económica..." (Xirau, J., op.cit. p. 217).

establecimiento de la industria en otras áreas del país.\*/

Así, las ventajas de la aglomeración se vieron reforzadas por las políticas de "... inversiones en infraestructura que el [Estado] instrumentó para expandir los servicios urbanos [ véanse cuadros respectivos] y estimular la inversión (privada). Es por esto que una serie de costos,dejo de contabilizarse dentro de los cálculos económicos del empresario privado a quienes convenía se siguiera estimulando la ubicación de unidades industriales en las ciudades más importantes del país o bien en sitios próximos a ellas" (Shveid F., "Nota sobre los orígenes de la protección industrial y el crecimiento urbano de México". Mimeo S/F.)

Ahora bien, si como vimos en el capítulo I, en el modo de producción capitalista el Estado cumple un papel en la urbanización o bien en la organización ("producción de infraestructuras") de la "espacialidad" de este modo de producción (Lojkine, J., El marxismo, el estado..., 1981; Lipietz, A., El capital y su espacio, 1979), en ese mismo capítulo tal papel hemos podido constatarlo de manera clara, al menos a través de la IPF. Sin embargo, consideramos importante subrayar que tal claridad está asociada con el hecho de que en nuestro país en la base de la consolidación de la orientación de la economía hacia el desarrollo capitalista aparece el Estado, precisamente como un elemento cuya existencia condiciona esa consolidación.

\*/ Al respecto, medidas como las "Leyes de extensión fiscal estatal para la industria", la "Ley de Industrias Nuevas y Necesarias" y los "Créditos a la pequeña y a la mediana Industria", según la estructura de nuestro trabajo, las comentaremos en el capítulo III (apartado 1) dedicado al examen de las políticas de desconcentración industrial.

En efecto:

"La modalidad intervencionista de la relación Estado-economía en los países dependientes se ubica en el principio mismo de su desarrollo ( se citan como ejemplos: la seguridad social que contribuye a reducir los costos de reproducción de la fuerza de trabajo y... los proyectos de desarrollo industrial financiados por el Estado y que elevan la productividad. Aunque ambos... no producen directamente plusvalor, sí ayudan a los capitalistas en su propósito de incrementar el volumen total de él) como formaciones capitalistas. La presencia activa y permanente del Estado en la esfera económica no es, pues, el resultado de la evolución capitalista (de las fuerzas productivas y las relaciones de producción), sino una condición fundamental para que dicha evolución tenga lugar." (Ramírez, R., op. cit. p. 139).

En este sentido:

" las condiciones objetivas de atraso de una economía dependiente le impone al Estado la tarea de crear y acumular capital productivo, cuadyvar al proceso de concentración y centralización de capital;[...] y de supervisar globalmente la acurualización de capital" (Ayala, J., citado por Ramírez, Ibid., p. 141)

Por último, al respecto este autor es contundente al decir que "el desarrollo de la economía mexicana... sobre todo en los últimos 50 años (lo dicen en 1984), tiene gran parte de su explicación en el creciente intervencionismo estatal en la estructura económica" (p.155).

Así, pues, en este contexto y de acuerdo a la dinámica que el intervencionismo estatal le imprime (por ejemplo mediante el apoyo a la industrialización) a la consolidación de la orientación de la economía mexicana hacia el desarrollo capitalista, el sector industrial se convierte en pivote del desarrollo\*/, lo cual sin duda puede tener

\*Cabe aclarar que no forma parte de nuestros objetivos referirnos a cómo ha sido y es la estructura industrial, pues aquí la industrialización sólo nos interesa en tanto centro de la atención sectorial del Estado y en cuanto a las consecuencias que en lo espacial (Concentración poblacional, industrial y de IPF, principalmente en la Cd. de México) ello ha tenido.

múltiples consecuencias, sin embargo, según nuestro tema hemos debido hacer mención de una de ellas en particular: la alta concentración económico-demográfica, y de inversión federal en la Cd. de México (por cierto no para demostrarla, sino sólo para mostrarla de manera que nos sea útil como marco de referencia para abordar el capítulo III) que en la actualidad y no obstante las políticas de des concentración 1970-82 sustancialmente sigue vigente. ¿ Por qué ?. Tratar de dar respuesta a tal cuestión será, entre otros, objeto del capítulo III.

Antes, continuando con nuestra visión de conjunto habremos de decir que el propósito más general de los apartados: "distribución territorial de la industria y la población", "inversión pública federal 1940-80" y "significación del comportamiento sectorial y geográfico de la inversión federal" (capítulo I), fue el de, mediante ellos, mostrar el proceso de concentración económico-demográfica durante 1940-80 (con algunos datos posteriores a 1980) y ejemplificándolo mediante la preeminencia urbana (a cuyo carácter histórico hicimos breve referencia) de la Cd. de México, como una necesidad y una consecuencia de la evolución capitalista de nuestro país, de la que hemos destacado el papel que al Estado mexicano le ha tocado jugar en el contexto de un "capitalismo tardío", y cuyo rol ha consistido en - crear, mantener y reproducir las condiciones generales de la producción necesarias para la operación del capital . Sin embargo, acerca de este papel nos hemos concretado a mencionar, principalmente, las medidas mediante las cuales el Estado ha promovido el desarrollo industrial, así como su política de asignación geográfica y sectorial de la

inversión pública federal.

Consideramos que la concentración económica-demográfica la hemos mostrado como una necesidad del desarrollo capitalista del país al habernos referido, reiteradamente y poniedo como ejemplo a la Cd. de México, a que en los inicios del auge industrial -y aún en años posteriores- por serella, entre otras cuantas ciudades, el centro de mayor población (mercado) y el área que mayores economías externas preexistentes ofrecía para que el proceso de industrialización se desarrollara con la celeridad que la coyuntura requería, fue el principal centro de atracción industrial y de inversión pública federal, la cual reforzaría una todavía mayor concentración. (Cf. Ramírez, J., 1983, pp. 68-69).

En efecto, se considera que la desigual distribución territorial de la inversión pública se convirtió en uno de los factores que ha reforzado la implantación territorialmente concentrada de la industria; proceso que una vez iniciado se tornó creciente y acumulativo, y que, entonces, el Estado mexicano está muy ligado al patrón de localización-concentración de la industria, si se considera que el modelo de desarrollo económico seguido en México de 1940 a 1970 estuvo basado en las políticas gubernamentales mediante las cuales se otorgaron estímulos y apoyo al sector industrial (véase Ibid.).

Es decir, si bien hemos podido ver que para su desenvolvimiento el proceso de industrialización requirió de cierto grado de concentración de condiciones preexistentes de mercado (población), de infraestructura, y en general de servicios urbanos utilizables por la industria, a ello agregamos que para sostenerlo de acuerdo a las necesidades

del proceso de acumulación de capital dicha concentración tuvo necesariamente que profundizarse, como lo prueban las enormes concentraciones urbanas de la Cd. de México, Guadalajara y Monterrey (Cf. Ramírez, G., 1982, p. 9), y cuando hablamos de este impacto espacial de la industrialización ( su concentración ) como una necesidad que tuvo que profundizarse, pensamos, por ejemplo, que dicha necesidad se relaciona con las modalidades por las que ha pasado el país dentro del modelo sustitutivo de importaciones ( a lo cual, aunque brevemente, habremos de volver en el capítulo III ). Así, si como ya vimos, desde los años cuarenta, iniciado el proceso con base en el predominio de la producción de los bienes de consumo finales, la localización industrial hubo de orientarse a los principales centros urbanos, con el predominio de la producción de bienes de consumo durables ello tendió a acentuarse, lo cual se vio acompañado, aún de por una tendencia de la inversión pública federal a la concentración en la ZMCM ( la inversión total creció allí entre 1960 y 1968 del 19.2% al 32.4% (ver Cuadro No. 3), de una fuerte concentración del ingreso y de una consecuente estrechez del mercado.\*/

Si vemos -muy en general- cómo es que las necesidades del proceso de acumulación de capital, de alguna manera tuvieron que profundizar la retroalimentación urbana, diremos -de acuerdo con Manuel Perló- que a partir de 1940 y en el caso de la Cd. de México, los esfuerzos del DDF en términos presupuestales se encaminaron a crear y más tarde a mantener

\*/ Al respecto, en el capítulo III habremos de referirnos a la correlación entre el tipo de mercado y las grandes concentraciones urbanas en nuestro país.

y reproducir, las condiciones materiales necesarias para que la capital del país proporcionara los bienes y servicios colectivos necesarios para los usos del capital. Así, las políticas urbanas convirtieron a la Cd. de México en una metrópoli al servicio del capital; en esta dinámica de mantener y reproducir dichas condiciones, a partir de 1967, se inicia un nuevo ciclo de grandes inversiones en obras de infraestructura, como por ejemplo "el Metro", la ampliación de sistema hidráulico de la ciudad, captación de aguas del Alto Lerma y drenaje profundo, y aún en 1979 se impulsan prioritariamente las inversiones en infraestructura, pretendiendo con ello alcanzar una utilización más productiva de la Cd. de México, como lo muestran, además de las obras del Metro, las nuevas redes viales (Gaceta-UNAM, 21 y 24 de junio de 1982, pp. 12 y 11-12, respectivamente).

Según lo anterior y poniendo como ejemplo el incremento de la inversión en comunicaciones y transportes, él indica el "achicamiento" del espacio urbano frente al crecimiento de las actividades económicas en la ciudad, lo cual hacía necesario «refuncionalizar» las condiciones de la circulación, tanto de las mercancías como de la fuerza de trabajo, además de apoyar en forma directa a la industria de la construcción e indirectamente a la automotriz, y de revalorizar el suelo urbano (Pérez, P., 1982, p. 22).

De acuerdo con tales comentarios relativos a la Cd. de México, pareciera que nos hubieramos propuesto ejemplificar la siguiente afirmación de Lojkin (1981): "La ciudad desempeña por consiguiente un papel económico fundamental en el desarrollo del capitalismo [y] está conformada, modelada, por las necesidades de la acumulación capitalista." (p. 156).

En este sentido, esta necesidad ampliada de la concentración económico-demográfica favorable al capital parece haberse estado dando de acuerdo a lo dicho por Paul Singer:

" que la concentración del capital y la concentración espacial de las actividades poseen, en el capitalismo un nexo causal común. Así como la concentración ( del capital) tiende a superar los límites mínimos impuestos por la tecnología industrial, también la concentración espacial tiende a ser mucho mayor que la derivada de las necesidades técnicas del proceso productivo. La razón básica de esa concentración espacial exagerada es que las empresas únicamente usufructúan las economías de aglomeración(...)" (Economía política de la urbanización, 1981, p. 37. El subrayado es nuestro (J.V.N.).

A manera de ejemplo, al respecto nos llamó la atención la opinión del presidente de la Asociación Industrial de Tlalnepantla, - quien no obstante considerar

" positiva la propuesta de la Secretaría de Hacienda en cuanto a otorgar estímulos fiscales a aquellos empresarios que decidan reubicar sus plantas fuera del Distrito Federal y zona conurbada, o construir nuevas", manifestó el condicionamiento de los empresarios sobre la salida de las industrias del Valle de México, no sólo a los estímulos fiscales, sino también al establecimiento de políticas demográficas, económicas y de infraestructura. (El Universal, 25 de enero de 1985).

Si bien en cuanto a la concentración económico-demográfica ampliada a que necesariamente ha conducido el proceso de industrialización en su evolución, hemos mostrado algunas cifras acerca de las variables de las que nos hemos valido para ilustrar dicha concentración (población, industria, IPF), veamos algunos otros datos adicionales que redondeen esa ilustración.

En el caso de la inversión federal (IPF), al haberla escogido como un indicador -en cuanto instrumento de la política económica que es de la participación del Estado mexicano en la economía y al haber mog

trado que cumple un determinado papel en la configuración urbana del país de acuerdo a su comportamiento sectorial-territorial, hemos visto que su asignación ha privilegiado al sector industrial y geográficamente a una entidad principalmente: el Distrito Federal. Es decir, aunque regionalmente pudiera no ser así (pensando, por ejemplo, en la región a la que convencionalmente llamamos Región Petrolera), por entidad federativa al DF le ha seguido correspondiendo el primer lugar como principal entidad de la IPF. En efecto, de la inversión federal total ejercida en 1982, a la Región Centro-Este (D.F., México, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, Queretaro y Morelos) se asignó 30.2%, de cuyo monto tan sólo el DF captó casi el 21%. Para 1983, esta captación del DF se incrementó al 27.5%, proporción bastante significativa si se considera que el conjunto de la Región a la que pertenece el DF se destino el 37.5% de la IPF total ( Bassols, A., "Regiones económicas e inversión: auge y crisis", en: Momento Económico No. 9 II Ec. UNAM 1984, p. 5).

Es decir, de acuerdo con ésto el Estado mediante una política de asignación de la inversión federal que claramente privilegia a una pequeña porción del territorio, indudablemente a costa del resto del país, ha estado favoreciendo el reforzamiento de la concentración urbana asociada a la pobreza del campo.

Y es que -como ya comentamos en apartados anteriores- el Estado,

por la misma presión que la gran urbe\*/ ejerce, queda comprometido en aquietar las tensiones sociales y políticas que en ella se desarrollan, lo cual implica una inversión enorme que, sin duda, se distrae de las inversiones regionales (Ruíz García, E., "Marea humana...", en Revista Transformación No. 100, 1972). Si no, recuérdese el monto de inversión pública federal que, por ejemplo, la ZMCM absorbe en el rubro Bienestar Social que sobrepasa el 50% del total y que, de hecho, su elevado monto determina la tendencia del sector (Bienestar Social). Ver cuadro No. 5.

Así por ejemplo, si en el mes de febrero de 1984 se decía que debido a la merma que originan 25 pozos perforados por la SARH., en el Valle de Teoloyucan (zona norte de la Cd. de México) sufren sequía 100 mil habitantes porque el agua es destinada al DF ("Metropoli", suplemento de El Día, 11 de febrero de 1984), para enero de 1985 se anunciaba que como resultado de la puesta en marcha de la 2a. etapa del

\*/ Respecto a su magnitud, en un artículo titulado "DDF, después de la República tercer estado hispanoamericano", se dice que lo que corresponde al DF y parte del Estado de México, alberga la mayor zona urbana del planeta: 18 millones de personas. Se agrega que nuestro capital tiene más habitantes que cualquier metrópoli europea, más que cualquier ciudad estadounidense o china y que, por ejemplo países como Nicaragua y Uruguay con 3 millones c/u, tiene menos habitantes que la Delegación Cuauhtemoc. Ello muestra -dice el articulista-, por ejemplo, que sólo para el DF las soluciones ecológicas serían de escala nacional en cualquier otro país, aparte de que es indudable que la crisis económica dificulta cualquier solución (Daniel Leyva, en Uno más Uno, 1 de febrero de 1986).

Proyecto Cutzamala, en tres meses la población del área metropolitana de la Cd. de México recibiría un caudal adicional de 2000 litros por segundo de agua potable, complementario al de 4000 que suministra dicho sistema desde su 1ª etapa. Se decía que el objetivo fundamental es abastecer al DF y a los 16 municipios conurbados (El Universal, 21 de enero de 1985).

Para el mes de abril de ese año, y a reserva de terminar el proyecto programado para 1988, por el que el Cutzamala aportará un volumen de 19,000 litros por segundo, se decía, por parte del vocal ejecutivo de la Comisión de Aguas del Valle de México, que traer un metro cúbico a la capital significa una erogación de 5000 millones de pesos (El Universal, 1 de abril de 1985). Así, en ese mismo mes quedó terminada la segunda etapa del sistema Cutzamala que -se decía- ampara la demanda por el incremento demográfico en 1986, y los 6 mil litros de agua por segundo se distribuirían en una tercera parte para los habitantes del DF y en dos tercios para los de la zona conurbada del Estado de México. Dicho sistema en esta etapa contó con una inversión de 50 mil millones de pesos (Excelsior, 3 de abril de 1985).

Después de señalados estos resultados y volviendo al punto de que el Estado mediante su política de asignación de la inversión federal ha estado coadyuvando al reforzamiento de la concentración urbana, no podemos dejar de recordar, al menos respecto al área del país de la que hemos venido hablando, que:

" Las causas del predominio de la Cd. de México como unidad básica de producción secundaria y terciaria del país [se deben, por una parte, al] hecho de constituir, desde sus orígenes, el asiento del

poder político; por otra, sus condiciones preexistentes de mercado, de dotación de infraestructura básica, de disponibilidad de mano de obra mejor calificada, de servicios, transportes y otras facilidades, que aseguran la rentabilidad de las inversiones y su mayor aprovechamiento mediante la concentración industrial. Y, asimismo, la existencia de un grupo urbano capaz de influir poderosamente en la toma de decisiones políticas que favorecieron este lugar" (González, G., 1983, p. 40).

En este sentido, de acuerdo, con Gustavo Garza podemos completar que: "La alta concentración económica acentúa la tendencia a un creciente poder político en la metrópoli principal que va supeditando los intereses locales a los del centro; se estimula el intercambio comercial desigual, la asignación de la inversión pública favorece a la ciudad preeminente (la ciudad de México), se le conceden ventajas financieras, etc." (Garza, op. cit. p. 164).

Es decir, que los resultados que sobre la concentración económico-demográfica en el Cd. de México hemos comentado, se relacionan tanto con el hecho de que en la historia del país a esta área del país le ha correspondido el papel de centro dominante, como con que en los 40's el acelerado proceso de industrialización del país parte principalmente de ella por ser la que mayores economías externas ofrecía para que la industria se pudiera desarrollar con mayor fuerza y a más velocidad - (por cierto, al respecto recuérdese que la "urgencia" ha sido un importante rasgo de la conducta estatal; así por ejemplo, este que estamos comentando es uno de ellos; otros son: la urgencia por explotar el petróleo, y otra es que frente a la crisis del sector agrícola, la urgencia de salir de ella ha deteriorado más la economía campesina al apoyar más el Estado al sector que productivamente puede responder ante dicha urgencia: la agricultura capitalista). Asimismo, se relaciona con la

necesidad -a la que ya nos hemos referido- de "mantener y reproducir las condiciones materiales necesarias para los usos del capital". Así, aunque en años posteriores ya no sea, específicamente, el rubro industrial -estrictamente hablando- el que atraiga la IPF, sí son los efectos de la retroalimentación urbana -cuyo motor ha sido la industrialización- los que obligan al Estado a canalizar, por ejemplo, más de un tercio de la inversión pública federal total hacia el DF, como ocurre todavía en 1983, según vimos.

En base a lo anterior consideramos que si bien es cierto que "tanto el desarrollo urbano como el regional constituyen procesos que están determinados por la forma como se localizan, estructuran y llevan a cabo las actividades económicas en el territorio, principalmente las industriales" (Ramírez, Saiz, 1983, p. 68), ello da una idea no sólo respecto hacia dónde dicho desarrollo urbano-regional ha tendido a concentrarse principalmente, sino, además, a quién o a quiénes a beneficiado también principalmente, que por lo que hemos planteado a lo largo de este capítulo la respuesta obligada es que al capital, toda vez que "el proceso urbano del Distrito Federal, tradicionalmente ha sido motivado y condicionado por los intereses del sector capitalista..." (Cipres Villareal, A., en "Metropoli", periódico El Día, 20 de octubre de 1983).

Por otra parte, creemos que la concentración urbana de la Cd. de México puede ser mostrada como una consecuencia (ampliada) del desarrollo capitalista del país, al resaltar el contraste entre las diversas medidas estatales orientadas al propósito de la industrialización y el "olvido" del campo, es decir al poner de relieve -como lo heremos en el siguiente apartado- el origen estructural del desigual desarrollo entre

el sector urbano-industrial y el sector rural, y al menos una de sus consecuencias: la migración rural hacia la ciudad de México, como parte del proceso de retroalimentación urbana.

Mientras tanto, al respecto nos parece importante la siguiente opinión:

" el proceso ininterrumpido de 'polarización' (concentración) de las actividades económicas y de la población, resulta ser un efecto, cuya causa es la propia naturaleza capitalista del crecimiento económico. Polarización es, pues, sinónimo del binomio urbanización-industrialización, y por ello mismo concepto clave dentro del proceso de acumulación de capital o desarrollo del capitalismo; sus contrapartidas (contradicciones) mas notorias son, por un lado, la progresiva desertificación y miseria del campo, a excepción de unos cuantos 'enclaves' agrícolas altamente capitalizados, y, por otro lado, el agravamiento... de los desequilibrios interregionales..." (Rodríguez, S., 1984, p. 49).

Complementando la anterior opinión, no queremos pasar por alto la que, de alguna manera en el mismo sentido, plantea Unikel, al referirse a que:

"... el carácter de los objetivos imperantes en [el] período [1940-70] tanto en el sector agropecuario como en el industrial [muestra que] es más importante el crecimiento económico nacional que el desarrollo regional y urbano. Estas políticas de desarrollo sectorial han dado por resultado una fuerte concentración industrial y marcadas disparidades en el sector agropecuario entre las regiones del país," (el subrayado es nuestro, JVN).

En resumen, al haber querido poner de relieve la concentración urbana como consecuencia de la dinámica capitalista a la que entró el país desde los años cuarenta, hemos tenido que destacar —obligados por los hechos y los resultados observados— la participación del Estado en la economía nacional. Así, hemos dado un panorama de las causas que llevaron al Estado a participar en forma creciente en la economía y los efectos de dicha intervención, aunque, por supuesto, centrando nuestra atención en el efecto espacial.

De dicho panorama, destaquemos que el Estado ha tenido que financiar la actividad económica privada del país con el propósito de incentivarla, para así promover el crecimiento económico nacional. Así por ejemplo, con tal de hacer rentable la actividad empresarial, entre otras medidas el Gobierno por medio de sus empresas públicas ha operado deficitariamente al vender a las empresas privadas sus bienes y servicios a bajos precios, con la intención de aminorar los costos de producción de los productos industriales. Empero, al haber apoyado a la industria, el Estado dejó de lado la promoción de la actividad agrícola (al menos del gran sector en que ella se apoya -que será lo que enseguida abordaremos- tan importante para el sostenimiento de un número creciente de campesinos, y en general para la alimentación de los habitantes. Se crearon, sin embargo, centros industriales que fueron el motivo principal del interés estatal hacia donde se movilizaron gran cantidad de recursos de distinta índole, como por ejemplo las inversiones federales, y como contrapartida se rezagaron numerosos centros rurales que sufrieron el desinterés oficial y gran pobreza.

Por otro lado, como veremos en la última parte del capítulo siguiente, las actividades de empresas como PIMEX han afectado, más que desarrollado, las regiones donde realizan sus funciones, entre otras causas al dar prioridad (tanto ellas como el Estado) en su atención a zonas generalmente urbano-industriales, haciendo caso omiso de las necesidades de los centros rurales, por lo que, inclusive, se ha dicho que la empresa pública, provoca desequilibrios regionales (véase: Sección Económica y Finanzas, en Excelsior, 28 de noviembre de 1983).

En fin, frente a tal apoyo del Estado hacia el sector industrial, ¿cuál ha sido la función del sector rural en el mismo sentido?

2. La situación económica del campo en la retroalimentación urbana: La Cd. de México.

Sin siquiera insinuar que la urbanización sea un proceso reciente en nuestro país, por ejemplo de 1940 en adelante, si queremos partir del hecho de que al menos a partir de entonces este proceso tendió a acelerarse, siendo una de sus características la alta concentración de la población y de las actividades económicas (industriales) en unas cuantas ciudades, principalmente en la Cd. de México.

Sin embargo, estamos de acuerdo con que:

"Referirse únicamente a la creciente concentración de la población... (y aun de las actividades económicas)... es analizar su superficialmente el proceso (de urbanización) y olvidar la extensión histórica del mismo. O por el contrario, interpretar el proceso de urbanización como el paso de lo rural-tradicional a lo urbano-moderno es deformarlo y caer en... falsos dualismos, ya que la relación es dialécticamente complementaria y opuesta al mismo tiempo entre estos dos subconjuntos (el rural y el urbano), en donde al crecimiento y expansión de uno corresponde el decrecimiento y reducción del otro [...]" (Ramos, S., Urbanización y servicios..., 1972, p. 113).#/

En este sentido, si bien en lo general Marx y Engels (La ideología alemana, 1968, p. 56) dirán que:

"La ciudad es ya obra de la concentración de la población, de los instrumentos de producción, del capital, del disfrute y de las necesidades, al paso que el campo sirve de exponente cabalmente al hecho contrario..."

#/ Cf. Morales, M. y Parisi, L., "Modelo de producción, regionalización y relaciones urbano-rurales en América Latina", en Planificación regional y urbana, ILMES, Siglo XXI, S/A.

con respecto a la población en particular, Lenin (El desarrollo del capitalismo..., 1981) dirá que:

"... el capitalismo disminuye permanentemente la parte de la población ocupada en la agricultura (en la que siempre reinan las formas más atrasadas de las relaciones económico-sociales)...". [Y que, entonces,] "... el crecimiento de la población industrial a cuenta de la agrícola es un fenómeno necesario en toda sociedad capitalista." [Así, como resultado de una relación teóricamente rica-histórica, concluye con que existe] " el hecho de que la población se aparta de la agricultura para ir a la industria" (pp. 24-25, 608 y 655).

Esto es, si bien de acuerdo con A. Pucciarelli ("Notas sobre la contradicción campo-ciudad...", 1984) el eje alrededor del cual se articulan las diferencias entre el ámbito rural y el ámbito urbano no es sino el 'atraso relativo' del sector agrario producto de las restricciones técnicas económicas y sociales, en relación con el sector urbano-industrial, identificando estos ámbitos con las relaciones campo-ciudad, las contradicciones económico-sociales entre éstos últimos, se desprenden del sistema de transferencia de excedentes, en el cual imperan generalmente relaciones asimétricas que condicionan la dirección de los flujos de aquéllos. Así, este autor considera que el fenómeno de la subordinación campesina a la lógica del capital y el 'intercambio desigual' es un mecanismo económico que explica simultáneamente la apropiación de excedentes entre dos clases y el desplazamiento de las posibilidades de acumulación desde el campo hacia la ciudad (p. 39).

En relación con esto, según D. Harvey (Urbanismo y desigualdad..., 1979) un modelo de circulación ciudad-campo puede ser útil para explicar ciertos rasgos básicos del urbanismo contemporáneo. Así, si bien es cier-

to que el capitalismo se basa en la circulación de plusvalor<sup>4/</sup>, también lo es que la ciudad ha sido históricamente fundada sobre la extracción y concentración de un plusproducto social. Así, aunque los centros urbanos han sido frecuentemente "generativos" (en el sentido de que contribuyen al crecimiento económico de la región en que se sitúan) la necesidad de realizar una acumulación originaria impide que ese proceso sea natural y beneficioso entre campo y ciudad ( pp. 243-244 ).

Así, dentro de tal parámetro comentaremos la política estatal relacionada con la actividad industrial y la actividad agrícola, así como su impacto en la urbanización, considerando que ésta es, de alguna manera, el resultado del desigual desarrollo de la ciudad y el campo, y que esta desigualdad alimenta, por ejemplo, la concentración urbana de la Cd. de México mediante los flujos migratorios provenientes del campo.

Es decir, es nuestro propósito considerar el carácter histórico de la relación urbano-rural en base al cual se explica el predominio "actual" de la ciudad sobre el campo (cómo y bajo qué circunstancias el predominio de aquella se impone sobre éste), sin embargo, de no alcanzar tal propósito, aquí nos bastará no perder de vista que lo que pudiera parecer una política estatal "irracional" que favorece o prioriza a la ciudad en tanto lugar de asiento de empresas industriales (concretamente a la Cd. de México) por sobre el campo, (como entidad que

<sup>4/</sup> El plusvalor es el plusproducto expresado en términos capitalistas de intercambio de mercado (Ibid., p. 249).

contribuye a financiar el desarrollo industrial del país), no es sino el reflejo o lo superficial de "lo histórico" del predominio de la ciudad sobre el campo en el modo de producción capitalista.

Al respecto, según Marx y Engels (op. cit. pp. 68-69) al universalizar la competencia, la gran industria "arrancó" a la división del trabajo la última apariencia de un régimen natural", creando, "en vez de las ciudades naturales, las grandes ciudades industriales modernas" poniendo "cima al triunfo [de la ] ciudad comercial sobre el campo".

De acuerdo con Singer, la creación de la ciudad requirió de una acumulación previa, entendida como un flujo permanente de un excedente de alimentos del campo a la ciudad; flujo que crea y mantiene las condiciones de supervivencia de la ciudad y presupone la existencia de una estructura de clases que asegura la transferencia del excedente del campo a la ciudad. Como resultado de este proceso, del que forma parte, como segundo momento, la división del trabajo entre campo y ciudad, ulteriormente con la moderna unidad de producción (la fábrica) la ciudad industrial se impone al campo merced a su superioridad productiva (Economía política..., 1981, pp. 9,11,25. El subrayado es nuestro: J.V.N.).

Pues bien, a partir del anterior esquema de referencia destacamos lo histórico general del desigual desarrollo entre la ciudad y el campo y ubicamos las relaciones de subordinación de éste con respecto a aquella, subordinación que consideramos cobra expresión en el desigual desarrollo entre el sector urbano-industrial y el rural, desigual

dad que, expresada espacialmente, refleja los desequilibrios en el desarrollo regional, de los cuales el gigantismo urbano de la Cd. de México constituye, creemos, el principal ejemplo.

Es decir, de consideraciones como las anteriores partimos en nuestro examen siguiente.

Veamos. Si por un lado la progresiva sustitución de manufacturas ocurrida desde la segunda guerra mundial convierte a la industrialización en el pivote del desarrollo y de la creación de empleo, llegando a ser la actividad relativamente más dinámica del conjunto de la economía (actividad dedicada principalmente a abastecer el mercado interno urbano), por otro, y al mismo tiempo, contaba para ello con la protección e impulso del Estado y con una agricultura suficiente que la sostenía, en términos de mano de obra, alimentos y transferencia de recursos (Tello, C., La política económica..., 1980, p. 23).

Esta última afirmación es en tal grado importante que, por ejemplo, en opinión de A. Bartra, las raíces internas de la crisis económica y política de las 70's se encuentran en la configuración del sector agropecuario y en su función de soporte interno del crecimiento industrial ("El panorama agrario...", 1979, pp. 179-180).

Ahora bien, ¿cuáles son esa configuración y esa función o funciones del sector rural en el crecimiento industrial, y por qué debemos mencionarnos ?.

Independientemente de responder la primera parte de esa pregunta, de antemano decimos con respecto a la segunda que debemos mencionar tal configuración y función (es) del sector agrícola, en la medida en que ello nos explica la depauperación del sector campesino (mayoritario den

tro de la actividad agrícola) pues vemos en este resultado un impacto espacial, considerando que en buena medida esto explica la migración del campo a la ciudad, para nosotros parte importante del proceso de retroalimentación urbana .

En efecto, si bien partimos aquí del hecho de la existencia de gran des concentraciones urbanas de población, de industria e IPF (poniendo como ejemplo a la Cd. de México) como resultado de un proceso retro alimentativo entre ellos y cuyo eje motriz es el sector industrial, im porta, necesariamente, resaltar el papel vital del sector rural desempeñado en el transcurso de ese proceso de concentración, pues puede decirse que no podría comprenderse el rápido proceso de industrialización del país si no se toma en cuenta tal papel que el sector rural jugó, por ejemplo, en los 40's y los 50's, años en que desempeño plenamente el papel que le fuera asignado por las necesidades de la acumulación capitalista de nuestra economía, contribuyendo a satisfacer éstas por lo menos mediante tres funciones:

" 1) con el abastecimiento pleno de alimentos y materias primas baratas demandadas por el mercado interno; 2) con la aportación abundante de divisas extranjeras vía la exportación de productos agropecuarios ; 3) con el abastecimiento oportuno de mano de obra barata. (Páramo, T., "La polarización en el agro...", 1983, pp. 7-8).

En términos generales puede decirse que aún desde 1935 y hasta mediados de los 60's, el comportamiento del sector agrícola fue satisfactorio en cuanto a aportar divisas para financiar el desenvolvimiento industrial y abastecer normalmente de alimentos y materias primas al país. Sin embargo, según las bases sobre las que ese comportamiento fue realizado, a la postre determinaría una creciente polarización de este sector (lo que caracteriza su configuración) y una disminución de la tasa de creci

miento de su producto bruto global, que aún para 1983 -como veremos- no se lograba superar. Así, al mismo tiempo que se perdía autosuficiencia alimentaria de productos del campo, se afectaron seriamente los niveles de ingreso de los agricultores semitradicionales y tradicionales. Aunque esquemáticamente, veamos cómo se llegó a esta situación.\*/

Al ponerse en práctica la política de cultivar en nuestro país productos exportables de alto precio con el fin de financiar la compra de materiales y equipos para el desenvolvimiento industrial, a la agricultura comercial le fueron otorgadas todas las facilidades técnicas y financieras para que produjese principalmente para la exportación, mientras que a la de tipo semitradicional y tradicional ( que concentra a la mayor parte de los campesinos y de los predios agrícolas, y que en buena parte practica una agricultura de subsistencia con técnicas atrasadas) se le dio un apoyo precario, lo cual fue ahondando las desigualdades entre ambos tipos de agricultura, una de cuyas consecuencias fue, a la vez que el mayor empobrecimiento de los campesinos que practican la agricultura de subsistencia, una migración creciente del campo a la ciudad (González, G., Aspectos recientes..., 1978, pp. 170-171).

Aún cuando con lo dicho hasta aquí podemos ya derivar una relación

\*/ Al respecto véanse, entre otros: Tello, C., La política económica..., 1980; Esteva, G., "La agricultura en México de 1950 a 1975: el fracaso de una falsa analogía", en Comercio Exterior, dic. de 1975; Torres Cuytan R., Aspectos cualitativos del desarrollo económico mexicano: 1950-1975", Idem; Rivera Ríos, M., y Gómez Sánchez, P., "México: acumulación de capital y crisis en la década del setenta", en Teoría y Política No. 2, oct. dic. de 1980; García, Brígida, "Dinámica demográfica y desarrollo agrícola en México", en Cuadernos de investigación social, No. 4, IIS, UNAM, 1980.

entre el fenómeno migratorio y la precaria situación económica del campo, concretamente de la agricultura campesina, requerimos de algunos otros elementos que nos permitan explicar, con mayor claridad y de acuerdo al breve parámetro teórico-histórico que mencionamos anteriormente, cómo o de qué manera ha ocurrido en nuestro país la relación dialécticamente complementaria entre el campo y la ciudad: entre lo rural y lo urbano: entre la política industrial y la política agrícola.

En este sentido, bien vale la pena hacer una analogía, dentro de esta relación dialéctica, entre el sector industrial y el agrícola y entre la "agricultura empresarial y de riego" y la "agricultura tradicional", analogía en la cual el nexo común es el desarrollo de un "subconjunto" a expensas del otro y en la que el resultado es común a ambas relaciones comparadas: la ruina de la agricultura campesina.

Desglosemos lo anterior. Es decir, reiteremos que en el marco del papel del Estado en cuanto a modelar una agricultura funcional al desarrollo del país mediante una política agraria que propicia una tenencia de la tierra que favorece la concentración de las mejores (y aun la de los recursos productivos) en manos de unos cuantos capitalistas, mientras que la mayoría de los productores agrícolas propietarios de minifundios y una gran proporción de ejidatarios poseen las de relativamente mala calidad\*/, así como en el marco de la función que el desarrollo del capital global le ha impuesto a la agricultura y por la que,

---

\*/ Al respecto véase el trabajo de Caballero, E., y Zermeño, P., "La agricultura mexicana en la coyuntura actual", en Economía Petrolizada. Facultad de Economía., UNAM, 1981.

entonces, ésta ha sido sometida a la lógica del capital, pues, por ejemplo, por lo menos durante 25 años (de 1940 a 1965) el trabajo rural generó una parte sustancial de las divisas necesarias para que la industria pudiera importar su infraestructura tecnológica, asimismo, mediante una oferta de productos agrícolas que crecía más rápido que la población, abasteció el mercado interno manteniendo relativamente bajos los precios de los alimentos y de los insumos industriales, con lo que transfirió plusvalía que refuerza la acumulación de capital en el sector industrial. Es decir, vía los precios bajos de los productos agrícolas, la industria realiza economías de capital constante al adquirir insumos producidos en el campo y de variable en la medida en que los bienes salario son sustancialmente de origen agropecuario.

Por otra parte, ocurre otro tipo de transferencia al capital, tanto al agrario como al industrial, pues si en la primer caso al trabajador campesino contratado temporalmente sólo se le paga la fuerza de trabajo consumida y no el costo de su reproducción como clase, en el caso de la industria y considerando que un buen número de trabajadores provienen del campo, dicha transferencia ocurre en la medida en que mientras que el capital sólo paga el costo de su reproducción durante el tiempo que le es útil, el trabajo campesino ha tenido que asumir el costo de su maduración (Bartra, A., op. cit. p. 183-184).

Ahora bien, aun cuando no es nuestro propósito hacer aquí un balance de la crisis a la que llega el país hacia principios de los 70, sí nos interesa hacer notar, de acuerdo con este autor, (Ibid, pp. 188-193)

que en la base de ella está "el desmantelamiento de la economía campesina y el agotamiento de la agricultura de temporal". Más aún, nos interesa, según los fines de nuestro trabajo acerca de las migraciones campo-ciudad, ver brevemente que si para 1970 el campesino había sido "exprimido hasta el agotamiento", ello es de suponerse se ge tó desde años anteriores, desde los cuales, entonces, probablemente los flujos migratorios hacia ciudades como la de México ya eran alimentados por la expulsión de trabajadores del campo. Es decir, descartamos que la migración haya comenzado con la crisis de producción del agro a mediados de los 60's. Mas bien, suponemos vigentes las precarias condiciones del campo (de la agricultura campesina, principalmente) durante el resto del período de estudio, 1970-1983 y, con ello, que las migraciones campo-ciudad siguen ocurriendo. Esto será lo que a continuación veremos, para lo cual volvamos al período que estamos considerando (1940-1970).

En realidad, lo que sucede durante éste período es que al mismo tiempo que la agricultura sirve al desarrollo de la industria, o más precisamente para que esto fuera así, la agricultura empresarial y de riego, y en general la producción agropecuaria de exportación o destinada al con sumo interno de la población de mayores recursos, se desarrolló a costa de la agricultura tradicional. Es decir, fue esta polarización del sector agropecuario (su configuración) la que hizo posible el crecimiento de la industria a costa de la agricultura, y si bien el apoyo y los privilegios otorgados al crecimiento de la producción agrícola moderna y en general de exportación parecen justificarse como necesarios para que el

sector agropecuario cumpliera con las funciones de sostener el desarrollo industrial, también la agricultura tradicional y de mercado interno cumpliera su función en tal sentido, sin embargo, a diferencia de la agricultura empresarial, que fue incluso "sobre protegida", la agricultura campesina fue exprimida. Así, al mismo tiempo que la agricultura temporalera sigue produciendo rudimentariamente teniendo que sobreexplotar los suelos provocando su erosión, ante una baja de los precios de venta y a diferencia del empresario que frente a ésta reacciona disminuyendo la producción, el campesino se ve obligado a aumentar la oferta con el fin de mantener el ingreso mínimo de subsistencia.

Ante una situación tal, la perspectiva es muy probable sea el abandono campesino de una producción ruinoso, sumado al problema de aquellos que carecen de parcela, y al de los que teniéndola de infrasubsistencia se dan a la búsqueda de ingresos complementarios, amén, claro, de que la agricultura capitalista no absorbe la totalidad de la mano de obra campesina, pues sus inversiones tienden más bien a elevar la composición del capital agropecuario.

Así, si además de las características anteriores vemos que el crecimiento demográfico combinado con el estancamiento de la agricultura campesina genera una creciente subocupación rural, ello coloca a buen número de campesinos en una situación de migrantes.

Ahora bien, antes de continuar nuestra breve revisión de la situación del campo, retomemos la analogía antes planteada para esbozar una breve idea a manera de conclusión. En efecto, si bien en apartados an-

teriores hemos visto lo que el apoyo y fomento del Estado han significado para hacer posible la industrialización del país y cómo en función de lograrla el grueso de sus inversiones no sólo se han destinado, sectorialmente, a ese objetivo, sino que, además, con ese mismo fin han tenido que ser favorecidas (privilegiadas con dichas inversiones) sólo unas cuantas ciudades del país, como lo hemos ejemplificado con la Cd. de México, y al respecto vimos, a través de la inversión pública federal 1960-1980, la contrastante prioridad del sector industrial frente al sector agropecuario (ver Cuadro No. 2), la cual nos hubiera permitido inferir un rezago de éste último en favor de aquél, ahora no sólo estamos seguros de ello, sino, además, de que el crecimiento industrial al apoyarse en el sector agropecuario, finalmente se apoyó en su porción mayoritaria: la economía campesina, lo que sin duda reforzó el proceso de retroalimentación urbana vía las migraciones campo-ciudad.

Para pasar a referirnos a las migraciones internas en el país, antes veamos -muy brevemente- algunos elementos que nos den una idea acerca de la situación económica del campo durante 1970-1983.

Como para tal objeto lo que nos interesa mencionar no es en qué han consistido las estrategias agrarias y/o agrícolas, de los gobiernos de los presidentes Luis Echeverría A., José López Portillo y Miguel de la Madrid, sino algunos de sus resultados, veamos cuáles han sido éstos, por supuesto haciendo excepción con el actual gobierno que apenas transcurre, por lo que de él, más que hablar de resultados, mencionaremos sólo algunos propósitos generales respecto al sector agrícola.

Durante 1970-76, como respuesta frente a la crítica situación a la que llegó la producción agrícola hacia 1970, el Estado incrementó en proporción importante la inversión pública al campo. Así, mientras que la inversión pública federal total aumentó a una tasa promedio anual, de 1970 a 1975, del 27%, la de fomento agropecuario lo hizo al 36% y la de la agricultura en 49% (Castell y Rello, "Las desventajas...", 1977, p. 145).

Sin embargo, baste aclarar que:

"... la urgencia de elevar la producción (agrícola) determinó que la mayor parte de los recursos disponibles para el sector fueran canalizados hacia sus segmentos con mayores posibilidades de responder productivamente (hacia las zonas en donde el aumento de la producción pudiera hacerse con mayor rapidez, o sea en las regiones más desarrolladas o con mejores recursos naturales, lo cual implicó el fortalecimiento de la agricultura capitalista) de manera inmediata. Ello dejó prácticamente de lado el impulso a la organización colectiva del sector ejidal, que requería de grandes recursos para hacerse viable y, en consecuencia, desatendió a la agricultura de subsistencia que es la más atrasada, sumiéndola en un deterioro más profundo e incidiendo con más fuerza aún sobre la crisis agraria del país." (Castell y Rello, pp. 150-151).\*/

De 1976-1979 de acuerdo con lo que nos interesa destacar, es muy breve lo que podemos decir: en estos años el panorama rural se caracteriza por la continuidad de la crisis estructural del sector agropecuario, sin embargo, si bien ella parece atenuarse y verse menos grave es debido al menos a dos factores: uno, que los precios internacionales -que agudizaron la crisis de 1972 a 1975- evolucionan favorablemente para México; otro, que el boom petrolero parece ofrecer una al-

---

\*/ Dicha urgencia nos recuerda la "naturaleza funcionalista y acondicionadora del sistema" de la IPF a la que nos referimos en la última parte del capítulo anterior, de acuerdo a la cual, como veremos,

ternativa a la tradicional función del sector agropecuario como sustento de la acumulación industrial. Empero, los hechos mostraban que en 1978 apenas pudo lograrse un nivel de producción de maíz casi igual al de 7 años atrás, y para 1979 la importación de éste se estimaba en por lo menos 1.5 millones de toneladas, 1.4 de sorgo, 1.1 de trigo, 785 mil toneladas de soya, 70 mil de arroz, etc. (Bartra, op. cit., p. 218).

Por último, revisemos algunos resultados para 1980-83. De paso, aclaremos que aunque no hagamos referencia explícita, por ejemplo, al nivel de ingreso del sector mayoritario de la actividad agrícola, es decir el sector campesino, dichos resultados consideramos que finalmente no hacen sino expresar la vigencia de su precariedad económica.

Veamos: de entrada, puede decirse que los resultados económicos de la agricultura mexicana en 1980 muestran los efectos que produce una estructura agraria altamente concentrada. En efecto, si atendemos al proyecto SAM (Sistema Alimentario Mexicano, de apoyo a actividades exclusivamente agrícolas) vemos, por ejemplo, que en cuanto a su programa de infraestructura para el desarrollo agrícola, la totalidad de sus recursos benefician a las zonas de riego, no obstante que se suponía que los recursos del SAM se dirigirían hacia la agricultura de temporal en apoyo de los campesinos más empobrecidos, lo cual muestra que hasta este año la SARH no modificó la orientación del gasto, dirigi

---

puede considerarse que las fuertes inversiones realizadas en las zonas petroleras, más que obedecer a propósitos de desarrollo regional, se explican por la «prisa» de efectuar la explotación de los campos petroleros.

giéndolo fundamentalmente en beneficio de los capitalistas que concentran las tierras de riego del país.

Así, según esta política los avances en la producción de alimentos al interior del país, a la vez que se apoyan en una mayor concentración (de tierra y recursos), excluyen y marginan amplias masas de campesinos, pues dichos avances no han significado la incorporación de tierras temporales, al tiempo que los recursos no están llegando a los campesinos más necesitados.

Resumiendo: aún cuando el objetivo del Estado es producir más alimentos y en razón de ello subsidia y apoya al capital (con una mayor perspectiva de marginación y exclusión del campesino), y aun cuando las tierras de empresarios agrícolas antes dedicadas a otros cultivos, dadas las condiciones de rentabilidad del capital (vía política económica) en este ciclo las utilicen en producir maíz (buscando sus incrementos en rendimientos por hectárea), el hecho es que en 1980 las importaciones de maíz se incrementaron 149% respecto a 1978 y 349% en relación a 1979 (Caballero y Zermeno, op. cit., pp. 233-248).

A efecto de completar nuestra breve visión de la situación económica que guarda el campo por el resto de nuestro período de observación, es decir hasta 1983, nos valdremos de algunos datos que al respecto proporciona el investigador Manuel Aguilera\*/.

\*/ Véase resumen de su conferencia: "Precios, salarios y utilidades en el sector agropecuario...", en Gaceta UNAM, 9 de enero de 1986, pp. 13, 31.

En palabras del autor y coincidiendo con lo que anteriormente hemos apuntado, de 1970 a 1983 la debilidad estructural del sector agropecuario ha influido en el deterioro gradual y persistente de la autosuficiencia alimentaria, dando lugar a que el país importe, año con año, crecientes volúmenes de alimentos. Detrás de tal situación está el hecho de que la evolución del sector agropecuario fue marcadamente inferior al resto de la economía, concretamente frente al sector urbano industrial. Así por ejemplo, aún cuando de 1970 a 1981 el empleo creció a un ritmo menor que el PIB (4.2%), en ese período se crearon 7.2 millones de empleos, de los cuales ca si el 90% fueron plazas urbano industriales, frente a sólo 700 mil generadas en el sector agropecuario.

Por otra parte y continuando con Manuel Aguilera, señala el autor que si a lo largo del período 1970-83 en lo general hay un importante deterioro de los salarios reales, sobre todo en el biénio 82-83 en el que descienden a niveles análogos a los prevalecientes a principios de los 70's, en el medio rural si bien la evolución de los salarios no se separó de la trayectoria general, aún en la fase de expansión rela tiva de ellos, por ejemplo de 1971 a 1976, aumentaron más lentamente que los salarios urbanos, dando lugar a una creciente diferenciación entre los asalariados del campo y los de la ciudad, convirtiéndose es ta desigualdad en un factor que alentó la emigración del campo a la ciudad.

En cuanto a las transferencias intersectoriales durante 1970-83, apunta que pese a la política de precios relativamente favorables para el campo durante 1973-79, en los siguientes años el deterioro de los

términos de intercambio para el sector agropecuario frente al urbano industrial ha sido de tal magnitud que su monto para 1983 representa ba el 21% de su valor agregado y resultaba superior al valor total de los salarios pagados por él (el sector agropecuario) en ese año.

Ahora bien, aún cuando referirnos a sucesos de 1985 excede nuestro período de estudio, acotado de 1970 a 1983, pero dada la posibilidad que se nos presenta, al momento de redactar el presente trabajo, de conocer el PRONADRI (Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral), no queremos pasar por alto al menos una observación con respecto a él y que reafirma y redondea todo lo que con relación a la precaria situación económica del campo hemos anotado, pues su publicación es, de alguna manera, como el reconocimiento oficial de la continuación y vigencia de esta situación.

En efecto, en la presentación de dicho Programa el Presidente De la Madrid afirmó -no sin dejar entrever los propósitos de fondo- que "es intolerable" la desigualdad entre campo y ciudad, hecho que a la larga puede generar situaciones conflictivas que desemboquen en el rompimiento de la paz social."

Estas palabras las pronunciaba el jefe del Ejecutivo después de presentado el documento donde -entre otras cosas- se señaló "que el sector rural del país se encuentra 'fuertemente deteriorado' y que a partir del inicio de la crisis (SIC) en 1982...se han agudizado más sus condiciones de rezago, pobreza y desnutrición." (Uno más Uno, 17 de mayo de 1985).

\*/El subrayado es nuestro y lo hacemos pensando, o más precisamente, dudando de que dicha desigualdad pueda desaparecer por decreto.

Ahora bien, a la luz del panorama agrario que hemos bosquejado respecto al período 1940-1983, pasemos a referirnos a las migraciones internas. En tal caso, es pertinente hacer algunas aclaraciones previas: 1) por su importancia, abordar el tema de las migraciones en general, bien podría ser motivo de una investigación al respecto, por lo que aquí las mencionamos bajo el supuesto de que pueden relacionarse con la situación económica del campo descrita; 2) hemos excluido para hablar de ellas (de las migraciones) la discusión de los problemas de tipo teórico-metodológico en torno a su estudio, sin embargo, en base a la estructura de nuestra exposición partimos -en lo general- del desarrollo desigual del campo y la ciudad en el capitalismo, es decir, de la subordinación del campo a la ciudad, particularmente en el caso de México desde los años 40's, por lo que haremos hincapié en las migraciones campo-ciudad (Cd. de México) relacionándolas, fundamentalmente, con la precaria situación económica del sector mayoritario del agro mexicano: la agricultura de subsistencia; 3) según lo amplio del período (1940-1983), más que apearnos cronológicamente a él, sólo apuntaremos algunas cifras (escasas) con las que podamos mostrar o ilustrar la relación entre el rezago del campo y los movimientos migratorios hacia la Cd. de México.

En términos generales, en relación con la aceleración del proceso de industrialización y en función de sus causas (los factores externos y las medidas estatales internas) y consecuencias (de las que hemos destacado la alta concentración económico-demográfica en la Cd.

de México), así como de acuerdo al papel vital que al sector rural le fuera asignado respecto a ese proceso, podría decirse que las migraciones rural-urbanas se han debido, según podemos derivar de nuestro bosquejo acerca del agro mexicano, tanto a factores de estancamiento como de cambio tecnológico.

Esto es, tanto a la pauperización de zonas de agricultura de subsistencia en las que la creciente presión sobre la tierra, producto de una elevada tasa de crecimiento de la población en medio de una distribución muy desigual de los recursos agrícolas (tierra, agua, crédito, etc.), impide la absorción productiva de una creciente mano de obra, como a los desplazamientos de ésta debidos a la introducción en el agro de tecnologías más avanzadas \*/ (Stern, C., Las migraciones..., 1979, pp. 7-8; García, B., "Dinámica demográfica...", 1980.) Empero, esto no implica decir, necesariamente, que no hayan -

\*/ Un buen ejemplo de este segundo factor, actualmente lo constituye la explotación comercial cuya producción se orienta a la exportación y depende del uso de tecnología intensiva en capital, que reduce relativamente la participación del factor trabajo y en la que destaca la presencia del capital extranjero en el campo y por el que se ha ido dando cierto proceso de agroindustrialización (El Nacional, 15 de marzo de 1986: reportaje sobre el éxodo de campesinos a la Cd. de México -que se estima de 400 mil al año- en relación con la operación de transnacionales en el agro mexicano). Otro interesante artículo sobre la situación actual del campo puede consultarse en el periódico La Jornada del 26 de febrero de 1985, en el que se aborda la visión de especialistas de cinco secretarías de Estado en el marco del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRODEAFRI), según la cual "México se transformó en un país importador neto de alimentos".

operado otro tipo de factores; sin embargo, de acuerdo al contexto de nuestra exposición acerca del sector rural, son estos factores los que, principalmente, suponemos pueden relacionarse con la situación del agro descrita y la expulsión de población. Así, comoquiera que sea partimos de que la emigración del campo se debe a una búsqueda de perspectivas de empleo en las ciudades. Por consiguiente, desde nuestro punto de vista consideramos que estos desplazamientos hacia las ciudades no se deben tanto a que éstas, y principalmente la Cd. de México, "deslumbren" o les resulten "espectaculares" a los migrantes del campo como polos de atracción en virtud de que, por ejemplo, operara en los cohortes de entrada\* / el "efecto demostración", entendido aquí como la aspiración de los migrantes de las zonas rurales a una forma de vida citadina y las "comodidades" que ella supondría (como mejores servicios, recreación, etc.), como al hecho de que el medio rural y sus condiciones de "infrasubsistencia" no pueden ofrecer expectativas de empleo remunerativos, con lo cual queremos poner de relieve la naturaleza estructural de los flujos migratorios, en tanto que expresan el desarrollo desigual de los sectores urbano-industrial y rural, a su vez reflejo de la histórica desigualdad entre campo y ciudad.

---

\* / Se refiere a la incorporación de fuerza de trabajo a la Cd. de México mediante la migración, considerando el contexto estructural que la estimula. Así por ejemplo, en los años cuarenta la incorporación de la mano de obra transferida por el campo se llevó a cabo principalmente entre los obreros industriales. Véase: Oliveira y Muñoz, "Notas sobre algunos aspectos..." 1980.

En efecto, de acuerdo con Stern (op. cit. pp. 9-10), si por una parte:

"Los sectores de agricultura de subsistencia juegan el importante y tradicional papel de proveedores de mano de obra barata para las ciudades, contribuyendo gracias a su pobreza a la acumulación de capital, al abaratar los costos de producción tanto directamente, a través de sus bajos salarios, como indirectamente, al mantener bajos los costos de los alimentos y materias primas que requiere el desarrollo industrial (lo cual nos lleva a entender, en parte cuando menos, la pobreza endémica de estos amplios sectores de nuestra población...[que] juegan un papel fundamental y altamente funcional para el crecimiento [pues] de algún lugar tiene que salir el capital que permite dicho crecimiento.

Por otra:

"... la dirección de los flujos migratorios (rural-urbanos) se concentra en unas cuantas ciudades, (pues) la propia lógica del proceso de industrialización implica la concentración de las industrias en las ciudades, debido a una serie de ventajas técnicas y de otro tipo. Aún más, los impulsos iniciales de industrialización favorecen una alta concentración ecológica, dados los escasos recursos de capital, de tecnología y de infraestructura económica con que cuentan nuestros países. (En otras palabras sería irracional desde el punto de vista de la lógica del proceso de acumulación de capital, que estos recursos fuesen desaprovechados debido a una excesiva dispensación). Ello explica que el proceso de industrialización implique el crecimiento veloz de uno o de unos cuantos centros urbanos en ocasiones incluso en detrimento de otros ya existentes."

Así, pues, en cuanto a la naturaleza estructural de los flujos migratorios, o más precisamente, los factores que los estimulan y que hemos querido apoyar en las anteriores opiniones de Stern, coincide la opinión de Orlandina de Oliveira, en el sentido de que "las migraciones son manifestaciones de un proceso de desarrollo desigual entre regiones, sectores y grupos sociales" (Periódico El Día, 27 de agosto de 1984).

En efecto, si se toma en cuenta que en un país como el nuestro a través de toda su historia hay un centro dominante, la Cd. de México, que

según la lógica del capital tuvo que ser el principal centro del crecimiento industrial, pues es en él donde éste pudo darse con mayor fuerza y a más velocidad dadas las externalidades que ofrece y la importancia de su población (según se dijo en el capítulo anterior) hasta llegar a concentrar en extremo la actividad económica, y si además se piensa que el desarrollo de una ciudad como la de México —que puede decirse se ha hecho a expensas del resto del país— ha tenido como resultado constante mantener, si no es que acentuar, las desigualdades regionales, en un contexto de sometimiento de la economía campesina a la agricultura capitalista y la subordinación del campo a la ciudad, cuya expresión es la vigente crisis del sector agrario y su incapacidad para generar empleos remunerativos, los desplazamientos de población pueden ser entendidos como una necesidad de supervivencia de las familias del campo debida a su pobreza extrema.

Así, el que las familias no alcancen a subsistir con el usufructo de la tierra puede significar que una parte de sus miembros recurra a la migración hacia las áreas urbanas en busca de un mejor ingreso (Oliveira, O. y Muñoz, H., "Notas sobre algunos aspectos... de las migraciones internas...", 1980). O bien, tratarse de la emigración continua de excedentes de población, en especial de adultos jóvenes de ambos sexos que no tienen perspectiva de encontrar empleo en el campo pero, en todo caso, lo que destaca es que "la razón fundamental por la que la población decide migrar es el empleo, que les permite ganarse la vida para ellos y sus familias ..." (Bustamente, C., Concentración urbana y política..., 1983, h. 32).

Si bien recordamos que el proceso de industrialización de los años cuarentas fue acrecentado con gran vigor debido a las oportunidades que brindó la segunda guerra mundial, y que con él se inició un proceso de transformación de nuestra estructura económica y social del que hemos venido destacando -como su expresión espacial- el proceso de concentración económico-demográfica, tomando como ejemplo a La Cd. de México, las migraciones rural-urbanas han jugado (y lo siguen jugando) un importante papel dentro de este proceso. Así por ejemplo en opinión de una investigadora del Instituto de Geografía "uno de los factores más importantes en el crecimiento demográfico de la Cd. de México ha sido la inmigración, que desde 1940 registra altos porcentajes siempre superiores al 35%. (Y puntualiza que) en 1940 se inicia el proceso de industrialización del país, y particularmente de la Cd. de México, lo cual coincide con el mayor porcentaje de inmigrantes en (ella), al grado de que en ese año la mitad de su población era de ese origen" (Gaceta UNAM, 11 de marzo de 1982, p. 14).

En efecto, se considera que la distribución de la población del país es resultado inmediato de los movimientos migratorios en el interior del mismo. En este sentido entre 1940 y 1960 y a nivel de entidad federativa, la población que migró tendió a hacerlo principalmente al DF. Así por ejemplo, en ocho entidades se localizaba el 62.2% del total de la población inmigrante en 1940, el 69.8% en 1950 y el 71% en 1960. Entre ellas, el DF destaca abrumadoramente al absorber el 39.4%, 41.9% y 37.6%, respectivamente, de dicha población inmigran

te (Alba, F., La población de México..., 1979, p. 82).

Ahora bien, considerando la zona metropolitana de la Cd. de México (ZMCM), entre 1960 y 1970 la migración es del 42%, mientras que de 1970 a 1976 asciende al 50% (González, G., El Distrito Federal..., 1983, p. 35). Sin embargo, volviendo al decenio anterior (1960-70) y sólo considerando la Cd. de México, se estimó que la contribución directa (migración neta) y la contribución indirecta (debida, aparte de a los inmigrantes, al crecimiento natural a través de los nacimientos) de las migraciones explicaron casi un 70% de su crecimiento poblacional (Muñoz, H., "Migración y pobreza en la Ciudad de México...", 1980, p. 36).

Además, en base a este mismo autor nos parece significativo destacar lo dicho por él en el sentido de que "durante los años setenta la miseria en el campo hizo que se desprendiera un mayor volumen de población de las áreas rurales y que aumentaran las corrientes migratorias en dirección a la capital (Ciudad de México)", de tal manera que si durante 1960-70 entraban diariamente al área metropolitana alrededor de 400 personas, para 1970-76 la cifra se elevó por encima de las 500 personas, concluyendo que durante estos seis años, "cerca de las dos terceras partes de migrantes que llegan a la capital, fija su residencia en el Distrito Federal..." (Ibid., pp. 37, 39).

Decíamos que nos parece significativo, por que fue precisamente durante el sexenio 1970-76 que el Estado conjugó un conjunto de esfuerzos sin precedentes en las últimas décadas de la historia agraria del país, buscando enfrentar el profundo deterioro social que desde años atrás arrastraba el campo. Así, durante estos años al sector agrícola

le fue asignado un papel relevante. En este sentido, recuérdese, por ejemplo, el incremento sustancial de la inversión pública al campo. Sin embargo, recuérdese también -pues lo mencionamos anteriormente- que en el plano de los resultados, después de concluido el sexenio se encontró que tanto la crisis de producción como los conflictos sociales se habían agudizado, ¿ por qué ?, según vimos que, por ejemplo, en lo económico y en los hechos la política económica que estableció como prioritaria la inyección de recursos al campo, al buscar una respuesta productiva inmediata finalmente fortaleció la agricultura capitalista y marginó la agricultura de subsistencia (Castell y Rello, op.cit., pp. 141-155). Esto es lo significativo para nosotros, pues el "abismo" entre los propósitos y objetivos estatales y los hechos o los resultados obtenidos, consideramos que refleja la necesidad, por lo menos vigente hasta ahora, de la subordinación del campo a la ciudad: del desigual desarrollo entre el sector urbano-industrial y el rural. En este sentido, cabe aclarar que la anterior consideración (conclusión) la hacemos extensiva para el resto de nuestro periodo de estudio, es decir hasta 1983, en base a los comentarios que de hecho abarcaron hasta este año.

Ahora bien, si para 1982 se estimaba que cada día llegaban a la Cd. de México más de 1800 emigrantes en busca de trabajo y alojamiento\*/ , en 1984, según estimaciones, el número de inmigrantes al DF asciende a

---

\*/ Ver: reportaje: "La población del área metropolitana del DF crece anualmente entre 500 mil y 600 mil habitantes ", en Gaceta UNAM, 11 de marzo de 1982, pp. 14-15. En la misma, véase: "Fenómeno con antecedentes históricos: lamigración interna en la República Mexicana", nota en la que, entre otros investigadores, opina al respecto la Dra. Ma. Teresa G. de Mac. Gregor.

dos mil personas diariamente (Uno más Uno, 14 de octubre de 1984). Sin duda tal incremento refleja la vigencia -como ya lo señalamos- de la precaria situación económica del campo, misma a la que hacen referencia un grupo de corresponsales de ese Diario, como resultado de una investigación acerca de las causas de las emigraciones del campo a la ciudades ("por la pobreza en el medio rural y el abandono del agro"), cuando señalan que;

"El modelo de industrialización adoptado en nuestro país, el fracaso de la reforma agraria, la falta de apoyo y asistencia técnica en el campo por parte de los gobiernos estatales y federal, así como la existencia de salarios miserables y de condiciones de vida precarias en el medio rural, son una de las causas de que año con año miles de campesinos emigren de sus lugares de origen hacia los más importantes centros urbanos o hacia Estados Unidos en busca de trabajo" (Uno más Uno, 6 de diciembre de 1984).

Por otra parte, sin duda otro de los elementos que ponen de relieve la naturaleza estructural -a la que en líneas anteriores nos referimos- de la migración campo-ciudad, se deriva de la discusión de la tesis de que las elevadas tasas de crecimiento demográfico son las responsables del atraso económico; discusión que, por ejemplo, se dió en la Conferencia Internacional sobre Población de las Naciones Unidas, celebrada en la Cd. de México en 1984, pues mediante esta tesis de carácter mas bien ideológico, se encubre o se pasa por alto, al menos en lo que al crecimiento demográfico urbano respecta, que "las cifras indican claramente que la mayor parte de él proviene de la enorme masa de campesinos expulsados (...) por las estructuras agrarias y no por el crecimiento demográfico" (Uno más Uno, 24 de agosto de 1984); estructura agraria que, como vimos, se caracteriza por el sometimiento de la economía campesina a la agricultura capitalista.

CAPITULO III

## 1970-1983, CRISIS ECONOMICA Y PLANEACION TERRITORIAL: LA DESCENTRALIZACION INDUSTRIAL.

El objetivo principal del presente capítulo -último del trabajo- es el de tratar de interpretar, dentro de este período, los posibles cambios en la forma de concebir la descentralización territorial del desarrollo por parte de los gobiernos de los presidentes Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid, a la luz de la orientación fundamental de las respectivas estrategias generales de desarrollo económico. Sin embargo, dado que la administración del actual Presidente apenas transcurre, la percepción que sobre dicho aspecto es te régimen tiene la inferiremos muy brevemente del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Por consiguiente, los cambios que en tal sentido estamos en posibilidad de intentar intepretar, realmente son los que ocurren durante - 1970-82. En tal caso, previo a mostrar que en cuanto a descentralización territorial del desarrollo, puede distinguirse el tránsito de una percepción regional-urbana en 1970-75, hacia una percepción urbana-regional en 1976-82 ( y probablemente incluyendo 1983), se tratará de explicar que la necesidad de descentralizar el desarrollo, que de suyo - implica la desconcentración territorial de la industria, "coincide" - «en principio» con la problematización oficial del crecimiento económico 1940-70 dada la crisis económico-política de fines de los sesentas, y posteriormente con la agudización de ésta en 1976.

Así, dado que en nuestro trabajo partimos del supuesto -o quizá más bien del hecho- de que ambas percepciones mencionadas arriba surgen en

condiciones de crisis, suponemos también que tanto el desarrollo regional como el desarrollo urbano no constituyen para el Estado mexicano fines en sí mismos, como ya de alguna manera lo abordamos en anteriores capítulos, sino medios o instrumentos políticos-ideológicos y económicos.

1. La crisis económico-política hacia los setentas y la problematización del crecimiento económico 1940-1970.

Como es sabido, en el propio diagnóstico oficial sobre la forma que asumió el crecimiento económico en el país durante 1940-70, fue señalado, con especial énfasis, el desigual reparto social de los frutos de aquél. Por eso, uno de los planteamientos del entonces Presidente Luis Echeverría, se refería a que era "indispensable compartir el ingreso con equidad y ampliar el mercado interno de consumidores"; para lograrlo -decía- "es preciso igualmente distribuir: distribuir el bienestar, la educación y la técnica" (González, E., 1977, p. 26).

Se enfatizaba también acerca de que "la dinámica concentradora del ingreso obedecía a, y se expresaba en, dos desequilibrios fundamentales que se observaban en la evolución económica del país: el desequilibrio sectorial y el regional (Ibid, p. 26).

Si bien en los capítulos anteriores ya hicimos mención de estos desequilibrios desde el punto de vista de la inversión pública federal, para los fines del presente subcapítulo ahora hablaremos de ellos -en el contexto de esta primera etapa de la política regional-urbana (en

ese orden) en la que el énfasis es puesto en lo regional- en tanto se relacionen con la estrechez del mercado de consumidores y con la pérdida de legitimidad del Estado mexicano, como efectos ambos del agotamiento o fin de una etapa de crecimiento que culminaba hacia fines de los sesentas y principios de los setentas (véase: Pe-reyra, C., 1981, pp. 378-380), y con cuya acción más general, la llamada "Estrategia del Desarrollo Compartido", el gobierno en turno trataría de enfrentar.

Pero además, en el diagnóstico oficial no sólo se señaló que el desequilibrio sectorial se expresaba en las diferenciadas tasas de crecimiento de los sectores productivos, como por ejemplo entre los sectores industrial y agrícola, sino que también se llamó la atención sobre el hecho de que se acrecentaron los desequilibrios intra sectoriales tanto en las actividades dinámicas como en las deprimidas (González, op. cit., p. 27).

En este sentido, debido a que de acuerdo con la estructura de nuestro trabajo hicimos ya mención de los desequilibrios entre los sectores industrial y agrícola, así como al interior de éste, consideramos que ahora, en la necesidad de referirnos a la estrechez del mercado de consumo como uno de los aspectos de la crisis, (Cf. Boltvinik, J. y Hernández, E., 1981, p. 470) habremos de hacer mención de cómo se relaciona esa estrechez del mercado con el desequilibrio intrasectorial del desarrollo del sector industrial, y todo ello con la concentración territorial de la industria.

Sin embargo, antes de desarrollar lo anterior no dejemos de señalar que en cuanto a los desequilibrios regionales, si bien el diagnós

tico gubernamental también hizo notar la existencia de zonas muy localizadas de desarrollo agrícola e industrial (que, en general, basta decir coinciden con los desequilibrios que al respecto comentamos nosotros en los capítulos anteriores) en el aspecto industrial, por ejemplo, aunque oficialmente ya se llamaba la atención respecto a la continuación del proceso de concentración de la actividad industrial en los polos industriales del Distrito Federal y el Estado de México, así como sobre la creciente afluencia de población del campo hacia éstos centros y sus consiguientes implicaciones sociales, ello se hacía más bien como preámbulo para subsidiar -según veremos más adelante, por necesidades de la alianza política- locacionalmente a la pequeña y mediana industria, las que, en todo caso, serían las beneficiarias de la descentralización, según puede deducirse de lo que al respecto, en 1972 el entonces Secretario de Obras Públicas declaraba:

"... uno de los objetivos de la política del Gobierno del ... Presidente Echeverría, es el de lograr un desarrollo armónico y equilibrado en todo el territorio nacional... en este caso, descentralizar es... sinónimo de equilibrar. No se trata de utilizar procedimientos compulsivos, mediante los cuales se obligara a la industria que ya existe en el área metropolitana del Valle de México, a irse a otros lugares, sino por el contrario, de ofrecerles en otras localizaciones de la República... condiciones mejores para el desarrollo de esas industrias, de tal suerte que puedan producir a más bajos costos" (NAFINSA, El Mercado de Valores, Núm. 10, marzo 6 de 1972, p. 204; 206; Idem, Núm. 25, junio 18 de 1973, p. 839).

Es decir, esta deducción parece razonable si recordamos que la gran industria -según vimos en apartados anteriores- se ha localizado, fundamentalmente, en función del factor mercado, o más precisamente del mercado de las grandes urbes. Sin embargo, de esto nos ocupamos más adelante al referirnos concretamente a la acción estatal sobre descon-

centración industrial.

Lo que de momento deseamos destacar es que de acuerdo con la línea autocrítica asumida por el gobierno de Echeverría, a la que, sin embargo, obligaba la necesidad de recuperar el estilo populista mediante un programa político gubernamental encaminado a rescatar y fortalecer la base de apoyo del Estado -la cual hacia fines de los sesentas peligrosamente se había visto angostada, desgastando al régimen, surgía la necesidad de gobernar con base en un doble reconocimiento: el deterioro del sistema político, y la amenaza de estancamiento económico (véase Pereyra, pp. 380-381).

En este sentido, cuando el 10. de diciembre de 1970 Echeverría declaraba:

"Evitaremos que los beneficios de la civilización sigan concentrándose en unas cuantas zonas. Es urgente remodelar el espacio económico: crear polos de crecimiento ahí donde las disponibilidades naturales y los recursos humanos están esperando la infraestructura...para ir al encuentro de las aspiraciones rurales". (NAFINSA, El Mercado de Valores, Núm. 43, octubre 25 de 1971, p. 782),

ello significaba -consideramos- crear el marco adecuado o el consenso social acerca de la necesidad de convertir en área prioritaria de la estrategia al desarrollo regional\*/que, como veremos, en realidad

\*/Así, como ejemplo de la importancia que lo regional asume durante el gobierno Echeverría, citemos algo de lo publicado al respecto en la revista oficial El Mercado de Valores, de donde puede deducirse la importancia que reviste la descentralización regional: "Descentralización del Desarrollo de la Industria", en NAFINSA El Mercado de Valores, núm. 6, febrero 8 de 1971; "Coordinación de labores del Fideicomiso de Parques Industriales", Idem, núm. 12, marzo 22 de 1971; "Localización y Desarrollo Industrial en la Escala Económica para cada entidad del País", Idem, núm. 37, septiembre 13 de 1971; "Fomento Industrial y Desarrollo Regional", Idem, núm. 43, octubre 25 de 1971; "Descentralización y Desarrollo Regional", Idem, núm. 42, octubre 18 de 1971; "Decreto que Declara de utilidad

se constituyó en prioridad de la política regional.

Sin embargo, en la estrategia de desarrollo mediante la cual habría de enfrentarse \*/ la situación de crisis en los setentas, de acuerdo con dicho diagnóstico si en lo político surgía la necesidad de llevar a cabo reformas sociales (Cf. Cordova, A., 1979, pp. 449-452) formuladas como instrumento de pacificación social (dentro de las cuales según veremos se enmarcarían las acciones regionales), - ello coincidía con la necesidad de reencontrar una línea expansiva para el proceso de acumulación de capital.

En efecto, si las peculiaridades del modelo de desarrollo seguido desde los años cuarenta, que hacia los setentas agudizarían las contradicciones sociales y el deterioro del sistema de dominación,

---

Nacional el Establecimiento y Ampliación de Empresas para Impulsar el Desarrollo Regional", Idem, núm. 48, noviembre 29 de 1971; "Ciudades Industriales para el Desarrollo Regional", Idem, núm. 5, enero 31 de 1972; "Programa en Marcha de Ciudades, Parques y Zonas Industriales", Idem, núm. 10, marzo 6 de 1972; "Esfuerzo Presidencial de Descentralización", Idem, núm. 25, junio 18 de 1983; "La participación de la S.O.P. en el Programa de Ciudades Industriales", Idem, núm. 25 junio 18 de 1973; "Planeación Urbana y Desarrollo Regional", Idem, núm. 25, junio 18 de 1973, " Las Nuevas Ciudades Industriales como una Parte de las Soluciones Prácticas de Promoción", Idem, núm. 25, junio 18 de 1973; "Programación de Inversiones Federales por Entidades Federativas" (COPRODES). Idem, núm. 23, junio 10 de 1974; "Se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional", Idem, núm. 5, febrero 3 de 1975; etc.

\*/ Cabe aclarar que sale de nuestros propósitos evaluar si tal estrategia u otras a que hagamos referencia han fracasado o no, pues nuestro interés es más bien sólo relacionar algunos de sus elementos con la concepción gubernamental sobre la planeación territorial.

obligaban a cambiar la imagen del gobierno, no era menos importante proponerse introducir cambios en la estrategia de desarrollo dada la necesidad de continuar expandiendo la acumulación de capital.

Así por ejemplo, en tal sentido al comenzar los setentas la acción del Estado se multiplicaría para garantizar la continuidad de la expansión del sistema amenazada por problemas como: 1) el retraso en la producción de algunas ramas clave de la economía (siderúrgica, petróleo, electricidad, minería, etc.); 2) el severo deterioro del sector agrícola; 3) el progresivo debilitamiento de la inversión privada de capital, particularmente en aquellas ramas de la economía con bajas perspectivas de rentabilidad (producción de bienes de consumo popular y de algunos bienes intermedios, (Ayala, J., 1981, pp. 574-575).

Según éste último inciso, el Estado se haría cargo de los problemas de una de las fracciones perjudicadas por el creciente predominio del capital monopolístico en la economía mexicana: la pequeña y la mediana industria, las cuales, entonces, parece ser que darían significado al propósito de la descentralización industrial.

Empero, a nivel de proyecto de gobierno las reformas más significativas introducidas en la estrategia del régimen de Echeverría estarían dadas, en lo económico, por el propósito de reorientar el modelo de desarrollo hacia el exterior, en base a la necesidad de buscar salida a los bienes -principalmente manufacturados- producidos en el país, necesidad que tenía su origen particularmente en la estructura del mercado interno. Así, si bien la industrialización en su fase acelerada de la sustitución de importaciones (determinada por los requerimientos del re

ducido sector de la población con ingresos altos y por la demanda gubernamental) pudo prescindir de la ampliación extensiva del mercado interno para el sostenimiento de tasas suficientes de crecimiento económico, conforme aumentó el grado de complejidad de la industria del país, junto con la necesidad de buscar una salida en la exportación, se presentaba la necesidad de una política redistributiva del ingreso (Pereyra, op. cit. pp. 384-385).

Sin embargo, como:

"La ampliación del mercado interno por la vía de la redistribución del ingreso afectaría las condiciones de acumulación capitalista propias de una formación social dependiente. De ahí que la anunciada reforma fiscal haya devenido en una simple caricatura y que se conserva la relación habitual: elevadas ganancias -bajos salarios. El régimen (de Echeverría) se decidió pues por la ampliación de las exportaciones..." (Ibid, p. 385).

De alguna manera, lo anterior puede interpretarse como las perspectivas del desarrollo regional durante el régimen echeverrista si se considera que dentro de la importancia que a aquél (al desarrollo regional) se le concede, la redistribución del ingreso es uno de los propósitos centrales.

Aún así, dadas las necesidades del sistema político, medidas como la de reorientar el modelo de desarrollo hacia el exterior tendrían que coexistir, en aparente contradicción, con aquellas encuadradas dentro del desarrollo regional, instrumento de la distribución o descentralización de los beneficios del desarrollo.

Así, en principio señalemos cuáles eran algunas de las peculiaridades del crecimiento económico durante 1940-70, las cuales de alguna manera delineamos ya en nuestros capítulos anteriores y que ahora debemos tener presentes.

En efecto, si bien, según vimos, de acuerdo con el predominio del crecimiento rápido la inversión estatal fue utilizada para fomentar la formación de capital privado, orientándola a generar las condiciones generales de la producción y con la que el Estado contribuiría de manera importante a la formación de capital fijo traducido en la infraestructura necesaria para el rápido crecimiento industrial, en general el período 1940-70 puede ser considerado como un período de concentración y monopolización de la economía (véase: Ayala, Blanco, et. al., 1979, p. 45).

En tal sentido, cabe aquí recordar -pues de ello hicimos mención- la particular acción del Estado mexicano en pos del desarrollo capitalista de la sociedad, la cual traducida en las políticas económicas de los gobiernos respectivos, si bien fueron aprovechadas en mayor proporción por las grandes empresas, ello no excluyó a las pequeñas y medianas unidades que, en términos numéricos, forman el grueso de la clase capitalista, pues:

"Este factor, que podemos denominar condicionante político de la relación del grupo gobernante mexicano con las fracciones dominantes, se fundamenta en la peculiar alianza que lo sustenta, en la cual cumplen un papel importante las fracciones no monopolísticas de la burguesía como 'representante' de los sectores propietarios dentro de la alianza gubernamental" (Lavell, A., 1978, p. 13).

Empero, si uno de los efectos del crecimiento económico 1940-70 fue la monopolización de la economía y su desnacionalización, otros fueron, además del rápido crecimiento económico, la subordinación del sector agrario a los intereses urbano-industriales, (capítulo II, apartado 2) el incremento tanto de las desigualdades en la distribución personal como regional del ingreso, esto último reflejado en la extrema concentra-

ción económico-demográfica en pocas ciudades -básicamente en la ZMCM- y en un reducido número de zonas de agricultura comercial. (véase Tello, C., 1980, Capítulo 1).

Veamos muy brevemente algunos de éstos efectos, sobre todo aquellos que no hemos comentado, en virtud de tratar de explicar de qué manera llegan a constituir parte de los elementos que configuran la crisis económico-política de fines de los sesentas y principios de los se tentas y que, por lo tanto, en buena medida dan cuenta de la importancia que frente a ellos adquiere, por lo menos durante 1970-75, la polí tica regional.

En efecto, si el rápido crecimiento industrial se caracterizó, entre otras cosas, por la concentración del capital que determinó la formación de una fracción monopólica progresivamente predominante a nivel económi co, de gran nivel tecnológico, junto a la existencia de una multiplicidad de unidades productivas que participaban mínimamente en la producción total, tal proceso de concentración y centralización del capital es simul táneo con el progresivo control por parte de capitales extranjeros, en especial el estadounidense, de la industria mexicana (véase Blanco, J., - 1979, pp. 26-32 y Boltvinik y Hernández, op. cit., p. 485).

Así, si entre 1950 y 1970 la inversión extranjera en México se caracterizó por la inversión directa en la industria manufacturera y por la canalización de la inversión norteamericana mediante subsidiarias de las grandes empresas transnacionales, se dice que los capitales extranjeros controlaban el sector más dinámico de la industria mexicana (Blanco, - op. cit., p. 32)

A su vez, ¿ qué efectos derivaban de esta situación ? Destaquemos aquellos significativos para nuestro tema sobre desconcentración industrial.

De entrada, destaquemos que si bien desde los años cuarenta, y más específicamente desde mediados de los cincuenta, el sector industrial se convierte en el más dinámico de la estructura productiva y de hecho en el centro motor del crecimiento económico del país, también se convierte en el principal generador de sus contradicciones fundamentales (Cordera, R. y Orive, B., 1981, p. 153).

Antes de proseguir queremos hacer notar la importancia que reviste esta última afirmación como marco de referencia para, en general, hacer nuestras reflexiones acerca de la concepción del aspecto espacial del desarrollo por parte de los gobiernos de que en el presente trabajo nos ocupamos, y en lo particular para referirnos al significado de la acción gubernamental en materia de desconcentración industrial.

En tal caso, habrá que tener presente que, de alguna manera, la concentración territorial de la industria no es sino la expresión, en lo espacial, de la manera en que funciona dicho "motor del crecimiento económico" nacional.

Veamos: en principio, es importante señalar que a pesar de que desde 1955 la estructura industrial ha mostrado una tendencia a la diversificación, el rápido crecimiento de las industrias 'modernas' y 'dinámicas' no ha sido un elemento significativo del desarrollo, sino más bien la fuente y la expresión de una creciente dependencia y de una agudización de la polarización social (Ibid, p. 160).

En efecto, si como ya se anotó la inversión extranjera <sup>\*</sup>/ se colocó en el centro de la industrialización hasta controlar sus sectores más dinámicos, a la vez, al seguir la industrialización las 'reglas del juego' del capitalismo en tales condiciones, el proceso tendió a situarse no en los sectores que estratégicamente serían necesarios para lograr una industrialización autosostenida e independiente (Cf. Ayala, Blanco, et. al., op. cit. p. 46), sino en aquellos que el tipo de mercado configura como más rentables, como el sector manufacturero, en especial en las manufacturas duraderas de consumo y más particularmente en el crecimiento acelerado de la industria automotriz y de los aparatos electrodomésticos. Así, el patrón de crecimiento para poder concretarse exigiría de un proceso de creciente - desigualdad en la distribución del ingreso: requería de la concentración del ingreso, la que, a su vez al orientar el crecimiento industrial principalmente estimulaba el crecimiento de aquéllas ramas. Es decir, "montar e impulsar el sector industrial manufacturero, con énfasis en los bienes duraderos de consumo, exigió que en términos relativos 'los pobres se hicieran más pobres y los ricos más ricos' ". - Tanto así, que en 1970 "el grupo formado por el 15% de las familias de mayores ingresos constituye, el mercado principal de la producción corriente de las ramas dinámicas en que se ha basado el crecimiento de la economía..." (Blanco, op. cit. pp. 42, 46).

<sup>w/</sup> Cabe aclarar que no forma parte de nuestros propósitos explicar la problemática de la industrialización del país en relación a la integración de la economía mexicana al sistema internacional capitalista, según la(s) coyuntura (s) de la división internacional del trabajo, sino sólo resaltar algo de la conformación de su estructura interna.

Según esto, cabe dejar señaladas dos cosas en base al tipo de mercado: una, que éste tendrá su correlato territorial con el mercado urbano principalmente, según vimos, el de las grandes ciudades; otra, que dejaba "fuera" a gran parte de la población en cuanto demanda efectiva.

Por otra parte, si como vimos en capítulos anteriores el Estado directa o indirectamente ha funcionado como una de las fuentes fundamentales para la acumulación capitalista mediante su decidida acción en materia industrial, las medidas proteccionistas como política de fomento industrial durante el llamado "desarrollo estabilizador" pusieron de manifiesto la dirección básica de la política de fomento: estimular la producción industrial en función del tipo de mercado existente. De esta forma los bienes de consumo duradero fueron altamente protegidos, siendo los que registraron el más rápido crecimiento.

A ello contribuiría el hecho de que al protegerse la producción interna de mercancías sin que tuvieran algún papel los criterios referentes a la nacionalidad del capital, el establecimiento de plantas extranjeras dentro del país permitió al capital foráneo (en el contexto de una economía capitalista mundial dominada por los Estados Unidos), a la vez de locacionalmente -según vimos ya- beneficiarse de las condiciones preexistentes de mercado y de economías externas con que contaban las grandes ciudades como la Cd. de México, seguir cubriendo un mercado que antes cubría desde el exterior (Cordera y Orive, op. cit. p. 165).

Así, pues, antes de referirnos a cómo se expresa especialmente el anterior proceso brevemente descrito, señalemos las siguientes conclusiones, (en base a Cordera y Orive, 1981, pp. 169-172) válidas al menos pa-

ra el período al que nos estamos refiriendo, 1940-70.

El capitalismo mexicano es por su condición tardía y subordinada un capitalismo en el cual:

i) el proceso de acumulación para la industrialización implica, por llevarse a cabo en una época de revolución tecnológica acelerada, invertir en medios de producción cada vez más automatizados, lo que limita el crecimiento del empleo y por lo tanto la expansión del mercado interno.

ii) llevar a cabo este proceso en situaciones oligopólicas determina la obstaculización de la difusión del progreso técnico, que al no abatir los precios aumenta y concentra las ganancias y profundiza el mercado en vez de extenderlo en la medida en que aumenta los ingresos de quienes viven 'al interior' de tal forma capitalista de producción en lugar de incrementar los de quienes viven 'fuera de ella';\*/

iii) fundamentalmente se produce para y en función de los capitalistas y de la clase media alta que gira a su alrededor;

iv) la industrialización al llevarse a cabo al interior de un marco internacional capitalista caracterizado por condiciones oligopólicas de producción y un progreso técnico acelerado, provocó el aceleramiento del proceso general de concentración económica que actualmente (1970) define al país tanto en la industria como en la agricultura;

Ahora bien, yendo al punto de la «expresión espacial» de la forma

\*/ Según esto, en relación a la estrechez del mercado veremos más adelante que con la manifestación de la crisis económica y de legitimidad, en 1970 el gobierno entrante «autocríticamente» reconocería la desigual distribución sectorial y regional del ingreso, asociando tal reconocimiento a razones de «justicia social» en virtud de lanzar la "estrategia del desarrollo compartido" y poder utilizar lo regional «políticamente».

que asume el crecimiento económico durante el período, partamos de lo asentado en el inciso (iii), es decir del hecho de que la producción -y el mercado- es fundamentalmente orientada por los ingresos de los capitalistas y de la clase media alta, para señalar que, consecuente-  
mente, en base al tipo de mercado éste tendría su correlación territorial con el mercado urbano, ocurriendo -según vimos en los capítulos anteriores- que las grandes empresas (de capital extranjero y nacional) se localizan de manera destacada en una cuantas ciudades, como por ejemplo la ZMCM, constituyendo el elemento dinámico de la estructura industrial, tanto urbana como nacional.

Entero, es importante recordar que dicha correlación tiene entre sus antecedentes históricos al propio fenómeno de la alta primacía (véase capítulo I, último apartado).

Así, si bien desde los años cuarentas, y de manera más marcada desde la segunda mitad de los cincuentas -años éstos en que se consolidaría una distribución del ingreso altamente favorable a la minoría propietaria de los medios de producción-\*/ el desarrollo industrial se implantó en una sociedad como la mexicana que presentaba ya cierta concentración de población en su ciudad capital, el desarrollo creciente de la industrialización, efectuado así sobre la base de la concentración urbana preexistente, tendió a limitar sus efectos principalmente a unas cuantas áreas del territorio nacional, como el área urbana de la Cd. de México. Por otra parte, el desarrollo agrícola, subordinado a los intereses de la industrialización se concentraba en aquellas regiones donde se podía

\*/ Por ejemplo, tan solo el 5% de la población captó el 38.63% de los ingresos. Cf. Ifigenia M. de Navarrete, en "Distribución del ingreso en México...", El Perfil de México en 1980. Siglo XXI, México, 1980, Cuadro 2, p. 37.

garantizar los rendimientos más altos, bajo un sistema altamente capitalizado, que satisficiera la necesidad de exportar, lo cual tuvo como contrapartida -según vimos al comentar los flujos migratorios del campo a la ciudad- la depauperación de la agricultura tradicional.

Es decir, si bien las acciones de política nacional o sectorial, al promover el crecimiento económico nacional habían contribuido al proceso de concentración territorial, regionalmente, es decir en función del desarrollo regional, tendrían una incidencia muy pequeña, pues en general se trató de medidas de desarrollo nacional que no tuvieron en cuenta, en lo fundamental, sino los intereses y necesidades de dicho desarrollo y, por ende, del sector predominante,\*/ los cuales -hemos estado viendo en el presente apartado- según la forma capitalista que asume el crecimiento económico durante el período, pueden identificarse con los intereses y necesidades de una minoría, la que, sin embargo, concentra las ganancias y los ingresos: la burguesía y la llamada clase media alta.

Lo anterior, sin embargo, no pretende negar que se hayan aplicado algunas políticas orientadas regionalmente entre los años cuarenta y setenta, pues ya desde los cuarenta se instrumentarían una serie de acciones mediante las que se buscaba crear las condiciones para generar un desarrollo regional (Wario, E., 1983, p. 62), en general a través de medidas orientadas a descentralizar la industria.

En primer lugar se crearon los programas de cuencas hidrológicas,

\*/ Al respecto, recuérdese, por ejemplo, -y según se muestra en los cuadros correspondientes- que dentro del conjunto de rubros de la in versión federal, en lo relativo a Bienestar Social la zona industrial recibió el grueso de ella, concentrándose más aún en el Distrito Federal, lo cual indica el abandono que sufrieron las áreas menos desarrolladas del país.

buscando la planificación integral de algunas áreas. Así por ejemplo en 1947 se creó la Comisión Hidrológica del Río Papaloapan y, entre otras, posteriormente se creó la correspondiente a la Cuenca Hidrológica del Valle de México.

Por otra parte, se trató de incidir por vez primera en la localización industrial, tratando de alejarla del Valle de México. Por ello, en 1954 se derogaron los incentivos fiscales que existían para la industria en el Distrito Federal y se promovió el primer parque industrial, ubicado en Ciudad Sahagún. A éste seguirían otros trece, la mayor parte localizados en ciudades centrales del país como Cuernavaca, Irapuato, y Querétaro. Además, en 1961 se establecería el Programa Nacional Fronterizo para atraer a la industria maquiladora norteamericana. Ese mismo año, el Fondo de Garantía para la Pequeña y Mediana Industria introdujo criterios de localización para la asignación de los créditos (Ibid, p. 63).

Sin embargo, este conjunto de acciones no lograron contrarrestar los niveles de concentración y las diferencias regionales. En tal sentido y no siendo, en estricto sentido, objeto de nuestro estudio el período 1940-70 (si no sólo en la medida en que, señalando algunos de sus resultados, nos sirve como marco de referencia para tratar de interpretar la acción del Estado en materia de desconcentración industrial durante 1970-83, período en el que ubicamos el tema) no abundaremos respecto a por qué dichas acciones no mostraron eficacia<sup>\*/</sup>, mas bien bas-

<sup>\*/</sup> Sin embargo, al respecto puede consultarse: Lavell, A., "Industrialización regional en México: algunas consideraciones políticas", en L. Unikel y Necochea (sel.), Desarrollo urbano y regional en América Latina, El trimestre económico, núm. 15, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

tará con resaltar que las políticas orientadas regionalmente durante 1940-70 se explican fundamentalmente por dos razones estrechamente articuladas. Por una parte se trata de medidas que tienden a promover o favorecer de alguna manera el proceso de crecimiento económico nacional, es decir que se adecúan al proceso de acumulación nacional y por ende al sector predominante dentro del mismo. Esto, por lo general, por medio de la producción de energía hidroeléctrica para las zonas urbano-industriales, la producción de alimentos para el mercado interno (manteniendo bajo el valor de la fuerza de trabajo) la explotación de algún recurso natural, etc.; así, éste sería el caso por ejemplo del papel - que, finalmente, cumplieron los programas de Cuencas Hidrológicas, no obstante que entre sus objetivos explícitos se contaba el desarrollo regional y la descentralización de la industria, aspectos en los que sus efectos fueron mínimos (véase Rébora, A., 1978, p. 3).

Por otra parte, si bien mediante tales medidas se busca un desarrollo territorialmente más equilibrado, de modo tal que los beneficios sociales que dá el Estado no excluyan 'excesivamente' a grandes sectores de la sociedad que se localizaban en las zonas subdesarrolladas (Lavell, - 1978, pp. 32-33), como es sabido la creación de parques y ciudades industriales entre 1953 y 1970, gobernada por consideraciones de mercado más que de descentralización, permitiría que un alto porcentaje de ellos se estableciera dentro o cerca de la ZMCM (Lavell, 1978, p. 30).

Así mismo, en cuanto a las leyes estatales de exenciones fiscales, si bien hasta 1954 el DF ofrecía exenciones fiscales derogándose las mismas en ese año, al quedar vigentes las exenciones en el Estado de México, ello promovió la metropolización de la Cd. de México por la instala

ción de industrias en los municipios aledaños al D. F., y lo mismo ocurriría -vimos también- con el Fondo de Garantía para la Pequeña y Mediana Industria, el cual si bien logró aumentar ligeramente la participación de los estados en el crédito industrial y reducir la del D.F., ello fue contrarrestado con la participación del Estado de México en dicho crédito que de ese modo también aumentó la participación de la concentración industrial metropolitana (Cf. Lavell, 1975, pp. 309-338).

De lo anterior podemos colegir que a pesar de la «problematización» que de la concentración urbano-industrial se hizo, mediante tales acciones no se trata de sustituir el patrón de desarrollo regional que supone las desigualdades regionales, sino hacerlo más funcional con las necesidades del desarrollo nacional y su sector prioritario.

En este sentido, trataremos de mostrar que de 1970 a 1983, asociada a la situación de crisis económica del país fue creciendo el énfasis del Estado mexicano precisamente sobre dicha problematización de la concentración urbano-industrial\*/ pero que, sin embargo, en ese

\*/Llegando, inclusive, a colocar a la alta concentración urbana de la Ciudad de México "como una causa de todos los problemas sufridos en el país" (Bustamante, C., 1983, h. 20) y "de cuya solución dependería... la erradicación de las lacras económicas y sociales del país" (Rébora, A., 1978, h. 1).

En este sentido, cabe aclarar que, por nuestra parte, al haber puesto énfasis en la concentración económico-demográfica de la Ciudad de México, el propósito ha sido destacar el carácter histórico-estructural de dicho fenómeno, en virtud de contar con un punto de apoyo para estar en posibilidad de intentar interpretar la acción estatal en cuanto a desconcentración industrial.

énfasis pueden distinguirse al menos dos etapas o dos formas de utilizarlo por parte de los gobiernos: una, resaltando la importancia del desarrollo regional (1970-75), y otra poniendo de relieve el desarrollo urbano (1976-83). Es decir, es éste el marco general de referencia en el que intentaremos interpretar la acción estatal en materia de desconcentración industrial, guiados por la siguiente hipótesis general, válida para todo el período 1970-83.

Esto es, en base a la o las conclusiones anteriores a las que se llegó respecto al período 1940-70, consideramos que de 1970 a 1983 las políticas de descentralización urbano-regional, aún cuando dependiendo de factores económico-políticos hayan tenido el propósito de incidir ya sobre lo regional, ya sobre lo urbano, de alguna manera se han seguido adecuando al proceso de acumulación nacional y, por lo tanto, al sector predominante dentro del mismo, estrechando con ello las perspectivas de la desconcentración urbano-industrial.

## 2. Concepción estatal de la descentralización del desarrollo, ¿de lo regional a lo urbano?

Sin perder de vista el contexto de crisis económica en el que tiene lugar dicha concepción del Estado mexicano sobre cómo descentralizar o distribuir en el territorio «los beneficios del desarrollo» mediante, por ejemplo, la desconcentración territorial de las actividades industriales -objeto de nuestro tema-, según el título de este apartado distinguimos dos etapas en tal descentralización y, por ende, en la desconcentración industrial; una que va de 1970 a 1975 y otra de 1976 en adelante (hasta 1983 en nuestro trabajo), y en las cuales en la primera es

prioritaria la política de desarrollo regional y en la segunda se in corpora de manera destacada la planeación urbana.

Con respecto a la primera etapa, al abordar la política regional, dentro de la cual -según veremos- adquieren significado las medidas gubernamentales de desconcentración industrial, nos proponemos mostrar por qué ligado a la situación de crisis económico-política, al comp nente regional de la llamada "Estrategia del Desarrollo Compartido" le fue asignado por el régimen del Presidente Echeverría el carácter de respuesta a dicha crisis.

En otras palabras, respecto al período 1970-75 deseamos mostrar la estrecha relación entre el reconocimiento gubernamental de la crisis hacia los setentas y la importancia que adquiere la política regional, me diante la cual se perfilaría la integración de un sistema nacional de planeación regional hacia 1975, lo que precisamente con respecto a la pe riódización nos hace poner como límite este año, considerando que en él las acciones estatales orientadas regionalmente alcanzan su punto más al to.

Cabe aclarar que no pretendemos hacer un balance sobre los resultados de las políticas económicas aplicadas por los correspondientes gobiernos del período 1970-83, es decir, no nos propondremos analizar si sus objetivos se cumplieron o no, ni tampoco por qué, sino simplemente, en lo general, trataremos de establecer la relación entre algunos de los propósitos más generales de esas políticas y -según nuestro tema- la for ma gubernamental de percibir la desconcentración territorial de la acti vidad industrial.

Asimismo, aún cuando como decimos para el período 1970-83 tendremos

presente el contexto de crisis económica del país, no es nuestro propósito hacer unacronología -y mucho menos un balance- de los factores internos y externos que configuran este contexto; más bien, en lo interno (el país) relacionaremos algunas de sus manifestaciones (sobre todo en los cambios de la asignación sectorial-regional de la IPF) con la necesidad expresada por el Estado de desconcentrar la industria, pero, en general, dando por existente dicha crisis.

Así, en el período 1976-83 nuestro principal objetivo será examinar fundamentalmente aquellas acciones estatales específicas a la desconcentración territorial de la industria, o bien las más directamente relacionadas con este propósito, a la luz de dos elementos que consideramos principales: la explicitación de la planeación territorial y la predominancia, durante la mayor parte del período, de la riqueza petrolera del país en la orientación de la política económica como recurso para enfrentar la crisis.

Impero, tanto respecto al primer período (1970-75), como a este al que nos estamos refiriendo, trataremos de sopesar mediante algunos elementos de la política económica, como la asignación sectorial de la inversión pública federal\*/ por ejemplo, la importancia concedida por el Estado a los propósitos del desarrollo regional y urbano en relación -o comparativamente- con su atención a las necesidades del crecimiento económico nacional en su sector predominante, es decir a las necesidades del proceso de acumulación capitalista.

\*/In base a lo que abordaremos dentro del período 1976-83, en buena medida habremos de remitirnos a aquellas partes de nuestro trabajo en las que al referirnos a la asignación geosectorial de la inversión pública federal se destacan las zonas petroleras del país, de acuerdo con la estrategia de desarrollo que las prioriza.

## 2.1. 1970-1975, la política regional y la desconcentración industrial.

La pregunta que guía el desarrollo del presente inciso es la siguiente: ¿ por qué mediante las líneas principales de "la estrategia del desarrollo compartido" se proponía, entre otras, alcanzar un crecimiento económico con redistribución del ingreso y por qué se incluye, dentro de esta línea en concreto, fomentar la descentralización industrial y atender los problemas de las zonas económicamente deprimidas ?

En particular para el período 1970-75, nos interesa resaltar que el énfasis del gobierno puesto en lo regional obedece a la situación de crisis económico-política a que llega el país hacia 1970. De esta manera, entonces, si bien la desconcentración industrial es uno de los aspectos de la política regional del régimen, ¿cómo es percibida, en general, la descentralización del desarrollo y dentro de ella la industrial?

De paso, ésta cuestión nos permite aclarar que, por ende y de acuerdo con el objeto de nuestro tema, lo que pretendemos hacer no es una cronología de todas y cada una de las medidas o acciones estatales en materia de desconcentración industrial, sino más bien tratar de explicar el porqué de su instrumentación de acuerdo con algunos de los elementos económico-políticos de la estrategia de desarrollo en tanto respuesta a la crisis.

Hablar de la importancia que durante 1970-75 adquiere el «desarrollo regional», es referirse a uno de los principales instrumentos político-económicos (en ese orden de importancia) de que tenía que valerse el régimen Echeverrista (obligado a gobernar, según lo anotamos de acuerdo

a Pereyra, reconociendo, tanto el deterioro del sistema político, como la amenaza de estancamiento económico) en virtud de darle un marco de referencia a uno de los principales propósitos de su estrategia : alcanzar un crecimiento económico con redistribución del ingreso. (Bueno, G., 1977, p. 30).

Es decir, si bien tal propósito se explicaba, tanto económica como políticamente, por los resultados a que en estos dos niveles había conducido la forma que asumió el crecimiento económico durante 1940-70 -la cual comentamos en el inciso anterior-, así como por el agotamiento de esa forma de crecimiento (uno de cuyos signos que aquí nos interesan es la estrechez del mercado interno y en virtud de lo cual someramente líneas atrás nos referimos al desigual desarrollo intrasectorial de la actividad industrial) ello mismo explica -según veremos- que dentro de los objetivos explícitos de la política regional -la descentralización de los beneficios del crecimiento y, en consecuencia, la redistribución del ingreso- se incluyeran los de fomentar la descentralización industrial y los de atender los problemas de las zonas económicamente deprimidas. Es decir, son éstos, entre otros objetivos, los que darían sentido al énfasis que sobre lo regional pondría el gobierno de Icheverría y los que darían lugar a emprender una serie de acciones administrativas o institucionales tendientes a establecer un sistema nacional de planeación regional, con el cual se suponía habría de integrarse en forma sistemática la dimensión espacial en la planeación del desarrollo, toda vez que a partir del agotamiento del "modelo de desarrollo estabilizador", en los últimos años de la década de los sesentas, es

cuando surge la preocupación por una política urbana regional más integrada (Rêbora, A., et. al., 1978, h. 3 y 5).

Veamos por qué decimos que el propósito de descentralizar los beneficios del crecimiento, como respuesta estatal al agotamiento de la forma que asumió el crecimiento económico durante 1940-70 y una de cuyas expresiones es la propia estructura elitista del mercado interno, explica las acciones estatales -como aspectos de la política regional- orientadas hacia las zonas rurales y las de naturaleza urbano-industrial orientadas a la desconcentralización industrial.

Según vimos, el desigual desarrollo intrasectorial de la industria, la tendencia a una cada vez más fuerte concentración de ingreso, así como la propia estructura del mercado no eran sino efectos de la forma subordinada que asumió la industrialización, y dado que hacia los setentas estos efectos -junto a los inherentes de orden político- se harían más patentes, la administración del entonces presidente Echeverría aceptaba que la orientación esencial de su política económica radicaba en conseguir una participación más equitativa de la población del país en los beneficios del desarrollo, para evitar la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos que amenazan - se decía- la continuidad armónica del desarrollo (Banco Nacional de Comercio Exterior, 1971, p. 16).

Considerando, de acuerdo con lo anterior, que el principal problema del país era la 'desigualdad social', que se manifestaba, entre otras formas, en las desigualdades regionales, surgía el imperativo del desarrollo regional, entendido básicamente como el desarrollo de

las regiones donde se ubica la gran masa de la población 'marginada': las zonas rurales del país que sufrían los niveles de ingresos, de vi da y de desempleo más infames (Véase NAFINSA, El Mercado de Valores, núm. 43, octubre 25 de 1971, p. 782).

Así, el discurso político sobre el desarrollo regional contenía tres elementos: 1) Redistribución del ingreso en favor de la población más pobre, fundamentalmente el sector campesino, por medio de la moderni zación del campo y de la creación de fuentes de empleo en las regiones afectadas. Surge la idea de un desarrollo regional concebido fundamen- talmente en términos de las áreas rurales, todo ello como respuesta a la necesidad de ampliar el mercado interno para productos nacionales y por razones de 'justicia social'. 2) Apertura a la producción de nuevas tierras agrícolas por medio de la colonización de zonas con baja densi- dad poblacional. 3) Al propósito de fomentar nuevas fuentes de empleo en el campo se agrega la necesidad de promover una descentralización de la actividad económica de las grandes ciudades, por la creación de polos de desarrollo en provincia, con lo que se hablaba ya de la 'urgencia de remodelar el espacio económico', para aliviar los problemas crecientes de las grandes ciudades, a la vez de ofrecer nuevas oportunidades para el mejoramiento del nivel de desarrollo en las zonas pobres ( que era so bre lo que se ponía mayor énfasis) y desviar la población rural migran- te hacia centros que no fueran las grandes aglomeraciones urbanas (Lavell, et. al., 1978, pp. 46-49).

Puede colegirse que las acciones que habrían de implementarse como as pectos de la política regional, tanto en lo rural como en lo urbano-indus

trial (relacionadas con la desconcentración industrial), de acuerdo con la percepción estatal de la descentralización del desarrollo (desarrollo regional), constituirían una respuesta articulada para el logro de los objetivos económico-políticos de la estrategia general de desarrollo.

- El aspecto rural

Este componente de la política regional -a su vez parte de la estrategia del "desarrollo compartido"- consideramos que, de entrada, mueve al siguiente cuestionamiento: ¿cómo haría compatible el objetivo de aumentar la participación de la población campesina en el desarrollo nacional, con el relativo a que la estrategia rural como respuesta a la crisis económica y política que se presenta en los últimos años de la década de los sesenta, tendría que satisfacer las necesidades de la acumulación a nivel global, buscando a la vez evitar los conflictos que representan los crecientes movimientos rurales que tienen, en el momento de la crisis, una delimitación territorial bien definida a nivel regional?( lo cual por cierto no es nuestro propósito describir, sino sólo darlo por supuesto: véase Montes de Oca, R., 1981, pp. 597-600).

Veamos: si bien, en efecto, a nivel de la acumulación es necesario para el gran capital "que el sector rural pueda abastecer en cantidad suficiente los productos alimenticios,\* / componente principal del salario, a costo reducido, [...] y además disponer de un excedente exporta-

\*/ Cf. Castell y Rello, op. cit., pp. 142-143.

ble destinado a financiar las importaciones de la gran industria" (Gribomont y Rínez, 1977., p. 805) la legitimación política requiere que los esfuerzos del gobierno se orientaran hacia las zonas rurales más pobres en lugar de las zonas de agricultura avanzada con irrigación a gran escala. Así, a nivel de la producción agrícola, la crisis de los últimos años de la década del sesenta mostraba la necesidad de incorporar nuevas zonas a la agricultura capitalista moderna para poder satisfacer las necesidades del mercado interno y reducir el déficit en la balanza de pagos por concepto de la importación de alimentos y materias primas (véase Barkin, 1977).

De acuerdo con ambos propósitos, si bien es cierto que durante el lapso que estamos comentando se observa un incremento en los re cursos dirigidos a la agricultura mediante programas especiales, co mo por ejemplo el programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), (1973) (programa de desarrollo regional y no sim plemente de desarrollo agrícola, por solo citar alguno)\* / también es cierto que el gobierno federal daba preferencia en la asignación de la inversión federal a las zonas de riego, donde se garantizaba los más altos rendimientos agrícolas, necesidad imperante dada la crisis agrícola y las necesidades de la acumulación en el sector industrial urbano (véase capítulo II, apartado 2 de éste trabajo, o bien Castell y Rello, 1977, pp. 144-150).

\* / Otros serían: la Comisión Nacional para las Zonas Áridas (Diario Oficial del 5 de diciembre de 1970) como institución promotora del desarrollo de éstas a nivel nacional; el Plan Huicot, para el desarrollo de la región del mismo nombre, etc.

Así mismo, en cuanto a la colonización de nuevas tierras (en virtud de lo cual se crea una Secretaría General de nuevos Centros de Población Ejidal, que prepara un Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal en 1971) la respuesta más 'eficaz' de tal política pareciera ser la concentración masiva de la inversión pública federal en aquellas regiones donde se manifiesta una protesta social más articulada (Lavell, op. cit., p. 74).

Por su parte, "las medidas tendientes a elevar el ingreso de los campesinos y el nivel de empleo del sector, como en el caso de la fundación de agroindustrias en una escala masiva, ... se vieron relegadas a un segundo plano por la incapacidad del Estado de afrontar su costo". (Castell y Rello, 1977, p. 150).

En suma, la vertiente rural de la política regional asume un aspecto político-sectorial (legitimidad-crecimiento/acumulación). Así, el concepto de 'equidad' o 'justicia' social es relegado, y el 'beneficio' que recibe el campesino depende de su importancia como factor necesario para fomentar el crecimiento y la acumulación a nivel nacional o bien como elemento de la protesta política.

#### - Desconcentración Industrial.\*/

Siendo -como ya dijimos- que lo relativo a la descentralización de los beneficios del desarrollo, en la estrategia es complementario a

\*/ Respecto a la descentralización industrial, sobre la que por cierto puede decirse -como corolario de la revisión de las acciones estatales en la materia- se sustenta la concepción gubernamental en cuanto a la distribución de los beneficios del desarrollo, en lo sucesivo optaremos por utilizar el concepto de desconcentración industrial por el de descentralización, en virtud de que mientras éste "significa la transferencia de autoridad y capacidad de decisión propiciada por el gobierno central a los organismos descentralizados del sector público y del gobierno" el

la creación de empleo agrícola o industrial en el campo, puede decirse que la desconcentración industrial se planteó tanto en términos de la creación de polos de desarrollo en provincia, dotados de la infraestructura para la industria, como en términos de la propia desconcentración de la industria de las grandes zonas urbanas dominantes.

En relación con el primero de estos dos aspectos -aquí separados sólo para explicarlos- habrá que señalar que en la línea de los objetivos (propósitos) de "justicia" y redistribución, si bien mediante la política regional se trataría de responder a los intereses de las fracciones sociales perjudicadas por la forma que había asumido el desarrollo económico realizado anteriormente (1940-70), de entre las cuales en los discursos de Echeverría se destacan los millones de campesinos que no tienen acceso a los productos nacionales y a los que se otorgarían mayores ingresos (Lavell, p. 46), al mismo tiempo en virtud de la alianza política ello parece ser que implicaría favorecer a la mediana y a la pequeña industria a nivel regional.

En efecto, si como vimos, las acciones que tienden a incorporar al campesinado a los beneficios del desarrollo económico en nombre de la justicia social, tendrían una función económica de mayor importancia en cuanto sirven para ampliar el mercado interno para los productos industriales, ello más bien tendería a favorecer a los sectores urbano-industriales que producen bienes de consumo popular o bienes intermedios. Así, si tan sólo esto mueve a pensar en las repercusiones

de desconcentración significa "un cambio de localización geográfica desde un área central a un cierto número de distritos políticos" (Ortega Blake, J. A., 1982, p. 121).

siones negativas que sobre el propósito de la desconcentración industrial ello tendría, quizá las perspectivas o, más precisamente, los resultados acerca de la desconcentración sean más claros si se consideran, tanto al segundo de los aspectos a que aquí nos referimos, es decir a la desconcentración de la industria de los grandes zonas urbanas del país, como a algunos elementos de la política económica, en los cuales trataremos de buscar (de acuerdo con nuestra hipótesis sobre el período 1970-83) si es que por encima de los propósitos del desarrollo regional, se destacan los del crecimiento económico nacional y los de su sector predominante.

Desgloceemos lo anterior; es decir, si la ampliación del mercado interno para bienes de consumo popular se hacía en favor predominante de la industria mediana y pequeña, y debía orientarse a la masa del campesinado de las zonas atrasadas, entonces dentro de los objetivos de descentralizar el desarrollo puede inferirse que las medidas de desconcentración industrial parecen surgir como respuesta a las demandas de la mediana y pequeña industria, representando un subsidio del Estado a ese sector.

En efecto, a nivel de las necesidades políticas del régimen la desconcentración por medio de la creación de nuevos polos de desarrollo era una respuesta principalmente a las exigencias de la mediana y pequeña industria que, a través de la CANACINTRA, había presionado por un mayor esfuerzo del gobierno en esta área (Lavell, op. cit., p. 81).

Pero, en general, si los instrumentos de la estrategia de descentralización de la actividad económica que implementa el gobierno de Eche-

verría podrían caracterizarse, según se ve, por el respaldo que dan principalmente a la mediana y pequeña industria (mediante, por ejemplo, los Decretos de Descentralización Industrial de noviembre de 1971 y julio de 1972, y el Programa de Ciudades Industriales SOP/NAFINSA), por otra parte se caracterizarían por no impedir o no controlar la localización de la industria en las ciudades grandes como la Cd. de México, Guadalajara y Monterrey (véase Bustamente, C., 1975, p. 97).

Es decir, si bien a nivel de la estrategia de desarrollo se trató de responder, de alguna manera y en cierta medida según hemos visto, a los intereses de las fracciones frente a las cuales el Estado trataría de legitimar el sistema político, ello se hizo sin atacar directamente los intereses de los grupos monopólicos, lo cual era explicable pues una vez hecha la crítica (autocrítica) al modelo de "desarrollo estabilizador" ningún proyecto, alternativo a éste, que no tuviera en cuenta -como en el caso de la descentralización- los intereses de los sectores monopólicos podría, dentro de los marcos del sistema político existente, ser viable; sin embargo, y por ello mismo, tampoco lo sería si solamente tuviera en cuenta dichos intereses. En este sentido, si bien las relaciones de dominación obligaban a mantener ciertos beneficios para los industriales pequeños y medianos (por ejemplo mediante la construcción de parques industriales en base a la política de polos de desarrollo, contenida en el Programa de Ciudades Industriales SOP-NAFINSA), los requerimientos económicos -a nivel de la acumulación- de las grandes empresas (de capital extranjero y nacional a él ligado) no suponían ningún cambio fundamental en la estrategia te-

ritorial del desarrollo, más aún, puede decirse que la continuidad de ésta era coherente con ellos. Entonces, si bien el Estado, por razones políticas, no ayudaría abiertamente a la fracción hegemónica en cuanto a su localización, simplemente tampoco le pondría condiciones en ese sentido (véase Lavell, op. cit., pp. 40,42,61,81; y Bustamente, C., op. cit., pp. 96-97).

Así, si del Programa de Ciudades Industriales se podría esperar que representaría una ayuda a la industria mediana y pequeña al reducir sus gastos de establecimiento, ello poco afectaba a la gran industria (y porque no, aún a aquéllas) cuyos factores de localización seguían siendo determinados por la proximidad a las grandes ciudades, según puede deducirse de lo expuesto en nuestros apartados anteriores relacionados con los factores locacionales (capítulo I).

Entonces:

"[Era] de suponerse que, en ausencia de controles sobre la localización en las ciudades principales, cualquier proceso de descentralización no [provocaría] el traslado de plantas ya establecidas de las zonas saturadas ni, en mayor medida, la localización, en provincia, de plantas que normalmente lo hubiera hecho en las grandes ciudades (...)" (Lavell, op. cit. p. 85).

Menos aún, si como adicionalmente ocurriría:

i) en la "Ley de Descentralización y Desarrollo Regional de julio de 1972", las áreas elegidas para la desconcentración industrial comprendidas dentro de las zonas II y III (semisaturadas y resto del país, respectivamente), eran las mismas que ya habían estado beneficiándose (mediante los estímulos fiscales concedidos a las industrias que se descentralizaran) desde los años cincuentas a través de la Ley de Indus-

trias Nuevas y Necesarias \*/.

ii) el Estado mostraba seguir dispuesto a subsidiar los costos sociales del crecimiento en la Cd. de México \*\*/, no obstante que dentro de dicha ley de julio de 1972 a la zona I, integrada por el Distrito Federal y municipios conurbados, Guadalajara y Monterrey, se le consideraba como zona industrialmente saturada o congestionada ;

iii) en ausencia de posibilidades reales de fomentar una descentralización industrial utilizando medidas de control (dadas las restricciones del sistema socioeconómico anotadas) y siendo que la liberación locacional de las maquiladoras ofrecía una de las pocas alternativas para generar empleo industrial en provincia fuera de las zonas saturadas, las modificaciones al Programa de Maquiladoras en 1972, (por las que las compañías maquiladoras podrían establecerse en cualquier parte del territorio nacional, con excepción de aquellas áreas donde se consideraba que su instalación acentuaría los problemas de congestión industrial) parece ser que provocarían el efecto contra-

\*/ Véase Arturo Ortiz W., citado por Carlos Bustamente L., "Desarrollo urbano, anarquía y planificación", en Problemas del Desarrollo, núm. 22, IIEc. UNAM, 1975, p. 97.

\*\*/ Como según vimos en los capítulos anteriores al señalar, por ejemplo, el costoso suministro de agua a la ciudad, la construcción del sistema de drenaje profundo (sin incrementos notables en el costo de los servicios al empresario); la construcción del Metro orientado al abaratamiento del componente de transporte en el costo (monetario y de tiempo) de la fuerza de trabajo; el INFONAVIT para promover vivienda para los trabajadores, etc., expresados en el importante monto que de la inversión pública federal capta el D.F.

rio, en lo cual consideramos tuvo que ver, además de la falta de medidas de control que impidieran la localización de la industria en las grandes ciudades, probablemente también el hecho de que las compañías transnacionales buscan las zonas donde los salarios para los trabajadores son más bajos, pues la zona fronteriza tiene salarios mínimos entre los más altos del país (véase Lavell, op. cit. p. 88).

Así, si al amparo de dichas modificaciones, en 1975 se localizan en el interior del país aproximadamente unas 107 maquiladoras, de éstas el 26.5% se localiza en Monterrey y sus municipios aledaños, contando con el 11.3% del personal ocupado; el 17.7% se localizaba en la Ciudad de México, con el 9.8% del personal; el 11.2% en Guadalajara y áreas circundantes, con el 25.1% del personal ocupado (véase Cardiel, 1976).

En general pues, si bien los objetivos de justicia y redistribución serían centrales para la formulación de los problemas que constituyen la cuestión regional, tratando de responder a los intereses de las fracciones perjudicadas por las características del desarrollo económico de las décadas anteriores, la orientación de las acciones en tal sentido parece ser que no sería o no podía ser congruente con dichos objetivos.

Por qué?, porque si bien se trata de atacar las contradicciones políticas surgidas del desarrollo seguido por el país durante los años anteriores, y que desde mediados de los sesenta habían llevado a la crisis de legitimidad del sistema político, el objetivo real de la nueva estrategia económica fue hacer avanzar la fase del desarrollo industrial y mejorar su posición en el mercado internacional. De acuerdo con esto, a manera de ejemplo recordemos que en el inciso anterior señalamos que

si la ampliación del mercado interno mediante la redistribución del ingreso amenazaría la acumulación capitalista, según lo prueba, por ejemplo, que de hecho se mantuviera la estructura de la recaudación fiscal no obstante la anunciada reforma, el régimen de Echeverría se decidió por la vía de ampliar las exportaciones.

Sin embargo, si bien teniendo en cuenta las necesidades del proceso de acumulación, para el gran capital era menester instrumentar medidas que tendieran a contrarrestar la estrechez del mercado nacional por medio de la apertura hacia la exportación y con ello que el Estado actuara hacia la modernización de amplios sectores de la industria, es decir hacia el aumento de la concentración del capital, al mismo tiempo las relaciones de dominación obligaban a mantener ciertos beneficios para los industriales pequeños y medianos y para los sectores populares.

En este sentido, sumado al uso de la política regional para fortalecer la alianza política con los sectores populares y las burguesías locales (estatales)\*/, también, pues, se orientará a fortalecer la alianza con la pequeña burguesía industrial dado el importante papel que, según vimos, cumplen como "representante" de los sectores propietarios dentro de la alianza gubernamental, respecto a la relación del grupo gobernante con las fracciones dominantes.

---

\*/ Las de algunos Estados federales con cierto desarrollo que como los del noroeste que producen elementos agrícolas de exportación, demandaban una mayor participación en el gasto nacional; o bien con una militancia política importante en contra del partido oficial, como en el caso de Yucatán, mediante el cual se evidenciba que una constante obsesión de los gobiernos mexicanos ha sido el temor al regionalismo, a las fuerzas centrífugas (alejadas del centro) (Segovia, 1974, p. 58).

Así pues, la política a desarrollar tenía la necesidad de adecuarse a las exigencias del proceso de acumulación en sus sectores dinámicos (concentración) y de mantener la alianza política. Por ello, la política económica general tiende a compatibilizar el desarrollo monopolístico de la economía con la existencia de las fracciones industriales no monopolísticas y los sectores populares que constituyen la base social del partido oficial. Se trata entonces de contrarrestar los efectos sociales del proceso de concentración siempre que no se perjudique el desarrollo del proceso de acumulación (Labastida, 1977. op. cit. p. 207). De alguna manera, este es el parámetro en el que se da la acción estatal sobre la desconcentración industrial, pues si mediante ella regionalmente podía favorecerse a la pequeña y a la mediana industria, encargarse, mientras tanto, de las necesidades del proceso de acumulación, en lo espacial significaba no impedir que la localización de la gran industria se siguiera orientando principalmente en función de los grandes mercados urbanos.

En efecto, en adición a los anteriores resultados sobre la desconcentración industrial y en atención a nuestra hipótesis general para el período 1970-83, y al menos aquí hasta 1975, puede decirse que si bien la acción a nivel regional -por demás relevante en el lapso 1970-75- tendría coherencia en relación con el logro de los objetivos del crecimiento económico nacional, por cierto prioritarios por sobre los de un desarrollo regional en sí, algunos componentes de la política económica muestran -orientarse en el mismo sentido. Así por ejemplo, a lo largo del período 1970-76 se observa que mientras la proporción de la inversión en Bienestar

Social tiende a disminuir (aunque, sin embargo, según vimos buena parte de ella se canaliza hacia el D.F.), se mantiene la importancia relativa del gasto destinado al fomento industrial (alrededor de un 35% del total) y aunque se nota un incremento del gasto destinado al fomento agropecuario, según vimos éste beneficiaría principalmente al sector capitalista de esta actividad (véase Lavell, 1978, Cuadro No. 10).

Dentro de la inversión orientada al desarrollo industrial se destacan los rubros energía e industria pesada, correspondiéndole la cuarta parte del gasto en la industria a la inversión en energía, mientras en la siderurgia la participación estatal durante el período pasaba del 35.6% al 74% (Gribomont y Rímex, 1977, pp. 787, 789).

Se colige que la inversión estatal se orientaba a superar los obstáculos que se oponían al desarrollo de la acumulación, principalmente en la agricultura (especialmente en la producción de alimentos), en la energía y en la industria pesada, lo cual sin duda se relacionaba -en buena medida- con las necesidades del gran capital de contrarrestar la estrechez del mercado nacional por medio de la apertura hacia la exportación como lo prueba, de alguna manera, el hecho de que se estableciera un sistema de promoción de las exportaciones, y la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (véase Bolvinik y Hernández, 1981, p. 510).

Por otra parte si como vimos en el capítulo II (h. 84), se subsidió la acumulación privada de capital por medio de las empresas estatales, proveyendo bienes y servicios a precios bajos, e indirectamente median-

te el subsidio de los bienes salario (subsidios en los transportes, Conasupo, etc.) con el fin de disminuir el valor de la fuerza de trabajo, la política de precios inferiores a los costos significó durante el período al que nos estamos refiriendo una transferencia de plusvalía al sector privado.

En efecto, el subsidio otorgado por la empresa estatal vía precios a este sector de la economía fue equivalente a 15% de la inversión bruta, a 30% de la inversión privada y a 40% de la inversión pública total.

Entre 1965 y 1975, Petróleos Mexicanos transfirió, vía precios, - 92 418.9 millones de pesos corrientes, y las empresas eléctricas - 28 588. 2 millones de pesos corrientes (Ayala, J., p. 409).

En lo fundamental, no se modificó la política proteccionista, principal instrumento para la subsistencia de la mediana y pequeña industria, a su vez necesidad de la consideración de la base social del régimen. Así mismo, los intentos de reforma fiscal según vimos no alteraron la estructura fundamental de la recaudación, por lo que los industriales siguieron gozando de un régimen de bajo gravamen.

En suma, si los aspectos fundamentales de la política económica nacional tendieron a favorecer el crecimiento y la monopolización de la economía (lo cual brevemente quisimos ilustrar mediante la referencia de los elementos anteriores), aunque si bien con las limitaciones impuestas por el sistema político en tanto necesidad de atender al conjunto de las fracciones sociales, esas mismas limitaciones no impidieron mantener, en lo general, el mismo patrón territorial de concentración de la actividad económica y de la población.

Empero, si bien puede decirse que, en lo fundamental, las acciones orientadas regionalmente durante 1970-76 no difieren de las puestas en práctica en 1940-70 pues, por ejemplo, de alguna manera hemos mostrado que mediante la política regional 1970-76 las regiones son atendidas en la medida en que ofrecen aspectos positivos para el crecimiento económico y la estabilidad política nacionales, en este último aspecto sí hay cierta diferencia, pues si la política regional 1940-70 es orientada principalmente por las necesidades de la acumulación (Cf. Rébora, op. cit. h. 3, y apartados sobre el comportamiento geosectorial de la IPF, por ejemplo), durante 1970-76 las acciones regionales cumplen -según se ha visto- además de esa función, un papel político importante en cuanto a generar consenso de que los beneficios del desarrollo son «compartibles» (Lavell, 1978, p. 62), dado el contexto de crisis económico-política en el que surgen. Así, lo regional como variable que pueda ser manejada para lograr mejor los objetivos sociales y económicos de un desarrollo regional más «justo» -según lo proponía la estrategia- no se da como tal; más bien asume una característica sectorial y política, es decir, se relaciona más con las necesidades de la acumulación y con la legitimación política del Estado.

Por ello, si la acción del Estado en materia de desconcentración industrial durante 1970-76 es, junto con la política de desarrollo rural, uno de los principales instrumentos de la percepción del régimen acerca de la descentralización o distribución de los beneficios del desarrollo en el territorio, dicha acción se da dentro de la característica política que decimos asumió lo regional.

Ahora bien, si como decimos mediante las acciones regionales el régimen trataría de mostrar la posibilidad de «compartir» el desarrollo, ello mismo -consideramos- explicaría la tendencia a institucionalizar la planificación regional.

Así, si entre 1971 y 1975 se perfila la organización de "un sistema nacional de desarrollo regional"<sup>#</sup>/, para éste último año mediante la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y el establecimiento de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES) de todas las entidades federativas, dicho sistema que daba integrado (Com. Nal. de Desarrollo Regional, 1975, p. 3).

Si bien la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional se justificaba, entre otras razones, "considerando ... que para lograr un desarrollo más equilibrado del país y distribuir con mayor equidad el ingreso, es imprescindible llevar a cabo la descentralización de las actividades económicas..." (Ibid, p. 4), es importante recordar -pues de ello hicimos ya mención- que las burguesías de algunos estados demandaban una mayor participación en las inversiones federales y, por ende, en el proceso de toma de decisiones a nivel central. En este sentido, el fortalecimiento del federalismo a través de una cierta des

<sup>#</sup>/ En efecto, si de manera más directa la creación de la Dirección General de Desarrollo Regional en 1974 (la cual obedecía al número que de Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico en diversas entidades federativas existían ya) sería el antecedente de dicho sistema, desde 1971, aparte de las acciones estatales de orientación regional de las que surgirían los planes y programas que hemos mencionado al referirnos a los aspectos rural e industrial-urbano (relacionado con la descentralización industrial), la creación de la Unidades de Programación (económica y social) serían el antecedente mediato (véase El Mercado de Valores, núm. 49, diciembre 9 de 1974).

centralización de la toma de decisiones hacia los estados, parece ser una necesidad relacionada con la crisis política.

Así por ejemplo, no obstante que el establecimiento de los COPRODES de alguna manera implicaba la descentralización de la toma de decisiones, según la composición y funciones ("de naturaleza consultiva y de coordinación sin atribuciones ejecutivas en cuanto al manejo y asignación de recursos federales") de ellos

"se crea una situación en la cual los estados carentes de recursos propios importantes, tendrán sus intereses representados a nivel central por un organismo (los COPRODES) sin poder real y en el cual existe un rasgo importante a favor de agencias sectoriales, representando los intereses de organismos federales o centrales [ ... que ... ] en ese caso verán la inversión estatal en relación al logro de objetivos nacionales de corte sectorial; objetivos que pueden diferir -según hemos mostrado- de manera importante del desarrollo estatal (entidades federativas) socialmente justo." (Laveil op. cit. p. 95).

En fin, consideramos que con lo hasta aquí analizado, hemos podido mostrar -según el objetivo principal del presente apartado- la importancia de lo regional, dentro de la que se inscribe la importancia de la desconcentración industrial, en tanto respuesta estatal a la situación de crisis económica-política. He aquí, pues, un ejemplo del manejo estatal de la variable espacial del desarrollo, en relación con algunos elementos de la política económica.

## 2.2. 1976-1983, Planeación territorial y desconcentración urbano-industrial.

Si en el período 1970-76 las políticas para la descentralización pue de decirse que estuvieron determinadas por factores político-económicos (en ese orden) derivados de la situación de crisis a la que había conducido la forma (concentradora en varios aspectos) que asumió el crecimien

to económico durante 1940-70 ¿ cuáles serán, entonces, el o los elementos principales que en los años siguientes «justificarán» la acción gubernamental en materia de descentralización del desarrollo, y más concretamente en materia de desconcentración urbano-industrial ?

Un primer elemento en este sentido parece estar dado por la necesidad, marcada por el contexto de la crisis económica, agudizada en 1976-77, de reorientar la estrategia de desarrollo en función de la riqueza petrolera del país; reorientación que tiende a ser manifiesta a principios del régimen lopezportillista, como se gún puede inferirse, por ejemplo, del comportamiento sectorial y geográfico de la inversión pública federal que favorece a las zonas petroleras del país (véanse Cuadros 3y 4) .

Articulado al anterior, el otro elemento explicativo de las políticas de desconcentración industrial de este período sería, consideramos, la propia «explicitación» de la planeación territorial - con medidas estatales como la Ley General de Asentamientos Humanos (1976) y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978), de entre las más destacadas en la materia, las cuales, por cierto parecen ser la expresión de un mayor énfasis sobre la planeación urbana.

Empero, si bien en esta última parte de nuestro trabajo (1976-83) habremos de centrar nuestra atención sobre la forma de concebir del Estado la desconcentración territorial de la industria, ello lo haremos considerando el papel central de la riqueza petrolera como principal elemento que orienta la política económica en el período y, por ende, el comportamiento geosectorial de la IPF.

Al igual que en el período 1970-75, reiteramos que no pretendemos hacer una cronología de todas y cada una de las medidas o acciones estatales en cuanto a desconcentración industrial, sino más bien una explicación del porqué de su instrumentación en el marco de algunos elementos de la estrategia de desarrollo que prioriza al recurso petrolero.

Así, en la idea de darle unidad a nuestro trabajo, no pretendemos analizar dichas acciones para el conjunto de las regiones del país afectadas por ellas, es decir, por las políticas de desconcentración, y por consiguiente tampoco analizar la descentralización y/o desconcentración urbano-regional en general, sino más bien buscando redondear nuestros comentarios hechos en capítulos anteriores respecto a las zonas petroleras, refiriéndonos para tal efecto a las acciones de desconcentración industrial fundamentalmente relacionadas con el Sureste, región de la cual consideramos que podremos obtener algunas conclusiones -en el marco de la hipótesis general para el período 1970-83- que de antemano suponemos que pueden asociarse con parte de las perspectivas de la desconcentración industrial, habida cuenta -insistimos- del papel central del petróleo en el período que aquí abordamos.

a) Importancia del petróleo en el período, planeación territorial y desconcentración urbano-industrial.

Si como es razonable deducir, instrumentos como el Plan Nacional<sup>\*</sup> Urbano (PNU) -con antecedentes en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)- de alguna manera indican la creciente importancia concedida por el Estado a la planeación territorial del desarrollo, durante este período ¿de qué manera se relaciona tal importancia con aquellos elemen

\* Debe decir: Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

tos de la política económica que como la IPF pueden vincularse con la planeación urbano-regional?

Aunque sin duda en este sentido ya hemos parcialmente respondido a tal cuestión al referirnos en capítulos anteriores a cómo y por qué a partir de determinados años y según la asignación geográfica de la inversión pública federal (IPF) -precisamente como uno de esos elementos de la política económica que por su naturaleza inciden (según mostramos ya) en la configuración territorial- ciertas áreas del país son, en estos términos, mayormente atendidas por el Estado, ahora habremos de ver, mediante un breve señalamiento de los propósitos, necesidades e instrumentos más generales de la política económica, por qué por ejemplo zonas del país como el Sureste antes «olvidadas» pasan a ser, «de pronto», de las áreas más importantes en nombre del desarrollo urbano-regional, y particularmente en nombre de las desigualdades regionales.

Veamos: si bien ya desde 1973 en México se tendría conocimiento de la existencia de una enorme riqueza petrolera en el Sureste del país, el advenimiento de la administración del Presidente López Portillo a fines de 1976 abriría una nueva etapa petrolera en que los nuevos campos del Sureste habrían de alcanzar su 'madurez', y las reservas probadas permitirían explotar petróleo y gas en volúmenes apenas pre-visibles tres años antes (Puente, J., 1979, pp. 479-482).

No es, en sí, empero, el cambio de administración lo que imprime lo nuevo a la etapa petrolera del país, sino que, en el fondo, sumada a la perspectiva que esta riqueza petrolera adicional daba a la

economía y las condiciones favorables del mercado petrolero mundial, estaba el agravamiento de la crisis en 1976 (y 1977).

En efecto, si bien la dinámica propiciada por el déficit público y el endeudamiento externo durante 1972-76 repercutía en un aumento del déficit en el sector externo, y con ello se iban modificando las condiciones de certidumbre sobre el crecimiento y estabilidad de la economía, pues factores como éstos generaban incertidumbre a la inversión productiva privada, sobre todo en 1976 el excedente se canalizó hacia la especulación de divisas dándose una fuga de capitales por considerarla más redituable. Así, si con el conjunto de estos factores se manifestó la crisis económica en 1976, y por una parte se evidenciaba cómo la actitud especulativa de la burguesía originaba el colapso de la economía en ese año (como también ocurriría en 1981 y 1982), por otra se evidenció la inviabilidad de recurrir permanentemente al déficit público creciente y al endeudamiento externo para mantener la dinámica económica, pues ello terminó por limitar el acceso al crédito y por ende el crecimiento de la economía (véase Huerta, A., 1986, pp. 58-59).

La crisis, pues, si desde la perspectiva del capital hacía imprescindible reestructurar los procesos productivos con el fin de incrementar la productividad, reducir los costos de fabricación y elevar los niveles de rentabilidad (y ello podría asimismo mejorar la competitividad de los productos nacionales e incrementar las exportaciones), hacía necesario también enfrentar el problema del déficit público creciente, dada la inexistencia de recursos para financiarlo, el cual se traducía en elevados niveles de endeudamiento externo. Entonces, tal situación pro-

seguiría hasta lograr los cambios productivos necesarios para la reactivación, o hasta que algún elemento «exógeno» generara recursos (divisas) para hacer frente a los obstáculos del crecimiento (Ibid., p. 65).

Según esta «disyuntiva», la administración del entonces Presidente López Portillo dada la coyuntura económico-política echaría mano de dicho elemento generador de recursos : el petróleo.

En efecto, si bien

"... la preocupación central de la administración de López Portillo al tomar el poder el primero de diciembre de 1976, era en frentar los problemas económicos de corto plazo...[ y ] ... puso énfasis especial en su compromiso de restablecer altas tasas de crecimiento económico, estabilizar las finanzas del sector público y controlar el desequilibrio en el sector externo de la economía." (Székely, 1983, p. 66), para 1977 el Presidente en su primer informe de gobierno reconocía que el petróleo se convertía en la «piedra angular» de la economía (véase Ibid., p. 70).

En base a lo anterior y en virtud de abordar la acción estatal sobre la desconcentración urbano-industrial, es importante señalar que:

"Ante las expectativas de que el auge petrolero generaría grandes recursos financieros, el gobierno federal elaboró diversos planes de desarrollo para encarar los problemas manifiestos en la crisis de 1976-1977. Entre estos planes sobresalen el Plan Global de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI)." (Huerta, op. cit. p. 74).

Al respecto, si bien en nuestros comentarios no incluimos al Plan Global de Desarrollo ello se debe a que al incluir el PNDI lo consideramos suficientemente representativo tanto de la principal -según nuestro tema- orientación de la estrategia de desarrollo del período, como de la propia percepción del régimen sobre la desconcentración territorial de la industria.

Sin embargo, es innegable la importancia que, de manera más directa, para la planeación territorial desde un principio tendrían la Ley General de Asentamientos Humanos y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, como instrumento de ésta Ley.

Tal es así, que puede decirse que lo sustancial de la reorganización administrativa del Estado durante la administración del Presidente López Portillo relacionada con la planeación territorial se hizo a partir de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), creándose, por ejemplo, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) (antes Secretaría de Obras Públicas y actualmente, en el régimen del Presidente Miguel de la Madrid, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, SEDUE) y la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, la cual si bien formuló el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), lo hizo no sin antes experimentar dos transformaciones, una cuando la antigua Comisión Nacional de Desarrollo Regional (con la que según dijimos las acciones del Presidente Echeverría orientadas regionalmente alcanzaban su punto más alto) fue sustituida por la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano como según lo ordenaba la LGAH; otra, cuando de ser tal, cambió a Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.

Empero, en el caso del PNDU parece ser que su importancia iría más allá de su propio ámbito -el territorial- como según puede deducirse de la crítica que el doctor J.L. Ceceña Cervantes hacía al 'plan quinquenal' del sector público para 1978-1982:

"(...) se ha incurrido en el error... -decía- de proceder al revés: hacer, primero los planes sectoriales, sin alguna directriz global, independientes entre sí y después, sin basarse en aque-

llos (lo que de hacerse sería equivocado, pero resulta peor dejarlos al margen) se ha estado confeccionando el plan general. Aún mas, -continúa- se pretende partir no del plan económico nacional a largo plazo como debe ser, sino; del plan nacional de desarrollo urbano, a plazo medio!

"Fue el Presidente de la República -agrega- quien dijo que el universo se puede reconstruir a partir de cualquier fenómeno, por lo que' ... a partir del Plan Nacional de Desarrollo Urbano podemos planear integra a la nación'." \*/

De acuerdo con lo anterior, si bien quizá no pueda afirmarse que planes nacionales como el de Desarrollo Urbano o el de Desarrollo Industrial hayan sido determinantes en la tendencia hacia la percepción global de la planificación económica a la manera del Plan Global de Desarrollo (J.L.P.) y del Plan Nacional de Desarrollo (M.M.H.), al parecer sí puede deducirse que en 1978 - con el PNDU y como culminación de numerosas acciones estatales de naturaleza urbana y regional, tanto la planeación regional como la planeación urbana habían evolucionado hacia la consideración de los problemas regionales y urbanos a escala nacional, abordando el aspecto espacial del desarrollo.

Así, ambos procesos, el de la planeación regional y el de la planeación urbana, obedeciendo a la necesidad del Estado de contar con un marco nacional de referencia mediante el cual concertar las acciones sectoriales gubernamentales en términos del espacio, en función de esta evolución confluyen a nivel nacional en un área de acción

---

\*/ Palabras del Presidente López Portillo pronunciadas en la presentación del PNDU en enero de 1978, citadas por Ceceña. C., J. L., en La Planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista, (el caso de México), UNAM, México, 1982, pp. 230-231.

gubernamental, cuyo proposito es el de incorporar la «dimensión espacial» en la planeación del desarrollo: la planeación territorial; pero surge no como un campo aislado o un sector de la planeación, si no como parte integrante de la planeación del desarrollo en su conjunto a todo nivel territorial (Rábora, A., et. al., 1978, hh. 8-9, 28).

De esta planeación territorial se destacan dos subcampos: 1) el ordenamiento territorial, referido al país en su conjunto y a sus principales regiones y cuyo cometido es el de adecuar el patrón de ocupación del territorio a los requerimientos que impone el desarrollo nacional, integrando en términos del espacio -según se dijo- los diferentes propósitos sectoriales; y 2) el ordenamiento urbano, referido al ámbito interno de las ciudades y cuyo cometido es guiar y controlar su proceso interno de crecimiento y cambio (Ibid., hh. 28-29).

No está de más, sin embargo, hacer referencia brevemente a que la explicitación de la planeación territorial -como marco de la desconcentración industrial durante el período- surge en razón de dos elementos ligados entre sí: la crisis económica y el auge planificador, lo cual es importante señalar si bien es necesario no perder de vista el carácter indicativo de la planeación del desarrollo en nuestro país, más aún si la planeación territorial forma parte de ella.

Ahora bien, si como dijimos aquí se trata de ver -a través de algunas zonas petroleras del país- cuál es la percepción gubernamental de la desconcentración industrial en 1976-82, previamente cabe señalar dentro de qué marco general de referencia habremos de explicarla. Esto es, desde el punto de vista de la coyuntura económica las políticas de desconcentra

ción territorial de la industria consideramos que se relacionan al menos con dos aspectos: 1) con la riqueza petrolera como medio para enfrentar la crisis económica, 2) con el significado que el régimen dá a la concentración urbana de la Cd. de México. \*/

En seguida, pues, abordaremos dicha percepción gubernamental de la desconcentración industrial a través del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y del Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI), centrando nuestra atención, sin embargo, tanto en éste último como en aquellas partes de ambos planes que conciernan a las zonas petroleras, particularmente a algunas del Sureste del país.

i) A través del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

De acuerdo con el primer aspecto, es claro que en base a la favorable perspectiva que frente a la crisis significaba el nuevo potencial petrolero del país, cuando en el PNDU se habla de promover la desconcentración de la industria para orientarla hacia las zonas que el propio Plan declare prioritarias (SAHOP, 1978, p. 26), implícitamente se hace alusión a las zonas petroleras, según puede inferirse de lo que en él se asienta:

"Las zonas consideradas prioritarias... se proponen por los siguientes atributos: su capacidad de absorción de población, su ubicación respecto a los recursos naturales y su pronóstico favorable de generación de empleos, en función del desarrollo acelerado que tienen los diversos sectores económicos en las propias zonas." (Ibid, p. 34).

\*/ Este segundo aspecto, en nuestra opinión novedoso, respecto al análisis del manejo político-ideológico de la concentración urbana de la Ciudad de México por parte del Estado mexicano -al que más adelante nos referiremos- se debe a su autor Carlos Bustamente Lemus, en Concentración Urbana y Políticas para la Descentralización en México (1976-1982), IIEc, UNAM, 1983.

En efecto, si bien para las zonas y centros de población considerados como prioritarios, el PNDU propone políticas de impulso, de consolidación y de ordenamiento y regulación (Ibidem, p. 34), dentro de las zonas prioritarias -y de acuerdo con los estados que comprenden la que convencionalmente en nuestro trabajo hemos llamado Región Petrolera- son considerados Tamaulipas (Tampico-Cd. Madero), Veracruz (Coatzacoalcos-Minatitlán), Tabasco (Villahermosa) y Chiapas (Gutiérrez) como entidades federativas en cuyos principales centros de población se aplicará una política de impulso.

Sin embargo, en cuanto a las políticas de consolidación son asimismo considerados Campeche (Campeche, Cd. del Carmen) y Chiapas, respecto a sus centros de población Tapachula y Tuxtla.

Según el propio PNDU las políticas de impulso:

"Son aquellas... que la estrategia de desarrollo considera indispensable para asegurar el cumplimiento de los objetivos de ordenamiento espacial, (y suponen) concentrar gran parte de los recursos destinados al desarrollo urbano, en un número reducido de centros de población estratégicos para el ordenamiento del territorio, de modo que se asegure un efectivo estímulo a su crecimiento. [Y se agrega que] la eficacia de estas políticas, está directamente ligada a la aplicación, en otros centros del país, de políticas de consolidación y de ordenamiento y regulación." (Ibidem, p. 29) Subrayados nuestros (JVN).

Si bien en políticas como ésta está implícita la idea del gobierno acerca de la necesidad de "concentrar para desconcentrar", en el sentido de -por ejemplo- concentrar inversiones federales en zonas petroleras como las mencionadas, al tiempo de desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la Cd. de México, más adelante -en nuestras reflexiones finales- volveremos al asunto al referirnos en qué consiste el significado que el régimen da a la gran concentración urbana de la ciudad capital.

Empero, antes dejemos señalado que si bien mediante las políticas de impulso y las políticas de consolidación la atención del Estado «prioritariamente» se dirige a zonas del país como las petroleras, ello ocurrió de acuerdo -aparte, claro, de la posición que les asigna el PNDU- al importante papel que, dada la necesidad de contrarrestar la crisis, dichas zonas juegan - dentro de la política económica basada en el auge petrolero, al cual también ya de alguna manera nos referimos en capítulos anteriores.

ii) A través del Plan Nacional de Desarrollo Industrial

Si bien según se sabe una de las principales manifestaciones de la crisis es el desempleo, al respecto el PNDI de entrada plantea que el principal obstáculo a un alto crecimiento de la ocupación parece ser -señala- la restringida capacidad de la empresa, pública y privada, para concebir y ejecutar proyectos. Por ello -agrega- el Plan asigna un papel central al fomento de la inversión, y aclara que, sin embargo, los estímulos que concede no son indiscriminados, sino que están diseñados específicamente para generar empleo en regiones prioritarias ( SEPAFIN, 1979, p. 14). \*/

En efecto, si en el PNDI se dirá -sin duda en virtud de la crisis y de la favorable perspectiva económica que representaba la riqueza petrolera del país- que:

"No podría justificarse una estrategia económica que no tuviera como meta, a un plazo política y socialmente aceptable, resolver el problema del empleo, el más serio de los grandes problemas nacionales [...]" (Ibid, p. 20),

\*/ En el siguiente inciso, se comentan las perspectivas de este propósito mediante el ejemplo de algunas zonas petroleras. (Véase inciso b, subincisos ii y iii).

y ello se asociará, entre otros requerimientos, con el de desconcentrar territorialmente la actividad económica orientando las inversiones hacia otras áreas que puedan convertirse en «alternativas viables» a los grandes centros industriales del país, también se hará expresa la necesidad de que para que la estrategia pueda funcionar se debería programar el desarrollo económico (Ibidem, p. 21)

De acuerdo con esta necesidad, el Plan contiene "acciones de programación industrial" como las siguientes:

- "Destaca regiones prioritarias, a fin de ordenar y orientar la descentralización territorial de la actividad económica.

- "Configura un conjunto de instrumentos, entre los que sobresalen los estímulos vinculados a las prioridades sectoriales y regionales establecidas y al tratamiento preferente a la media na y pequeña empresa." (Ibidem, p. 23).

De éstas, sin duda nos interesa referirnos a la acción planteada en primer término y en relación con los estímulos vinculados con las prioridades regionales, en particular respecto a las zonas petroleras del país. Cabe aclarar, empero, que si en los párrafos siguientes no nos ocuparemos del significado del "tratamiento preferente a la media na y pequeña empresa" a que se refiere la segunda acción, ello se debe a que en el apartado anterior, al abordar el período 1970-75, expusimos ya, consideramos que en la medida de lo necesario, el «propósito político» del Estado al orientar algunas medidas, regionales en este caso, hacia ese sector.

Si bien de entre las principales directrices generales con relación al destino del excedente petrolero \*/ dadas por el Gobierno Federal, se destaca la de "combatir la pobreza extrema" y la de "crear infraestructura económica y social" (Ibidem, p. 48), no hay que perder de vista, para en nuestras siguientes reflexiones volver a ello, que al respecto el FNDI (pp. 25-26) establece determinadas «prioridades regionales» en base a que, en general, se estima "necesario concentrar para desconcentrar" y por lo que el Plan adopta un enfoque selectivo de ciertas áreas con potencial de desarrollo a las que el gobierno brindará un apoyo adicional en infraestructura económica y en servicios urbanos.

Así, según lo anterior se dice en el Plan (p. 26) que a las empresas que se localicen en las regiones prioritarias, se otorgarán diversos estímulos a cargo de la administración pública federal, de acuerdo con la jerarquización en tres zonas, de las cuales aquí destacamos (en base a la idea gubernamental de "concentrar para desconcentrar"):

- La Zona I (de estímulos preferenciales) integrada por dos grupos de municipios: el de prioridad IA que incluye cuatro puertos indus-

---

\*/ En el FNDI, "el excedente se define, en sentido amplio, como la capacidad adicional de gasto que da a la economía la exportación de hidrocarburos. (Así) al disponer de mayores recursos externos, la economía puede generar -dice la Plan- mayores recursos internos. La suma de ambos es la medida correcta del excedente, desde una perspectiva macroeconómica." (SEPAFIN, 1979, p. 36).

riales -Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas, Las Truchas, Salina Cruz y Tampico- y sus municipios aledaños, y el de prioridad IB que abarca once áreas consideradas con potencial de desarrollo urbano industrial.

- La zona III (de ordenamiento y regulación) se subdivide en un "área de crecimiento controlado", integrada por el Distrito Federal y sus municipios conurbados, y un "área de consolidación" que incluye municipios aledaños.

Así, si bien dentro de la zona IB, de prioridad para el desarrollo urbano industrial, se incluyen Campeche (con prioridad en su capital), Chiapas (con 14 municipios), Tabasco (con 7 municipios), y son también considerados Tamaulipas (con 8 municipios) y Veracruz (con 14 municipios)- (véase Ibid, pp. 156-158), ¿ en qué consisten los estímulos del Gobierno Federal para que estas entidades apoyen el objetivo de la desconcentración industrial de áreas como la Cd. de México y, en todo caso, cuál es su significado ?

Uno de los instrumentos de dichos estímulos que el PNDI contempla es el de la política de precios diferenciales de los insumos industriales a través de la empresa pública, el cual queremos destacar considerando que tiene el propósito explícito de apoyar la acumulación de capital, es decir, el crecimiento económico nacional y, por ende, relacionado con la hipótesis general de nuestro trabajo, misma a la que volveremos al final del siguiente inciso. Sin embargo, baste señalar que instrumentos como este que mencionamos, dan luz tanto sobre porqué el Estado dirige su atención hacia ciertas áreas del país, como acerca de los propósitos «reales» de las políticas de desconcentración industrial del período de que aquí hablamos.

En efecto, si bien mediante la expansión de la industria paraestatal en aquellas ramas estratégicas para lograr un rápido crecimiento económico (energéticos, petroquímica básica, siderurgia, etc.), el PNDI considera que "la contribución de la empresa pública a la formación de capital es de primera magnitud" (p. 175), el propio Plan adopta como política explícita la de mantener en un nivel inferior al internacional los precios internos de los energéticos y de otras materias primas de uso industrial, con el propósito de proteger y fortalecer la capacidad competitiva de la industria a través del costo de insumos de uso generalizado (p. 179). Así, si dentro de este contexto general se establece un esquema de precios diferenciales basado en las prioridades regionales que postula el Plan y por lo tanto a favor de nuevas empresas, o de ampliaciones de las existentes, que se ubiquen en las zonas seleccionadas como prioritarias (pp. 29-30), se dirá que:

"A partir de 1979, y por un período de diez años, se ofrecerán la energía eléctrica, el combustible, el gas natural y los petroquímicos básicos con un descuento respecto a los precios en términos de referencia vigentes...[Así por ejemplo, en] la zona IB, "en los municipios de Tabasco y Chiapas se otorgará un descuento del 30 por ciento sobre los precios de dos de los cuatro productos considerados". (Ibidem, pp. 30 y 179).

De alguna manera, en nuestras reflexiones finales que enseguida abordaremos, aunque implícitamente estaremos contestando a la siguiente cuestión: si mediante estímulos como este relativo al precio de los insumos (u otros a que hace referencia el Plan) no se está desconcentrando la industria -según parece- de áreas como la ZMCI, finalmente a qué propósito sirve la percepción estatal de la desconcentración industrial? Al retomar nuestra hipótesis general, en alguna medida contestaremos a esto.

iii) A través del Plan Global de Desarrollo.

Dentro del PGD, mediante el cual se avanza hacia el establecimiento de un "Sistema Nacional de Planeación" en el que en un nivel global la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la responsabilidad de concertar las acciones sectoriales, tras de considerarse que "por primera vez se relaciona el desarrollo económico y social con el espacio territorial de manera integral" (SPP, 1980, p. 307), la política regional y de desarrollo urbano -acorde con la estrategia de desarrollo, uno de cuyos puntos básicos es el de utilizar el petróleo como palanca del desarrollo económico y social (véase Ibid, p. 155, subrayado en el Plan)- se plantea "dentro de un esquema de desconcentrar concentrando", en virtud de cambiar los procesos migratorios, de urbanización y de localización industrial (p. 307).

En efecto, según el PGD una de las políticas básicas que conforman la estrategia global de desarrollo es la de desconcentrar la actividad económica (la industria) y los Asentamientos Humanos en base al Plan Nacional de Desarrollo Industrial y al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, respectivamente, y a las zonas y centros de población del país establecidos como prioritarios en estos mismos planes en los términos que hemos visto ya y que el PGD ratifica al considerar, por ejemplo, que la política de estímulos fiscales y la política de precios bajos de los energéticos en las zonas determinadas como prioritarias por el PNDI representan un eficiente incentivo para la relocalización de acti

vidades económicas (industriales) fuera de las zonas ya densamente pobladas, así como el ratificar que el PNDU propone políticas para desalentar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, promover la desconcentración de la industria, inducir el crecimiento de las ciudades con servicios regionales (Tabasco, por ejemplo) y de ciudades medias con potencial de desarrollo.

Es decir, si bien al igual que en 1970-75, en 1976-82 -y sin duda debido a la crisis- el gobierno se pronunciará por un desarrollo más equilibrado en general, y particularmente considerará -lo cual habremos de interpretar en los siguientes incisos- que "el desarrollo regional armónico es fundamental para corregir la excesiva concentración de la actividad económica" (p. 310), frente a tal consideración mediante el PGD el régimen planteará, en base al PNDU y al PNDI, la desconcentración de la actividad económica de las zonas altamente industrializadas, como la Cd. de México, como condición para dar mayor importancia a zonas que, además de ser congruentes con la política de asentamientos humanos por su localización estratégica (puertos industriales) o por sus recursos naturales (sureste), son consideradas prioritarias (p. 311) y en las que además de «facilitar» el desarrollo industrial mediante las medidas de fomento señaladas, según el PGD "en el impulso a zonas prioritarias tiene un papel destacado la canalización de inversiones del sector público en materia de vivienda, anticipándose incluso -dice- a la expansión probable de la demanda" (SPP, op. cit., p. 311).

Así, si bien según el PGD la estrategia de desarrollo en su expresión regional y urbana significaría una disminución en las desigualda-

des regionales mediante la desconcentración de actividades y recursos de las zonas densamente pobladas (principalmente la Cd. de México) en favor de un desarrollo territorial más armónico, y de un fortalecimiento del federalismo a través de una mayor participación de las entidades federativas elegidas para la reorientación regional del desarrollo en las acciones dirigidas a impulsar su desarrollo (Ibid, p. 314), para el caso son promovidos -según el propio PGD- instrumentos y organismos como los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) a fin de transferir, de manera concertada entre los distintos niveles de gobierno, fondos del presupuesto federal a las entidades federativas del país; el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, cuyo propósito es el de que el gasto y la inversión pública federal se ejerzan en mayor grado en sus lugares de destino - (p. 322); y en materia rural, por ejemplo la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), con el objeto de lograr que las zonas rurales marginadas participaran más equitativamente de la riqueza nacional\*/ (p. 312), y el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), incorporándolo a los CUC, al igual que los programas de COPLAMAR, si bien se pretendía que aquéllos (los CUC) fueran el canal único de concertación de acciones entre la Federación y los estados.

\*/ Al respecto, sin embargo, remitimos al lector a confrontar éstos propósitos gubernamentales con la situación económica del campo que describimos en la parte 2 del capítulo II de este trabajo.

## b) Reflexiones finales

De acuerdo con la hipótesis principal de nuestro trabajo, en cuanto a que las políticas de desconcentración urbano-industriales posteriores a 1970 se han visto «limitadas» debido a que, de alguna manera, se han seguido adecuando a las necesidades del crecimiento económico nacional y a las de su sector predominante dentro del mismo\*/, estas últimas reflexiones de una u otra forma son guiadas por la siguiente pregunta: ¿qué significado o qué importancia han tenido o tienen los propósitos gubernamentales de desconcentrar territorialmente la industria frente a los objetivos de dicho crecimiento económico ?.

### i) El tránsito de lo regional a lo urbano en la percepción gubernamental de la desconcentración industrial.

La anterior cuestión nos permite pasara comentar el segundo aspecto con el que consideremos -de acuerdo con el maestro Carlos Bustamante- se relaciona la percepción del Estado sobre la desconcentración territorial de la industria, esto es, el significado que el régimen dá a la concentración urbana de la Cd. de México y, en tal caso, también nos permite hacer una previa consideración respecto a que en las políticas

\*/ Recuérdese que hemos venido planteando la idea de que una de las necesidades de dicho crecimiento económico y de su sector predominante ha sido la concentración espacial de la industria, pues ésta ha beneficiado a ambos y que, entonces, en general a las industrias instaladas en áreas como la ZMCM no les son atractivas, por que no les convienen, las medidas de desconcentración urbano-industriales.

de descentralización territorial del desarrollo se distingue el tránsito de una percepción regional-urbana en 1970-75 hacia una percepción urbana-regional en 1976-82.

Si como vimos, las medidas estatales sobre desconcentración industrial durante 1970-75 se dieron en el marco del énfasis puesto por el Estado en lo regional, hasta el punto de establecer en éste último año "un sistema nacional de desarrollo regional" ello, sin embargo, no necesariamente explica que en base a la evolución de la planeación regional-urbana del gobierno de Echeverría, en 1976 se decretó la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), pues más bien los antecedentes de ésta se ubican inclusive antes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, de Vancouver, Canadá, pues si bien ésta se realizó del 31 de mayo al 11 de junio de 1976, la LGAH en nuestro país fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de mayo del mismo año. Así, México asistió como participante a dicha Conferencia con la Ley ya decretada.

En tal sentido si bien resulta significativo que los antecedentes de la LGAH se establezcan desde las numerosas reuniones nacionales y - las cuatro reuniones preparatorias regionales celebradas en Teherán, El Cairo, Caracas y Ginebra, a mediados de 1975\*/ (véase El Mercado de Valores, No. 38, septiembre 20 de 1976), lo que centralmente habrá que des

---

\*/ En México el proceso que condujo a la promulgación de la LGAH, se inició el 12 de noviembre de 1975 con las iniciativas del Presidente Echeverría para reformar y adicionar los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, es decir algunos meses después de celebradas las reuniones preparatorias de la Conferencia de Vancouver (El Mercado de Valores, No. 50, diciembre 15 de 1975).

tacar es que de acuerdo con esos antecedentes y, por supuesto con la LGAH, tiende a ocurrir que en años siguientes lo urbano va cobrando una mayor importancia que en años anteriores.

En efecto, a partir de 1976 con la LGAH se produce un marcado cambio de énfasis hacia la planeación urbana, según lo visto en mucho debido a que el nuevo enfoque expresado por esta Ley, al provenir de sociedades urbanas desarrolladas, propende, más que a considerar los problemas del desarrollo regional desequilibrado, a considerar la problemática urbana, la calidad de vida en los asentamientos humanos (cf. Secretaría de la Presidencia, Memoria de Vancouver, 1976, p. 41).

Así, aunque en la LGAH se hablará del propósito de un desarrollo equilibrado del país como medio para mejorar las condiciones de vida de los asentamientos humanos urbanos y rurales a través de la ordenación y regulación de éstos (cf. Porrúa, S.A., 1981, p. 10), parece ser que la planeación regional-urbana de los años anteriores a la promulgación de la LGAH, va tornándose mas bien en una planeación urbana-regional, en la que cobran preeminencia las cuestiones relativas al desarrollo urbano.

Así, lo que tratamos de establecer es que la acción estatal sobre la desconcentración industrial, para este segundo período -último de nuestro trabajo- se dá, comparativamente con el primero, en el marco de una mayor importancia que le es asignada a la planeación urbana, que según vimos parte de los antecedentes de la LGAH.

En este sentido, precisemos que la anterior observación cobra verdadero significado si ahora la ubicamos precisamente desde la perspectiva que lo hace el maestro Bustamante. Es decir, si, en efecto, la per

cepción del Estado sobre la descentralización del desarrollo -que de suyo implica la desconcentración de la industria- evolucionó de un én fasis en lo regional hacia un énfasis en lo urbano, ello se debe, entonces, a que:

"La situación crítica [de crisis social, política y económica hacia 1976] empujó al Estado a crear una estrategia respaldada en una justificación ideológica de mirar la concentración de la población en la Cd. de México como un problema \*/ así como las desigualdades sociales del país como un meró desequilibrio geo-demográfico (Bustamante, C., op. cit., h. 17).

Así, si bien de acuerdo con el maestro Bustamante:

"... el gobierno ha respondido a los problemas de las desigualdades sociales y espaciales inherentes al sistema, con el argumento ideológico de culpar a la concentración urbana en la ciudad capital como una causa de todos los problemas sufridos en el país (Ibidem, h. 20, subrayado nuestro: JVN),

parte importante en la creación de ese argumento es la idea de 'descentralizar concentrando', en la que -en opinión del autor- los intereses gubernamentales se centraron y mediante la que simplistamente según la percepción del gobierno:

" [...] disminuyendo la participación proporcional de la Cd. de México en el PIB per cápita por medio de la concentración de importantes gastos públicos e inversiones en ciertos 'polos de crecimiento' del país, ... [se espera] que se incremente relativamente en el PRB [Producto Regional Bruto] per cápita y finalmente 'se reduzcan las desigualdades sociales regionales'." (Ibidem, h. 23. A excepción del concepto per cápita, los subrayados son nuestros: JVN).

\*/ En base al mismo autor, "el problema de la ciudad de México, según el gobierno, resulta de la 'sobre-concentración' de la población, de la industria y otras actividades, con el resultado de que la ciudad inhibe la obtención de un mayor crecimiento económico para el país en su conjunto" (Ibid, p. 17)

En lo político-ideológico el anterior es, pues, sin duda, el marco de explicación de la importancia que para las inversiones públicas federales adquieren, durante el período 1976-82, las zonas petroleras dentro de la estrategia instrumentada en esos años, lo cual hemos visto a través del PNDU, el PNDI y el PGD.

ii) Algunos resultados de la política gubernamental de "concentrar para desconcentrar", en la 1a. mitad de los ochentas.

Es decir, si en lo económico la crisis había obligado al gobierno a ver a la riqueza petrolera como la panacea, y asimismo ello lo obligaba a dirigir su atención hacia áreas del país como las petroleras, qué mejor que hacerlo en nombre del desarrollo regional y/o de la descentralización de éste, concentrando recursos federales -como la inversión pública- en ellas, si bien esta concentración tenía que ser vista (consenso social) como solución frente a una de las principales "causas" -según el gobierno- de la crítica situación a que llegaba el país: la alta concentración económica y demográfica en la Cd. de México que "impide" el desarrollo.

En efecto, si bien hemos dicho el PNDI es en buena medida expresión de la estrategia de desarrollo al menos hasta 1982, respecto a la selección de zonas como las petroleras para apoyar la desconcentración territorial de la industria, él consideraría que:

"Paradójicamente, resulta necesario concentrar para desconcentrar. La industria, para prosperar, requiere de [...] economías externas y de aglomeración que son factores determinantes de la localización industrial [...].

"Por ello el Plan adopta un enfoque selectivo. Desalienta las inversiones, de altos costos colectivos, en el Valle de México, y promueve su ubicación en ciertas ciudades de tamaño me-

dio [como las ciudades petroleras que ya señalamos] que, por sus recursos humanos y materiales, tienen potencial de desarrollo [y que con] un apoyo adicional en infraestructura económica y en servicios urbanos por parte del gobierno,... pueden convertirse en alternativas viables." (SEPAFIN, 1979, p. 26; subrayado nuestro: JVN).

Con respecto a estas últimas líneas sobre las que estamos llamando la atención, recordemos que ya al final del capítulo I, con respecto a las zonas petroleras del país hicimos notar la enorme diferencia -a favor de la industria- entre los montos de IPF destinados a infraestructura económica y los destinados a Beneficio Social, y según señalamos al final del presente capítulo, aún a pesar de este favorecimiento ello no implica, necesariamente, que áreas petroleras como las del sureste se conviertan en "alternativas viables" para la localización industrial, es decir en polos de atracción para la instalación de industrias en estas localidades, y menos aún que lo sean para la gran industria localizada en el Valle de México, ni, inclusive, para la pequeña y mediana industria cuya localización de alguna manera se relaciona con la de aquélla. Así, en nuestra opinión lo realmente viable es que en las zonas petroleras tienda a localizarse la industria que por la naturaleza de sus actividades necesariamente tenga que operar en esas zonas, es decir desconcentradamente de las grandes urbes; industrias que no son otras sino las encargadas de la explotación del petróleo.

Pero en general, de acuerdo con nuestro objetivo de finalizar este capítulo reflexionando sobre el propósito gubernamental de la desconcentración industrial mediante el ejemplo de algunos estados petroleros del Sureste, veamos algunos resultados sobre su desarrollo en tanto ellos son -al menos en los planes- parte importante de la idea gubernamental de

concentrar para desconcentrar: concentrar recursos federales en áreas del país declaradas prioritarias (de las que los estados del Sureste forman parte) y a las que según planes como el PNDU, el PNDI y el PGD, se trata de desarrollar socioeconómicamente, al tiempo de desalentar el crecimiento económico-demográfico de concentraciones urbanas como la de la ZMCM.

Por lo que respecta al Sureste, en el Plan Nacional de Desarrollo puede advertirse, no sin dejar de advertir, también, la ausencia de la idea explícita de "concentrar para desconcentrar" y en cuyo primer objetivo -concentrar recursos- en los anteriores planes expresamente se incluía a esta área del país, cierto énfasis acerca de que "el desarrollo de esta región se orientará en forma más directa a elevar el bienestar de la población". A manera de ejemplo, se menciona "El Plan Chiapas" que -se dice- "muestra el carácter integral de la planeación estatal que habrán de tener los planes estatales de esta región" - (S.P.P., 1983, p. 403).

Por nuestra parte, en los siguientes comentarios sobre ciertas entidades petroleras del Sureste incluimos algunos sobre Chiapas.

Veamos: al menos para 1982, los resultados no eran muy halagadores. Así por ejemplo, por mencionar sólo algunas de las implicaciones económicas y sociales (sin negar las de carácter ecológico, las cuales, sin embargo, no forman parte de nuestros comentarios) de la explotación petrolera en los estados de Campeche y Tabasco, digamos que las principales ciudades de estas dos entidades han registrado un creciente incremento demográfico del que han derivado una serie de problemas urbanos, como

insuficiencia de servicios públicos y un importante déficit de vivienda; alto índice de inflación debido, entre otras cosas, a que los salarios pagados por PEMEX son más altos que los mínimos regionales; prioridad a obras de infraestructura económica por sobre las de beneficio social, como en el caso del Puerto de Dos Bocas, en Tabasco, para la transportación del petróleo; dado que las actividades relacionadas con la extracción y explotación petroleras atraen el interés principal, han sido beneficiados los sectores industrial y comercial, pasando a un segundo plano la actividad agrícola; concentración del 90% de la actividad industrial de Tabasco en la ciudad de Villahermosa.

Y aunque podríamos seguir enumerando algunos otros de los efectos de la explotación petrolera, preferimos remitir al lector a la fuente en la que puede conocer diversas opiniones de especialistas en el tema. Así, sugerimos ver la Gaceta UNAM del 18 de febrero de 1982.

Mención aparte nos merece otra de las opiniones expresadas en estos artículos, en el sentido de que en Tabasco la gente no está preparada para la gran actividad económica que promueve la explotación del petróleo, pues nos lleva a pensar, o más bien a recordar, la recomendación de Niles M. Hansen de la que hicimos mención, en cuanto a que las regiones atrasadas -y la del Sureste lo es- la inversión en infraestructura social debe destinarse primordialmente con el fin de adaptar a la población a las oportunidades de empleo potencial para que la región sea capaz de sostener el crecimiento económico (véase hojas 39 y 40 de este trabajo). Sin embargo, aunque para estas entidades del Sureste se habla de la falta de personal capacitado, es decir de la penuria de mano de obra califica-

da, es desalentador el hecho de que aun cuando en las primeras etapas de la explotación, PEMEX contrata una importante cantidad de mano de obra no calificada, ésta es decreciente conforme se pasa a otra etapa que requiere de mano de obra calificada. Además, según el objeto de las industrias del subsector petróleo de ser competitivas en el mercado mundial y, por ende, con el objeto de aumentar su productividad y disminuir costos, la tendencia de tales industrias en su demanda de empleo es descendiente, pues según estos objetivos utilizan más capital intensivo que trabajo intensivo en sus procesos de producción (Bustamante, C., op. cit., hh. 40-41).

Aún en 1986 los resultados sobre el desarrollo del Sureste siguen siendo desalentadores. Al respecto, veamos algunos datos acerca del estado de Chiapas, tomando en cuenta su calidad de 'zona estratégica de mayor interés para la nación', apenas reconocida en mayo de 1983 por el Gobierno Federal:

-el estado tiene todavía el mas elevado índice de mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias cercano a 30%, siendo de 18% el promedio nacional.

- 30% de la población es analfabeta.

- 44% de la población es desocupada total o subempleada.

- los ingresos promedio estatal son por abajo de los índices de 'pobreza'.

-la movilidad social es casi imposible entre otras razones porque sólo 11 de cada cien pueden hacer estudios después de la educación primaria.

- del total de la población, sólo una tercera parte cuenta con electricidad, agua entubada y apenas 22% con drenaje.

Algunas razones de estos resultados, de entre otras señaladas en el 'Expediente Chiapas' elaborado por un grupo de especialistas univer

sitarios, son que a pesar del "Plan Chiapas", considerado por el gobierno, primero y único en su tipo, así como especial y del 'mayor interés para la nación' y mediante el cual, entre otros objetivos, se pretende la integración de Chiapas al proyecto nacional de desarrollo, regularizar la tenencia de la tierra y preservar los recursos naturales, se tiene que:

- Para la ejecución de lo programado se proyectó la erogación, para 81 programas de inversiones, de 83 mil 195 millones de pesos de los que casi la mitad correspondían a los planes de PEMEX y la CFE.
- la acción gubernamental -señala el Expediente- ha traído la exacerbación de las contradicciones sociales en la medida en que los programas de modernización han conservado y reforzado las relaciones sociales que se fundan en la concentración de la tierra y el uso temporal y errático de la fuerza de trabajo.
- al volverse Chiapas un productor fundamental de energéticos, el panorama rural se volvió más complejo porque las nuevas actividades productivas profundizan los desequilibrios sociales y regionales sin mejorar las condiciones de vida de los habitantes (¿ impacto sobre la migración hacia el sector urbano industrial del estado y, finalmente, hacia las grandes concentraciones urbanas del país como la ciudad de México?).
- 'el capitalismo y el sistema político en Chiapas son explotación, despojo, usurpación de las tierras de indígenas y campesinos que contrasta con la presencia modernizante y explotadora de PEMEX y la CFE porque atraen problemas, extraen recursos y nada retribuyen al estado'. \*/

En fin, "los contrastes de pobreza social con riqueza natural" no hacen sino reafirmar nuestra duda acerca de que la dinámica de inversiones federales en el Sureste sea capaz de elevar su desarrollo, -  
- considerando ejemplos como el de Chiapas.

\*/ Notas elaboradas en base a "Chiapas, zona estratégica olvidada como hace 3 años" y "Totalmente desaprovechado el Sureste...", artículos aparecidos en Excelsior, 27 de marzo de 1986

iii) Un punto de vista sobre el propósito real de las políticas de desconcentración industrial 1976-82: algunas zonas petroleras.

A pesar de que regional y principalmente desde la segunda mitad de los 70's, las zonas petroleras del país en su conjunto han llegado a captar más inversión pública federal que la ZMCM (de tal manera que -según el Cuadro No. 8- en 1980 dicha inversión superó en buena medida la proporción que de la población total nacional éstas zonas concentran), sectorialmente la mayor parte de esa inversión fue destinada a las propias plantas petroleras, a los gastos en infraestructura económica (comunicaciones y transportes) y, en menor proporción, a bienestar social (véase hoja 59 de este trabajo).

En el sector comunicaciones y transportes la Región Petrolera recibe, en promedio para el período 1959-80, un poco más del 17% del total de la inversión federal del sector, proporción que -por cierto- coincide con la que recibe en el mismo rubro la ZMCM (cálculo hecho en base al Cuadro No. 6) por lo que de paso hacemos notar lo favorecida que es en este rubro la ZMCM al captar la misma proporción que la Región Petrolera, si se considera que mientras a aquélla la componen sólo el DF y el Edo. de México, en ésta están comprendidos los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

Así, esto nos hace suponer que el propósito de las inversiones dirigidas hacia las zonas petroleras del país, no es tanto su desarrollo como la explotación de su recurso, pues si como hemos visto la inversión federal canalizada hacia las zonas petroleras es destinada principalmente a gastos en infraestructura económica, es muy probable que más que estarlas desarrollando, sólo se las esté utilizando en el marco de

la estrategia general de desarrollo económico que prioriza a la industria petrolera con el principal objeto de exportar el energético.

En este sentido, existen opiniones al respecto. Así por ejemplo, Salvador Rodríguez y R. (op. cit., 60, 72-74) considera que lo anterior puede explicarse en base a la función acondicionadora que la inversión pública federal cumple en el sistema como reflejo de las orientaciones de la política económica. Es así como se explica -dice el autor- cómo una buena parte de esta inversión bien puede efectuarse en una región -y menciona al sureste- o entidad federativa con el simple propósito de explotar sus recursos naturales, sin que ello se traduzca en una elevación de su nivel de desarrollo \*/ y sí, en cambio, tenga ese efecto fuera de ella.

En este mismo sentido coincide la opinión de Pirez (op. cit., pp. 19-20, 23-25), quien considera que los principales efectos de la función de las inversiones en las zonas petroleras no se quedan en ellas, sino que se dirigen hacia las zonas en las que se concentra el capital, o sea, fundamentalmente hacia la ZMCM.

Al respecto, hace reflexionar sobre el hecho de que los productos petroleros son aprovechados por las industrias en gran parte localizadas en la ZMCM, en donde se crean -dice- los trabajos que utilizan esos insumos. Contrariamente, considera que la zona de asentamiento industrial con formada por los estados petroleros no significa una oferta importante de

\*/ Al respecto, nosotros agregaríamos que menos aún si se considera -como vimos- la composición sectorial de la inversión pública federal canalizada hacia la Región Petrolera, es decir, los estados petroleros en su conjunto.

fuentes de trabajo, pues si acaso sólo las primeras obras generan empleos que son rápidamente cubiertos por personal no calificado, lo cual provoca una fuerte migración hacia allí; sin embargo, al término de ellas son pocos los trabajadores calificados los que continuarán ocupados, quedando, por tanto, la población desplazada en condiciones de volver a migrar. Esta situación, aunada a la significación que la inversión pública federal ha tenido en la Cd. de México, es decir de apoyo a la acumulación de capital en las actividades allí asentadas, hacen que el autor no descarte la posibilidad de que dichos trabajadores desplazados en su calidad de migrantes potenciales se movieran hacia la ciudad capital.

En fin, con respecto a las consideraciones de este autor nos parece que vale la pena lo que como corolario propone: "... evaluar... la significación de las inversiones realizadas fuera de las zonas concen-tradas, ya que puede tratarse, de gastos hechos para ellas."

A la luz de las anteriores consideraciones, planteamos que la sustitución de la ZMCM por los estados petroleros (en conjunto) en el predominio de la captación de inversión federal en el rubro industrial, para el caso del Sureste y por lo menos hasta 1983, no se ha traducido en un desarrollo regional de estas zonas petroleras del país, tanto debido al hecho que aquí hemos mostrado mediante el examen del comportamiento de la IPF, según el cual al priorizar las inversiones en el sector industrial, particularmente en el subsector petróleo, dichas inversiones se han orientado más a crear mejores condiciones para la operación del capital (como por ejemplo obras de infraestructura económica) que a propósitos de beneficio social, como a que ello obedece al papel del Estado en

la acumulación de capital a cuyo proceso se articula, lo cual refleja fielmente el carácter funcionalista de la inversión pública federal que, en general, al comportarse de acuerdo a los cambios que ocurren en la estrategia general de desarrollo económico, más que obedecer a propósitos de desarrollo regional, tiende a localizarse hacia donde surge la necesidad de crear mejores condiciones para el capital.

Así, de acuerdo con la hipótesis general de nuestro trabajo, en el sentido de que las políticas de desconcentración urbano-industriales, durante 1970-83 de alguna manera se han seguido adecuando a las necesidades del crecimiento económico nacional y, por lo tanto, a las del sector predominante dentro del mismo, estrechando por ello mismo sus perspectivas, podemos concluir que, en efecto, esto ha sido así para 1976-82 observando el caso de ciertas zonas petroleras del país.

En lo general y respecto a la importancia del objetivo del crecimiento económico en la estrategia, algunos elementos, aunque dados con brevedad, pueden servirnos para apoyar nuestra anterior afirmación. Así por ejemplo, el sector puntal para las políticas de descentralización, antes SAHOP ahora SEDUE, en 1980 apenas fue dotado con préstamos que se elevaban sólo un 0.6% más que aquellos que le concedían antes de la publicación de la LGAH y del PNDU en 1976 y 1978, respectivamente (Bustamante, C., op. cit., hh. 42-43), sin embargo, a empresas como PEMEX y la CFE les fue otorgado alrededor del 62% de los empréstitos gubernamentales "y sólo 1% aproximadamente a las agencias de seguridad social." (Ibid., h. 45).

En el mismo sentido, se ha considerado que de entre los efectos

negativos derivados de las grandes cantidades de dinero asignadas para ejecutar el programa de desarrollo petrolero, se destaca especialmente el del bajo nivel de inversiones con el objeto de incrementar los servicios sociales que ofrece el Estado, pues "la inversión pública en el sector social durante la administración de López Portillo es la más baja que se ha dado en el período posrevolucionario (un promedio de 10% anual del total de la inversión pública de 1977 a 1981)." (Székely, 1983, p. 114).

Por otro lado, si bien por una parte uno de los objetivos gubernamentales durante 1976-82 era fortalecer las finanzas del sector público, el otorgar incentivos como los que se mencionan en el PNDI con el objeto de que crecieran las inversiones privadas constituía una contradicción en relación con aquél objetivo, pues otorgar subsidios de tal magnitud podría acabar con los efectos positivos derivados de medidas como el incremento de los impuestos; por otra, la estrategia del gobierno para atacar el problema de la pobreza mediante la redistribución del ingreso a través de la creación de nuevos empleos, mostraba otra de las «deficiencias» de planes como el Industrial y el Global de Desarrollo, pues ellos favorecían la inversión en proyectos intensivos de capital (desarrollo petrolero, petroquímico, etc.) (véase Ibid., pp. 81-82 ) y, por tanto, con una baja absorción de mano de obra, lo que sin duda daba al traste con uno de los principales propósitos de la estrategia, pero muestra, sin embargo, el papel central que dentro de ésta juegan tales ramas para tratar de lograr un rápido crecimiento económico.

En particular y para el caso de las zonas petroleras de que hemos venido hablando, previo a concluir es conveniente señalar algunas breves consideraciones que nos han permitido y permiten proponer cuál ha sido el propósito «real» de las políticas de desconcentración industrial al menos en relación con dichas zonas: i) la dinámica que la industria petrolera le imprime a las localidades de las áreas petroleras no significa, necesariamente, que ellas se transformen en lugares de atracción industrial, pues generalmente son localidades que no poseen toda la gama de factores locacionales necesarios para la industria de transformación en general, al menos en relación con las ventajas locacionales que comparativamente ofrecen las áreas metropolitanas del país #/ (cf. Garza, 1980, pp. 37-38); ii) el impacto de las grandes inversiones en las zonas petroleras incide más bien en las ciudades que producen el equipo y la maquinaria petroleros (Ibid.) y en las que, como la ZMCM, se crean los trabajos que utilizan los insumos petroleros (Pérez, op. cit., p. 20); iii) si bien aparte de que son reducidas las industrias que tienen fuerte interrelación con el petróleo como insumo, en todos los países petroleros se ha observado que es más fácil transportar el petróleo a los centros industriales, que fomentar industria en condiciones desventajosas en los centros petroleros (Garza, op. cit., p. 38).

Entonces, de acuerdo con las anteriores consideraciones las inver

#/ Según una opinión hecha en 1985: "Los objetivos de desconcentración industrial no se lograron ya que las zonas geográficas consideradas como prioritarias (a pesar de las políticas de estímulos) no significaron una importante medida alternativa de inversión rentable, respecto a la obtenida en las grandes urbes. Esto demuestra -se agrega- que mientras sea la lógica de la ganancia la que determine la canalización de la inversión es difícil revertir las características que el comportamiento histórico del sistema ha configurado [...] (Huerta, A., 1986, p. 78).

siones públicas en áreas petroleras, más que fundamentar un proceso de desconcentración territorial de la industria, refuerzan áreas es tratégicas de la economía con el fin de enfrentar la crisis financiera del país, prueba de ello es que si bien, por una parte, las actividades de zonas como las petroleras operan de manera desconcentrada, es decir, fuera de los grandes centros de producción y/o consumo nacionales y, por ende, su ubicación no es el resultado de medidas des concentradoras (véase Ramírez, S., J., 1983, p. 73), por otra, resul ta significativo que el notable incremento de las inversiones públicas federales en algunas zonas petroleras del Sureste que se dió de 1980 a 1982, declinó rápidamente al agudizarse la crisis en este último año, entre otras razones por la propia declinación de la favora ble situación del mercado petrolero internacional (véase Bassols, A., 1984, p. 5).

Así, si bien es claro -y quizá hasta obvio- que las áreas del país declaradas prioritarias -como el Sureste- probablemente hubieran sido otras de no haberse establecido en el marco de la favorable perspectiva económica que propició la coyuntura de las fuertes exportaciones petroleras (por lo menos de 1978 a 1981), también lo es que por és to mismo no ha sido por «benevolencia» que el Estado dirija su atención hacia regiones del país atrasadas por el hecho de serlo, pues es evidente que lo que ha motivado dicha atención a éstas áreas del país es la necesidad de apoyarse en ellas, dados sus recursos naturales, a fin de proseguir la acumulación capitalista en términos del crecimiento económico nacional y de su sector predominante (el industrial).

Asimismo, es explicable que la utilización político-ideológica de

la concentración urbana de la Cd. de México por parte del Estado ha servido para crear el marco adecuado para apoyar económica y prioritariamente las implantaciones industriales encargadas de la explotación petrolera, la cual de una u otra forma a su vez ha servido a los fines de la acumulación capitalista como lo ejemplificamos mediante el PNDI, y que según algunos resultados del comportamiento sectorial de la IPF en las zonas petroleras no necesariamente ha significado desarrollarlas socioeconómicamente.

Los anteriores son, pues, algunos de los elementos que dan una idea acerca de las perspectivas de las medidas estatales de desconcentración industrial, si los factores (coyunturales) que hasta años recientes las han generado y justificado no se modifican cualitativamente.

iv) La problemática económica del país en 1982-1983, la política contraccionista del gasto público y las perspectivas de la desconcentración territorial de la industria.

De acuerdo con el tema de nuestro trabajo y con el propósito del presente inciso de hacer algunas breves consideraciones sobre las perspectivas de la desconcentración territorial de la industria, un aspecto que queremos destacar es -dicho sea en general- la política contraccionista del gasto público aplicada por el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, como medida frente a la crisis, y su probable incidencia sobre dichas perspectivas.

En tal caso, someramente vamos por qué o de qué manera la problemática económica del país agudizada en 1982 explica tal política

contraccionista, la cual expresarían, desde un principio y por ejemplo, documentos como el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

Veamos: si bien de 1978 a 1981 prevalecieron condiciones de grandes disponibilidades de divisas y de perspectivas optimistas de crecimiento económico, a pesar de ello, o quizá mejor dicho por ello mismo, prosiguieron y se acentuaron las mismas pautas de comportamiento de nuestra economía, predominando, por tanto, los mecanismos del mercado (los cuales garantizaban el mejor cumplimiento de los objetivos de la burguesía nacional y extranjera) sobre las políticas presentes en los planes y programas encaminados a reestructurar la economía (Huerta, A., op.cit. p. 96), (¿ por qué los planes relacionados con la desconcentración industrial iban a ser la excepción?). Así, la inversión prosiguió concentrándose en las ramas que ofrecían mejores perspectivas de ganancia y crecimiento, por lo que se acentuaron las características y contradicciones que venían predominando. Ante ello, la dinámica económica sólo podía ser sostenida en la medida que se dispusiera de divisas vía exportaciones petroleras, y sobre todo de endeudamiento externo. Pero tal situación no podía mantenerse permanentemente, ya que un sector exportador por sí solo no podía —a pesar de haberse fortalecido su capacidad exportable— generar las divisas suficientes para financiar las deficiencias productivas y financieras internas y para cubrir el pago del servicio de la deuda externa, como tampoco podía ser ilimitada la disponibilidad de endeudamiento externo. Esta situación se presentó en 1982 y manifestó la crisis económica del país más profunda en los últimos 50 años (Ibid, p. 97).

Según lo anterior, la manifestación de la crisis en 1982 se relaciona, de acuerdo con A. Huerta (Ibidem, pp. 101-109 y 127-136), tanto con la escasez de divisas, como con las características y contradicciones del sistema.

En efecto, si al desaparecer los factores que habían dinamizado la economía durante 1978-81 (precio y demanda internacional de petróleo crecientes y amplia disponibilidad crediticia externa) se agudizó la problemática de la balanza de pagos, limitándose la disponibilidad de recursos para impulsar el crecimiento de la economía (escasez de divisas para cubrir las obligaciones de la deuda externa y para obtener las importaciones que requiere la dinámica de la producción) y ello obligaba a contraer la actividad económica a los niveles permitidos por las condiciones productivas y financieras internamente -lo que contribuía a mermar los niveles de rentabilidad de la economía- era de alguna manera claro el papel que habían venido cumpliendo el déficit público y el endeudamiento externo, "los cuales crearon una demanda adicional, así como incrementaron la capacidad de importación, elementos que permitieron superar restricciones del mercado y de desequilibrios productivos internos que limitaban la dinámica económica, posibilitándose así niveles y ritmos de acumulación de capital superiores a los que hubieran predominado si las restricciones internas se hubiesen manifestado." (p. 106). Así, de alguna manera ligado a esto, "la política económica actual... señala como causas de la crisis a sus manifestaciones visibles, tales como el déficit público creciente, el déficit del sector externo y la inflación, y las coloca en el centro de su atención." (p. 132).

Sin embargo, si bien la crisis reflejó el límite de la participación del déficit público y del endeudamiento externo para mantener la dinámica económica, pues el mayor déficit público y los mayores niveles de endeudamiento externo (mientras el auge petrolero) sólo postergaban la manifestación de la crisis, tales problemas son en gran medida reflejo de las características estructurales como lo son, por ejemplo, los desequilibrios inter e intrasectoriales a que hicimos mención en capítulos anteriores, manifiestos, entre otros aspectos, en insuficiente producción interna de bienes de capital, escaso dinamismo de la producción de productos agrícolas, bajos niveles de productividad y competitividad de los productos manufacturados, aspectos que al generar déficit creciente en el sector externo hacen requerir de financiamiento externo para mantener la dinámica económica (p. 109).

Así, si la crisis actual se manifiesta más agudamente que en 1976-77, tanto por la mayor carga que representa el servicio de la deuda externa, como porque está desprovista de "soluciones exógenas inmediatas" (como lo fueron la exportación creciente de petróleo y la mayor disponibilidad de endeudamiento externo que permitieron la "salida" de la crisis en aquellos años), pues como señalamos en 1982 refleja el tope alcanzado por tales elementos para mantener la dinámica económica en forma permanente, uno de los planteamientos de la política económica vigente será la contracción deliberada del gasto público, mediante el cual se busca una reducción del déficit público (p. 128).

Es decir, si de acuerdo con lo anterior la idea que subyace en la política económica actual atribuye la crisis a los desequilibrios

en el presupuesto del sector público, en el sector externo y en el sistema financiero principalmente, pero no toma en cuenta que estos son resultado del funcionamiento y de las características que ha asumido la dinámica económica en el país, pues tales problemas son imputados, por la visión oficial, al mal desempeño de la política económica por la que, por ejemplo, el déficit público creciente es el resultado de los mayores gastos públicos, para dicha visión resultará importante la política contraccionista del gasto público (pp. 127-128).

Así por ejemplo, durante el primer trimestre de 1983 el gasto del gobierno federal no sólo disminuyó (en casi 16%), sino que el 60% de él se destinó al pago del servicio de la deuda. Pero, sin embargo, la caída más fuerte se dio en la inversión física directa, que decreció en casi 120% (véase Ruíz, Clemente, 1983, p. 257)\*/

Pero en general, si bien en 1982 a la crisis estructural vino a ensamblarse una crisis financiera cuyas consecuencias se dejarían sentir fuertemente en 1983, las restricciones a las erogaciones públicas en su monto afectaron tanto la inversión pública como el gasto social, ya que ante todo se buscó generar recursos para el pago del servicio de la deuda, es decir, se contrajo la inversión pública interna para pagar deuda externa (Salazar Bueno y Ramírez Brun, 1984, pp. 233-234)\*\*/

\*/ "Notas sobre la coyuntura económica. El primer trimestre de 1983", en Investigación Económica No. 164, abril-junio de 1983, Facultad de Economía, UNAM.

\*\*/ "Balance económico de México en 1983", en Revista Coyuntura, enero-marzo de 1984, UNAM/ ARA/COH-UNAM.

Así, si durante 1983 las finanzas nacionales se encontraron fuertemente determinadas por la búsqueda a toda costa de reiniciar el servicio de la deuda, por ello mismo la capacidad rectora del Estado sobre el curso del desarrollo, establecida incluso constitucionalmente (Sistema Nacional de Planeación Democrática), realmente no podía ser ejercida dado que gran parte de la actividad de financiamiento del desarrollo y gasto público se concentró en generar los recursos para cumplir los compromisos con el exterior y recuperar la confianza internacional, en vez de fortalecer la estructura económica interna y después cumplir esos compromisos (Ibid., p. 238).

Empero, lo anterior podía preverse recién iniciada la presente administración, tanto para el caso de las áreas petroleras, como en términos generales. En efecto, en un documento signado por el Presidente Miguel de la Madrid el 7 de diciembre de 1982\*/ en el que se exponen, como parte del PIRE (del 10. de diciembre del mismo año), el diagnóstico de la situación de entonces y la política económica para 1983, tras de considerarse que "México vive una crisis de dimensiones sin precedentes", y acorde con la visión oficial sobre ésta, en dicho diagnóstico al tiempo que se dirá que "el sector público registra un déficit desmedido y sin comparación en la historia del país," si bien se señalará que el PIRE plantea acciones que van a la raíz de los problemas, como por ejemplo disminuir el déficit público mediante la contracción del gasto, según el gobierno, es decir la austeridad en el gasto públi

\*/ Se trata del documento: Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para 1983, publicado en los diarios del País.

co, y que se evitarán gastos no prioritarios, en tal sentido se hace referencia al sector petrolero, entre otras cosas por que -se dice- el mercado externo presenta condiciones desfavorables (véanse pp. 3 y 5).

Así, si como hemos visto, en base a nuestra hipótesis general, ni con el auge económico debido al petróleo han sido positivas las perspectivas de la desconcentración industrial hacia áreas del país que como las zonas petroleras del sureste fueron declaradas prioritarias para tal fin y en razón de dicho auge, menos aún es lógico esperar que las perspectivas sean favorables con la agudización de la crisis en 1982, la consecuente contracción del gasto público y la «desaparición» de la idea gubernamental de "concentrar para desconcentrar" (que priorizaba a dichas áreas con fuertes inversiones públicas con el fin, según el gobierno, de apoyar la desconcentración industrial de urbes como la Cd. de México), si bien, además, de acuerdo al comportamiento del gasto público que recién señalamos sobre 1983, es previsible que disminuirá la inversión pública tanto en la infraestructura económica como en la social en estas áreas.

A la luz del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND), lo anterior puede inferirse de alguna manera.

En efecto, si bien es cierto que en el PND la política regional se enmarca ya dentro del establecimiento de un "Sistema Nacional de Planeación Democrática" por el que, por decreto (Ley de Planeación del 5 de enero de 1983 que reglamenta el Artículo 26 constitucional y precisa el marco normativo para la planeación), el Ejecutivo Federal asume el compromiso en materia de desarrollo económico y social (ver SPP, op. cit.,

p. 23), y también lo es que no por ello la Planeación deja de tener su carácter de indicativa, resulta significativo que en el PND desaparezca, o al menos no aparezca de manera explícita como en el Plan Global de Desarrollo, el esquema de "concentrar para desconcentrar" relacionado con la asignación del gasto público a zonas prioritarias, pues aunque en el marco de la "descentralización de la vida nacional" dentro de la política regional del PND la percepción de la desconcentración industrial se asocia, principalmente, con la ZMCM y tal propósito se relaciona con la apertura de alternativas viables de localización industrial (S.P.P., 1983, p. 405), así como con el desarrollo de otras regiones (entre las que se cuenta el Sureste), "lo que supone crear en ellas -se dice en el PND- oportunidades de empleo, educación, salud y vivienda, a fin de revertir las tendencias de migración hacia el Distrito Federal" ( Ibid., p. 410), para las zonas petroleras como las del Sureste en su otra calidad de áreas prioritarias para apoyar la desconcentración industrial no resulta prometedor -aunque sí lógico- que, a pesar de la consolidación del Convenio Unico de Desarrollo como el principal instrumento de política para coordinar acciones entre los tres niveles de gobierno y a pesar del establecimiento de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo a que se refiere el PND (p. 175 ), de acuerdo con las desfavorables condiciones del mercado petrolero internacional en el PND se contemple -durante el período que abarca el Plan- una reducción de la participación del sector energético en la inversión pública (ver p. 174).

Ahora bien, es probable que lo mismo pueda esperarse en cuanto a las perspectivas de la desconcentración en un plano más general. Es de cir, si como según comentamos, en 1980 aún con el auge económico lo de dicado por el gobierno al sector encargado de la descentralización-des concentración, SAHOP en ese entonces, fue irrelevante respecto a lo canalizado hacia otras áreas de la economía, como PEMEX y la CFE relacio nadas con el apoyo a la formación de capital, es razonable suponer que en 1982-83 con la profundización de la crisis -y aún posteriormente- y la consecuente contracción del gasto público, las expectativas de - atención al propósito de la desconcentración no solo no pueden ser pro metedoras para las áreas del país que fueron declaradas como priorita rias bajo la estrategia de desarrollo basada en el petróleo en virtud de la desconcentración industrial, sino, en general, tampoco para ésta.

En efecto, si, por una parte, en condiciones de crisis, en gene ral los recursos económicos de que puede disponer el gobierno son más escasos y las medidas de descentralización y/o desconcentración impli can un costo y, entonces, es más difícil o menos probable llevarlas a cabo, por otra, sus perspectivas tampoco son favorables, si se conside ra que en medio de dicha crisis hay una "correlación de fuerzas favora bles a la lógica del capital" (Huerta, A., *op. cit.*, p. 195) que puede incidir, según nuestra hipótesis, en el mantenimiento del patrón urbano de concentración industrial.

Es decir, tomando en cuenta ésto en base a la hipótesis de nues tro trabajo, en cuanto a que las políticas de desconcentración urbano- industriales posteriores a 1970 se han visto «limitadas» debido a que,

de alguna manera, se han seguido supeditando a las necesidades del crecimiento económico nacional y a las de su sector predominante dentro del mismo, pensamos que ello puede ser así si de entrada se considera que la política de contracción del gasto público restringe la incidencia del Estado en la reestructuración de la actividad económica y, por tanto, de alguna manera la puesta en práctica de las medidas desconcentradoras, pues deja al libre juego de las fuerzas del mercado -comandadas por las grandes empresas nacionales y extrajeras- su regulación y reactivación, lo cual se inscribe en el contexto de la política económica actual, para la que la intervención creciente del Estado en la economía -más gasto y déficit públicos, por ejemplo- es causa de crisis y de ahí la necesidad de dar mayor espacio al sector privado para su reestructuración (Ibid., p. 136), al cual, sin embargo, según dijimos en general no le interesan las políticas de descentralización y/o desconcentración urbanas. Pero además, si se considera que la política económica actual (1982-1985), consecuente con su apreciación sobre las causas de la crisis, que desempeña su acción a partir de sus manifestaciones más visibles, como el déficit público y la deuda externa, y no de sus causas estructurales, que tiende "tanto a facilitar la reestructuración del sistema como para cubrir el pago de los intereses de la deuda externa y proteger, en gran medida, las ganancias del capital" (Ibidem., p. 195), al impulsar una estrategia de desarrollo que en su propósito de reestructurar la economía para salir de la crisis y recuperar el crecimiento de aquélla, suscita, entre otras cosas, mayores desequilibrios

inter e intra sectoriales (p. 196), que según hemos visto en capítulos anteriores han incidido espacialmente en la concentración territorial de la actividad económica y de la población, hacen previsible que esa correlación de fuerzas favorables a la lógica del capital tenga un impacto espacial en el sentido de mantener vigente el patrón territorial de concentración industrial.

## CONCLUSIONES

Respecto a la cuestión principal abordada en los dos primeros capítulos, es decir, porqué del papel del Estado mexicano en la aceleración de la concentración urbana en la Zona Metropolitana de la Cd. de México (ZMCM), concluimos lo siguiente:

Análogamente a como el Estado mexicano ha sido condición fundamental para la evolución capitalista del país, en el contexto de esta misma evolución, en lo espacial la concentración económico-demográfica de las grandes ciudades -principalmente- se presenta como condición del propio desarrollo capitalista.

Es decir, por lo menos en las últimas cuatro décadas de la evolución capitalista del país se destacan ambas condiciones a fin de que ésta se lleve a cabo. Una es el papel del Estado como promotor del crecimiento industrial y la otra es la de apoyar territorialmente este crecimiento en los principales centros urbanos preexistentes (con respecto al auge industrial de los años cuarenta) en virtud de acelerar la industrialización, pues locacionalmente eran estos centros los que podían responder a esta necesidad mediante el aprovechamiento de su infraestructura económica y social y del tamaño de sus mercados, tanto de consumo como de mano de obra.

Por ello, siendo la Cd. de México en los cuarentas -y aún desde antes- el más importante mercado de consumo, así como la ciudad con las mayores y mejores externalidades para la implantación industrial, en los años siguientes debido a que la industria produce principalmente para el consumo de los grandes centros urbanos y a que las políticas gubernamentales de asignación de la inversión pública federal (IPF) se orientan a

crear, mantener y reproducir las condiciones materiales con las que pueda operar eficientemente el capital en esta área del país, el proceso de concentración urbana se torna creciente. Así, la ZMCM no sólo constituye el mayor centro poblacional y de consumo del país, sino la porción territorial que más IPF capta.

Empero, lo anterior no se reduce a concluir que el Estado mexicano sea el "culpable" de la alta concentración económico-demográfica, sino más bien implica subrayar su incidencia sobre ésta, derivada de su fundamental intervención en la economía nacional. Ejemplo de ello es que aún valiéndonos de tan sólo un indicador de dicha intervención, la IPF, hemos podido observar significativos efectos de su asignación sectorial y geográfica, como por ejemplo la concentración territorial de las condiciones generales de la producción y, por ende, la de la industria, las disparidades en el desarrollo tanto entre el sector industrial y el sector agropecuario, como al interior de éste, y su impacto en las concentraciones urbanas -en la Cd. de México principalmente- vía las migraciones provenientes del campo, así como que tan sólo a dos áreas del país, la ZMCM y la que conforman las zonas petroleras -a las que en conjunto en este trabajo convencionalmente llamamos Región Petrolera- se han dirigido el grueso de las inversiones federales, lo cual puede explicarse si este hecho se asocia, a la vez que con dos "momentos" de la acumulación capitalista de la economía mexicana, con la propia naturaleza de la asignación geosectorial de la IPF, funcional a esta acumulación más que a propósitos de desarrollo regional y urbano nacionales.

En efecto, la asignación de la IPF en la práctica no ha servido para propiciar un desarrollo regional y urbano más equilibrado sino que, por el contrario, al aplicarse funcionalmente a la acumulación de capital y según la estrategia económica general de desarrollo (como por ejemplo para apoyar el proceso urbano del Distrito Federal - principalmente motivado y condicionado por los intereses del sector capitalista- asociado a las etapas del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, así como para apoyar las industrias de las zonas petroleras), ha contribuido a reforzar los desequilibrios entre regiones y entre sectores de actividad (entre el sector urbano-industrial y el sector rural, principalmente), lo cual nos permite reiterar que, efectivamente, ha sido más importante el crecimiento económico del país que el desarrollo regional y urbano nacionales.

En síntesis, si el Estado mexicano ha sido -y es- condición fundamental para el desarrollo capitalista del país, al serlo, ha incidido sobre la concentración espacial de las actividades económicas y de la población, esto es, de alguna manera ha apoyado dicha concentración fundamentalmente en favor del capital.

Así, en base a los anteriores elementos de referencia, en el capítulo III hemos mostrado, de acuerdo con nuestra hipótesis de trabajo, (según la cual las políticas de descentralización y desconcentración urbano-regionales durante 1970-83 de alguna manera se siguieron adecuando y/o supeditando a las necesidades del crecimiento económico nacional y, por lo tanto, a las de su sector predominante, así como a la necesidad del Estado de legitimar el sistema político, estrechando-

se por ello mismo sus perspectivas) que, en efecto, en este período, a pesar de que asociado a la situación de crisis económica del país —o quizá mejor dicho por ello mismo— fue creciendo el énfasis del Estado mexicano sobre la problematización de la concentración urbano-industrial, las políticas de descentralización y desconcentración aunque hayan tenido el propósito de incidir ya sobre el desarrollo regional, ya sobre el desarrollo urbano, al seguirse adecuando, como en 1940-70, a los objetivos de dicho crecimiento económico han estrechado sus resultados y sus perspectivas.

Es decir, de acuerdo con lo anterior y con la pregunta más general de nuestro trabajo en el sentido de que ¿por qué a partir de 1970 y a lo largo del período (1970-83) cobran especial importancia los pronunciamientos gubernamentales sobre la necesidad de establecer políticas de desconcentración urbano-industriales, con el propósito de buscar un desarrollo urbano-regional menos desequilibrado e inequitativo (véase primer párrafo de la Introducción), con respecto a 1970-76, en que es prioritario el propósito gubernamental del desarrollo regional, si bien vimos que, en lo fundamental, las acciones orientadas regionalmente en ese período no difieren de las puestas en práctica durante 1940-70 pues, por ejemplo, de alguna manera mostramos que mediante la política regional 1970-76 las regiones son atendidas en la medida que ofrecen aspectos positivos para el crecimiento económico y la estabilidad política nacionales, en este último aspecto sí hay cierta diferencia, pues si la política regional 1940-70 es orientada principalmente por las necesidades de la acumulación, durante 1970-76 las acciones re

gionales -que incluyen las de desconcentración industrial- cumplen, además de esa función, un papel político importante en cuanto a generar consenso de que los beneficios del desarrollo son compartibles, dado el contexto de crisis económico-política en el que surgen. Así, lo regional asume una característica sectorial y política, es decir, se relaciona más que con objetivos de un desarrollo regional más justo -según lo proponía la estrategia-, con las necesidades de la acumulación y con la legitimación política del Estado.

Por lo que toca a 1977-82, si bien en lo general elementos como el bajo nivel de inversiones que del total de la inversión pública se destinó a bienestar social, el otorgamiento de incentivos como los que se mencionan en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial con el objeto de estimular las inversiones privadas (que constituía una contradicción con el objetivo gubernamental de fortalecer las finanzas del sector público), el favorecimiento de la estrategia de desarrollo a proyectos intensivos de capital (desarrollo petrolero, petroquímico, etc., que se contradecía con el objetivo del gobierno de redistribuir el ingreso a través de la creación de nuevos empleos), etc., nos han servido para abonar nuestra hipótesis, mediante el ejemplo de algunas zonas petroleras del país -que como las del Sureste son parte importante de la percepción gubernamental sobre la desconcentración industrial durante el período y que, por lo tanto, en buena medida explican el significado de esa percepción- consideramos haber mostrado, de manera más concreta, la validez de tal hipótesis.

Esto es, si como vimos la crisis de 1976-77 obligó al gobierno a

ver a la riqueza petrolera como la panacea y ello mismo lo obligó a dirigir su atención hacia las áreas petroleras del país, en lo político-ideológico esto le daba, al mismo tiempo, la oportunidad de hacerlo en nombre del desarrollo de esas áreas (legitimación del sistema político) y del imperativo de la desconcentración urbano-industrial, o sea, concentrando importantes recursos federales -como la inversión pública- en ellas, y de ahí el esquema de desconcentrar concentrando, si bien tal concentración tenía que ser vista como solución frente a una de las principales "causas" -según el régimen- de la crítica situación económico-política a que llegaba el país: la alta concentración económica y demográfica en la cu. de México, que según su percepción (del gobierno) "impide" el desarrollo.

Sin embargo, sobre el propósito real de las políticas de desconcentración industrial, al menos en relación con dichas zonas petroleras y previas consideraciones empíricas al respecto, observamos, y así lo señalamos, que si bien, por una parte, las inversiones públicas en ellas más que fundamentar un proceso de desconcentración territorial de la industria (pues según vimos su favorecimiento con dichas inversiones no implica que necesariamente dichas zonas se convierten en polos de atracción para la instalación de industrias diversas, y menos aún para las establecidas en la ZMG) y, además, que las actividades de zonas como las petroleras operan de manera desconcentrada de las grandes urbes y, por ende, su ubicación no es el resultado de medidas desconcentradoras) reforzaron aspectos estratégicos de la economía con el fin de enfrentar la crisis, por otra parte, ese propósito real lo

evidenció el hecho de que el notable incremento de las inversiones públicas federales en algunas zonas petroleras del Sureste durante el auge petrolero (que por cierto según vimos sectorialmente favorecen de manera muy marcada la infraestructura económica para la propia industria petrolera por sobre las obras de beneficio social), rápidamente declinó al agudizarse la crisis en 1982, entre otras razones por la propia declinación de la favorable situación del mercado petrolero internacional.

Así, de acuerdo con esto señalamos que más bien dichas zonas petroleras al ser utilizadas, más que desarrolladas, en el marco de la estrategia que las priorizó -por la prisa de efectuar la explotación de los campos petroleros en virtud de las exportaciones del energético- sirvieron a las necesidades del crecimiento económico, si bien coadyuvarían, de una u otra forma, a proseguir el proceso de acumulación capitalista lo que, en términos de nuestra hipótesis, sin duda estrechó las perspectivas de las políticas de desconcentración territorial de la industria, al menos por la vía de las áreas petroleras del país.

Para 1983 -y aún en años posteriores- en base a la problemática económica del país agudizada en 1982 y que manifiesta la profundización de la crisis, al comentar las perspectivas de la desconcentración territorial de la industria a la luz de algunos elementos de la política económica actual, vimos que según su comportamiento en virtud de enfrentar la crisis y recuperar el crecimiento de la economía, en términos de nuestra hipótesis ese comportamiento tiende a estrechar dichas perspectivas.

Es decir, si particularmente para áreas del país como las petroleras ni con el auge económico derivado del petróleo y el consecuente es-

quema de "concentrar para desconcentrar" han sido positivas las perspectivas de la desconcentración industrial en ellas, menos aún es lógico esperar que lo sean con el agravamiento de la crisis en 1982 y la consecuente política de contracción del gasto público por la que dicho esquema de atención estatal a tales áreas desaparece -al menos como se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Plan Global de Desarrollo- en la actual política económica del Presidente Miguel de la Madrid; amén, claro, que es de esperarse que con dicha contracción del gasto público el sector encargado o responsable de la descentralización y/o desconcentración, SEDUE, se vea presupuestariamente afectado si bien según vimos ni con el auge económico, en 1980 por ejemplo, fue significativamente apoyada la entonces SAHOP.

En este sentido, con respecto a las perspectivas generales de la desconcentración territorial de la industria (es decir no sólo las relacionadas con las otras áreas del país consideradas como prioritarias, para tal fin, dentro de la idea gubernamental de desconcentrar concentrando) lo mismo puede preverse si se considera que, en términos de nuestra hipótesis, la "correlación de fuerzas favorables a la lógica del del capital" en medio de la crisis, de alguna manera significa la vigencia del patrón de concentración urbano-industrial y demográfico, si bien ese predominio de la lógica del capital a su vez significa, tanto una restricción de la incidencia del Estado mexicano en la reestructuración de la actividad económica, habida cuenta de su política contractionista del gasto público (y por qué no, de su real incidencia en la propia reestructuración del espacio), como dejar al libre juego de las fuer

zas del mercado -en las que predominan las grandes empresas nacionales y extranjeras- la regulación y reactivación de él; empresas que si, es pacialmente, hay algo que las ha caracterizado ha sido precisamente el usufructo de la concentración territorial de las llamadas condiciones generales de la producción, las cuales, según vimos, en buena medida se localizan, geográficamente hablando, en razón del factor mercado, y más precisamente, del tipo de mercado.

Más aún, tales perspectivas para la desconcentración pueden preverse, si se toma en cuenta que la actual política económica, en su propósito de reestructurar la economía para salir de la crisis y recuperar su crecimiento, suscita mayores desequilibrios inter e intrasectoriales, los cuales, según hemos visto en este trabajo, han tenido su correlato en los desequilibrios del uso del espacio.

## BIBLIOGRAFIA

Alba, F., (1979)

La población de México: evolución y dilemas, El Colegio de México.

Ayala, J., (1979)

"La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México durante los años setenta", en Investigación Económica, No. 150, octubre-diciembre, Facultad de Economía, UNAM.

, (1981)

"Límites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976", en R. Cordera (sel.), Desarrollo y crisis de la economía mexicana, El Trimestre Económico, No. 39, Fondo de Cultura Económica, México.

Ayala, Blanco, et. al., (1979)

México, Hoy, Siglo Veintiuno, México.

Banco Nacional de Comercio Exterior, (1971)

México: La política económica del nuevo gobierno, México.

Barkin, D., (1977)

"Desarrollo regional y reorganización campesina. La Chontalpa como reflejo del gran problema agropecuario mexicano," Comercio Exterior, Vol. 27, No. 12, México.

Bartra, A., (1979)

"El panorama agrario en los 70", en Investigación Económica, No. 150, loc. cit.

Bassols Batalla, A., (1983)

México formación de regiones económicas, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.

→, (1984)

"Regiones económicas e inversión: auge y crisis", en Momento económico No. 9, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Blanco, J., (1979)

"Génesis y desarrollo de la crisis en México, 1962-1979", en Investigación Económica, No. 150, loc. cit.

Boltvinik, J. y Hernández, E., (1981)

"El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar", en R. Cordera (sel.), loc. cit.

Boycli, R. y Richter, Ch., (1976)

"El desarrollo regional mexicano: el papel de la inversión pública federal", en Comercio Exterior, Vol. 25, núm. 2, febrero. México.

Bueno, G., (1977)  
Opciones de política económica en México después de la devaluación,  
Ed. Tecnos. México.

Browning, H. L. (1975)  
"Variación de la primacía en América Latina durante el siglo XX",  
en Unikel y Necochea (sel.), Desarrollo urbano y regional en América Latina, El trimestre económico, No. 15, Fondo de Cultura Económica, México.

Bustamante, C., (1983)  
Concentración urbana y políticas para la descentralización en México (1976-1982), Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, en mimeo. Versión original: "Urban concentration and policies for decentralization in Mexico (1976-1982)", II Ec, Cuadernos de Investigación, UNAM.

\_\_\_\_\_, (1975)  
"Desarrollo urbano, anarquía y planificación", en Problemas del Desarrollo No. 22, Inst. de Inv. Ec., UNAM.

Caballero, E. y Zermeño, F., (1981)  
"La agricultura mexicana en la coyuntura actual", en Economía petrolizada, Div. de Est. de Posg., Facultad de Economía, UNAM.

Cardiel, E., (1976)  
Viabilidad económica que ofrece la zona interior del país para el establecimiento de la industria maquiladora, UNAM.

Castell, J. y Rello, F., (1977)  
"Las desventajas de un proyecto agrario: 1970-1976", en Investigación Económica, No. 3, julio-sept., Facultad de Economía, UNAM.

Cecea Cervantes, J. L., (1982)  
La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista. (El caso de México), Coordinación de Humanidades, UNAM.

Comisión Nacional de Desarrollo Regional, (1975), Revista Desarrollo Regional, num. 1, Dir. Gral. de Desarrollo Regional, Sria. de la Presidencia, México.

Contreras Suárez, E., (1978)  
Estratificación y movilidad social en la ciudad de México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Cordera, R. y Orive, A., (1981)  
"México: Industrialización subordinada", en R. Cordera (sel.), loc. cit.

Cordero, S., (1977)  
Concentración industrial y poder económico en México, El Colegio de México, México.

Córdova, A., (1979)  
"Reforma política y reforma económica en el México actual", en Investigación Económica, No. 150, loc. cit.

Gaceta UNAM, 18 de febrero de 1982.

\_\_\_\_\_, 11 de marzo de 1982.

\_\_\_\_\_, 21 de junio de 1982.

\_\_\_\_\_, 24 de junio de 1982.

\_\_\_\_\_, 11 de marzo de 1985.

\_\_\_\_\_, 9 de enero de 1986.

García, Brígida (1980)  
"Dinámica demográfica y desarrollo agrícola en México", en Tres ensayos sobre migraciones internas, Instituto de Investigaciones Sociales, Cuaderno de Investigación Social núm. 4, UNAM.

Garza, G., (1980)  
Industrialización de las principales ciudades de México, El Colegio de México, México

\_\_\_\_\_, (1982)  
"La concentración económico-espacial en el capitalismo: análisis teórico", en Demografía y Economía, Vol. XVI, núm. 2(50), El Colegio de México, México.

\_\_\_\_\_, (1985)  
"La acumulación espacial de capital en México", en Revista Ensayos, No. 5, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM.

González, E., (1977)  
"La política económica 1970-1976: itinerario de un proyecto inviable", en Investigación Económica, No. 3, loc. cit.

González Salazar, G., (1978)  
Aspectos recientes del desarrollo social de México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

\_\_\_\_\_, (1983)  
El Distrito Federal: Algunos problemas y su planeación, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

\_\_\_\_\_, (1984)  
"Desequilibrio urbano y planeación", en Momento económico, No. 7, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Gribomont, C. y Rimez, M., (1977)  
"La política económica del gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): un primer ensayo de interpretación", en El Trimestre Económico, oct.-dic., Fondo de Cultura Económica, México.

- Harvey, D., (1979)  
Urbanismo y desigualdad social, Siglo Veintiuno, México.
- Huerta, A., (1986)  
Economía mexicana más allá del milagro, Ediciones de Cultura Popular e Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.
- Ibarra, D., et. al., (1980)  
El perfil de México en 1980, Vol. 1, Siglo Veintiuno, México.
- Ifigenia M. de Navarrete (1980)  
"La distribución del ingreso en México tendencias y perspectivas", en El perfil..., loc. cit.
- Labastida, J., (1977)  
"Proceso político y dependencia en México (1970-1976)", en Revista Mexicana de Sociología, num. 1, Inst. de Inv. Sociales, UNAM.
- Lavell, A., (1975)  
"Industrialización regional en México: algunas consideraciones políticas", en Unikel y Nocochea (sel.) loc. cit.
- Lavell, A., et. al., (1978)  
El Estado y la cuestión regional en México, El Colegio de México.
- Leal, Juan F., (1977)  
La burguesía y el Estado mexicano, Ediciones "El Caballito", México.
- Lenín, V.I., (1981)  
El desarrollo del capitalismo en Rusia, Ed. Progreso, Moscú.
- Lipietz, A., (1979)  
El capital y su espacio, Siglo Veintiuno, México.
- Lojkine, J., (1981)  
El marxismo, el estado y la cuestión urbana, Siglo Veintiuno, México.
- Marx, C., y Engels, F., (1968)  
La ideología alemana, Ediciones Pueblos Unidos, Montevideo.
- Montes de Oca, R., (1981)  
"La cuestión agraria y el movimiento campesino: 1970-1976", en Cordera (sel.), loc. cit.
- Moreno, R., (1984)  
"La Herencia Colonial", en Los Universitarios, No. 12, abril, Dirección General de Difusión Cultural, UNAM.
- Muñoz, H. (1980)  
"Migración y pobreza en la Ciudad de México. Tendencias del sexenio 1970-1976", en Tres ensayos..., loc. cit.

NAFINSA, (1971)

El Mercado de Valores, núm. 43, octubre 25, México.

\_\_\_\_\_, (1972)

Idem., núm.10, marzo 6, México.

\_\_\_\_\_, (1972)

Idem., núm.25, junio 18, México.

\_\_\_\_\_, (1974)

Idem., núm.49, diciembre 9, México.

\_\_\_\_\_, (1975)

Idem., núm.50, diciembre 15, México.

\_\_\_\_\_, (1976)

Idem., núm.38, septiembre 20, México.

Oliveira, O., Muñoz, H., (1980)

"Notas sobre algunos aspectos teóricos-metodológicos de las migraciones internas y la fuerza de trabajo", en Tres ensayos..., loc. cit.

Ortega Blake, J. A., (1982)

Diccionario de planeación y planificación (un ensayo conceptual), Ed. Edicol, México.

Páramo, T., (1983)

"La polarización en el agro y el campesinado en México (1960-1970)", en Revista mexicana de ciencias políticas y sociales No. 113-114, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Pereyra, C., (1981)

"México: Los límites del reformismo", en R. Cordera (sel.), loc. cit.

Pérez, P., (1978)

"Estado y configuración espacial en el período de la organización nacional de América Latina", en Comercio Exterior, vol. 28, núm. 8, agosto, México.

\_\_\_\_\_, (1982)

Inversión federal y concentración metropolitana: la Ciudad de México 1960-1980, Facultad de Economía, División de Estudios de Posgrado, Avances de Investigación, UNAM.

Porrúa, S.A., (1981)

Ley General de Asentamientos Humanos, Colección Porrúa, México.

Pucciarelli Gallo, A., (1984)

"Notas sobre la contradicción campo-ciudad y el proceso de urbanización en los países capitalistas dependientes", en Varios autores, El desarrollo urbano de México problemas y perspectivas, UNAM, México.

Puente, J., (1979)

"México: petróleo y perspectivas", en Investigación Económica, No.150, loc. cit.

Ramírez Brun, R., (1984)

Estado y acumulación de capital en México 1929-1983, UNAM, México.

Ramírez Hernández, G., (1982)

"La economía mexicana en 1981-82. Recomendaciones de política económica", en El Economista mexicano, Vol. XVI, núm. 1, enero-febrero, México.

Ramírez Saiz, J., (1983)

Carácter y contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Ramos G. S., (1972)

Urbanización y servicios públicos en México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Réborá, A., (1978)

El ordenamiento territorial y urbano en México: problemas y perspectivas, El Colegio de México.

Rodríguez y Rodríguez, S., (1984)

"Tendencias recientes de la acumulación de capital y desequilibrios regionales", en Varios autores, Aspectos regionales y sectoriales de la crisis en México, Instituto de Investigaciones Económicas, Cuadernos de Investigación, UNAM.

Ruíz García, E., (1972)

"Marea humana que ahoga sus propios sueños", en Revista Transformación No. 100, marzo, Cámara Nacional de la Industria de Transformación, México.

SAHOP, et. al., (1978)

Plan Nacional de Desarrollo Urbano (versión abreviada), mayo, México.

Secretaría de la Presidencia, Dirección de Inversiones Públicas, (1970)  
Inversión Pública Federal 1965-1970, México.

, (1976)

México 1971-1976, Inversión Pública Federal, México.

Sraía. de la Pres., (1976)

Memoria de Vancouver, México.

Segovia, R., (1974)

"La reforma política: El Ejecutivo Federal, el PRI y las elecciones de 1973", en Lecturas de Política Mexicana, El Colegio de México.

SEPAFIN, (1979)

Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-82, Volumen 1, México.

Shveid, F., (S/A)

"Nota sobre los orígenes de la protección industrial y el crecimiento urbano de México", mimeo.

Singer, P., (1981)

Economía política de la urbanización, Siglo Veintiuno, México.

S.P.P., (1980)

Información sobre Gasto Público 1969-1978, México.

\_\_\_\_\_, (1983)

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, México.

Stern, C., (1979)

Las migraciones rural-urbanas, El Colegio de México.

Székelly, G., (1983)

La economía política del petróleo en México 1976-1982, El Colegio de México.

Tello, C., (1980)

La política económica en México 1970-1976, Siglo Veintiuno, México.

Unikel, L., (1978)

El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras, El Colegio de México, México.

Wario, E., (1983)

"La planeación territorial: de lo regional a lo urbano", en Revista Cepes Jalisco No. 2, Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI, Guadalajara, Jal.

Xirau, J., (sel.) (1971)

La política industrial en el desarrollo económico de México, Nacional Financiera, S.A., México.

Zepeda, P., (1985)

"La ciudad de México, como pensarla y como vivirla mejor, en Economía Informa, No. 130, julio, Facultad de Economía, UNAM.

Zermeno, S., (1979)

Imperialismo y desarrollo capitalista tardío, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Periódicos:

El Día, 20 de octubre de 1983, suplemento "Metrópoli".

\_\_\_\_\_, 11 de febrero de 1984, suplemento "Metrópoli".

\_\_\_\_\_, 27 de agosto de 1984.

El Nacional, 15 de marzo de 1986.

El Universal, 21 de enero de 1985.

\_\_\_\_\_, 25 de enero de 1985.

\_\_\_\_\_, 1 de abril de 1985.

Excelsior, 27 de junio de 1982.

\_\_\_\_\_, 28 de noviembre de 1983, "Sección Economía y Finanzas".

\_\_\_\_\_, 3 de abril de 1985.

\_\_\_\_\_, 25 de febrero de 1986.

\_\_\_\_\_, 27 de marzo de 1986.

La Jornada, 26 de febrero de 1985.

Uno más Uno, 24 de Agosto de 1984.

\_\_\_\_\_, 14 de octubre de 1984.

\_\_\_\_\_, 1 de noviembre de 1984.

\_\_\_\_\_, 6 de diciembre de 1984.

\_\_\_\_\_, 11 de marzo de 1985.

\_\_\_\_\_, 17 de mayo de 1985.

\_\_\_\_\_, 1 de febrero de 1986.