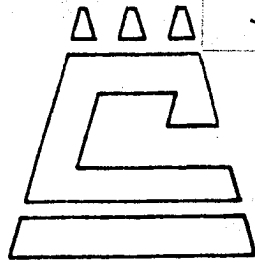


00161.

14
5



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
FACULTAD DE ARQUITECTURA.
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO.

Principales obstáculos en el proceso de planificación urbana en México

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN ARQUITECTURA
CON ESPECIALIDAD EN URBANISMO.

00161
1982

Rodrigo Villaseñor Morales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

OCTUBRE 1982.

U.N.A.M.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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,

Prólogo.

Introducción.	1.
1. Conceptos básicos.	3.
1.1. La concepción teórica y base técnica de la planificación [principios metodológicos].	3.
1.2. El proceso administrativo y político de la planificación.	4.
1.3. Las necesidades de planeación en un país - dependiente y la previsión de su desarro- llo económico-social.	7.
1.4. Planificación, desarrollo y proceso urbano.	9.
1.5. Metodología empleada para la integración y desarrollo de la tesis.	11.
2. Antecedentes de la planificación en México.	13.
2.1. Evolución del desarrollo de México y su -- proceso urbano.	13.
a) Época precortesiana.	13.
b) Época colonial.	16.
c) Época independiente.	21.
d) Época revolucionaria hasta nuestros días.	30.
2.2. Hacia la institución de la planificación - en México.	32.
a) Consolidación de la estructura político administrativa.	32.

b) Primeras "intenciones" para la planificación del desarrollo [horizontes sexenales].	35.
c) El Estado y su intervención en el marco económico nacional [economía mixta].	39.
3. Definición de los obstáculos y problemas en la integración del aparato planificador en México, a partir de sus antecedentes.	55.
3.1. Dependencia hacia el exterior y el acondicionamiento del "desarrollo interno".	55.
a) Estructura económica.	55.
b) Estructura social.	57.
c) Estructura política.	58.
3.2. El marco político-administrativo actual y su carácter concentrador del poder de decisión.	59.
a) Concepto de República y Federalismo.	59.
b) El sistema político-administrativo y -- sus funciones oficiales.	60.
c) Manejo y utilización de la información.	66.
+ Concentración.	
+ Dispersión.	
+ Nivel de Veracidad.	
+ Nivel de uso.	
3.3. La disparidad económica regional.	69.
a) Manejo económico regional y su realidad en México.	71.

3.4. Carencia de una plataforma intelectual-técnica-científica propia e interna, para la correcta asimilación y generación de tecnología según los recursos disponibles y a explotar.	72.
a) Transculturación de las clases intelectuales en función a filosofías y culturas hegemónicas.	72.
b) El sistema interno educativo y de capacitación.	75.
+ Orientación.	
+ Calidad académica y de capacitación.	
+ Volumen de egresados e índices de ocupación.	
c) Transferencia tecnológica.	80.
+ Orientación de la adquisición.	
+ Medios de adquisición.	
+ Centros de investigación.	
+ Medios de adaptación tecnológica.	
4. La planificación urbana dentro de la obstaculización del sistema planificador general.	89.
4.1. Problemática sectorial [Asentamientos Humanos].	89.
a) Disparidad económica regional y sus efectos urbanos.	100.
b) Índices de urbanización por actividades	103.

productivas y crecimiento demográfico.	
c) La macrocefalia, concentración de recursos y excedentes en áreas y ciudades "privilegiadas".	111.
4.2. Los principales efectos obstaculizadores en la planificación de los centros urbanos.	115.
a) Problemática intraurbana.	115.
b) Infraestructura.	116.
c) Usos del suelo.	118.
d) Vialidad.	120.
e) Equipamiento urbano.	122.
f) Servicios básicos municipales.	125.
g) Vivienda.	127.
h) Imágen Urbana.	130.
i) Preservación ecológica-ambiental.	130.
5. Conclusiones.	133.
Bibliografía.	141.
Anexo I. Modelo de Desarrollo Compartido.	151.
Anexo II. Nueva Estructura Administrativa del Sector Público Federal.	156.
Creditos.	172.

PROLOGO.

La motivación para realizar el presente trabajo, fué resultado - de una serie de inquietudes y curiosidades personales, para poder definir en todos los sentidos posibles el concepto de planificación y su aplicación práctica en México.

Inicialmente, la manipulación, tergiversación y mal uso político e informativo del término y concepto "planificación"; me produjo un serio problema para su posible comprensión y caracterización en nuestro país. La abundancia de información y artículos, particularmente periodísticos, se han considerado y dirigido a mi juicio, como caracterizaciones y enfoques limitados, especulativos y parciales, en lo que se refiere a los graves problemas nacionales y sus posibles soluciones racionales y conjuntas.

En fin, todo ello aunado a los nuevos instrumentos, horizontes y expectativas de estudio y conocimiento en la materia de planificación, a las que tuve acceso en la División de Estudios de Posgrado de Arquitectura en la U.N.A.M., en el Instituto Nacional de Administración Pública --- I.N.A.P., las Direcciones Generales de Centros de Población y de Equipamiento Urbano y Vivienda, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y --- Obras Públicas, y en el Colegio de México; me decidieron abordar el tema del ensayo, como un instrumento de engarzamiento e integración de todos - los posibles enfoques, factores y componentes involucrados en el desarrollo y su planificación, a partir de sus concepciones, materias de actuación, administración, operación y evaluación.

El propósito y objetivo básico de la tesis, es la mejor caracterización posible del proceso de desarrollo del país, para poder en esa medida sensibilizar sus soluciones conjuntas e integrales, dentro de un sistema de acción que involucre a los sectores oficial, social y privado. Posteriormente y como parte esencial del trabajo, derivar la problemática específica de los Asentamientos Humanos y su planificación, sin disectarlo del proceso global.

En otras palabras, a partir de la caracterización y factible estrategia de orientación del desarrollo nacional, estudiar el proceso urbano como una materia sectorial sujeta también a planeación, dentro del contexto global del desarrollo.

INTRODUCCION.

La actual preocupación oficial por la integración de un sistema planificador en México y su institución en la administración pública, ha sido resultado de la urgente necesidad de corregir y reorientar el desordenado proceso de aprovechamiento de los recursos materiales, humanos y financieros, dentro de un marco de dependencia económica-social-política del exterior, que condiciona el desarrollo interno.

Esta preocupación y necesidad de planear el desarrollo del país, se ha acentuado particularmente en el periodo de consolidación política de México, a partir de los regímenes de los presidentes Calles, Avila Camacho y Cárdenas, hasta su reciente proceso de institucionalización en las administraciones de los Lics. Luis Echevarría Alvarez y José López Portillo.

Los principales antecedentes contemporáneos para tratar de instituir sistemas de planificación internos, se inician con la expedición en julio de 1930, de la Ley para elaborar el "Plan Nacional de México", bajo el régimen de Ortíz Rubio; y la creación del "Plan Sexenal" en el periodo de Abelardo Rodríguez, como un supuesto programa de acción oficial de mediano alcance. Ambos impracticables en su realización, porque en el tiempo de su concepción no se contaba con las condiciones y elementos de organización y administración de sus políticas y estrategias.

Posteriormente y a pesar de las serias deficiencias operativas detectadas, la fórmula del "Plan Sexenal" fué retomada como plataforma política para la campaña presidencial del Gral. Lázaro Cárdenas.

A más de 50 años de intentos planificadores del desarrollo, carentes de una base y estrategia conjunta económica-social-política; por fin en México, se institucionaliza la planificación en el sistema oficial, apoyada en las primeras y más importantes modificaciones y adiciones a la Constitución Política del país, para promover y regular todas las actividades y factores que inciden en el desenvolvimiento nacional.

Particularmente, las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 Constitucionales, dan pauta para la integración del marco de planificación específico de los asentamientos humanos, dentro del marco planificador del desarrollo integral del país.

No obstante, la iniciativa de cristalizar la actitud planificada e institucionalizar los medios y órganos que la llevarán a cabo, ha enfrentado fuertes dificultades en su integración y operación, debido principalmente a:

- a). La dependencia económica-social-política de México hacia el exterior y sus repercusiones en la estructura interna, condicionadoras de su desarrollo.
- b). El sistema político-administrativo mexicano y sus características concentradoras y centralistas en el poder de decisión.
- c). La disparidad económica del sistema regional y la irracional explotación de sus recursos contenidos en ellas.
- d). La carencia de una plataforma intelectual-técnico-científica propia, capaz de asimilar y generar tecnología acorde a nuestras reales necesidades, según los recursos disponibles y a explotar.

La solución conjunta y el manejo de éstas variables ante una mejor organización y administración de las acciones públicas, privadas y sociales; producirá un mejor y amplio nivel de negociación interno y externo, para realizar efectivamente, un desarrollo integral y equilibrado de México, en su aspecto económico y social.

1. CONCEPTOS BASICOS.

Para una mayor claridad del trabajo, es necesario establecer un conjunto de principios, circunstancias y aspectos medulares en la estructuración del mismo, integrados para el caso de la siguiente manera:

1.1. La concepción teórica y la base técnica de la planificación [principios metodológicos].

La palabra "Planificación" se deriva etimológicamente de los vocablos latinos "Planus" (plan-plano) y "Facere" (hacer), la cual será considerada en éste estudio como sinónimo de la palabra "Planeación" 1/ .

A partir de su significado etimológico (planear), procederemos a integrar la estructura conceptual de la planificación, considerando inicialmente a ésta como un proceso de ordenamiento sistematizado de variables y factores para lograr un conjunto de fines y objetivos. Conservando éste principio, observaremos que la planificación en sí, es un sistema, una forma metodológica de plantear y resolver problemas en base a los antecedentes, estado actual y tendencias de la problemática específica a — tratar (proceso dinámico).

Al introducir el concepto "sistema" dentro del concepto "planificación", es necesario aclarar la relación existente entre ambos, indicando para tal efecto la caracterización del primero a partir de su definición.

"Sistema es el conjunto de partes y componentes de un universo, con sus particularidades y relaciones que éstos tienen entre sí". Existiendo casos de sistemas dinámicos, cuyos componentes o subcomponentes en sus variaciones o alteraciones, repercuten sus efectos en el sistema en general o entre ellos mismos (proceso); o sistemas estáticos cuyos componentes sólo describen sus particularidades y relaciones inmóviles (descriptivos).

Por lo tanto, la conceptualización de un sistema es producto de un mecanismo abstracto creado por el hombre, para entender la realidad — que lo rodea; y a la vez, utilizarlo como instrumento para incidir en la

1/. Domingo García Ramos, "Iniciación al Urbanismo", E.N.A.-U.N.A.M. 1974.

misma, al intentar manejar y dominar las variables que la condicionan.

Dada ésta naturaleza de los sistemas, es necesario que estos tengan cualidades versátiles, elásticas, objetivas y normales, dentro de un marco racional de uso y aplicación de los mismos.

Ahora bien, describiremos el concepto de norma como toda limitación, restricción, gufa, directiva o prescripción, que se da al desarrollar una actividad humana; estableciendo en la misma y en un momento dado, "lo normal" a lo usual, acostumbrado, habitual y/o necesario.

Como propósito de normar una actividad (generación de sistemas), es lograr el máximo de eficiencia y eficacia en el entendimiento, iniciación de acciones, su seguimiento y evaluación, en la realidad cualquiera que sea su naturaleza (física, económica, social, política, creativa, recreativa, etc.).

En consecuencia, para poder "armar la estructura normal" de cualquier actividad humana, es indispensable conocer previamente de la misma, su naturaleza, sus propósitos y su integración.

O sea que, la normalización implica la previa existencia de un sistema de normas para el caso, sirviendo éstas como base y marco de referencia para habilitar al sistema (o estructura normativa) y llevarlo a cabo operativamente

Una vez definidos los conceptos de sistema y norma, articularemos sus características al de la planificación a partir de la base económica-social de la misma, considerandola así como el proceso por el cual previa la realización de un diagnóstico-pronóstico, se prevee la utilización más racional, eficaz y eficiente de los recursos materiales, humanos, técnicos y financieros, ordenandolos en su explotación y aprovechamiento (sistematizandolos), para lograr un desarrollo económico-social integral y balanceado de una región; resumiendo en éste enunciado la base teórica y el fundamento técnico de la planificación.

1.2. El proceso administrativo y político de la planificación.

En el rubro anterior, planteamos a la planificación dentro de su base económica-social, como un "método" para la ordenada y racional explotación de los recursos.

Pero para tal efecto, debemos comprender dos enfoques fundamentales de circunstancias, en que se encuentra determinada y contenida una - área denominada región:

+ Su localización y situación físico-geográfica (localización, - distribución de recursos, relación geográfica con el sistema - general, etc.).

+ El tipo y volumen de su producción.

De acuerdo con éstas características geográficas y económicas, - podremos definir y determinar su vocación productiva, el grado de desarrollo y la potencialidad de la misma, conjuntamente con la homogeneidad de su explotación y la delimitación regional.

Estos indicadores nos definen y determinan con mayor precisión, las características semejantes o divergentes de cada unidad del sistema, su naturaleza y su rango; y finalmente, el conjunto integral de regiones (sistema de áreas homogéneas), con diversas vocaciones productivas.

Debemos advertir en base a lo expuesto en el párrafo anterior, - que en la regionalización de los sistemas capitalistas, la estructura productiva de sus unidades se conforma según la colocación de su producción en el sistema mercantil inter-regional. En las de tendencia socialista, la estructuración de éstas se basa en el intercambio de productos entre - las unidades del sistema, bajo un control central y director de su distribución entre las áreas con excedentes o deficiencias de los diversos satisfactores productivos.

En cambio, en las regiones de los países subdesarrollados, el -- comportamiento regional se manifiesta según el siguiente proceso esquematizado:

En cualquier país del grupo, observaremos que en mayor o menor - grado, su marco estructural económico-productivo se basa en la generación de un producto específico, o familia afín de éste, particularmente del -- sector primario (agrícola, pecuario, minero, etc.); dependiendo en la colocación de su producción, de la oferta o demanda del sistema regional internacional, repercutiendo las variaciones mercantiles externas, directamente en su estructura interna.

En cualquiera de los casos expuestos entre los 3 grupos de países mencionados (los capitalistas altamente industrializados, los socialistas

y los subdesarrollados con relaciones dependientes a cualquiera de los 2 primeros grupos), notamos que al intentar la armonización y congruencia en la explotación de recursos de una región o sistema regional a nivel nacional, ésta se ve fuertemente obstaculizada, por las diferentes características de cada una de sus unidades en su poder productivo, y su campo de influencia mercantil o intercambio productivo; no quedando otra alternativa de que el Estado se erija como "coordinador" (sistema capitalista), "director" (sistema socialista) o "promotor" (sistema subdesarrollado), - para articular, integrar o promover respectivamente el desarrollo regional socio-económico de sus naciones.

En una economía capitalista, el Estado se convierte en "coordinador" de sus actividades productivas sin intervenir directamente en ellas, induciendo por medios generalmente indirectos, las modificaciones o correcciones del sistema económico interno, para garantizar su libre ejercicio; regulando a su vez las repercusiones derivadas del proceso a los sectores socio-económicos componentes de esa región, amortiguando sus efectos negativos en la medida de lo posible, para no alterar el sistema productivo - en estas condiciones.

Cabe mencionar en este momento, que el crecimiento económico, no obligadamente significa un desarrollo económico-social equilibrado de una región. En la esfera de los países capitalistas, el marco económico subordina al sector social con una tendencia relativa de elevación del estándar y bienestar de sus pobladores (en los altamente desarrollados); pero puede existir el caso de un fuerte crecimiento económico sustentado en un igualmente fuerte desequilibrio social, implicando en ello, que el proceso no es integral y conjunto, sino que el sector económico subordina al social avasallándolo, siendo casos particulares de ese fenómeno, algunos países en "vías de desarrollo" o en "proceso de industrialización" (Brasil, Argentina y México en el Continente Americano).

Quando el Estado actúa como "director" de las actividades productivas y la distribución de la producción, presentandose el caso en los países socialistas, éste no admite más explotación, administración y control de los recursos, que lo dispuesto por él mismo; centrándose y concentrándose el poder de decisión en el aparato oficial, único facultado para detentar los medios de producción a nombre y en favor de la colectividad

(planificación central y compulsiva), considerando al Estado como fuerza generadora y estructural del desarrollo económico-social regional.

En los países cuyas estructuras económicas se encuentran en --- atraso de industrialización, careciendo de los medios y mecanismos para -gestar su propio y autónomo desarrollo a causa de sus fuertes relaciones dependientes hacia el exterior, el Estado se convierte en "promotor" del desarrollo económico-social interno, con el objeto de poder sortear posibles crisis provenientes del sistema internacional; además de hacerse cargo de los sectores o ramas de actividades económicas básicas, no rentables en muchas ocasiones a la iniciativa privada interna, convirtiéndose el --sector público en un importante productor de servicios y bienes, e inter-ventor del sistema económico nacional en las ramas industriales, comerciales y financieras.

1.3. Las necesidades de planeación en un país dependiente y la -previsión de su desarrollo económico-social.

Una vez descrita la función promotora del Estado en países subde-sarrollados, caracterizados por su proceso tardío de industrialización y sus fuertes relaciones de dependencia a hegemonías desarrolladas; observa mos que se han esbozado varias teorías para tratar de interpretar y des--cribir, el por qué del atraso o lento proceso de desarrollo de esas nacio-nes, llegando a considerar en algunas de ellas, edades o fases necesarias a recorrer para lograrlo a semejanza de los países industrializados, anotan-do para el caso las siguientes observaciones al respecto:

Los países industrializados nunca tuvieron fases de "subdesarro-llo", puesto que de ellos surge precisamente el sistema económico-social internacional actual, a partir de la etapa coyuntural que dió origen a la era moderna; encontrándose la situación del mundo en esa época, en dife-rentes circunstancias a las que se encuentra en la actualidad los países subdesarrollados, por lo que dichas teorías son muy discutibles en sus --fundamentos e integración.

La constante y dinámica evolución internacional del sistema mer-cantil, a cargo del encuentro entre las grandes fuerzas hegemónicas para sostener e incrementar su poder, ha orillado a los países del tercer mun-do, ha crear dispositivos internos para proteger sus recursos y economías

de las presiones externas.

Es en la época actual, vital y fundamental para los subdesarrollados, contar con instrumentos y mecanismos que le permitan diversificar e incrementar su productividad, con el objeto de impedir en forma paulatina y de lo posible, la penetración de los agentes y factores de sujeción económica del exterior; y de ésta forma, incrementar su nivel de negociación externa para promover interiormente su desarrollo socio-económico.

Uno de estos instrumentos que cada vez toma más importancia para lograr dominar y orientar el desarrollo de estos particulares países, es precisamente la planeación. La planeación, respaldada con un importante sentido nacionalista y de auto-promoción económica, ha constituido una fórmula general para reorientar las estructuras económicas, sociales y políticas, en un nuevo concepto de promoción del desarrollo.

En estas circunstancias y específicamente en nuestro país, el Estado juega un fundamental papel en la promoción y dirección del desarrollo, por:

- + Su importante intervención en el marco económico nacional, al constituirse como uno de los agentes más importantes en la producción de bienes y servicios.
- + Controlar los principales elementos e insumos en la promoción y desarrollo de las actividades industriales (energéticos, agua, materias primas minerales, etc.).
- + Aportar la infraestructura económica y social, base del desarrollo (vialidad, medios de transportación, obras de apoyo a la producción primaria, secundaria y terciaria, incluyendo también las obras y servicios de apoyo al marco social).
- + Su naturaleza controladora del sistema jurídico-administrativo y político nacional.

Al conjugarse todos éstos aspectos y otros más en la promoción de un autodesarrollo económico-social, más vigoroso en el interior y menos dependiente del exterior, ha provocado que en México se inicie una actitud más racional en el manejo inter-relacionado de los factores y circunstancias económicas, sociales y políticas, que convergen hacia el proceso. A partir de ésta actitud precisamente, los últimos regímenes del Estado han juzgado cada vez más necesario la utilización de diversos ins

trumentos de planeación, para poder sistematizar y ordenar su labor gubernamental y de promoción económica y social.

En el último régimen (Lic. José López Portillo), éstos instrumentos se han establecido en modalidades sectoriales (energéticos, empleos, asentamientos humanos, etc.) y territoriales (zonas fronterizas, portuarias, deprimidas económicas y socialmente, etc.), en base a un modelo pre concebido de desarrollo, que establece el primer esquema de relaciones y compromisos necesarios con la iniciativa privada y el sector social, para el logro conjunto de grandes objetivos nacionales en materia económica, social y política.

1.4. Planificación, desarrollo y proceso urbano.

Habiendo establecido que el desarrollo de un país es derivado y condicionado por un proceso concurrente de variables económicas, sociales y políticas, de un dinámico carácter en el espacio y el tiempo; podemos resumir para nuestro trabajo específico de tesis, que el desarrollo urbano se desprende como un subproceso más, altamente relacionado con otros, en el que es alterado, y él a su vez los altera, según la evolución global del gran proceso.

En nuestro caso, el puntal de planificación se establece en principios económicos y sociales, según nuestras expectativas de crecimiento y diversificación productiva (a partir del petróleo particularmente), y en un mejor grado de distribución del ingreso (apoyo a sectores populares y zonas marginales en especial). El planteamiento de acciones conjuntas en ambas materias, repercuten en forma especial en el subproceso urbano, al redistribuir y promocionar las principales actividades productivas en el territorio nacional, con referencia a un sistema de planes sectoriales y regionales para el caso (desconcentración industrial, fomento a zonas -- fronterizas, portuarias de gran calado y agroindustriales, etc.) De -- igual forma, se pretende equilibrar las características de mejoramiento económico, con la superación social de la población, particularmente la mayoritaria y popular.

El plantear y poner en práctica las primeras acciones para lograr ambos objetivos, se vislumbrará en forma automática sus particulares repercusiones en el desarrollo urbano existente, modificando su comportamiento

inter e intraurbano. Precisamente en éstas circunstancias de planificación global, es donde se inserta la labor de la planificación urbana, con el objeto de sensibilizar y entender las inter-relaciones globales derivadas hacia el sector de los asentamientos humanos, y a la vez, diseñar la mejor forma de su canalización y manejo, para lograr una mayor racionalización del asiento poblacional en las diversas regiones, estados y el país en general.

A partir del análisis y conclusión anterior y con el objeto de estudiar de una mejor manera el comportamiento del proceso de urbanización, en función de las cualidades y condiciones estructurales del desarrollo interno, se deberán considerar los siguientes conjuntos de variables cualitativas y cuantitativas, incidentes en la integración de los sistemas inter e intraurbanos regionales:

1. Medio físico.

1.1. Localización geográfica.

1.2. Clima.

1.3. Condiciones físicas.

2. Medio artificial.

2.1. Infraestructura regional.

2.2. Factores de estructuración urbana.

Usos del suelo.

Infraestructura.

Vialidad y transporte.

Equipamiento.

Servicios urbanos.

Vivienda.

Imágen urbana.

Preservación ecológica.

2.3. Actividades urbanas.

3. Medio socio-demográfico.

3.1. Dinámica poblacional.

3.2. Estructura poblacional.

4. Medio socio-económico.

4.1. Estructura económica y sus relaciones.

- 4.2. Fuerza de trabajo (composición de la PEA).
- 4.3. Índices de ocupación y niveles de ingreso.
- 4.4. Marco de inversiones públicas, privadas y sociales en la -- producción.
- 5. Medio jurídico-administrativo.
 - 5.1. Sistema legislativo.
 - 5.2. Sistema administrativo.
- 6. Estructura política.
 - 6.1. Estructura del poder.

No obstante, debemos tomar en cuenta que la problemática es única, resultado integral del proceso estudiado. Además, por su naturaleza económica-social y dinámica transformación de sus factores, dificultan el proceso de abstracción, análisis, entendimiento e incidencia, con la necesaria intervención de un buen equipo de profesionales y expertos en los diversos campos del conocimiento humano.

1.5. Metodología empleada para la integración y desarrollo del trabajo.

Basado en los principios y aspectos básicos señalados en los 4 rubros anteriores, procederemos a describir la metodología empleada en el formulado y desarrollo del trabajo, de la siguiente manera:

+ La instrumentación básica empleada se basa en el intento de concebir a los fenómenos analizados, como un conjunto de sistemas y subsistemas estrechamente relacionados y vinculados entre sí. Las alteraciones de sus componentes y los factores que las producen, actúan sobre la estructura en su conjunto, o en áreas definidas de la misma, según la magnitud y alcance que éstos tengan.

Concebir la problemática global económica-social-política, como un conjunto de sistemas dinámicos involucrados en un proceso de desarrollo regional, es tarea harto difícil, aún para un grupo entrenado de especialistas. Sin embargo, el tratar de hacer un primer esquema en ésta perspectiva, para poder derivar posteriormente el tema de la presente tesis, - fué labor fundamental y necesaria, con el objeto de sensibilizar y caracterizar lo más preciso posible, las circunstancias y condiciones por las cuales el país no logró su desarrollo y madurez productiva y social. Y de -

ésta manera, estudiar estructural y funcionalmente, las causas y obstáculos presentados en su planificación conjunta, y particularmente en su proceso urbano.

+ Las fases de estudio entonces, se dividieron metodológicamente de la siguiente manera:

- . Análisis del proceso de desarrollo del país, en lo económico, social y político, a partir de los rasgos y circunstancias más relevantes de su historia.
- . La caracterización de su estado actual, dentro del marco interno y contemporáneo, que actúa y condiciona su comportamiento y sus perspectivas futuras.
- . A partir de los primeros intentos modernos de planificación nacional, determinar y definir los principales obstáculos y problemas a los que se enfrentaron, para posteriormente estudiar sus más recientes manifestaciones y factibles soluciones.
- . Derivación de la problemática general y obstrucción a la planificación, en el sector específico de los Asentamientos Humanos.
- . Y finalmente, los comentarios de conclusiones y recomendaciones.

2. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACIÓN EN MEXICO.

Para la introducción del tema específico de tesis y basandonos - en el esquema conceptual del lo. Capítulo, es necesario analizar el proceso histórico del desarrollo en México, particularizando sus repercusiones urbanas.

El análisis nos indicará las características evolutivas del desarrollo regional nacional en cada horizonte de tiempo, en conjunción con - el proceso urbano de cada una de sus épocas.

2.1. Evolución del desarrollo de México y su proceso urbano.

a) Epoca precortesiana.

Mucho se ha discutido sobre el génesis del hombre en América, pero la teoría más aceptable hasta el momento, es la de su origen -- asiático.

En gran parte, el asentamiento indígena se ubica en función de las condiciones físicas de cada región y sus recursos naturales. Sin embargo, también se observa desde el punto de vista antropológico, una -- gran preocupación del orden religioso, étnico y socio-económico, explicando de cierta manera la diferencia de asentamientos y sus desarrollos en - regiones semejantes.

Particularmente en Mesoamérica (México), existe un hecho que ca be destacar en los primeros pueblos que la habitaron. La ausencia inicial del militarismo, al no existir razón económica o política para ambicionar las áreas de los demás pueblos regionales; prevaleciendo solamente, una - influencia "pacífica" religiosa y artística entre su comunidad.

En cambio, en el período Post-clásico, se sufre un drástico y - radical cambio económico-social-político entre los pueblos del altiplano, principalmente por:

+ La saturación de los territorios ocupados por los pueblos mesoamericanos y las fricciones de los que se iban penetrando en el área.

+ La continua diversificación de actividades en una comunidad - de pueblos que dependían cada vez más unos de otros, en la defensa de sus territorios y el comercio de su producción.

La casta sacerdotal no perdió sus privilegios, sino los reforzó habilmente incorporando la estructura militar a su sistema de dominio masivo.

De acuerdo a las circunstancias anteriores, los pueblos mesoamericanos se organizan en confederaciones y reinos, con la centralización del poder regional en un selecto grupo de ciudades.

Las ciudades capitales, se ubicaron en puntos estratégicos para su defensa en su ámbito microregional, y en la distribución de su influencia en el regional (dominio de la comarca).

Al desembarcar Cortés en costas mexicanas, el territorio mesoamericano y sus alrededores inmediatos estaban ocupados por un mosaico de -- confederaciones, reinos y ciudades-estado, de diversos tamaños, importancias y características. De todos ellos, el Imperio Culhá-Mexica era el más importante, encontrándose su asiento de poder en el Valle de México, en la ciudad imperial de Tenochtitlán (alianza azteca con los señores de Texcoco y Tlacopan) 2/.

Tenochtitlán representa junto con Teotihuacán, las más importantes ciudades donde se detectó una intensa actividad urbana en el altiplano mexicano, considerando el asentamiento permanente y continuo de sus habitantes, la dotación de servicios públicos y las funciones administrativas propias de una gran ciudad.

La estructura administrativa territorial de Tenochtitlán, se componía de 4 sectores urbanos o "campes": al noroeste Cuepopan, sureste Zoquipan, suroeste Mayotlan y noreste Atzacualco. Existía también un segundo núcleo urbano derivado de la ciudad religiosa, pero con carácter comercial, Tlaltelolco; que posteriormente se fusionaría para integrar una sola unidad urbana en el centro lacustre del valle.

El esquema de la ciudad imperial, tiene como centro de su desarrollo al "Gran Teocalli" (o Templo Mayor), y la ciudad adjunta de Tlaltelolco (Tlaltelulco-sede del mayor tianguis mesoamericano).

El complejo del Templo Mayor estaba amurallado, conformando una ciudadela religiosa en cuyo interior se alojaban 78 instalaciones ceremoniales. En cuanto a Tlaltelolco, el conjunto estaba compuesto por una gran plaza rodeada de portales, en donde se estableció el más grande de los mercados americanos; con un control tan riguroso en su sistema comercial (exposición de mercaderías, transacciones, transportación de bienes, etc.), que los mismos conquistadores españoles quedaron admirados.

2/. Daniel Cosío Villegas, "Historia de México", Colegio de México, 1979.

El conjunto urbano estaba asentado en el islote ovalado, localizado al centro del Gran Lago de Texcoco; comunicandose a sus riberas a través de una serie de calzadas peatonales, interrumpidas por puentes levadizos para permitir el paso de canoas y embarcaciones. Las más importantes de esas grandes avenidas a tierra firme, eran las de Tepeaquilla (Tepeyac), Tlacopan (Tacuba) y la de Iztapalapa-Coyoacán. Existía una -- cuarta hacia Texcoco, cuyo destino era el embarcadero principal de la ciudad.

El centro urbano contaba con 3 tipos de vías: las terrestres, -- las acuáticas y las mixtas.

Las vías acuáticas constituían el sistema de comunicación básico de la ciudad (tránsito de embarcaciones). Ofrecía por su naturaleza, un carácter de fortaleza inexpugnable de difícil asalto militar. Sin embargo, esto no impidió el diseño urbano de las vías, con el sembrado de elementos vegetales (principalmente con árboles de ciprés, cedros y sauces), y de mobiliario urbano (guarniciones, bancas, embarcaderos, puentes, portaestandartes, esculturas, etc.).

Para el abasto de la ciudad, así como para dotar de "superficie" de asiento a sus pobladores, los aztecas diseñaron uno de los elementos de ingeniería más relevantes de mesoamérica, las "Chinampas"; las cuales se construían con estacas de madera cimentadas sobre piedra y relleno de lodo extraído del fondo lacustre. Para el cultivo, se les colocaba tierra vegetal para que sirviesen como parcelas productoras de verduras, -- frutas y flores.

La unión de varias chinampas sin aprovechamiento agrícola, daban lugar a un bloque residencial, en el que se integraban los predios multifamiliares alrededor de un patio central, contando con un sólo acceso sobre una vía acuática o terrestre.

Las unidades habitacionales o "Calpullis", eran unidades semi-autónomas que expresaban territorialmente la estructura social de la comunidad, en base a los siguientes factores de estructuración:

- Clanes + Propiedad comunal.
- + Asignación por parentesco.
- + División de trabajo.
- + Estratificación social.

También los aztecas previeron obras de protección y control, para evitar daños a la ciudad en las sobrecargas hidráulicas y embates del Gran Lago, tales como diques y baterías de chinampas amortiguadoras del oleaje. Además controlaban los niveles de salinidad de las aguas, a través de la construcción de obstáculos que no permitiesen su alta concentración.

Para la dotación de agua potable, se construyó un acueducto desde las "fuentes de Chapultepec", hasta el centro de la ciudad, abierto en la mayoría de su recorrido y sólo entubado en el corto trayecto del interior urbano.

b) Época colonial.

El descubrimiento de América por Cristóbal Colón en 1492, marca el inicio de una de las etapas más importantes de la sociedad humana en su ámbito internacional.

Por primera vez, los sucesos producidos en una región de un continente, repercuten en otras localizadas a gran distancia en otro, iniciándose las relaciones de dependencia a hegemonías intercontinentales vigentes hasta nuestros días.

La conquista del territorio mesoamericano por Cortés, establece en México ese nuevo orden, aprovechando para su implantación, la estructura regional del poder lograda por el imperio azteca (Culhúa), a partir de su misma capital.

En el plano económico, las principales unidades productivas rurales coloniales, lo constituyen las "haciendas".

Un factor importante en la formación y funcionamiento de la hacienda que se origina con ella y con serias consecuencias en el desarrollo urbano, es el arraigo obligado de la reducida población rural necesaria para producir.

El mecanismo de sujeción poblacional aplicado en forma muy efectiva, sería el de mantener a un nivel salarial de sobrevivencia a sus trabajadores y jornaleros, conjuntamente a monopolizar las actividades comerciales de los productos básicos en las zonas hacendarias (tienda de raya). Con el mecanismo se lograba el arraigo de la población rural en los alrededores del casco hacendario, estatizando su movilidad hacia las grandes

ciudades. En los principales centros de población, el sistema de dominio social se efectuaba en las "manufacturas", generando un nuevo conjunto de clases sociales empresariales y de proletariado, que posteriormente iniciará su crecimiento demográfico y territorial en las principales ciudades, repercutiendo en forma importante en el desarrollo de los tejidos urbanos.

En el caso de la actividad minera, su desarrollo tuvo un gran efecto multiplicador entre las demás ramas y sectores económicos coloniales.

Los centros de explotación minera se convirtieron en núcleos -- promotores de una intensa actividad agrícola, comercial, fiscal y urbana; puesto que en ellos existía una gran demanda de productos alimenticios y básicos (comestibles), una mayor derrama de salarios y dinero (centros de consumo), una mayor aportación de divisas fiscales (impuestos), y una mayor diversificación de actividades urbanas en sus principales localidades (asiento de pobladores, inversiones, y actividades secundarias y terciarias).

Con respecto al proceso urbano colonial, los españoles fundaron y consolidaron diversas ciudades en localizaciones distintas y con vocaciones productivas diferentes, pero todas dirigidas directa o indirectamente a la actividad comercial, en especial para la exportación a la metrópoli.

Estas ciudades tenían 3 propósitos básicos: la administración y asiento del poder político y militar como México, Guadalajara y Mérida; - las actividades portuarias como Veracruz y Acapulco; y las de apoyo a la producción, particularmente a la minería, tales como Zacatecas, Guanajuato, Pachuca, San Luis Potosí y Taxco.

La mayoría de los centros urbanos coloniales, se establecieron en lugares antes poblados por indígenas.

La ciudad rectora en la que convergen y reconocen todas las actividades productivas es la de México, en donde se establece el centro del poder político-administrativo, financiero, comercial, militar y religioso. Además, la ciudad capital es la más importante en tamaño, población y actividades urbanas especializadas.

En los sistemas regionales también existían pobladores rectores locales, de acuerdo a las características y niveles de producción de cada

una de ellas. Las diferenciaciones productivas regionales, propició el desajuste del sistema urbano colonial, encontrándose áreas en auge económico, otras en decadencia y otras más sin explotar y colonizar.

La capital virreinal es el único contacto oficial con la metrópoli, y a la vez, con el sistema interior de poblados. Se interconectaba a través de un sistema de caminos reales y comerciales, hacia las principales zonas productivas y los centros de importación-exportación, como los puertos de Veracruz y Acapulco. El primer sistema urbano perfectamente definido a partir de su estructura económica productiva en nuestro país, es el del Bajío; y le siguen los sistemas de las áreas mineras del norte y de la sierra volcánica en el centro de la República. Finalmente, los poblados localizados a lo largo de las principales vías de comunicación - hacia los puertos indicados.

Particularmente, la Cí. de México se desarrolla alrededor de un centro monumental erigido sobre las ruinas del antiguo Templo Mayor azteca. Se sustituyen los templos e instalaciones civiles y militares indígenas, por una catedral y un palacio de gobierno (sede del Virreinato, la Audiencia y del Obispado; y posteriormente del Arzobispado y la Universidad más antigua de América).

En la periferia del centro, los barrios se organizan cada uno alrededor de su iglesia y su cementerio. Paralelamente, los mercados nativos son reconstruidos, comunicándolos entre sí a través de canales, tales como estaban antes de la penetración española. Los más importantes mercados fueron el de Tlaltelolco, la Merced y la Lagunilla.

Los españoles introdujeron técnicas más superadas para evitar la inundación de la ciudad. Preveían que no sólo bastaban los diques y las chinampas de amortiguamiento, en la contención de las subidas y alteraciones de las aguas del Gran Lago. Para solucionar en forma más definitiva el problema, diseñaron y construyeron un sistema de diques y desagües del Lago de Texcoco, hacia el río Tula a través del canal de Nochistongo --- (1606).

En 1788, dada la incapacidad de drenar con más rapidez los excedentes hidráulicos del lago, el canal es profundizado y reencauzado en una zanja a cielo abierto, estableciendo posteriormente la comunicación directa del sector norte lacustre y el río Cuautitlán.

Hasta el lapso histórico, conocido como el periodo "formativo", - el sistema económico-social-político colonial, se sostendría en su desarrollo con casi ninguna variante durante 3 siglos de dominación.

Además, en ese momento el territorio colonial se expandía y alcanzaba su mayor desarrollo superficial, con más de 4 millones de Kms ².

Aún con la posesión de tan vasto territorio y el desencadenamiento de serias epidemias en el siglo XVIII, continúa el lento crecimiento - de la población, concentrándose en un selecto grupo de ciudades ubicadas en las tierras más fértiles y ricas del área central de la República.

Durante esa época, las autoridades virreinales decidieron "liberar" algunas actividades productivas por el empuje interno de la economía. Junto con la liberación comercial, se establecen algunas medidas para el reconocimiento de los recursos inexplorados en las diversas regiones de - la Nueva España; así como un intenso proceso de ilustración y la determinación de la primera división político-administrativa virreinal integral (intendencias) 3/.

En cada unidad territorial política, se nombraba un responsable intendente, el cual estaba facultado entre otras funciones para:

- + Elaborar los planos cartográficos de su territorio de gobierno.
- + Desarrollar estudios económicos y sociales de sus regiones.
- + Organizar un sistema de información y capacitación técnica-científica .
- + Ejecutar obras públicas (infraestructura, equipamiento, servicios, etc.), para beneficio social.

Todas estas facultades y otras más, constituyen uno de los más importantes antecedentes de la "planeación" en México; puesto que vemos - en ellas, los principios y medios esenciales para llevarla a cabo (claro, como un proceso indicativo a la empresa privada, dentro de un sistema capitalista colonial).

El resultado de las medidas liberales y de reconocimiento de los recursos potenciales coloniales, se traduce en:

- + La organización del 1er. Censo poblacional en México.
- + La integración de un conjunto de estudios e investigaciones -- económicas y sociales, de las regiones de la Nueva España.

3/. Particularmente, bajo la gestión virreinal del 2do. Conde de Revillagigedo.

- + El levantamiento físico-topográfico más completo y detallado - de la colonia y cada uno de sus territorios.
- + La organización y puesta de marcha del mejor sistema educativo y de capacitación en su época.
- + La fundación de instituciones como el Seminario de Minería, la Academia de San Carlos, la Escuela de Bellas Artes, la Escuela de Hilados, el Jardín Botánico y otras más del tipo técnico e intelectual.

Preocupados los poderes virreinales y metropolitanos por la efervescencia liberal colonial y sus influencias promotoras, intentaron detenerla y mediatizarla con la aplicación más enérgica del sistema "déspota". - Hecho tardío e inútil, produciéndose la sublevación el 15 de septiembre de 1810.

De cualquier manera, durante el período formativo el proceso urbano se comportó de la siguiente manera. El sistema urbano de finales de la colonia, conservó la estructura y elementos establecidos desde el siglo XVI al XVIII, alcanzando su máximo desarrollo regional y de diseño urbano.

Especialmente las clases medias criollas y mestizas, constituyeron la fuerza promotora y diversificadora de las actividades urbanas, de acuerdo a sus exigencias de mejores expectativas de vida, mayor libertad y el reconocimiento de sus reivindicaciones e intereses.

No obstante, las haciendas, minas y manufacturas continuaron en el sistema de explotación colonial, pero en vez de limitarse por las prohibiciones metropolitanas, su producción inició su comercialización intensa en el país, presionando por dirigirla al exterior. El sistema urbano condicionado por esos efectos, inició también su "reajuste" hacia una eminente apertura al comercio internacional.

La ciudad de México se convierte en el centro de contacto con -- otras naciones interesadas en hacer negocios con nuestro país. La ruta -- terrestre entre el Atlántico y el Pacífico adquiere una nueva importancia económica (puerto a puerto, Veracruz-Cd. de México-Acapulco). Y el área del Bajío se convierte en el arsenal básico alimenticio de toda la nación.

También surge con las nuevas tendencias liberales, la preocupación de una mejor planeación de las ciudades.

En el caso de la Cd. de México, el 2do. Conde de Revillagigedo - en su gestión virreinal, intento adecuar a la vieja ciudad con las nuevas actividades económicas y perspectivas liberales, construyendo las siguientes obras:

- + El remozamiento de la Plaza Mayor.
- + El cubrimiento de las acequias en el corazón de la ciudad, para convertirlas en calles.
- + Se destinan áreas para mercados y cuarteles militares, y se -- procede a su construcción.
- + Se intensifican las obras de drenaje en el centro de la ciudad.
- + Se construyen puentes para conectar vialmente a los suburbios de la ciudad con el centro.
- + Se rehabilitaron los antiguos acueductos.
- + Y se abren avenidas, tales como el Paseo de Bucareli en 1775, el Paseo de la Viga en 1785 y el Paseo de Revillagigedo en -- 1790.

Además se introduce en la capital, el primer sistema integral de infraestructura constituido por la primera red de iluminación pública, la canalización de aguas servidas en una importante área urbana, y la dotación de agua potable proveniente de los alrededores del Valle de México.

El auge pre-independiente, pronto se vería seriamente limitado, produciéndose su decadencia a raíz de la lucha insurgente en sus 10 años - de duración.

c) Epoca independiente.

Al consumarse la independencia en 1821 y establecer la "soberanía" de México, no implicó un cambio radical de la estructura económica--social-política interna, dándose sólo el caso de la ruptura dependiente - con España.

A pesar de su emancipación, las colonias iberoamericanas estaban sujetas a las hegemonías de los países europeos de ideología liberal, al grado de aceptar tácita e incuestionablemente su filosofía económica--social-política, y aplicarla en rigor en la formación de sus nuevos Estados.

Al ser abolida la primera monarquía en México (Iturbide) y rea

lizarse la separación de los territorios centroamericanos en 1823; inicia sus funciones un nuevo gobierno republicano con el reconocimiento inmediato de los E.U.A. e Inglaterra.

El nuevo Estado promulga una constitución en 1824, con la integración de los 3 poderes de la Unión: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Y la división político-administrativa del país en 19 estados y 5 territorios. Además, se designa a la Cd. de México como la residencia de los poderes de la Federación.

Los continuos conflictos acentuaron las diferencias internas, - aprovechando la situación países como Francia (la guerra de los pasteles) y los E.U.A. (la pérdida de Texas). La lucha se intensificó a tal grado, que fué imposible detener la invasión norteamericana que culminó con la caída de la Cd. de México. El resultado de la derrota fué la pérdida de Texas, Nuevo México y Nueva California (2'400,000 kms.²). Además, Santa Ana en su último régimen, vende a los E.U.A. el territorio norteño de la Mesilla.

De esa forma, el país perdía más de la mitad de su territorio, - se hundía en el desorden administrativo, el caos económico y la incapacidad para autogobernarse.

En el período conocido históricamente como el de "Reforma", se reinstalan en el poder los liberales aplicando una serie de enérgicas medidas de control político, particularmente contra la Iglesia al separarla definitivamente del Estado y confiscar sus bienes; además de promulgar una nueva Constitución en 1857.

Al ascender en 1859 a la presidencia, Benito Juárez se enfrentó a un país en completo desorden económico y administrativo. Por lo tanto, su gobierno suspendió los pagos al exterior, con la inmediata protesta y presencia armada de Inglaterra, España y Francia en el puerto de Veracruz. Juárez logró negociar con la Gran Bretaña y España la deuda, fracasando - solamente con Francia, cuyas tropas penetraron al país, surgiendo el imperio de Maximiliano de Habsburgo.

El triunfo de la "Unión" en la guerra civil de los E.U.A., el - retiro de tropas francesas, la campaña militar demoleadora liberal, y el - fusilamiento de Maximiliano, derrumban el 2do. Imperio; restaurándose y - consolidándose la República definitivamente.

Durante este período, las actividades primarias, particularmente las agropecuarias, sufren una seria contracción por la reducción de la productividad y el mercado.

La minería también decayó seriamente; y a pesar de su derrumbe, siguió siendo la principal actividad productiva generadora de riqueza a la nación.

Las actividades secundarias encontraron similares dificultades en su desarrollo, a las sufridas por las primarias. De por sí, en México no existían establecimientos iniciales en proceso de industrialización. La producción manufacturera se hacía a través de un gran número de talleres artesanales, donde escasamente se utilizaba maquinaria de algún tipo.

Junto con la minería y la manufactura textil, el comercio como actividad terciaria, representaba el tercer puntal sustentador de la economía mexicana de ese período. De esa forma se demuestra que nuestro país no despegó su desarrollo "económico", a partir de una eficiente y preponderable explotación primaria, sino a la dotación oportuna de capitales que le permitieron diversificar otros renglones y sectores productivos.

En cuanto a nuestras exportaciones, eran de una importancia inferior en comparación con lo que se introducía a México. Consecuentemente, existía un creciente desequilibrio en la balanza de pagos. Fenómeno de especial importancia interna y externa, por constituir una mayor y creciente dependencia al exterior, y una excelente excusa de intervenciones extranjeras, inclusive armadas.

Pasando al análisis de las principales características del desarrollo urbano del México independiente, se les puede resumir de la siguiente manera:

La falta de organización y planeación del sistema económico interno, a raíz de los conflictos políticos y militares, dió como resultado el total abandono oficial de las obras e instalaciones para la producción urbana y rural.

No obstante, las comunicaciones terrestres y especialmente los centros portuarios, se orientaron hacia el comercio exterior; sirviendo más como zonas de recepción e introducción de importaciones, que de extracción y embarque de bienes de exportación.

Por otro lado, la configuración del país y la situación particu-

lar de sus litorales en ambos oceanos, no le permitieron emplazar puertos "naturales" con la adecuada localización, en función de las áreas productivas y los principales centros de su comercialización en la República o en el exterior. Además, México no contaba con flota mercante propia, para una eficiente movilización de mercancías.

En el proceso urbano, también se debe considerar la contracción del volumen poblacional, por las bajas directas e indirectas de los movimientos amados.

En el campo se intensificó con mayor rigor el arraigamiento --- obligado de la mano de obra, con el colonial sistema de salarios bajos y - tienda de raya.

En la ciudad, la pauperización constante de las clases populares, generó una respetable masa de desocupados y necesitados de empleo -- (incluyendo mujeres y niños), con el fin de contribuir al ingreso familiar.

Además a raíz de la confiscación y desamortización de los bienes clericales rurales y urbanos, los predios fueron rápidamente comprados - por empresas privadas y particulares nacionales y extranjeros, a pesar de la amenaza de excomunión proclamada por la Iglesia. Con la medida lo único que se logró, fué sustituir al gran terrateniente clerical por uno -- nuevo de penetración extranjera, burguesía empresarial o aristocracia criolla, sin dar oportunidad de su adquisición fraccionada por las clases medias y populares.

Bajo esas condiciones, el proceso urbano se estancó y en algunos casos se revirtió, si consideramos sus características y tendencias en los finales coloniales. La Cd. de México continuó siendo el centro de poder de la nación. A su alrededor, en las zonas fronterizas y a lo largo de - las vías terrestres hacia los principales puertos, los sistemas urbanos regionales se mantuvieron más o menos estables, y con pequeños cambios en la conducta heredada por la colonia.

En el caso de la Cd. de México, ésta crece con lentitud conservando por mucho tiempo su antigua fisonomía colonial. Alrededor del centro urbano (llamado desde el siglo XIX, como el Zócalo 4/), se conservan - los barrios de la alta burguesía criolla y el alto clero. En un segundo anillo se establecen los barrios populares, preeminentemente mestizos; y - en un tercero, en los suburbios alejados del centro, se encontraban las --

4/. Claude Bataillon y Helene Rivère D'Arc, "La Ciudad de México", SEP-septentas_Diana, 1979.

villas y comunidades indígenas, dedicadas principalmente a la agricultura.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX y después de que los liberales toman el poder, se producen una serie de hechos políticos-económicos que tuvieron una fuerte repercusión en el desarrollo urbano. Entre esos hechos, destaca la expropiación de los bienes clericales, para que posteriormente y en el caso particular de las ciudades, se abran al mercado urbano. Bajo esas circunstancias, la venta de predios y edificios ex clericales, produjo un cambio sustancial en la estructuración urbana y la sociedad que la habitó. Las clases aristocráticas inician el éxodo del centro hacia selectos suburbios, abandonando viejas casonas y palacios, -- que rápidamente son ocupados en arrendamiento por una multitud de habitantes de bajos ingresos. Aparte de la popularización del centro, se inicia paralelamente un intenso proceso de cambios de giro del uso del suelo, y en algunos sectores céntricos, el área de comercio y servicios se desborda ocupando antiguas casas habitación.

Al constituirse el imperio de Maximiliano, se acentúa el cambio de residencia aristocrática, a raíz de un conjunto de nuevas obras efectuadas por el emperador, entre las que destacan:

+ La construcción del palacio imperial en la colina de Chapultepec.

+ Y el Paseo de la Reforma.

Este último eje vial, es el que enlazó el palacio imperial con el centro de la ciudad, y donde la aristocracia estableció sus principales áreas de residencia, con una fuerte influencia francesa sobre su arquitectura y paisaje urbano.

A pesar del conservador crecimiento de las ciudades y particularmente el de la capital, debemos considerar de cualquier forma, la introducción inicial de varios importantes factores de cambio en las estructuras intraurbanas, a raíz de las nuevas inversiones extranjeras traducidas en sistemas y medios modernos de explotación de recursos, nuevas y más evolucionadas actividades de servicios y comercio, adelantos técnicos en la construcción, instalaciones de infraestructura y medios de transportación, etc.; dirigidos a apoyar las actividades productivas o para satisfacer las necesidades de consumo y servicios de sus habitantes.

Restaurada y consolidada la República, el desarrollo de la Cd. - de México reinicia una nueva aceleración en su crecimiento. La estabilización política permite un primer nivel de organización interna del país, para dar entrada al período del porfiriismo.

Porfirio Díaz asciende al poder a través de la presión armada, después de 10 años de intentos políticos y militares.

Con el principio de gobierno de "poca política y mucha administración", transforma el aparato político-administrativo nacional, otorgándole al ejecutivo facultades ilimitadas para determinar y conducir la ruta de desarrollo más conveniente.

Posterior a la consolidación del sistema político, emprendió un vasto programa de dotación de infraestructura, particularmente en las comunicaciones con la construcción de un eficiente sistema, en el que se incluyen los medios de transportación.

En materia económica y bajo su gestión, la explotación agropecuaria de México que se mantuvo sin variaciones desde la época colonial, inicia una reestructuración y expansión en base a 2 factores:

- + La introducción del ferrocarril.

- + La promoción a la producción destinada a la exportación.

Aún con estas sustanciales mejoras económicas del campo, las actividades agropecuarias no se expandieron en forma regular y uniforme, debido a:

- + El sistema de haciendas era muy reacio a utilizar maquinaria y equipo moderno en su explotación, dada la fuerte cantidad de mano de obra barata con que contaban.

- + La propiedad en latifundio entorpecía en muchísimos casos, - la dotación conjunta de obras de infraestructura para apoyo de la producción.

- + En el porfiriato, el grado de monopolio de la tierra rural - llega a su máxima expresión, impidiendo su explotación en forma intensa y extensiva (grandes superficies sin trabajar).

Apoyada en la inversión extranjera y las actividades exportadoras agropecuarias, surge en nuestro país una nueva clase burguesa rural, conocedora de nuestros potenciales recursos naturales y su factible aprovechamiento, utilizando medios y maquinaria moderna para intensificar su

rendimiento y su muy rentable comercialización hacia el exterior.

En las actividades mineras, aunque consideradas como las principales aportadoras de divisas al interior antes del porfiriato, no alcanzaban a generar los excedentes necesarios para revitalizar otros sectores -- productivos nacionales.

Al igual que las actividades rurales, las mineras surgen vigorosamente debido a la introducción del ferrocarril, al incremento de capital extranjero, y al avance técnico de beneficio logrado por las naciones industrializadas para la aceleración de sus propias productividades.

En cuanto a las actividades industriales, podemos observar la -- transformación de las antiguas factorías a un incipiente sistema industrial, basado en capitales extranjeros introductores de métodos, maquinaria y técnicas modernas, al ferrocarril y a la fuerte política proteccionista oficial.

Las actividades terciarias y específicamente el comercio, también debe su acelerado desarrollo al ferrocarril.

La consolidación de la influencia norteamericana sobre México, -- generó un abasto en constante aumento de materias primas hacia su territorio; por lo que decaen sustancialmente las actividades portuarias en los -- litorales de ambos océanos y resurgen las principales ciudades fronterizas del norte, no obstante que en el porfiriato se reestructuraron y modernizaron los principales puertos del país (Veracruz, Tampico, Coatzacoalcos, Salina Cruz, etc).

De esa forma, la franja fronteriza inicia un fuerte desarrollo económico, basado en la exportación agropecuaria, minera, del petróleo y manufacturera.

En el centro, además de desarrollarse la agricultura y ganadería para el abasto interno (Bajío); también inicia su explotación con fines de exportación, intensificándose la minería y la producción manufacturera.

A pesar del crecimiento económico, México sufre una de sus más graves crisis al conjuntarse una fuerte parálisis del comercio externo, el derrumbe internacional de los precios de varios productos básicos como la plata, la pérdida de numerosas cosechas por factores climáticos, y el aumento de los intereses de los préstamos (además del rigor de su cobro), --

por la acelerada decadencia del poder productivo interno 5/.

El contraste del reparto del ingreso llega a tal grado, que las clases sociales abajo de las privilegiadas (medias y populares), se ven -- obligadas a esfuerzos extraordinarios para mantenerse en su nivel, con muy limitadas oportunidades y capacidad de superación y escala al estrato -- inmediato superior (estatización de la movilidad socio-económica); provocando su frustración y alianza contra el sistema opresor, limitador de sus reivindicaciones. Por ello, las clases medias y en especial, las intelectualizadas, se erigen como las promotoras y directoras de la sublevación -- al régimen, y posteriormente como las abanderadas de la "Revolución".

Las principales características del proceso urbano durante el -- porfiriato, las podemos resumir de la siguiente manera. Como indicamos con anterioridad, el sistema económico nacional se expandió y diversificó de -- una forma excepcional.

El resultado del proceso, fué el acelerado crecimiento de localidades estratégicamente localizadas en las áreas y puntos de producción o -- cercanas a los centros de consumo.

Los principales sistemas urbanos comerciales se establecieron en el norte y centro de la República. Además, con la política de integración de los principales puertos del país, se intenta equilibrar los movimientos de mercancías a todo lo largo de nuestros litorales, pero sin resultados -- positivos. Veracruz siguió manejando el mayor volumen de tonelaje de importaciones-exportaciones, en detrimento de los demás puertos, y por ende, de sus sistemas urbanos particulares.

Sobre el año 1880, tiene lugar la integración nacional del sistema ferroviario, asimilando en una nueva estructura de rutas, a aquellas de origen colonial que conectaban los principales centros mineros del país. En el norte de la República, el sistema reconoce como localidad principal a la Cd. de Monterrey y a su alrededor, a las de San Luis Potosí, Chihuahua, Torreón, Matamoros y Reynosa; en el centro del país, a la Cd. de México como rectora del sistema en general, y a su alrededor, las ciudades de Veracruz, Puebla, Guadalajara y las localidades del Bajío.

En la capital de la República, se inicia el proceso de la metropolización por el constante crecimiento y diversificación de las actividades

5/. Leopoldo Solís. "La Realidad Económica Mexicana", Retrovisión y Perspectiva, Siglo XXI, 1978.

des urbanas. De 1877 a 1910, la Cd. duplica su población de 200,000 a -- 400,000 habitantes.

También el auge del ferrocarril se refleja en el interior de la capital, creando un sistema de estaciones en forma de arco hacia el oriente, norte y sur del centro histórico o Zócalo; quedando en su interior -- las colonias Guerrero, Sta. María, Nonoalco, Peralvillo, Morelos, La Bol-sa, San Lázaro, Los Doctores, Roma, Juárez y San Rafael. Y en el exterior, las colonias de Sta. María la Ribiera, Vallejo, Valle Gómez, Romero Rubio, Rastro, Penitenciaría, Balbuena, Sta. Anita, Ixtacalco, Portales, La Piedad, Escandón, Sta. Julia, Popotla, Clavería, El Gas y otras 20 más.

La recalcitrante fobia por lo hispano y la vertiginosa penetra-- ción del gusto francés, apoyado por un efervescente jacobismo, convence a las autoridades locales para destruir conventos, atrios, monumentos, pla-zas, etc., para dar paso a nuevas avenidas y calles, transformadoras de nuestras principales ciudades y particularmente a la de México.

En esos momentos, las últimas manifestaciones neoclásicas son re basadas por un gran movimiento ecléctico en la arquitectura y el paisaje urbano. Se inicia con nuevos sistemas constructivos (hormigón, estructu ra de acero, etc.), la edificación de importantes edificios y espacios ur banos con caracterizaciones estilísticas anteriores (neogótico, neomude-- jar, neoclasismo, etc.), tales como el edificio de Correos y el Palacio de Bellas Artes con sus alrededores inmediatos (Adamo Boari), o la zona - residencial consolidada a lo largo del Paseo de la Reforma (colonias de - la Condesa, Juárez, Roma y Cuauhtemoc).

El ferrocarril inter-urbano y el tranvía son los principales --- agentes de expansión urbana. La primera red de éstos transportes, comunicaba a la ciudad con la serie de poblados inmediatos dentro del Valle - de México, además de las zonas de recreo y fincas de descanso (Bosques de Chapultepec, Tacubaya, Mixcoac, San Angel, Churubusco, Coyoacán, Tlalpan, Atzacapotzalco y Tlanepantla).

En sí, los grandes boulevares y el habilitado de las nuevas vías tranviarias, eran más utilizados como factores de crecimiento urbano, que para dar un eficiente servicio de transporte entre la ciudad y sus subur bios. Cuando se construía una avenida principal, el costo del suelo en su recorrido se elevaba, por la dotación paralela de infraestructura y la

fuerte especulación sobre la tierra (tal como sucede en nuestros días con el metro o los ejes viales).

También se acentúa la estratificación social-urbana con la creación o consolidación de las colonias residenciales, como la Juárez, Cuauhtemoc, Americana, Roma y Condesa; y las colonias populares a base de vecindades como la Guerrero, San Fernando, Romero Rubio y la Peralvillo. Para el servicio de las unidades habitacionales, se crearon un entramado de nuevas avenidas, tomando por ejemplo la de Chapultepec o la de Tlaxpallana.

Los nuevos "modos" de vida, requerían una forma diferente de solucionar sus necesidades, con la construcción de modernas redes de infraestructura y transporte, además de equipamiento, servicios y mobiliario urbano.

La ciudad desarrollaba aproximadamente 33 kms.², y contaba con una fuerte influencia sobre los poblados del D.F. y el Edo. de México, localizados dentro del Valle (Cuautitlán, Tlanepantla, Ecatepec y Chalco en el Edo. de México, además de los mencionados en el D.F.).

En resumen, las grandes ciudades multiplicaban sus especializaciones de actividades urbanas en función directa a la expansión económica, los avances técnicos, el aumento de la población, los nuevos medios de --transportación, y las nuevas formas de expresión arquitectónica y de diseño urbano.

d) Epoca revolucionaria hasta nuestros días.

Antes de la lucha revolucionaria, surgen en México ideas y personajes con diferentes concepciones del cambio necesario en el interior del país, a raíz del supuesto retiro de Díaz a la presidencia, según la entrevista que sostuvo con el periodista norteamericano Creelman.

La oficialización del nuevo triunfo en la 6a. reelección del dictador en octubre de 1910, provoca la sublevación conjunta de varios caudillos regionales, apoyados en el "Plan de San Luis Potosí".

Derrotado y acosado militarmente, y con el incremento de la presión hacia su régimen dentro y fuera del país, produce su renuncia de ---Díaz a los 6 meses de su última reelección, exiliándose en Francia.

En el tratado de Cd. Juárez, Madero organiza un gobierno provisional con el fin de garantizar la normalización constitucional. En su régimen no se buscaba precisamente, desechar la vieja estructura porfirista, sino al contrario, revitalizarla y modernizarla.

Mientras tanto, Victoriano Huerta fragua durante el encuentro de la "Ciudadela", la eliminación del régimen maderista; consumandose con la toma del Palacio Nacional y el asesinato del presidente .

Una vez más, la sublevación cunde en el país y Carranza se erige como director del movimiento, con base en el "Plan de Guadalupe".

Ante el colapso militar, económico, político, y el retiro del apoyo estadounidense, Huerta huye al extranjero.

En ese momento se propicia la integración del Congreso Constituyente de 1917, promulgando una nueva Constitución en la que se establece particularmente en sus artículos 27 y 123, algunas de las reivindicaciones exigidas por el campesinado y la clase obrera.

Al entrar en vigencia la nueva Constitución, Carranza se postula a la presidencia y es electo de "facto" bajo el nuevo sistema constitucional.

La reestructuración económica y social se desarrollaba lentamente en el país, con el resurgimiento de uno de los aspectos básicos causantes de la Revolución, la "no reelección"; dado que Carranza preveía que en 4 años de gestión no era posible integrar un plan completo de desarrollo y simultáneamente ejecutarlo.

El presidente es abandonado por el ejército, los sectores populares y el apoyo de la misma Constitución que él mismo promovió y auspició. Al intentar huir, fué ejecutado.

Con el advenimiento de Obregón a la presidencia, se consolida el poder en las clases medias burguesas, caracterizadas por una agresividad nacionalistas de permitir sólo un "capitalismo interno".

Un aspecto relevante del gobierno de Obregón, fué el hecho de permitir durante su administración, la creación de grandes organizaciones socio-populares bajo el patrocinio del Estado, con el obligado compromiso ideológico a cada uno de los diversos gobiernos de la Revolución.

En las elecciones de 1924, Obregón entregó a Plutarco Elías Calles un país con su poder político en franca consolidación.

Una vez más, Calles reforma la Constitución para la reelección de Obregón. No obstante, el presidente "electo" no disfrutó de su triunfo, al ser asesinado por un fanático religioso.

Después de la muerte de Obregón, Calles intimida y obliga a todos los jefes militares a renunciar a sus pretensiones presidenciales, - con el objeto de acabar definitivamente con las sublevaciones. Paralelamente empieza a geminar la idea de formar un partido único, aglutinador de todos los sectores populares de México, apoyándose en las agrupaciones anteriormente "patrocinadas" por el Estado en la gestión de Obregón.

Entre 1928 y 1929, Emilio Portes Gil apoyado por Calles, funda el "Partido Nacional Revolucionario" (partido oficial) durante su interinato presidencial.

Con el objeto de "integrar en forma más ordenada" las medidas y acciones a tomar en cada administración, surge en el régimen de Abelardo Rodríguez "la planeación sexenal"; impracticable en su tiempo por no contar con la organización administrativa y un plan de desarrollo para su operación conjunta.

2.2. Hacia la institución de la "planificación en México"

a) Consolidación de la estructura política-administrativa - en México.

Desde el punto de vista interno y externo, se organiza y -- reactiva la economía mexicana entre los años 1921 a 1935, gracias a la -- consolidación política interna y al establecimiento del nuevo orden económico mundial posterior a la Primera Gran Guerra. En él se produce la -- apertura de amplios y diversificados mercados europeos, por la destrucción de importantes zonas e instalaciones productivas en sus territorios.

En ese momento los E.U.A. se erige como el principal intermedio comercial internacional, basado en la consolidación de su hegemonía y la implantación de su nuevo orden económico.

En México, el reflejo de la hegemonía norteamericana sobre las estructuras internas, se contraponen con la política nacionalista del régimen de Calles. La confrontación se resuelve con la negociación de importantes financiamientos y atracción de capitales, con su posterior y --

vertiginosa penetración a nuestro país.

Estructura económica precardenista.

Las actividades primarias se derrumbaron en casi todas sus ramas durante el movimiento armado. El producto bruto agrícola y ganadero registró una tasa de descenso continuo promedio anual de 5.2 % y 4.9 % -- respectivamente, entre 1911 a 1921.

También la minería sufrió una seria baja, reflejada en una tasa de descenso del 4.0 % anual, durante 1910 a 1915. Posteriormente, a raíz del triunfo constitucionalista y la gran demanda externa de materias primas por la Primera Guerra Mundial, la producción minera para la exportación se incrementó, hasta alcanzar los niveles del porfiriato y rebasarlos en el año 1917.

Además, la producción exportadora del petróleo también se incrementa a una tasa del 43 % anual, durante el período de 1910 a 1921.

En las actividades secundarias, la producción fabril sufre una aguda baja entre 1911 a 1918. Posteriormente, su auge superará a la misma industria extractiva, con un intenso crecimiento y participación en el PBI del lapso 1923 a 1929.

A partir de 1915 y a pesar de la guerra civil, las actividades terciarias y particularmente la exportadora de bienes básicos y materias primas, inicia su incremento en función de la demanda generada por la Gran Guerra. Entre 1921 a 1928, se logra equilibrar y tener excedentes en la balanza comercial, con saldo positivo del 80 % del valor de importaciones 6/.

De éste hecho se desprenden varios aspectos muy importantes entre los que destacan: que a pesar de iniciar la reorganización económica-social-política del país, se contaba con vastos recursos canalizados para la exportación, antes de la gran depresión de 1929-33. La producción exportadora se intensificaba precisamente a través de inversiones y empresas de origen extranjero.

Al incrementarse el volumen de exportaciones, se incrementaba la extracción de recursos internos hacia el exterior, derivandose un doble beneficio hacia los intereses externos:

+ Ellos mismos producían en los países dependientes, bienes y -

materias primas que posteriormente colocaban en el comercio exterior, ob-
teniendo una ganancia sustancial hacia su organización comercial y país.

+ La extracción de recursos implicaba la utilización de capitales, que al desgastarse en el proceso de producción, requería de etapas de reinversión del exterior con sus consecuentes incrementos de dependencia y pago de introducción.

Aunado a ésta bonanza encubierta, el resto de las inversiones de origen extranjero cubrían un buen número de actividades no útiles a las productivas, exportándose igualmente sus ganancias con los mismos fenómenos de retorno en capitales de reinversión.

Bajo esas circunstancias, la economía mexicana manifestaba un paradójico comportamiento, entre una relativa ganancia de exportación y una fuerte pérdida de divisas y recursos hacia el exterior.

Estructura social precardenista.

Ahora bien, para definir la estructura social precardenista, es importante destacar los efectos económicos y sus diferentes repercusiones en el sistema social.

La movilidad masiva de los ex-trabajadores hacendarios rurales por medio del ferrocarril, inicia una nueva fase de emigración del campo a las más importantes ciudades, en busca de mejores oportunidades de trabajo y vida.

En éste tiempo, México empieza a dejar de ser una nación preeminentemente rural, para iniciar su conversión acelerada a lo urbano. Los nuevos medios y técnicas de atención médica, asistencia y movilidad social, inician 3 procesos de suma importancia en el proceso urbano nacional:

+ Una fuerte disminución de la mortalidad.

+ Un sensible incremento en la fecundidad.

+ Y un proceso inicialmente lento, pero con caracteres finales de aceleración en la migración campo-ciudad, y crecimiento social en las ciudades.

De acuerdo al Ing. Luis Unikel Spector y sus colaboradores del Colegio de México ^{7/}, establece en éste período entre 1935 a 1945, una inflexión en la gráfica de comportamiento en el índice de urbanización. Com

^{7/}. Luis Unikel Spector, Crescencio Ruíz Chiapetto y Gustavo Garza, "El Desarrollo Urbano de México", Colegio de México, 1976.

parando los datos entre 1900-1940 y 1940-1970, observamos que en el primer periodo, el índice se incrementa conservadoramente entre 7.1 a 16.3; en cambio en el segundo periodo, el índice se dispara de 16.3 a 40.4.

Por otro lado, al modificarse importantes sectores del marco económico nacional a raíz del triunfo e institucionalización de la Revolución, el sistema social se transforma de acuerdo al nuevo estructurado de producción y trabajo establecido. La burguesía terrateniente tiende a desaparecer y surge en las ciudades la clase empresarial. Las clases medias y populares se diversifican y estratifican, en función a las nuevas modalidades económicas, especialmente en los núcleos urbanos.

Estructura política precardenista

En lo que se refiere al marco político precardenista, lo podemos resumir de la siguiente manera:

Al conquistar el triunfo el más hábil y organizado grupo de la Revolución, se identifica en forma inmediata la naturaleza y características de sus miembros, preeminentemente de clase media. Esta clase en especial, contaba con más elementos ideológicos y sensibilizadores de la realidad mexicana y sus factibles alternativas de desarrollo (perspectivas); permitiéndole una mejor visión de la trayectoria del movimiento, su control en beneficio de sus intereses y una mayor coherencia teórica del mismo.

Las clases medias dirigentes, concientes de su capacidad hegemónica sobre las populares y su fuerza, tienen la imperiosa necesidad de transformar el triunfo amado en victoria social y política, para generar un Estado auténticamente nacional e indiscutible en su poder.

Para lograr éste fin, se requería cumplir en "actos positivos" los compromisos de la Constitución de 1917, con el objeto de lograr una mayor identificación y adhesión con las clases obreras y campesinas.

- b) Primeras intenciones para la planificación del desarrollo [horizontes sexenales].

Dentro del esquema de desarrollo descrito, Lázaro Cárdenas toma posesión de la presidencia e inicia el último paso estabilizador del sistema socio-político.

Desde el inicio de su administración, dirigió sus simpatías hacia los sectores populares y sus luchas por mejores perspectivas sociales. No tenía en mente la reorientación del movimiento revolucionario en su institucionalización. En realidad, lo que pretendía era afinar los componentes estructurales del sistema interno, para iniciar un ambicioso proyecto nacionalista de desarrollo y romper el sistema de economía de enclave sobre nuestros recursos. Para ello, el presidente debería contar con el respaldo del pueblo, logrado a través de la aceleración de ciertas medidas y acciones reivindicadoras de los compromisos revolucionarios, sin que rebasaran lo estrictamente necesario para no poner en crisis el sistema interno.

De esa forma y en nuestro país, el Estado interviene por primera vez en la fase post-revolucionaria, como un agente activo y promotor del desarrollo económico-social.

En 1938, el ejecutivo decreta la expropiación petrolera de todas las empresas en la República. La expropiación trae consigo un cambio total en la estructuración y proceso industrial. El Estado desde un principio, se confiere la capacidad administradora de las actividades petroleras, promoviendo bajo su patrocinio la industrialización y los servicios de transporte requeridos por la nación.

Las pretensiones de Cárdenas por romper el modelo de enclave y desechar la idea de una industrialización vía sustitución de importaciones, requería de 3 condiciones importantes:

- + La eliminación del control extranjero en las actividades productivas del país.
- + El impulso vigoroso de la producción agropecuaria y alimenticia.
- + La consolidación total y permanente del sistema político-administrativo, con una orientación nacionalista.

De las 3 condiciones, sólo se cumplió cabalmente una, la consolidación política. Para lograrlas en conjunto, se necesitaba la continuidad administrativa presidencial con la ruta trazada por el cardenismo, que por corte sexenal se interrumpió definitivamente. La estructuración de una economía con esas características, necesitaba un desarrollo a largo plazo, imposible de integrarse en 6 años de gestión, aún contando con

algunos instrumentos de "planeación".

El proceso urbano del primer periodo revolucionario (1910-1940), resume las siguientes características de comportamiento. Durante los -- conflictos revolucionarios que abarcaron la presidencia de Madero hasta -- la caída de Carranza, el Estado mexicano no pudo implantar medidas sólidas en materia de asentamientos humanos. Es hasta los regímenes de Calles y Obregón, cuando se establecen las primeras bases de carácter oficial y -- privado en la promoción industrial y financiera del país (junto con la -- reactivación económica general y la consolidación política y social interna), cuando el desarrollo urbano inicia una nueva y vigorosa transformación hacia la preeminencia sobre lo rural.

Además, los conflictos internos de 1910 a 1921, afectaron sensiblemente a la población total y su distribución en el territorio nacional, repercutiendo más seriamente en la población rural y a la alojada en localidades intermedias. Se estima que en los combates y las enfermedades -- desatadas en ese periodo, se perdieron cerca de 1'000,000 de personas. -- También el movimiento trajo consigo inicialmente, una fuerte movilidad -- social hacia las principales ciudades del país, en busca de abrigo y seguridad. Particularmente la Cd. de México, alojó el 60.3 % del crecimiento poblacional urbano de ese periodo (11 años).

Durante el periodo 1910-1930, el índice de urbanización registró un crecimiento del 8.2 durante el primer decenio, hasta 13.7 en el último. A partir de 1940, el índice se dispara del 16.3 hasta alcanzar el 40.4 en la década de los 70's. Esto quiere decir, que durante el primer periodo del proceso revolucionario (1910-1940), el país necesitó 40 años para duplicar su nivel de urbanización, mientras que en el segundo (1940-1970), el aumento registró un 125 % en 30 años.

Traducido comparativamente en crecimientos de población, implica que de cada 100 nuevos habitantes en el lapso 1910-1940, de 22 a 23 fueron urbanos. En cambio, de 1940-1970, el número se multiplicó hasta 53 a 65 habitantes urbanos.

En éste momento aparte de la capital, crecieron sustancialmente las ciudades de Tampico, Torreón y Mérida; y en menor proporción Veracruz, Orizaba, Jalapa, Durango y Guadalajara; además de Nuevo Laredo, Cd. Victoria, Matamoros, Culiacán, Mazatlán, Los Mochis, Cd. Juárez, Piedras Negras

y Monclova, localidades menores en aquellos entonces. Las regiones de fuerte promoción urbana se definieron en la planicie norte, la costa del Pacífico de Sinaloa, la costa del Golfo particularmente en Veracruz, y la franja fronteriza de los estados de Chihuahua y Tamaulipas.

La razón de éste inicialmente lento proceso y su posterior disparo de incremento, se debe principalmente al siguiente conjunto de hechos y circunstancias:

+ Durante 1910 a 1940, la abolición del sistema hacendario rural, la movilidad bélica de importantes contingentes poblacionales rurales de bajos ingresos, y el fuerte impacto que tuvo el ferrocarril en la Revolución y su consolidación, inició un proceso lento pero continuo de desruralización en el país. En ese momento, las expectativas de trabajo y sustento rural eran muy críticas, produciéndose un conjunto de movimientos migratorios hacia otras áreas de alta productividad agropecuaria para la exportación, o a las grandes ciudades.

+ Aunque las grandes ciudades ofrecían mejores expectativas de empleos y servicios, la población rural que se asentaba en ellas, generalmente carecía de calificación en su mano de obra. El primer proletariado de esa época que surge en las ciudades, se apoya básicamente en trabajos de servicios con mínimos salarios, o con un verdadero estado de subo desempleo.

También en las ciudades se agudizaba el problema de desempleo y el sustento, dado que muchas importantes actividades secundarias y terciarias, registraban serias bajas productivas por el conflicto armado, la destrucción o inhabilitación de instalaciones, la reducción de mercado y el bajo poder adquisitivo de la población mayoritaria.

+ Las expectativas en el campo y la ciudad se encontraban inciertas, hasta que no se estableciera solidamente un Estado organizador, promotor y operador de un nuevo sistema de desarrollo del país.

Con respecto a la ciudad de México, retomó una vez más, un carácter modificado de su rectoría sobre el sistema urbano nacional, apoyada en la diversificación y fortalecimiento de sus funciones políticas, económicas, sociales y culturales. Todos los sistemas de comunicación y transporte concurren a ella, produciéndole el auge de una amplia plataforma de economías externas y de aglomeración, que posteriormente serán componentes

importantes del crecimiento económico y poblacional del Valle de México.

La composición político-administrativa de la ciudad capital, se establecía a partir de 17 municipalidades, transformándose durante el proceso revolucionario en un Departamento Central y 13 Delegaciones, a cargo de un regente directamente elegido por el presidente.

El territorio que componía el Departamento, reconocía a los más céntricos y antiguos municipios de la ciudad, mientras que las Delegaciones a los suburbios más alejados.

Durante el gobierno de Cárdenas, se inició un importante volumen de obras de dotación y mejoramiento de la infraestructura de la ciudad, que contaba en aquellos entonces, con cerca de 1'500,000 habitantes. Las obras que más destacaron fueron:

- + La construcción de los más importantes colectores de aguas negras.
- + La construcción de un importante sistema de red hidráulica en un amplio sector urbano.
- + La pavimentación de las principales avenidas y calles.

El conjunto de obras de infraestructura se dirigieron principalmente al centro de la ciudad, dejando a los suburbios con un mínimo de condiciones salubres y de vivienda. De cualquier forma, en el periodo de Cárdenas se inicia la invasión de predios para asentamiento popular, y la creación de nuevos y más amplios barrios de población de bajos ingresos 8/. Las invasiones eran efectuadas por trabajadores que detectaban grandes vacantes ociosos, muy cerca de sus fuentes de trabajo.

- c) El Estado y su intervención con la producción y el marco económico nacional.

En todas las naciones del mundo, el Estado interviene de una u otra forma en el sistema económico interno, según las características de cada país. Aún en los de marco liberal que le atribuyen al Estado como únicas funciones, la impartición de justicia, la protección de la soberanía y la dotación de servicios esenciales.

El sistema oficial influye dentro del esquema de desarrollo, a través de muchas de sus atribuciones, principalmente las que establecen

8/. Claude Bataillon y Helene Rivère D'Arc, "La Ciudad de México", SEP-Sesentas-Diana, 1979.

"las reglas del juego" en el comportamiento de las actividades económicas, la dotación de infraestructura y equipamiento, la preparación y capacitación, la salud y asistencia social, etc.

Por lo tanto, definiremos como países de economía mixta, a aquellos en que su Estado interviene directamente en el sistema económico, -- sin ajustarse a la simple administración asignada por la teoría liberal, encontrándose además en un período tardío de industrialización 9/.

La necesidad de los países subdesarrollados para crear un sistema de ésta naturaleza, surge como respuesta de defensa para contrarrestar los efectos negativos derivados del mercado internacional. Por lo que -- el Estado promueve e intenta diversificar el conjunto de actividades productivas internas en forma integral, para permitir un frente más amplio -- al comercio exterior.

En México, el establecimiento del sistema económico de intervención estatal, se inicia desde las primeras organizaciones y medidas de desarrollo puestas en vigor por Calles; y se consolida con la expropiación oficial de los primeros elementos básicos del desarrollo industrial, a -- cargo de Cárdenas.

Bajo éstas circunstancias de intervención estatal, reanudaremos nuestro estudio analizando los diversos intentos de promoción y regularización del desarrollo de México, a partir de la administración de Avila -- Camacho.

En su administración y en plena Segunda Guerra Mundial, se proclama la unidad para los momentos difíciles de la conflagración internacional y sus consecuencias económicas hacia el interior. Con ésta justificación, se reducen y nulifican varias medidas tomadas en el sexenio anterior, particularmente en materia de reparto agrario y mejoramiento de las condiciones obreras. Vuelve a surgir la penetración masiva de capitales norteamericanos, y se reactiva nuevamente nuestra economía por la creciente demanda de materias primas requeridas por los países beligerantes.

Nuevamente, el crecimiento económico avasalla al sector social, -- retrocediendo las conquistas populares del cardenismo, en cuyo apoyo fué -- posible paradójicamente, consolidar el sistema político y de economía mixta que supuestamente los iba a favorecer.

9/. Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo", Siglo XXI, 1979.

Después de ese régimen de moderación y ajuste nacionalista, da lugar a otro en 1946, con el triunfo del candidato oficial, el Lic. Miguel Alemán Valdéz.

Por primera vez en el régimen de Alemán, el Estado se concientiza de que si su crecimiento económico se incrementaba en ciertos sucesos internacionales, no siempre tenían un carácter continuo y permanente (en ese momento se producía la guerra de Corea), por lo que era necesario prever un sistema económico basado en un "vigoroso proceso de industrialización interior".

La captación y ahorro de divisas de turismo, el auge agrícola del momento y otras actividades productivas de los sectores primario y secundario, aunados a las inversiones y créditos del exterior, propiciaron un incremento continuo de la capacidad de importación, sosteniendo inicialmente la actividad comercial a la actividad industrial interna.

De esa forma el desarrollo industrial contó en sus primeras etapas de orientación sustitutiva, con una amplia política de fomento y promoción oficial, en la que se disponía de medios de financiamiento y crédito, infraestructura básica, energéticos, facilidades de transportación, estímulos fiscales, y en muchos casos, insumos necesarios con un fuerte margen de subsidio (vigente hasta nuestros días).

También debemos considerar como factor determinante en el proceso sustitutivo, aparte de la falta de comprensión de un sano desarrollo industrial, el surgimiento de otro obstáculo del orden administrativo 10/.

Durante el régimen de Avila Camacho en 1942, se manifiesta por primera vez la necesidad de un organismo coordinador de las actividades productivas públicas y privadas del país, creandose la "Comisión Federal de Planeación Económica". No obstante, dicha comisión nunca funcionó -- eficientemente por 2 razones:

- + No contaba con el personal, los medios y la organización necesaria para los estudios y evaluaciones del desarrollo económico y social interno.
- + Su operación se enfrentó a la actitud reacia y hostil de los organismos públicos, al intentar subordinarlos a un organismo central coordinador. También debemos considerar la negativa

10/. Daniel Cosío Villagas, "Historia de México", Colegio de México, 1979.

privada de someterse a los designios oficiales, según sus "políticas de desarrollo".

Al terminar el período de Avila Camacho, el país contaba dentro del sector público con unas cuantas empresas estatales grandes (ferrocarriles, petróleo, energía eléctrica básicamente); posteriormente y al terminar la Segunda Guerra Mundial, surgió un conjunto respetable de organismos y empresas con carácter autónomo o semi-autónomo, dependientes al aparato oficial solamente por la dotación de recursos financieros y el control político de sus directores.

En el régimen alemán y al principio de su administración, se intentó la coordinación única del aparato oficial a través de una ley facultativa de la Secretaría de Hacienda, para supervisar y mantener un continuo control sobre todos los organismos y dependencias del sector público. Poco después la Secretaría estableció la "Comisión Nacional de Inversiones", encargada de controlar aproximadamente a 75 organismos públicos.

Por segunda vez, éste organismo no funcionó por la fuerte oposición política a intervenciones oficiales centrales hacia sus mismas dependencias.

Al tomar la presidencia en 1952, Ruiz Cortines se encontró con un creciente índice de inflación, un serio endeudamiento al exterior, tensiones sociales y casi una crisis de desarticulación en el proceso industrial.

El cuerpo de asesores del nuevo presidente, le indicaron la imperiosa necesidad de reestructurar y "sistematizar" el aparato oficial y sus funciones, para intentar nuevamente la armonización gubernativa del Estado en su papel promotor del desarrollo.

Sin embargo, Ruiz Cortines nunca elaboró un "plan" tal como era requerido por sus asesores, limitándose sólo a ordenar a la Secretaría de Hacienda, la preparación de un "programa" de inversiones del sector público para toda la duración de su mandato; en que cada organismo oficial debía comunicar a la Secretaría, el esquema de inversiones y recursos actuales y previstos a manejar.

Surge de nuevo la oposición política, complicándose aún más las dificultades, al girarse instrucciones presidenciales para elaborar un --

"programa a mediano plazo", sin tener en cuenta la estructura "tradicional" de organización y presupuestación anual de la Secretaría de Hacienda.

Ante tal situación, se propuso al presidente la transferencia del "Comite de Inversiones" directamente a sus oficinas. Al aceptarse la medida se crea la "Comisión de Inversiones dependiente de la Presidencia". Por cuarta vez, se ordena a todos los organismos, dependencias y empresas estatales, la aportación de la información sobre sus programas y proyectos de inversión en ejecución o por hacerlo, incluyendo las características - de su administración a plazos.

Para coactar la actitud rebelde de varios titulares de organismos públicos, se estableció por decreto presidencial, que cualquier tipo de inversión a realizar se haría siempre y cuando fuese aprobado por la comisión.

Inicialmente la comisión funcionó en forma más o menos correcta, no sólo en la supervisión y control del sistema de inversiones del sector público, sino también en la evaluación de los efectos causados en el sector social, productivo, etc., dentro del sistema de desarrollo interno y sus relaciones con el exterior.

Con la herencia de la reestructuración oficial, sube a la presidencia el Lic. Adolfo López Mateos en 1958, y eleva a categoría de Secretaría de Estado al organismo regulador de las inversiones del sector público. A la nueva Secretaría se le asignan todas las funciones de la desaparecida "Comisión de Inversiones".

Por quinta vez se ordena la recabación conjunta de información invertora oficial, a través de un acuerdo de 1959.

Un aspecto importante a mencionar en ambas administraciones, es que ya fuese la Comisión de Inversiones o la Secretaría de la Presidencia, éstas se preocupaban más de programar inversiones a lo largo de los sexenios, que el de planificar en forma estructural el desarrollo del país. Las acciones de ambos organismos por lo tanto, servían más como instrumentos de control político del sistema administrativo, que el de institucionalizar un marco planificador en México.

De cualquier forma, López Mateos consideró en poco tiempo la falta de eficiencia de la Secretaría coordinadora, por no arrojar "prontos - resultados".

A raíz del nuevo replanteamiento a mitad del sexenio, se modifican los enfoques, finalidades y objetivos de la Secretaría, adjudicándole un papel de "planeación de la inversión pública", sin que se tenga registros o constancias de una verdadera labor en éste sentido.

López Mateos intenta una tercera alternativa en su administración, a los 9 meses de haber integrado "la función planificadora de la inversión". Esta vez, el presidente decreta la constitución de una comisión intersecretarial, coordinada en forma simultánea por la Secretaría de Hacienda y de la Presidencia, para que se avocaran a la inmediata formulación de "Programas Nacionales de Desarrollo Económico y Social", a corto y mediano plazo (a menos de 3 años de terminarse el sexenio). En junio de 1962, se elabora el "Primer Programa Nacional de Desarrollo", -- que en realidad nunca se dió a conocer a la opinión pública.

No obstante, el programa se presentó a la consideración del CIES (Consejo Interamericano Económico y Social (O.E.A.)), para la inclusión de México dentro del fallido sistema de la "Alianza para el Progreso".

A los 2 años de iniciada la revisión del programa, la comisión técnica del CIES declara la finalización de sus evaluaciones, faltando un año para el término de la gestión de López Mateos.

De cualquier forma, se intenta en los últimos tiempos del régimen la aplicación del programa con el nombre de "Plan de Acción Inmediata" con el objeto principal de lograr la aprobación del BIRF (Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento), en una serie de empréstitos y créditos avalados por la explotación de los recursos previstos en el programa, fracasando por 3 razones clásicas en México:

- + La falta de una planeación integral del país, con un análisis sincero y detallado de las condiciones económicas -sociales - presentes y futuras.
- + La continua rebelión de los organismos públicos.
- + Una vez más, causas y efectos externos producen serias repercusiones en el sistema interno, a partir de la crisis cubana y - la política norteamericana de bloqueo a la isla. Además, el conflicto coreano termina acarreado un nuevo período de fuertes estancamientos de la producción a nivel internacional.

Este conjunto de hechos tienen sus implicaciones particulares en

cada país, y en México enfatiza aún más las presiones a las clases sociales populares y medias, las que de una forma u otra ven descender su poder adquisitivo. Aunado al proceso crítico interior, los requerimientos oficiales para reforzar las actividades productivas se traducen en un importante endeudamiento con el exterior, y por ende, una mayor dependencia hacia el mismo.

Haciéndose cargo de los compromisos adquiridos por su antecesor, Díaz Ordaz utiliza el sistema reformado del control político y le impone el respaldo del mismo ejecutivo. En los primeros años de su régimen, estableció un rígido marco disciplinario hacia sus colaboradores de gabinete, incluyendo a los directores de las empresas paraestatales, exigiéndoles un grado superior de eficiencia.

Un hecho de importancia histórica en México, descubre la verdadera actitud del presidente a raíz del movimiento estudiantil de 1968. Por primera vez desde la consolidación del Estado mexicano, éste sufría un serio deterioro en su autoridad y una crisis en su legitimidad, al utilizar la extrema violencia como una medida netamente represiva y de "denotación del poder institucionalmente incuestionable".

De esa forma, el régimen duro de Díaz Ordaz hizo reflexionar a un importante grupo en el poder, para propiciar un cambio de enfoque en las futuras administraciones.

Se aproximaba el final del período de estabilidad política y desarrollo económico, a base del monopolio incuestionable del poder y una economía artificial y demagógica.

Pasando al análisis del desarrollo urbano del segundo proceso revolucionario (1940-1970), lo podemos resumir de la siguiente manera: A raíz de la Segunda Guerra Mundial, el Estado mexicano reorientó su desarrollo hacia la industrialización. A partir de esas fechas, las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara se definieron como las 3 principales del país; mientras que regiones como Oaxaca, Zacatecas y Chiapas, iniciaban un sustancial decaimiento y marginalización con respecto al desarrollo nacional, y por ende, de sus sistemas urbanos.

El comercio de materias primas y el turismo de soldados norteamericanos sobre la franja fronteriza, favoreció a un importante impulso de sus principales ciudades. Desde Tijuana, Mexicali, Cd. Juárez, hasta Nue

vo laredo, Reynosa y Matamoros, el crecimiento económico y urbano se intensificó a niveles nunca registrados en sus regiones. La fuerte prosperidad fronteriza, actuó como un imán de empleo y mejores expectativas de vida, sobre los pobladores de las regiones más deprimidas del centro y sur del país, produciéndose importantes corrientes migratorias hacia todo el largo del límite fronterizo.

Las migraciones hacia las principales ciudades industriales y de la frontera, produjo un cambio de aceleración más intenso en el índice de urbanización del país (como anteriormente se indicó). Entre 1940 a -- 1950, la población urbana creció a una tasa del 5.9 %; en donde el volumen de esta cifra se compuso de un 58.7 % del saldo neto migratorio campo-ciudad, y un 41.3 % al crecimiento natural.

No obstante el auge económico, algunas regiones y sistemas urbanos se estancaron o disminuyeron su desarrollo, por algunos revéses de su productividad, y su comercialización hacia el exterior. Tal es el caso de la región Lagunera y Torreón, su principal ciudad, en lo que respecta a su actividad agropecuaria. O a los núcleos mineros como San Luis Potosí, Cananea, Hidalgo de Parral, Pachuca y Fresnillo, al decaer su productividad de extracción.

En el periodo de post-guerra, entre las décadas de 1950-60 y --- 1960-70, se produce la desaceleración del crecimiento económico de la --- frontera. Mientras que en el interior y el litoral del Pacífico del país, florecen ciudades de carácter turístico, tales como Cuernavaca, Acapulco, Puerto Vallarta, etc. También en el litoral del Golfo surgen ciudades -- portuarias e industriales (particularmente apoyadas en el petróleo), tales como Poza Rica, Coahuila y Minatitlán.

Uno de los marcos de referencia del intenso proceso de urbanización desatados después de la década 1940, lo podemos contemplar en el nivel de producción de ciudades de 15,000 habitantes a más. De 1900 a 1940, se tenía un incremento del número de ciudades de 33 a 55 en la última década. En 1970 se produjeron otras 123, para sumar un total de 178. Y se prevee a reserva de ajustar los datos con el Censo efectuado en 1980, el surgimiento de otras 80 ciudades en ésta última década, para sumar 258 en total. Finalmente se estima que para 1990, se producirán otras 120, -- para integrar un sistema de 378 ciudades en total 11/.

11/. Luis Unikel Spector, Crescencio Ruíz Chiapetto y Gustavo Garza, "El Desarrollo Urbano de México", Colegio de México, 1976.

El acelerado crecimiento de las ciudades principales, iniciado desde la Segunda Guerra Mundial, produjo la preocupación oficial para encarar el problema de su desarrollo. En la administración de Avila Camacho y en plena contienda bélica internacional, se deciden serias medidas en la materia, para neutralizar los efectos económicos negativos derivados por el conflicto. Unas de esas medidas que tuvieron una dirección hacia los asentamientos humanos, fué la de congelar las rentas de vivienda popular, a través de un decreto promulgado en 1942 y para el territorio del Distrito Federal. A partir de esa decisión presidencial, algunos gobernadores estatales también promulgaron decretos en ese mismo sentido, sin que la medida fuera regularizada en todo el territorio nacional.

El objetivo del congelamiento, era el de evitar la especulación y la inflación del costo del suelo en el período de la guerra, en el D.F.

Los costos a congelar por el decreto, se establecieron en rentas de 300.00 pesos a menos, favoreciendo a 710,000 habitantes alojados en -- 113,205 viviendas. Posteriormente, la gestión alemanista ratificó la medida para la continuación de su vigencia, que aún llega hasta nuestros -- días. El congelamiento de rentas se constituyó por lo tanto, en un serio problema urbano después de haber terminado la guerra por las siguientes razones:

+ Los propietarios de inmuebles afectados por la medida, al no poder incrementar el valor de las rentas, se vieron limitados a llevar a cabo un negocio rentable y mantener al mismo tiempo los edificios departamentales. Estos, poco a poco se fueron deteriorando hasta convertirse en verdaderas ruinas.

+ El continuo proceso de deterioro y las expectativas de que no serían reparados los edificios de vivienda, produjeron su ocupación por estratos de bajos ingresos y en forma por demás numerosa, popularizándolos en forma de apretadas vecindades. Las clases con ciertos recursos que las ocupaban originalmente (a pesar de pertenecer a clases populares también), traspasaban en altos costos las viviendas a personas que trabajaban cerca del hogar. Recordemos que en ese tiempo, muchos barrios populares de la ciudad se encontraban en el centro de la ciudad, donde posteriormente se intensificó las actividades comerciales y de servicio, que ocupaban a muchos habitantes de bajos ingresos.

+ El deterioro y saturación de viviendas en amplios sectores de barrios populares en el centro de la ciudad, produjo sus decadencias y conversiones en zonas grises. El problema se agudizaba aún más, al concentrarse también alrededor del Zócalo las principales actividades de abasto urbano (La Merced), comercio especializado (desde almacenes departamentales hasta zonas de comercio especializado como en las calles de Corregidora, República de Uruguay o El Salvador, o en los barrios de Tepito, La Lagunilla y Peralvillo), servicios y talleres (desde la reparación de artículos eléctricos en las calles de Artículo 123, hasta grandes fábricas de ropa en Pino Suárez o Izazaga), de gobierno (además del Palacio Nacional, existen un sinnúmero de oficinas oficiales regadas en el primer cuadro), etc.

+ El alto costo del suelo por su intensidad de uso, y la incapacidad de renovar o mejorar las viviendas, produjo serios problemas de carácter político, al no poder satisfacer los mínimos de habitación a un numeroso grupo de patrfamilias (recuerdese el "Plan Tepito" por ejemplo).

En el período alemanista, el Estado empieza a dirigir acciones más importantes en materia de vivienda, particularmente en la Cd. de México con la creación de unidades multifamiliares tales como el "Centro Urbano Presidente Alemán" (y con él la Ley de Condominios). Posteriormente, los gobiernos federales intensificarían su preocupación y ampliarían su solución productiva de la vivienda a todo el país, ya no sólo con la construcción de conjuntos multifamiliares, sino también en fraccionamientos.

Se inicia la intervención de un conjunto de organismos oficiales en la producción habitacional, como el Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS (que construye inicialmente en la Cd. de México, importantes conjuntos en Narvarte, Sta. Fe y San Jerónimo); el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado ISSSTE (intensificando su productividad desde 1970 a la fecha, en base a unidades habitacionales multifamiliares); el Instituto Nacional de la Vivienda de los Trabajadores INFONAVIT (construyendo unidades multifamiliares, unifamiliares a base de lotes y casas solas y mixtas); el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular INDECO (creando diversos tipos de producción de vivienda popular urbana y rural, entre los que destacan los fraccionamientos con servicios mínimos de urbanización y de ha-

bitación progresiva para estratos de bajos recursos, y la construcción de unidades de vivienda terminada para sectores populares; sin embargo, actualmente el organismo se encuentra en liquidación y terminando sus últimas acciones); en el caso del D.F. y cada una de las Entidades Federativas, cuentan con organismos avocados a la planeación, habilitación, construcción y mantenimiento de las viviendas, en cada uno de sus territorios de competencia.

En la gestión de Adolfo López Mateos, surge un serio problema en la ciudad por la perforación indiscriminada de pozos para extraer agua del subsuelo. El volumen de perforación hizo que los mantos freáticos se abatieran, causando importantes movimientos mecánicos en el suelo y alteraciones en los edificios. La carencia de agua potable y la prohibición de perforación de pozos, produjo la prohibición de nuevos fraccionamientos en el D.F. en la gestión del regente Ernesto P. Uruchurtu.

La medida produjo 2 resultados:

+ La intensificación de invasiones en terrenos ejidales y de propiedad Federal o privada.

+ Y el auge de urbanización de los municipios inmediatos al D.F., en el Estado de México.

En ese momento, en lugar de limitar represivamente el crecimiento de la ciudad, se desborda impetuosamente favoreciendo el marco económico del Edo. de México, e integrando una sola unidad físico-económica-social metropolitana, con cerca de 9'000,000 de personas alojadas en el Valle.

A pesar de la veda de nuevos fraccionamientos, en el régimen de López Mateos se construyen conjuntos de vivienda "barata" para un específico grupo de trabajadores y derechohabientes, surgiendo San Juan de Aragón, La Magdalena y el conjunto Presidente López Mateos en Nonoalco-Tlalotelolco (en total decadencia y deterioro actualmente, por su saturación poblacional y el alto costo de su mantenimiento).

Desde las administraciones de López Mateos y Díaz Ordaz, es cuando la Cd. de México y su desmedido crecimiento y fortalecimiento del poder, producen muy serias deformaciones ya no sólo vistas desde el punto puramente urbano, sino de carácter económico y social en el desarrollo del país. El concentrar las principales actividades productivas secundarias y

terciarias nacionales, el poder político, la concurrencia de comunicaciones y transportes, el principal centro de finanzas y asiento de inversiones, la más amplia plataforma de educación, capacitación y cultura, y el más grande asiento de población de la nación, produce importantes deformaciones en la estructura económica-social-política interna, reflejadas sectorial y territorialmente. Se inicia la crisis del sistema de desarrollo estabilizador, que coadyuvó a la fase más intensa de macrocefalia en nuestro país, a partir de su ciudad capital.

A partir de ésta crisis estructural interna y sus consecuencias en el proceso urbano actual, le dedicaremos a su análisis el Capítulo 4o. de la presente tesis. No obstante, para terminar el análisis del desarrollo de México y sus repercusiones en el proceso urbano, continuaremos con el último período del estudio a partir del régimen del Lic. Luis Echevarría Alvarez.

Al asumir el poder Echevarría Alvarez, se comprueba un quiebre - en la orientación administrativa, con el replanteamiento de un desarrollo basado en una transformación de la estructura del Estado y sus funciones 12/.

Dadas las desigualdades del ingreso y su incremento acelerado en la década de los 60's, el poder adquisitivo de las clases mayoritarias continuaban en descenso, con un mayor índice de contracción en el mercado y la industria, próximos a un peligro de estancamiento. Simultáneamente, se inicia un nuevo período de crisis agrícola con serias repercusiones internas, al abrirse una nueva etapa de dependencia alimenticia hacia el exterior, no resuelta aún en nuestros días. La incapacidad rural para la producción de autoconsumo y de exportación, produjo la seria reducción de los excedentes necesarios para impulsar el desarrollo del país.

El estado crítico era conocido por Echevarría, por lo que prevee la total obsolescencia del "modelo estabilizador" y el agotamiento de sus posibilidades.

En su régimen, se denota un cierto esfuerzo por aminorar las tensiones sociales y recuperar la confianza, a través de un modelo que permitiese simultáneamente el crecimiento económico y una recuperación parcial del sector social, incompatible en el anterior sistema estabilizador y -

12/. Daniel Cosío Villegas, "El Estilo Personal de Gobernar", Joaquín Mor tiz, 1979.

con los intereses de la alta burguesía empresarial.

Su modelo se enfrentó a serias limitaciones y restricciones para llevarlo a cabo. Se requería de una profunda reforma política-administrativa y de orientación económica.

Bajo el principio constitucional donde se permite al Estado su intervención en las estructuras económicas del país; Echevarría transmite a todos los sectores sociales y privados, particularmente empresariales, "las nuevas reglas del juego"; decretando, promoviendo y poniendo en marcha, un complejo programa de reforma oficiales en materia de educación, captación fiscal, reparto agrario, inversiones extranjeras, descentralización administrativa, de la industria, los asentamientos humanos y reestructuración monetaria.

El estructurado de tan vasto programa y sus acciones, requería de la sistematización del aparato oficial bajo los principios de una planificación del desarrollo del país (careciendo de éste importante elemento en su gestión).

O sea que, se pretendía reestructurar al Estado y al mismo tiempo planear el desarrollo del país.

Una vez más, el nuevo re-enfoque del desarrollo se enfrenta a 2 fortísimos obstáculos:

+ El que se refería a la fuerte oposición del grupo empresarial dominante a los cambios previstos por el presidente, en que se atacaban muchos de sus intereses.

+ Y la incapacidad de "Reajuste" del mismo aparato oficial, para organizarse y actuar bajo los nuevos lineamientos.

Específicamente, el proyecto de desarrollo "compartido" se basa en la integración de la capacidad empresarial estatal y privada, bajo la dirección dominante del Estado, complementando su unión el capital extranjero.

El principio del modelo se apoya en la designación del Estado para dirigir, orientar y regular el tipo y ritmo de desarrollo económico, en función de la apertura a nuevas expectativas de desarrollo social, participando directamente en la producción y distribución del ingreso.

Las nuevas atribuciones oficiales, produjeron la inmediata reacción del grupo empresarial más recalcitrante en oposición, aglutinados en

el organismo COPAMEX.

El meollo de la fricción entre gobierno y empresarios estriba, no si el Estado interviene o deja de hacerlo en la economía interna, sino en las limitaciones estatales para determinar y condicionar la orientación, ritmo y distribución de la producción y las ganancias.

Al frenarse las intenciones presidenciales (y en muchas ocasiones dar marcha atrás), aunado a lo limitado de las reformas administrativas prometidas por Echevarría, también produjeron serias reacciones de la burguesía y los sectores populares, poniendo por segunda vez en tela de juicio la confianza y legitimidad del Estado. En éste caso, no se procedió a medidas coercitivas y de represión violenta, porque se hubiera agravado aún más la crisis.

De cualquier forma, el sexenio de Echevarría trajo consigo dentro de su polémica actuación, un nuevo valor en la administración pública, la necesidad de un esquema básico de planeación en las acciones oficiales, para que el Estado cumpla su cometido intervencionista en el desarrollo nacional.

La planificación de la actividad pública se le requería institucionalizar, para integrar un nuevo orden administrativo, quedando a cargo del mandato del Lic. José López Portillo, el fomentar, promover y habilitar la total re-estructuración del aparato público por sectores, en función de una planificación regional e integral del desarrollo económico-social de México (por lo menos ese es el intento).

En los próximos capítulos de la tesis, apoyaremos y abundaremos el trabajo con las últimas disposiciones planteadas y puestas en práctica durante el régimen de López Portillo, en materia de planeación global y la particular de los asentamientos humanos. Esta forma de conducir el estudio, se debe a que es hasta éste último régimen donde oficialmente se institucionaliza la planeación, y se definen cabalmente por su carácter institucional, los principales obstáculos económicos, sociales y políticos internos y externos, a los que se deberá enfrentar en su implementación y operación.

La crisis del sistema estabilizador que tantas veces hemos mencionado, desembocó en una total desorganización de las actividades económicas, sociales y políticas del desarrollo, amenazando con frenar el cre-

cimiento económico y aumentar las alteraciones derivadas a los sectores sociales, particularmente mayoritarios.

La urgente reestructuración del aparato oficial y la puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo, requería de una transformación de las actitudes expresadas en la Constitución de 1917, para satisfacer a los modernos y dinámicos requerimientos del comportamiento administrativo y de gobierno.

En materia de asentamientos humanos, y de acuerdo a la política establecida de planeación integral a institucionalizar por el presidente Luis Echevarría Alvarez, se efectúan las modificaciones y adiciones a los artículos constitucionales 27, 73 y 115. Posterior a las enmiendas legislativas de sustento y respaldo jurídico, Echevarría deriva de éstas y envía al Congreso de la Unión, la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos.

La ley se promulga en mayo de 1976, basada en los principios de libertad de tránsito y asentamiento de los mexicanos en su territorio. Establece la competencia de acciones oficiales en el desarrollo urbano por niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal).

Recién iniciado el régimen del Lic. José López Portillo y con la política de Reforma Administrativa oficial iniciada en los últimos días de diciembre de 1976, se dió paso a la expedición de la Ley Organica de la Administración Publica Federal (29/dic./76, S.P.P.), y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (31/dic./76, SHCP y SPP). A partir de ambas leyes se creó entre otras secretarías, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Publicas, determinando a una de sus 3 subsecretarías que la conforman, la facultad de elaborar, promover, operar, evaluar y ajustar, el "Plan Nacional de Desarrollo Urbano" (Subsecretaría de Asentamientos Humanos).

En marzo de 1977, se presentó a la consideración de las autoridades y dependencias del sector Asentamientos Humanos, un anteproyecto del Plan para su análisis, crítica y reajuste.

Después del proceso analítico y de captación de aportaciones de las distintas dependencias involucradas en su elaboración, se formuló el proyecto definitivo del Plan. El 12 de mayo del mismo año, se aprueba y decreta por el presidente, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de acuer

do al cumplimiento de los requerimientos de los artículos 4, 10, 11 y 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

El decreto se publica en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de mayo, y posteriormente se da a conocer al público a través de la publicación de la Versión Abreviada en los principales diarios del país 13/.

- 13/. Andrés Alarcón Segovia, "Apuntes sobre Derecho Urbano", División de Estudios de Posgrado de Arquitectura, Facultad de Arquitectura, 1978.
José Fco. Ruíz Massieu y Wilfrido Lozano, "Nueva Administración Pública Federal, Crítica y Análisis", TECNOSA, 1977.

3. DEFINICIÓN DE LOS OBSTACULOS Y PROBLEMAS EN LA INTEGRACIÓN DEL APARATO PLANIFICADOR EN MEXICO, A PARTIR DE SUS ANTECEDENTES.

3.1. Dependencia hacia el exterior y el acondicionamiento del "desarrollo interno".

+ Características dependientes en:

a). Estructura económica.

Para seguir con la secuencia metodológica de tesis y en base a los antecedentes históricos en nuestro país; trataremos de determinar - las circunstancias de su estado actual, conjuntamente con las características de su sistema interno.

En nuestra nación hemos observado en toda su historia, que - sus crecimientos económicos han obedecido a causas eventuales del exterior, gracias a conflictos internacionales que generan el requerimiento de materias primas. También ha sucedido en cada una de éstas circunstancias, - la subordinación y presión del sector social laboral para propiciar un incremento de la riqueza, "selectamente distribuida" según los "modelos externos".

No obstante, los diversos estudios económicos han demostrado de cualquier forma, que imitar modelos de desarrollo externos, no supera, ni hace llegar el progreso a los grupos populares mayoritarios. Simplemente, el ingreso de los sectores populares no aumenta en función a los supuestos factores de "modernización".

La cuestión entonces radica, en la posibilidad de crear un sistema interno de desarrollo, que permita el crecimiento paralelo de los -- sectores económico y social. Para ello, es necesario controlar la rapacidad de los detentadores y controladores de los medios de producción, cuyo último fin es la expansión económica a costa del "sacrificio social" - (burguesía interior), o el extraer y saquear los recursos de un país, sin intersarse por lo que esto provoca en su interior (intereses transnacionales).

En fin y bajo estas condiciones, el actual gobierno (López Portillo), intenta una nueva alternativa de desarrollo en base a los "cambios"

politico-administrativos del sexenio anterior (Echevarría Álvarez), y en función a la crisis del "modelo estabilizador" agudizada en el régimen de Díaz Ordaz.

Basicamente el nuevo modelo, se esquematiza de la siguiente manera:

Dada la incapacidad del sistema productivo privado para incrementar su producción, y el alto nivel de ineficiencia de las empresas estatales, se propone otorgar sustanciales incentivos en toda materia manejada por el Estado, para que la inversión privada aumente su producción, amplie sus mercados y mejore el ingreso de sus trabajadores. También se considera en algunos casos, recurrir al capital extranjero para reforzar al sistema.

El nuevo modelo de desarrollo establece 4 objetivos económicos básicos y 3 instrumentos principales para lograrlo:

Los objetivos.

1. El crecimiento continuo y vigoroso del producto interno bruto.
2. La regularización de precios y el abatimiento de la inflación.
3. La normalización de la balanza de pagos.
4. Mejorar sustancialmente la distribución del ingreso.

Los instrumentos.

1. Control sobre el gasto público.
2. Control sobre el circulante monetario, a través del mecanismo del depósito legal en el Banco de México (encaje legal), y el control del endeudamiento externo.
3. La reforma fiscal (diseñada para fortalecer la redistribución del ingreso, por lo menos en su base teórica).

Desde el punto de vista urbano, el modelo requiere:

(Ver anexo II).

- Equilibrio de la población: fomentar el descongestionamiento poblacional del Valle de México y las más importantes ciudades de la nación, conjuntamente con la tendencia de equilibrar la distribución de la población en ciudades intermedias y pequeñas en todo el territorio nacional (ordenación territorial de los Asentamientos Humanos).

- Dotación básica de todos los satisfactores urbanos en -

las diversas localidades del país, según su tamaño y rango poblacional -- (incluyendo sus funciones regionales de servicios), especialmente las zonas declaradas como prioritarias (suelo, infraestructura, equipamiento, servicios y vivienda).

- Coadyuvar a la estructuración del sistema económico en función a la estructuración del sistema urbano, de acuerdo a las características de cada región.

De cualquier forma, el nuevo intento de desarrollo estará condenado al fracaso, de no contar con los siguientes factores básicos:

+ Organización del sistema administrativo público en función a los objetivos planteados y los instrumentos para llevarlos a cabo.

+ Contar con la cooperación del grupo empresarial en la armonización de sus actividades con las del aparato oficial (caso muy difícil).

+ Canalizar el capital extranjero requerido en actividades de -- "beneficio mutuo", bajo un marco de total respeto a la soberanía y estado económico interno (caso también muy difícil de lograr).

Al final de cuentas, salir del subdesarrollo a partir del atraso mismo, es una obra difícilísima, si las características de dependencia es tan tan penetradas e impregnadas en cada acción, propósito, forma de vida, expresión cultural, etc., de los individuos, los organismos y el mismo Es tado.

b) Estructura social.

En México como en cualquier otro país capitalista del mundo, las alteraciones del sistema productivo dan lugar a modificaciones en el social, surgiendo o desapareciendo diversos tipos de clases privilegiadas o populares, pero dentro de un definido sistema de movimiento y ubicación de grupos sociales.

Observemos el caso de la fantástica "atomización" territorial de las antiguas haciendas y áreas de cultivo latifundistas, generando un gran número de pequeños propietarios y ejidatarios de muy baja capacidad productiva y avance económico. Estos, ante el raquítico ingreso de su labor, han abandonado en forma masiva una de las "ofrendas de la Revolución" la tierra; para dirigirse a los grandes centros industriales de trabajo en

las principales ciudades.

Estas y otras circunstancias permitieron un fuerte desarrollo demográfico en las grandes ciudades, paralelamente a la formación de una sociedad altamente contrastada en su diversificación, cualitativa y cuantitativamente.

La sobrepoblación de los centros urbanos y el despoblamiento de las áreas rurales, dentro de un sistema económico que propició y persiste en mantener éste efecto negativo de movilidad social, constituye uno de los factores más conflictivos y de un alto grado de dificultad por resolver el Estado. Intentar absorber la mano de obra de ambos sectores (rural y urbano), implica un nivel de inversiones y una distribución de éstas, de muy complicada planeación y programación por el Estado y la iniciativa privada.

c). Estructura política.

La estructuración económica y la integración del sistema social, son consolidados por un sistema de control político administrativo. Este último se encargará entre otras cosas, de establecer los mecanismos y medios de control, regulación, dominio y dirección de los intereses del grupo en el poder y sobre los demás del país.

Varios de los mecanismos y medios de dominio, están representados en las organizaciones e instituciones establecidas por el Estado (gran organismo ejecutor del grupo dominante), para agrupar y reconocer la "representatividad" de los potenciales grupos de oposición o de necesaria alianza para legitimizar y apoyar el poder.

El sistema estatal se fortalece además, al captar a un buen número de individuos cuya capacidad de influencia se diversifica en todos los sectores principales del sistema económico-social nacional (intelectuales, profesionales, líderes obreros, campesinos, directivos de la iniciativa privada, oficiales del ejército, estudiantes, incluyendo a líderes de la oposición).

El dominio de la clase media en el Estado ha adquirido tal poder, que no ha podido ser desalojada por ninguna otra, inclusive las más privilegiadas. La separación del dominio oficial y el empresarial (poder

político y económico respectivamente), ha permitido entre otras cosas, -- una amplitud en el marco de negociaciones oficiales y del sector privado. También ha contribuido al papel del Estado, en su función de "arbitraje" en las fricciones entre los diversos intereses de los sectores socio-económicos.

En conclusión, la problemática actual del desarrollo económico-social del país desde el punto de vista político, atraviesa por un proceso de crisis en donde conceptos como "democracia, participación cívica, - representatividad, soberanía, federalismo, etc.", se subordinan y sitúan a la zaga del crecimiento económico producido durante las 2 últimas décadas.

La principal causa de ésta situación, es la contradicción entre un sistema político incongruente y prevaleciente en México desde la Independencia, y la intención obstinada de forzarlo a "adecuarse" a las crecientes, modernas y ampliamente diversificadas necesidades económicas y - sociales del país.

Para recalcar las conclusiones del marco político, podemos afirmar que no sólo existe un desajuste entre los sectores económico y social, sino también entre ambos y el sistema político.

3.2. El marco político-administrativo actual y su carácter concentrador del poder de decisión.

a) Concepto de República y Federalismo.

De acuerdo a lo establecido en párrafos anteriores, el sistema político se ha caracterizado históricamente por su concentración y centralización institucional y territorial.

En México simplemente se contraponen el concepto de Federalismo y República, a la forma "natural" del poder, en la concentración y centralización del mismo.

El presidencialismo, columna vertebral del sistema concentrador y centralista del poder, manejado a través del alto nivel de decisión de las Secretarías del Estado, ha provocado la generación de las actividades administrativas "directorales" de la Cd. de México, con directa influencia sobre las entidades federativas, municipales y locales.

Esta estrecha dependencia desfavorable de las autoridades

"menores", se establece al subordinar su capacidad económica, financiera y política, en función directa a las decisiones del sistema central del - gobierno.

Con ello se explica dentro de varias circunstancias más, la prolongada "estabilidad" económica, social y política de la nación, manteniendo un índice regular de confiabilidad en las decisiones del Estado. Quizás y desde éste punto de vista, la estructura del poder ha cumplido "satisfactoriamente" su papel de gobernante del país. Pero sin embargo y - de cualquier modo, su desempeño político acusa en los últimos sexenios, - un serio desajuste con el desarrollo económico y social, tanto a nivel -- sectorial como territorial,

A partir de la nueva estructuración del Estado, éste ha generado inicialmente una serie de planes y programas regionales y sectoriales con el fin de mejorar y modernizar su administración gubernativa; racionalizando en las diferentes esferas y niveles de su competencia, la explotación de los recursos económicos, materiales, humanos, técnicos y administrativos del país, y de cada uno de los estados que lo integran.

Bajo ese principio, el nuevo estructurado de competencias gubernamentales para la planeación y reorientación del desarrollo, pretende impulsar desde el punto de vista financiero y administrativo, el nivel de - negociación y decisión de las entidades federativas. Se intenta establecer la coordinación de las decisiones estatales para promover su desarrollo interno, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto en su calidad de "globalizadora" y orientadora de las inversiones federales en la materia. Por lo menos esos son los planteamientos iniciales al respecto de la articulación entre el conjunto de estados y el nivel federal de gobierno, al que se deberá afinar en su operación en los siguientes sexenios de planificación institucional.

b) El sistema político-administrativo y sus funciones oficiales.

La estructura del Estado mexicano se conforma en 1982, según el - siguiente esquema administrativo, territorial y de estructura de poderes - (Ver anexo 2):

De acuerdo a la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", el país se constituye por una República de naturaleza Federal,

Democrática y Representativa, a través de la unión de 31 estados soberanos y un Distrito Federal asiento del poder central (Baja California Sur y -- Quintana Roo fueron recientemente reconocidos como estados dentro del pacto federal, con todos sus derechos y obligaciones). Se establecen 3 poderes rectores del Estado, derivados y representando el poder único y soberano del pueblo, mediante su organización prevista para el caso en la Constitución. Así pues, la estructura se conforma por el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Según el acuerdo de Sectorización publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Abril de 1981, cuyo objetivo era la mayor optimización y eficiencia del sistema administrativo federal, establece 4 grandes grupos de organismos institucionales:

1. Los poderes de la Unión y la Administración Pública Centralizada.
2. Entidades Paraestatales Coordinadas Sectorialmente.
3. Entidades Paraestatales no Coordinadas Sectorialmente.
4. Organismos Autónomos.

Las medidas básicas establecidas en el decreto en materia administrativa se resume en: La coordinación sectorial, la sectorización de un importante número de entidades paraestatales, y la coordinación globalizadora de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto.

Especificando el caso de cada estado de la Unión, su esquema de organización político-administrativa y de estructura del poder interno, es muy similar a la de la Federación. El ejecutivo estatal recae en el gobernador elegido por sufragio popular, contando entre sus atribuciones la de seleccionar a las personas idóneas para los cargos administrativos básicos del gobierno interno.

Además, se establecen los poderes legislativo (Cámara de diputados locales) y judicial (tribunales), en forma semejante a los federativos, en su estructurado y funciones.

El Municipio es administrado por un Ayuntamiento compuesto por el Presidente Municipal, regidores y síndicos; elegidos en forma directa y popular, sin interferencia estatal o federal en el proceso. Tienen la capacidad de administrar su hacienda directamente. Claro, en forma teóricamente

ca, puesto que los 2,378 municipios existentes aproximadamente, sólo 20 más o menos cuentan con los recursos financieros para mantener sus deudas y necesidades en forma adecuada, a través de la vía fiscal sobre todo.

Por lo expuesto en el presente rubro y en base a la evolución histórica de la estructura del poder en México, éste se soporta de la siguiente manera 14/:

1. La Presidencia de la República. En ella se centra la máxima capacidad de gobierno y funge como árbitro y moderador de los más graves conflictos políticos, económicos y sociales de influencia interna y externa.

2. Las Secretarías de Estado (con preeminencia de las de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Gobernación y Patrimonio y Fomento Industrial). Estos organismos precisamente son utilizados como plataforma de despeque político hacia la "Presidencia de la República", - de los más allegados al jefe del ejecutivo en turno. Ser removido o sustituido de una cartera de Estado, significa perder la capacidad y oportunidad de alcanzar el máximo poder en México.

3. El Partido Oficial P.R.I. Como mediador y en última consecuencia, disciplinador de las clases políticas del país en cualquier nivel de gobierno, tanto en funcionarios como a aspirantes a puesto de elección popular.

4. Derivados y dependientes del partido oficial, las organizaciones de control y agrupamiento social popular, tales como la C.T.M., -- C.N.C., C.N.O.P., etc. Dentro de las organizaciones, una de ellas juega un papel decisivo en la selección y elección presidencial, incluyendo una fuerte influencia en la administración de los gobiernos en turno, la C.T.M. Esta "institución" se le puede considerar de hecho, como una de las principales piedras angulares del sistema de dominio en México.

5. El Ejército y la Armada, como instituciones de "garantía" del sistema, y por ende de la estructura del poder.

6. Organizaciones ideológicas, intelectuales y de crítica, tales como las universidades, las religiones, las organizaciones y sistemas de información y su manejo (periódicos, T.V., radio, etc.), institutos de investigación, etc.

14/. Pablo González Casanova, "La Democracia en México", Serie Popular Era, 1978.

7. Organizaciones no gubernamentales, de naturaleza social o privada, tales como cámaras empresariales, gremios profesionales, asociaciones civiles, grupos privados de presión (Alpha, ICA, etc.), la iniciativa privada organizada (COPARMEF, CANACINTRA, CONCAMIN, etc.); éstas últimas -- principales rectoras a las acciones oficiales en cuanto sienten que se -- atenta de cualquier forma contra sus intereses.

8. El pueblo en general dentro de un papel de pasividad y recepción de "facto", de las resoluciones y acciones públicas, sin tener prácticamente ninguna participación o consulta sobre sus aplicaciones; concretan a cumplir o acatar las disposiciones establecidas a pesar de su aparente inconformidad.

En forma de agrupaciones no oficiales y no reconocidas por el Estado, o con una limitada capacidad económica y de influencia, la mayoría de la población carece de la capacidad de organización; a tal grado, que en términos generales no representa un serio factor de presión, obligando se por lo tanto ha adherirse a cualquier grupo oficialmente reconocido, o con una respetable capacidad de presencia.

Ahora bien, describiendo las principales características del nuevo sistema planificador mexicano, observamos las necesarias reformas y adiciones que se le tuvieron que hacer a la Constitución, para permitir la reestructuración del aparato administrativo, establecer la legalidad de su nueva labor gubernativa y respaldar jurídicamente el conjunto de sus acciones. Posterior al proceso legislativo constitucional, el Ejecutivo Federal procedió a elaborar e implementar un conjunto de planes y programas de alcance nacional y dentro de un esquema inicial planteado por el presidente López Portillo, aglutinandolos en 1980 en la formulación y expedición del "Plan Global de Desarrollo 1980-82". Tiempos después se intenta con guentarlos a nivel de sectores administrativos en una primera fase, al decretarse en 1981 la estructuración sectorial del aparato público federal. Finalmente, en el mismo 1981 se expide por la Secretaría de Programación y Presupuesto, el "Sistema de Planeación Nacional", como marco de referencia a todo el sector oficial en las tareas de planificación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de sus acciones.

La disparidad cronológica de las expediciones y programas, instrumentos, decretos, acuerdos, etc., ha provocado serios problemas de com

prensión, comunicación, articulación, vinculación de enfoques, propósitos y programas operativos a nivel intra e intersectorial, no resueltos aún a pesar de la inminente terminación de la gestión López Portillo.

Considerando específicamente el "Plan Global de Desarrollo 1980-82", en su calidad de rector y orientador de las actividades públicas del presente régimen (con posible continuidad en el próximo), podemos estudiar su estructura según el siguiente análisis de sus elementos:

En la parte inicial, se plantean los principios básicos a que deberán ajustarse las acciones de todo el sector público, y los 4 objetivos básicos a los que deberán concurrir:

- Reafirmar y fortalecer la Independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.

- Proveer a la población de empleos y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.

- Mejorar la distribución del ingreso entre personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Se definen 22 estrategias específicas, además de establecer los principales marcos de políticas conjuntas, para el logro de los objetivos en el campo económico y el social.

El Plan Global de Desarrollo 1980-82, pretende ser la base directora y coordinadora de las acciones públicas a corto plazo (término del régimen); contemplando en su estructura y funciones sin embargo, "derivaciones" a mediano y largo plazo (si es posible que el nuevo presidente cumpla con las ideas establecidas). Igualmente, se intenta vincular y coordinar la administración con las actividades del sector privado y el social (no siempre de acuerdo con los empresarios internos, y mucho menos con los del exterior).

El documento en sí, trata de ser un "instrumento" para su uso y comprensión "flexible"; a tal grado, que en varios de sus más importantes capítulos sufre de inconsistencias, ambigüedades, fundamentos vagos, o son generalidades mistificadas con adornos de estadística "técnica" a toda luces manipulada.

De cualquier forma, dentro del nuevo marco promotor del desarro-

llo nacional, se establecieron varios programas y planes a nivel federal y en diversas materias, antes y después de la expedición del Plan Global, entre los que destacan:

- + El Sistema Alimentario Mexicano.
- + Programa Nacional de Productividad.
- + Programa de Atención a Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. (Coplamar).
- + Programa de Desconcentración de la Administración Pública. (Prodetaf).
- + Plan Nacional de Desarrollo Industrial.
- + Plan Nacional de Energéticos
- + Plan Nacional de Turismo.
- + Plan Nacional de Productos Básicos.
- + Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- + Programa de Atención a la Zona Fronteriza.

El actual régimen se ha preocupado inicialmente, de lograr metas y alcances a corto plazo en los niveles mínimos de bienestar social, dirigiendo un importante número de acciones al logro conjunto de los aspectos de salud, educación, vivienda y producción de alimentos.

Hasta la fecha (1982), la Secretaría de Programación y Presupuesto no ha presentado a la consideración pública (ni al conjunto administrativo oficial), el conjunto de planes y programas en ejecución, elaborando se o proyectados, en una estructuración que se sustente objetivamente en los requerimientos y lineamientos previstos en el Plan Global.

A pesar del establecimiento del "Sistema de Planeación Nacional" expedido en el 2o. semestre del 81, no existe un esquema de referencia objetivo y preciso, para establecer la corresponsabilidad sectorial de las acciones públicas en todos los niveles de administración, la articulación entre éstos y los diversos planes y programas, y el grado de compromiso - hacia ellos.

Se ha mencionado la "actualización y ajuste" del Plan Global entre 1981 y 82, a raíz de la caída del petróleo a nivel internacional y al incumplimiento interno de importantes metas de crecimiento económico; pero aún no se tiene noticias en concreto de las características y resultados de esa evaluación, a pesar de la inminente terminación de la actual -

gestión presidencial.

c) Manejo y utilización de la información.

- Concentración.

En México se desarrolla un fenómeno particular en la producción, manejo y flujo de la información. Por un lado, se capta, recopila, procesa y sintetiza en un sinnúmero de dependencias y organismos oficiales, privados y sociales, derivando una importante dispersión de los recursos informativos. Y por otro, se maneja en su operación, aprovechamiento y aplicación desde el centro básico de decisión del país, centrando y concentrando su influencia en la ciudad capital.

En el caso de su concentración, observamos que obedece a varias razones y factores, entre los que destacan:

+ La utilización de la información como instrumento de control político.

+ El acaparamiento de resultados, datos y procesos, con el fin de demostrar la efectividad exclusiva de una "institución o personaje" de terminado del sector público; provocando en muchas ocasiones, sabotajes y entorpecimientos del trabajo conjunto del sistema oficial, incluyendo sus relaciones con los sectores privado y social.

+ La cantidad y calidad de técnicos en nuestro caso, es aún muy limitado en su preparación y desarrollo profesional, concentrándose además la gran mayoría de ellos en las grandes ciudades, principalmente en la de México.

+ Y por último, mencionaremos la necesidad política del Estado, para concentrar la información y "facilitar" su tarea administrativa y de gobierno. En la actualidad, las entidades federativas no cuentan con los recursos suficientes (económicos, humanos, materiales, técnicos y administrativos), para valerse por sí mismos en sus tareas públicas; recurriendo obligadamente a las autoridades federales y demostrando de "facto" su dependencia hacia el poder central.

- Dispersión.

En el fenómeno dispersivo debemos considerar los siguientes as-

pectos:

La recabación y procesado informativo es realizado por toda una constelación de organismos oficiales, privados y sociales, sin una estructuración y articulación entre sí y los resultados obtenidos.

Observamos como caso común en México, la repetición de esfuerzos, el desperdicio de recursos, el ocultamiento de datos básicos, su desvirtualización en función de algunos intereses particulares, etc. Todo ello resultado de la falta de estructuración y sistematización del aparato administrativo, y los graves problemas que implica erigirse como promotor y director del desarrollo nacional, atentando contra las acciones y actividades de las empresas privadas.

Con la institucionalización de la planeación, el manejo de la información requiere de una mayor atención y seriedad en su empleo; porque de una forma u otra, deja de ser un instrumento de control político, económico y social, para convertirse en material insumo necesario y preciso en la tarea de planeación y programación (por lo menos, es lo que se espera).

En cuanto a la reestructuración del sistema por niveles de gobierno, se pretende fortalecer el nivel de negociación de los estados con respecto a la Federación, estimulando su capacidad de decisión en algunas áreas de su administración; convirtiéndolos en unidades territoriales autónomas productoras de sus propios marcos de planeación y programación de sus acciones (auto-productores de información), coordinadas y asesoradas por los organismos y dependencias centrales (también eso es lo esperado).

- Nivel de veracidad.

En cuanto a la confiabilidad de la información, la podemos observar bajo las siguientes condiciones:

+ Dentro de la transformación oficial y la institucionalización de la planeación, se ha requerido en forma urgente la transmisión ágil, libre, sincera y precisa de la información, contemplándose 2 fuertes obstáculos para que ésto sea posible:

1. La lenta aceptación y adecuación de las antiguas estructuras burocráticas al cambio, al implicar la futura incapacidad de tomar a la información como un instrumento de manipulación política. En esa medi-

da, la información se convertirá en un marco de referencia para el análisis crítico del comportamiento del sistema y de quienes lo administran.

2. La reestructuración del sistema estatal en cuanto a sus organismos y sus atribuciones, implica un arduo trabajo de comprensión de la realidad económica-social-política de México. Para cumplir esa tarea se necesitarán 2 factores:

- = Tener un organismo con carácter evaluador y categoría especial en el sistema (apoyo presidencial).
- = Establecer una base jurídica (incluyendo un respaldo constitucional), para dotar de información precisa y oportuna a cada organismo oficial en su quehacer.

- Nivel de uso.

Este aspecto está estrechamente relacionado al anterior, contemplando además los medios y mecanismos por los cuales se deberán canalizar y diversificar los recursos informativos para su estudio, elaboración, -- identificación, clasificación, jerarquización, agrupación, consulta, aprovechamiento, retroalimentación, actualización y evaluación.

Para lograr todas esas condiciones, es necesario el desarrollo -- paralelo y obligado del sistema informativo y la reestructuración del aparato oficial, con el objeto de un apoyo simultáneo en su proceso de renovación e integración.

Es obvio que el proceso compartido se enfrentará a serios problemas de coordinación, comunicación y apoyo mutuo, básicamente por que ello significará la difusión constante de información sobre el comportamiento administrativo y de gobierno, con la posibilidad de crítica interinstitucional y del público en general.

Actualmente se debe considerar los serios problemas en la adquisición informativa, aunada a la hostilidad oficial o privada para "prestar la o facilitarla" (aún entre los mismos organismos). También debemos -- considerar las características de elaboración y procesado de la información existente, en que los datos e instrumentos fueron resultado de bases informativas demasiado manipuladas, desgastadas, ambiguas, contradictorias, generales, poco confiables y de difícil manejo por el conjunto de organis

mos públicos, privados y sociales.

Mencionaremos también la preparación técnica y profesional de quienes producen los recursos informativos, en que observaremos una gran variedad de disciplinas y especialidades universitarias (de aquí o del exterior), varias orientaciones ideológicas, diversos niveles y tipos de capacitación, diferentes niveles de desarrollo profesional, etc.; que repercuten directamente en los enfoques, ordenamiento e integración de los cuadros y acervos informativos.

3.3. La disparidad económica regional.

A partir de los puntos que hemos tocado sobre la regionalización en el transcurso de la tesis, analizaremos su caracterización y comportamiento en el caso específico de México, bajo las siguientes reflexiones:

La región, desde el punto de vista económico-social entonces, se le debe considerar como una unidad económica desarrollada sobre una -- área natural. O sea, que al hablar de regiones debemos considerar obligada e integralmente, al medio físico contenido en ellas, y a la sociedad -- que se desarrolla en las mismas.

Ya antes analizamos a la región, como un sistema dinámico y de constantes cambios. Además, habíamos indicado sus variaciones en el espacio y el tiempo, transformando sus condiciones económicas, sociales, políticas y culturales.

Basados en los anteriores argumentos, podemos tener la definición de 2 tipos de regiones 15/:

- Las naturales: como aquellas que son producto directo de las leyes naturales, sin considerar la intervención del hombre para su transformación con bases económicas y de beneficio a él.

- Las económicas: consideradas como las áreas naturales intervenidas por el hombre, para la explotación y aprovechamiento de sus recursos, sufriendo sustanciales transformaciones en su comportamiento natural, más las sociales derivadas del proceso económico.

Dentro de la esfera capitalista, mientras más se desarrollan y diversifican las regiones, más complejas se vuelven sus relaciones económicas y sociales, a partir de la división de trabajo (estratificación so-

15/. Angel Bassols Batalla, "La División Económica Regional de México", Siglo XXI, 1976.

cial). Por lo tanto y en función a su grado de avance productivo, las regiones se les puede clasificar en "sencillas" (uniformes) y "complejas" (diversificadas y maduras).

En ese proceso de madurez, el desarrollo de una región se basa en el sistema de leyes de acumulación del capital, concentrando las actividades económicas y la fuerza de trabajo (población), en los puntos y áreas más "ad hoc" para facilitar las exigencias lucrativas (producción--consumo) con la mínima inversión.

En diferencia, la esfera socialista intenta crear nuevos sistemas y mecanismos para distribuir y racionalizar la explotación de sus recursos y la población de sus regiones (planificación central). Pero para lograr lo, se enfrenta a serios problemas, principalmente porque tiene que hacer sus revolucionarios cambios sobre estructuras económicas-sociales ya heredadas y conformadas a lo largo de la historia de sus naciones.

En los países del 3er. mundo, la problemática en cierta forma se complica, al conjugar las 2 finalidades básicas para su desarrollo:

- = La política de promoción y dirección de un acelerado y continuo crecimiento económico.
- = Y la nivelación en la distribución del ingreso, para permitir en lo posible el mayor equilibrio entre los sectores económico y social.

Ambas políticas se encaran en el ámbito inter-regional, a serios problemas para contrarrestar las disparidades regionales, precisamente -- por el sistema de producción capitalista (y en nuestro caso de economía dependiente), con las finalidades de lucro ya antes indicadas.

Las circunstancias desfavorables de economía dependiente y su reflejo regional, nos produce obligadamente una enorme desintegración de actividades económicas a nivel nacional, con derivaciones generalmente de 2 tipos de regiones:

- = Las fuertemente ligadas e integradas a los marcos del mercado internacional.
- = Las de subsistencia y autoconsumo, con un nivel de desarrollo bajo y de raquítica producción.

En los países en cuyas regiones se encuentran sensibles disparidades, se caracterizan por tener vínculos frágiles y débiles entre sus nú

cleos productivos y las regiones de subsistencia, incrementando sustancialmente las diferencias económicas y productivas inter-regionales en un proceso cíclico concentrador de excedentes.

a) Manejo económico regional y su realidad en México.

Ahora bien, enlazando la actividad económica con el sistema político-administrativo de un conjunto regional, tenemos un nuevo clasificado de regiones como sigue:

+ Las "reales", como aquellas en que la homogeneidad productiva de sus componentes económicos, no respetan una área definida político-administrativamente.

+ Las "económicas-administrativas", consideradas como las restringidas para su planificación y administración, según el ámbito político-administrativo territorial en que se encuentran comprendidas (naciones, estados, municipios, etc.).

Existen evidentes y sustanciales diferencias entre ambas clasificaciones. Sin embargo, también tienen puntos y relaciones muy íntimas en la definición de cada una de ellas. En la gran mayoría de los países del mundo, la regionalización obedece más a la división político-administrativa, que a la determinación por las causas "naturales" de su homogeneidad económica.

Por lo tanto, al hablar en México del "sistema regional", debemos tomar en cuenta los 2 enfoques, sus relaciones y las perspectivas de análisis de cada caso.

Como hemos mencionado en notas anteriores (antecedentes históricos), a pesar de haberse intentado conformar y estructurar un sistema regional como base de la planeación económica y social, el aparato oficial y sus funciones no estaban adecuadas para llevarla a cabo.

Una de las más importantes concepciones para intentar la conformación y sistematización del manejo regional, cuyo espíritu de planeación no encajaba en absoluto dentro de la estructura político-administrativa vigentes en esos días, fué la de proponer a nivel de organismos descentralizados, una serie de instituciones de planeación por "cuencas hidrológicas", dependientes directamente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (hoy Secretaría

ría de Agricultura y Recursos Hidráulicos S.A.R.H.).

Las comisiones como todos los organismos oficiales de ese tiempo, observaron los siguientes vicios de inoperancia:

+ No estaban estructurados en forma integral, en base al desarrollo conjunto del país. Por lo tanto, las áreas a planear constituyeran zonas aisladas, sin una relación administrativa conjunta "real" entre las mismas.

+ Por la naturaleza e importancia económica de su habilitación, su "cabeza de sector" y coordinación en aquellos entonces, no era la adecuada a sus funciones según sus finalidades y objetivos de planeación.

+ Una vez más, se crearon organismos con finalidades eminentemente políticas, apoyadas por una "asesoría técnica". O sea, que los proyectos técnicos estaba en gran medida supeditados a 2 aspectos políticos:

1. La estrategia presidencial en turno (cambiante en cada sexenio).
2. Una conducción política particular de las comisiones, según cada región y la "sensibilidad de su responsable" (vease el caso del nombramiento del Gral. Lázaro Cárdenas para la dirección de la Comisión del Tepalcaltepec-Balsas en el régimen de Miguel Alemán).

El problema se resumía a las diversas formas contradictorias y desarticuladas de regionalizar al país, con la "participación activa" de cada organismo estatal, conjuntada con una distribución partidaria de los ingresos sin plantear objetivos concretos en la inversión y sus alcances (planes y programas).

Por lo que concluimos entonces, que a pesar de la creación de un complicado sistema de "comisiones", lo único que lograron fué una mayor -diferenciación del desarrollo inter-regional y de las actividades productivas nacionales (modelo estabilizador y desarrollista).

3.4. Carencia de una plataforma intelectual-técnica-científica -propia e interna, para la correcta asimilación y generación de tecnología según los recursos disponibles y a explotar.

- a) Transculturización de las clases intelectualizadas en --función a filosofías y culturas hegemónicas.

A lo largo de la tesis y particularmente a principios del presente capítulo, hemos mencionado la incapacidad de autodesarrollo del país, tomando como una de las muchas causas la carencia de un cuadro intelectual-técnico-científico en gestión interna.

Desde el punto de vista histórico, Miguel Wionczek hace referencia al prolífero trabajo científico que se realizó en México en épocas pasadas, desde la colonia al porfiriato; equiparando sus logros internos -- con los realizados al mismo tiempo en España, Italia y Norteamérica.

Por lo tanto entonces, es posible establecer un nuevo horizonte histórico en el proceso científico a partir de la Revolución mexicana. -- Más a diferencia de otros países en desarrollo, en el nuestro no surgió -- una nueva élite intelectual-científica-técnica, cuyos elementos hubiesen generado valores intelectuales y científicos propios, ajustados a las nuevas condiciones sociales, económicas y políticas del país. Al contrario, la nueva base pseudo-intelectual post-revolucionaria, se plegó a las exigencias burocráticas del nuevo aparato en el poder; es decir, perdieron -- su función innovadora dentro de la sociedad, en un franco proceso de mediatización 16/.

Por motivos distintos pero con los mismos resultados, una de las actitudes que compartieron las sociedades capitalistas y socialistas, es que ambas se ofrecen un amplio margen de facilidades para el proceso de -- investigación científica, y elevadas condiciones de vida para el intelectual, científico y tecnólogo.

En nuestro caso y hasta hace poco, la comunidad "preparada" se enfrentaba a la disyuntiva bastante humillante, o de llevar una vida de sacrificios y pobreza, o la mediatización ideológica condicionada por las reglas del juego político, para poder "progresar y desarrollarse".

Entre las principales razones de tal situación, cabe destacar -- las siguientes:

+ El anti-intelectualismo de la élite política post-revolucionaria, resultante del surgimiento de "líderes" con antecedentes de enseñanza muy endeblés. Además, la incorporación en el aparato oficial de los -- intelectuales "captables" y la profunda suspicacia hacia los no dispuestos, produjo un derrumbe en la motivación para preparar intelectuales y científ

16/. Miguel Wionczek y autores asociados, "La Transferencia Internacional de Tecnología, el Caso de México", Fondo de Cultura Económica, 1979.

ficos en el interior.

+ Las profundas deficiencias del sistema educativo mexicano cons-
truido sobre bases del populismo verbal.

+ El primitivismo de la nueva clase empresarial nacional, que sí
bien podía servirse de técnicos dispuestos a resolver los sencillos proble-
mas del momento, miraban con el más profundo desdén a los científicos y tec-
nólogos de alto nivel; ya que los esfuerzos creadores de éstos, no se tradu-
cían para la clase empresarial en la maximización de sus ganancias a corto
plazo.

+ La disponibilidad aparentemente fácil de tecnologías "senci-
llas" procedentes sobre todo los E.U.A.

Por éstas razones y otras más del orden económico, social y po-
lítico, el proceso de la estructuración científica e innovación tecnológi-
ca, es sumamente lento y lleno de riesgos. Los resultados de los esfuer-
zos, son en esencia tímidos, parcializados y en varias ocasiones respon-
den a las presiones políticas, para la supuesta satisfacción de las necesi-
dades inmediatas

Ya hemos mencionado por otro lado, que las sociedades de nues-
tro tipo se encuentran inmersas en un sistema de consumo, donde toda acti-
vidad se vuelve objeto de comercialización. A ésta condición no podía
escapar la actividad intelectual-científica, que ofrece sus servicios al
mejor postor. En México, además de formarse una élite "preparada en el
extranjero", segregadora de los preparados exclusivamente en el país, se
dirigen en su labor profesional solamente a la venta de su conocimiento
e "ingenio". La única garantía de su producción, es la mistificación del
conocimiento extranjero, valedero en cualquier circunstancia o problema a
enfrentarse.

El país adolece de una grave deficiencia en la habilitación de
profesionales y técnicos especializados, cuando recurre al exterior para
capacitarlos o en el interior se adoptan modelos y técnicas extranjeras,
sin el debido estudio de su necesidad y asimilación interna. En otras
palabras, tenemos una fuerte dependencia tecnológica con el exterior, ---
siendo uno de los principales agentes de penetración, el mismo cuerpo de
profesionales "preparados e intelectualizados" según los modelos y siste-
mas externos.

Además de manipular las inquietudes científicas e innovaciones tecnológicas, así como el improvisar una pésima legislación sobre la materia y no contar con un regular sistema educativo y adiestramiento, las -- propuestas oficiales en la materia tienen efectos contrarios a los que se pretenden en los nuevos "modelos de desarrollo", sin presentar jamás una solución para abatir el nivel de dependencia a mediano y largo plazo.

b) El sistema interno educativo y de capacitación.

- Orientación.

En 1910, con la aportación del maestro Justo Sierra, se establece en México la primera teoría moderna sobre lo que debería ser la educación, particularizándola en los niveles de enseñanza superior. En ella se preveía la integración de la capacitación universitaria, los posgrados y la creación de centros de investigación.

Se concebía el derecho de la educación, no como un lujo de un grupo elitista, sino como la preparación y adiestramiento de los grupos a ocupar la administración y dirección nacional; además de dotar al país de técnicos y profesionales para atender las necesidades sociales y del marco productivo.

En ese momento, se reinaugura la Universidad Nacional de México, única en importancia dentro de su época, manteniendo su preeminencia durante casi una década gracias a la diversificación disciplinaria de sus estudios.

En 1937, el Gobierno Federal gesta el Instituto Politécnico Nacional, con el objeto de aglutinar y uniformar el marco de capacitación técnica concentrado en la Cd. de México. El Instituto se conforma de -- las escuelas superiores técnicas existentes, que dependían de la Secretaría de Educación Pública.

En 1961, se crea por decreto presidencial el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN, con áreas de investigación y posgrado.

Además del INP, a nivel regional se establecen los Institutos -- Tecnológicos Regionales a partir de 1948.

Actualmente en nuestro país existen cerca de 230 instituciones -

de educación superior.

Pero para entender en un sentido amplio el concepto de universidad, es necesario comprender la evolución histórica de la misma bajo el siguiente esquema: El papel inicial de la universidad en su creación, es la de distribuir y difundir la cultura a niveles más especializados; además de erigirse como los centros de investigación de la "verdad y el conocimiento". En la actualidad y como una institución inmersa en la evolución de la sociedad humana moderna, con toda la dinámica que ello implica, se ha convertido en el centro de crítica del mismo comportamiento económico-social-político de su mismo medio. O sea que como tal, la antigua --estructuración de la universidad, pretende "adaptarse" a las exigencias y demandas del momento contemporáneo, encontrándose en crisis su conceptualización y finalidades.

En el caso de México, la universidad ha sufrido al igual que el mundo ese tipo de crisis, pero con particularidades de desarrollo que a continuación vamos a examinar:

En nuestro país, no sólo se presentan desajustes con su realidad nacional, sino además opera fuera de las leyes económicas vigentes en el interior. La universidad mexicana está fabricando un "producto" que no se vende, lo produce a un costo que no se paga, y quienes lo costean no obtienen los beneficios ni el control.

Los esfuerzos populistas y desarrollistas del Estado post-revolucionario con respecto a la educación técnica y superior, ha sido la de fortalecerlas en su expansión, pero no en la elevación de su nivel académico y de investigación. La consecuencia de la política, ha sido la "masificación" de la enseñanza superior, reforzando el desequilibrio entre la oferta y demanda de profesionales en el país.

El problema se acentúa al decaer la preparación de los egresados de las instituciones públicas, provocando en la iniciativa privada la promoción de sus propios centros de educación, para la integración de sus cuadros directivos y técnicos calificados. La marginalización del egresado universitario de instituciones públicas, produce su frustración que posteriormente se convertirá en un resentimiento de clase social, impugnador del sistema injusto para sus intereses.

En México se produce una paradoja en la educación superior. El

Estado ha estructurado el sistema educativo nacional en función de la --- atención calificada y profesional de los sectores populares mayoritarios, invirtiendo gran parte de sus recursos para tal efecto. Sin embargo y a pesar de los esfuerzos realizados, los sectores populares continúan estancados en el atraso de su desarrollo. En específico, la universidad dentro del sistema educativo, nunca ha sido capaz de producir los recursos - humanos en cantidad y calidad suficientes, para poderlos integrar adecuadamente al sistema productivo, administrativo y de servicios establecido en el país.

A pesar de su naturaleza "popular", las instituciones de educación superior continúan formando jóvenes de clase media y alta, para servir a sectores medios y altos.

La conclusión ante las crisis conceptuales y de estructura de la educación superior en nuestro país, es la de su urgente transformación para condicionarla a su momento y realidad nacional. Es necesario replan tear las políticas para la formación de sus recursos humanos a través de la "estricta vía universitaria", para una eficiente y eficaz "racionalización en la selección, preparación, adiestramiento y difusión de sus egresados". También se requieren cambios en los criterios de la relación en señanza-aprendizaje, buscando en todos los niveles y ámbitos, "la creatividad"; desmistificando igualmente las áreas de investigación, sin llegar necesariamente a lo trivial y mediocre.

Es necesario condicionar el proceso educativo a la realidad inmediata en tiempo y espacio. Que se ubique al estudiante en su preparación, en los fenómenos económicos-sociales-políticos del medio en que nos desarrollamos, contando con modelos propios procedentes de nuestros procesos internos, articulados y adecuados a los requerimientos y necesidades específicas del país.

No obstante, no sería justo ni fácil aislar el conflicto estudiantil, sus aspiraciones y frustraciones, su comportamiento, sus impugnaciones; si éste se desarrolla dentro de una sociedad con graves desequilibrios y problemas sociales y económicos. Hay que caracterizar y definir perfectamente las relaciones entre Estado-Universidad y Sociedad-Universidad, para comprender y acondicionar la educación superior en México, tanto en sus limitaciones como en sus perspectivas de desarrollo 17/.

17/. Jaime Castrejón Díez, "La Educación Superior en México", Secretaría de Educación Pública, 1976.

Calidad académica y de capacitación.

A ésta altura, la pregunta que se plantea en México es: ¿ si la educación superior crece o se desarrolla?. Ya antes se indicó su masificación dentro de una política populista y desarrollista, pero caracterizemos con mayor precisión el fenómeno.

Por la década de los 60's, las instituciones de educación superior detectaban instintivamente sus limitaciones con respecto a una demanda aceleradamente creciente al comenzar los 70's, con aproximadamente 250,000 nuevos aspirantes, además de los estudiantes en curso. El hecho se refleja al contrastar cifras del siguiente tipo: en 1959, las instituciones atendían a 70,728 estudiantes, mientras en 1970, la atención fue de 194,090, con una tendencia de incremento del 30 % a cada 5 años.

Ante la nueva crisis de crecimiento (expansión demográfica) y --consecuentemente del abatimiento de su desarrollo (nivel académico y de investigación); las autoridades universitarias en conjunto, se enfrentaron a serios problemas para la planeación de sus acciones, dentro de un marco integral. Entre los múltiples factores obstaculizadores de su integración, destacamos a los más importantes como:

- + Un mal entendido concepto de autonomía universitaria, con tendenciosas interpretaciones al respecto.
- + La falta de una iniciativa de gran alcance, recursos y personal calificado para su planeación conjunta e integral.
- + La inexistencia de comunicación entre las diversas instituciones y centros de enseñanza e investigación, y los organismos -- públicos y privados involucrados en el desarrollo. Hasta la fecha, las instituciones han basado su desarrollo en las expectativas particulares de cada una de ellas, fragmentando la actividad docente e investigadora.

El resultado del proceso se ha reflejado en que las cuatro quintas partes de los egresados a nivel superior de 1950 a la fecha, se han -- preparado para ingresar directamente al sector terciario o de servicios.

- + En México, la preparación es un objeto más de consumo y comercialización, para escalar una posición social superior o mantener el "status". Lo que significa, que las universidades en -- cada caso (públicas y privadas), han diseñado y dirigido sus --

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

instalaciones, recursos, financiamiento, sistemas y programas de estudios, personal docente, etc., con el objeto de captar un mayor volumen de estudiantes hacia las áreas "más rentables" del conocimiento según el momento.

- + Mucho del proceso irracional de la educación, obedece a la implantación de modelos generalmente externos fuera de nuestra realidad en condiciones, recursos, preffles culturales y circunstancias.
- + Como caso especial a mencionar, es la distribución de la población escolar de enseñanza superior en el territorio nacional. Notamos su desequilibrio, por las razones desiguales regionales ampliamente descritas en el presente trabajo de tésis. Observamos por ejemplo, como del sistema educativo técnico superior del país, sólo se atienden 14,000 alumnos fuera del Valle de México: Como la UNAM y el IPN absorben actualmente el 41 % de estudiantes universitarios, y el 78.43 % de estudiantes técnicos respectivamente.

La centralización también ha determinado y condicionado el desarrollo del sistema educativo en general, vislumbrado en la distribución territorial de las instalaciones. Es notable por ejemplo, como el prestigio de las instituciones médicas de la Cd. de México son tan importantes, que se convierten en centros únicos de actualización y conocimiento.

Lo dramático que ha derivado el proceso evolutivo, es que la estructura tradicional de su conformación, aunque se le ha intentado dar un enfoque populista a nivel oficial, sigue reforzando la estructura y "status" de la sociedad en desequilibrio que vivimos. Carreras tradicionales como la administración y la abogacía, la ingeniería y la medicina, -- cuentan actualmente con 76,500, 100,000 y 63,000 potenciales profesionales respectivamente; que refuerzan el antiguo sistema de "valores, costumbres y economías de clase media"

En resumen, el sistema de educación superior mexicano ha crecido y desarrollado caoticamente, al intentar solucionar problemas con circunstancias específicas y eventuales, a las presiones demográficas, a las crísis coyunturales sociales, económicas y políticas, y a la de responder parcialmente a los requerimiento "técnicos-científicos" requeridos por el --

país, para sólo medio mantener y justificar su imágen según sus particula res juicios.

Por todas las razones indicadas, pensar en reformar y transfor-- mar el sistema educativo nacional, no se concreta solamente a criticar su situación escolar de sus niveles; también debemos considerar los adelantos técnicos, los cambios dinámicos del sistema socio-económico, las condicio nantes y presiones políticas, las influencias extranjeras y muchísimos -- otros factores más 18/.

- Volúmen de egresados e índices de ocupación.

La capacidad de captación y la integración de los egresados al - sistema de producción y servicios, se comporta de una manera totalmente - irracional, si examinamos las siguientes cifras: gran parte de los egre- sados profesionales se incorporan a las actividades terciarias, (el 79 % se dirigen al terciario, el 20 % al secundario, y sólo el 1 % al primario); incrementando aún más el desequilibrio, el cuadro de preparación profesio- nal existente. El porcentaje de estudiantes matriculados lo refleja, --- cuando el 3.48 % se prepara para el sector primario, el 33.74 % para el - secundario, y el 62.78 % para el terciario. Mientras el crecimiento por- centual de estudiantes dirigidos al primario se incrementa al 1 % quinque nal, los del secundario disminuyen en un 5.4 % y el terciario se incremen- ta a un 4.4. % en el mismo período.

Al saturarse las áreas tradicionales y las de moda en el sector de servicios, se origina el sub y desempleo profesional, intentando 3 ti- pos de alternativas para esos fracasos del ejercicio:

- + Abandonar la carrera (o simplemente ni terminarla), para buscar otra opción más lucrativa.
- + Continuar con niveles superiores de estudios, para escalar po- sición social y económica.
- + Burocratizar la profesión, a causa de la frustración en el ejer- cicio y la desesperanza de una mejor perspectiva.

c) Transferencia tecnológica.

- Orientación en la adquisición.

Existe la hipótesis de que los países que han abordado en forma tardía la etapa de desarrollo económico moderno, tienen "relativas ventajas" sobre los que iniciaron la revolución industrial (1770-1870); ya que pueden explotar los adelantos científicos más recientes, así como las técnicas perfeccionadas durante generaciones de los países avanzados 18/.

La hipótesis pretende explicar en cierta forma a los llamados - "milagros alemán y japonés", como resultado de la destrucción física de -- sus estructuras productivas y tecnológicas durante la Segunda Guerra Mundial, sustituidas por otras más modernas y eficientes. La corriente parece omitir, que si bien es aplicable parcialmente su hipótesis a los países avanzados, no lo es en los que han comenzado en las últimas fechas su desarrollo industrial. La etapa de modernización de las estructuras productivas de nuestros países latinoamericanos, abarca un período de apenas 30 ó 40 años; dependiendo durante todo ese lapso de la "ayuda tecnológica del exterior", con su correspondiente pago en apertura de mercados y fuentes de abasto de materias primas.

Ahora bien, la actual crisis de transferencia tecnológica en México, se puede explicar por los siguientes hechos:

La promoción estatal para industrializar el país, fué rápidamente neutralizada en el período sustitutivo, a pesar del enérgico nacionalismo que se desató para lograr su propio desarrollo. El método de control radicaba en la creación del sistema internacional de patentes, el -- cual concentraba el monopolio de venta tecnológica en los países que llevaban a cabo la vanguardia en la materia, los altamente industrializados.

La implementación del sistema de patentes, obligó a los países no industrializados a comprar técnicas de producción y consumo, con todas las derivaciones que ello implica. En otras palabras, no sólo se les vendía técnica para incrementar su productividad, sino también la forma de -- consumirla.

Para efecto de su análisis, recordemos las circunstancias del -- desarrollo industrial nacional desde la Segunda Guerra Mundial a la fecha. De los años 20's a los 30's, el Estado permitió el libre comercio de productos terminados del exterior. En los 40's, cuando se consolida su sistema político y se inicia la intervención en el sistema productivo del --

18/. Miguel Wionczek y autores asociados, "La Transferencia Internacional de Tecnología, el Caso de México", Fondo de Cultura Económica, 1979.

país, se reinicia oficialmente la promoción de la industrialización, ordenando y modernizando el sistema de infraestructura económica y social nacional (Gral. Lázaro Cárdenas).

De 1940 a 1955, el Estado permitió la libre transferencia de tecnología empresarial, siendo el primer intento de control la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, sobre todo en aquellas de origen extranjero que elevaban sus costos de prestación por la transmisión técnica y comercial. Además en la misma época, la regla 14 de la Tarifa de Impuestos Generales de Importaciones, permitía la compra de maquinaria y equipo al exterior, sin prever desafortunadamente la adquisición de elementos obsoletos a precios corrientes internacionales, en detrimento de la modernización continua de la industria nacional.

La Secretaría de Industria y Comercio formuló posteriormente, programas de estímulos indicativos de "integración y fabricación" en el sistema de producción industrial (que no obligaban a todas las empresas, sólo a aquellas que optaran por contar con estímulos fiscales). Por su parte, la Secretaría de Hacienda reclamentó el sistema fiscal, limitándose a vigilar a las empresas nacionales en sus pagos por transferencia tecnológica extranjera, sin verificar el sistema contractual condicional de los mismos.

Es hasta 1970, cuando se modifica el sistema para evitar fugas de divisas por concepto de fraudulentas asesorías técnicas, control sobre el pago de impuestos de regalías y asesorías técnicas, control fiscal sobre las empresas transnacionales que tenían sucursales en el país, e implantar un conjunto de medidas y mecanismos para llevar a cabo la regulación fiscal en la materia.

En 1971, la Ley de Impuesto sobre la Renta abrogó el ordenamiento jurídico de control fiscal industrial, igualando el gravamen de regalías y asesorías técnicas. También en el mismo año, el Estado inicia una intensa promoción en la investigación tecnológica y científica, en las principales empresas paraestatales (PEMEX, C.F.E., C.N.E.N., etc.).

Por otro lado, la empresa privada ha sido seriamente obstaculizada en su desarrollo, por varias razones internas y externas entre las que destacan:

- + Altos niveles de capacidad ociosa.

- + Estructuras de costos de producción y operación, más o menos generalizadas.
- + Desmesuradas rentas monopolísticas u oligopolísticas en no pocos casos.
- + La creciente brecha entre el sector industrial moderno y el técnicamente anticuado, afectando a la captación de los crecientes excedentes de fuerza de trabajo.
- + La diversificación horizontal indiscriminada de la base productiva industrial.
- + Orientación de gran parte de la producción de manufacturas finales, hacia la satisfacción de consumo de los grupos de ingreso medio y alto.
- + Incremento considerable de pérdidas fiscales y una fuerte carga sobre la balanza de pagos, proveniente del rápido incremento de los pagos al extranjero por la importación de tecnología.

No obstante y en forma aparente, la empresa privada también contó con factores ventajosos en la adquisición de tecnología, maquinaria, equipo y financiamiento, dado sus contactos externos e internos; correspondiéndole simultáneamente, una mayor relación de dependencia técnica-financiera-comercial con el exterior.

Una importante base empresarial del país, ha canalizado un gran volumen de recursos en la adquisición de tecnología ahorradora de tiempo y mano de obra (para minimizar los problemas laborales y sindicales), aprovechando los fomentos y facilidades para captar cualquier tipo de técnicas a cualquier costo, cargándole directa e indirectamente al consumidor. De ese modo, las empresas matrices del exterior obtienen mayores ingresos por la indiscriminada captación tecnológica interna (tal como sucede en la industria refresquera, la de cosméticos, la vitivinícola, etc.).

- Medios de adquisición.

Teniendo en cuenta las actitudes oficiales y privadas en la transferencia tecnológica, procederemos a integrar en el esquema de su transmisión, las 2 formas de su captación:

1. La captación del tipo "funcional" (producto Interno), se basa

en la factibilidad de los proyectos industriales de un producto específico a integrar y comercializar en el interior, en función al estudio previo del mercado (define y determina el carácter y monto de la inversión).

2. Las del tipo "contractual" (producto patentado), se basan en acuerdos de diseño y construcción de plantas, sobre un previo modelo internacional de producción ya establecido de acuerdo a la concesión de licencias internacionales de patentes y marcas.

En ambas modalidades, existen serias dificultades en la definición y/o selección del área o sub-área técnica requerida, dada la falla de información de los tipos y gamas tecnológicas existentes en el interior y exterior permanentemente actualizada. Además, tampoco se cuenta con el personal técnico calificado para dictaminar y seleccionar los marcos técnicos requeridos, según las necesidades, limitantes, condiciones y recorridos con que cuenta el aparato industrial mexicano. En la actualidad, la selección se basa más en actitudes del azar, la moda, la copia de consumo de otros países, etc.; y no en la verdadera apreciación de las necesidades básicas y urgentes del país. Esto se debe a que muchas áreas básicas de la industria, simplemente no son rentables en los niveles ambientados por los empresarios nacionales o extranjeros.

- Centros de investigación.

Los centros de investigación técnico-científicos más importantes del país, son los auspiciados por los organismos y empresas del Estado. - Las empresas estatales "básicas", solamente se han limitado al estudio específico de su materia y los problemas de su producción; pero siempre dependiendo de una u otra forma del exterior. Y las actividades de administración y gobierno, sólo tienen algunas líneas de investigación, condicionadas fuertemente por la muy deficiente infraestructura de información.

La iniciativa privada depende tanto del exterior en materia técnica-comercial-financiera, que no le interesa fomentar la investigación interna. Lo que existe en cualquier caso, son los centros de adiestramiento o capacitación para operar sistemas internacionales de producción, sin ser precisamente núcleos de investigación (I.B.M., KODAK, marcas automotrices, laboratorios químico-farmacéuticos, etc.).

Y finalmente, en los centros de investigación universitarios, la

docencia es la que más absorbe recursos presupuestales, dejando a la difusión y la investigación con muy limitados recursos para su desarrollo.

Además, en México se carece de un cuerpo de técnicos y especialistas suficientes como para integrar las plantillas de maestros a nivel de licenciatura, posgrado e investigadores de tiempo completo; más que nada por las rigideces y acondicionamientos de la educación, incluyendo las limitadas perspectivas económicas y de desarrollo profesional en esa modalidad del ejercicio.

Por lo tanto, el Estado crea para resolver el problema de investigación técnica-científica, el "Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT" (en 1970), para el desarrollo inmediato de planes y programas en la materia, con muy parciales y limitados resultados hasta la fecha.

Hasta el momento, el Estado y la iniciativa privada no han hecho un esfuerzo conjunto e integral, para ordenar la estructura y funcionamiento del sistema en general. Simplemente, a la tecnología no se le considera como una herramienta básica y necesaria para el desarrollo del país, - sino como un importante instrumento del poder económico y de consumo.

- Medios de adaptación tecnológica.

México, por su cercanía a los E.U.A., las facilidades de transferencia e imitación de sus patrones de consumo, y la facilidad de adquisición de su tecnología, tiene un mayor volumen de compra de maquinaria, equipo, inversiones y adiestramiento de personal.

Ahora bien, el problema no estriba en la procedencia geográfica de la tecnología, sino en la adaptación de la misma a las circunstancias, condiciones, necesidades, recursos y limitaciones internas de cada país. Para ello, formulamos el siguiente marco de factores que de una forma u otra (por separado o en conjunto), obstruyen la articulación y gestión - técnica interna:

= Proporción de factores.

Factor que contempla a la mano de obra en función al capital, - existiendo en los países subdesarrollados las siguientes características: en la tecnificación:

- Incapacidad en la selección tecnológica.
- Escasez de cuadros técnicos nacionales y la incapacidad

- de preparar un regular volúmen de técnicos calificados - en todos los niveles.
- Incapacidad técnica de la mano de obra en general.
 - La actitud oficial fomentadora de la disminución del empleo de la mano de obra (muchas veces inconscientemente).
 - El espejismo de una industrialización masiva e indiscriminada, como soporte y fuente de un pretendido desarrollo económico.
 - El desarrollo del efecto de demostración técnico-consumista, el cual todos los países dependientes suelen imitar.
 - Las serias limitaciones económicas en la habilitación de tecnología en el interior.

= Factor de adaptación al mercado.

El factor incide en la relación del poder adquisitivo poblacional y la comercialización de la producción industrial.

En otras palabras, el fenómeno se produce al dirigir la producción de las empresas, a un supuesto mercado de clase media imitadora de un consumismo de país avanzado, previendo erróneamente las siguientes condiciones:

- La esperanza de extensión del mercado en la fecha de implementación de la empresa, a raíz de una intensa labor publicitaria.
- Dado su financiamiento y control técnico, las empresas subsidiarias receptoras obedecen decisiones del sistema productor exterior, no considerando los requerimientos, de necesidades y adaptación en función al tipo de productos realmente requeridos en el interior.

= Factor de adaptación en función a los recursos e insumos internos.

En éste sentido se encuentran algunas "ventajas" relativas para las empresas nacionales e internacionales, al determinarse oficialmente el uso obligatorio de la mayoría de insumos internos para la producción industrial.

trial, con el aprovechamiento de materia prima abundante y barata,

No obstante, el procesado de materias primas y productos intermedios, no ha obedecido a una sistematización del sector industrial, para incrementar su poder y modernizar su estructura.

= Factor de adaptación a la preferencia del consumidor.

En México se tienen 2 enfoques importantes a observar en el manejo de la producción industrial y su comercialización:

- Se tiene una gran población en estado de sobrevivencia, consumiendo apuradamente productos básicos en función a sus bajísimos ingresos.
- Los estratos socio-económicos medios y altos que cuentan con excedentes económicos para el consumo (minorías), son altamente manipulados por medio de un eficiente sistema de publicidad, patrocinado por las mismas empresas industriales y comerciales, dirigidas generalmente a bienes terminados suntuarios y superfluos.

En ambos casos, la producción industrial no obedece a una real adaptación a la estructura socio-económica de consumo del país, para propiciar su diversificación dentro de una sociedad en vías de desarrollo - con problemas de consumo muy específicos.

Como conclusión general, podemos determinar lo siguiente: México no ha sido capaz de organizar y desarrollar su producción, dadas las incongruencias y desarticulaciones entre sus sectores y sus ramas productivas, y las formas como son manejadas sus organizaciones empresariales públicas y privadas. En la actualidad, se continúa manteniendo la exportación de un gran volumen de materias primas y productos básicos, por la incapacidad competitiva de los productos industriales del interior con los del exterior. El proceso industrial mexicano, simplemente se estancó en el período de sustitución de importaciones, sin la capacidad de poder a éstas alturas, generar sus propios recursos técnicos para solucionar sus problemas en la materia,

Si bien los productos mexicanos esporádicamente se han colocado en el exterior, ha sido por razones fortuitas o accidentales en los movimientos coyunturales del mercado internacional, o porque las empresas na-

cionales generan excedentes que de una forma u otra no pudieron ser vendi
das en el interior (castigando su precio para competir internacionalmente).
Pero nunca ha sido por una racional y estudiada estructuración productiva
y comercial, basada en las expectativas reales de su consumo interno y de
venta externa.

4. LA PLANIFICACION URBANA DENTRO DE LA OBSTACULIZACION DEL SIS TEMA PLANIFICADOR GENERAL.

4.1. Problemática sectorial [Asentamientos Humanos].

Habiendo estudiado en los 3 capítulos anteriores, los conceptos básicos, la evolución histórica del desarrollo del país, los obstáculos de planeación en México y los intentos de su institucionalización; procederemos finalmente, a conjuntar su desarrollo analítico y relacionar lo particularmente a la problemática de los asentamientos humanos, de la siguiente manera:

Inicialmente y en forma esquemática, trataremos de conceptualizar al desarrollo urbano, como un proceso evolutivo y conformador del conjunto de ciudades y localidades en una región o país. El proceso involucra además del aspecto puramente físico, condiciones y circunstancias económicas; sociales, políticas y culturales. Bajo la anterior caracterización, podemos considerar entonces a una localidad, como la organización social basada en un centro de actividades económicas, emplazado en un territorio determinado.

Al referirnos al concepto urbano, conjuntamos 3 niveles o campos de su proceso e inter-relación:

- + El conjunto de grandes ciudades.
- + El conjunto de pequeñas localidades y poblados rurales.
- + Y los sistemas intraurbanos.

La diferencia entre lo rural y lo urbano, ha sido causa de diversas teorías y opiniones entre los especialistas avocados a la materia. Sin embargo, bajo un marco metodológico para estudiar e incidir en la problemática global del proceso, se ha definido y diferenciado en base al volumen, tipo y especialización de las actividades concentradas en una localidad, a los que tienen características preeminentemente urbanas o rurales.

Las funciones y actividades de las zonas rurales se derivan y apoyan en la explotación agropecuaria (actividad primaria). Su organización inter e intraurbana se adecúa a éstas necesidades, dentro de un marco de satisfactores básicos no especializados. A diferencia, en los centros urbanos, las actividades se diversifican en todos sentidos (activida

des secundarias y terciarias), siendo algunas apoyos, complemento o génesis de otras. El fenómeno, mientras más se intensifica, más complejo -- se convierte en los núcleos y centros de población, manifestandose en el volumen poblacional, el tamaño de la localidad, la multiespecialización - del uso del suelo y el equipamiento, la complejidad vial, etc.

Prosiguiendo con la caracterización conceptual del tema que nos ocupa, pasaremos a definir las actividades básicas que deberá contener - desde el punto de vista urbano, una localidad o una ciudad. El conjunto de actividades se les puede agrupar en términos generales en 4 tipos:

- + Las habitacionales.
- + Las de trabajo (actividades productivas).
- + Las de circulación y transporte.
- + Las de servicio.

El crecimiento y diversificación de esas actividades según las - circunstancias económicas, sociales, políticas y culturales de cada localidad, produce el grado y tipo de desarrollo, en su cambio entre poblado rural a urbano.

Desde el punto de vista social y antropológico, mientras más se desarrolla y crece una ciudad, más se deshumaniza al romper los vínculos de organización comunal básicos; donde la gente se conoce e identifica en común, para dar paso a un intrincado conjunto de intereses sociales o individuales, de un numeroso grupo de personas concentradas en un territorio urbano, con escasos vínculos comunitarios.

Ahora bien, abordando el proceso de planeación urbana de éste -- marco general, podemos observar en nuestro país 2 condiciones de su actual proceso urbano:

- + Una importante dispersión de población en un respetable número de poblados rurales menores de 2,500 habitantes (aproximadamente 93,000).
- + Una gran concentración de población en un reducido grupo de ciudades, principalmente en la de México, Guadalajara y Monterrey (49 ciudades mayores de 500,000 habitantes y aproximadamente 200 mayores de 15,000). La ciudad de México concentra ella sola, el 39 % de la población urbana -- del país, lo que en términos urbanos significa una gran deformación del -- sistema con serias repercusiones económicas y sociales 19/.

19/. Datos Básicos Sobre la Población de México 1980-2000, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981.

La aguda polarización urbana que sufre el país a raíz del proceso desequilibrado de su desarrollo, ha urgido la necesidad de que el Estado intervenga en el asunto, con una visión cada vez más estructural, y no de la simple y unilateral visión física o formal. Para atender al fenómeno urbano, es importante hacerlo en el proceso global de desarrollo, contemplando los diversos agentes, factores, circunstancias y condiciones que lo afectan en lo económico, lo social, lo político y lo cultural. Por ello, para incidir en el proceso, se tiene que valdr de uno de los instrumentos que toma cada vez más conciencia de su uso práctico, "la planeación" (integral, sectorial y territorial).

Dentro de la planeación conjunta o integral, recientemente instituida en nuestro país por el actual régimen (López Portillo), el sector asentamientos humanos ha determinado 2 campos de acción territorial, y 2 formas de concebir estrategias de su desarrollo:

Los campos:

- + El desarrollo de sistemas urbanos (regiones).
- + El desarrollo intraurbano de las localidades (centros de población).

Las estrategias:

- + Sectoriales.
- + Territoriales.

Hablando de los campos, en el primero se intenta equilibrar el conjunto de sistemas urbanos previamente determinados y planeados para su integración, a través del manejo racional de sus recursos, las circunstancias de su evolución, y las prioridades de solución establecidas en conjunto y en cada caso regional.

En el segundo, se pretende satisfacer las necesidades básicas urbanas requeridas por la población actual y potencial de cada localidad (suelo, infraestructura, servicios, equipamiento, vivienda), de acuerdo a la categoría y función determinada en cada caso para el sistema urbano al que pertenezca.

En ambos casos, se pretende derivar su análisis y soluciones a partir del conocimiento y manejo de factores como:

- Físico naturales.
- Urbanos existentes.
- Socio-demográficos.

Económicos.

Jurídico-administrativos.

Técnicos.

En cada caso, se establece el sistema de inter-relaciones conjuntas de factores, a partir del estado de su evolución, estado actual y perspectivas; para posteriormente proponer una estrategia global de desarrollo regional o urbano, según el caso. Todo ello se apoya en una corresponsabilidad institucional, una instrumentación jurídica-administrativa y un marco de referencia técnico.

Y con respecto a las estrategias, las del tipo sectorial pretenden derivar las acciones urbanas de acuerdo a cada factor de su estructura (suelo, infraestructura, transporte, vivienda, servicios municipales, etc.). Mientras que las del orden territorial, pretenden aplicarlas en los diferentes niveles territoriales y de competencia administrativa (desde nivel federal hasta centros de población).

Ambos marcos de estrategias son manejados para que sus acciones concurren en el logro de los objetivos generales del nuevo modelo de desarrollo urbano. La concepción de separar en 2 modalidades el marco estratégico, obedeció a la necesidad de adaptar el nuevo sistema de planificación urbana, a la administración oficial del modelo por sector de competencia y nivel de gobierno para ejecutar acciones.

Ahora bien, en lo que se refiere a la relación específica entre el sector de los asentamientos humanos y el Plan Global, se establece en el apartado 13 de éste último, en el marco de políticas regionales y de desarrollo urbano, bajo los siguientes principios:

- + La libertad de Tránsito.
- + La libertad de Asentamiento.

Con esos principios, el plan pretende establecer un conjunto de elementos de juicio, para que en materia urbana se apliquen los siguientes aspectos de políticas:

- + Control sobre movimientos migratorios basados en la libertad de tránsito y asentamiento, pero con el uso de instrumentos de inducción.
- + Control sobre la oferta y demanda de empleos (aspecto manejado multisectorialmente).
- + Control de la urbanización y localización fabril (éste último también manejado multisectorialmente).

Con esas bases y lineamientos, el Plan Global pretende "reorientar" la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (primero se decretó el P.N.D.U. que el Global), con las siguientes condicionantes de planeación:

+ Integración y ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, con las siguientes pautas:

En lo que se refiere a los aspectos inter e intraurbanos:

- Distribuir equilibradamente el asiento de la población.
- Coadyuvar al desarrollo de las actividades productivas.
- Dotar en materia de satisfactores urbanos, los mínimos de bienestar social indicados en el Plan Global (especialmente en lo que se refiere a la vivienda).

Bajo las anteriores condiciones, se establecen 3 grandes marcos a planearse:

1. La desconcentración de las actividades productivas (particularmente las industriales).

2. La desconcentración de las actividades públicas federales.

3. El tratamiento y apoyo a las zonas y grupos marginados.

Los objetivos sectoriales del Plan de Desarrollo Urbano se definen de la siguiente manera:

- + Promover el crecimiento general e integral de las regiones.
- + A través de la participación de las entidades federativas, fortalecer al Estado, la Unión y la soberanía de cada estado.
- + Apoyar prioritariamente a regiones deprimidas y/o de potencial desarrollo.
- + Promover racional y eficientemente el desarrollo intraurbano de cada localidad.
- + Proporcionar en materia urbana, los satisfactores básicos demandados por sus pobladores (mínimos de bienestar).

Suelo.

Vivienda.

Infraestructura y vialidad.

Servicios urbanos básicos.

Equipamiento.

- + Aglutinar e integrar a las grandes masas rurales dispersas (cen

tros de servicios concentrados).

- + Establecer un control ecológico por fenómenos derivados de los asentamientos humanos.

Particularizando en el subsector vivienda, el Plan Global de Desarrollo establece dentro del apartado 14 (política social), lo siguiente:

En función al diagnóstico-pronóstico elaborado se determinaron los siguientes conflictos en la materia:

- + Un déficit actual y progresivo en función de la carencia económica de la población para la adquisición de su vivienda, y el creciente incremento de población demandante.
- + Un alto contraste en la dotación de la vivienda (estratificación social de las mismas en sus ubicaciones, servicios, procedimientos constructivos y acabados).
 - Matices sociales territoriales de la vivienda. Áreas homogéneas según el ingreso de las familias, con diferencias de:
 - Densidad.
 - Legalidad en la tenencia de la tierra.
 - Servicios de infraestructura y equipamiento.
 - Vivienda en acelerado deterioro por:
 - Su diseño y funcionalidad.
 - Su antigüedad.
 - Los materiales de construcción.
 - Carencia de servicios de infraestructura.
 - Cambios de giro en el suelo aledaño.

De ésta forma, el Plan Global de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, dan pie al Programa Nacional de la Vivienda, con las siguientes pautas:

El objetivo es abatir el déficit actual y creciente en la habitación, considerando la capacidad económica de los demandantes, así como sus necesidades espaciales y su perfil cultural (mínimo de bienestar). Simultáneamente, se hará frente a las reposiciones de unidades obsoletas o no satisfactorias, con el fin de sostener e incrementar las existencias (incluyendo acciones de mantenimiento).

Para tal efecto, se establecen las siguientes políticas --

operativas:

. Promoción de vivienda.

De autoconstrucción.

Terminada.

Mejoramiento y conservación de la existente.

. Promoción a la vivienda:

Implementada por cooperativamente,

Vivienda para alquiler.

En resumen, el sector de los asentamientos humanos al igual que los demás establecidos, inician una nueva modalidad en sí y de planear - sus acciones.

Para ligar el nuevo sistema de planeación a la actual realidad urbana de México, es fundamental conocer el último período evolutivo del desarrollo urbano y sus actuales circunstancias.

Así pues, el estudio final de tesis pretende establecer las causas, condicionantes y efectos del proceso urbano contemporáneo de nuestro país, explicándonos su trayectoria y tendencias; y principalmente, conocer los problemas y obstáculos de su planeación sectorial de acuerdo a -- las últimas medidas oficiales en la materia. El análisis se efectuará basado en la derivación de la subproblemática del proceso urbano, del proceso global de desarrollo del país.

Iniciaremos el examen con una síntesis histórica de los sucesos - inmediatos de la post-revolución en materia urbana:

Entre 1921 a 1930, la pacificación y regularización del país establece una vez más su centro de operaciones en la Cd. de México. A ella convergieron las redes de comunicación carreteras y ferroviarias, integradoras del nuevo sistema de transporte nacional. Su modernización en las comunicaciones, los transportes, la industria y los servicios en general, propició entre otros tantos factores coyunturales, la generación de una - plataforma de economías de aglomeración que posteriormente promoverían el crecimiento económico y demográfico del Valle de México.

A partir de esas fecha, el proceso urbano ante otro sistema de - explotación económica y conformación social, transforma su comportamiento. No obstante, su desarrollo obedeció estrictamente a los requerimientos coyunturales del proceso, inicialmente en su consolidación económica (acti-

vidades de exportación para ingresar divisas al país), y posteriormente - en la promoción de su crecimiento (proceso de sustitución de importaciones). Al desarrollo urbano se le consideraba como un proceso "natural", sin establecer todavía la necesidad de planificarlo y adecuarlo a los requerimientos estructurales del país.

A partir del régimen del Gral. Lázaro Cárdenas, el Estado inicia su preocupación instintiva con respecto al proceso urbano. En su régimen, se producen varios hechos trascendentales para el futuro de México, tales como el mayor reparto de tierras agrícolas, la expropiación petrolera, y - el inicio de la modernización en la infraestructura y servicios de apoyo a la producción (presas, distritos de riego, puertos, transporte, industria, etc.). Factores con una seria repercusión en la oferta-demanda de empleo, el comportamiento demográfico, la estructuración de las actividades productivas y la distribución de la población en el territorio nacional.

Sin embargo, las únicas y parciales medidas tomadas en planeación urbana, fueron las de dotar de infraestructura, servicios y equipamiento a las principales ciudades, a partir de la de México.

Una y otra vez fracasó el intento del Estado, en la ordenación de su administración, operación y gobierno, cada vez más diversificado y complejo en su estructuración y necesidades a satisfacer. Esto originó continuos cambios en las actitudes enfoques y alcances de sus acciones (sexuales), para tratar de subsanar las deficiencias.

Particularmente, el sector asentamientos humanos inmerso en ésta problemática de desacuerdo operacional, le produjo serias deficiencias y carencias en su función administrativa, para controlar y regular el desarrollo urbano.

A pesar de importantes intentos de planeación urbana en el país, que en aquellos entonces no contaba con la organización y los medios de planificación integral oficial; no pudieron modificar y controlar la acelerada deformación de desarrollo urbano, a partir de la preeminencia de la Cd. de México 20/.

Así vemos entonces que las valiosas aportaciones en materia de planeación urbana, principalmente de:

20/. Luis Unikel Spector, Crescencio Ruíz Chiapetto y Gustavo Garza, "El Desarrollo Urbano de México", Colegio de México, 1976.

- + El arq. Carlos Iazo (Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas S.C.O.P.), en la promoción regional a través de polos de desarrollo.
- + Los arq. Rosell de la Lama (Secretaría de Bienes Nacionales -- S.B.N.) y Medel-Cervantes (Secretaría del Patrimonio Nacional), en las propuestas de apoyo a la promoción de las zonas fronterizas y áreas portuarias con potencialidad industrial; incluyen además, importantes proyectos de planes reguladores de varias ciudades.
- + Del arq. Raúl Cacho, titular de la Comisión del Desarrollo Urbano del País CODURPA, dependientes de la Secretaría de Obras Públicas S.O.P.; antecedente inmediato de la actual Subsecretaría de Asentamientos Humanos de la S.A.H.O.P. (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas).
- + Y el grupo de Cervantes del Río-Ovalle-Luna Trail (Secretaría de la Presidencia), en el período previo de la institucionalización de la planeación global, y en particular de la planeación urbana.

Constituyeron grandes esfuerzos con resultados poco significativos, por no poderse llevar a cabo en forma regular y continuo.

Esto es porque simplemente, las propuestas y proyectos carecían de 2 fundamentales condiciones de operación:

- + No se concebían y constituían dentro de una estrategia integral de desarrollo del país.
- + No existía el respaldo jurídico y administrativo para llevarlos a cabo (y mucho menos en forma uniforme en todo el territorio nacional).

Los proyectos y planes, una y otra vez se formulaban y desarrollaban para archivarlos, sin tener un sólo registro y constancia de la operación "regular", o metas e impactos realmente alcanzados y valorizados de cualquiera de ellos 21/, que además se suprimían y elaboraban según los cambios administrativos presidenciales.

La institucionalización de la planificación, basado en nuestro caso, en el intento de programar integralmente la acción pública en base a 21/. El caso de Cd. Sahagún, Hgo., establecida como ciudad artificial, que en un período de aproximadamente 30 años, no ha cumplido su objetivo industrial y de saturación urbana.

objetivos y metas predeterminadas, para posteriormente implementar el presupuesto y llevarla a cabo; se comienza a establecer a últimas fechas, en los regímenes de los Lic. Luis Echevarría Álvarez y José López Portillo - (aún sin consolidarse la técnica propuesta de presupuestar por programas y objetivos) 22/.

Por lo tanto y en base a lo expresado anteriormente, para el -- trabajo de tésis y desde el punto de vista sectorial, el análisis del problema urbano y su solución a través de la planificación, se hizo a partir del establecimiento de los nuevos modelos de acción de la administración pública; puesto que antes, nunca se le abordó dentro de una solución planificadora global e integral, del desarrollo del país 23/.

Cada sector establecido a partir del Plan Global, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el decreto específico de sectorización, agrupa según el conjunto de sus afinidades, a varios organismos y empresas paraestatales que en muchas ocasiones no responden en estricto a esa coordinación. O sea, que todavía existen problemas para definir - las características funcionales de varios organismos, para poderlos adecuar debidamente al sector que les corresponde.

En el caso de la cabeza de sector S.A.H.O.P., se encuentra fuera de su control instituciones "no coordinadas sectorialmente" (algunas fuertemente influenciadas por el sector laboral), cuyas funciones son las de promover y producir vivienda para distintos grupos poblacionales de trabajadores y estratos sociales, tales como el INFONAVIT, FOVISSSTE, ISSSFM (militar); y del sector privado como las inmobiliarias, constructoras, -- arrendadoras, etc.

La falta de coordinación se establece por razones políticas en - las instituciones públicas, y de libertad de empresa en los organismos del sector privado y social.

Hasta el momento, aunque el Estado ha intentado establecer un -- marco de referencia operativo en sus acciones conjuntas, no ha logrado establecer su congruencia y articulación a nivel programático, administrativo, jurídico, financiero, operativo y de evaluación.

Observemos el caso particular de la S.A.H.O.P., y especialmente

22/ Curso 1980 de Presupuesto por Programación, Instituto Nacional de Administración Pública, I.N.A.P.

23/ Luis Unikel Speiser, Crescencio Ruíz Chiapetto y Gustavo Garza, "El Desarrollo Urbano de México" Colegio de México, 1976 (Capítulo X).

de su Subsecretaría de Asentamientos Humanos, como un organismo planeador del desarrollo urbano, pero impedido de ejecutar y regular las acciones - en la materia 24/. A modo de ejemplo, observaremos una vez más el caso de la habitación. Una de las direcciones generales de la Subsecretaría - (Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda), se avocó a formular una estrategia global para su solución, a través del "Programa Nacional de la Vivienda" (programa operativo derivado del Plan Nacional de Desarrollo Urbano); y sin embargo, los organismos que en última instancia - la producen, tienen sus propias políticas, recursos, canales y medios para hacerla, sin depender de la S.A.H.O.P. ni en lo económico (financiero), ni en lo administrativo (organismos no coordinados sectorialmente, o de - sectores privado y social).

No obstante, la mistificación técnica de la "planitis" (o producir planes indiscriminadamente), que se ha producido en todos los niveles y ámbitos político-administrativos, se ha descuidado del punto más importante para la verdadera operación de los mismos, "¿quién los va ha poner en marcha y ejecutará las acciones?". Los estados en casi todos los casos, carecen del personal y los recursos adecuados para esa tarea. Tampoco puede hacerlo directamente la S.A.H.O.P., por sus limitaciones de "coordinación" sectorial, y por atentar contra las soberanías de los estados - de la Unión (contradiciendo uno de los principales postulados del Plan Global, la de fortalecer la autodeterminación y nivel de negociación de los estados con respecto a la Federación).

Por otro lado, no existe ni conciencia plena, ni información precisa de los nuevos sistemas de planeación y programación de acciones, particularmente en los niveles intermedios de administración que son los que llevan a cabo, el mayor volúmen de trabajo sustentador del sistema.

Además, en el caso particular de la S.A.H.O.P., la planeación que da en manos de un contingente de profesionales con diferentes disciplinas universitarias, a diferentes escalas académicas (de pasantes a profesionales con posgrados), con diversos orígenes de capacitación (internos y externos), integrados a diferentes corrientes ideológicas, y con diferentes aspiraciones profesionales. La falta de una uniformización de intereses

24/. De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interno de la S.A.H.O.P. y el Catálogo de la Actividad Pública Federal (SPP); la S.A.H.O.P., además de establecer la política global de su sector, le corresponde operar y regular el Plan que para ello formuló, incluyendo los programas operativos derivados de él.

y valores entre los miembros de ese conjunto, produce impugnaciones, frustraciones, resentimientos, etc., que repercuten en el trabajo de equipo.

a) Disparidad económica regional y sus efectos urbanos.

En la década de los treinta, la economía mexicana basaba su desarrollo en la exportación de materias primas y productos primarios. A pesar de la gran crisis depresiva de la economía internacional y su rebote en la nuestra, el país inicia un nuevo proceso de modernización de su infraestructura económica. La tasa de urbanización en esa baja producción interna y externa, registró la cifra más baja en el presente siglo, comportándose el proceso urbano nacional de la siguiente manera:

Dada la crisis y contracción de mercados internos y externos, varias ciudades fronterizas y portuarias se vieron afectadas, y en algunos casos irreversiblemente. Cd. Juárez y los poblados fronterizos de Tamaulipas frenaron su crecimiento al cerrarse el comercio a los E.U.A.

La nacionalización del petróleo y las represiones extranjeras hacia nuestro país, afectaron el desarrollo de Tampico, hasta que se produjo la Segunda Guerra Mundial.

La creación de nuevas fibras sintéticas a base del petróleo y el consecuente derrumbe del precio del henequén, produjeron el desaliento en el crecimiento y desarrollo de la península de Yucatán.

La dinámica del crecimiento industrial de las ciudades de Monterrey y Guadalajara, fué lo único que les permitió proseguir con su crecimiento y desarrollo urbano, consolidándose como centros polares de sus regiones (con segunda categoría después de la Cd. de México).

El auge algodonero de la Laguna, produjo el desarrollo de Torreón; y Orizaba por su estratégica ubicación en el corredor México-Veracruz, continuó su crecimiento industrial y urbano.

El enclave ferroviario de Aguascalientes, fué uno de los poblados que por su emplazamiento, continuó su crecimiento.

En general, México orientaba su proceso de urbanización en función directa de la exportación de materias primas, y las primeras manifestaciones de industrialización post-revolucionaria; repercutiendo en su comportamiento los vaivenes económicos de cada momento y circunstancia de su desarrollo interno e influencia externa.

No obstante, el número de ciudades aún era reducido en esa época. La Cd. de México crecía a una tasa anual promedio del 3.5 %, y por una -- gran diferencia en tasa menor, otras pocas ciudades del Bajío y noreste - del país. Aún quedaban sin integrarse al desarrollo nacional (y al proceso urbano), amplias áreas y regiones semidesérticas del norte y selváticas del sureste. El mismo sistema urbano se encontraba muy desarrollado en regiones productivas, encontrándose sus ciudades muy juntas entre sí; mientras en otras, todavía no se tenía la capacidad para integrar sus sistemas en función a la muy escasa actividad económica.

A partir de la Segunda Guerra Mundial y gracias a la vecindad con los E.U.A., y a los requerimientos de materias primas para la actividad bélica, México reactivó su industrialización, su exportación y su capacidad turística. Los poblados fronterizos del norte, reemprendieron su -- crecimiento por el intercambio comercial y la visita de soldados norteamericanos en descanso. Las ciudades de Monterrey y Guadalajara intensificaron su actividad industrial y negociadora a nivel nacional.

Simultáneamente a la bonanza bélica, se produjo una importante - movilización de población en zonas altamente deprimidas del centro-norte y sureste del país, con dirección a la frontera norte o hacia las principales ciudades con actividades industriales o de servicios, en busca de - mejores expectativas de empleo y sobrevivencia. En general, la tasa de población urbana se incrementó al 5.9%, del cual 58.7 correspondía a población emigrada del campo.

Posteriormente y durante la guerra de Corea, el cambio de requerimientos de materias primas a nivel internacional produjo nuevas alteraciones en el sistema interno. A pesar que en la década de los 50's, la - agricultura apenas logra crecer al 4.4 % en conjunto, algunas áreas del - campo particularmente las modernizadas, logran un importante incremento - productivo.

En la década de los 60's, la Cd. de México toma una cadencia de crecimiento acelerado, que hasta la fecha hace fallar al mejor de los pronósticos. La causa se origina en la implantación de las políticas económicas para permitir la sustitución de importaciones, y al establecimiento del modelo económico "estabilizador". No obstante haber disminuido el - crecimiento urbano de la capital en la década de los 50's (a una tasa de

5.2 %), con respecto a los 40's (5.9 %); en los 60's, se eleva nuevamente a 5.4 %, continuando su hiperaceleración hasta la fecha 25/.

En resumen, aunque en forma limitada y condicionada por fenómenos económicos internos y externos, el país iniciaba un nuevo y acelerado proceso de urbanización en áreas de alta productividad y marginaba a las de subsistencia, produciendo un creciente desequilibrio en el desarrollo conjunto nacional. Ejemplo de ello, es el incremento de poblados con más de 15,000 habitantes en las áreas con mayor producción, contando en 1940 con 55, en 1970 con 178, y según pronósticos para 1980 fueron 258, para que en 1990 se estimen 378.

En el momento de elaborarse el "Plan Nacional de Desarrollo Urbano", el país ofrecía el siguiente panorama urbano en desarrollo y perspectivas.

+ Se producía el proceso poblacional bipolar, ampliamente mencionado al inicio del capítulo, desarrollándose una alta concentración de habitantes en las grandes ciudades, y una fuerte dispersión en un atomizado sistema de localidades rurales .

+ La población se concentraba en la meseta central y la altiplanicie norte del país, donde la escasez de recursos acuiferos y energéticos es más seria (arriba de la cota de los 500 m.s.n.m.).

+ El mayor volumen de población (60 %) y de las actividades industriales (80 %), se concentraban entre los paralelos 18 y 22.

+ La aportación al PIB por entidad federativa, arrojó el siguiente orden porcentual:

El D.F. y el Edo. de México (en conjunto).	44 %
Nuevo León.	7 %
Veracruz.	6.5 %
Jalisco.	4.8 %
Sonora.	3.7 %
Tamaulipas y Baja California Norte.	3.4 %
Coahuila y Sinaloa.	2.9 %
Puebla.	2.3 %
Chihuahua y Guanajuato.	1.9 %

El resto de estados, menor al 1.9 % .

Lo que significa que la mayor aportación se produjo en la zona - de la meseta central, alrededor de la Cd. de México.

La problemática del país y en general de todos los subdesarrollados, se basa en la incapacidad de un desarrollo integral de sus regiones, en función a las limitaciones y rigideces de su dependencia hacia el exterior.

Es decir, los efectos exteriores (crisis económicas, políticas, guerras, avances tecnológicos, variaciones del mercado, diferencias regionales, etc.), afectan directa e indirectamente al sistema interior, condicionando su desarrollo.

Por lo tanto, el desarrollo inter e intraurbano, negativo o positivo, queda generalmente determinado por esas circunstancias, tal como se observó en la descripción del proceso urbano en la historia de México.

b) Índices de urbanización por actividades productivas y crecimiento demográfico.

Desde el punto de vista regional y sectorial, el principal meollo de la problemática, estrivaba en la gigantesca concentración y monopolización de actividades económicas, sociales, políticas y culturales, en la Cd. de México (D.F. y Edo. de México).

Para analizar el fenómeno de concentración, contamos con varias líneas de estudio, destacando entre las principales: La concentración industrial, el sistema de enlace nacional que reconoce al centro metropolitano de la Cd. de México, y los niveles de economías de escala y diseconomías por alta concentración de actividades e individuos.

- Concentración industrial.

El Estado mexicano en materia industrial, ha tratado de utilizar 3 instrumentos en diferentes circunstancias, pero siempre en forma por de más tradicional y basado en principios eminentemente tecnócratas:

+ Las exenciones fiscales.

+ La Ley de industrias Nuevas y Necesarias.

+ Fondo de garantía y fomento para industrias medianas y pequeñas.

Claro que existieron y existen otras medidas aplicables a la pro

moción industrial, pero también hemos observado sus concatenados fracasos. Los 3 instrumentos de política industrial han tenido un alcance nacional -- desde los puntos de vista regional y sectorial, por tiempos más o menos -- prolongados, cambiando circunstancialmente el rango y dirección del conjunto de medidas que los integran.

Basados en las políticas instrumentales mencionadas, varios autores han analizado sus repercusiones en el proceso global, sirviéndose -- para el caso de los proyectos y programas que el Estado ha tratado de imponer y establecer. Veamos algunos de ellos, destacando entre los principales:

+ El Programa Nacional de Parques Industriales (promoción a los incipientes o creación de nuevos), fué estructurado en base a una "supuesta" descentralización industrial del Valle de México. Sin embargo, su desarrollo no se adecuó sistemáticamente a los requerimientos industriales regionales por un lado; y por otro, no contempló factores básicos de distribución y comercialización de su producción. En otras palabras, se carecía de una visión global y estructural para poder integrar una red eficiente de parques industriales, con el objeto de poder ubicar de la mejor manera cada una de sus unidades, según los recursos e insumos necesarios para su operación, y a los requerimientos de consumo y distribución en cada región y en todo el país. El establecimiento de cada parque obedecía más a medidas políticas centrales y estatales, que ofrecían una oportunidad y expectativa probable cuya consolidación se basaba más que nada en una causa fortuita, y no por un efecto planificador.

+ Programa Nacional Fronterizo, tratado como un proyecto "especial" para atraer empresas (principalmente maquiladoras), de los E.U.A. -- hacia la frontera mexicana. El resultado es evidente, porque simplemente se ocupaba un gran volumen de fuerza de trabajo que en lugar de internarse en Norteamérica, se quedaba en éste lado para de todas maneras consumir un gran volumen de bienes producidos por los estadounidenses, expendidos a todo lo largo de la frontera. Además, la producción maquiladora -- no se consume en nuestro país, sino que se exporta a otras naciones.

+ Los "pretendidos" objetivos industriales de las cuencas hidro-lógicas, cuyos resultados fueron poco significativos dada la naturaleza -- política que los formuló, y la total desarticulación en las acciones en--

tre ellas en conjunto y en cada una.

+ El conjunto de proyectos de algunos estados para propiciar su desarrollo industrial, apoyados por una limitada publicidad de sus ventajas para el establecimiento de industrias, el otorgamiento de ayuda oficial en las etapas de arranque, y la dotación de infraestructura para el alojamiento de las unidades fabriles. En la actualidad, varios parques siguen subocupados a pesar de los estímulos ofrecidos, porque de todas maneras los factores y componentes básicos para el establecimiento industrial, no son los adecuados o no existen en los niveles requeridos (mano de obra capacitada, energéticos, agua, comunicaciones y transportes, mercados próximos, contactos financieros y de negociación cercanos, refacciones, etc.).

En resumen, la aplicación coyuntural de las políticas instrumentales dentro de una serie de proyectos y programas promovidos por el mismo Estado, con enfoques y acciones en canales separados de administración, ha provocado un mayor desorden en el sistema regional, concentrando con mayor énfasis la actividad productiva industrial en el único punto con garantías de:

- + Abasto de insumos y energéticos.
- + Mano de obra abundante, diversificada y en muchas ocasiones ba rata,
- + Contactos únicos de negociación.
- + Fuentes de asesoría técnica y centros de abasto de maquinaria, equipo, refacciones, etc.
- + Fuente principal de financiamiento.
- + Enclave de vías y transportes con cobertura nacional (e internacional).
- + Centro de instituciones con el mejor nivel de enseñanza técnica y de investigación en la materia.
- + Centro de difusión publicitaria a nivel nacional.
- + El mercado más amplio y diversificado de todo el país.

Ubicado en el Valle de México y en especial, en la capital (D.F. y el Edo. de México).

Aún a la fecha y a pesar de los planes y programas que involucran el proceso industrialización, no se ha observado resultados de integración dentro del sistema en general.

Nota especial a observar en el proceso de concentración, es el caso de la capacidad comercial de la producción industrial del Valle de México. La producción de la capital se ha dirigido preferentemente a un consumo masivo, pero hacia una población eminentemente urbana en todos - sus estratos socioeconómicos. En ella se concentran el mayor volumen de servicios, equipamientos y comercios especializados para las clases altas; aunque también, a los estratos medios y bajos se les ofrecen productos - "suntuarios" que no pueden ser adquiridos facilmente en otras partes del país, desde una t.v. hasta productos y accesorios de belleza, y ropa "moderna". En 1975, la ciudad alojaba el 20 % de la población total nacional (el 39 % aproximadamente de la población urbana del país), consumiendo el 21 % de la producción nacional.

El consumo de productos alimenticios en la capital, es en proporción, relativamente medio (16 % de la producción nacional); en cambio, los productos industriales y duraderos registran una alta tasa de comercio y - consumo (entre el 30 al 35 %). En otras palabras, la capital ofrece una - gama y volumen de productos y servicios a sus habitantes, que en cualquier estrato socioeconómico y preferencia de cada caso, bien se pueden adquirir desde unos zapatos, un televisor, un radio, un comedor, hasta un auto, un calentador de agua, etc.; sacrificando en muchísimos casos, su régimen ali- menticio o las atenciones a sus factores básicos de sobrevivencia, por el hecho de consumir y demostrar un supuesto grado de capacidad económica ar- tificial 25/.

La comercialización y consumo industrial del Valle de México, es una más de las variadisimas características centralizadoras y concentrado- ras de recursos, inversiones y población; que en un círculo vicioso incre- mentan el proceso de acumulación económica y de recursos en la Cd. capital.

- Sistema de enlace en las comunicaciones.

En cuanto al sistema de enlace de comunicaciones y transportes, podemos aportar las siguientes reflexiones:

Varias veces hemos insistido que en base al establecimiento de la estructura productiva se desarrolla la social, y entre ambas, uno de - los más importantes factores de desarrollo, la infraestructura económica- social. Si en México se ha integrado su sistema productivo tomando como

25/. Claude Bataillon y Helene Rivère D'Arc, "La Ciudad de México", SEP-Se- tentas-Días, 1979.

eje la actividad de la capital, es obvio que ella será la privilegiada con la mejor dotación de vías y comunicaciones. El hecho de que la Cd. de México no sólo genera el 80 % de la actividad industrial nacional, sino - además un porcentaje no fácil de cuantificar de actividades de servicio - de apoyo productivo y social, nos hace concluir que no sólo guarda un mayor índice cuantitativo de comunicaciones, sino una mayor diversidad del tipo de las mismas.

Debemos considerar que las vías y los transportes trasladan además de personas, bienes; y que las comunicaciones abren su compás de traslado a la información e ideas. Además, anotemos que la transportación - de personas y bienes, y la difusión de información e ideas, no sólo se concretan al hecho de su traslado, sino también a sus costos económicos, sociales y políticos generados en su movimiento.

Si retomamos las 2 anteriores observaciones y las analizamos en función al enclave de la Cd. de México, podemos determinar y caracterizar una de las más importantes formas de difundir e irradiar el sistema de - decisiones, a través de las comunicaciones. Lo que significa la constitución de un poderoso agente más de refuerzo, en la primacía capitalina hacia el resto del país.

- Economías de escala.

Pasando al análisis de la generación de economías de escala, podemos señalar lo siguiente: con las 2 anotaciones anteriores sobre la industrialización y las comunicaciones, hemos observado como una serie de - actividades dan lugar a otras, o las refuerzan y apoyan. La asociación - de actividades producen entonces, su simbiosis u diversificación en otras surgientes del proceso. Mientras más creciente y acelerado se desarrolla el proceso, más grados de preeminencia obtiene la ciudad primaria.

En base a lo anterior, definamos en nuestro caso el impacto producido por las economías de aglomeración (positivas o negativas), en la - preeminencia urbana del país. Para tal efecto, definiremos a las economías de localización, como aquellas que se producen al instalarse empresas afines con servicios comunes (un conjunto de firmas farmacéuticas, recurren al mismo proveedor de envases, etiquetas, transporte, etc.); y a las economías externas, como las producidas a partir de la concentración -

de todo tipo de empresas y actividades, que en cualquier forma utilizan un "paquete común de servicios" (una universidad, una empresa y un banco, requieren del mismo servicio telefónico, de transporte público, papelería, etc.). Mientras más intrincado sea el sistema de haces de actividades, - más incremento cualitativo y cuantitativo produce en ambos tipos de economías; pero también se llegan a ciertos niveles en que el proceso sufre -- una seria alteración, con algunos aspectos negativos irreversibles. Esto es cuando los costos (económicos-sociales-políticos), ya no son controlables, sino rebasan los efectos simbióticos y producen serios desequilibrios en el sistema urbano.

Veamos un ejemplo, al producirse un asentamiento humano o el establecimiento de un núcleo industrial, en ambos casos se requerirá una dotación mínima de infraestructura y servicios urbanos. Si entre ellos se necesita un servicio de recolección de basura y limpieza, el servicio beneficiará al conjunto. Al aumentar el índice de desecho y la tira de basura en la vía pública, produce la necesaria adquisición de un creciente volumen de equipo y contratación de personal (que por rigor no produce, no son rentables comercialmente, no producen beneficios económicos directos, sólo eliminan efectos negativos producidos por la colectividad económica y social). Mientras más sea la producción y tira de desechos, más caro es - su captación y eliminación (máquinas y transportes recolectores, depósitos, compactadores, plantas procesadoras, tiraderos, etc.). De esa forma, un servicio común se convierte en una prestación muy cara pero necesaria, que de alguna forma tiene que ser pagado y en forma creciente.

Como el anterior ejemplo, vease el caso de cualquier tipo de contaminación, aglomeración de tráfico, dotación de infraestructura, servicios urbanos, etc.

En la Cd. de México se pueden observar claramente los desequilibrios intraurbanos causados por externalidades negativas, a raíz de la -- producción, concentración y distribución irracional de las actividades económicas y sociales, que obedecen básicamente a fenómenos del mercado de -- mayor volumen y capacidad de adquisición, y a efectos de plusvalía del -- suelo, contrarios a un uso planificado y adecuado del mismo. No obstante y a pesar de la crisis, la ciudad sigue produciendo y concentrando actividades con mayores índices de aglomeración de personas, de contaminación -

ambiental, congestión vial, saturación de infraestructura y servicios, etc., resultado de la poderosísima atracción de población e inversiones hacia la capital.

Observando algunos caracteres de la primacía capitalina como los anteriormente descritos, procederemos analizar su efecto dominante y director en las diversas regiones del país, encauzando bajo ese marco de desequilibrio sus actuales y potenciales vocaciones productivas.

A últimas fechas, con el establecimiento de la planeación, el auge petrolero del sureste, el resurgimiento agrícola y ganadero del noroeste, el impulso turístico al litoral del Pacífico, y la creciente industrialización de Guadalajara y Monterrey con otras ciudades en su influencia, el Estado basado en un modelo regional y sectorial de redistribución y promoción de las actividades productivas, intenta producir una tendencia a mediano y largo plazo, para invertir los factores regionales que en el momento producen la primacía de la Cd. de México.

Sin embargo, la construcción de toda esa maquinaria planificadora, se enfrenta a ancestrales problemas y obstáculos cuyos orígenes están dentro y fuera del control del Estado. Uno de los más importantes, es la desigualdad en el contenido de recursos de cada región (humanos, materiales y financieros).

Nuevamente y en función al manejo de esos recursos, el país ha sido objeto de una nueva "regionalización" según el ámbito y enfoque de cada plan formulado por los diferentes organismos o entidades del gobierno. Se vuelve a tener un gran riesgo y peligro de desarticulación y confusión, - en la aplicación de las acciones oficiales, privadas y sociales. Cada sector contempla en el desarrollo de sus actividades, diferentes regiones de trabajo e incisión, con solamente una liga nominal de planeación y programación hacia los demás planes y programas sectoriales y regionales, planteados por el sistema administrativo federal.

A la fecha lo único establecido como lineamientos generales hacia una regionalización para su planificación integral, han sido los siguientes:

+ Se pretende desconcentrar del Valle de México y su área de influencia regional, las actividades administrativas (Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, PRODETAF), las productivas (Plan Nacional de Desarrollo Industrial, Plan Nacional de Turis

mo, Plan Nacional Pesquero, Plan Nacional Hidráulico, Plan Nacional Energético, etc.).

+ En materia de distribución poblacional y desarrollo social, se pretende equilibrar el sistema en función a la nueva propuesta de estructurado económico 26/, a través de los siguientes programas y planes: Plan Nacional de Empleos, Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Plan Nacional de Educación, Plan Nacional de Salud, Sistema Alimentario - Mexicano, Plan Nacional de Desarrollo Urbano, etc.

+ El primer indicador de naturaleza regional establecido para todos los sectores, es la de impulsar económica y socialmente las franjas fronterizas (Comisión de Desarrollo de Zonas Fronterizas, CODEF), los litorales y las áreas fuertemente deprimidas del país (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y grupos marginados COPLAMAR)'

Se pretende redistribuir actividades y población por debajo de la cota 500 m.s.n.m. y fuera del cuadrante formado por los paralelos 22o y 18o, y la cota antes mencionada.

+ En particular y sobre materia de su acción, el sector Asentamientos Humanos y Obras Públicas ha determinado las siguientes regiones - de incisión prioritaria:

Zonas de Ordenamiento y Regulación.

1. Zona Metropolitana de Monterrey.
2. Zona Metropolitana de Guadalajara.
3. Zona Conurbada del Centro del País.

Zonas de Promoción.

1. Zona Costera del Golfo e istmo de Tehuantepec.
2. Zona Fronteriza de Chihuahua.
3. Zona Conurbada de la Laguna.
4. Zona del Bajío.
5. Zona Fronteriza de Baja California.
6. Zona Costera del Sur de Sonora y Norte de Sinaloa.
7. Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Ameca.
8. Zona Conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad.
9. Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Balsas y Costa de Guerrero.

26/. Plan Global de Desarrollo 1980-82, Secretaría de Programación y Presupuesto S.P.P.

c) La Macrocefalia concentración de recursos y excedentes en -- áreas y ciudades "privilegiadas".

A través de la tesis, hemos anotado el proceso histórico por el cual la ciudad capital tuvo y mantiene su importancia absoluta en todos los aspectos, analizando en éste capítulo alguno de los muchísimos factores involucrados en su preeminencia.

Inicialmente, revisaremos las circunstancias y condiciones generales en materia urbana, desde el punto de vista de la generación del fenómeno conocido como macrocefalia.

Durante el régimen del Gral. Lázaro Cárdenas y a raíz de las reformas ya ampliamente mencionadas en capítulos anteriores, el comportamiento migratorio campo-ciudad favoreció al primero, al establecerse una mayor preocupación al reparto agrario y a las obras de infraestructura para el apoyo productivo. La población rural no se desplazó a las grandes ciudades, sino de las zonas de subsistencia y explotación tradicional, a las que contaban con la regularización de la tenencia de la tierra y dotadas de infraestructura para su desarrollo.

Al sucederle sexenios posteriores Abelardo Rodríguez y Miguel Alemán, el cambio de política económica y social reformista se paraliza y reinvierte completamente, con serias consecuencias en el aspecto demográfico.

A partir de esos periodos, los vaivenes oscilatorios en la "promoción del desarrollo" de los gobiernos en turno, producen una accidental aceleración del crecimiento de varias ciudades y poblados, que en algunas ocasiones no respondían a su capacidad económica y al alojamiento del crecimiento demográfico que se desarrollaba en ellos. El resultado del proceso se tradujo en el desbordamiento urbano en forma de invasiones o ciudades perdidas, la formación de un tejido urbano desordenado y espontáneo, y la creación de un mayor número de áreas metropolitanas -- con algunas crisis de economías de escala (Subutilización de infraestructura, equipamiento, etc., o su total saturación en otras zonas).

La dinámica del comportamiento de los factores demográficos en conjunto (intra e interurbanos), han variado sustancialmente en cada década desde 1940 a la fecha. La proporción de los factores (crecimiento na

tural y migratorio, han sufrido severas alteraciones durante ese lapso. Observemos cifras como las siguientes para anotar los grados de alternación:

+ En la década de los 40's, el desplazamiento neto de la población rural a las zonas urbanas fué del orden de 1.65 millones de personas.

+ En los 50's, fué de 1.76 millones.

+ Y en los 60's, de 2.75 millones.

No obstante, dentro de los centros urbanos el fenómeno de crecimiento fué inverso. En un principio, la aportación rural a las ciudades fué mayor, pero fueron superadas las cifras de migrantes por el continuo y expansivo crecimiento natural de la población urbana acumulada. Representando porcentualmente el fenómeno, se esquematizaría de la siguiente manera 27/:

+ En la década de los 40's, la aportación rural al crecimiento de las ciudades representaba el 58.7 % (41.3 % constituía el crecimiento natural).

+ En los 50's, se produjo la alternación con el 36.1 % de migrantes rurales, y el 63.9 % de crecimiento natural.

+ En los 60's, el crecimiento urbano por migración rural significó el 32.4 %, y el natural el 67.6 %; reafirmandose esa tendencia hasta nuestros días.

Observando el fenómeno desde otro punto de vista, el del grado de atracción de los centros urbanos, lo podemos esquematizar como:

+ Antes de la Revolución existían un 16 % de poblados con importantes atractivos de empleo y servicios para la gente del campo (no obstante, recuerdese el arraigo obligado de la población rural por el sistema de haciendas).

+ 30 años después de fase post-revolucionaria, produce el incremento porcentual del 57.8 % de poblados, con grandes atractivos para las masas rurales liberadas y sin trabajo.

+ Al iniciarse la década de los 60's, el proceso sufre una inversión en su trayectoria. Los poblados de rechazo y equilibrio proliferan en mayor número, contra la alta concentración de población en un grupo de muy selectas ciudades.

En resumen, el proceso de macrocefalia desde el punto de vista

27/ Luis Unikel Spector, Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza, "El Desarrollo Urbano en México", Colegio de México, 1976,

de atractivos para la población en general, se le puede dividir en 2 fases:

1. La concentración post-revolucionaria de pobladores rurales - en los diversos sistemas urbanos de las regiones más productivas en el momento.

2. Y su filtrado o escalonamiento de estancia en esos poblados para posteriormente concentrarse en las grandes ciudades.

En ésta trayectoria global, la Cd. de México retoma un principal papel en el proceso urbano del país. Se convierte en el más poderoso polo de atracción para el conjunto de factores dinamizadores del desarrollo (inversiones, industrias, población, empleos, servicios, etc.), en detrimento del desenvolvimiento de los otros sistemas urbanos de los estados de la Unión.

La capital de la República crece en rangos de población más aceleradamente que cualquier otra ciudad del país. En 1950 contaba con 847,000 habitantes, y para 1982 se estiman aproximadamente entre 14 a 16 millones de habitantes en toda la zona metropolitana de la ciudad.

En absorción de saldos netos migratorios, la Cd. de México atrae entre 1940-50, el 51.2 % del total; mientras que entre 1960-70, atrae el 64.0 %.

El estado final del proceso urbano mexicano, a raíz del surgimiento del selecto grupo de ciudades concentradoras de recursos y excedentes (destacando sin competencia a la Cd. capital), y la disminución de ciudades intermedias (o medianas); produjo un proceso particular de macrocefalia asociado con un serio desequilibrio y deterioro socioeconómico regional.

La macrocefalia y sus repercusiones en el territorio y sistema urbano del país, también produce paralelamente otra serie de subprocesos y problemáticas desconocidas hasta entonces para nosotros. Uno de ellos que cabe destacar en el ensayo, es la producción de conurbaciones, aún en casos de poblados pequeños con localidades que les rodean.

La conurbación tiene 2 básicas razones para su generación en nuestro sistema:

1. Por la concentración de actividades económicas, sociales, administrativas, etc., y su expansión demográfica; reclamadoras de un mayor territorio de desarrollo, absorbiendo en su crecimiento localidades menores

aledañas.

2. Al crecer simultaneamente un conjunto de localidades, produce la conversión en una unidad física-económica-social.

En específico, la Cd. de México se le puede contemplar desde 3 - fases de conurbación producidas en la época moderna:

1. Cuando la Cd. iniciaba su proceso de expansión a raíz de la - instalación de las primeras unidades industriales y de servicios modernos (entre 1921-1930, a través de la implantación de actividades secundarias y terciarias).

La ciudad quedaba dividida en esa época por 12 cuarteles centrales (mancha urbana), cuyas tasas de crecimiento se desarrollaban por encima de los suburbios a conurbarse.

2. El segundo período se inicia al desconcentrarse las actividades, particularmente comerciales del centro de la ciudad a los suburbios. En ese momento, la mancha urbana con carácter habitacional se desbordaba hacia el sur y sureste; y la actividad industrial se asienta definitivamente al norte (1930-1950). La ciudad se expande y asimila Coyoacán, San Angel y Atzacapotzalco.

3. A partir de 1950 y a raíz del veto de crecimiento habitacional en el territorio del D.F. por parte de las autoridades, la mancha urbana se desarrolla aceleradamente al noreste (zonas populares) y noroeste (zonas de clases medias y altas) de la ciudad, sobre territorio del Edo. de México. Las zonas industriales del norte se ven rodeadas por los desarrollos habitacionales, desplazando sus nuevas localizaciones paralelamente al Edo. de México, en los municipios inmediatos al D.F.

La expansión urbana y demográfica de la ciudad sobre el Edo. de México, es definitiva y espectacular. La conurbación aborda fulminantemente a los municipios de Naucalpan, Tlanepantla, Ecatepec, Cuautitlan, La Paz, Huixquilucan, Coacalco y Chimalhuacan. En éste período, la mayoría de localidades y zonas urbanas a conurbarse crecen a una tasa más acelerada que la Cd. central. De 1960 a 70, la población conjunta de los - municipios se eleva explosivamente de 233,000 a 1'700,000 habitantes.

La invasión popular masiva hacia el antiguo y reseco lecho del Vaso de Texcoco al noreste de la ciudad, produjo un desarrollo territorial habitacional popular, con caracteres acelerados e incontrolables para las

autoridades metropolitanas (D.F. y Edo. de México), "consolidándose" su apropiación y regualrización hasta nuestros días.

Desde 1970 a la fecha, la ciudad ha acaparado las principales actividades de desarrollo del país, en los sectores secundario y terciario. A partir del asiento de control gubernamental y político, la ciudad concentra un índice no menor del 30 % del total de actividades terciarias, y un 80 % de la actividad industrial.

La única ciudad que no le ha permitido el monopolio total de todas las anteriores actividades, es la de Monterrey; que cuenta con una floreciente actividad industrial, bancaria y de servicios, productora en éste momento, de un porcentaje mayor de ingresos en relación a las otras zonas metropolitanas conseqüentes del país.

4.2. Los efectos estructurales en la planificación de los centros urbanos.

En el marco intraurbano como consecuencia, también se adolece de las fallas estructurales de la planeación global. Especificaremos como última parte de éste capítulo, sus particularidades de la siguiente forma:

Para analizar la problemática intraurbana, es necesario referirnos al estudio de sus factores estructurales en conjunto y por separado, a partir de la infraestructura, el uso del suelo, la vialidad, el equipamiento, los servicios municipales, la vivienda, la imagen urbana y la preservación ecológica.

a). Problemática urbana.

Al igual o en paralelo con el establecimiento del proceso planificador en México, la planeación urbana se enfrenta a un proceso "natural" no dirigido ni controlado por el Estado. Nunca antes en la materia se le había analizado como un subproceso integral del general, ni como un elemento sujeto a planeación, y mucho menos con un respaldo jurídico-administrativo de nivel constitucional. En otras palabras, hasta la fecha lo más que se había logrado eran estudios netamente indicativos, académicos y sin validez legal o administrativa para llevarlos a cabo.

Es hasta hoy, que nuestra nación inicia junto con otras materias involucradas en el desarrollo, la formulación de principios, técnicas y ciencia, para caracterizar lo que sucede y lo que puede solucionar en el proceso de urbanización. Aunque ya antes varios profesionistas y estudiosos habian acumulado un importante conjunto de estudios particularmente intraurbanos; estos se concebían en forma general, como soluciones formales a serios problemas socio-económicos con dramáticas expresiones urbanas.

b) Infraestructura.

Desde el punto de vista regional, las localidades del país las habiamos establecido en 2 rangos:

- + Las grandes ciudades.
- + Poblados rurales.

En el caso de México, por el desequilibrio regional se produce una gran dispersión poblacional en alrededor de 93, 000 localidades menores de 2,500 habitantes. Por razones de marginalización económica, social y política, la mayoría de esas localidades de carácter rural, han sufrido de una crónica deficiencia y carencia de los más elementales satisfactores económicos, sociales, culturales y urbanos.

En varias administraciones anteriores se intentó dotar a cada localidad, del conjunto de satisfactores para su desarrollo en su escala básica; no obstante, el costo de instalación, operación y mantenimiento, -- produjo la inmediata incapacidad de la población para sostenerlos, no construyendolos o abandonandolos (subutilizandolos en el mejor de los casos).

En la actualidad, esa mentalidad cambió radicalmente al proponer se un esquema de equilibrio urbano regional, a través de la sistematización y jerarquización de las localidades en función a su enlace comunicativo, localización, rango-tamaño poblacional y grado de especialización. Pero a pesar de todo, el costo equilibrado es muy alto y difícil de solventar en una solución inmediatista, teniendose que planear y programar a mediano y largo plazo.

Uno de los aspectos urbanos, en que las comunidades rurales han tenido que resolver hasta la fecha con sus propios recursos, y en algunas ocasiones con las eventuales ayudas oficiales, ha sido precisamente la de

su dotación de infraestructura. En ella, la única red en que su instalación y operación se ha mantenido eficientemente, es el de la energía eléctrica. En cambio, el abasto y consumo del agua potable, y el desalojo o disposición de las aguas negras, se han constituido en problemas ancestrales no resueltos aún.

En ambas redes, la hidráulica y la sanitaria, producen un reciclado de aspectos negativos que repercuten en las mismas localidades rurales y en la nación en conjunto. El desecho o canalización de aguas negras sobre los principales cuerpos de aguas estáticos o corrientes, ha producido niveles altos de contaminación, y en algunos casos con caracteres irreversibles. La utilización de esas aguas para cualquier uso, resultan -- más peligrosas que beneficiadoras, si consideramos que la población en general rural y urbana se abastecen de esos cuerpos para su uso doméstico, industrial y agrícola.

El problema se agudiza aún más, al aportar las grandes ciudades una respetable cantidad de aguas servidas industriales y domésticas, hacia su única forma de desalojo, los cuerpos hidráulicos.

La proposición institucional en los últimos años, se ha derivado en 2 aspectos:

+ Que las localidades rurales por su tamaño y el gasto de desecho hidráulico, utilicen mecanismos y formas de desdoblamiento químico antes de ser evacuados a un cuerpo acuífero. La construcción de fosas sépticas se ha promovido desde hace mucho tiempo, y a pesar de ello la población rural, que la considera una obra costosa y sin utilidad productiva, se ha negado a habilitarla tanto colectiva como individualmente.

+ Tratar con grandes plantas, las aguas servidas de las grandes y medianas ciudades. El costo de instalación y operación de esas unidades es sumamente elevado en función de la capacidad financiera de las autoridades locales, dándose el caso de un uso deficiente, parcial o subutilizado de cada unidad. Además, no todas las ciudades del país cuentan con plantas tratadoras por el costo de su instalación y dificultades de su -- ubicación, desalojando directamente las aguas negras sobre el mar, los ríos o los lagos (y en algunos casos en dárcenas o presas).

En los diversos planes de desarrollo urbano se ha establecido -- de cualquier manera, la dotación promedio básica de infraestructura hidráulica

lica y de alcantarillado , de la siguiente manera:

En función de la población ha atender hasta 1982, se pretende -- abatar los siguientes porcentajes de déficits 28/:

Agua Potable.	En localidades urbanas	75 %
	En localidades rurales	40 %
Alcantarilla	En localidades urbanas	50 %
do.	En localidades rurales	10 %

La situación a preveer en esa medida meta de planeación, no es-- triba en la capacidad de lograr abatar los déficits, sino al alcanzarlos, quien se hará cargo de la operación y mantenimiento de las instalaciones.

Al momento, las autoridades federales a cargo de la operación de las redes, las han entregado a las correspondientes municipales y estata-- les; sufriendo éstas ya, una seria limitación de financiamiento para man-- tener el servicio regular y eficiente.

c) Usos del suelo.

En lo que se refiere al suelo y los tipos de su uso urbano que se le asigna, debemos considerar las siguientes situaciones conflictivas:

El proceso histórico de la mayoría de las localidades existentes, se inicia a partir de un centro y plaza cívica en la que se desarrollan los comercios y servicios más especializados. Alrededor de ellos, se de-- sarrollan las zonas habitacionales en todos los niveles y estratos socio-- económicos; y posteriormente, las áreas fabriles o las zonas de explota-- ción agropecuaria.

Mientras más crecimiento demográfico y urbano se produzca en el centro de población, en función a la intensidad productiva de su región e interior urbano, mayor grado de diversificación y especialización adque-- re la localidad. No obstante, paralelamente se genera una transforma-- ción estructural interna, a raíz del deterioro y obsolescencia de algunos usos del suelo, por razones de su plusvalía, nuevos adelantos técnicos - de servicios y equipamientos, jerarquización vial, intensidad de acceso del público, exclusividad, etc.

En las grandes ciudades, el fenómeno de las zonas grises o dete-- rioradas es muy visible relativamente, incluyendo las áreas con cambios graduales de giro de uso de su suelo.

28/. Programa Nacional de Infraestructura, Dirección Gral. de Equipamiento Urbano y Vivienda. S.A.H.C.F., 1980.

Prototipo del fenómeno de zona gris lo constituyen las áreas habitacionales. Al crecer y desarrollarse las manchas urbanas, las áreas residenciales próximas al centro de servicios original, incrementan sus costos del suelo a niveles difíciles para mantener el tipo de uso de su edificación. Al tener la presión de expansión servicial y comercial del centro, aunada a la creciente plusvalización de su suelo, producen 2 actitudes con respecto a la zona en decadencia:

+ Demoler paulatinamente unidades de vivienda (uni o plurifamiliares), para sustituirlas con otras de servicios o comercio en general.

+ Aprovechar las construcciones cambiando el giro de su uso.

No es difícil observar por ejemplo en las ciudades mexicanas, - zonas habitacionales antiguas de cualquier estrato socio-económico, "invadidas por recientes edificios o conjuntos de oficinas, comercios o servicios especializados".

El proceso transformador de giros, inmediatamente repercute en los demás factores estructurales urbanos del centro de población. La infraestructura calculada para los gastos de una zona habitacional horizontal, se saturan al incrementarse la construcción de edificios departamentales o de oficinas en condominios; con la consecuente alteración vial, y la ruptura de pavimentos para aumentar los diámetros de dotación hidráulica o extracción de aguas servidas. La imagen urbana, ante ese "collage" ambiental, deteriora su aspecto y unidad original en favor de anuncios y "modos" publicitarios de las empresas urbanas. Los servicios municipales intensifican su operación de mantenimiento y conservación urbana, quedando muy limitados sus recursos en cada fase de intensidad de uso del suelo.

Por otro lado, grandes zonas y núcleos de servicios, comercios, fabriles, habitacionales, de preservación ecológica o patrimonio cultural, se ven rodeados y asimilados en un rígido tejido urbano en continuo crecimiento y transformación de uso, imposibilitando y extrangulando su posible expansión y desarrollo.

El resultado del proceso en general, se refleja en otras tantas cosas como el transporte urbano con largos y conflictivos trayectos de rutas, las constantes fallas en la sistematización de instalaciones y operación de redes de infraestructura, en el surgimiento de un buen conjunto de zonas grises con altos contrastes entre sí y en conjunto, y la irracional

ubicación de los elementos de equipamiento, dentro de un dinámico e incongruente proceso de transformación utilitaria del suelo.

La falta de control y regulación del suelo, más que su establecimiento, ha sido causa de su irracional desarrollo en los sistemas intra urbanos. Por lo que si no se toman medidas planificadoras más precisas y mejor definidas en ese sentido, apoyadas en los demás factores de estructuración urbana, más difícil resultará el ordenado y control del futuro desarrollo urbano de cada localidad.

d) Vialidad.

El sistema vial, considerado como elemento integral de la infraestructura, lo estudiaremos en forma independiente en la presente tesis - por las siguientes razones:

+ Dada la naturaleza de su flujo y sus características físicas y funcionales componentes del mismo sistema ambiental urbano, la vialidad presenta en su estudio una diferente manera de abordarla.

+ La vialidad jerarquizada por el volumen de su tráfico, generalmente mantiene esa categorización en los elementos de infraestructura que se aloja por debajo de ella, o por encima de su recorrido.

+ Por las 2 cualidades mencionadas anteriormente, la vialidad la debemos considerar como un elemento "vertebrador" de los usos del suelo y la estructura urbana en general.

Bajo esas consideraciones, la vialidad en nuestras ciudades ha servido para 2 funciones, además de las asignadas a su carácter canalizador del tráfico vehicular y peatonal:

+ Para "orientar" el crecimiento urbano según los intereses públicos y privados.

+ Para plusvalizar el costo del suelo según sus derivaciones, categorización y puntos que comunica.

En México es muy común observar el crecimiento urbano anárquico de nuestras ciudades, al construirse unidades habitacionales en suburbios alejados de los corazones urbanos, dejando grandes baldíos y vacantes entre ambos. Los costos de dotación de infraestructura y servicios se incrementan, a pesar de su subutilización en su recorrido.

Los terrenos libres entre suburbios y núcleo urbano, inician un

incremento de su costo (engorda), al propiciarse su ingreso obligado en el mercado del suelo local, aprovechando las ventajas de la comunicación e infraestructura que atraviesan su territorio.

Las zonas de precaristas, los fraccionamientos privados y las -- unidades habitacionales producidas por el sector público, se han insertado en las diversas ciudades mexicanas, mediante el esquema anárquico anteriormente descrito.

Finalmente, la indiscriminada apertura de zonas para crecimiento urbano, los constantes cambios del uso del suelo, la intensidad de su uso y su plusvalización, han provocado serios conflictos en el sistema y traza vial. La saturación vehicular en las principales avenidas a los centros de servicios, se intensifica por la limitada capacidad de estacionamientos y la localización de muchos paraderos de transporte colectivo en vías de intenso tráfico. Las mezclas de diversos tipos de tráfico según su acceso a los diversos sectores urbanos, se vuelve más complejo en su canalización y control; aparte del mantenimiento de los pavimentos y el mobiliario urbano (vease por ejemplo, el tráfico de una zona habitacional mezclado con el de una fábrica o de abastos, tal como sucede en cualquiera de nuestras ciudades).

Como mención especial, analizaremos inserto en esas circunstancias al transporte, bajo la siguiente caracterización:

El constante proceso dinámico de expansión y diversificación de las actividades ciudadanas anteriormente descritas, ha producido un complejo y conflictivo sistema de rutas del transporte público, que más a -- obedecido a la "rentabilidad" del servicio, que al de su correcto funcionamiento y diseño.

Cada permisionario de ruta establece según su "sensibilidad" de empresario, el trayecto más conveniente para implementar el servicio, sin tener una visión conjunta del sistema del transporte en general.

Es caso normal en cualquier localidad del país, que la mayoría de las rutas reconozcan y hasta tengan su terminal en el centro principal de servicios. No obstante, en el resto del poblado generalmente existan serias deficiencias para interconectar sus sectores urbanos.

Vinculando la vialidad con el transporte, observamos en México un proceso irracional de su desarrollo común, a raíz de la orientación--

vial hacia el automóvil particular. El transporte colectivo se ha estructurado en función del traslado del sector popular mayoritario, y a pesar de ello, su servicio sufre de deficiencias entre otras razones, por la saturación vial de los vehículos privados. En ese sentido, las vías son subutilizadas al canalizar automóviles con una o dos personas en cada unidad, saturando territorialmente la superficie vial (subutilización del transporte y saturación vial).. Las autoridades oficiales al respecto, han visto muy limitadas sus acciones por carecer del total dominio en el sistema de transportación urbano, al no poder atentar contra la propiedad privada del usuario y las empresas que producen automóviles, y solamente controlar algunos subsistemas del transporte colectivo.

Lo único que se ha intentado hacer en la materia hasta la fecha, es la de promover la inducción del flujo y tipo de tráfico a una forma -- menos conflictiva, a través de reglamentaciones, restricciones viales -- (prohibición de estacionamientos, canalización y separación del tipo de tráfico ligero y pesado, horarios de carga y descarga, etc.), control sobre los principales sistemas de transportación colectiva y una supuesta -- regualción del uso del suelo. Todas esas medidas han tenido un enfoque parcial de solución, sin contemplar la resolución del sistema en general dentro de la estructura urbana y su comportamiento global. Tal parece que es más fácil inducir con medidas represivas y de "desaliento" para utilizar el automóvil, que el de contar con un eficiente y diversificado sistema de transporte colectivo urbano.

e) Equipamiento urbano.

El equipamiento urbano para su estudio, se le puede dividir en 2 modalidades de accesibilidad:

+ Los básicos, indispensables para el adecuado funcionamiento de las diversas unidades y sectores habitacionales, de acuerdo al nivel de servicio de su agrupación (unidad vecinal o centro de barrio).

+ Los especializados, considerados como de funciones y actividades muy específicas y especializadas, localizadas generalmente en grandes ciudades y con cobertura regional y/o nacional.

Por su tipo de servicio también se les puede dividir en:

+ Los que ofrecen en su instalación el servicio directo a los --

usuarios (educación, salud, recreación, etc).

+ Los que ofrecen el servicio indirecto a la población por medio de su instalación (abasto, servicios municipales, tiradero, etc.).

Por el origen de su instalación, se les puede clasificar también como:

+ A cargo del sector público.

+ Producidos por la iniciativa privada o el sector social.

En términos generales, en el país se producen 2 aspectos conflictivos en la dotación del equipamiento:

1. En cuanto a su localización, el equipamiento se dota indiscriminadamente sin referirse a lineamientos específicos de su ubicación y emplazamiento, tanto en el sistema inter como intraurbano.

2. Con respecto a la capacidad de atención, generalmente ha prevalecido la mentalidad de que su simple instalación resuelve los problemas del servicio, sin tener en cuenta la capacidad de su diseño y los turnos de su operación. Se cree por ejemplo, que el tener una escuela primaria de 6 aulas, puede otorgar un eficiente servicio a 300 alumnos, pero no se contemplaba que si doblamos o triplicamos los turnos, la capacidad de atención se incrementa a 600 o 900 alumnos en la misma instalación; con ello también se incrementa la cobertura territorial y poblacional con el rango del servicio.

Es común observar en cualquier localidad urbana o rural, el abandono o subutilización de instalaciones, principalmente porque:

+ Nunca antes se había planeado a nivel de conjunto y derivado de las verdaderas necesidades del desarrollo del país, la asignación y dotación integral del equipamiento, tanto en su aspecto social como para el apoyo productivo.

+ Los cacicazgos políticos y los vicios administrativos, han sido un serio obstáculo para la instalación, operación, mantenimiento y conservación integral de los diversos tipos de equipamiento. Las autoridades federales, estatales y municipales, han promovido e instalado el equipamiento en forma "instintiva", por razones de carácter político y de acción inmediateista, apoyados en estudios "técnicos parciales y manipuladores - de los requerimientos reales".

+ La permanente limitación de recursos y el contraste de una do

tación irracional, ha producido un círculo vicioso de concentración del -- equipamiento, en "selectos poblados y ciudades" generalmente categorizadas por su importancia económica o función administrativa.

Además, el sector privado genera según su actitud lucrativa, --- equipamiento que obedece a la localización "más rentable", sin considerar los demás factores estructurales del desarrollo intraurbano.

El equipamiento también ha sido utilizado como un instrumento -- más de plusvalorización del suelo, según el tipo y categoría de su instalación. En los crecimientos anárquicos de nuestras ciudades, no es raro observar la rápida plusvalorización y saturación urbana en los alrededores - de equipamientos importantes y necesarios para toda la localidad, generalmente ubicados en algún suburbio a impulsar de la ciudad.

De acuerdo con la dinámica de crecimiento de cada localidad, entre más se diversifica su actividad, más compleja y amplia es la generación de su equipamiento, por su naturaleza de servicio. En ese proceso, surge - también un fenómeno paralelo al indicado en el uso del suelo, en lo que se refiere al cambio de su giro. Zonas inicialmente habitacionales con equipamiento afín, se convierten en áreas de servicios con otras necesidades - de instalaciones. Por ejemplo, colocar un cine o una tienda de autoservicio en una zona de "transformación", produce un tipo diferente de comportamiento de los factores urbanos, como el requerimiento de mayor capacidad - de la infraestructura, saturación vial, deterioro de su imagen urbana y el incremento de la presión, en el cambio de giro de uso del suelo en sus zonas aledañas.

Así pues, para la planeación del equipamiento urbano y su operación, es necesaria la coordinación sectorial y de los niveles de gobierno, para su desarrollo integral; además de la restricción, inducción y control del equipamiento privado, según los requerimientos productivos y sociales regionales y de los pobladores.

En la actualidad, se pretende desconcentrar a través de su planeación, las actividades productivas y serviciales de los sistemas inter e intraurbanos.

A nivel regional, se pretende racionalizar la dotación del equipamiento en función a la jerarquía urbana de los poblados, asignándoles -- las instalaciones en la cantidad y calidad requerida según el rango de ca-

da localidad y las que dependen de ella. En otras palabras, también se jerarquizan los niveles de dotación en especialización y volumen de equipamiento, según las necesidades de rango-tamaño locales, para conformar el sistema de apoyo o transferencia de servicios entre localidades menores a mayores.

En el nivel intraurbano, se aplica el mismo principio de apoyo de servicio entre el núcleo urbano y los suburbios de cada localidad, a través de las dotaciones básicas y su paso hacia las cada vez más especializadas, según el rango de su cobertura..

Al pretender ésta "estratificación" de la dotación del equipamiento, es muy importante considerar 2 posibles aspectos de su manejo:

+ Desde el punto de vista económico, el establecimiento de un sistema de dotación más diversificado en calidad y cantidad de equipamiento, en los principales poblados de los sistemas regionales, provocará como consecuencia (y eso aparentemente es lo esperado), una mayor terciarización de esas localidades con mayor retén y captación de pobladores.

+ Debemos preguntarnos también, aparte de los serios problemas que implica la diversificación del equipamiento y sus servicios en los sistemas urbanos regionales, cuales serán los costos en tiempo, recursos, financieros, aspectos sociales y compromisos políticos, que se deberán comprometer en la empresa; y cuales serán sus reales beneficios y beneficiados en esas mismas materias hacia la población en general y las actividades productivas.

f) Servicios municipales.

La dotación y operación de los servicios municipales, los podemos analizar de una mejor manera si los tratamos desde el punto de vista de su base económica con respecto al sistema urbano. Es decir, desde su comportamiento antiproduktivo en un proceso capitalista lucrativo de cada actividad.

De esa forma, consideremos los efectos derivados de las actividades productivas urbanas, y el modo de "atenuarlos o resolverlos" en el caso de los servicios municipales. Los servicios se constituyen básicamente -- por vigilancia, la recolección y disposición de los desechos sólidos, el servicio de bomberos, los servicios urbanos de emergencia y el mantenimiento

to físico del poblado.

La habilitación y operación de los servicios, obedecen al grado de diversificación de los usos del suelo y las características de la dotación de la infraestructura. No es posible establecer a un nivel adecuado de vigilancia o atención de bomberos, en una zona que carece de pavimentación en sus vías (o hidrantes en su caso); o en otra de muy intenso uso del suelo y saturación de las redes y canalizaciones, en el caso particular de los bomberos.

No obstante, son esos conflictos de estructuración urbana los que propician la habilitación y perfeccionamiento de los servicios urbanos. La aglomeración de un conjunto de actividades económicas y sociales, con diversos tipos de funciones y comportamientos en un sólo núcleo de desarrollo (ciudad), derivan en forma paralela otras actividades que las apoyan y coadyuvan en su desenvolvimiento. Estas últimas aunque son de carácter fundamental, no tienen en rigor una productividad en el sistema; al contrario, sirven para eliminar efectos nocivos de la producción y la estancía conjunta de un volumen de individuos concentrados en una población. En ese sentido, a los servicios se les puede asociar y vincular directamente con los subsistemas de economías de escala, generados en una localidad según su crecimiento y grado de especialización.

A la fecha, las autoridades municipales particularmente, han sufrido de una crónica crisis de financiamiento y operación de los servicios, por lo limitado de sus recursos y los crecientes costos de mantenimiento urbano. Parece pasar por desapercibido por los sectores privado y social, que las externalidades negativas producidas en sus actividades, son derivadoras de serios efectos nocivos a la población y al sistema urbano en general; que de seguir su actual tendencia, serán ellos los directamente lesionados en sus intereses productivos y sociales.

La única forma de planear e incidir en la dotación de los servicios urbanos, será a través de las 2 únicas bases que se tienen en la materia:

- + La planeación integral de la estructura urbana.
- + La captación y desarrollo de mejores medios técnicos en cada rubro de servicios, ahorradores de recursos humanos, materiales, financieros y administrativos.

g) Vivienda.

El problema de la vivienda en México, se resume en la incapacidad del sector popular mayoritario para hacerse de una habitación digna, barata y duradera, que cumpla con sus tipos y formas de vivir.

Las implicaciones de su problemática rebasan en mucho a la tradicional "concepción" de la vivienda en nuestro país, a partir de su mero aspecto formal. En sí, es una problemática con importantes relaciones estructurales en el proceso de desarrollo interno, y las peculiares formas de la distribución del ingreso 29/. A raíz de la permanente crisis económica del campo y la constante movilidad de un importante volumen de pobladores rurales hacia las ciudades, además del impresionante crecimiento natural de las mismas, la demanda habitacional urbana se ha intensificado a niveles difíciles de satisfacer. Los migrantes rurales en las ciudades tienen 2 objetivos fundamentales a lograr para sobrevivir:

- + Empleo.
- + Lugar de alojamiento.

La asimilación de la familia rural al sistema urbano, es un proceso que tarda varias generaciones según sus logros de escala socioeconómica. En él, sus miembros derivan nuevos núcleos familiares que atender y alojar, con una urgente necesidad de suelo y habitación para el "clan". Por ello, al tener acceso al primer terreno de su dominio o propiedad, se le subdivide en función al número de familias del grupo.

La forma de hacerse de un terreno bajo esas circunstancias, es sólo posible de 3 maneras:

- + En la compra de un terreno en un fraccionamiento legal o "ilegal, urbanizado, semiurbanizado o solamente lotificados.
- + La invasión a terrenos oficiales o particulares.
- + El alquiler de cuartos en lotes, vecindades o azoteas de edificios.

En cualquiera de los 3 casos y salvo la excepción de la compra "legal del predio", existe en sus habitantes una constante angustia y presión por la incapacidad de dominar la tenencia de la tierra y la vivienda.

Varios autores de planificación formal, han calificado algunas - de éstas zonas de asiento popular, como "cánceres o núcleos de suciedad, delincuencia, desorden y promiscuidad", que afectan la buena imagen urba-

29/. Programa Nacional de Vivienda, Dirección Gral. de Equipamiento Urbano y Vivienda, S.A.H.O.P., 1960

na de la ciudad "moderna". Sin embargo, se olvidan que esa población tiene una larga historia de atraso que va desde la alimentación hasta la asistencia social y educación, por generaciones. Es un tipo de sociedad que se ha mantenido "marginada" del desarrollo y sus beneficios, pero no así de su contribución para producirlo y mantenerlo.

El grado de su condición marginal, se inicia en función al grado de incorporación a la fuerza de trabajo urbana. Los emigrantes rurales no calificados, tienen una mayor lentitud en éste ingreso, insertándose en el mercado de la mano de obra, como agentes de reserva, desempleo o subempleo. Su capacidad de crédito y pago es nula y por lo tanto, también lo es para adquirir el suelo y la construcción de su vivienda.

El problema de la vivienda en éstos casos tiene 2 caras:

+ La dotación en volumen para abatir los déficits, con fuertes limitaciones de financiamiento.

+ La calidad y tipo de vivienda, según las necesidades físicas, económicas, sociales y en especial, culturales (recordemos que hablamos de un estrato mayoritario en proceso de asimilación urbana, cargado aún de valores rurales en "metamorfosis").

La forma en que se ha querido atacar el problema, se deriva en las siguientes maneras:

+ A nivel institucional y como una política beneficiadora de ciertos grupos de trabajadores y empleados, el Estado ha intentado abatir el déficit habitacional, a través de la producción de vivienda terminada (-- INFONAVIT, FOVISSSTE, ISSSFAM, etc.). No obstante, en cada régimen administrativo notamos las serias limitaciones, particularmente financieras, para alcanzar tan dinámico y creciente objetivo con esa actitud.

+ Por la inducción y promoción estatal, la iniciativa privada ha dirigido sus acciones a la construcción de vivienda "comercial de interés social". Pero también, ésta está dirigida a un grupo con capacidad económica que sí le permite tener acceso, aunque con limitaciones.

+ El apoyo estatal a la vivienda producida por el mismo sector social, a través de la regularización de la tierras de su asiento, la dotación de infraestructura y equipamiento básico, y la asesoría técnica para la construcción de su vivienda (incluyendo facilidades para la compra del material). La presión social acumulada para hacerse de suelo y vivienda,

ha producido en las autoridades una mayor atención del problema, resultando en muchas ocasiones árbitro de intereses empresariales con los sociales, y subsidiador en la dotación de varios de los factores de desarrollo urbano.

El problema específico de la planeación de la vivienda urbana, -- dentro del marco conflictivo nacional en la materia, se le puede analizar desde los siguientes puntos de vista:

+ El promover y fomentar el Estado la autoconstrucción de la vivienda en los sectores populares, implica un difícil y arduo trabajo de - coordinación y regulación del proceso. Sin una dirección apropiada, los contingentes populares habilitan la construcción de su vivienda y zonas - habitacionales en forma anárquica y cuidando sus muy particulares intereses de cada uno de sus miembros. Es necesario el manejo y control adecudo sobre los principales factores estructurales del proceso urbano, y especialmente, en lo que se refiere al suelo, la infraestructura, la vialidad y el equipamiento.

+ La actual sectorización del sistema público, ha provocado serios problemas entre la planeación y ejecución de las acciones habitacionales (vivienda y zonas habitacionales), por las específicas derivaciones e incongruencias antes mencionadas en el punto 4.1. (organismos planeadores - vs. ejecutores). La actual descoordinación entre organismos sectorizados y los no sectorizados, ha provocado un mayor desconcierto en la planeación territorial y arquitectónica de la vivienda.

+ El establecimiento de los "Planes de Desarrollo Urbano de los - Centros de Población", ha determinado en un primer acercamiento la distribución y modalidades del uso del suelo actual y futuro, vertebrados por - la infraestructura y la vialidad, y aglutinados por el equipamiento y los servicios urbanos. En lo que respecta al uso del suelo con carácter habitacional, si no se le controla y regula desde su definición hasta su proceso de saturación, existirá el serio riesgo de su "transformación a otro - tipo de uso", con la expulsión de sus pobladores y el deterioro de su sector.

Para la solución estructural y formal del problema habitacional, se deberán conjuntar los objetivos y propuestas derivadas de su comportamiento en el proceso global, con las soluciones específicas de la vivien-

da para el conjunto de individuos con diferencias económicas, sociales y culturales.

h) Imágen urbana.

El reflejo directo de la desarticulación y desarrollo anárquico de los factores involucrados en el proceso de urbanización, es precisamente en la imágen y aspecto visual que tienen las ciudades.

El conjunto de conflictos de estructura urbana analizados anteriormente, desde la infraestructura, el uso del suelo, la vialidad, el equipamiento urbano, los servicios municipales y hasta la habilitación de la vivienda; nos reflejan en la imágen de nuestras localidades, un sistema ambiental deforme, hostil, sucio y deshumanizado.

Hasta hace poco tiempo, algunos urbanistas consideraban que el problema de los asentamientos humanos estribaba en eso, en su aspecto formal. No querían reconocer que el reflejo físico es resultado del manejo de todos los anteriores factores urbanos, y que éstos a su vez se comportan según las circunstancias económicas, sociales y políticas de cada localidad.

Simplemente, no se consideraba al proceso urbano, como uno más de tantos del desarrollo nacional, estrechamente vinculado a condicionantes además de físicas, de base económica y conformación social.

Sólo se remitían a considerar los "fracasos" de los técnicos, sus colegas, en la falta de sensibilidad y comprensión del problema formal a raíz de una supuesta liga con los sectores atrasados, y que deberían de actualizar con el diseño urbano para que éstos superaran su nivel de vida (y eso no basta definitivamente).

En fin para nuestra consideración, el problema visual y de imágen de nuestras ciudades, se logrará al paralelo a la estructuración conjunta del proceso urbano de cada localidad. Cualquier otra acción, sólo será una medida paliativa que se le dará en el mejor de los casos, a problemas parciales o específicos muy agudos en nuestras ciudades, sin resolver íntegra y permanentemente el general.

i) Preservación ecológica.

Quizás uno de los más "olvidados" o soslayados factores incidentes en el proceso urbano sea precisamente el de la preservación ecológica. La contaminación ambiental se ha manifestado en todos sentidos, en la atmósfera con gases, partículas suspendidas y microorganismos; en el agua con desechos sólidos orgánicos e inorgánicos; en el aspecto visual, en el sonoro, y aún en la misma actuación del hombre con él mismo. Las manifestaciones de esa degradación son más intensas en las ciudades, que en cualquier sector rural. El habitante ciudadano está más expuesto a su influencia que el rural. La dinamización y complejidad de las actividades transformadoras - industriales, cada vez encuentran una mayor producción de consumos y su desecho (industrial y doméstico), con una mayor aportación de contaminantes no fáciles de reciclar y desdoblar en los procesos "naturales" de renovación de recursos. La solución se presenta bastante difícil, aún para los mismos - ecologistas, dentro de un sistema económico capitalista afanado por cualquier actividad lucrativa sin importar sus secuelas nocivas hacia la sociedad y el sistema en general.

En México, las medidas que se han hecho en la materia se concretan a un conjunto de campañas de "buena voluntad", para motivar a los ciudadanos y población en general, a no producir cualquier contaminación; algunos planes "indicativos" para el control y preservación de áreas y zonas en franco deterioro ecológico (incluyendo cuerpos de agua), y varias leyes federales con sus respectivos ordenamientos reglamentarios a sujetarse por las empresas privadas y los particulares, pero deficientemente administrados por los organismos designados para el caso.

Sin embargo, el problema no radica en el control de la contaminación nada más, también radica en impedir que se produzcan nuevas fuentes. Bajo ese principio, el único modo de visualizar una relativa solución, sería una transformación radical del sistema de producción y consumo, a uno que sólo nos dotara de elementos esenciales y degradables de bienes básicos, y de alta durabilidad en bienes duraderos. Además de establecer un real y eficiente tratamiento de las aguas servidas domésticas e industriales, para su inmediata reutilización según el grado de purificación. Son obvios los obstáculos económicos de esta proposición, y sin embargo, de alguna forma le puede extraer en el momento, soluciones particulares para aplicarlas en el proceso global.

En materia urbana, varios grupos de especialistas en diseño urbano, han insistido en la regulación y control de contaminaciones del tipo visual y sonora, a través de una reglamentación de la estructura formal - ciudadina, y del tráfico de vehiculos. Aparte de ello, otros más se han preocupado por la recolección y eliminación de todo tipo de desecho (o en su caso reutilización); por los niveles de afectación de la contaminación atmosférica en los microclimas urbanos, etc. Y sin embargo, sus proposiciones en general, sólo incluyen recomendaciones indicativas de lo que -- "se deberfa" de hacer. Se requiere definitivamente, una serie de acciones radicales, basadas en un sólido apoyo constitucional, jurídico y administrativo, obligatorias para los sectores público, privado y social.

5. CONCLUSIONES.

El haber abordado como tema de tesis un marco tan extenso, complejo y dinámico, produce en cualquier momento un encuentro de opiniones según la postura y disciplina de cada autor mencionado o lector de mi trabajo.

No obstante, mi intención para elaborar la presente tesis, se concreta a estructurar una plataforma de referencia, para entender el conjunto de circunstancias estructurales y funcionales del desarrollo del país, y dentro de él, del proceso urbano.

Bajo las anteriores reflexiones, considero audaz llegar a dar recomendaciones (aún a un nivel general), para poder resolver los problemas socio-económicos por los que atraviesa nuestra nación.

Lo considero, porque no se trata de una solución global que se derive hacia las particularidades; al contrario, para llegar a una solución conjunta, se requiere de un proceso dialéctico entre resolución de problemáticas globales y solución de problemas específicos, pero siempre dentro de un análisis de un sistema altamente complejo y dinámico, de variaciones volubles y de difícil caracterización de su comportamiento.

Por ello, confieso en muchas áreas y marcos involucrados directa o indirectamente en el desarrollo nacional y el proceso urbano derivado, la falta de elementos de juicio y la ignorancia disciplinaria y metodológica para poderlos comprender y manejar eficientemente.

Quizás por ésta deficiencia, algunos aspectos de mi tesis sean discutibles; pero no por ello en su crítica, dejan o puedan aportar un mejor conocimiento sobre los múltiples tópicos tratados en la materia. Su discusión con personas más avezadas y experimentadas en cada campo, nos pueden abrir una gama amplia e interesante de opiniones, investigaciones y puntos de vista, que de cualquier forma nos ayuden cada vez más a comprender y tratar de resolver nuestros propios problemas.

El haber intentado esquematizar los obstáculos estructurales y funcionales del desarrollo nacional y su planificación, fué tarea necesaria para tratar de ubicar la problemática específica del proceso urbano dentro de ese universo dinámico.

El resumen final del trabajo entonces, se integra bajo el siguiente

te conjunto de conclusiones:

A raíz de la nueva orientación del desarrollo nacional, apoyada en un sistema de planificación, es fundamental caracterizar y evaluar las repercusiones y efectos producidos por sus factores, circunstancias y elementos involucrados. Uno de ellos derivado de las inter-relaciones físicas, económicas, sociales, políticas, culturales y administrativas, es el proceso urbano. O sea que, para comprender e incidir en el proceso urbano, es esencial contemplarlo y analizarlo inmerso en el proceso global, siendo el resultado y causa de un conjunto de hechos y relaciones que afectan otros factores y elementos del desarrollo.

Al dominar ésta posición y tomarla como base de estudio, se obtendrán más elementos de juicio y puntos de referencia, para comprender e incidir lo mejor posible en las problemáticas presentadas específicamente al desarrollo urbano.

En lo particular, el desarrollo urbano deberá ser planeado considerando que es un subproceso del global. La reestructuración del sistema de actividades productivas primarias, secundarias y terciarias (incluyendo sus enlaces productores y multiplicadores de nuevas actividades), deberán ser entendidas como condicionadoras del proceso urbano, a partir de su promoción y redistribución regional, conjuntamente con la población.

Hasta el momento, querer intentar una reestructuración a través de una orientación puramente urbana, es una actitud que ha sufrido una -- concatenación histórica de fracasos.

Vease por ejemplo, la creación de polos de desarrollo o infraestructura económica desde la base urbana, pero completamente divorciada de la realidad económica-social de las regiones que se pretendieron impulsar, sin resultados significativos hasta la fecha. Recordemos los "proyectos de industrialización de algunas zonas aldeañas al D.F.", propuestas en -- los regímenes de Miguel Alemán (Cd. Sahagún y el sector de Apan, Hgo) hasta Echevarría Álvarez (Lázaro Cárdenas en Michoacán), y la promoción de -- ambiciosos proyectos urbanos para retener y alojar a la población que supuestamente iba a laborar en sus centros fabriles.

Las constantes fluctuaciones y oscilaciones de los factores económicos y políticos, han dado al traste con los mejores y más detallados -- proyectos de desarrollo urbano de las localidades y sus sistemas regionales.

Las causas de éstas serias afectaciones, se pueden hallar en los vaivenes de las variables globales del desarrollo, y la terca actitud de creer que el simple hecho de crear un "polo o área fabríl" respaldada - por una actividad urbana "artificial", consolidará y promoverá automáticamente a su alrededor, un sistema regional "marginado" (previamente seleccionado), con los supuestos de crear fuentes de trabajo (en áreas donde no hay ni la más mínima calificación de la mano de obra) y centros de consumo (en zonas de subsistencia y encarecimiento de la vida).

Así pues, podemos entender en la actualidad con mayores elementos de juicio, el fracaso productivo, social y administrativo, de las antiguas Comisiones por Cuencas Hidrológicas (actualmente liquidadas, y analizadas en el capítulo 3, punto 3.3.); el conjunto de "polos de desarrollo industriales" en supuestas áreas y zonas marginales o de promoción - (vease en el 4 capítulo, punto 4.1., apartado b), o las diferentes propuestas "urbanas" para revitalizar y consolidar a los poblados rurales.

Simplemente, en México y en sus funcionarios públicos o privados avocados a dirigir el desarrollo, han sufrido de un gran espejismo al -- querer intentar considerar a la urbanización, como un gran instrumento para reordenar el proceso. Y al contrario, han contribuido a desequilibrar lo aún más, al concentrar en un momento dado fuertes niveles de inversión, que posteriormente son abandonados o subutilizados al comprobar el fracaso de los "programas".

Esto se ha traducido por un lado, en ya no arriesgar recursos para la desconcentración de las actividades, sino en los puntos y áreas que historicamente han demostrado un nivel de recuperación y rentabilidad -- (las grandes ciudades). Y por otro, la caducidad de la actitud "política" para promover indiscriminadamente zonas deprimidas y marginadas con éste principio.

Con la institucionalización de la planeación, debemos considerar también, que el problema no estriba en el método de racionalizar los recursos solamente, sino en la forma que se debe incidir en los factores y componentes condicionadores del desarrollo, para poder tener un mayor control sobre ellos y regular en lo posible sus repercusiones.

En otras palabras, la actitud no debe ser el de intentar elaborar un sistema de planificación para tratar de solucionar la problemática del

subdesarrollo del país. Al contrario, a partir del proceso y sus derivaciones, considerar las bases fundamentales que deberán condicionar y --- orientar la estructuración del aparato planificador.

En nuestra materia de proceso urbano, nuestra misión no es la de imponer modelos externos, ni planear en lo abstracto lo "ideal" para - después ajustarlo a "nuestra realidad". Lo que debemos hacer definitivamente es:

+ Primero, entender el proceso urbano desde su evolución histórica y la serie de circunstancias estructurales y funcionales que lo condicionan, con el objeto de tener un mayor nivel de elementos de juicio para caracterizar su comportamiento, reorientarlo y regularlo.

El establecer un proceso de análisis dialéctico "desarrollo-proceso urbano", constituye una actitud fundamental en la integración de un sistema de planificación sólido y real en el sector asentamientos humanos; para no considerar sólo nominalmente dentro de él, los factores globales económicos-sociales-políticos, como agentes exógenos de la urbanización y la prevención de su desarrollo.

+ Entender que la planeación del desarrollo urbano, es sólo un - subproceso más que converge y coadyuva a ordenar los factores del desarrollo nacional, derivando y asimilando a la vez, repercusiones desde y hacia el sistema en general.

+ En función a una planeación urbana, más acorde y estrechamente ligada a los factores del desarrollo global, racionalizar la ordenación - de los factores urbanos en el ámbito regional e intraurbano.

+ Entender al desarrollo urbano a su vez, como un subsistema cuyos componentes fundamentales son: Infraestructura, uso del suelo, vialidad, equipamiento urbano, servicios municipales, vivienda, imagen urbana y preservación ecológica. O sea, que cada factor repercute y a la vez asimila, las alteraciones de los demás y en conjunto, de acuerdo a las derivaciones globales socio-económicas-políticas.

+ El grado de organización y armonía del subproceso y el proceso en general, determinará el nivel de madurez del país. Sin embargo, recordemos que uno de los propósitos principales de la presente tesis, es el - definir los obstáculos para esa integración y operación del marco planificador, con el objeto de caracterizar sus cualidades y en la medida de lo posible iniciar su consolidación.

El haber integrado éste conjunto de observaciones, nos define un marco con algunos caracteres utópicos; y sin embargo, debemos entender que un cambio en el proceso de desarrollo no se hace de la noche a la mañana. Los aspectos descritos constituyen el marco base objetivo de alcance global, ha intentar por el conjunto de sectores de un país como el nuestro - (el público, privado y social), a través de la convergencia de intereses para lograr un "desarrollo compartido". No se trata en sí, de proponer "una estrategia de desarrollo", sino establecer una serie de condiciones previas y básicas para sustentar el nuevo modelo económico y social. Es evidente que el intentar siquiera lograr el marco base descrito, se enfrentará a una férrea resistencia del exterior y el interior, a raíz de la --- afectación de sus intereses.

No obstante, sí no se procede a una urgente conciliación y organización de actitudes e intereses, será muy difícil pretender el desarrollo "automático y natural" del país.

Ya debemos olvidar en todos los niveles de incidencia del desarrollo nacional, la vieja teoría de "aprovechar" momentos coyunturales internos y externos para propiciarlos (o en cualquier caso, el crecimiento económico). Debemos organizar y operar de la mejor manera posible nuestra estructura interna, o en su momento, aprovechar o manejar las variables y circunstancias del proceso interno con respecto al externo, basado en un marco de objetivos económicos y sociales a alcanzar por medio de la planificación de las medidas y acciones, en la explotación de los recursos y - la superación del nivel social.

Particularizando en materia de desarrollo urbano, mis conclusiones y recomendaciones se derivan de la siguiente manera:

Debemos de olvidar los que participamos en la planeación (de cualquier materia o disciplina que concurra a ella), la actitud "personalista o de grupo intelectualizado" para resolver los problemas según su particular dirección. Los geógrafos, ecologistas, sociólogos, antropólogos, economistas, administradores públicos, arquitectos o urbanistas, han insistido tercamente en convertirse en los vanguardistas de la planeación en función a su área específica, tratando de establecer la coordinación hacia las demás.

Quizás tenga que ver mucho en esa actitud, la preparación supe

rior "dirigida particularmente al área de su disciplina", sin tener en una vinculación con los demás conocimientos y corrientes de ideas que concurren a los fenómenos tan complejos como el desarrollo de un país.

Es muy importante que las nuevas generaciones de profesionistas, cuenten en su educación con 2 fundamentales factores de capacitación:

+ la vinculación e inter-relación estrecha con las demás áreas - del conocimiento que con al desarrollo y su planeación. Esto quiere decir en otras palabras, que el profesional potencial involucrado en el proceso, tenga conocimientos básicos de economía, sociología, antropología, ciencias políticas, derecho urbano, geografía, ecología, y en general, de todas las ramas disciplinarias que de una u otra forma inciden en la materia.

No quiere decir que pretendamos "super profesionales sabelotodo", sino establecer un conjunto de individuos que se faciliten la tarea de comprensión e intervención en la problemática, desde todos los puntos de vista e instrumentaciones posibles, con una plataforma de conocimientos básicos comunes manejados por todos.

+ La urgente vinculación entre los conocimientos aprendidos y el ejercicio de su manejo, a través de los procesos de investigación.

Al estudiante, se le deberá ubicar en la realidad tal como es, - sin ese velo o visión de altura universitaria paternal, solucionadora de cualquier problema a través de un simple trabajo de gabinete con carácter eminentemente académico.

Para que el profesional en preparación comprenda y caracterize - los factores y circunstancias reales del proceso de desarrollo, es necesario involucrarlo en su análisis y posibles alternativas de solución a sus problemas, mediante su incorporación desde su capacitación misma, en cuadros de investigadores multidisciplinarios.

Al tener en forma regular y constante generaciones "preparadas" bajo éste nuevo enfoque, es muy importante que comprendan a la problemática como un gran proceso global a incidir y planear. En nuestro caso como urbanistas, debemos considerar el proceso específico de los asentamientos humanos, como uno de tantos derivados e incidentes en el desarrollo.

No debemos considerar bajo ningún motivo, al proceso urbano como la estructura "vertebral" del sistema y tratar de trabajarlo con deriva--

ciones coordinadoras de los demás subprocesos del desarrollo. La planeación trasciende más allá que el grado de arraigo y distribución de la población; tiene una fundamental base económica-social-política con estrecha relación entre sus subcomponentes, y entre ellos se encuentra la urbanización.

A veces observo al tratamiento específico de nuestra disciplina urbana, como si fuera a manera de ejemplo, la disectación de un miembro del cuerpo humano para estudiarlo y tratar de resolver sus problemas clínicos, y posteriormente volverlo a injertar. Un médico reprobaría tal proceso de solución clínica. No podemos desarticular arbitrariamente el componente para resolver "aisladamente" sus males. Debemos de estudiarlo y analizarlo en el conjunto general, con sus derivaciones y relaciones estructurales y funcionales entre componentes y sistema, y viceversa. Y debemos resolver su problema tal como se encuentra ubicado en el sistema y el proceso de su desarrollo.

A partir de ese cambio de actitud, los nuevos profesionales de la planeación urbana, comprenderán e incidirán en el subproceso urbano -- dentro del proceso global. La estructuración regional e intraurbana de los centros de población, tendrán una nueva base y más sólida para lograr su sistematización y equilibrio. Y además se hará a partir de la generación de nuevas técnicas y mecanismos elaborados y producidos en el interior. Se dirá entonces, que México inicia una nueva era de captación, -- asimilación o producción de ciencia urbana y de planificación en general, producida por su propio cuerpo técnico-científico.

Finalmente, se deberá apoyar los nuevos estudios urbanos (inter e intraurbanos), en las políticas de reducción de dependencia hacia el exterior, y de mayor apoyo a la producción y al sector social, a través de la planeación articulada de sus componentes con las principales prioridades económicas y poblacionales del país. Para ello, también se recomienda la planeación urbana de carácter sectorial y regional, con el objeto de una mayor y más fácil estructuración con el aparato planificador general.

A raíz de la desconcentración de las actividades administrativas, productivas industriales y de servicios, se recomienda tomar éstas necesidades y requerimientos, en la planeación de su promoción y redistri

bución integral y conjunta, junto con la de los asentamientos humanos.

Para tal efecto, se deberán tomar en cuenta 2 factores de apoyo:

+ La coordinación obligada y concurrente del conjunto de dependencias que directa o indirectamente se involucren en el desarrollo urbano, tanto del sector público, como de los sectores privado y social.

+ Y la integración de un modelo de desarrollo preciso del sector asentamientos humanos, lo más correctamente articulado e inter-relacionado con el modelo global de desarrollo del país.

El fin de ésta posición, es concebir que las soluciones al desarrollo urbano no se establecen como líneas del subsistema que transformarán al proceso en general. Al contrario, son respuestas a efectos derivados que se deberán canalizar y regular, para revertirlas hacia la planeación del desarrollo global, coadyuvando junto con otros subprocesos, la promoción y madurez de las actividades económicas y sociales nacionales.

BIBLIOGRAFIA.

1. Alexander Christopher, "Urbanismo y Participación", Colección Punto y Línea, Editorial Gustavo Gili, 2da. Edición, 1978.
2. ANUIES, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, 2da. y 3ra. Revista de la Educación Superior, Vol. IV, 1975.
3. ANUIES, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, "Anuario Estadístico" 1977, Consulta y -documentación.
4. Banco Nacional de México, "La Distribución del Ingreso en México", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1974. Informe Anual 1977, Quincuagésimo novena Asamblea General Ordinaria de Accionistas.
5. Barkin David y Timothy King, "Geografía, Subdesarrollo y Regionalización", 4a. Edición, Editorial Siglo XXI, 1979.
6. Barkin David y Gustavo Esteve, "La Inflación y Democracia, el Caso de México", 2a. Edición, Editorial Siglo XXI, 1979.
7. Barros Sierra y Gastón García Cantú, "Entrevista al ex-rector de la U.N.A.M.", 5a. Edición, Editorial Siglo XXI, 1979.
8. Bassols Batalla Angel, "La División Económica Regional de México", 3a. Edición, Editorial Siglo XXI, 1976.
9. Bassols Batalla Angel, "Geografía Económica de México", Editorial Trillas, 3a. Edición, 1975.
10. Bataillon Claude, "Las Regiones Geográficas de México", Editorial Siglo XXI, 3a. Edición, 1976.
11. Bataillon Claude, "La Ciudad y el Campo en el México Central", Editorial Siglo XXI, 1a. Edición, 1972.
12. Bataillon Claude y Helene Rivère D'Arc, "La Ciudad de México", SEP- Setentas-Diana, 1979.
13. Bernal Ignacio, "Compendio de Arte Mesoamericano", Enciclopedia Mexicana de Arte, No. 7, Ediciones Mexicanas, 1950.

14. Bonet Correa Antonio y Fco. de la Maza, "La Arquitectura de la Epoca Porfiriana", Cuadernos de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico, INBA, No. 7.
15. Bookchin Murray, "Los Límites de la Ciudad", Editorial Blume, 1a. Edición, 1978.
16. Bravo Ahuja Victor y José Antonio Carranza, "La Obra Educativa 1970-76", SEP, 1976.
17. Brian Mc. Loughlin J., "La Planificación Urbana y Regional", - Vol. 4, Editorial Nuevo Urbanismo, Edición 1971.
18. Camacho M., "Crisis del Sistema Político Mexicano", Artículo, Colegio de México, 1978.
19. Castells Manuel, "Urbanización, Desarrollo y Dependencia", Editorial Siglo XXI, 2a. Edición, 1976.
20. Castells Manuel, "Los Problemas de Investigación en Sociología Urbana", Editorial Siglo XXI, 7a. Edición, 1978.
21. Castrejón Dfiez Jaime, "La Educación Superior en México", SEP, 1a. Edición, 1976.
22. Ceceña Cervantes J. Luis, "La Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica Nacional", Editorial Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, 1975.
23. Centre National de la Recherche Scientifique, "Regionalización y Desarrollo", Editorial Nuevo Urbanismo, Vol. 20, Edición 1978.
24. Cibotti Ricardo y Enrique Sierra, "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo", Editorial Siglo XXI, 7a, Edición, 1979.
25. Colegio de México, "Continuidad e Innovaciones en la Vida Política Mexicana del Siglo XX", "El antiguo y el Nuevo Régimen", Temas desarrollados en el Foro Internacional, Colegio de México, Vol. VI, No. 1, Julio-Septiembre, 1975.
26. CONACYT, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, "Centros de Investigación promovidos por el CONACYT", Serie Documentos, - No. 18, 1976.

27. CONACYT, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, "Programa - Nacional Indicativo en Ciencias y Técnicas de la Educación", Serie Documentos, No. 15, 1976.
28. CONACYT, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, "Aportaciones del Comité de Educación para la Formulación del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología", 1976.
29. CONACYT, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, "Evaluación de la Reforma Administrativa", 1971-75", Serie Estudios, 1976.
30. Cordera Rolando y Carlos Tello, "México, la Disputa por la - Nación", Perspectivas y Opciones de Desarrollo, Editorial Si glo XXI, 2a. Edición, 1981.
31. Cortés Hernán, "Cartas de Relación", Colección Sepan Cuantos.., Editorial Porrúa, 1969.
32. Cosío Villegas Daniel, "Colección de Historia de México", Colegio de México, 4a. Reimpresión, 1979.
33. Cosío Villegas Daniel, "El Sistema Político Mexicano", Editorial Joaquín Mortfz, 9a. Edición, 1979.
34. Cosío Villegas Daniel, "El Estilo Personal de Gobernar", Editorial Joaquín Mortfz, 9a. Edición, 1979.
35. Cosío Villegas Daniel, "La Sucesión, Desenlace y Perspectivas", Editorial Joaquín Mortfz, 3a. Edición, 1979.
36. Covarrubias Miguel, "Arte Indígena de México y Centroamérica", U.N.A.M., 1965.
37. Chorley Richard J. y Hagget Peter, "La Geografía y los Modelos Socio-Económicos", Editorial Nuevo Urbanismo, Vol. 2, Edición 1971.
38. Dobb Maurice, "Introducción a la Economía", Editorial Fondo de Cultura Económica, 9a. Reimpresión, 1981.
39. Faletto Enzo y Cardoso Henrique, "Dependencia y Desarrollo en América Latina", Editorial Siglo XXI, 9a. Edición, 1975.

40. Flores Guerrero Raúl, "Epoca Prehispanica", Colección "Arte de México", Editorial Hermes, 1962.
41. Francois Fourquet-Lion Murat, "Los Equipamientos del Poder", - Colección Punto y Coma, Editorial Gustavo Gili, 1978.
42. Fredmann Jhon, "Urbanización, Planificación y Desarrollo Nacional", Editorial Diana, 1a. Edición, 1976.
43. Furtado Celso, "El Desarrollo Económico, Un Mito", Editorial - Siglo XXI, 2a. Edición, 1976.
44. García Ramos Domingo, "Iniciación al Urbanismo", Escuela Nacional de Arquitectura, U.N.A.M., 1974.
45. García Ramos Domingo, "Primeros Pasos en Diseño Urbano", Escuela Nacional de Arquitectura, U.N.A.M., 1972.
46. Garza Mercado Ario, "Manual de Técnica de Investigación", Colegio de México, 7a. Edición, 1979.
47. Gendrop Paul, "Arte Prehispanico en Mesoamérica", Editorial -- Trillas, 1970.
48. González Casanova Pablo, "La Democracia en México", Editorial Serie Popular Era, 10a. Edición, 1978.
49. González Pozo Alberto, "El Dominio del Entorno", Editorial SEP, Serie Cultural Mexicana, 1971.
50. Goodman Robert, "Después de los Urbanista ¿Qué?", Editorial Blume, 1a. Edición, 1977.
51. Gunnar Myrdal, "Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas", Editorial Fondo de Cultura Económica, 4a. Reimpresión, 1974.
52. Gutierrez Raquel y Ramos Rosa María, "Esquema Fundamental del Derecho Mexicano", Editorial Porrúa, 2a. Edición, 1975.
53. Hirschman Albert O., "Obstinación por la Esperanza", Vol. V, de la Colección Trimestre Económico, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1973.
54. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, "Ensayo sobre Planificación Regional y Desarrollo", Editorial Siglo XXI, 1a. Edición, 1976.

55. Jacob Jane, "La Economía de las Ciudades", Serie Historia, Ciencia y Sociedad, Editorial Península, 1a. Edición, 1971.
56. Jürgen Harper Hans, "1910-1917, Raíces Económicas de la Revolución Mexicana", Editorial Taller Abierto, 1a. Edición, 1979.
57. Kaztman Israel, "Arquitectura del Siglo XIX en México", -- U.N.A.M., 1973.
58. Keller Suzanne, "El Vecindario Urbano, Una Perspectiva Sociológica", Editorial Siglo XXI, 2a. Edición, 1979.
59. Latapí Pablo, "Diagnóstico de Estudios Educativos", Balance del Progreso Escolar en México durante 1958-1963, Textos -- Universitarios, 1a. Edición, 1964.
60. León Portilla Miguel, "El Recurso de la Conquista", Editorial Joaquín Mortfz, 1967.
61. Levi Strauss Claude, "Structural Anthropology", Basic Book - Inc., New York, 1967.
62. Londo Wingo, "Transporte y Suelo Urbano", Colección Oinkos-Tau, 1972.
63. Maldonado Tomás, "Vanguardia y Racionalidad", Colección Comunicación Visual, Editorial Gustavo Gili, 1977.
64. Mancisidor José, "Historia de la Revolución Mexicana", 37a. Reimpresión, Editorial Costa Amic, S.A, 1980.
65. Martín Hernández Vicente, "La Vivienda del Porfiriato en algunas Colonias de la Cd. de México", 1a. y 2a. parte, Escuela - Nacional de Arquitectura, Autogobierno, U.N.A.M.
66. Mitscherlich Alexander, "La Inhospitalidad de Nuestras Ciudades", Alianza Editorial, 1969.
67. Mitscherlich Alexander, "Tesis sobre la Ciudad del Futuro", - Alianza Editorial, Alianza Universidad, 1977.
68. Moreno Toscano Alejandra, "La Población en México en el Siglo XVIII", 1a. Reunión Sobre Temas Demográficos, México-junio, 1980 CONACYT.

69. Oriol Anguera Antonio y E. Matos Moctezuma, "3 Horas con el Arte Maya", Editorial Trillas, 1969.
70. Papanek Victor, "Diseñar para el Mundo Real", Colección Ecología Humana y Cambio Social, Editorial Blume, 1a. Edición, 1977.
71. Pardiñas Felipe, "Metodología y Técnicas de Investigación en - Ciencias Sociales", Editorial Siglo XXI, 11a. Edición, 1973.
72. Paz Pedro, "El Marco Hsitorico del Proceso de Desarrollo y Sub desarrollo", Editorial Siglo XXI, 12a. Edición, 1979.
73. Pevsner N., "Los orígenes de la Arquitectura Moderna y del Diseño". Colección Comunicación Visual, Editorial Gustavo Gili, 4a. Edición, 1978.
74. Pirenne Jacques, "Colección de Historia Universal", Editorial Cumbres, S.A., 1978.
75. Quijano Anibal, "Dependencia, Cambio Social y Urbanización en América Latina", Revista Mexicana de Sociología, Año XXX, Vol. XXX, No. 3, Julio-Septiembre, 1968.
76. Richardson H.W., "Elementos de Economía Regional", Editorial - Penguin Alianza, Alianza Universidad, 1975.
77. Riva Palacio Vicente, "Colección México a Través de los Siglos", 14a. Edición, Editorial Cumbres, S.A.
78. Ross Starley R., "Colección Bibliográfica Genios y Líderes de la Historia", 1a. Edición, Editorial Artes Gráficas, 1980.
79. Rostow W., "Etapas del Crecimiento Económico", Editorial Siglo XXI, 1970.
80. Rufz Massieu José Fco. y Wilfrido Lozano Hernández, "La Nueva - Administración Pública Federal, Crítica y Análisis", Editorial Tecnosa, 1a. Edición, 1977.
81. Saldívar Américo, "Ideología y Política del Estado Mexicano -- 1970-76", 1a. Edición, Editorial Siglo XXI, 1980.
82. Sanchez Albornóz Nicolás, "La Población de América Latina, des de los Tiempos Precolombinos al Año 2,000", Editorial Alianza Universidad

83. Segovia Alarcón Andrés, "Apuntes sobre Derecho Urbano", División de Estudios Superiores de Arquitectura, U.N.A.M., y Licenciatura de Asentamientos Humanos, U.A.M. 1979.
84. Sunkel Osvaldo y Paz Pedro, "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo", 12a. Edición, Siglo XXI, 1978.
85. Segovia Rafael, "México en el Año 2,000", Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, Berlín, 1974.
86. S.H.C.P. y S.P.P., "La Política Económica a Corto y Mediano Plazo", Revista de Comercio Exterior, Enero 1978.
87. Singer Paul, "Economía Política de la Urbanización", 3a. Edición, Editorial Siglo XXI, 1978.
88. Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía en la U.N.A.M., en abril de 1965, 8a. Edición, Editorial Siglo XXI, Bases para la Planificación Económica y Social en México.
89. Solís Leopoldo, "La Realidad Económica de México, Retrovisión y Perspectivas", 8a. Edición, Editorial Siglo XXI, 1978.
90. Solís Leopoldo, "Las Alternativas para el Desarrollo", Editorial Joaquín Mortfz, 1a. Edición, 1980.
91. Torres Quintero Gregorio, "México hacia el fin del Virreinato", Editorial Cosmos, 1a. Edición, 1980.
92. Toussaint Manuel, "Arte Colonial en México", Instituto de Investigaciones Estéticas, U.N.A.M., 3a. Edición, 1974.
93. Unikel Spector Luis, Crescencio Chiapetto y Gustavo Garza, "El Desarrollo Urbano de México", Colegio de México, 1976.
94. Unikel Spector Luis, "El Desarrollo Urbano y Regional de América Latina, Problemas y Políticas", Editorial Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, 1975.
95. Universidad Autónoma de Puebla, "Arquitectura y Subdesarrollo en América Latina", Depto. de Investigaciones Arquitectónicas y Urbanísticas, 1975.

96. UNESCO, "Evolución Reciente de la Educación en América Latina", Análisis Regional, Volumen I, II, III y IV, Estudio regional de educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, París, SEP-Setentas. No. 229, 230, 231 y 232., 1a. Edición, 1976.
97. Varios Autores, "Visión de México Contemporáneo", Colegio de México, 1a. Edición, 1979.
98. Varios Autores, "El Perfil de México en 1980", Vol. 1, 2 y 3, Editorial Siglo XXI, 7a. Edición, 1980.
99. Varios Autores, "Bases para la Planeación Económica y Social de México", Editorial Siglo XXI, 9a. Edición, 1978.
100. Varsovsky Oscar, "Proyectos Nacionales, Planteo y Estudios - de Viabilidad", Colección Ciencia, Desarrollo e Ideología, - Ediciones Periféricas, 1971.
101. Villareal René, "El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1975)", un enfoque estructuralista, 1a. Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1976.
102. Villareal René, "Del Proyecto de Crecimiento y Sustitución de Importaciones al Desarrollo y Sustitución de Exportaciones", Revista de Comercio Exterior, Marzo 1975.
103. Wionczek Miguel y Autores Asociados, "La Transferencia Internacional de Tecnología, el Caso de México", 1a. Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1979.
104. Wionczek Miguel, "La Sociedad Mexicana Presente y Futuro", - Editorial Fondo de Cultura Económica, 3a. Edición, 1979.
105. Rangel Guerra Alonso, "La Educación Superior en México", Serie Jornadas 86, Colegio de México, 1a. Edición, 1979.

DOCUMENTOS OFICIALES

106. Comisión Nacional de Inversiones, Creada en 1954, Adolfo Ruiz Cortines.
107. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1981.

108. Catálogo de Actividades de la Administración Pública Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, junio de 1981.
109. Catálogo para la Programación Presupuestación 1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, junio de 1981.
110. Censo Comercial VI, Dirección Gral. de Estadísticas, Secretaría de Industria y Comercio.
111. Censo Industrial IX, Dirección Gral. de Estadísticas, Secretaría de Industria y Comercio.
112. Censo Poblacional IX, Dirección Gral. de Estadísticas, Secretaría de Industria y Comercio.
113. Datos Básicos de la Población de México 1980-2000, Secretaría de Programación y Presupuesto.
114. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1980.
115. Ley Sobre Planeación de la República, Ortiz Rubio Pascual, 1930.
116. López Portillo José, 3, 4, y 5 Informe Presidencial 1979-81.
117. Plan de Desarrollo Económico-Social 1966-70, Díaz Ordaz Gustavo.
118. Plan de Acción Inmediata 1961-62, Adolfo López Mateos.
119. Plan Global de Desarrollo 1980-82, Secretaría de Programación y Presupuesto, José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado.
120. Políticas Educativas, Acciones más Relevantes 1970-74 y 1970-75, Secretaría de Educación Pública.
121. Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. 1977.
122. Programa Nacional de Vivienda, Dirección Gral. de Equipamiento Urbano y Vivienda, S.A.H.O.P. 1979.
123. Programa Nacional de Equipamiento Urbano, Dirección Gral. de Equipamiento Urbano y Vivienda, S.A.H.O.P., 1981.
124. Programa Nacional de infraestructura, Dirección Gral. de Equipamiento Urbano y Vivienda, S.A.H.O.P., 1981.

DOCUMENTOS ESPECIALES.

- 125. Plan de Centro de Población Pachuca de Soto, Hgo., Jorge Rojo Lugo, 1979. Coordinado por Rodrigo Villaseñor Morales y Juan José Castro Martínez.**

ANEXO I.

"Modelo de Desarrollo Compartido".

Estrategia.

Para lograr el conjunto de objetivos generales, se deberá tomar en cuenta y poner en práctica las siguientes medidas sectoriales:

Agricultura.

- Formación de capital: Gastos en infraestructura, -- obras de reclamo, caminos y carreteras alimentadoras, electrificación rural; y la creación o reestructuración de los asentamientos humanos de carácter rural, en función a una adecuada densidad, retribución económica e inversión de desarrollo físico.

- Cambios técnicos: Extensión y perfeccionamiento de -- servicios; investigación básica y aplicada, para su dominio y adaptación tecnológica acorde a nuestras necesidades.

- Crédito: Ampliación de plazos en prestamos, conjunta- te con una estrecha relación y viculación de las instituciones crediticias rurales; creación de mecanismos para evitar la -- constante descapitalización del campesinado y el deterioro de sus ingresos (y por ende, de su poder adquisitivo); promover y fomentar las organizaciones colectivas y de cooperativas.

- Régimen de tenencia de la tierra: Delimitar y regula- rizar la tenencia de la tierra; establecer los mecanismos y -- medios para garantizar la propiedad rural.

- Marco indicativo y de selección para la producción -- agrícola: Estudio de la capacidad productiva de cada región del país, para la reasignación de cosechas y su control (evaluación productiva); abatimiento en los costos de insumos y maquinaria, necesarios para la producción agrícola; adecuación de la tarí- fas por uso de agua y la reestructuración del sistema de "Pre- cios de Garantía".

- Operación de mercados: Diseño e integración de un efi--

ciente sistema de comercialización, para eliminar intermediarios y abatir costos al consumidor, a través de instalaciones y sistemas de concentración, comercialización y distribución (abasto); incluyendo mejoras sustanciales en la transportación, empaqueo y técnicas de conservación en productos alimenticios y perecederos.

- Asistencia social: Seguridad social, educación y superación de las clases rurales; elevación del estandar del -- poblador rural.

- Coordinación de actividades: Establecer y/o mejorar el sistema de coordinación institucional oficial en todos sus niveles, incidentes directa o indirectamente en el sistema -- productivo rural.

Industria.

- Elevación de eficiencia: Reducción de proteccionismo; transformación de permisos por importación a un sistema arancelario de ajuste periódico; eliminación de las deducciones - fiscales; mayor grado de integración industrial (horizontal y vertical); promoción para la producción orientada a la exportación.

- Control de calidad: Diseñar y poner en marcha un sistema de evaluación y control de calidad.

- Generación de empleos: Ajustes fiscales; desconcentración de actividades fabriles y de servicios; control oficial de la distribución del ingreso en ésta materia.

Finanzas del Sector Público.

- Ingresos: Mejoramiento y equilibrio en la recaudación fiscal; control y eliminación de la evasión fiscal y aplicación de las nuevas medidas reformatórias.

- Gasto: Evaluación detallada y minuciosa de los proyectos (estudios de factibilidad); mayor eficiencia en el gasto - corriente y su rendimiento.

Sector Externo.

- Protección: Sustitución de permisos de importación - por un sistema de aranceles acordes a los requerimientos básicos del país; equilibrar los diferenciales del sistema tarifario actual; aplicación de un mecanismo coordinador entre el sistema impositivo y los subsidios a la importación y exportación.

- Turismo: Consolidación de las actuales áreas turísticas y desarrollo de nuevas; control y evaluación periódica -- del sistema tarifario de servicios y prestaciones turísticas; política de intensa promoción de los actuales atractivos en la materia, especialmente en los sectores laborales (turismo doméstico).

- Deuda Externa: Reestructuración y optimización del marco financiero oficial para abatir el endeudamiento con el exterior.

Educación.

- Eficiencia del sistema: Ampliación de su cobertura - (cuantitativa y cualitativamente); modernización e investigación de nuevos medios y tecnologías pedagógicas; reestructuración y creación de las áreas técnicas y humanísticas requeridas por el país (educación y capacitación); reestructuración territorial del sistema de educación superior, en función a los requerimientos de profesionales en las actividades de producción y servicios; promover la integración de una plataforma técnico-intelectual interna y acorde al desarrollo esperado - del país.

- Igualdad de acceso: Ajustes en el sistema de capacitación de estudiantes, filtrando por niveles de capacidad de aprendizaje a los más aptos; homogenización en el sistema de subsidios a los planteles educativos (incluyendo al sistema - salarial del personal docente); uniformización territorial del sistema educativo en todos sus niveles (optimización de las -

instalaciones existentes y creación de nuevas donde no hay y se requieran); promoción de estudiantes aptos a través de un sistema becario, escrupuloso en selección según prioridades - requeridas por el país.

Energía.

- Sistema tarifario y ajustes a precios: Uniformización y articulación de los precios de energéticos; regionalización de los precios en función a las necesidades de transportes, fuerza motriz, servicios públicos, industria, etc.

- Utilización básica interna de la producción de energéticos, canalizando los excedentes hacia la exportación, con el objeto de captar divisas necesarias para diversificar y expandir otras áreas productivas del país.

Adecuación de la oferta: Evitar la escasez exagerada de los recursos energéticos, puesto que su racionamiento radical produce más pérdidas que beneficios.

Asentamientos Humanos.

- Equilibrio de la población: Fomentar el descongestionamiento poblacional del Valle de México y las más importantes ciudades de la nación, conjuntamente con la tendencia de equilibrar la distribución de la población en ciudades intermedias y pequeñas en todo el territorio nacional (ordenación territorial de los Asentamientos Humanos).

- Dotación básica de todos los satisfactores urbanos en las diversas localidades del país, según su tamaño y rango poblacional (incluyendo sus funciones regionales de servicio), - especialmente en las zonas declaradas como prioritarias (suelo, infraestructura, equipamiento, servicios y vivienda).

- Coadyuvar a la estructuración del sistema económico en función a la estructuración del sistema urbano, de acuerdo a las características productivas de cada región.

Empleo.

- Promover la ampliación de la oferta de empleo a través del estímulo en la materia a las empresas privadas; apoyar la economía de los trabajadores a nivel institucional (-- Fonacot, Fonatur, etc.); integrar un sistema conjunto de capacitación y educación accesible al trabajador; integrar mecanismos y normas para la prevención y atención a accidentes de trabajo; ampliar la cobertura de los servicios de seguridad social en los diversos sectores y ramas de trabajo.

ANEXO II.

Nueva estructura administrativa del Sector Público Federal.

De esa forma, los grupos administrativos se integran - como sigue:

1. Grupo.

+ Poderes Legislativo y Judicial; Presidencia de la República; 16 Secretarías de Estado y 2 Departamentos; y la Procuraduría de la República.

+ 49 Organos Administrativos Desconcentrados.

+ Comisiones Intersectoriales.

2. Grupo.

+ Entidades Paraestatales Coordinadas Sectorialmente, según la siguiente relación:

Sector Gobernación.

Sector Relaciones Exteriores.

Sector Hacienda y Crédito Público.

Sector Defensa Nacional.

Sector Agricultura y Recursos Hídricos.

Sector Comunicaciones y Transportes.

Sector Comercio.

Sector Educación Pública.

Sector Salubridad y Asistencia.

Sector Trabajo y Previsión Social.

Sector Reforma Agraria.

Sector Pesca.

Sector Patrimonio y Fomento Industrial

Sector Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Sector Turismo.

Sector Programación y Presupuesto.

Sector Departamento del Distrito Federal.

El conjunto de organismos coordinados por el enlistado anterior, suman 870; de los cuales, 57 se encuentran en liquidación.

3. Grupo.

+ 102 Entidades Paraestatales no Coordinadas Sectorialmente.

4. Grupo.

+ 3 Organismos Autónomos (Universidades).

Dentro del primer grupo, el Poder Legislativo está compuesto por el Congreso de la Unión representado por 2 Cámaras, la de Senadores y la de Diputados. La primera se compone a su vez de 2 senadores por cada Estado de la Unión Federal; y la segunda, por 2 representantes por cada determinado número de habitantes de cada Estado.

Finalmente y dentro del mismo primer grupo, también ubicamos al Poder Judicial.

Como un partido especial, también mencionaremos a los partidos políticos legalmente constituidos y en funciones según las reformas administrativas en la materia:

- P.R.I. Partido Revolucionario Institucional.
- P.A.N. Partido de Acción Nacional.
- P.A.R.M. Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.
- P.P.S. Partido Popular Socialista.
- P.C.M. Partido Comunista Mexicano.
- P.D.M. Partido Demócrata Mexicano.
- P.S.T. Partido Socialista de los Trabajadores.
- P.S.D. Partido Social Demócrata.
- P.R.T. Partido Revolucionario de los Trabajadores.

Particularmente, el partido oficial aglutina en su seno a las más importantes organizaciones de los sectores populares, entre los que destacan especialmente:

- C.T.M. Confederación de Trabajadores de México (Obreros, trabajadores de servicios, etc.).

- C.N.C. Confederación Nacional Campesina (agrupa a un -
buen porcentaje de clase campesina).
- C.N.O.P. Confederación Nacional de Organizaciones Popula
res (agrupa a trabajadores independientes de --
transporte, servicios, comercios, etc., en gene
ral clase media).

Debemos mencionar especialmente al I.E.P.E.S. (Institu
to de Estudios Políticos, Económicos y Sociales), como una --
institución del partido oficial, aglutinadora de las principa
les organizaciones, colegios y asociaciones civiles de profes
ionistas, en todas las actividades, gremios y disciplinas.

PERIODO

BASE JURIDICA

INSTITUCION
O MECANISMO

PLAN
O PROGRAMA

1924-30

Ley del Consejo Económico Nacional del 15 de junio de 1928

Consejo Económico Nacional (1928)

Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas

Comisión Nacional de Planeación Integrada con representantes técnicos de las Secretarías y Departamento de Estado, del DDF y territorios de la Federación

1930-32

Comisión de Programa Integrada con representantes técnicos de las Secretarías y Departamentos de Estado, del DDF y territorios de la Federación

1932-34

Ley del Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de julio de 1933

Consejo Nacional de Economía de los Estados Mexicanos

Comisión de Programa del P N R y Comisión Técnica de Colaboración

Primer Plan Sexenal del PRN 1933 1934 1943

1934-40

Comité Asesor Especial (1934) Integrado por Secretarías de Estado Banco de México y Banco de Crédito Ejidal

Secretaría de Gobernación crea un Departamento con personal técnico

Consejo Nacional del Partido de la Revolución Mexicana

Segundo Plan Sexenal (1939) aprobado por la Asamblea Nacional del PRM 1940-46

1940-46

Plan que reforma el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos del 17 de abril de 1941

Reglamento a la Ley que establece el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos del 10 de mayo de 1944 → Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos

Decreto que crea la Comisión Federal de Planificación Económica del 9 de julio de 1942 → Comisión Federal de Planificación Económica

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1947)

Comisiones de Tepalcatepec y del Papaloapan

Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas del Estado (1947)

Decreto del 27 de enero de 1946 → Comisión Nacional de Inversiones

1946-52

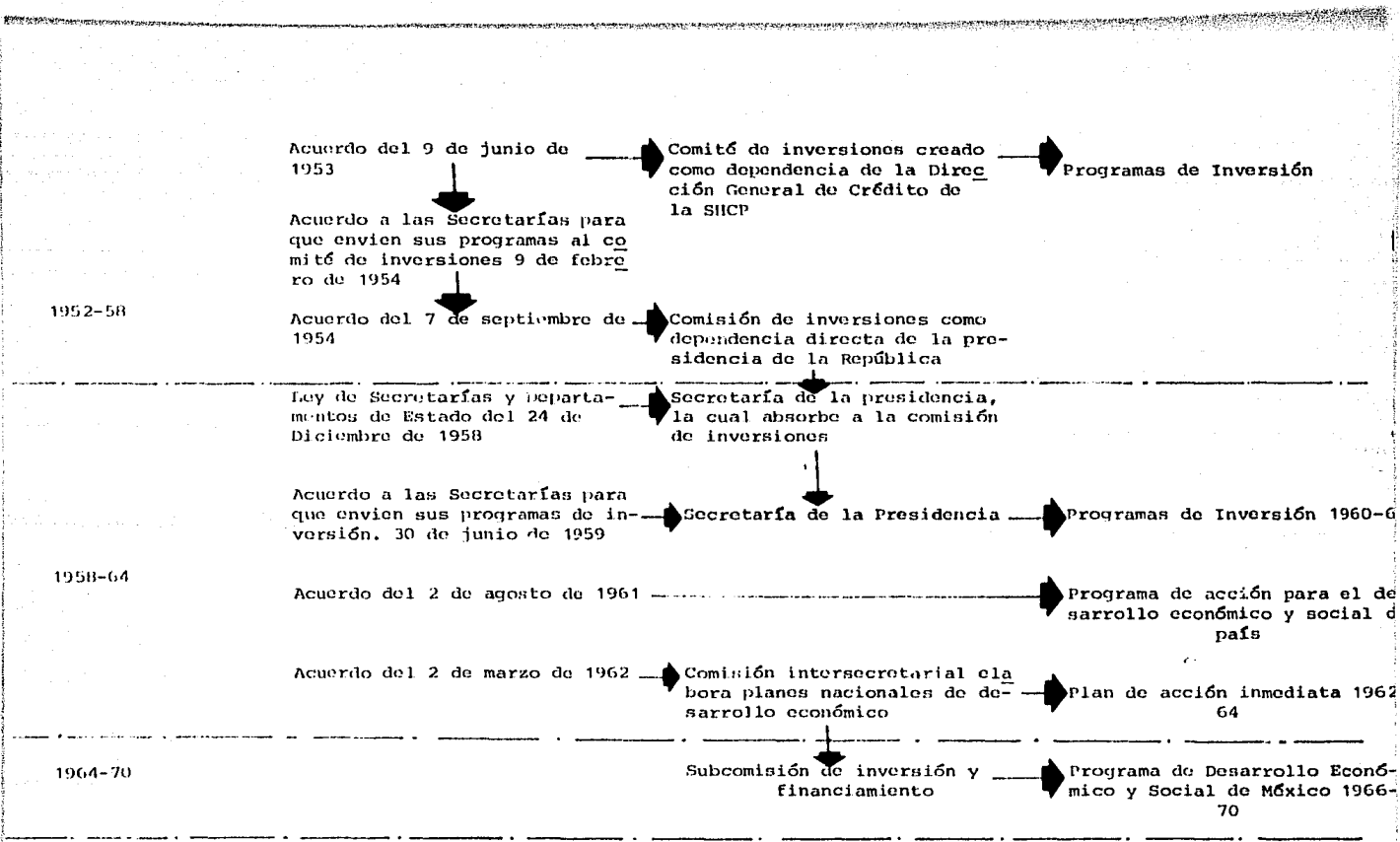
Decreto del 19 de diciembre de 1949 (desaparece la Comisión Nacional de Inversiones)

BANCO DE MEXICO →

Proyecto de Plan de Inversiones del Gobierno Federal para los organismos descentralizados de empresas paraestatales 1947- 52

Nacional Financiera estudia las necesidades del país globalmente y por ramas económicas

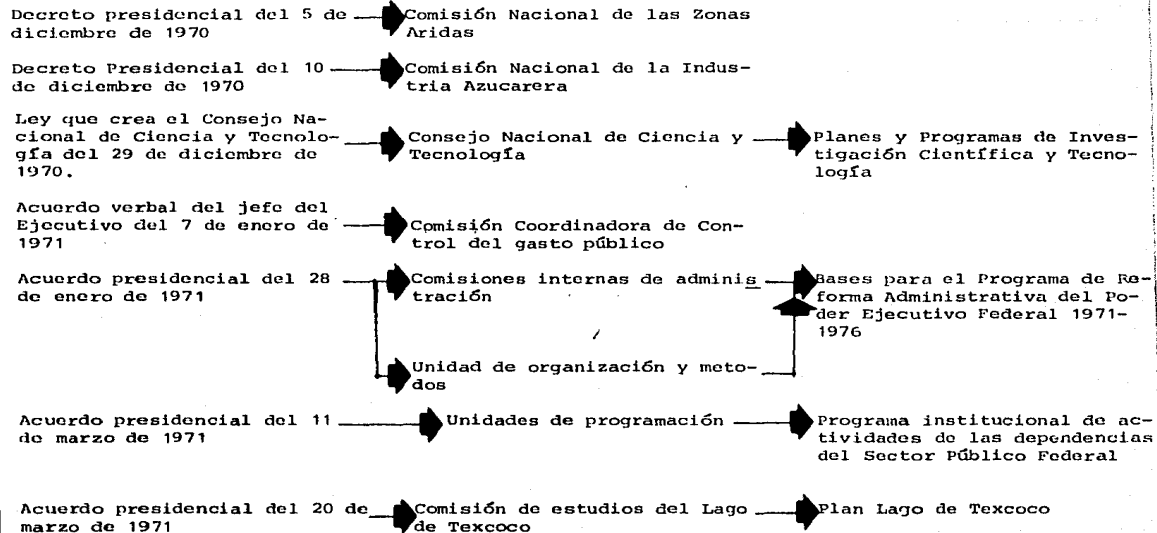
→ Programa Nacional de Inversiones (1955-60)



1952-58

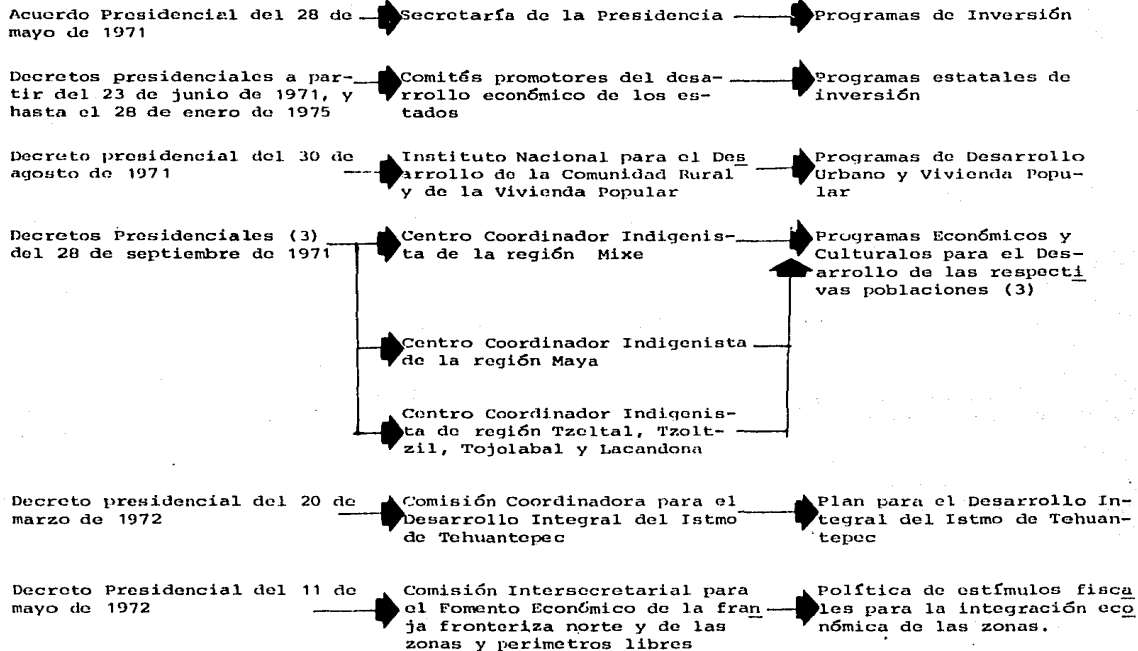
1958-64

1964-70

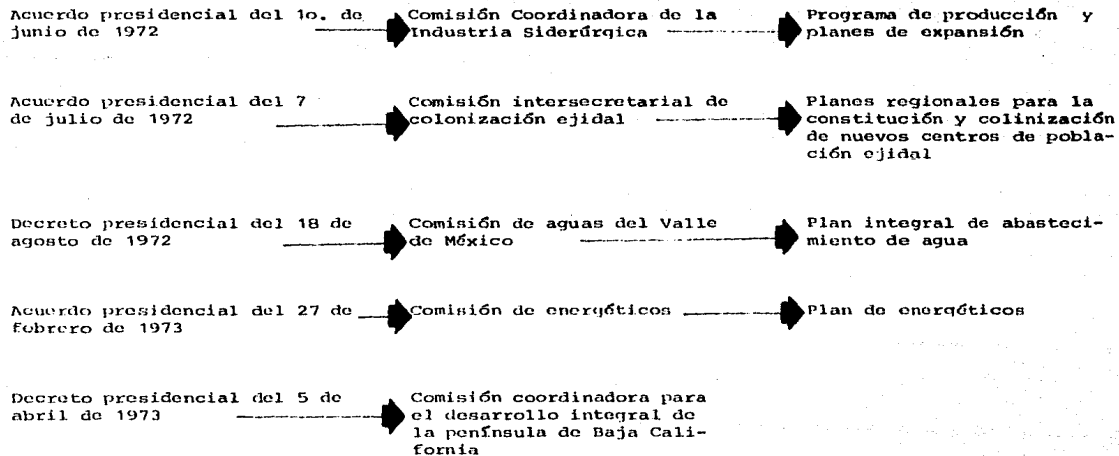


1970/1976

1970-1976.



1970-1976.



1970-1976.

- Acuerdo presidencial del 5 de abril de 1973 → Secretaría de la presidencia → Programas de Reforma Administrativa de las dependencias y entidades del Sector Público Federal
- Decreto presidencial del 23 de julio de 1973 → Comisión Nacional de la Industria del maíz para el consumo humano → Programa de la industria del maíz para el consumo humano
- Acuerdo presidencial del 20 de agosto de 1973 → Comité para la regularización de la tenencia de la tierra → Programa de regularización de la tenencia de la tierra urbana
- Decreto presidencial del 21 de noviembre de 1973 → Comisión Nacional del Cacao → Planes de expansión, mejoramiento y tecnificación de la producción, industrialización y consolidación del cacao.
- Decreto presidencial del 28 de noviembre de 1973 → Comisión intersecretarial para coordinar las actividades que realizan las diversas secretarías y departamentos de estado para el mejoramiento de las comunidades rurales e indígenas del país.
- Acuerdo presidencial del 29 de mayo de 1974 → Mecanismos de programación las inversiones federales para cada entidad federativa

1970-1976

Decreto presidencial del 21 de enero de 1975	Comisión mixta de la industria textil del algodón	Programa para la industria textil del algodón
Decreto presidencial del 28 de enero de 1975	Comisión Nacional de Desarrollo Regional	Plan para lograr el desarrollo equilibrado del país
Decreto presidencial del 11 de febrero de 1975	Comisión de desarrollo de la tribu Seri del estado de Sonora	Programa de desarrollo de la tribu Seri del estado de Sonora
Acuerdo presidencial del 7 de marzo de 1975	Comisión intersecretarial del limón	Programa de productos del limón
Decreto presidencial del 24 de abril de 1975	Comite Nacional de Fertilizantes	Planeación técnica de la producción agrícola
Acuerdo presidencial del 8 de julio de 1975	Comisión coordinadora de Política Industrial del Sector Público	Programa de Política Industrial
Decreto presidencial del 9 de julio de 1975	Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario	Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal
Ley sobre el Desarrollo Urbano del Distrito Federal del 7 de enero de 1976	Departamento del Distrito Federal	Plan Director para el Desarrollo Urbano

1970-1976

Decreto presidencial del 17 de
marzo de 1976

→ Comisión Nacional Coordinadora
para el Desarrollo Industrial

→ Programa de Desarrollo Industrial

Decreto presidencial del 6 de
mayo de 1976

→ Comisión del Plan Nacional
Hidráulico

→ Plan Hidráulico Nacional
de la República Mexicana

Ley de Asentamientos Humanos
26-V-76

← Secretaría de la Presidencia

Decreto Presidencial del 28 de
junio de 1976

→ Comisión Nacional de Desarrollo
Regional y Urbano

→ Plan Nacional de Desarrollo
Urbano

Acuerdo presidencial del 6 de diciembre de 1976

Comités promotores de Desarrollo socioeconómico

Convenios únicos de coordinación

Ley Orgánica de la A.P.F. del 29 de diciembre de 1976

Secretaría de Programación y Presupuesto

Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos coordinadores de sector

Mecanismo de coordinación global

Gabinete económico
Comisión gasto-financiamientos
Comisión de recursos humanos del gobierno federal

Mecanismos sectoriales o intersectoriales

Grupos interinstitucionales de programación
Ganites sectoriales (agropecuarios, etc.)

Ley de Presupuesto, contabilidad y Gasto Público Federal del 31 de diciembre de 1976

Comisión Gasto-Financiamiento SHCP y SPP

Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos Coordinadores de sector

Grupos interinstitucionales de Programación

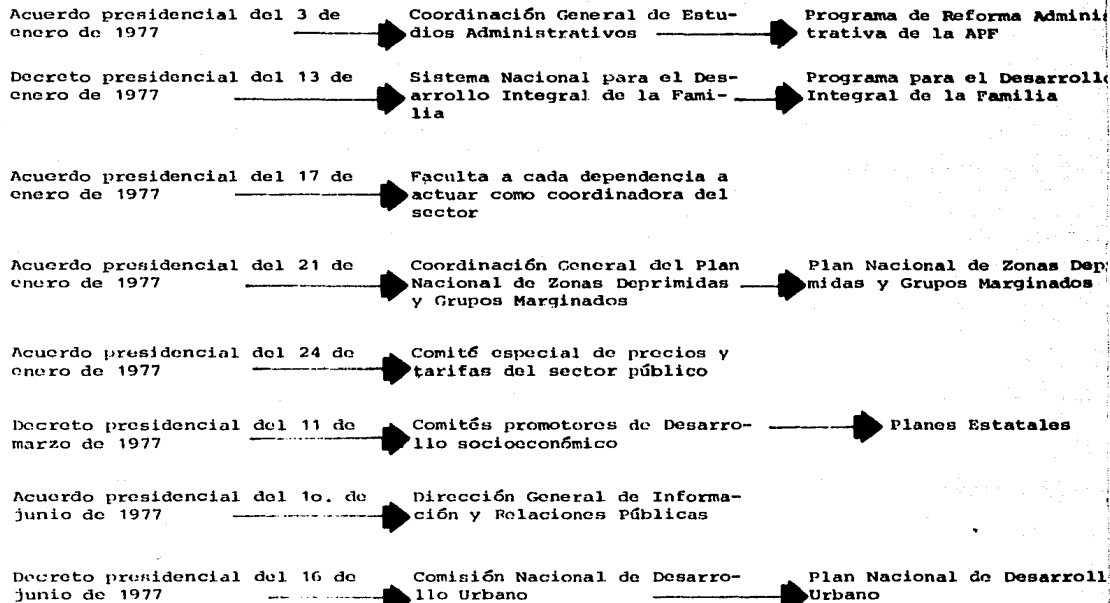
Ley General de Deuda Pública del 31 de diciembre de 1976

Comisión Asesora de Finanzas Externas.

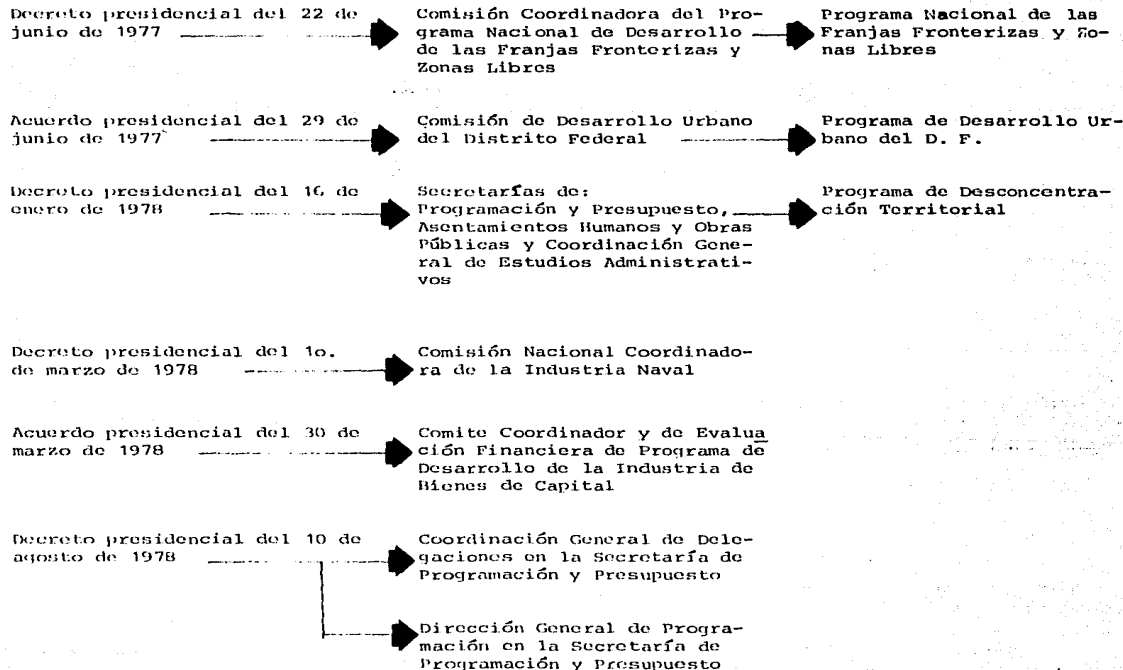
1976 /

1981

1976-1981

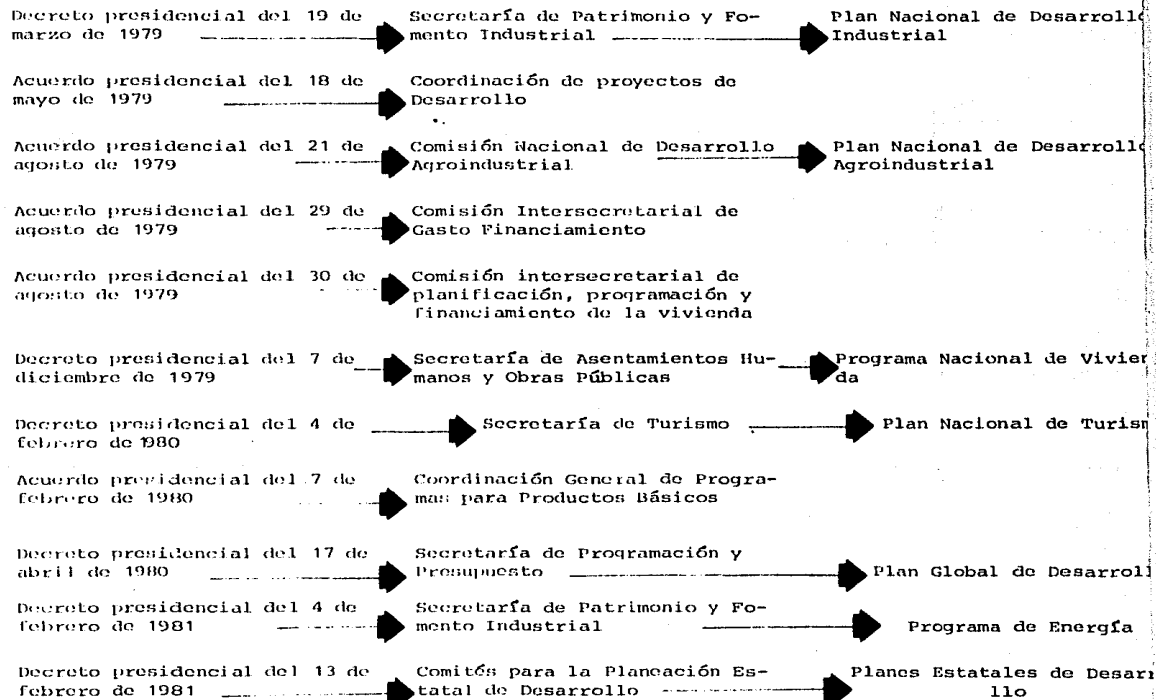


1976-1981



1976

1981



CREDITOS:

A los maestros, compañeros y amigos de la División de Estudios de Posgrado, de la Facultad de Arquitectura, U.N.A.M.

A los amigos del Colegio de México.

A los maestros, compañeros y amigos del Instituto Nacional de Administración Pública INAP, particularmente al:

Lic. José Cantú de León.

A los amigos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT, particularmente a:

Lic. Regino Peña Sánchez.

Lic. Carlos Alamilla Vega.

A los amigos y compañeros de la Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, particularmente a:

Lic. Norma Estela Bobadilla Viramontes.

Arq. Juan Manuel Foo. Aguirre Zavala.

Arq. Ricardo García López.

Y un reconocimiento especial a:

Mta. Alejandra Moreno Toscano.

Escritor Octavio Paz.