

00182 <sup>5</sup> 2ej

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Arquitectura

**La Política Regional  
En México  
1940 · 1982**

Trabajo de Investigación  
que para obtener el grado de  
Doctor en Urbanismo

Presenta

**Jaime Ornelas Delgado**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1993



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

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

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

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

TESIS

NO

ILEGI

BLE

DISSERTATION SUMMARY FOR THE DOCTORATE  
DEGREE IN URBANISM BY

JAIME ORNELAS DELGADO.

Public expenditure, both on the investment and consumption levels, was used with the fundamental purpose of stimulating growth in the economy and developing capitalist forms of production in Mexico beginning in the nineteen thirties. Though unequally applied, several measures were imposed on the territory in order to obtain the desired result: general conditions for the production and reproduction of capital (general conditions, not the specific conditions for particular capitalists); the means of collective consumption, needed for the labor force and the material conditions necessary for the political and ideological domination of one class by another.

The concentration and centralization of capital, and the conditions for its reproduction and the means of collective consumption, grew rapidly in three urban areas: Mexico City, Guadalajara y Monterrey. While the capitalist agricultural activity took place in the northern and northeastern part of the republic, in the rest of the country there was a slight deficit in the general conditions of production and the means of collective consumption.

Regional development policy between 1940 and 1982 can be divided into two periods: the first one ends in the late sixties and the second one begins with Luis Echeverría administration (1970-1976) and ends in the latter part of the José López Portillo regime (1976-1982).

During the first period, the federal government's major concern was financial and industrial growth at whatever cost. This meant that all the government activity was oriented so as to generalize capitalist conditions in areas of the country that were considered to have the highest potential. During this period the executive commissions in charge of developing the most important water basins in the country were created. These were the commissions for the Papaloapan, Tepalcatepec (Balsas), Grijalva and Fuerte Rivers.

Water basin development policy has proved the insufficiency of public investment, no matter its size, to stimulate the capital accumulation process in regions where the general conditions of production are relatively less developed, especially in urban areas infrastructure was much more advanced and real and potential markets should be considered.

Urban policy during this period, only meant a few "urbanism actions" above all concentrated along the northern boarder. Although these policies were designed to integrate this area to the rest of the country, results have been discouraging.

The second period in regional policy takes place between 1970 and 1982. During this stage, it's possible to distinguish two pashes: the first one begins with the Luis Echeverría administration, in which emphasis is placed upon regional development and the second one, wich begins at the end of the decade and continues throughout the José López Portillo government, where the main concern is the urban process and its control through planning.

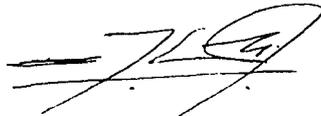
In the early seventies, the administration gains a larger margin of intervention in the accumulation process, especially for the development of certain partes of the country. The most important aspect of this period is the establishment of the legal and methodological basis for orienting government actions regarding urban and regional issues.

The differences between the objetives and the results of regional policies applied in México are clear: the importance of three traditional urban centers has been maintained and reinforced. The unequal development of capitalism and its expression in the national territory has also been a result of the regional policy.

Capitalist growth in some parts of the country, along with the underdevelopment of the other parts, particularly the southern territory, are a part of the peculiarity acquired by capitalist development in México, a peculiarity reinforced -without and doubt- by the regional and urban policy designed by the government agencies.

  
Jaime Urnelas Delgado.

Vn. Ro. Dr. Emilio Pradilla Cobos.

V. B. 

EMILIO PRADILLA COBOS.

LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO 1940-1982.  
RESUMEN DEL TRABAJO DE INVESTIGACION QUE  
PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN URBANISMO PRESENTA

JAIME ORNELAS DELGADO.

En el modelo económico impuesto a México desde mediados de los años treinta del presente siglo, el gasto público, tanto de inversión como de consumo, se utilizó con el propósito fundamental de impulsar el crecimiento de la economía y desarrollar las formas capitalistas de producción. Para el efecto, se construyeron en el territorio nacional, aunque en forma desigual, las condiciones generales de la producción y reproducción del capital (generales porque no son "condición particular para este o aquel capitalista"); los medios de consumo colectivo (MCC), indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo; y las condiciones materiales necesarias para el ejercicio de la dominación político-ideológica de una clase sobre el resto de la sociedad.

La concentración y centralización del capital, así como de las condiciones para su reproducción tanto como de los medios de consumo colectivo, transcurrió de manera acelerada en tres áreas urbanas: México, Guadalajara y Monterrey. A su vez, la actividad capitalista en la agricultura se localizó en el norte y el noroeste y del país. En el resto de la República, como contrapartida del proceso anterior se observó un sensible déficit de las condiciones generales de la producción y de MCC.

En materia de política de desarrollo regional entre 1940 y 1982, se pueden observar dos etapas: la primera concluye a fines de la década de los sesenta; la segunda, se inicia con el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) y concluye con la administración de José López Portillo (1976-1982).

En la primera etapa la preocupación central del gobierno federal por el crecimiento económico y la industrialización a toda costa, hizo que las acciones de los aparatos gubernamentales se abocaran a generalizar las condiciones capitalistas en aquellas partes del territorio nacional consideradas para tal efecto con mayor potencial. Es el momento de la creación y auge de las comisiones ejecutivas encargadas de impulsar el desarrollo de las cuencas hidrológicas más importantes del país. Así, se constituyen las comisiones del Río Papaloapan, la del Tepalcatepec (más tarde del Balsas), la del Grijalva y la del Fuerte.

La política de desarrollo de las cuencas hidrológicas mostró la insuficiencia de la inversión pública, por cuantiosa que sea, para alentar el proceso de acumulación

de capital en regiones donde las condiciones generales de la producción son relativamente menos desarrolladas que en otras, sobre todo las urbanas donde, además de disponerse de una infraestructura más desarrollada, se cuenta con un mercado real y potencial mucho más poderoso.

En materia urbana, durante esta etapa sólo es posible distinguir unas cuantas "acciones de urbanismo", sobre todo, concentradas en la frontera norte del país. Sin embargo a pesar de haberse tenido como propósito integrar a la frontera norte con el resto del país, los resultados han sido desalentadores.

La segunda etapa de la política regional transcurre entre 1970 y 1982. En esta etapa, a su vez, es posible distinguir dos momentos: uno, al inicio de la administración de Luis Echeverría, donde el énfasis se coloca en el desarrollo regional, y otro que se inicia a finales de ese mismo sexenio y se prolonga a lo largo del gobierno de José López Portillo, caracterizado por la preeminencia que adquiere en las instancias gubernamentales la preocupación por el proceso urbano y su intento de control mediante la planeación.

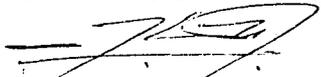
Al inicio de la década de los setenta se recupera para los aparatos gubernamentales un mayor margen de intervención en el proceso de acumulación en general y, en particular, del desarrollo de diversas regiones del país. Lo más relevante es que en esa etapa se establecieron las bases jurídico-metodológicas, necesarias para orientar las acciones gubernamentales en materia urbano y regional.

Las diferencias entre los propósitos y los resultados de la política regional seguida en México están a la vista: la importancia de las tres concentraciones urbanas tradicionales se ha mantenido y reforzado. El desarrollo desigual del capitalismo y su expresión en el territorio nacional, ha sido resultado también de la política regional. El avance capitalista en algunas partes del país, así como el atraso de otras regiones, sobre todo localizadas al sur de la República, forma parte de la peculiaridad adquirida por el desarrollo del capitalismo en México, peculiaridad fortalecida, sin duda, por la política regional y urbana de los aparatos gubernamentales.

J. J. Pradilla Cobos

Vo. Bo. Dr. Emilio Pradilla Cobos.

Vo Bo

  
EMILIO PRADILLA COBOS

## CONTENIDO

### INTRODUCCION.

1. El Proceso de Acumulación de Capital y la Política Regional.
2. La Periodización.
3. El Análisis.

### CAPITULO PRIMERO

#### LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO DE 1940 A 1970.

- 1.1. Los Conceptos.
- 1.2. Los Objetivos de la Política Regional Mexicana.
- 1.3. Las Acciones y las Etapas.
  - 1.3.1. La política regional durante las etapas expansiva y extensiva del capitalismo (1940-1970).
  - 1.3.2 La política regional sustentada en la planeación (1970-1982).
  - 1.3.3. Cuando nos alcanzó la crisis.

### CAPITULO SEGUNDO

#### LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO DE 1940 A 1970.

- 2.1. La Política de Cuencas Hidrológicas.
  - 2.1.1. La Comisión del Río Papaloapan.
  - 2.1.2. La Comisión del Río Balsas.

- 2.1.3. La Comisión del Rio Grijalva.
  - El Plan Chontalpa.
  - El proyecto Malpaso.
- 2.1.4. La Comisión del Rio Fuerte.
- 2.1.5. Evaluación de la política regional de cuencas hidrologicas.
- 2.2. Otras Políticas de Desarrollo Regional.
  - 2.2.1. Planes de desarrollo interestatal.
  - 2.2.2. El Plan de Acción Inmediata.
  - 2.2.3. Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.
  - 2.2.4. Leyes estatales de creción fiscal.
  - 2.2.5. Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.
  - 2.2.6. Apoyos financieros a la pequeña y mediana empresa.
- 2.3. La Política Urbana.
- 2.4. Síntesis del Período.

### CAPITULO TERCERO

#### LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO 1970-1976.

- 3.1. El Diagnostico Subnacional.
- 3.2. Instrumentos y Organismos de Política Regional.
  - 3.2.1. La Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA).
  - 3.2.2. El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider).
  - 3.2.3. Los Nuevos Centros de Población Ejidal.

3.3. La Desconcentración Industrial.

3.3.1. La Comisión de Conurbación del Río Balsas.

3.3.2. Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales.

3.3.3. Apoyos fiscales a la desconcentración industrial.

3.4. La Organización Gubernamental.

3.4.1. Los Comités Promotores del Desarrollo Económico (Coprodes).

3.4.2. La Comisión Nacional de Desarrollo Regional.

3.5. La Planificación Urbana.

3.5.1. La Ley General de Asentamientos Humanos.

3.5.2. La Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.

3.5.3. Centro de Documentación, Información y Estudios del Desarrollo Regional y Urbano.

3.6. Los Resultados.

CAPITULO CUARTO

LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO, 1976-1982.

4.1. El Diagnóstico Gubernamental.

4.1.1. El Plan Básico de Gobierno 1976-1982.

4.1.2. El Discurso Electoral de José López Portillo.

4.2. La Organización Gubernamental.

4.2.1. La reforma administrativa del nuevo régimen.

4.2.2. Los Convenios Unicos de Coordinación.

4.2.3. La nueva etapa de los Coprodes.

- 4.2.4. La Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.
- 4.2.5. La Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- 4.3. Los Instrumentos de Política Urbano-Regional.
  - 4.3.1. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
  - 4.3.2. Apoyos a la desconcentración industrial.
  - 4.3.3. El Sistema Alimentario Mexicano (SAM).
  - 4.3.4. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

#### CAPITULO QUINTO

#### OBSERVACIONES FINALES.

- 5.1. La Primera Etapa de la Política Regional (1940-1970).
- 5.2. La Segunda Etapa de la Política Regional (1970-1982).

#### BIBLIOGRAFIA

## INTRODUCCION

### 1. El Proceso de Acumulación de Capital y la Política Regional.

Los estudios sobre el capitalismo mexicano, generalmente, ponen el énfasis en los aspectos referidos a la política económica y se magnifica de tal manera su importancia que se la llega a considerar el factor determinante de la forma e intensidad revestida por el proceso de acumulación de capital. Con ello, de manera consciente o inconsciente, se subordina la realidad al elemento subjetivo, el voluntarismo de la acción gubernamental se impone al análisis de las condiciones materiales bajo las cuales la sociedad produce su propia historia.

Sin negar, por supuesto, la importancia de la política económica el enfoque asumido en este trabajo es exactamente el inverso, en tanto que se parte de considerar a las necesidades de la acumulación del capital como las determinantes en el diseño y ejecución de la política económica general, y particularmente en nuestro caso de la política regional, cuyo propósito central, entendemos, radica en producir y difundir las llamadas condiciones generales de la producción y reproducción del capital: crear y distribuir en el territorio los apartados materiales indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo y, simultáneamente, constituir las condiciones materiales para el ejercicio de la dominación política e ideológica de una clase social sobre el resto de la población.

La política regional, al formar parte de la política económica, incide tanto en el ámbito económico, como en el social y el político de una parte del territorio nacional. De esta manera, la política regional se integra por el conjunto de acciones orientadas intencionalmente por el aparato gubernamental para alcanzar fines preestablecidos relacionados tanto con la reproducción del capital, como de la fuerza de trabajo y la dominación política e ideológica de una clase social sobre el conjunto de la sociedad.

Desde este punto de mira, se concede al Estado, o al conjunto de los aparatos que los constituyen, (1) un cierto grado de autonomía

---

(1) A lo largo del trabajo se concibe al Estado como el conjunto de aparatos mediante los cuales la clase dominante ejerce su dominio sobre el resto de la sociedad. Sin embargo, cada uno de esos aparatos se ve sometido a la influencia múltiple y compleja de las fuerzas sociales. En el caso del aparato gubernamental, al diseñar éste su política económica lo hace tratando de responder, por un lado, a las necesidades de la acumulación del capital y, por el otro, a la dominación política, lo que exige considerar la correlación de fuerzas existente en cada momento entre las distintas clases sociales. De ahí que se pueda hablar, por ejemplo, de una política económica promonopolista, en tanto favorece los intereses de una fracción de la burguesía: la monopolista.

respecto, incluso, de la clase social dominante y de su fracción hegemónica. Esta autonomía relativa (al final de cuentas, poca autonomía es relativa), significa que las distintas clases sociales pueden, en un determinado momento histórico y dependiendo de la correlación de fuerzas, incidir sobre el diseño y ejecución de la política regional (lo mismo que en la política económica), a través de su capacidad de influencia sobre los distintos aparatos de Estado que las elaboran y ejecutan. Ahora bien, conviene enfatizar que la viabilidad social de la política regional (tanto como de la política económica), dependerá siempre de las necesidades y las restricciones surgidas de las tendencias y los momentos de la acumulación de capital.

El Estado Mexicano, como pocos en el mundo, se constituye, por decirlo de alguna manera, en promotor ineludible del capitalismo, creando con su inversión una red de apareatos estatales (constituidos por caminos, carreteras, bodegas, líneas de comunicación, centros comerciales, oleoductos y gasoductos, etcétera) que integran las condiciones generales necesarias para la producción y reproducción del capital, es decir, generales porque no son "condición particular" para éste o aquel capitalista", sino que se crean para permitir la producción y reproducción del capital en general. Otra también el Estado, un sistema de medios de consumo colectivo (viviendas, escuelas, clínicas, hospitales, sitios públicos de recreación, etcétera), tendientes a potenciar y reproducir la fuerza de trabajo. De esta manera, en una primera instancia, las condiciones generales para la reproducción del capital y los medios de consumo colectivo indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo, integran una región, un espacio diferenciado de otros.

Por además, y luego por la hegemonía política, el ejercicio de la dominación requiere también de apareatos distribuidos en el territorio. Esto significa la distribución regional de los "apareatos de Estado" indispensables para crear y sostener la hegemonía, construir el consenso, o bien ejercitar la represión cuando el consenso se pierde o está a punto de perderse. Los juzgados, las cárceles, los cuarteles, los templos, las estaciones de radio y televisión, entre otros, son los apareatos materiales donde se realizan las funciones de dominación, de todo aquello que implica el ejercicio del poder.

## 2. La Periodización.

La periodización asumida en el presente trabajo responde, fundamentalmente, a tres necesidades:

1. dividir el tiempo histórico de la política regional en etapas que obedecen a leyes específicas del proceso de acumulación de capital;

2. la localización de los momentos de cambio cualitativo y de las rupturas en el desenvolvimiento de la política regional; y

3. ubicar la relación temporal existente entre la política regional y el proceso de acumulación del capital.

En realidad, toda periodización resulta una abstracción por medio de la cual se separa un momento determinado del flujo ininterrumpido de la historia para otorgarle, a ese momento, un carácter de ruptura o viraje. Por su naturaleza, la periodización acentúa la discontinuidad a costa de la continuidad, la estructura en detrimento del proceso. Sin embargo, pese a la validez relativa de todo corte histórico, este representa una verdad más profunda que la visión lineal del progreso humano. (Somo, 1970)

Para nuestro objetivo, la delimitación temporal de la formación social mexicana y sus principales momentos referidos siempre al proceso de acumulación de capital, constituye uno de los aspectos básicos de la periodización propuesta.

En la historia no existen cortes verticales y rígidos. Precisamente la diferencia entre cronología y periodización consiste en que mientras la primera fija los límites temporales de los sucesos, la segunda tiene que reflejar los cambios en el proceso interno del desarrollo histórico, en nuestro caso del proceso de acumulación de capital. Esto significa que siempre habrá una diferencia entre las fechas o lapsos escogidos para marcar el principio, el fin y los momentos culminantes del desarrollo de una formación social y la trayectoria de cada uno de sus elementos.

Las transformaciones en la sociedad, la economía, las creencias y el comportamiento político no pueden, sin deformación, plegarse a un cronometraje demasiado rígido. Por ello, en este trabajo evitamos hacer sacrificios al "falso ídolo de la exactitud" y tomamos a la periodización de la formación social mexicana como el marco de referencia para la mejor comprensión de un hecho particular: la formación regional y las políticas que la han acompañado en diversos momentos del proceso más general de acumulación del capital.

El ritmo diferente de desarrollo de las naciones y sus partes no desarrollo desigual, pues, impide elaborar un esquema único de periodización aplicable a todos los casos. Por ejemplo, para México se pueden realizar dos formas de periodización:

1. la periodización de la formación social nacional, que predomina en los centros fundamentales de la reproducción del sistema en el país; y

2. la identificación de estadios de desarrollo diferentes al interior de la formación social nacional, tanto a nivel de los sectores de la actividad económica como del territorio.

Esta última acepción es la que utilizamos para designar una realidad regional -diferenciada de otra u otras por diversas razones, factores o circunstancias-, en la cual se encuentran vigentes leyes básicas a la "formación social nacional", pero en forma modificada o con expresiones particulares que permiten su estudio específico.

La periodización utilizada en el presente trabajo, responde a los criterios expuestos e intenta reflejar los cambios en el proceso interno de acumulación de capital, para lo cual se han determinadas **tres etapas** en el desarrollo del período (1) contemporáneo del capitalismo mexicano.

La **primera etapa**, lo hemos denominado del capitalismo praxonomático o del desarrollo expansivo del capitalismo, que se inicia en 1930 con la "institucionalización" de la Revolución Mexicana y concluye, aproximadamente, con la crisis internacional del capitalismo de 1930.

Las características más de esta etapa son las siguientes:

a) El capitalismo se desarrolla en el marco de un modelo agroexportador, en donde la agricultura se expande, sobre todo en la región norte y noroeste del país, en atención a la demanda de la demanda externa e impulsada por grandes inversiones en obras de riego por parte del gobierno federal. La agricultura, con su elevada eficiencia, predominó por la exportación, se convirtió a lo largo de esta etapa en la principal fuente de divisas que la industria doméstica utilizó para lograr su rápida expansión.

b) En el resto del país, particularmente en el Bajío y en la zona meridional, se desarrolla una agricultura atrasada y en gran medida subsistente que produce para el mercado interno, caracterizada por una escasa inversión de capitales, generalizada en breves fracciones del territorio nacional, limitadas, sobre todo, en el sur y el sureste mexicano.

---

(1) "Los **períodos** se caracterizan por el hecho de que en ellos se resuelven problemas históricos determinados que son de importancia fundamental para el desarrollo de una época histórica... La **etapa** o **fase** puede utilizarse para designar ascensos y descensos del período o la época, los tiempos de desarrollo rápido o lento". (Gómez, 1978, p.148)

c) La industrialización (1) -alentada por la política de sustitución de importaciones y altamente protegida mediante el sistema fiscal, así como por las prohibiciones y los permisos previos a las adquisiciones al extranjero-, se desarrolla constituida fundamentalmente por pequeñas y medianas empresas, con baja composición orgánica del capital (2), a pesar de lo cual resultó incapaz de absorber a la población urbana que, tanto por causas sociales (emigración del campo) como naturales (relacionadas con el mejoramiento de los niveles de salud pública), aumenta rápidamente en esta etapa. En todo caso, la política de industrialización es impulsada "predominantemente desde los aparatos estatales y orientada en un modo de sustitución de importaciones". (Pérez, p. 151)

(1) La industrialización no es el simple establecimiento de plantas industriales o el crecimiento de la producción industrial. Más bien nos referimos a ella como un proceso social global caracterizado por la extensión de la base fabril a la gran mayoría de los procesos de transformación (artesanía doméstico-rural, artesanía urbana orientada al mercado o manufactura capitalista); a la conversión de la producción industrial fabril en el eje de la reproducción del capital social; en la aparición de la burguesía industrial (cualesquiera que sean sus nexos con otras clases y fracciones de clase); y la clase obrera moderna como principales categorías sociales conformadoras de la estructura de clase". (Cebal, p. 199, p. 1)

(2) Carlos Marx, explica de la siguiente manera la relación expresada mediante la categoría composición orgánica del capital: "La composición orgánica del capital debe entenderse en dos sentidos. Con respecto al valor, esa composición se determina por la proporción en que el capital se divide en constante, o valor de los medios de producción, y variable, o valor de la fuerza de trabajo, suma global de los salarios. En lo que respecta a la materia, o como función técnica en el proceso de producción, todo capital se divide en medios de producción y fuerza viva de trabajo, composición que se determina por la proporción existente entre la masa de los medios de producción, empleados, por una parte, y la cantidad de trabajo requerida para su empleo, por el otro. Denomino a la primera composición de valores a la segunda composición técnica del capital. Entre ambas existe una estrecha correlación. Para expresarla, denomino a la composición de valor de capital, en tanto se determina por la composición técnica del mismo y refleja las variaciones de ésta, composición orgánica del capital". (Marx, t. I, cap. 2, pp. 247-260, n. 1)

En otras palabras, la composición orgánica del capital representa la proporción que guardan el capital constante y el capital variable dentro del capital total, proporción determinada por el valor de los medios de producción empleados en el proceso productivo y el valor de la fuerza de trabajo utilizada para moverlos. Así, hablar de una "baja composición orgánica del capital", significa el uso de una mayor proporción de capital variable que de constante en el capital total, es decir, un menor uso de medios de producción y mayor empleo de trabajo vivo.

d) El Estado, a lo largo de estas dos décadas, se convirtió en el permanente promotor del desarrollo capitalista para lo cual invierte el capital a su disposición en la construcción de las condiciones generales para la producción y un medio de consumo colectivo, sin olvidar la creación de soportes materiales necesarios para la dominación política e ideológica del capital sobre el resto de la sociedad.

Bajo estas condiciones se fueron definiendo tanto las regiones urbanas del país, localizadas fundamentalmente en las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara, como las de agricultura moderna capitalista en el norte y el noroeste de la República, dependientes de las grandes "minchas" de agricultura atrasada que aun persisten en buena parte del país.

La segunda etapa va de 1955 a los finales de la década de los sesenta, y es la etapa oligopólica o del ~~desarrollo oligopólico~~ del capitalismo mexicano.

A lo largo de esta fase, las empresas monopolísticas nacionales y extranjeras pasan a dominar el conjunto del proceso de acumulación instalándose en la rama más dinámica de la economía, donde emplean la tecnología más avanzada, esto es se desarrollan en base a una elevada composición orgánica del capital.

Las características más destacadas de esta etapa, son las siguientes:

a) La agricultura en su conjunto entra en una profunda crisis que reduce continuamente su participación en el producto Interno Bruto (PIB). Además, al reducirse el precio internacional de los productos primarios, las divisas que las empresas industriales antes obtenían de las exportaciones agrícolas empiezan a escasear. La crisis en la agricultura, iniciada por estas causas se prolonga por un tiempo que rebasa los límites de esta etapa.

b) Las divisas que anteriormente proporcionaba la agricultura a la economía mexicana, fueron adquiridas a lo largo de esta etapa mediante dos vías: inversión extranjera directa y expansión de la deuda externa. En esta fase, el valor de la inversión extranjera crece a un promedio anual de 7.6 por ciento, tasa superior a la del crecimiento del PIB.

c) Se conforma la industria oligopólica en la economía nacional, constituida por monopolios extranjeros, nacionales y estatales. La elevada composición orgánica del capital de estas empresas les permite absorber a la gran cantidad de trabajadores que fluyen del campo a la ciudad, generándose un amplio desempleo y una gama de actividades de servicios de baja calidad que apenas si cubren el creciente desempleo. En esta etapa, "con base en el capital bancario y en el capital transnacional se cambió la modalidad pasando el predominio al sector de bienes de consumo durable". (Pérez, p. 152)

d) Las tres regiones urbanas del país, consolidadas en la etapa anterior, mantienen y refuerzan su posición como concentradoras de la población y la actividad económica. Particularmente, el área metropolitana de la ciudad de México recibe un nuevo impulso al establecerse en ella el mayor número de las empresas extranjeras que llegan al país.

e) El Estado pasa de su actitud meramente promotora a la de inversorista, es decir, en esta etapa el Estado se convierte en un activo capitalista, participa de manera creciente en la acumulación del capital sin perder nunca su característica de promotor de la inversión privada y mantener su posición subordinada respecto de los monopolios privados.

La tercera etapa (1970-1982), se caracteriza por el hecho de que la intervención del Estado en la economía no sólo tuvo como sustento la política económica, sino que asumió responsabilidades mayores en el conjunto del proceso de acumulación a partir de la expansión del sector de empresas parastatales. Esta nueva relación entre el Estado y la acumulación capitalista, sugiere la aparición de una fase distinta del capitalismo monopolístico, donde se produce un creciente ensamble entre los monopolios privados y estatales, aunque el segmento monopolístico estatal adquiere cierta autonomía en el proceso de acumulación.

En esta etapa, la dinámica del crecimiento económico no se sustentaría solamente en la producción de bienes de consumo durables sino que se desarrollarán también nuevos sectores en torno a actividades vinculadas con la producción y transformación del petróleo, de bienes intermedios, de capital y de exportación. "En tal sentido, se produciría una relativa recuperación del control de los sectores dinámicos por parte de los aparatos estatales dado el control en gran parte de los nuevos sectores". (Pérez, p. 187)

Las características más señaladas de esta etapa, son las siguientes:

a) La socialización de la producción alcanza niveles muy elevados con la intervención del aparato gubernamental, que se convierte en un agente directo de la reproducción del capital e, incluso, determinante de su ritmo y magnitud en el conjunto de la economía. Con esta situación el Estado rompe con su situación de subordinación en la acumulación capitalista.

La forma pública de propiedad, sin embargo, no puede considerarse como socialización de los medios de producción sino como la satisfacción de una necesidad encaminada a cumplir con dos objetivos básicos: preservar la tasa de ganancia monopolística del sector privado y garantizar la lucratividad de la propiedad capitalista en el conjunto de la sociedad. Objetivos, por supuesto, implicados e imbricados entre sí.

b) En esta etapa aparece la "planificación" urbano-regional como un instrumento gubernamental, que se suma a otros ya existentes, para favorecer el proceso de acumulación capitalista en favor de los monopolios privados. La importancia de los aparatos estatales en la economía permitirá localizar actividades industriales teniendo en cuenta criterios de ordenamiento territorial. Su patrón de localización no dependerá tanto de las concentraciones urbanas, sino que tenderán a localizarse fuera de ellas, lo cual significará que esas actividades gestarán nuevas tendencias de configuración territorial.

c) La política económica en general, la de gasto público y la de subvenciones en particular, se significó por ser el mecanismo privilegiado para trasladar plusvalía de las empresas gubernamentales a las privadas y lograr el abaratación del capital consistente de uso común para la actividad capitalista.

d) La actividad estatal se orienta en dos sentidos: mantiene su acción promotora a través de su función gubernamental específica, destinando partes importantes del capital público a su disposición a la creación de las condiciones generales para la reproducción del capital y la construcción de los medios de consumo colectivo necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo y de aquellos soportes materiales destinados a mantener la dominación política e ideológica de la clase a la que sirve; a la vez, su acción se encamina a la creación de un importante segmento de empresas productivas, cuya actividad no se rige estrictamente por la lógica de la ganancia, sino más bien por la intención de frenar la tendencia descendente de la tasa de ganancia en la actividad económica privada. En esta situación no importa que las empresas públicas operen por debajo de la tasa media de ganancia, un tanto que las decisiones de permanencia en el negocio, operación y explotación de la inversión se toman considerando motivos diferentes al lucro, así y como éste se considera en la actividad económica privada.

e) En lo regional, la planeación atiende a propuestas de desconcentración de la actividad económica y el impulso a regiones distintas a las tradicionales que muestran ya una creciente ineficiencia para servir a los propósitos de la acumulación del capital, además de representar crecientes y elevados costos de mantenimiento y operación. Sobre todo, en diversos planes se hace explícito el propósito de alentar la ocupación de las zonas costeras y fronterizas.

### 3. El Análisis.

El espacio físico-territorial del país se ha ido constituyendo y conformando en razón de las necesidades de la acumulación del capital, en consecuencia partimos de considerar a la política regional como resultado inmediato de la manera como se apprehenden esas necesidades por parte del aparato gubernamental. De otra forma dicho, las acciones

de política regional han tenido como propósito contribuir a la creación y recreación del espacio físico-territorial al que, por tanto, es preciso analizar y comprender en razón del propio proceso de reproducción del sistema en su conjunto.

Si bien el proceso de regionalización -formación de regiones económicas dentro del capitalismo-, es relativamente autónomo y adquiere peculiaridades que permiten distinguirlo del proceso global, su propia lógica y sus leyes pueden explicarse mejor en el marco del proceso general de acumulación del capital donde se inscribe y adquiere sentido.

Por supuesto, las relaciones entre el proceso de acumulación y el de formación regional no ocurren de manera mecánica, en tanto ambas instancias se determinan e influyen mutuamente, aunque es preciso recordar que la forma físico-espacial se transforma mucho más lentamente que los avances observados en el proceso de acumulación que la impulsa y al que sirve. Por ello, las más de las veces al establecimiento de las relaciones capitalistas, y su posterior expansión, se realiza en regiones urbanas o rurales, no importa donde se dispone de una cierta infraestructura previa a la etapa en que históricamente se encuentra el propio proceso de acumulación.

Es más, resulta posible adelantar que en México se puede observar reiteradamente que, al cambiar la etapa del proceso de acumulación de capital, permanecen por algún tiempo las políticas regionales previas hasta que las necesidades de la nueva etapa se imponen para modificar la política. Esto es, difícilmente la política, por lo menos la regional y en la experiencia mexicana, se adelanta al proceso de acumulación de capital.

## CAPITULO PRIMERO

### APROXIMACION GENERAL A LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO

El propósito del presente capítulo es precisar algunos de los conceptos más usuales en la "teoría regional" que se utilizan a lo largo de este trabajo. Asimismo, se exponen, en términos generales, los objetivos perseguidos con las acciones de política regional emprendidas en cada una de las etapas del proceso de acumulación de capital observadas en el país y, finalmente, se incluyen algunos comentarios respecto de la política regional seguida a partir de 1982 y las formas actuales que asume la ocupación del territorio a partir de ese momento.

#### 1.1. Los Conceptos.

Como ocurre con otros conceptos de las ciencias sociales, con el de **región** resulta difícil alcanzar una definición aceptada universalmente. Incluso, se llega a discutir acerca de si una región existe objetivamente o si es sólo un mero concepto subjetivo. (Bassois Estalla, 1967, p. 50 y Stern, 1973, cap. 1)

Para Ange! Bassois, por ejemplo, "en todos los casos las regiones son partes de un territorio estructurado en forma objetiva y que no dependen del arbitrio humano para existir y la misión científica de la geografía, la economía y otras disciplinas que se proponen llevar a la práctica una división regional consiste en descubrir, analizar los fenómenos que han originado dichas regiones, explicar y analizar los aspectos reales que caracterizan a las regiones". (Ibidem, p. 50) En esta línea de reconocimiento objetivo de la existencia de las regiones, Robert Dickinson considera que una región es "algo inherente a la estructura social, la área de las ciencias sociales que sabemos que existe, aunque no podamos definirla con límites exactos". (Stern, 1973, p. 15)

El mismo Bassois, hace una severa crítica a quienes consideran a la región como un concepto abstracto, "un artificio para estudiar los diversos fenómenos de la naturaleza y de la vida social" y entonces consideran la división en regiones "como un juego más o menos interesante sustentado en lucubraciones o ideas que pueden cambiarse unas por otras, gracias al arbitrio incontrolado del pensamiento humano".

Dado que el objeto del presente trabajo no precisa una teoría sobre la regionalización, no requerimos llevar más adelante esta discusión. Simplemente podemos reconocer que la región es una unidad de análisis útil para el estudio de muchos fenómenos sociales cuya expresión territorial resulta pertinente al presente trabajo, de ahí que la tengamos como una categoría válida.

En un sentido estricto, podemos decir que región es la "distinción de una parte respecto de otras" en el marco de un territorio determinado. (Sandoval F., p. 32) A partir de este concepto, es posible considerar siempre elementos objetivos para la determinación de una región. El clima, la vegetación, el agua, una u otra actividad económica, resultan en algunos casos factores indispensables para lograr una clara distinción regional.

En lo que sí existe acuerdo es en el hecho de que, según el fin perseguido, es posible definir y determinar una región. Esto es, no resulta lo mismo una región delimitada para fines administrativos que para los de planificación económica, los factores considerados en la definición de una u otra son diferentes, sus límites y características son distintos.

Desde el punto de vista analítico se puede hablar de dos tipos de región: - -

a) aquellas donde existe una relativa homogeneidad referida a determinados fenómenos ya sea físicos, culturales, demográficos, económicos, o de cualquier otro tipo, que permiten distinguir a una parte del territorio de otra u otras; y

b) aquellas donde transcurre una fuerte interacción social y económica o son centros rectores en lo económico, lo político, lo cultural y lo social respecto a otras partes (regiones) del mismo territorio.

Al primer tipo de región señalada, se la denomina homogénea y al segundo podal o también región polarizada o funcional.

De acuerdo con el Instituto Torcuato di Tella, la delimitación de regiones homogéneas se basa en la diferenciación de un territorio según ciertas características seleccionadas. "Ello contra el problema de la delimitación regional, en la elección de características a tomar en cuenta y en su ponderación. Tanto uno como otro aspecto dependerán, en definitiva, del análisis que se intente realizar. Así, por ejemplo, podrán seleccionarse como factores de homogeneidad el nivel del producto o el ingreso per cápita, la estructura productiva, los recursos naturales, y otros elementos cuantificables mediante índices cuya comparación permita el agrupamiento de unidades espaciales elementales dentro de una misma área regional". (Cit. por Stern, 1973, p. 17)

La homogeneidad, es decir, la especialización regional, se sustenta entonces para su determinación en factores físicos, de población e historia, o en una determinada actividad económica preponderante.

Por su parte, la región nodal, también denominada polarizada o funcional, se define como "un conjunto heterogéneo donde las diferentes partes se complementa y mantienen entre ellas, y muy especialmente con un polo dominante, más intercambios" que con las regiones adyacentes. (Stern, 1973, p. 17)

En todo caso, el problema básico de la regionalización resulta ser la selección de los elementos considerados en la delimitación de la región, cualesquiera que sea el concepto que de ésta se utilice, en tanto que se trabaja con fenómenos que, por lo general, no presentan discontinuidades tajantes y fácilmente discernibles, por lo que siempre habrá áreas donde no es posible distinguir con precisión si la influencia es mayor hacia un polo u otro o dónde los factores determinantes del criterio de homogeneidad seleccionado no se presentan con suficiente claridad. En otras palabras, casi siempre existe cierto grado de arbitrariedad al fijar los límites entre una región y otra, sin que esto necesariamente reste objetividad a su existencia.

Un concepto así que importa actuar para los fines del presente trabajo, es el referido a la **política regional**. Para obviar una discusión intrascendente a los fines de este trabajo, podemos considerar como política regional únicamente aquella que forma parte de la intención gubernamental explícita en el sentido de afectar, con su acción, una parte determinada del territorio nacional con el fin de alcanzar determinadas objetivos y metas.

De esta manera, la política regional implica tres elementos fundamentales a considerar: el aparato gubernamental como entidad compleja que la diseña y lleva a cabo; la selección de los instrumentos y definición de las formas de actuar de los aparatos gubernamentales para "afectar una parte del territorio nacional"; y la determinación de los objetivos y metas que se propone alcanzar en un plazo establecido.

La política regional surge al momento que se reconoce que el libre juego de las fuerzas del mercado tiende a concentrar el crecimiento económico en unas cuantas regiones, dejando que el resto se atrase. El desarrollo desigual de la actividad productiva y su expresión en el territorio nacional, que acentúa diferencias y agudiza contradicciones, exige al aparato gubernamental actuar en determinadas partes del país tanto para regular el crecimiento como para procurarlo, según sea el caso.

En términos generales, las regiones relativamente atrasadas muestran las siguientes características: una actividad económica limitada y sustentada en una estructura productiva ineficiente y poco desarrollada; así como una pobreza generalizada coexistiendo como contraparte de una elevada concentración de la riqueza.

Por ende, la política regional, cuando se aplica en regiones relativamente poco desarrolladas, tiene como rasgo distintivo el propósito de transformar la estructura productiva regional y la forma de distribución del ingreso, que es lo que, a grandes rasgos, se ha dado en llamar desarrollo regional.

Este último concepto lo define la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la siguiente manera: "Se entiende por desarrollo regional al proceso que afecta determinadas partes de un país, las cuales reciben el nombre de 'regiones'...El desarrollo regional, así entendido, forma parte del desarrollo general de la nación". (ILPES, p. 17)

El desarrollo regional, tanto como el desarrollo económico, debe entenderse como un proceso de largo plazo en el cual la producción total de bienes y servicios de la región -expresada en términos reales, es decir, corregidas las variaciones de los precios- aumenta de manera sostenida, permitiendo mejorar la distribución del ingreso y elevar el nivel de vida de la población.

En estos términos, el desarrollo regional, además de llevar implícito el crecimiento económico, es decir, el simple aumento de la producción, requiere para serlo modificar la distribución de la riqueza en favor de los asalariados. En síntesis, crecimiento económico a largo plazo y justicia distributiva son, entonces, los dos elementos fundamentales del desarrollo regional, tanto como del desarrollo económico.

## 1.2. Los Objetivos de la Política Regional Mexicana.

La República Mexicana es un espacio territorial heterogéneo, no solo en lo referente a la distribución de sus recursos naturales sino también respecto a la manera como se asienta la población y se ha localizado y desarrollado la actividad económica a lo largo de su historia.

A partir de los años cuarenta, los gobiernos "emanados de la Revolución" inician la aplicación de políticas de desarrollo regional, una de cuyos "propósitos perseguidos fue el de mitigar los problemas ocasionados por el desenvolvimiento desigual de las regiones, provocado, al menos en parte, por el mismo proceso económico", (Janetti Díaz M.E., P. 651) lo cual significaba procurar elevar la eficacia del sistema económico en su conjunto. Este objetivo central

en la política de desarrollo regional se persigue debido a razones diversas, aunque siempre relacionadas en el discurso oficial, tales como lograr una satisfactoria tasa de incremento en el crecimiento económico; mantener la estabilidad política, así como y alcanzar la justicia social.

Propósitos estrechamente vinculados a los anteriores, han sido también la redistribución o cambio en los patrones de asentamiento de la población y la localización de la actividad económica en el territorio nacional; el impulso al desarrollo de las zonas costeras y fronterizas; mejorar los procedimientos e impacto de la asignación de recursos; abatir los niveles de desempleo y transformar la estructura productiva, promoviendo la inversión privada y gubernamental, esta última, sobre todo, en infraestructura y megaproyectos de tipo productivo.

Los objetivos planeados en primer término -disminuir la desigualdad entre las regiones y elevar la eficiencia económica del sistema en conjunto-, no siempre parecen compatibles. Por ello, buena parte del debate teórico sostenido respecto de las estrategias e instrumentos utilizados en la política regional reflejan la prioridad dada a uno u otro en un momento determinado y el modo como se intenta hacerlos compatibles.

En México, como en muchos otros países, la política regional cobra auge y claridad a partir de la Segunda Guerra Mundial. Su aparición, por cierto, tiene motivaciones de tipo social proclamadas por el aparato gubernamental, dado lo cual al actuar en ciertas zonas atrasadas diversos objetivos, como el de eficiencia económica quedan en una primera instancia subordinados a cuestiones referidas al impulso del bienestar social y a la generación de empleo. No obstante, más tarde los objetivos estrictamente económicos adquieren creciente importancia, con el argumento de que la política regional no puede ser obstatada para el crecimiento económico nacional sino que ha de contribuir al mismo, propuesta que mucho se asemeja a la definición de desarrollo regional de la OEA discutida antes.

En todo caso, reportaría destacar que de 1940 a 1970 existió en la política gubernamental una especie de denominador común: "Favorecer el crecimiento industrial y nacional sobre el regional, pues se consideraba que el proceso mismo de crecimiento procedaría, por su propia dinámica y medida que el producto fuera absorbido, una redistribución de recursos entre sectores, regiones y personas". (Janetti Díaz, p. 581)

En cambio, a partir de los años setenta el propósito fundamental de la política regional es lograr el impulso al crecimiento económico de determinadas regiones consideradas de alto potencial productivo, aunque en esa década muy pronto la política regional cambia de énfasis para orientarse a procurar la desconcentración urbana, la reubicación de la industria y el aliento a la configuración de un sistema de ciudades "medias" donde debería soportarse el crecimiento poblacional, para lo cual se diseña todo un cuerpo metodológico de planeación urbana que dará un nuevo sentido a las acciones gubernamentales encaminadas a ordenar el uso del territorio.

### 1.3. Las Acciones y las Etapas.

Para el diseño y ejecución de la política de desarrollo regional en México, se empiezan por crear, a principios de los cuarenta, organismos descentralizados del gobierno federal para impulsar el desarrollo de las cuencas de diversos ríos del país. Sin embargo, desde su creación hasta la desaparición de las comisiones de las cuencas hidrológicas y aunque dependían de un órgano sectorial del gobierno federal no quizá por eso mismo, nunca mantuvieron formas de coordinación conceptual y operacional que permitieran afirmar la existencia de una política de desarrollo regional consistente.

Desde el punto de vista teórico, la política regional en México como en la mayor parte de los países europeos y latinoamericanos, estuvo influida de manera muy importante por la llamada "Teoría de los Polos de Crecimiento", cuya influencia solo se perderá hasta los años ochenta. El enfoque de esta "teoría" y los elementos que aportaba se consideraron, de manera generalizada, como la panacea para las regiones relativamente atrasadas o de lento crecimiento y, aun, para las de cierto potencial productivo.

Iniciada entonces la política de desarrollo regional a partir del desarrollo de las cuencas hidrológicas, se parte de la creación de la infraestructura considerada necesaria para impulsar el crecimiento de la actividad económica. Se procura así la construcción de caminos, carreteras, fuentes de energía, sistemas de riego y comunicación, así como la de diversos soportes materiales necesarios tanto a la reproducción del capital y de la fuerza de trabajo.

Más tarde, al inicio de la década de los setenta, se ponen en marcha programas de atención a zonas rurales marginadas, como el "Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural" (PIDER); se allentan macro proyectos tanto de polos de desarrollo turístico, como Cancún o industriales como la siderúrgica Irazo Cárdenas-Las Truchas", en los límites de Michoacán y Guerrero; y cobra auge el programa de impulso a la creación de parques y ciudades industriales, instrumento privilegiado en la política de relocalización industrial fuera de las áreas tradicionales de concentración, además se establecen las bases jurídicas para la intervención reguladora del aparato gubernamental en el ámbito territorial.

De esta manera, es posible distinguir, respecto de la política de desarrollo regional, dos etapas diferenciadas en relación al proceso más general de acumulación de capital:

1) Políticas regionales dispersas, sin rasgos conceptuales y operacionales comunes, llevadas a cabo durante las etapas del desarrollo expansivo e intensivo del capitalismo (1940-1970); y

2) La política regional sustentada en la planeación, surgida y aplicada en la etapa de la acumulación monopólica estatal y privada, con dos momentos: uno referido al énfasis puesto en lo estrictamente regional (1970-1975) y, el otro, donde lo urbano adquiere mayor relevancia (1976 en adelante).

### 1.3.1. La política regional durante las etapas expansiva y extensiva del capitalismo (1940-1970).

A partir de los años cuarenta y en pleno auge de las concepciones económicas keynesianas, se concebía por parte del gobierno mexicano que el crecimiento sostenido constituía garantía suficiente de un desarrollo armónico entre las diferentes regiones del país y un paliativo automático a sus desigualdades.

Al mismo tiempo, desde esta perspectiva teórica, por esos días en las esferas gubernamentales, "se pensaba que el crecimiento económico, y el empleo asociado con el mismo, generaría, de manera casi automática, mayor bienestar para todos", (Sofía Cárava, p. 9) o dicho de otra forma, esta vez con palabras del propio Presidente de la República, Luis Echeverría: "Durante muchos años se creyó que bastaba incrementar la producción para alcanzar la prosperidad. Ello nos condujo a la prolongación de la dependencia, a la concentración de la riqueza y a la incapacidad manifiesta del sistema de satisfacer las necesidades de la población". (Cit por Pirez, p. 155) Tres décadas, sin embargo, de elevado crecimiento en el producto interno del país y de relativa estabilidad en los precios sin que los mínimos de bienestar alcanzaran a la mayoría de la población, debieron haber convencido al presidente la falsedad de este planteamiento.

#### Cuadro 1.1.

##### México: Comportamiento del Producto Interno y de los Precios

	1940-1954	1955-1961	1962-1970
PIB (Incremento %)	5.8	5.9	7.6
Precios (Incremento %)	10.6	5.3	3.6
Producto por hombre (Incremento %)	2.9	2.7	4.0

Fuente: Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coordinadores), *México hoy*, p. 41

Durante 30 años, desde 1940 hasta 1970, con incrementos en el Producto Interno Bruto (PIB) de 6.5 por ciento en promedio anual (Granados Roldán, p. 34) y con una relativa estabilidad en los precios, no fueron suficientes para mejorar los niveles de vida de la mayor parte de la población mexicana. El hecho es que, en 1970, el 39.2 por ciento de la población del país vivía en condiciones de pobreza extrema y el 22.3 por ciento en la pobreza, es decir, más de la

mitad de la población total del país vivía en condiciones deplorables. (Carrasco Licea Rosalba y Francisco Hernández Puente, p. 27).

No obstante entonces los "avances macroeconómicos" -como se diría ahora-, al iniciarse la década de los setenta persistían "las desigualdades sociales, una inequitativa distribución de la riqueza y una estructura industrial productiva que -a pesar de todo-, no era lo eficiente que se necesitaba. Estas deficiencias debidas, entre otros causas, a un desigual crecimiento económico eran muy evidentes en 1970". (Grenades Reida, p. 35) Al iniciarse esta década, en materia de alimentación en ninguna de las cuatro regiones en que se dividía el país "se logra en promedio la ingesta mínima de nutrientes que la Organización Mundial de la Salud pide en 1,100 calorías y 75 gramos de proteínas por persona al día". (Estró y Los Siglovenos citados, hasta indicar lo contrario, el boletín de Muestra Encuesta y Lista de Fábila, p. 152)

En materia de vivienda, en el país se calcula un déficit superior a 4.5 millones de unidades, es decir, una tercera parte de la población carecía de una habitación adecuada. Respecto a la salud, apenas una tercera parte de los mexicanos recibía atención médica institucionalizada y se localizaba el 83 por ciento en los centros urbanos y apenas 11 por ciento en el medio rural.

De la población urbana, el 42 por ciento contaba con seguridad social y únicamente el 7 por ciento de quienes vivían en el medio rural se encontraban protegidos institucionalmente. Además, se estimaba que aproximadamente dos tercios de la población económicamente activa tenía percepciones inferiores al salario mínimo.

Respecto de la distribución del ingreso, se calculaba que el 20 por ciento del estrato de familias con mayores ingresos concentraba el 42 por ciento de la riqueza nacional; mientras que, en el otro extremo, el 20 por ciento del estrato de familias con menores ingresos recibía apenas el 4 por ciento del ingreso nacional. (Alejo Francisco y Martínez Estrada, p. 51)

Otros datos, expuestos en el cuadro número 103, señalan que el 70 por ciento de las familias con mayores ingresos concentraba en 1970 el 56 por ciento del ingreso nacional. Para la década de los 40's, oficiales por ciento, se observan como a pesar de los incrementos en el PIB superiores en promedio anual al 6.3 por ciento, la política de redistribución entre sectores cada vez era capilar de la sociedad mexicana. Así, mientras que en 1950 el 20 por ciento de las familias de menor ingreso obtenían el 5.6 por ciento del ingreso nacional; en 1963 esa proporción disminuía al 5.3 por ciento y para 1970 solo conseguía el 3.8 por ciento del ingreso total de los mexicanos. Las cosas no paran ahí, pues para 1977 el 20 por ciento de las familias con mayores ingresos concentraba el 60 por ciento del ingreso total, en tanto el 20 por ciento de los más pobres había disminuido su participación en el ingreso a sólo 3.3 por ciento.

Cuadro 1.2

México: Distribución del Ingreso Nacional  
(Porcentaje del ingreso percibido por las familias)

Deciles (1)	1950	1963	1970
I.	2.45	1.69	1.42
II.	3.17	2.57	2.34
III.	3.18	3.02	2.97
IV.	4.29	4.02	4.54
V.	4.92	5.14	5.45
VI.	5.76	5.68	5.24
VII.	7.04	7.65	8.24
VIII.	9.43	10.59	10.44
IX.	13.89	16.45	16.61
Xa.	18.28	20.64	19.82
Xb.	29.15	28.56	27.69
TOTAL	100.00	100.00	100.00

(1) Número de familias de cada decil (10% de las familias totales):

1950	449 857
1963	732 564
1970	889 175

Fuentes: 1950 Censo de Población.  
1963 Censo de Ingresos.  
1970 Secretaría de Industria y Comercio.

A lo largo de esta etapa, que va de 1950 a 1970, la política regional tuvo como prioridades el impulso al desarrollo de las zonas relativamente más atrasadas del país y obtener el continuo y sostenido crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México. Todo ello, sin embargo, resultó ineficaz<sup>13</sup>, lo que es más, contraproducente, pues la concentración en la ciudad de México no sólo no se detuvo sino que se acentuó, adquiriendo nuevos dinamismos ya que, como concluye Gustavo Larco, se priorizó "el desarrollo industrial, sin importar la concentración espacial o el aumento de las desigualdades regionales, ni reparar en las futuras implicaciones de este fenómeno". (Larco Williams, 1992, p. 20)

Por otra parte, podemos decir que, en general, "la participación directa del Estado en la economía, que durante ese período fundamentalmente se dio a la creación de la infraestructura necesaria

para la modernización del país, en 1970 había logrado avances sustanciales: la red de caminos creció de 5 mil kilómetros en 1935 a poco más de 70 mil en 1970; la superficie de riego se extendió de 160 mil hectáreas en 1935 a prácticamente 5 millones en 1970; la capacidad instalada de energía eléctrica aumento de 550 mil Kilowatts a 7 millones y la producción de petróleo se multiplicó más de cuatro veces en ese mismo periodo'. (Granados Roldán, p. 45)

En síntesis, entre 1940 y 1970 el patrón de acumulación seguido en México, si bien favoreció el desarrollo capitalista, tal cual era su propósito, también apresuró la tendencia a la concentración del ingreso y la propiedad de los medios de producción, características de toda forma de desarrollo del capitalismo. Así, la estructura oligopólica, ya presente en el país desde los inicios de su industrialización, se acentuó a fines de los sesenta. Al mismo tiempo, las desigualdades regionales no se pudieron corregir y en ciertos casos se agudizaron sin remedio.

### 1.3.2. La política regional sustentada en la planeación (1970-1982).

Para superar la situación de crisis que vivía el país a los finales de la década de los sesenta, diagnosticada como "el agotamiento del modelo de crecimiento con estabilidad", pero sobre todo al evidenciarse la insuficiencia de mecanismo espontáneo de la economía para disminuir la pobreza y las desigualdades regionales que se convertían en obstáculos crecientes al proceso eficiente de acumulación del capital, se fortalece la idea de la intervención del Estado en dos sentidos: modificar el patrón de asentamiento de la población y estimular la actividad económica regional.

Esta opción se concretó en la "idea de otorgar subsidios generalizados al ingreso y al consumo de la población; creación masiva de empleos en dependencias públicas y entidades parastatales, así como suministro altamente subsidiado por parte del Estado de satisfactores tales como alimentos, vivienda, agua potable, gasolina, electricidad y transporte". (Salas Echeverría, p. 10)

Durante el régimen de Luis Echeverría (1970-1976), se acentuó la idea del desarrollo regional como una tarea de incumbencia casi exclusiva del gobierno federal y se consideró al gasto público como el instrumento más poderoso para lograr la redistribución de la población y la actividad económica en el territorio nacional.

A lo largo del primer lustro de la década de los setenta, se generó un amplio grupo de iniciativas en materia de asentamientos humanos, acompañadas de múltiples disposiciones legales y de la creación de nuevas entidades públicas. "Estos esfuerzos pueden calificarse en su conjunto como el primer intento a fondo del Gobierno federal de institucionalizar la planeación urbana regional y de gestar una política nacional en la materia". (Rebora, p. 1181)

Pero si bien en esos primeros cinco años de los setetenta el acento se puso en lo regional, a partir de 1976, el último año del gobierno de Luis Echeverría, lo urbano cobra preeminencia. Como resultado de ese cambio de orientación gubernamental, en 1976 se promulga la Ley General de Asentamientos Humanos y en 1977 desaparece la Comisión del Rio Balsas y otros instrumentos de política regional, como las comisiones de Istmo de Tehuantepec y de la Península de Baja California. (Rebora, p. 1183, n. 14)

De esta manera, desde la segunda mitad de los setenta e inicio de los ochenta, la política regional se empieza a identificar más con el propósito de la desconcentración territorial (reducir, sobre todo, la elevada concentración existente en la ciudad de México) y la creación de un sistema urbano nacional capaz de convertirse en el sustento de la expansión económica en todo el territorio de la república.

El desarrollo regional, en estos términos, se pretendía estimular a partir de la creación, impulso y/o consolidación de "ciudades de equilibrio", que cumplirían con el propósito de convertirse en polos de atracción de las nuevas actividades industriales y de servicios con lo que se iniciaría la desconcentración de la ciudad de México. De esta manera, "Durante la presidencia de José López Portillo se consideró que el desarrollo de las diversas regiones era una urgente necesidad ante el crecimiento explosivo y desordenado de las ciudades y regiones del país, al cual se había caracterizado por su polarización: grandes concentraciones urbanas, sobre todo en el Valle de México y, en contraste, regiones semidesahucadas o con población sumamente dispersa". (Janetti Diaz, p. 552)

En consecuencia, a lo largo del sexenio lópezportillista se multiplican las acciones de ordenamiento urbano-regional y crece el interés del Estado por sentar las bases jurídicas para su intervención en el ámbito territorial. El primer acierto de esta etapa concluye con lo que Gustavo Garza denomina la constitución de "la superestructura legal sobre la cual descansaría la futura planificación del desarrollo de los centros de población en los niveles nacional, estatal y municipal". (Garza Villarreal, 1992, p. 29)

### 1.3.3. Cuando nos alcanzó la crisis

Más tarde, con la crisis de los inicios de los años ochenta surge con fuerza inusitada la corriente neoliberal que, en líneas generales, propone el abandono de las políticas que exigían una amplia intervención del Estado en la economía para actuar sobre la demanda efectiva y alcanzar el pleno empleo de los factores productivos. Asimismo, los neoliberales logran la introducción, más o menos amplia, de políticas afines con el monetarismo que, teóricamente, plantea la necesidad de liberar los precios como forma de lograr la "racionalidad y el ajuste" de los mecanismos económicos, "pervertidos" por la

creciente intervención estatal en los procesos productivos. El Estado se hizo obeso "aunque no más justo", proclaman e incian los neoliberales la sistemática destrucción de los instrumentos, mecanismos y soportes materiales que décadas antes otros gobernantes surgidos del mismo partido y proclamando idénticos propósitos de justicia social habían construido en nombre de la Revolución, a cuyo nombre se ahora se destruyen.

En términos generales, esta corriente rechaza la acción "fuerte" de los aparatos gubernamentales en el conjunto de la actividad económica; da prioridad a las variables macroeconómicas y pretende alcanzar el equilibrio económico dejando actuar libremente a las fuerzas del mercado, consideradas como el mecanismo más ideóneo y eficiente para la asignación de recursos. Todo ello, como resulta evidente, conduce a limitar y reducir la acción gubernamental en todos los ámbitos de la vida social y económica.

El neoliberalismo, al identificar la planificación con políticas excesivamente rígidas y generalizadoras, empieza por abandonar la idea de planificar el desarrollo regional. Por supuesto, esto no debe identificarse con la falta de proyectos gubernamentales en materia regional, sino más bien con la búsqueda de líneas de acción diferentes, ligadas a otros factores y otras estrategias acordadas con la visión neoliberal respecto de la forma de inserción de la economía mexicana en el circuito de acumulación internacional.

Desde el inicio de la administración de Miguel de la Madrid y hasta la fecha, la insistencia en el establecimiento de un nuevo patrón de acumulación tendiente a lograr una más eficiente incorporación de la economía mexicana a la nueva división internacional del trabajo, ha empezado a significar un impacto territorial que acentúa las diferencias regionales conformadas a lo largo del desarrollo del capitalismo iniciado a mediados de los años treinta de este siglo y que, posiblemente, nos conduzca a la aceptación definitiva de la coexistencia de dos México: uno, el del capitalismo moderno y relativamente desarrollado y, otro, el México capitalista atrasado, que sobrevive como la otra cara -indispensable, además- de la moneda de las relaciones económicas sustentadas en la propiedad privada sobre los medios de producción y la explotación del trabajo asalariado.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1974, elaborado por la administración salinista como guía de sus acciones, establece un conjunto de lineamientos generales (objetivos y metas) para orientar el crecimiento económico en ese período y se presentan algunas consideraciones en relación a la reorganización y reorientación de los factores geográfico-regionales en la búsqueda del "cambio y la identidad" de la Nación. (Ramírez Velázquez, p. 23 y ss) Esas consideraciones se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Un ordenamiento territorial que obedezca a la necesidad de ubicar la nueva actividad industrial y económica que demanda la modernización, impulsando la infraestructura y los soportes materiales que permitan una más dinámica acumulación de capital.

2. Como se ha culpado a la regulación estatal y al déficit público de ser los causantes de los desequilibrios económicos y de la falta de dinamismo de la capacidad productiva nacional, se propone ahora un proceso intenso de deregulación, que aliente la inversión privada y haga a las empresas más competitivas modernizándose productivamente. Además, se propone alcanzar el equilibrio en las finanzas públicas, reduciendo el gasto gubernamental mediante la eliminación de subsidios.

3. Siendo como es el objetivo central del gobierno la modernización en todos los aspectos y particularmente el económico, es imperioso preparar al país para su inserción en el proceso de modernización mundial que, en este momento, caracteriza por la integración de bloques regionales internacionales.

4. La modernización incluye la explotación adecuada de los recursos naturales, cosa que sólo el capital privado puede lograr.

5. El turismo internacional es un factor clave en el desarrollo económico y social de México por la posibilidad que ofrece de captar montos crecientes de divisas que requiere nuestro país.

6. La consolidación del desarrollo regional y urbano es una estrategia fundamental para la Nación. Por tal razón, el establecimiento criterios claros de ubicación de la población y de la actividad económica, congruentes con el aprovechamiento racional de los recursos naturales, con toda seguridad permitirá alentar la descentralización económica.

O su vez, la modernización requiere de dos puntos para su concreción:

1. El establecimiento y desarrollo de una nueva forma de producción industrial.

2. Facilitar la apropiación, por parte del capital privado nacional y, fundamentalmente, extranjero, de nuevos territorios donde se apresure y amplíe el ciclo de la reproducción capitalista.

La localización de nuevas regiones que permitan alcanzar estos objetivos resulta esencial, entonces, para llevar adelante la política de modernización. Con ello, se establecen las nuevas tendencias en el proceso de ocupación del territorio, que deja de ser guiado y regulado por el gobierno para obedecer ahora de manera fundamental a las necesidades de valorización del capital.

En este sentido, no resulta difícil comprender que, en el caso de nuestro país, las mayores ventajas para el capital en este momento se encuentran en las regiones cercanas a Estados Unidos. La proximidad con el mercado significa la posibilidad de disminuir los tiempos de

circulación de las mercancías, agiliza su paso de la esfera de la producción a la circulación, es decir, se acelera su valorización. De ahí que las maquiladoras encuentren en la frontera norte de México nuevas regiones que les facilitan el acceso a uno de los mercados con más alto nivel de consumo.

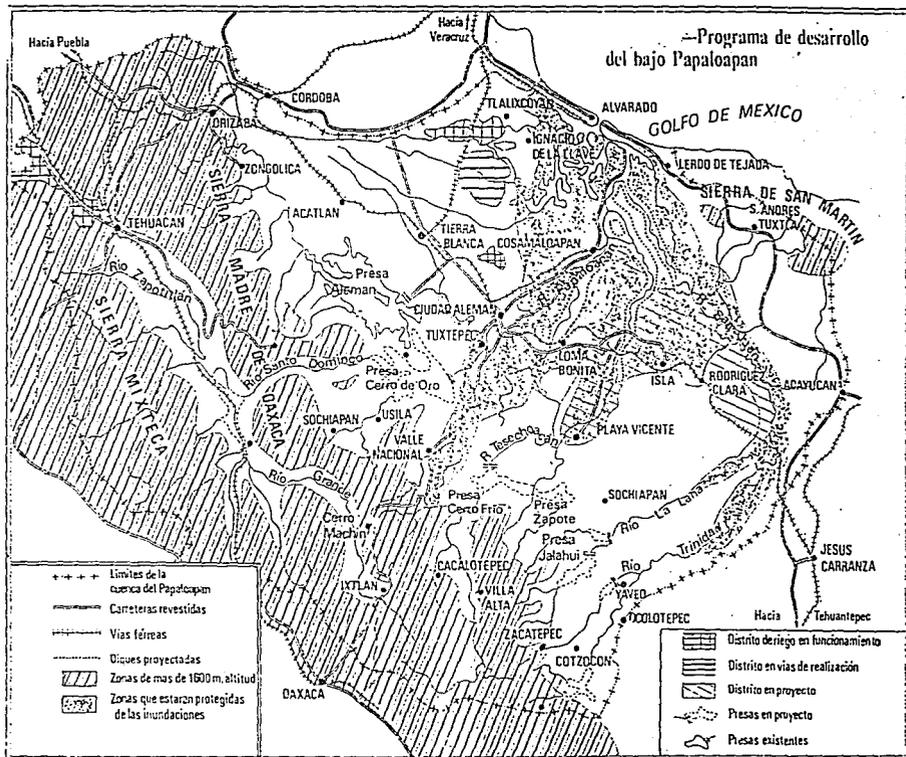
Las nuevas regiones, sobre todo las fronterizas y las costeras, empiezan a convertirse en centros de concentración del capital, en polos de atracción de fuerza de trabajo y en centros urbanos que padecen ya todas las desventajas de un crecimiento acelerado y sin control de ninguna especie.

Estas regiones de reciente expansión, tienen algunas ventajas sobre las regiones tradicionales de concentración como las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. En tanto que su "necesidad de desarrollo y modernización" las hace tratar de ofrecer un mayor número de ventajas (o un menor número de obstáculos, si se prefiere) al capital. En ellas, donde no existe tradición de lucha ni organización obrera, es más fácil flexibilizar las relaciones de trabajo o suprimir las conquistas laborales, además de cederse infraestructura a bajo costo, si es que hay alguno, todo con el fin de atraer a las nuevas inversiones que "modernicen" la vida en esas regiones.

Así, en la frontera norte del país es fácil observar como el capital extranjero se apodera de los nuevos espacios abiertos a la producción. Allí, la población llega en flujos continuos de tal magnitud que rebasan, con mucho, las posibilidades de alcanzar condiciones de vida más o menos decorosas. En otros casos, regiones consideradas con potencial turístico se convierten en enclaves del capital extranjero, ante la mirada no sólo complaciente sino alentadora de las autoridades gubernamentales. Los nuevos centros del turismo internacional, como Puerto Rico en Guaymas, Los Cabos en Baja California Sur o San Don en Quintana Roo, por mencionar sólo algunos, se han conformado como regiones turísticas donde predomina el interés del capital transnacional y están destinadas, casi exclusivamente, al turismo extranjero, con el pretexto de las diuissas que truen consigo los visitantes, foráneos resultan indispensables para solventar los problemas de la balanza de pagos, la deuda externa y la estabilidad del peso.

En síntesis, podemos concluir que, en este momento, las modalidades que asume la ocupación del territorio bajo la política neoliberal se caracteriza por los siguientes puntos esenciales, a saber:

1. La disminución de la intervención estatal en la regulación del uso del suelo y la explotación de los recursos naturales.
2. La sensible reducción de los subsidios destinados a la dotación de servicios urbanos y un proceso intenso de privatización en todo lo que se refiere a la prestación de esos servicios.



3. Una creciente intervención de los intereses del sector privado en el manejo del suelo, los recursos naturales y los servicios urbanos, lo que provoca la marginación de la mayor parte de la población, no sólo respecto de la decisiones sobre su manejo sino también de su disposición.

En fin, sin haberse encontrado fórmulas para hacer representar los intereses sociales en los procesos de ocupación y transformación del territorio, el neoliberalismo hace predominar hoy, sin recato, en esos procesos los intereses del capital privado.

## CAPITULO SEGUNDO

### LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO DE 1940 A 1970.

A lo largo de las tres décadas siguientes a 1940, la intención expresa de la acción gubernamental dentro de la economía fue impulsar la "industrialización a toda costa", intención y proceso que partía de identificar al desarrollo con la industrialización.

Desde los años cuarenta y hasta finales de los 'setenta, los distintos regímenes de gobierno aplicaron una especie de estrategia desarrollista, sustentada en la sustitución de importaciones y consistente en lograr "una tasa de crecimiento del producto bruto interno elevada y sostenida a largo plazo, mediante la concentración de recursos de capital para estimular el ahorro privado y las inversiones internas, utilizando para ello la inversión pública para impulsar la formación de capital privado". (Unifal, 1976b, p. 60)

La promoción de la industrialización mediante la sustitución de importaciones, requirió proteger a la actividad industrial nacional de la competencia internacional y, por tanto, resultó indispensable un elevado grado de intervención estatal. Los instrumentos de protección empleados fueron, en general, los siguientes:

- control de precios; estabilidad en la tasa de cambio; elevados impuestos, así como prohibiciones y permisos a la importación;
- promoción de ciertas actividades industriales mediante la creación de regímenes fiscales especiales;
- inversión directa del gobierno en sectores definidos como estratégicos, tanto como en infraestructura física para la producción, circulación y distribución de las mercancías.

Según esta política de sustitución de importaciones, la agricultura habría de proporcionar los recursos necesarios al proceso de industrialización.

En términos territoriales, la sustitución de importaciones significó la canalización de recursos hacia algunas regiones del territorio nacional con potencial agrícola. En consecuencia, se partió de considerar que la agricultura debería trasladar recursos a las actividades urbanas, la industria y los servicios. De esta manera, la política estatal en materia regional se orientó a procurar la generalización de las relaciones capitalistas en aquellas partes del territorio nacional consideradas para el efecto con mayor potencial para cumplir con los objetivos nacionales, en razón, sobre todo, de sus recursos naturales y, en particular, los hidrológicos.

Sin embargo, dado lo limitado del mercado interno y el bajo nivel de ingreso de la población doméstica, las regiones apoyadas con recursos gubernamentales empezaron a producir para mercados más grandes y con mayor capacidad de compra, es decir, se orientaron más bien a las exportaciones. Como resultado, la sustitución de importaciones significó un impulso a las regiones de mayor potencial agrícola, que a su vez terminaron transfiriendo recursos obtenidos mediante las exportaciones a regiones más desarrolladas, sobre todo urbanas, donde se expandían las actividades industriales y de servicios.

Respecto de la política regional, precedida desde la definición de objetivos, el establecimiento de estas y la creación de instrumentos para alcanzar determinados propósitos económicos, políticos y sociales en determinadas partes (regiones) del territorio nacional, a lo largo de estas tres décadas surge y se mantiene la relevancia de la política de impulso al desarrollo de diversas cuencas hidroclógicas. En cierta medida, podemos decir que el objetivo de esta política se alcanzó en tanto se lograron generalizar las prácticas agroclógicas de producción en la agricultura, si bien no en toda la superficie de las cuencas donde se actuó ni en ciertos sectores de ellas. Aunque su fracaso fue significativo en cuanto a los propósitos de desconcentración de la actividad económica, la redistribución de la población y las modificaciones al patrón de distribución de la riqueza.

En materia urbana, de hecho no existió una política precisa y más bien solo se atendió puntualmente, mediante la elaboración de Planes Directores, a los núcleos urbanos con mayor población que, a finales de los sesenta, empezaban a mostrar dificultades en su crecimiento y perdían, de manera evidente, eficiencia respecto de su capacidad para servir al proceso de acumulación del capital en las zonas más dinámicas de la economía.

### 2.1. La Política de Cuencas Hidrológicas

Como se apuntó líneas arriba, el programa más ambicioso, por no decir el único, establecido para impulsar el crecimiento regional fue el llamado de "cuencas hidroclógicas", iniciado por Miguel Alemán en 1947 y cuya finalidad, nunca explicitada por él mismo, fue la de promover una descentralización económica con las fuerzas del mercado, cuya acción espontánea sirviera a "desconcentrar el crecimiento económico en unas cuantas regiones, evitando que el resto se atrose". (Bartín y Lima, 1970: 10)

La forma organizativa adoptada para llevar a cabo este programa, fue la creación, inspirada en el Tennessee Valley Authority en Estados Unidos, de comisiones ejecutivas para cada una de las cuencas fluviales donde decidió actuar el gobierno federal. Las comisiones creadas para el efecto fueron: la del río Papaloapan, la del Tepalcatesco (más tarde del Balsas), la del Granjales-Maumacinta y la del río Fuerte.

En general, las acciones emprendidas sobre todo para ampliar la frontera agrícola, recogen la vieja visión utópica respecto del potencial productivo del trópico húmedo, concebido como una frontera cuya conquista permitiría el surgimiento de un verdadero emporio agroproductivo, además de reducir las presiones demográficas en el Altiplano, ya que se considero siempre acompañando a este programa un intenso proceso de colonización que poblaría y haría altamente productivo al trópico húmedo concebido como "el granero de México".

### 2.1.1. La Comisión del Río Papaloapan.

En marzo de 1947 se anunció el inicio del proyecto de desarrollo de la cuenca del río Papaloapan, "Considerado como el primer plan integrado de desarrollo regional de México". (Palerm, p.40) La extensión de esta cuenca cubierta por la Comisión, comprendió 46 mil 500 kilómetros cuadrados y abarca parte de los estados de Veracruz, Puebla y Oaxaca. (Barkin y King, 1970, p. 98)

El proyecto partió de un fenómeno meteorológico. En 1944 las lluvias hicieron que el Papaloapan y sus afluentes se desbordaran, inundando 470 mil hectáreas y sumergiendo todos los poblados que se hallaban entre Tuxtpec y Alvarado. (Revel-Mouroz, p. 193). Como respuesta al desastre, el presidente Manuel Avila Camacho, emitió un decreto donde se ordena: "El Ejecutivo Federal...considera que se debe estudiar, planear y acometer la construcción de obras que pongan a salvo las vidas y los intereses de los ribereños del Papaloapan, y sentar las bases para que toda la comarca se desarrolle con la potente economía que poseen valiéndose las características del clima, la fecundidad de las tierras y la laboriosidad de los pobladores".

Más tarde, el primero de septiembre de 1946, en su último informe de labores, Manuel Avila Camacho afirma que la "nueva promesa del país se encuentra en las costas tropicales", hacia donde los campesinos concentrados en el altiplano, dado el "agotamiento" de la reforma agraria, "habían de volver sus ojos y llevar sus esfuerzos hacia las inmensas y deshabitadas zonas tropicales". Con ello, se pretendía evitar la creciente presión sobre la tierra en el centro del país y, al mismo tiempo, proteger de las acciones campesinas "al empresario agrícola, en expansión constante, recién constituido sobre los suelos irrigados del norte del país", (Palerm, p. 41) propuesta que bien se correspondía con los propósitos políticos e ideológicos del régimen alemanista.

El proyecto Papaloapan se planteó siete objetivos:

- 1) efectuar una campaña de saneamiento de la cuenca;
- 2) desarrollar la agricultura y la ganadería por medio del drenaje y de la irrigación complementaria;
- 3) elevar la producción nacional de energía eléctrica;

Las tierras nacionales en 1940: un potencial de tierras colonizables



- 4) controlar las crecidas del río y evitar inundaciones;
- 5) crear nuevos centros de población y mejorar las condiciones de vida de los ya existentes;
- 6) hacer del Papaloapan un río navegable como lo era a principios de siglo; y
- 7) abrir nuevas vías de comunicación. (Revel-Mouroz, p. 194)

Es posible afirmar que por sus objetivos de desarrollo, poblamiento y aprovechamiento productivo, el proyecto del Papaloapan constituyó el primer intento de introducir en el trópico húmedo los métodos que habían mostrado un cierto éxito en el noroeste semiárido y frío.

Desde el principio, el proyecto tuvo como característica —tanto por las gigantescas dimensiones del área comprendida como por la magnitud de las obras previstas y su enorme complejidad— la concentración y la centralización de actividades del régimen encabezado por Miguel Alemán. Así por ejemplo, la sede de la Comisión del Papaloapan se estableció en una ciudad completamente nueva —aunque existían varias ciudades dentro de la región— a 200 millas de la ciudad Miguel Alemán, calculada para abarcar a una población de 150 mil habitantes. La primera zona construida fue la "Zona Miguel Alemán", cuyo valor contiene casi 9 mil hectáreas de terreno cultivado y cubre 50 mil hectáreas, destinado a la explotación de caña de azúcar. La "Zona de Playa Miguel Alemán", que comprendió 140 mil hectáreas, para desarrollar la pesca y el sistema de riego complementario, incluye que por remediación de zonas de "malas condiciones" (entre ellas las áreas de "malas y excesivas poblaciones indígenas"). (Revel-Mouroz, p. 194)

Esas obras, adelantadas, en gran parte, por el gobierno, y una falta real de perspectivas sobre la viabilidad y la posibilidad, hicieron de este programa un ejemplo de fracaso de la idea grandiosa que se basó en que la concentración y la centralización, por ejemplo, la migración de población de las ciudades de las zonas de riego al programa, así como la primera zona de riego, el sistema de riego, se resolvía de acuerdo con la capacidad de absorción que existía en 1937 y 1942, en lugar de ser un sistema de riego basado en las condiciones de salubridad permitidas, cuando "el estado primitivo de la región, sobre todo en las localidades más importantes, eran las viviendas del Papaloapan". (Revel-Mouroz, p. 194)

Entre objetivos originales del proyecto no se lograron incluir o se retrasaron considerablemente. Por ejemplo, en 1937 como los diques para contener las avenidas del río se encontraban aún terminados, se desbordó el Papaloapan devastando en margen izquierda provocando la destrucción de carreteras con pérdidas de más de 7 millones de pesos, daños a los cultivos de caña de azúcar y maíz y el desplazamiento de 35 mil a 40 mil personas hacia otras regiones. (Revel-Mouroz, p. 203) En otros casos, la región fue brutalmente deforestada, al grado que de 1950 a 1960 la superficie forestal disminuyó en 128 mil hectáreas.

Entre 1947 y 1960, con los gobiernos de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines, ambos veracruzanos, se destinaron a la región del Papaloapan a través de la Comisión, 66 millones de pesos en promedio anual. Sin embargo, a partir del gobierno de Adolfo López Mateos y, sobre todo, de Gustavo Díaz Ordaz "la cuenca pierde su rango privilegiado dentro de las inversiones del trópico húmedo, pues de 66 millones de pesos que se invertían en ella en promedio anual entre 1947 y 1960, se redujeron a 22 entre 1961 y 1964, y a 25 de 1965 a 1967. Esta caída en el presupuesto de la Comisión, paralizó los programas hidráulicos e hizo lentas las construcciones camineras". (Revel-Mouroz, p. 197) Como consecuencia de las restricciones presupuestales se redujo el crédito y, después de 1960, los cultivos experimentales de tabaco y arroz fracasaron totalmente.

En síntesis, concluye un investigador norteamericano respecto a los resultados económicos y sociales del proyecto. Lo siguiente: 1) los proyectos de colonización no prosperaron; 2) las tentativas de aplicar riego y modificar e intensificar la agricultura se abandonaron; 3) el resto de la agricultura de la región quedó entregada a su propio dinamismo, aunque estimulada ahora por las mejoras en la infraestructura y el transporte; 4) las inversiones de tipo social si bien fueron importantes y beneficiosas, en ningún momento se entrelazaron con los programas de cambio tecnológico y de transformación agrícola general. (Cf. por Falera, p. 44) Poco, pues, de lo perseguido se alcanzó.

La inversión ejercida por la Comisión entre 1947 y 1964, ascendió a mil 360.4 millones de pesos (a precios de 1960), cuya cuarta parte fue destinada a la construcción de la presa Miguel Alemán. Las acciones de la comisión si bien algún beneficio permitieron a la industria azucarera tradicional en la región; elevaron la generación de energía eléctrica e impulsaron la ganadería, mucho más beneficio a las grandes compañías constructoras privadas localizadas en el Distrito Federal; la electricidad hubo de trasladarse para su consumo hasta la ciudad de México y "en términos del objetivo de descentralización regional los resultados fueron desalentadores". (Barbin y King, p. 104) por decir lo menos.

Todavía en 1970 se planteó invertir 5 mil millones de pesos para regularizar "definitivamente" las crecidas del Papaloapan, aumentar la potencia hidroeléctrica a 325 mil kilowatts, drenar 207 mil hectáreas e irrigar los 160 mil que se contemplaban desde la primera etapa del proyecto. Nada, sin embargo, se logró desde ese momento el plan Papaloapan estaba muerto.

### 2.1.2. La Comisión del Río Balsas.

En el mismo año de 1947, tres meses después de haber sido creada la Comisión del Papaloapan, se instituyó la Comisión del Río Tapalcatepec, cuyo ámbito de influencia comprendía 17 mil kilómetros

cuadrados, localizados en su mayor parte dentro del estado de Michoacán y que comprende los siguientes municipios: Gabriel Zamora, Francisco J. Mujica, Parícutaro, Apatzingán, Buenavista y Tepalcatepec, así como una pequeña parte de Jalisco.

La creación de esta Comisión y un intenso proceso de reforma agraria en el área que comprendía, "ocasionaron los cambios más profundos desde la Conquista. La ampliación del sistema de riego permitió la agricultura comercial moderna y, al mejorarse los transportes, la educación y la sanidad, se acercó a la región a la cultura y la economía nacionales". (Barret, t. 2, p. 65)

La población aumentó a más del triple entre 1950 y 1970, particularmente la de Apatzingán se quintuplicó (Zepeda, p. 9) y enfermedades como el paludismo, el bocio, las infecciones gastrointestinales y las picaduras de elacón, que eran endémicas y causaban una elevada mortandad, se erradicaron al drenarse los pantanos de Apatzingán, realizarse una intensa campaña antialudica, introducirse el agua potable y crearse numerosos centros médicos.

Como parte del plan de desarrollo de la región, la Comisión construyó tres plantas hidroeléctricas en el alto río Marqués (río Cupatitzio), y aunque la mayor parte de la energía eléctrica generada se enviaba fuera de la zona y poca se utiliza en la propia cuenca, permitió en 1950 llevar la electricidad a Apatzingán y para 1970 el 90 por ciento de los ranchos y rancharías disponían de energía eléctrica. La disposición de electricidad permitió el impulso a las plantas extractoras de aceite esencial de limón, a las despepitadoras de algodón, los molinos de arroz y la explotación de berilo, de la que en un momento dado la región abasteció el 70 por ciento de la oferta nacional.

La Comisión emprendió la construcción de escuelas primarias y al concluir 1970 casi no había escuela que no tuviera una, lo que permitió disminuir el analfabetismo al 28 por ciento de la población total censada en 1970.

Tomando como polo de desarrollo la ciudad de Apatzingán, la Comisión consiguió la incorporación a la región del servicio de correo y telégrafo y, por cuenta propia, construyó numerosas caminos y carreteras, una pista aérea y amplió el servicio de ferrocarril, factores que fueron determinantes en el desarrollo de la agricultura comercial y de las agroindustrias de procesamiento. Pero resulta curioso observar que la facilidad de transporte favoreció la conversión de la región en una importante productora y exportadora de melón, sandía y aceite esencial de limón a Estados Unidos.

Hasta 1947, año de creación de la Comisión, se regaban unas 10 mil hectáreas (4 mil en Nueva Italia y Lombardía y el resto en la zona templada entre Buenavista Tomatlán y Parícutaro), en cambio en 1970 se regaron poco más de 59 mil hectáreas. (Barret, t. 2, p. 92)

La Comisión, al ampliar el sistema de riego y mejorar la infraestructura física especialmente la de transporte, fomentó la productividad y permitió la aparición de la agricultura comercial con el consiguiente cambio de los antiguos patrones de cultivo y la reorientación de la ganadería. El melón, algodón, limón, arroz y ajonjolí, destinados a la exportación, ocuparon el 64 por ciento de la superficie de riego, aunque es preciso reconocer que el maíz siempre ocupó un destacado sitio en la política de riego de la Comisión.

Cuadro 2.f.

Superficie Irrigada en la Cuenca del Tepalcatepec, 1950-1970  
(hectáreas)

Cultivo	1947-50	1954-55	1959-60	1964-65	1969-70
Frijol	0	133	1 107	488	632
Melón	256	1 335	4 552	7 916	5 307
Algodón	12	960	4 099	49 754	28 062
Limón	3 146	4 958	5 674	3 910	7 486
Maíz	2 490	10 294	21 307	9 378	15 377
Arroz	4 852	11 851	13 828	5 979	6 951
Ajonjolí	1 500	1 364	3 331	3 047	3 951
Caña	452	128	553	240	250
Sandía	72	151	3 264	1 142	193
Otros*	235	1 500	1 349	8 468	15 392
<b>TOTALES</b>	<b>15 568</b>	<b>31 815</b>	<b>71 804</b>	<b>90 622</b>	<b>97 051</b>

\* Otras frutas, legumbres y forraje.

Fuente: Elinora M. Barrett. La cuenca del Tepalcatepec, t. 2, p. 102

Más tarde, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 1960, se creó el "organismo técnico y administrativo" denominado Comisión del Río Balsas, dependiente (por cierto, como todas las comisiones creadas para impulsar el desarrollo de la cuencas hidroclógicas) de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, "con una área de acción que comprende toda esa cuenca hidrográfica y como consecuencia parte del Distrito Federal y los Estados de Michoacán, Guerrero, Jalisco, México, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca y la totalidad del Estado de Morelos". (Diario Oficial de la Federación, t. CCXLIII, núm. 10, viernes 11 de noviembre de 1960)



 CUENCA DEL RIO BALSAS



**DATOS DE LA CUENCA**

Superficie total	112 320 Km <sup>2</sup> (11 232 000 Ha)
Población	5 155 600 hab (censo 1970)
Densidad media	45.9 hab/Km <sup>2</sup>
Superficie de labor	2 792 415 Ha
Superficie regada	220 595 Ha
Superficie que se abrirá al riego al terminarse las obras en proceso	65 447 Ha
Superficie adicional factible de ser regada	160 000 Ha
Potencialidad hidroeléctrica	2 626 402 KW
Precipitación media anual	978 mm
Escurrimiento medio anual	13 892 000 000 m <sup>3</sup>



El mismo decreto, en su artículo segundo transitorio, deroga, "en la parte que corresponde la ley que sancionó el acuerdo que creó la Comisión del Tepalcatepec, ya que su área de acción queda comprendida en la jurisdicción del Balsas". Así, la extensión comprendida en el área de acción de la nueva Comisión fue de 112 mil 320 kilómetros cuadrados, caracterizados por constituir "una región montañosa con pocas superficies planas y en donde a la superficie de labor correspondían 2'722,415 hectáreas, o sea el 27.3 por ciento del área total considerada. Las superficies cubiertas con bosques maderables y con pastos, llanuras y cerros, equivalían al 24.3 por ciento y el 38.5 por ciento respectivamente del área total censada (que fue el 93 por ciento de la superficie total de la cuenca)". (Comisión del Rio Balsas, p. 7)

En esta extensa región, localizada en la parte centro-sur del país, aun y cuando en algunas de sus partes existía con la región más desarrollada del capitalismo mexicano "la central, polarizada por el área metropolitana de la ciudad de México", las condiciones de vida de la población, que ascendía a 5 150,000 habitantes, eran francamente deplorables. El paludismo, la malaria y las enfermedades gastrointestinales diezmaban a la población. "Se trataba, entonces, de una zona en la que resultaba urgente mejorar las condiciones de vida de la población mediante el aprovechamiento de sus importantes recursos naturales: su gente, agua, tierra, minerales, bosques". (Cárdenas, p. 225)

Desde el inicio de sus operaciones en 1961, además de actuar para mejorar rápidamente las condiciones de vida de la población, se confirió una "especial importancia a la obra de riego en los programas de la Comisión, por considerarse que con ella se logra mejorar a corto plazo la economía de la región". (Cárdenas, p. 129) Los criterios bajo los cuales se iniciaron las actividades de la Comisión fueron, básicamente, dos: uno, atender prioritariamente áreas deprimidas, entre ellas, "aquellas donde las condiciones de vida son más difíciles, las zonas más aisladas, montañosas e altamente urbanizadas, donde incluso las posibilidades de riego a corto plazo son reducidas"; el otro criterio rector, fue considerar importante el impulso de "aquellas regiones, que si bien se encuentran también aisladas y sus condiciones de vida eran difíciles, tenían posibilidades de desarrollarse más rápidamente en función de sus recursos potencialmente aprovechables, como las grandes planicies del medio Balsas, en Guerrero y Michoacán, donde pueden regarse unas 100 mil hectáreas". (Cárdenas, p. 231)

De esta manera, entre 1961 y 1970, se habían invertido, aproximadamente, mil 245 millones de pesos, de los cuales se habían destinado a obras hidráulicas y distritos de riego, 937 millones de pesos, que representaban el 77 por ciento de la inversión total en la cuenca. (Comisión del Rio Balsas, p. 177)

Seguramente, el hecho de que haya sido el general Lázaro Cárdenas el vocal ejecutivo de la Comisión garantizó, por un lado, la permanente disponibilidad de recursos de parte de la federación y, por otro, la continuidad en el proyecto, a pesar de los cambios presidenciales habidos durante su gestión. Ciertamente, recursos y continuidad dieron mayor eficiencia a los trabajos de la Comisión. Además, los objetivos de este proyecto eran más modestos y realistas que los de la del Papaloapan, lo cual permitió si no la desconcentración económica y poblacional perseguida, sí por lo menos el apresuramiento de las relaciones capitalistas en la agricultura de buena parte de la región.

Será la agricultura, entonces, la actividad que en determinadas zonas de la región experimente las más profundas transformaciones. Por ejemplo, "En la tierra caliente de Michoacán se había conseguido expandir la superficie irrigada desde 15 mil hectáreas a 72 mil en 1940 y a 87 mil 500 en 1945. Prácticamente la mitad de la superficie, 42 mil hectáreas, estaba dedicada al cultivo del algodón, que al inicio del proyecto se cultivaba sólo en 12 hectáreas. El resto del suelo regado se dedicó, principalmente al arroz, 12 mil hectáreas y a la sandía y el melón, 11 mil hectáreas". (Palera, p. 47) Todo ello provocó una verdadera explosión en la actividad de la zona: el producto agrícola aumentó más de seis veces y la composición de los cultivos cambió drásticamente, se introdujeron el algodón, el melón, la sandía y el limón.

En este proceso no dejó de llamar la atención el hecho de que los agricultores no transformaron su producción para atender el mercado regional, es decir, no se preocuparon por sustituir la importación extraregional de alimentos, más bien se propició "una definida especialización en la producción de frutas tropicales destinadas al mercado nacional y a la exportación". (Pucciarelli, 1963a, p. 188) al grado que si bien en 1956 cuatro cultivos básicos -maíz, ajonjolí, trigo y frijol- representaban el 80 por ciento del producto agrícola; para 1961 dicha proporción se había reducido al 50 por ciento y era apenas del 35 por ciento al momento de la desaparición, en 1977, de la Comisión. (Iepeda, o. 15) fenómeno que, por cierto, ocurrió de manera generalizada en todos los proyectos de las comisiones hidrológicas.

La modernización de la agricultura por la vía capitalista, significa, de una parte, el acaparamiento de tierras tanto por ejidatarios como por propietarios privados y, de otra, el desplazamiento de los campesinos más pobres hacia las tierras de temporal. Así, la concentración de tierra tomó dos direcciones: "por un lado, los campesinos ejidatarios prósperos, gérmens de pequeños empresarios, absorben tierras de pequeños campesinos o compran y arriendan tierras de propiedad privada; por otro lado, los propietarios privados, junto con comerciantes acaparadores u otra clase de inversionistas urbanos, compran derechos de uso dentro del ejido a los campesinos más pobres". (Pucciarelli, 1963a, p. 119) Estos fueron los logros más destacables de la Comisión del Rio Balsas y conviene insistir en el hecho de que la industria no acudió a la región comprendida en la cuenca y que en algunas partes de ella no fue posible superar el atraso y la pobreza en que se debaten aún en estos días.

En síntesis, como concluye una investigadora norteamericana respecto a la cuenca del Tepalcatepec, pero cuyas conclusiones pueden trasladarse sin temor de equivocación a la del Balsas, donde sin negar los avances en materia de servicios públicos, "hay que advertir que hasta el momento (1970) los beneficiarios del programa de la Comisión han sido los inversionistas y comerciantes que promueven el cultivo del algodón y del melón y no los agricultores locales... (incluso) La siembra extensiva del algodón ha impedido el óptimo aprovechamiento de la tierra y el agua. El uso indiscriminado de insecticidas comienza a causar daños a la salud y a la ecología. Y en cierto sentido, por lo menos hasta ahora, el deseo del gobierno de ayudar a los desposeídos dándoles tierras primero y construyendo un sistema de riego después se ha desvirtuado". (Barnet, t.2, p. 145)

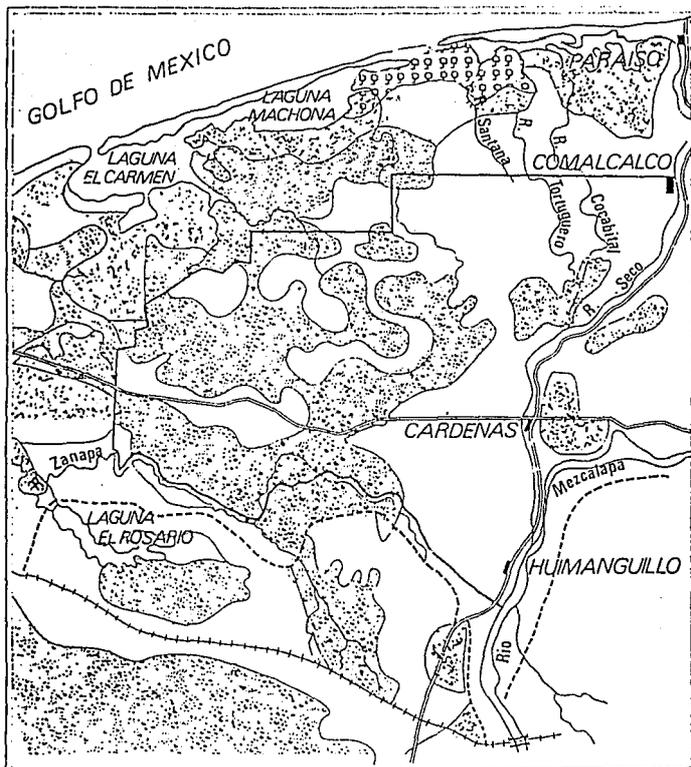
En la segunda mitad de la década de los setenta, cuando el énfasis de la acción gubernamental se había trasladado de lo regional a lo urbano, desaparece la Comisión del Río Balsas. El 30 de diciembre de 1977 se publicó en el Diario oficial de la federación el decreto que disuelve la Comisión. (Revista, Comercio Exterior, vol. 23, núm. 1, enero de 1978, p. 36)

### 2.1.3. La Comisión del Río Grijalva.

Además de las Comisiones del Papalcepan y del Balsas, el gobierno federal crea en 1953 la Comisión del Río Grijalva, con la finalidad de "promover el desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas del Grijalva y Usamacinta, que comprenden casi 120,000 kilómetros cuadrados del sureste de México y del oeste de Guatemala, quedando la mayor parte en los estados de Tabasco y Chiapas". (Barkin y King, 1970, p. 104)

Esta Comisión, siguiendo el esquema de las anteriores, tuvo como propósito convertir una región, en este caso la cuenca del Grijalva-Usamacinta, en un centro de atracción de población e inversiones productivas, a fin de lograr el desarrollo de la meseta central del país y convertirla en el "granero de la república". Con estos objetivos, las acciones de la Comisión se orientaron a promover el desarrollo de la agricultura y a procurar el aprovechamiento de los recursos naturales, sobre todo del agua. Dos fueron en este sentido los proyectos estelares de la Comisión: la recuperación de la Marimba costera del estado de Tabasco, conocida como La Chontalpa y la construcción de la presa Malpaso, prevista con una capacidad instalada inicial para generar electricidad de 720 mil kilowatts, susceptibles de elevarse hasta tres millones.

**El Plan Chontalpa.** El Plan Chontalpa, dice David Barkin, "lo mismo que los demás programas elaborados por la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH)", respondió, en parte a la urgente necesidad de promover la producción agropecuaria". (Barkin, 1977, p. 1409)



-Vegetación de la Chontalpa

 PANTANOS

 SELVA

 MANGLARES

 Sabana y zonas desmontadas

----- Limite norte de  
de las terrazas  
pleistocénicas  
----- Límites de la zona  
de reacondiciona-  
miento.  
==== Carret, pueblos

La región conocida como la Chontalpa, "se encuentra localizada en la porción occidental de la llanura tabasqueña dentro del valle del Grijalva y abarca aproximadamente 300 mil hectáreas. El clima dominante es cálido y húmedo, característico de las zonas tropicales. Las tierras son llanas y en alto porcentaje de primera calidad. Sin embargo, la escasa pendiente, la falta de salidas naturales para el agua, la lenta permeabilidad de los suelos y el desbordamiento de los ríos constituyen serios obstáculos para su aprovechamiento agropecuario". (Bartra, 1976, p. 65)

El proyecto tiene su antecedente más lejano en el llamado "Plan Limón", que aprovechando la euforia desatada por la Alianza para el Progreso el gobierno de México presentó para su financiamiento al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La aprobación formal del proyecto por parte del BID tuvo lugar en 1963. El Banco se comprometió a aportar la mitad de los recursos financieros requeridos por el proyecto, y en este sentido firmó contratos de compromiso con Nacional Financiera en septiembre de 1967.

El Plan Limón, comprendía una zona donde las acciones previstas implicaban la valoración agroproductiva de una superficie cercana a las 52 mil hectáreas incluidas en la región de la Chontalpa, pero "si bien desde 1963 se disponía de los créditos internacionales necesarios para el proyecto, (1) los planes se detuvieron completamente hasta 1965 en que se modifica y amplía el proyecto inicial entendiéndolo a 300 mil hectáreas y designándolo ahora con el nombre de 'Plan Chontalpa'". (Bartra, 1976, pp. 66/68)

Las metas explícitas del Plan, fueron establecidas de la siguiente manera:

1) Iniciar un proceso sostenido de crecimiento regional que, además, contribuya al desarrollo general del país;

2) Determinar las acciones técnicas aplicables al establecimiento de proyectos de apoyo a las actividades agropecuarias en las regiones tropicales de México;

---

(1) El BID, según Armando Bartra, aportaría inicialmente 361 millones de dólares. Por su parte, el interés de este organismo transnacional por el proyecto no era, simplemente, el de contribuir al desarrollo de la región. Había más bien, un interés político e ideológico, en tanto que "En un primer momento, el Plan Limón fue concebido como un intento de 'reforma agraria integral' que pudiera servir como respuesta a las políticas de transformación estructural emprendidas por la recién nacida Revolución Cubana... (en consecuencia) El atractivo del Plan era, en aquel entonces, el diseño de un programa que beneficiaría a un grupo rural, impulsando el desarrollo del capitalismo privado a nivel regional". (Barkin, 1978, p. 156)

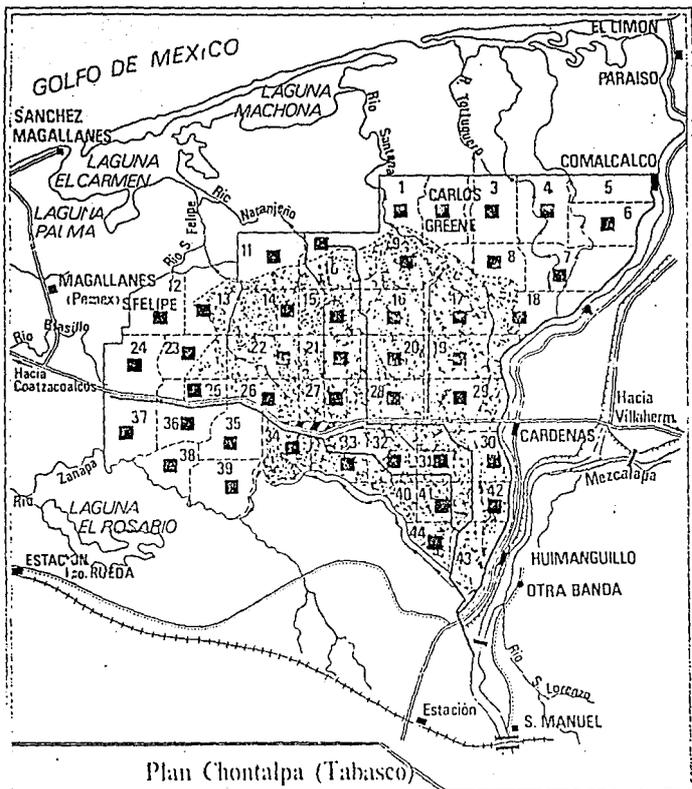
3) Mejorar las condiciones de vida de la población rural, introduciendo los elementos necesarios para su progreso cultural, económico, social y "moral" por medio de programas de bienestar estrechamente vinculados a la transformación de la estructura productiva regional; y

4) Expandir la frontera agrícola para disminuir los déficit de producción en algunos rubros agroproductivos. (Tudela, p. 436)

Con estos propósitos y con la aprobación del BID, se iniciaron los trabajos en marzo de 1966.

La elaboración del Plan Chontalpa, según se dice, tomó en consideración tanto las condiciones físicas de la región, como los recursos técnicos y financieros necesarios para su ejecución. Además, se diseñaron relaciones técnicas de producción tomando en cuenta las necesidades de capital y de fuerza de trabajo, así como su distribución en el tiempo y el espacio; el grado de cooperación indispensable para su realización y, en fin, todas aquellas relaciones de este tipo necesarias al proyecto; al tiempo que se establecía el marco jurídico adecuado a sus objetivos. La secuencia seguida en su diseño respondió a la más refinada metodología disponible en su momento para la elaboración de proyectos de desarrollo regional. Sin embargo, tal y como señala Armando Bartra: "Naturalmente la concepción tecnocrática del proyecto no es sinónimo de 'objetividad científica' y 'neutralidad' ideológica; por el contrario, como es el tipo de metodología de elaboración más adecuada a las necesidades del capital, y así por demás decir a las objetivos y prioridades económicas e las que el proyecto se somete, respondió a las necesidades del acaparador capitalista". (Bartra, 1970, p. 69)

Por otro lado, siendo éste un proyecto cuyo objetivo primordial consistió en introducir, expandir y consolidar las relaciones capitalistas de producción en la zona de alta capital, puede decirse que no fue impulsado ni dirigido por la burguesía privada, sino por el gobierno federal, en buena medida en la región no existían capitalistas capaces de asociarse con el Estado en un proyecto de requerir de grandes recursos y, además, porque los capitalistas de otras zonas del país orientan tradicionalmente su inversión a los negocios rápidos y seguros, como sería el caso de la producción con demanda externa, en tanto que al Estado mexicano, en este caso en particular, le interesaba convertir a la Chontalpa -que requería de grandes inversiones de lenta maduración y rendimiento- en una zona productora de bienes agrícolas para el consumo interno nacional, todo lo cual hacía poco atractivo el proyecto para el capital privado. En tal virtud, el gobierno cumpliría el papel de empresario, tutor y promotor del proyecto; la población asentada en la región y la inmigrante constituirían la fuerza de trabajo asalariada a ocupar por este nuevo empresario.



- |  |                                |  |   |  |                 |
|--|--------------------------------|--|---|--|-----------------|
|  | LIMITES DE LA 1ª ETAPA         |  | Unidad económica agrícola                           |  | Diques          |
|  | 1ª FASE DE REACONDICIONAMIENTO |  | Nuevos pueblos                                      |  | Can. irrigación |
|  | 2ª FASE                        |  | Escuela de Agricultura tropical<br>C. Investigación |  | drenaje         |
|  |                                |  |   |  | Rios y presas   |
|  |                                |  |   |  | Carreteras      |
|  |                                |  |   |  | Brechas         |
|  |                                |  |   |  | Via férrea      |

Esta visión refuerza el carácter tecnocrático del proyecto, en tanto que la fuerza de trabajo sólo se concebía como un recurso más, si acaso necesario de considerar en el marco de las acciones de control del agua o el desmonte de tierras. En todo caso, habrían de imponerse las transformaciones, consideradas como necesarias, aun en forma autoritaria si fuese preciso -con el tiempo así se haría-, en tanto se entendía que favorecerían a los propios habitantes de la zona, aunque estos no llegaran a comprenderlo así, lo cual le daba al Plan el peculiar rasgo paternalista característico de tantas acciones en muchos ámbitos emprendidas por el gobierno mexicano.

Para que el Plan Chontalpa tuviera validez en términos de la necesidades de la reproducción general del capitalismo, era preciso transferir el excedente producido en la región hacia el resto del país por la vía de precios reducidos de los productos alimentarios e industriales requeridos tanto por la clase trabajadora como por el consumo productivo de los capitalistas. Esto, concretamente en el proyecto, se materializó al considerar como prioritaria la inversión de capital devaluado en medios de consumo colectivo, que permitieran la elevación inmediata de las condiciones sociales de vida -evitándose con ello las presiones de los agricultores para incrementar su ingreso directo- y el abatimiento de los costos generales de la producción agrícola de la región. Además, el excedente retenido en la zona se destinaría a desarrollar los medios de producción indispensables para elevar la capacidad productiva de todos los productores y elevar el nivel de ingreso de manera concomitante a la elevación de la productividad del trabajo. Garantizar los volúmenes necesarios para la inversión de capital devaluado y de capital productivo, sólo podía hacerse en los términos de un rígido control estatal a lo largo, por lo menos, de la primera etapa del proyecto.

Según Fernando Tudela, los trabajos se iniciaron deforestando 40 mil hectáreas de selva tropical densa con ayuda de esquemas porada, cuya utilización despreciable incluye técnicas que solían permanecer cuando la zona se practicaba con el procedimiento de "raza-turbu-quema". En cambio, con el procedimiento seguido quedó excluida la posibilidad práctica de regeneración de la selva. Pero incluso, "El manejo más depredador de los recursos forestales -concluye Tudela- reconocía al menos el valor de la madera", que bien podría haber servido para construir las viviendas que se ofrecieron a los habitantes de la zona, que tuvieron que admitir casas construidas con tabique, mortero de cemento y láminas de asbesto, todos de origen extrarregional y poco adecuados a las condiciones ecológicas del lugar. Viviendas de 50 metros cuadrados, absolutamente inadecuadas para las costumbres y necesidades de la familias campesinas tradicionales. (Tudela, pp. 437 y 439)

Pero lo más curioso es que el Plan incluía también la creación de unidades de riego para 350 mil hectáreas tropicales, es decir, se proponía regar tierras cuyo problema central radica en su constante inundabilidad. Como el Plan lo exigía así, porque según afirma Tudela

los proyectos técnicos partían de la experiencia surgida de regiones semiáridas a donde había que llevar agua, se procedió a desecar tierras que entonces, ahora sí, requerían riego de auxilio. La deforestación y la desecación de humedales, modificaron las condiciones ecológicas y no mejoraron la productividad de las tierras que se decía eran "de las más fértiles del mundo".

Los expertos saben que pensar en la tala de selvas húmedas para la creación de unidades de explotación agrícola o ganadera no tiene mucho sentido. Al contrario de lo que parece indicar la exuberancia de los bosques tropicales, los suelos que las sustentan son pobres en extremo. En realidad son terrenos constituidos por arenas estériles y elevados contenidos de hierro y aluminio, que se endurecen al ser expuestos a la acción del sol y el aire. Estas características, unidas a las torrenciales lluvias tropicales hacen que desaparezcan del terreno sus nutrientes en cuanto se eliminan los árboles. Sólo las selvas húmedas son capaces de prosperar en estos suelos.

La violencia no estuvo al margen de la implantación del Plan. La profunda transformación que se inició en la tenencia de la tierra, dió origen a los primeros conflictos sociales en el proceso de operación del Plan. La Comisión, en los iniciales actos de reforma a la tenencia de la tierra, afectó por igual a latifundistas que a viejos ejidatarios de la región. A todos se les expropió para crear ejidos colectivos que desde su creación fueron subordinados a la política gubernamental, convirtiéndose el Estado en el virtual patron de los nuevos ejidatarios. Esto, naturalmente, provocó las iniciales resistencias al proyecto. En este caso, latifundistas y ejidatarios agrupados se unieron para enfrentar, incluso violentamente la acción gubernamental iniciada en "Luzmila". Esta situación se surgió inmediatamente con los miembros militares. En octubre, La Chontalpa fue esencialmente invadida por el ejército el 10 de abril de 1957, en un operativo perfectamente planificado. El proyecto así, terminó imponiéndose de manera violenta a sus supuestos beneficiarios. (Un relato detallado de este conflicto se encuentra en Barba, 1976) aunque esta no fue la última vez que se utilizó este procedimiento. "En 1970, para someter los ejidos campesinos, se tuvo que poner otra vez en práctica el recurso del ejército la presencia del ejército estableció el orden". (Barba, 1976, p. 42)

A pesar, sin embargo, de los refinados modelos económicos mediante los cuales se diseñó el Plan y de la violencia empleada para imponerlo, su marcha resultó ser "una historia de fracasos, incumplimiento de planes y objetivos", así como de constantes cambios de orientación. "Para los campesinos esto significó que la decisiones no sólo se les imponen, sino que resultan erráticas e inoperantes, y por tanto, debilmente autoritarias". (Tudela, p. 443)

Tal vez porque la productividad esperada en las tierras abiertas al cultivo mediante la tala y la desecación no fue la esperada, en 1968 se produjo una reorientación radical del Plan que olvidó la idea original de convertir al trópico en el "granero de la república". Importa decir que buena parte del cambio de objetivos del Plan, estuvo determinado por la creciente influencia que adquirió en las decisiones de operación el BID.

El caso más notorio en el cambio de dirección del proyecto se dio en el viraje a favor del fomento a la ganadería, cosa que no se contempló al inicio de las operaciones. Conocido originalmente el Plan Chontalpa como predominantemente agrícola, destinaba de las 87 mil hectáreas comprendidas en la primera fase de su operación 66 mil (80 por ciento) a la agricultura y sólo 14 mil a la ganadería. Sin embargo, para 1975 el Plan se había convertido, con el beneplácito de la Nestlé, en predominantemente ganadero, actividad a la que se destinaban 50 mil (56.7 por ciento) de las 46 mil hectáreas puestas en operación a esa fecha.

Este último dato revela también que de la meta fijada, habilitar 82 mil hectáreas para 1970, apenas se había cumplido en 1975 con el 56 por ciento previsto. No obstante, hasta el último año señalado, en "El Plan se habían invertido 1,500 millones de pesos, financiados en partes iguales por el Gobierno Federal (52%) y el Banco Interamericano de Desarrollo (48%)". (Barkin, 1977, p. 1408)

En fin, podemos concluir que la "rigurosidad metodológica" seguida en la elaboración del Plan, no fue suficiente como para garantizar la eficiencia de su operación, en tanto se dejaron de considerar las fuerzas y contradicciones sociales que entraron en juego al tratar de modificar la estructura productiva de la región. Una conclusión derivada del análisis del Plan, elaborada por David Barkin, considera que "Los múltiples esfuerzos para reorganizarlo -ac rrefiere al Plan- han confirmado una estructura productiva eminentemente comercial, orientada hacia mercados extraregionales, y la economía local padece de los mismos problemas de la nación en su conjunto: 1) creciente incapacidad de satisfacer las necesidades básicas de la población con la producción local; 2) proletarianización del trabajo; y 3) la marginación de campesinos del proceso productivo". (Barkin, 1977, p. 1409)

#### El proyecto Malpaso.

El otro proyecto central de la Comisión del Rio Grijalva, la "Presa Netzahuatáyotl", mejor conocida como "Malpaso", tenía razón de ser en tanto se pretendía evitar con ella las inundaciones de la región de El Limón englobada en el Plan Chontalpa. Sin embargo, según Fernando Tudela, la región que supuestamente protege la presa corresponde a un área "no inundable", debido a la eficacia con que funcionaba el bordo del paralelo 18 y solo en circunstancias absolutamente excepcionales podía el Grijalva-Mezcalapa desbordarse hacia la zona de El Limón. (Tudela, p. 435)

De cualquier manera, la presa Netzchualcáyotl se construyó entre 1960 y 1964 con la finalidad, según el expreso Guillermo Martínez Domínguez por entonces director general de la Comisión Federal de Electricidad, de lograr "La descentralización de la industria ya que es indispensable -decía- el desarrollo equilibrado del país". Los cálculos, producto en buena medida de la febril y desbordada imaginación que expresan muchos funcionarios públicos, eran altamente optimistas.

Eran los finales de los años sesenta, precisamente el momento en que se había evidenciado el "estancamiento" del desarrollo "agrícola" cuando el mismo funcionario declaraba: "Puede afirmarse que por falta de la disponibilidad de energía eléctrica con generación de obras realizadas en este lugar (Malpaso) se veían seriamente perjudicadas las plantas industriales por no contar con 4 mil millones de pesos". (Revista Geografía Económica, vol. XVII, núm. 7, julio de 1966, p. 307) Dos años, en los mismos años sesenta, Guillermo Martínez Domínguez afirmaba lo siguiente: "Entre las industrias que han aprovechado la expansión o establecimiento de plantas, para energía con generación en Malpaso, figuran varias relacionadas con la electricidad en la explotación de recursos forestales, el papel, las textiles, el aluminio, los metales, los farmacéuticos y los productos químicos". En fin, todo resulta perfecto, la industria está creciendo, esperando una oportunidad para poderse establecer al campo cuando la presa se completara en la zona. Pero la industria generó grandes ganancias económicas, al menos de generar grandes transacciones en la estructura productiva, el patrón de consumo y el sentido de una región. Los efectos hacia adelante y hacia atrás, más que la creación de industrias nuevas y ampliaciones de las existentes, el desarrollo económico de la zona, al menos la creación de un núcleo de actividad económica en un nuevo centro de desarrollo industrial, como resultado de la presa de Malpaso, y una importante contribución a la región, resultó imprescindible para la industria de electricidad, según resulta del libro Industria y Energía.

Los hechos, la creencia, fueron similares y contradictorios. La concentración industrial en la zona metropolitana de la ciudad de México continúa creciendo, pero que se creaban condiciones para su expansión al grado que, según se ve en 1970 Antonio Ruiz Galán, por entonces secretario de Hacienda: "El sector central del territorio nacional, incluyendo la capital del país, representa el 71 por ciento del total de la actividad económica de la República". (Revista Geografía Económica, vol. XX, núm. 3, mayo de 1970, p. 200)

En síntesis, como concluye Angel Palera respecto de las acciones de esta Comisión: "La energía generada por Malpaso, más en los demás proyectos regionales, se consume fuera de la región. Los colonizadores no han aparecido". (Palera, pp. 174-18) la industria no creció y, en general, los resultados alcanzados en Malpaso, ni con hecho, los esperados y ofrecidos por el gobierno.

#### 2.1.4. Comisión del Rio Fuerte.

También el noroeste del país sufrió los embates de la política de cuencas hidrológicas. En junio de 1951, a semejanza de las Comisiones del Papaloapan y del Tepalcatepec, se creó la Comisión del Rio Fuerte para promover el "desarrollo integral" de un área correspondiente "a la cuenca del Rio Fuerte, de 35 mil kilómetros cuadrados, que abarca superficies de los estados de Sinaloa, Sonora, Durango y Chihuahua". (Varios, 1974b, p. 893) Sin embargo, las acciones de esta Comisión se concentraron en la parte inferior de la cuenca, localizada totalmente dentro del estado de Sinaloa y, básicamente, sus funciones se limitaron a la mejora, conservación y expansión del distrito de riego del Fuerte, olvidándose con ello los propósitos de desarrollo integral de la cuenca que le habían dado origen a la Comisión.

En la parte de la cuenca donde se concentraron las acciones, se construyó entre 1953 y 1956 la presa "Miguel Hidalgo", con el propósito de controlar las inundaciones que periódicamente sufría la parte inferior de la cuenca y, con ello, además del control del agua se logró expandir la superficie de riego y se elevó la capacidad de generación de energía eléctrica. La presa, sin embargo, resultó ineficaz para el primer objetivo, puesto que en 1955, 1958 y 1960 se desbordó el río afectando gravemente la zona que se pretendía proteger, por lo que entre 1962 y 1964 hubo necesidad de ampliarla.

Lo que sí se logró fue incrementar considerablemente la superficie irrigada, que llegó a 250 mil hectáreas, beneficiando básicamente a una agricultura comercial cuyo principal centro de consumo se localiza en el sur de Estados Unidos, con excepción de la caña de azúcar la cual, por decreto presidencial de 1943, estaban obligados a cultivar los exdentarios ubicados en la "zona de protección" del ingenio de Los Mochis, situación que, en su momento, enfrentaron los agricultores alegando, no sin razón, lo poco provechoso de ese cultivo en una latitud tan septentrional. (Barkin y King, p. 112)

En general, las acciones de la Comisión sólo favorecieron el desarrollo de una agricultura capitalista con elevada dependencia hacia el mercado externo, lo cual la hace sumamente vulnerable tanto por las continuas fluctuaciones de los precios, como por la política proteccionista aplicada por las autoridades norteamericanas de manera arbitraria y, muchas veces, utilizada como presión contra el gobierno mexicano cuando, por distintas razones, aparece algún diferendo entre ambos gobiernos.

Por último, "El trabajo hecho aparte de la inversión en recursos hidráulicos ha sido poco, aunque la Comisión ayudó a la planeación urbana de Los Mochis, hizo instalaciones de agua potable y de aguas negras en esa misma ciudad y proporcionó servicios médicos a sus empleados". No hay más historia que contar, magros resultados para una inversión que de 1952 a 1964 ascendió a 839 millones de pesos (precios de 1960). (Barkin y King, p. 114)

### 2.1.5. Evaluación de la política regional de cuencas hidrológicas.

El análisis sumario de las acciones gubernamentales en materia de política regional y sus resultados, nos permiten hacer una breve evaluación de esta política.

A lo largo del período que va de 1940 a 1970, el programa de cuencas hidrológicas fue el único cuyos objetivos explícitos fueron lograr el desarrollo regional, que se procuró mediante la expansión de la agricultura y la ampliación de la capacidad de generación de energía hidroeléctrica, así como la desconcentración industrial. Por ello, los programas de las comisiones respectivas, se caracterizaron por la realización de cuantiosas inversiones en el sector agrícola y en el control del agua de los ríos donde operaron.

Ciertamente se alcanzaron algunos logros de tipo social y objetivos parciales en el campo, sobre todo en lo referido a la expansión y profundización de las relaciones capitalistas de producción en las actividades agropecuarias, además de ampliarse la oferta nacional de energía eléctrica. Especialmente en la actividad agropecuaria, ocurrió que la producción de alimentos básicos no aumentó al ritmo de los productos comerciales, incluso su producción en el producto agrícola de las cuencas atendidas se redujo, en algunos casos, hasta en más de tres cuartas partes. Además, las acciones de las comisiones en general impulsaron la mercantilización de la economía regional; intensificaron el tráfico de tierras ecidales; propiciaron la generalización de la proletarianización de ejidatarios y pequeños propietarios; aumentaron la desigualdad entre los grupos y las clases sociales al concentrarse el ingreso; en ciertos instancias, aunque no estaba previsto tampoco se impidió que las empresas monopolísticas continuaran llegando a controlar la producción y comercialización de los productos más ventajosos.

Por otra parte, al concentrarse el esfuerzo en el impulso por la vía de la inversión federal en los sistemas de riego a las actividades primarias en distintos regiones y sin acciones suficientes como para modificar los estratos de localización industrial, las empresas manufactureras capitalistas privadas se concentraron a unipolar en las cuencas hidrológicas, donde se encontraron ventajas reales que fueran superiores a las ofrecidas por las tres zonas metropolitanas tradicionales del país, asiento del mercado real y potencial más grande la nación (así solo la ciudad de México en 1972 concentraba el 42.5% del mercado de bienes de consumo duradero y el 50.8% de la demanda de productos industriales), así como del poder político y sobre todo de las condiciones generales de la producción más desarrolladas de toda la república.

A más de ello, entre otras cosas, el programa de cuencas hidrológicas en sus distintas versiones, demostró que no es suficiente la inversión pública, por cuantiosa que sea, para alterar el proceso de acumulación de capital en regiones donde las condiciones

generales de la producción son relativamente menos desarrolladas que en otras regiones, sobre todo cuando estas últimas disponen de una mejor y más diversificada estructura urbana que abate los costos generales de la producción capitalista. Pero también se pudo mostrar lo cuestionable que resulta lograr que un esquema sustentado fundamentalmente en la promoción de la agricultura atraiga por sí solo a la industria.

En materia de desconcentración industrial, los resultados de la política de cuencas hidrologicas no pudieron ser más desalentadores. Hacia 1970, señala Gustavo Garza, "Observando la distribución de la industria en las principales 50 ciudades del país se confirma la alta concentración territorial y el insignificante nivel de industrialización de la mayoría de ellas. Sobre lo primero se tiene que una sola ciudad (la de México) concentra el 46.48% de la industria nacional y las cinco y diez primeras el 66.55% y el 73.12%, respectivamente". (Garza, 1980, p.87, cuadro, 14) Por otro elemento significativo es que de las cincuenta ciudades "de insignificante nivel de industrialización" consideradas por Garza en 1970, no se encontraba ninguna incluida en las regiones donde actuaron las comisiones que atendían las cuencas fluviales más importantes del país.

Al concluir la década de los sesenta y podernos decir que desde el primer año de la nueva administración federal encabezada por Luis Echeverría, se acentuaron las críticas a la política regional seguida hasta entonces, sobre todo en lo que se refería a la posibilidad de trabajar en regiones que abarcan varios estados, coordinando las actividades de las distintas secretarías de Estado, en tanto que la coordinación con organismos sectoriales del gobierno federal no resultaba obligatoria y podía rebajarse por éstos.

Además, se decía que "la regionalización basada solamente en criterios económicos y sociales carece de la permanencia que exige un esfuerzo sostenido para corregir las desigualdades regionales". Por otra parte, los órganos administrativos creados en función de planes regionales, tanto por su carácter provisional y limitado, como por otras razones, no pueden enlazar adecuadamente sus actividades con las regiones colindantes, produciéndose destasamientos en el seno de cada entidad federativa, por la falta de coordinación entre órganos federales y administraciones estatales". En consecuencia, se concluía que había "llegado el momento, en el desarrollo nacional, de que la promoción a nivel regional pueda y deba apoyarse en el aparato administrativo de los gobiernos estatales, como instrumento central de la planeación regional" y se argumentaba que la división política que conforma la integración de las entidades federativas posee las características de estabilidad y permanencia que se requieren para mantener un esfuerzo sostenido, destinada a atenuar las desigualdades, y tiene, asimismo, el poder de decisión indispensable para poder atender las condiciones regionales con políticas y planes flexibles. (Pichardo, 1971, p. 1092)

Esta última conclusión sería, en su momento, el fundamento de la creación de comités de planificación por entidad federativa que, en última instancia, terminarían con la idea de la promoción del desarrollo en regiones que rubasaban los límites políticos de las entidades integrantes de la Federación.

## 2.2. Otras Políticas de Desarrollo Regional.

Otras políticas emprendidas por el gobierno federal que de una u otra forma pudieran afectar o afectaran la integración del territorio nacional, se describen a continuación.

### 2.2.1. Planes de desarrollo interestatal.

Dos planes que comprendían distintas entidades federativas destacan en este rubro: el Plan de Yucatán de 1960, que abarcaba a Campeche, Quintana Roo y Yucatán, y el Plan del Sureste de 1962, que comprendía a Chiapas, Tabasco y Oaxaca.

Mediante estos planes se buscaba de acuerdo a los criterios tradicionales de jerarquización de inversiones sectoriales, el concepto de prioridades regionales determinadas en los propios estados y cuya acción para satisfacerlas habría de ser coordinada por la federación.

Ambed planes, surgidos de la Secretaría de la Presidencia, proponían la coordinación por parte de esta dependencia de los gobiernos estatales con la Federación y de todas las acciones de las diversas secretarías involucradas en el proyecto. Se esperaba con ésto, que la coordinación de las dependencias federales a nivel regional se convirtiera en el primer paso para lograr su coordinación a nivel nacional.

Los planes propuestos implicaban la aprobación de un proyecto de Ley para crear la Comisión Nacional de Planificación, que al debatirse en el Senado de la República se aprobó, resultando un nuevo proyecto: el de la Comisión Federal para la Planificación, proyecto que, por último, nunca se aprobó.

Por tal razón, los planes interestatales, que según Ricardo Pagaza eran "técnicamente superiores" a los puestos en marcha por la comisiones de las cuencas hidrográficas, no se ejecutaron jamás, aunque afirma Ricardo Pagaza, "aportaron una experiencia positiva, a saber: no menospreciar la sensibilidad política de los gobiernos estatales". (Ricardo, 1971, 1069)

## 2.2.2. El Plan de Acción Inmediata.

De hecho tuvieron que transcurrir cerca de dos décadas después de los Planes Sexenales del gobierno federal (el del régimen de Lázaro Cárdenas, 1934-1940, y el de Manuel Avila Camacho, 1940-1946), para que se volviera a intentar la puesta en marcha de un plan a escala nacional. Así, en 1962 surge el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, cuya elaboración más bien obedeció a la necesidad de obtener recursos externos provenientes de la "Alianza para el Progreso" (ALPRO) que, entre otras cosas, exigía la existencia de oficinas de planificación nacional y la elaboración de planes de desarrollo para autorizar la asignación de recursos.

Con la finalidad de cumplir tales exigencias, el gobierno mexicano estableció una "Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social", creada por acuerdo del Ejecutivo Federal el primero de marzo de 1962 e integrada por las secretarías de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público. Esta Comisión tuvo a su cargo la elaboración del mencionado Plan de Acción Inmediata 1962-1964, que posiblemente haya sido más conocido en el extranjero que en nuestro país. Incluso, en su momento, fue sometido a la consideración de la Organización de Estados Americanos (OEA), aunque aquí nunca fue conocido por el poder Legislativo y menos por la opinión pública. En consecuencia, sus efectos al interior del país, en términos de operación, fueron poco apreciables, si es que hubo alguno.

La elaboración del Plan ocurre en un momento en que se observa en el país una fuerte disminución de la inversión privada y de la demanda externa, esto es en un momento recesivo de la economía. En este marco, sus principales propuestas fueron:

- a) Hacer crecer el PIB, durante el periodo de vigencia del Plan, a una tasa media anual del 5 por ciento.
- b) Elevar la carga tributaria del 10.3 por ciento del PIB al 15 por ciento.
- c) Procurar que las empresas públicas puedan autofinanciarse.
- d) Lograr en el trienio que comprende el Plan, una inversión bruta fija de 79 mil 600 millones de pesos, de los cuales el 50 por ciento correspondería al sector público. A su vez, de la inversión bruta fija correspondiente al gobierno (39 mil 600 millones de pesos), el 50 por ciento sería financiado con créditos externos; el 25 por ciento con ingresos fiscales y el otro 25 por ciento con recursos provenientes del sector paraestatal.

e) La inversión del sector público, se distribuiría de la siguiente manera:

Inversión Básica para el Desarrollo:	30,106 millones de pesos	76%
Obras de Beneficio Social:	9,321 millones de pesos	23%
Defensa Nacional:	573 millones de pesos	1%

T O T A L 39,600 millones de pesos 100%

f) A la inversión privada correspondía, de acuerdo al Plan, el 30 por ciento restante de la inversión bruta fija total y se proponía concentrarla en la industria de transformación (41 por ciento) y en la de la construcción (31 por ciento); reduciéndose su importancia en el sector agropecuario, la minería y en las comunicaciones y el transporte.

g) Por último, el gobierno federal se proponía continuar realizando una política monetaria y financiera que asegurara la estabilidad y fortaleciera la balanza de pagos. En el aspecto fiscal y crediticio, la política se orientaría a favorecer la expansión de la capacidad productiva de la economía. (Solís, 1978, p. 70 y ss.)

En general, el Plan parecía más bien un listado de propósitos carentes de un proyecto nacional explícito y si bien incluía normas a seguir para la inversión pública e indicaciones para la privada, había de depender las posibilidades de ambos sectores del financiamiento externo, en este caso el proveniente de la ALPRO. Además, resulta curioso observar cómo a pesar de ser este un Plan cuyo propósito consistía en impulsar el desarrollo económico, no contiene referencias explícitas para la localización territorial de la inversión pública ni de la privada.

En 1964, en su último informe al Congreso de la Unión, el presidente Adolfo López Mateos hacía una evaluación del Plan en los siguientes términos: "Tenía la intención de informar que, a partir de 1962 y hasta el día de hoy, la Secretaría de la Presidencia autorizó 38 mil millones para inversiones públicas federales, o sea el 90 por ciento de la suma prevista" en el plan de Acción Inmediata. (López Mateos, p. 464) En el mismo informe, afirma el presidente que la tasa de crecimiento prevista del 5 por ciento, se superó en el segundo año del Plan y para 1964 se calculaba un incremento del 7 por ciento en el PIB. (López Mateos, 570)

Si bien el Plan permitió, de acuerdo a los resultados señalados por el presidente en su último informe de labores, mantener una política cuyos objetivos propuestos eran: incrementar el PIB y mantener la estabilidad en los precios, requisitos impuestos por la ALPRO para poder acceder a los recursos que ofrecía, su propósito de

descentralizar la actividad económica no se cumplió, aun y cuando López Mateos afirma que de la inversión total del gobierno federal, de los organismos descentralizados y las empresas estatales, "una sexta parte se canalizó en el Distrito Federal y cinco sextas partes en el resto de las entidades federativas para contribuir al desenvolvimiento armónico del país". (López Mateos, p. 466)

Lo cierto, sin embargo, es que la concentración y centralización de la producción y el capital se agudizaba, expresándose este fenómeno, en términos territoriales, en una concentración de los medios de consumo colectivo y de las condiciones generales de la producción en el área metropolitana de la ciudad de México, al grado que en 1965 ésta contribuía con el 25.8 por ciento del PIB nacional y se asentaba en ella el 34.6 por ciento de los establecimientos industriales; se ofrecía el 46 por ciento del empleo industrial y se obtenía el 31.3 por ciento de la producción total del sector industrial. (González Salazar, p. 86)

Cuadro 2.2.

México: Diferencias Regionales en Materia de Egresos (1970)

Región	Presupuesto de Egresos (miles de pesos)	Población	Presupuesto <u>per cápita</u> (pesos)
Noroeste	908 566	3 346 248	271.52
Norte	1 169 697	6 393 833	181.55
Noreste	230 000	1 438 350	151.91
Pacífico Sur	356 616	5 163 224	67.13
Centro-Occidente	1 616 700	10 329 746	98.42
Centro-Sur	4 458 504	15 946 615	279.65
Golfo de México	303 503	4 579 959	169.71
Península de Yucatán	212 529	1 115 446	190.53
<b>TOTALES</b>	<b>9 638 070</b>	<b>48 310 408</b>	<b>162.93</b>

Nota: Se usa la división en zonas geoeconómicas que establece Ángel Roscos en La división económica regional de México, UNAM, México, pp. 182-193.

Fuente: Oficinas de Información de Asuntos Económicos de los Estados y Territorios. Tomado de Ignacio Pichardo Pagaza, Las administraciones estatales como instrumento de desarrollo regional, p. 1091.

En realidad, entre 1960 y 1968, la mayor parte de la inversión pública federal se destinó en forma creciente al área metropolitana de la ciudad de México (incluida en la región Centro-Sur del cuadro 2.2), con lo cual se seguía y reforzaba desde los aparatos estatales el proceso de concentración territorial de la industria". (Pérez, p. 116) circunstancia que hizo creciente la distancia entre los niveles de productividad de las distintas regiones y entidades del país. Por ejemplo, en 1970 mientras que en el Distrito Federal el producto per cápita, medido a precios de 1960, ascendió a 109 mil pesos, en Oaxaca no llegaba a 10 mil, era apenas de 5 mil en Chiapas y de 12 mil pesos en Tlaxcala. (Hernández, p. 169)

### 2.2.3. Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

La misma Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social que había elaborado el Plan de Acción Inmediata, formuló para el período presidencial de Gustavo Díaz Ordaz el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. Dicho Plan, en principio, "Estableció directrices para la acción pública y de estímulo a la iniciativa privada a través de marcos indicativos". (Solís, 1970, p. 164 y ss.)

Los objetivos explícitos en el Plan, fueron los siguientes:

- a) Sustener el crecimiento del PIB a una tasa anual superior al 6 por ciento y del 6.5 por ciento en promedio durante el quinquenio que comprendía el Plan.
- b) Impulsar la actividad agropecuaria a fin de asegurar el abasto de alimentos y materias primas para la industria, así como el incremento de este tipo de bienes para la exportación.
- c) Mantener el auge a la industrialización, mejorando la eficiencia productiva de la planta industrial, con el objeto de alentar la sustitución de importaciones, permitir la ampliación del empleo y elevar las exportaciones de productos manufacturados.
- d) Reducir los desequilibrios regionales y sectoriales de la actividad económica.
- e) Redistribuir el ingreso interno para lograr ampliar la demanda y acrecentar el ahorro interno.
- f) Mantener estable el tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias.
- g) Lograr el equilibrio con el sector externo.

Como meta del Plan se planteaba, además de alcanzar una tasa media anual de incremento del PIB de 6.5 por ciento, una tasa anual promedio de 7.2 por ciento en la inversión bruta.

Los cálculos optimistas contenidos en el Plan, se basaban en el rápido crecimiento de la economía observado en el período antecedente. Sin embargo, los resultados alcanzados en el primer año de vigencia del Plan dejaban ver ya una pérdida creciente en el dinamismo de la economía, que se haría notoria dos años más tarde cuando la crisis interna se precipita y coincide con una crisis más general del capitalismo internacional. De esta manera, si bien en 1966 el PIB experimenta una tasa de crecimiento de 7 por ciento (superior incluso a la prevista en el Plan), la agricultura en cambio apenas observó un incremento de 2 por ciento en el valor total de su producción.

A su vez, según el Banco de México, el volumen de la producción de los productos agrícolas de exportación (trigo, algodón y café, primordialmente) descendió en un 6.4 por ciento. Sin embargo, la exportación de bienes y servicios se elevó, fundamentalmente debido al incremento del turismo, en un 15.2 por ciento. A pesar de ello, la balanza de mercancías y servicios experimentó un déficit cercano al 5 por ciento respecto de 1965. Por último, el índice de precios al mayorero en la ciudad de México se incrementó en 2.9 por ciento en 1966. (Revista Comercio Exterior, vol. XVII, núm. 3, marzo de 1967, pp. 168 y 169)

Pero como bien señalaba por ese entonces la publicación inglesa The Economist, hacia 1967, "El cuadro de relaciones públicas es perfecto, hasta cierto punto: la producción crece a un ritmo sostenido de 6 por ciento; la inflación es mínima; no existen controles cambiarios; casi medio siglo de estabilidad política; una corriente sostenida de capital extranjero; todos los indicios señalan hacia adelante. Excepto... que concluye el comentarista londinense, cerca de dos tercios partes de los 65 millones de personas que viven en México son tan pobres que, para todo propósito práctico no cuentan con ingreso monetario alguno, esto es, aproximadamente 27 millones de mexicanos simplemente no participan en el mercado y aventuras que esos pobres permanecen, en su mayor parte, pobres, los ricos se tornan impresionantemente ricos y la desigualdad del ingreso se hace cada vez más conspicua". (Ver, revista Comercio Exterior, vol. XVII, núm. 6, junio de 1967, p. 449)

Además de la notoria y creciente desigualdad en el ingreso, empezaba a ser ostensible el desempleo abierto y encubierto. El mismo The Economist, señalaba: "Al ritmo actual de crecimiento, la industria crea 180 mil nuevos empleos cada año, pero la fuerza de trabajo está creciendo a un ritmo anual de 400 mil personas". Por tanto, había 220 mil trabajadores que no encontraban ocupación productiva y pasaban a engrosar las filas del "ejército industrial de reserva", del subempleo en los servicios o se dirigían a la frontera norte con la finalidad de cruzarla y ocuparse en las labores agrícolas en el sur de Estados Unidos.

Hacia 1970, cuando concluye la vigencia del Plan, la situación de la población que no había podido satisfacer sus necesidades había aumentado notoriamente en relación a una década antes, en cambio los estratos medios y altos de la sociedad habían crecido muy lentamente. (Ver cuadro 2.3.)

El cuadro 2.3. muestra que si bien los mexicanos que vivían en condiciones de pobreza extrema en 1960 disminuyeron ligeramente 10 años después; quienes eran pobres aumentaron en más de 4 millones en el mismo lapso. De esta manera, los pobres y extremadamente pobres representaban en 1970 el 61.5 por ciento de la población total del país. En términos absolutos lo pobres habían crecido, aunque también aparecía un clase media que soportaba la expansión del mercado interno.

Cuadro 2.3.

México: Población en Condiciones de Pobreza y Pobreza Extrema

	1960 (millones de personas)	1970
Población total	36.0	50.7
Grupos de población:		
Pobreza extrema (1)	20.4	19.9
Pobreza (2)	7.1	11.3
Suma (1+2)	27.5	31.2
Estratos medios (3)	4.1	14.1
Estratos altos (4)	4.4	5.4
Suma (3+4)	8.5	19.5

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El combate a la pobreza, p. 20.

Pero si en términos estadísticos el Plan no fue capaz de frenar los procesos de concentración del ingreso y de aumento creciente de la desocupación y la pobreza, en términos de lograr la desconcentración de la actividad fue un nuevo y rotundo fracaso de la política gubernamental. En este sentido, en 1970 el Área metropolitana de la ciudad de México concentraba el 92 por ciento de la producción nacional de artículos de precisión; el 83 por ciento de los productos farmacéuticos; el 81 por ciento de material eléctrico; el 67 por ciento de la confección de ropa y el 53 por ciento de tejidos de lana. (Moreno Toscano, 1975)

Tras seis años de "planeación", las desigualdades y sociales y regionales se habían reforzado, había resultado inútil y frustrante el intento por impulsar la industrialización fuera del área metropolitana de la ciudad de México.

#### 2.2.4. Leyes estatales de exención fiscal.

Este tipo de leyes tiene una larga historia en México, historia que se remonta a la consumación de la independencia nacional. (Ver, García Reynoso, 1966)

En el presente siglo, los gobiernos de la Revolución las emiten casi desde el fin de la lucha armada con la finalidad expresa de crear estímulos para el establecimiento de empresas industriales en todas partes del territorio nacional. Fue sin embargo, precisamente por esa razón, que este tipo de leyes no tuvieron los efectos deseados, pues al no considerar las diferencias regionales de mercado e infraestructura existentes en ese momento y ofrecer los mismos estímulos sin discriminación alguna, no se pudieron generar condiciones de diferenciación. Feroz además, siendo más bien reducida la imposición fiscal a que están sujetas las empresas, las exenciones no significaban un atractivo especial a la industria como para obtenerlos ubicándose fuera de los centros de concentración tradicional. Así por ejemplo, en 1952 en un estudio realizado sobre 146 empresas de tipo industrial localizadas en el Distrito Federal arrojó los siguientes resultados: el 70 por ciento de todas ellas decidió establecerse ahí sin considerar la exención que ofrecían otras entidades y para el 30 por ciento restante, la influencia de las exenciones fue insignificante en la decisión de su ubicación. (Lavell, 1975, p. 313) aunque las pérdidas que sufría el Distrito Federal, por dejar de captar impuestos, representaban el 2.5 por ciento de su ingreso anual por concepto de ingresos mercantiles. Seguramente entre otras, esta última fue una de las razones por las cuales la Ley de Exenciones correspondiente al Distrito Federal fue derogada en 1954 (y revisada nacionalmente en 1955), aunque esto de ninguna manera contribuyó a la desconcentración industrial, en tanto que una Ley del mismo tipo siguió vigente en el Estado de México y simplemente las compañías se establecieron en los municipios de esta entidad colindantes con el Distrito Federal que seguían ofreciendo exenciones de impuestos. (Lavell, 1975, p. 313) reforzándose de esta manera la tendencia a la concentración de la ciudad de México.

En realidad, las exenciones concedidas (a pesar de la prohibición expresa del artículo 20 Constitucional que es enfático al señalar: "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria"), no tuvieron ningún significado para la relocalización industrial y si en cambio lograron empobrecer a los municipios y entidades federativas que las concedieron. "En conjunto, señala una investigadora, el monto de las exenciones no ha sido nada despreciable. De 1949 a 1962 el sacrificio fiscal ascendió a 1,621 millones de pesos. Sin embargo, en manos de los particulares, el efecto industrializador de esos recursos ha sido insignificante". (Martínez, p. 36)

### 2.2.5. Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.

Esta ley data de un decreto presidencial emitido en 1926 mediante el cual se eximia de impuestos federales a las empresas de tipo industrial que tuvieran un capital no menor a los "5 mil pesos oro" y en las cuales la mano de obra representara, por lo menos, el 30 por ciento del total en las plantas ya establecidas y el 50 por ciento en las empresas de nueva creación. (Ayala Espino, p. 23)

En 1941, en plena Segunda Guerra Mundial, el Gobierno federal expidió la "Ley de Industrias de Transformación", donde se establecen los criterios para otorgar exenciones a las nuevas empresas industriales según fuese su contribución al desarrollo económico nacional.

Al concluir la guerra se sancionó, en diciembre de 1945, la "Ley de Fomento de Industrias de Transformación", que clasificó a las industrias en nuevas y necesarias, siendo de recordarse el concepto de industria básica o fundamental, para las cuales prevalecía la concesión de franquicias fiscales. (García Soriano, p. 539)

Más tarde, al concluir la etapa de industrialización sustentada en el establecimiento de empresas con baja proporción relativa de capital y mano de obra, la explotación de recursos de diversas modalidades, hubo necesidad de adoptar una serie de medidas industriales, en vista de las perspectivas de la industrialización basada en la producción de bienes de consumo durable. Así, en 1955 (momento en que se inicia la etapa de la aceleración económica), se expide la "Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias". En este caso, "las industrias amparadas por la ley, reciben, durante total de los impuestos y las contribuciones gubernamentales del trabajo, de impuestos municipales e impuestos parafiscales, así como de los aportes a la federación de contribuciones de consumo temporales reducidos con el objeto de producción". La duración de dichos exenciones es de 1, 2 y 3 años, según el tipo de industria y de su "contribución al desarrollo nacional". (García Soriano, p. 540)

Esta ley tuvo como uno de sus principales efectos tener aún más la concentración territorial de la industria. Al no ser suficiente suficiente como para atraer el establecimiento de empresas fuera del área metropolitana de la ciudad de México, sobre todo al expedirse la ley "de garantía de empleo en 1961 la República aún consideró las políticas nuevas de desarrollo regional. Por ello, la mayoría de las nuevas empresas que se establecieron al 60 por ciento de la inversión total y al 70 por ciento del empleo, se encontraban en el Valle de México. La región más desarrollada del país, donde abundan las economías urbanas, frente a 17 entidades federativas en donde, hasta 1961, no se habían otorgado exenciones". (Martínez, p. 24)

Aún así, entre 1960 y 1964, "de las 737 empresas que recibieron incentivos bajo esta ley más del 70 por ciento corresponden a la región central, las que se encuentran en la mayoría ubicadas en la zona metropolitana de la ciudad de México". (García, 1976, p. 15)

Cuadro 2.4.

México: Distribución Regional de las Empresas Industriales que Recibieron Exenciones Fiscales de Acuerdo a la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias (1940-1964)

Región	Empresas	%	Empleo	%
Centro	531	72.0	41 426	64.7
Norte	121	16.4	15 076	23.5
Pacífico Norte	43	5.8	3 113	4.9
Golfo	38	4.9	3 916	6.1
Pacífico sur	6	0.8	510	0.8
TOTALES	737	100.0	64 041	100.0

Fuente: Allan M. Lovell, Industrialización regional en México, p. 317.

Doble beneficio entonces tuvieron los monopolios, por un lado disponían de una infraestructura relativamente más desarrollada que en el resto del país y un mercado en expansión continuo y, por el otro, las exenciones fiscales, que nunca fueron capaces de estimular la ubicación de la empresa industriales fuera de esta área urbana.

En síntesis, si en algún momento esta ley pretendió lograr que la "industria nueva y necesaria" se asentara a lo largo del territorio nacional, sus efectos en la práctica ocasionaron exactamente lo contrario y, sin duda, la nueva etapa de acumulación, la monopólica que se inicia hacia la segunda mitad de la década de los cincuenta, se sirvió de la ciudad de México y acentuó su metropolización.

2.2.4. Apoyos financieros a la pequeña y mediana empresa.

Para cumplir con el propósito de apoyar a la pequeña y mediana empresa industrial, se creó en 1953 el "Fondo de Garantía y Fomento a la Mediana y Pequeña Industria" (FOGEMIN). Este instrumento de crédito se constituyó como fiduciario del gobierno federal administrado por Nacional Financiera, iniciando sus operaciones el abril de 1954 y, por lo menos hasta 1970, fue el único "que explícitamente dio preferencia a la empresa mediana y pequeñas localizadas fuera de las áreas de concentración industrial, específicamente del Distrito Federal y Monterrey". (García, 1976, p. 15)

El Fondo de creó para atender fundamentalmente las necesidades de crédito de empresas cuyo capital contable (diferencia entre el activo y el pasivo) no fuese mayor de 1.5 millones de pesos, ni menor de 25 mil. Posteriormente el límite superior se amplió a 25 millones de pesos y el inferior, en las zonas de más alta concentración industrial, se elevó a 300 mil pesos. (Revista El Mercado de Valores, año XXXIV, núm. 8, febrero 25 de 1974, p. 225)

Entre 1954 y 1970, un total de 5 mil 268 empresas habían recibido total de 10 mil 15 créditos, con un valor de 2 mil 241.6 millones de pesos, que a su vez "representaban el 32 por ciento del capital total invertido en esas empresas". (Lavell, 1975, p. 329, cuadro 6)

Cuadro número 2.5.

México: Distribución por Entidad Federativa de los Créditos Concedidos por el Fondo de Garantía y Fomento (1953-1970)

ENTIDAD	EMPRESAS	%	CREDITOS	%	VALOR DE LOS CREDITOS	%
D.F.	2 097	39.6	4 253	42.2	1 018.9	45.5
Aguascalientes	24	0.9	84	0.9	27.5	1.3
Baja California	26	0.5	33	0.4	16.7	0.8
Campeche	4	0.1	4	0.1	2.1	0.1
Chiapas	126	2.5	130	2.5	10.1	0.5
Chihuahua	132	2.6	152	2.0	41.0	1.9
Cosahuila	108	2.0	164	1.7	41.3	1.9
Colima	6	0.2	12	0.2	2.8	0.2
Durango	36	0.6	72	0.7	21.2	1.0
Edo. de México	376	7.2	656	6.6	348.0	15.4
Guanajuato	373	7.1	798	7.9	132.3	5.9
Guerrero	31	0.6	69	0.6	6.3	0.3
Hidalgo	10	0.2	22	0.2	7.0	0.4
Jalisco	408	7.8	687	6.9	146.3	6.6
Michoacán	33	0.7	64	0.7	12.7	0.6
Morales	24	0.5	58	0.5	24.7	1.1
Nayarit	5	0.1	7	0.1	1.8	0.1
Nuevo León	327	6.7	495	5.0	118.1	5.3
Oaxaca	411	7.8	776	7.7	16.4	0.7
Puebla	111	2.1	208	2.1	64.5	2.9
Queretaro	13	0.4	40	0.4	13.3	0.6
Quintana Roo	1	0.0	1	0.0	0.1	0.0
San Luis Potosí	54	1.0	197	1.9	21.3	1.0
Sinaloa	178	3.4	284	2.9	31.9	1.5
Sonora	162	3.1	257	2.5	44.7	2.0
Tlaxcala	6	0.2	11	0.1	2.7	0.2
Tlaxcala	20	0.4	40	0.4	15.1	0.7
Tlaxcala	18	0.4	41	0.4	17.3	0.8
Veracruz	84	1.6	132	1.4	26.0	1.2
Yucatán	17	0.3	23	0.3	13.8	0.7
Zacatecas	5	0.1	5	0.1	1.2	0.1
TOTALES	5 268	100.0	10 045	100.0	2 241.6	100.0

Fuente: Calculado a partir de información publicada en El Mercado de Valores, 1970. Tomado de Allan M. Lavell, Industrialización regional de México, p. 328.

A pesar de que la ley mediante la cual se crea el Fondo establecía la concesión de créditos a industrias localizadas "fundamentalmente en la provincia", la distribución territorial del monto de los créditos otorgados, así como su valor, habían de que, en los hechos, se siguieron criterios completamente distintos. Por ejemplo, tan solo el Distrito Federal, de acuerdo con el cuadro 2.3, recibió en el lapso que va de 1953 a 1970, un total de 2 mil 99 créditos (39.9 por ciento de los créditos otorgados por el Fondo en ese lapso), con un valor superior a los mil millones de pesos, que representaban el 45.5 por ciento del valor total de los créditos otorgados entre el momento de la creación del Fondo y el año de 1970. A su vez, el Estado de México, del que 13 de sus municipios formaban parte ya en ese entonces del área metropolitana de la ciudad de México, recibió 256 créditos (8.6 por ciento del total de créditos concedidos hasta 1970), con un valor de 344 millones de pesos, esto es, el 15.4 por ciento del valor de los créditos obtenidos por las industrias favorecidas por el Fondo.

Observando la distribución del número de créditos y su monto, tenemos que las industrias establecidas en el área metropolitana de la ciudad de México, obtuvieron entre 1953 y 1970, el 47.1 por ciento de todos los créditos otorgados por el Fondo y que representaban el 69.9 por ciento del valor del financiamiento concedido por el FOGAIN en ese mismo lapso a las pequeñas y medianas empresas de todo el país. En el otro extremo, Campeche y Zacatecas obtuvieron solo el 0.1 por ciento del valor de los créditos proporcionados por el Fondo.

El FOGAIN, cuyo capital se integró con recursos del gobierno federal mexicano, del Banco de México y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mantuvo un diferencial en la tasa de interés que aplicaba a los créditos, "ligeramente mayor en los grandes centros industriales como en la ciudad de México y sus áreas colindantes, Guadalajara y Monterrey y algunas otras localidades. Se aplica una norma preferente a la provincia -dada en 1971 Guillermo Martínez Domínguez, por entonces director general de INFINSIA- y a los lugares que no tienen una alta densidad industrial". (Cit. por Lavell, 1975, p. 334)

Las tasas autorizadas por la Secretaría de Hacienda al FOGAIN, eran las siguientes: 11 por ciento a los créditos para empresa localizadas en las regiones de mayor concentración industrial; 10 por ciento a los créditos otorgados a empresas ubicadas en las regiones de relativa concentración industrial y 9 por ciento aplicable a los créditos concedidos a empresas establecidas en las regiones menos industrializadas del país. (Revista *El Mercado de Valores*, año XXXIV, núm. 8, febrero 25 de 1974, p. 226) La diferencia de uno o dos puntos en la tasa de interés, difícilmente pudo haberse convertido un factor estimulante de una localización distinta a la tradicional para las nuevas empresas.

Por último, de 1954 a diciembre de 1969, "Las empresas más beneficiadas con los créditos del Fondo fueron: las de productos alimenticios, productos metálicos, textiles, productos químicos, prendas de vestir y minerales no metálicos que absorben, en su conjunto, el 55.3 por ciento del importe de los créditos autorizados". (Revista Comercial Mexicana, vol. XX, núm. 6, junio de 70, p. 428)

De acuerdo a la distribución sectorial de los créditos, las empresas favorecidas en su mayor parte fueron aquellas que por sus características tenían necesidad de abastecer dentro del mercado de consumo, en forma de productos "bienes de consumo final", no siendo oportuna la intermediación a larga distancia. Debido a su alta densidad económica y al límite de demanda de la población, lo cual significa su localización no es simplemente la periférica dentro del área metropolitana de la ciudad de México, de principio a fin de la zona de consumo. De ahí la "capacidad" limitada del sistema exterior de créditos, sobre un número que en estos tiempos se aproxima a cincuenta industrial, que debido al establecimiento en las zonas de aglomeración urbana, antes de haberse de que disponen para aprovechar la ventaja diferencial y concentrar así su competitividad de obtener economías de escala.

Además de ello, industrial, la dispersión de una o dos plantas por ciudades en la zona de llegada de largo alcance, elevando los costos de producción de las regiones lejanas "exclusivas del tipo" respecto de las aglomeraciones urbanas más densas, sobre todo considerando que la población y actividad empresarial más de las economías externas de aglomeración una de sus propias economías de escala. En México a pesar de la gran industrial que el gobierno confió a PEMEX, que debería haber sido más considerable, por lo tanto, en términos de la producción nacional se impulsó la desconcentración industrial.

### 2.3. La Política Urbana.

Existen una especie de simbiosis en el gobierno de una a lo largo de los años cuando se trata de la política de largo alcance, en el país no existe algo semejante a una política que relativo fuese ordena el crecimiento de los centros de población urbanos, pues si bien a lo largo de todo este tiempo se están viendo de ciertos muy distintos, sus alcances y sobre todo la de México, crecientemente y en el sentido de haber sido el objetivo y los fines del servicio de acumulación del capital. En esos momentos, la concentración urbana no tenía todavía ningún de manera responsable las desventajas que posteriormente, precisamente a finales de los años sesenta, comenzarían a preocupar a la burguesía y al Estado, aunque esto se mostrará particularmente incapaz de enfrentar, por ejemplo, los crecientes problemas que acarrea la continua y rápida expansión de la ciudad de México.

En todo caso, podemos decir que la política de desarrollo urbano en el período que va de 1940 a 1970, se limitó a unas cuantas "acciones de urbanismo", que atendieron sobre todo a la franja territorial localizada a largo de la frontera norte del país. En general, estas acciones se enmarcaron en el "Programa de Zonas Fronterizas", creado en 1961 y que resultó, según señala Luis Unikel, "otro de los tantos programas gubernamentales aislados que por motivos de estrategias sociopolíticas internacionales, más que de desarrollo regional, han tenido como efecto cierta descentralización de la inversión pública y privada". (Unikel, 1976b, p. 63 y Rebera, 1978, p. 1182)

Aun y cuando el Programa mencionado tenía como propósito lograr la integración de la región fronteriza al resto del país, a través de una política de sustitución de importaciones de productos industriales que se demandaban en esas zonas, así como el fortalecimiento de los nexos económicos entre esas zonas y el resto de la república, sólo se dedicó a tratar de mejorar las condiciones físicas de las ciudades fronterizas, sobre todo, del norte del país. Así, el Programa, en coordinación con las Juntas Federales de Mejoras Materiales, se dedicó, en el mejor de los casos, a "embellecer" las ciudades vecinas a Estados Unidos con el fin de hacerlas "más atractivas", más vendibles a los casi cinco millones de norteamericanos que, a finales de la década de los sesenta, se decía cruzaban diariamente por unas horas la línea fronteriza.

En este sentido, resulta revelador uno de los informes anuales de ese organismo. En el correspondiente a las actividades realizadas en 1967, se señala lo siguiente, respecto a Ciudad Juárez: "En obras de urbanización, se repuso totalmente el alumbrado público en la avenida Abraham Lincoln, desde la garita internacional del Puente de Córdoba hasta el centro comercial PRONAF, incluyendo el anillo periférico". (Revista Geografía Urbana, vol. XVIII, núm. 2 febrero de 1968, p. 126) En este venor fueron todas las obras y acciones realizadas por este Programa, remodelación urbana de "habadinas" nada trascendente pero eso sí costosa y, claro está, muy publicitada. Además de un olvido consistente de nuestras fronteras del sur.

El 11 de mayo de 1972, por decreto presidencial, desapareció el Programa de Zonas Fronterizas y se creó la "Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza en las Zonas y Perímetros Libres", integrada por representantes de los secretarías de Industria y Comercio; Hacienda y Crédito Público y la de Agricultura y Ganadería.

La Comisión tenía como objetivo específico investigar, estudiar y formular programas de estímulo a la producción y comercialización de artículos de origen nacional en la frontera norte, con el fin de sustituir importaciones, explotar los recursos naturales existentes en esas zonas y fomentar la exportación de productos manufacturados y agropecuarios que permitieran elevar el nivel de empleo e ingreso de los habitantes de esa región. En una palabra, integrar la región fronteriza del norte al resto del país.

Más tarde, el 22 de junio de 1977 y también por decreto presidencial, desaparece esta Comisión y se constituye, por un lado, la "Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres" y, por otro, la "Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres". Las funciones de aquel nuevo organismo y de su respectiva Coordinación General (vea salmáticas) eran idénticas a las de la Comisión que sustituyeron con su creación, con la única diferencia de que estos nuevos organismos tenían una facultad de la que aquella carecía: "constituir Comités de Promoción Económica en las poblaciones fronterizas, como organismos asesores y consultivos". (Revista Comercio Exterior, vol. XXVII, núm. 7, julio de 1977, pp. 779 y 780)

Es decir, haber si podemos admitir las cosas, el gobierno federal procedió a desaparecer un organismo público para sustituirlo por otros dos que hacían lo mismo, aunque se les concedió una nueva atribución: crear organismos "auxiliares y consultivos". Ante esta errática política, podemos concluir con Mario Haimon, Guzmán, que la evaluación de los planes y políticas llevadas a cabo por el gobierno federal con la pretensión de integrar a la zona fronteriza al resto de la nación, "han sido un fracaso total. Es decir la región fronteriza nunca ha sido integrada" plenamente a la nación. (Scherer, p. 412)

Por último, lamentable resultó la falta de atención a la frontera sur, que para fines prácticos poco o nada ha significado en las consideraciones gubernamentales respecto a cualquier estímulo para su desarrollo. Simplemente es como si no hubiese existido nunca.

#### 2.4. Síntesis del Periodo

A lo largo de la etapa analizada (1970-1976), se observa que al iniciarse el proceso de industrialización durante la Segunda Guerra Mundial, la actividad industrial y, su complemento indispensable, las actividades de comercio, se expanden por localizar preferentemente en los centros urbanos ya existentes, que tanto constituyen éstos el principal mercado de bienes y servicios, ofrecen la mayor concentración de las condiciones generales de la producción y de los medios de consumo colectivo necesarios para asegurar el proceso de reproducción del capital y de la fuerza de trabajo, respectivamente; además de localizarse en ellos los aparatos de dirección política e ideológica del capital. "Se generan así las condiciones de aglomeración. A su vez los factores de localización determinan una creciente capacidad de absorción de inversiones, generando ventajas comparativas" en los centros urbanos tradicionales, que las distintas políticas -como las exenciones fiscales, apoyos diversos a la industria o las facilidades crediticias- fueron francamente incapaces de revertir en favor de otras regiones relativamente más atrasadas. (Fulqueiri, p. 47)

El fracaso de las políticas de desarrollo polarizado -fracaso por lo menos en lo que se refiere a la desconcentración industrial, la reubicación de la población o el abatimiento de la pobreza-, ha significado terminar con el mito de la posibilidad de lograr que el desarrollo industrial -sustentado en una "unidad matriz", según la idea de Ferraux-, traiga aparejada, aun y cuando se acompañe de políticas de apoyo, la disminución de las desigualdades regionales y de la concentración territorial económico-demográfica. Pero también, la política de cuencas hidrográficas, mostró que un esquema de desarrollo basado exclusivamente en la agricultura resulta insuficiente como para garantizar el éxito del proceso desconcentrador.

Los datos en este sentido, son harto reveladores. Al finalizar este etara (1970), los indicadores respecto de la concentración existente en ese momento en el país, no podían ser más desalentadores y hablar por sí solos. En ese año, el área metropolitana de la ciudad de México había acrecentado e impuesto su dominio absoluto sobre el conjunto de las regiones integrantes de la república, aportando el 55 por ciento de la producción industrial y con Nuevo León alrededor del 67 por ciento de la misma forma, 22 entidades federativas disminuyeron su participación en la producción industrial del 50 por ciento en 1950 a solo 10 por ciento en 1970. (García Macías, p. 12)

Y no se trata, en este caso, de una equivocada interpretación o del empobrecimiento de la teoría del desarrollo polarizado, sino más bien de reconocer la lógica implacable del capital y de su proceso de reproducción, que implica, entre otras cosas, la necesidad de concentrar y centralizar en el territorio todas aquellas condiciones indispensables para la reproducción del sistema en su conjunto, incluidos el capital y la fuerza de trabajo, tanto como los aspectos políticos e ideológicos que lo sustentan.

Por último, la política de exenciones fiscales no fue suficiente como para influir en las empresas para localizarse fuera de las tres zonas urbanas de concentración tradicional y si representaron una pérdida de recaudación, que empobreció sensiblemente a las finanzas públicas y aumentó la incapacidad de los aparatos gubernamentales para solventar las necesidades de otras regiones del país distintas a las que ofrecían las mayores ventajas a la localización de las empresas industriales y de servicios.

Se mantuvo y reforzó así el círculo vicioso de la concentración: las regiones estructuradas no se desarrollaban porque el gobierno federal no podía atenderlas y no podía atenderlas dado que la mayor parte de los recursos que captaba se destinaban a fortalecer la infraestructura -las condiciones generales de la producción- de las regiones relativamente más desarrolladas, lo que empobreció al resto del país. El proceso de reproducción global del capitalismo lo exigía de esa manera y tanto la política económica como la regional sirvieron fielmente a ese propósito.



ZONAS GEOECONOMICAS Y  
AREAS DE CONCENTRACION  
INDUSTRIAL

Angel BARRALES BATAJALA 1967

FUENTE:  
ZAMORA y otros. TRANSACCION: manifestaciones  
del sector (en las empresas mexicanas)

IN. N. 2

- REFERENCIAS:
- Provincias 
  - Estados 
  - Explotación 
  - Parques 

## CAPITULO TERCERO

### LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO, 1970-1976.

La crisis general del capitalismo hacia los finales de la década de los sesenta, implicó la redefinición del proceso de acumulación de capital y del conjunto de la política económica en México, abriendo nuevos espacios para la acción gubernamental, en particular en lo referente a la política regional y urbana.

#### 3.1. El Diagnóstico Gubernamental.

Ya desde el inicio de su campaña como candidato a la Presidencia de la República, Luis Echeverría observó, porque ya era evidente, la existencia de un profundo desequilibrio urbano-regional, que no era sino consecuencia de la crisis como tenía desarrollando el capitalismo.

En su discurso de campaña como candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República, Luis Echeverría reconoce que la "realidad nacional, que define por sí misma el rumbo social y el desarrollo económico que se pretenden, nos pone en posición de tener en el futuro, además del subdesarrollo" (Echeverría, 1970, vol. I, p. 22).

Respecto del "subdesarrollo regional", en ese mismo discurso, Echeverría habla de la "concentración industrial, económica, según él, a "propiedad de desarrollo regional, armario y la brecha la arbitrariedad de las ciudades y medianas ciudades rurales y de aquellas poblaciones que requieren de la atención para su transformación efectiva" (Echeverría, 1970, vol. I, p. 10).

Más tarde, en la ciudad de Cuernavaca, el mismo Echeverría plantea el problema de la "concentración urbana y sus efectos sobre la población del territorio nacional y de la participación del ingreso, según es una muestra el análisis que se hace del período oficial:

México ha logrado un significativo crecimiento industrial en los últimos años, pero el problema permanente de la industria mexicana ha sido su tendencia a concentrarse en un número limitado de poblaciones y zonas urbanas. El área industrial del Distrito Federal aporta el 35% de la producción total del país, Monterrey contribuye con el 14% y Guadalajara se acerca a esta última cifra.

El resto de la producción industrial de México se pulveriza por toda la nación y en tanto que algunas entidades brillan económicamente, prosperan e incrementan sus potencialidades otras permanecen sumidas en la pobreza, ancladas a un subdesarrollo que origina, necesariamente, los conflictos que provienen del choque de la riqueza con la insatisfacción.

Esta situación, concluye el futuro Presidente, "hace patente la necesidad de aplicar el concepto de núcleos de población que participan de los beneficios de la industrialización, debemos hacer que la industria sea un instrumento dinámico de integración nacional que contribuya de manera eficaz al mejor aprovechamiento de nuestros recursos naturales y a la distribución del ingreso". (Echeverría, 1970, vol 1, p. 47)

Meses más tarde, casi al culminar su campaña electoral, se lleva cabo el primero de mayo de 1970 en la ciudad de Aguascalientes, la "Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo Regional", organizada por el Instituto de Estudios de Políticas Económicas y Sociales (ISEPES) del PRI. En su intervención, a los Nites sobre la concentración demográfica y económica en las tres zonas metropolitanas del país, Echeverría afirma al de una población de 20 millones de habitantes se encuentran dispersos en 50 mil localidades con una población menor a 100 mil habitantes, la mayor parte de las cuales, "carecen de los servicios básicos: agua potable, drenaje, electricidad, caminos". (Echeverría, 1970, vol 1, p. 266)

Ovviamente, Echeverría no atribuye esta situación al capitalismo sino a la política económica seguida antes de él, por lo que plantea una nueva estrategia referida, precisamente, a la necesidad de "fomentar el desarrollo regional y establecer algunas medidas financieras y administrativas, para que no haya zonas muertas". Así, cuando ya Presidente electo, Luis Echeverría declara:

Para dar el mayor impulso a la política del desarrollo regional, definir y completar los planes que han sido concebidos y que forman el núcleo del plan general de desarrollo nacional; promover e implementar las reformas legales que sean precisas y necesarias en la mejor forma; los mecanismos y los medios financieros de que dispone el sector público... (Echeverría, 1970, vol 1, p. 272)

El posible hecho que algunos han querido ver en el discurso echeverrista, podría consistir en el hecho de haber hecho presente la problemática regional, reconociéndose además la existencia de contradicciones "que siempre ocultan en el discurso oficial" entre "riqueza e insatisfacción", que pudieran traducirse en conflictos sociales, cuya expresión reciente (en 1969, cuando Luis Echeverría secretario de Gobernación) tanto preocupaba a la clase política gobernante.

Interesante resulta también observar como las desigualdades y la contradicciones sociales y regionales no son atribuidas, ni por asomo, al sistema capitalista sino más bien a la manera como se ha conducido el proceso económico, a las políticas aplicadas, de lo cual resulta que lo fundamental es modificar el "estilo personal de gobernar", las políticas y, entonces, crear de manera administrativa mecanismos desconcentradores, que en ese sentido se crearon generosamente y cuya inviabilidad, más tarde o más temprano, se demostró en los hechos.

Por otra parte, al plantearse el Estado hecho cargo de la cuestión regional, se pretendía también enfrentar las contradicciones políticas surgidas de las desigualdades en el ingreso y la actividad económica interregional, que desde mediados de los sesenta habían conducido a una crisis profunda de legitimidad del propio Estado.

A esto habría que agregar las crecientes presiones reivindicativas de las burguesías regionales, que demandaban modificar la relación con el conjunto de la clase capitalista del país; así como acrecentar su participación en los beneficios del gasto federal y, en general, de una política económica que los había discriminado al favorecer a los grandes monopolios localizados en las áreas metropolitanas de concentración tradicional, principalmente, en la ciudad de México. En este caso, la política regional permitía que la pequeña y mediana burguesías locales, al recibir los estímulos gubernamentales para su reproducción de clase, desempeñara un papel de apoyo al Estado en la aplicación de su política y, en ocasiones, en sus enfrentamientos con el capital monopolista.

Otro factor, sin duda relevante en el desarrollo de la política económica nacional y particularmente de la regional del Estado mexicano a partir de 1960, fue la necesidad de impulsar una distinta forma de distribución del ingreso, favoreciendo a regiones no tradicionales de acumulación, a fin de explotar el mercado, que al desempleo abierto y creciente reducía rápidamente, situación que dificultaba de manera creciente el proceso de valorización del capital.

### **3.2. Instrumentos Y Organismo de Política Regional.**

Los efecimientos de Luis Echeverría no quedaron como meras anotas del candidato y desde el primer año de su gestión empezaron a aprobarse diversos decretos y Acuerdos presidenciales encaminados a propiciar la descentralización y a combatir, "de una vez por todas", con el desarrollo desigual de las distintas regiones del país.

### 3.2.1. La Comisión Nacional de las Zonas Áridas.

No bien se había iniciado el período presidencial de Echeverría cuando, el 5 de diciembre de 1970, se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se crea la "Comisión Nacional de las Zonas Áridas" (CONAZA), concebida "como institución promotora del desarrollo de las zonas áridas del país", según establece el decreto mismo de su creación.

Las zonas áridas, según el propio decreto, serían aquellas en donde "no es posible obtener cosechas costeadas de cereales" por carecer de riego o bien aquellas en donde la escasa precipitación pluvial significa bajas rendimientos o pérdidas permanentes en el cultivo de cereales. El decreto, entonces, además de crear una Comisión instituye al mismo tiempo las zonas áridas, aunque no las ubique con la más elemental precisión geográfica, pero sí suponga su existencia, por lo cual le asigna a la CONAZA, entre otras, la atribución de "localizar las áreas" que el en decreto de marras "se definen como áridas, a fin de estudiarlas, coordinar y promover "ante las distintas dependencias oficiales los trabajos de desarrollo aprobados para las zonas áridas".

A este organismo -gestor y promotor- descentralizado del gobierno federal, se le asigna también la atribución de "Promover la organización de los productores (sic) regionales y sectoriales para favorecer la obtención de créditos, subsidios y precios adecuados a la producción, por medio de la venta directa a la industrialización de los productos, a través de la propia organización de los productores" (resic).

El hecho de que la primera medida se tome regional en el seno de Luis Echeverría se orientara -siempre, claro está, alegando razones de justicia social- hacia las zonas más pobres, tiene naturalmente su explicación económica, ideológica y, aun, política.

En primer lugar, para el capitalismo en su conjunto, resulta siempre de particular importancia lograr que la agricultura sea capaz de abastecer en cantidad suficiente y a precios reducidos los productos imprescindibles para los trabajadores, no tanto constituyen el componente principal de los salarios; así como de disponer, en los nichos formados de cantidad y precio de estereos primas y de excedentes agropecuario exportables, destinados a financiar las importaciones industriales. En segundo, "la explotación del mercado interno para bienes de consumo popular en favor, predominantemente de la industria mediana y pequeña, debía orientarse a la masa del campesinado en las zonas atrasadas, que no forman parte del mercado de bienes de consumo popular, ni de insumos para la agricultura (semillas, fertilizantes, herramientas, etc.)". (Lavel, Pérez y Uñikel, p. 66)

Por último, aun y cuando no al final, este tipo de política pretendía "el rescate de los postulados esenciales de la Revolución mexicana", en miras de fortalecer con ello la alianza política de esos grupos de campesinos potencialmente "por sus condiciones materiales de vida" los más incendiarios, aunque también los más factibles de aceptar la alianza política con el Estado.

### 3.2.2. El Programa de Inversiones para Púbricas para el Desarrollo Rural (Pider).

Con el mismo sentido de establecer y fortalecer una nueva alianza con los campesinos pobres, se constituyó en 1973 el "Programa de Inversiones Púbricas para el Desarrollo Rural" (Pider), cuya coordinación correspondió a la Secretaría de la Presidencia desde su creación hasta 1974, y posteriormente, de 1977 a 1985 cuando desapareció el Programa, a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La finalidad del Pider, según la expresa una de las múltiples publicaciones que siempre identifican los programas gubernamentales, consistió en promover "dentro de las comunidades rurales de los obreros y servicios, actividades para su desarrollo socioeconómico, proporcionar ayuda a la fuerza de trabajo de esas comunidades y fortalecer en general el crecimiento regional" (Hidalgo, p. 27). Según éste, el Pider pretendió constituirse en un programa integral que metodológicamente cumplió la elaboración del diagnóstico de cada una de las regiones en donde se puso en marcha, el diseño de la estrategia de desarrollo; así como la programación, ejecución y evaluación de las inversiones y los acciones implicadas en el Programa.

El hecho de que en 1970 existieran aproximadamente 97 mil 400 localidades rurales, es decir, con cerca de 2 mil 800 habitantes, significaba una gran dispersión en el ámbito de acción del Pider. Para promoverlo, el Pider se subdividió en los siguientes circuitos:

1. Dirigida en una entidad federativa las zonas rurales con potencial productivo, con una superficie promedio de 7 mil hectáreas cuadradas, considerando la distancia municipal.
2. Atender de zonas prioritarias a las localidades con una población entre las 100 y las 5 mil habitantes. (García, p. 84)

Con este Programa, el gobierno federal asumió el costo de inversión, pretendía trasladar al campo, mejor dicho en este caso a las regiones más deprimidas del país, el capital y las técnicas que provocaran la transformación de la estructura productiva tradicional y permitir así un proceso continuo de desarrollo de las consideradas como regiones rurales. En tal virtud, el Pider dividió en tres rubros su inversión:

- inversión directamente productiva;
- inversión de apoyo a la producción; e
- inversión en infraestructura de bienestar social.

A su vez, la inversión total se dividía de la siguiente manera: el 70 por ciento a la inversión productiva; el 20 por ciento se dirigía a las actividades de apoyo a la producción y el 10 por ciento al renglón de bienestar social. (Cuadra, p. 35)

En realidad la explosiva situación que a lo largo de todo ese sexenio se observó en el campo, y sobre todo el notorio ascenso del movimiento campesino. (Ver, Bartra, 1977) explican, con mucho, programas como el Pider, para el cual no hubo limitación de recursos. Incluso, para apoyar al gobierno mexicano contraó créditos con el BID. Al respecto, en la ceremonia celebrada en Washington con motivo de la suscripción de uno de esos créditos, Gustavo Romero Kolbeck, en ese entonces director general de Nacional Financiera, decía ante los miembros del consejo directivo del BID:

Estimados amigos:

La tranquilidad social que todo país necesita para acelerar el proceso de desarrollo económico y social, demanda la rápida solución de las justas peticiones de los sectores rurales. Si nuestros países quieren recobrar el tiempo perdido y no quedarse definitivamente rezagados en la historia, tienen que esforzarse por alcanzar un mayor desarrollo compartido con los grupos marginados en el campo y en las áreas urbanas. Es por eso que resulta particularmente satisfactorio para Nacional Financiera suscribir estos contratos que significan 111 millones de dólares adicionales a los esfuerzos que el Gobierno de mi país viene realizando para canalizar más recursos al campo (Revista El Mercado de Valores, vol. XXXVI, Núm. 3, México, 2 de febrero de 1976, p. 75)

La "justicia social" implícitamente invocada en éste como en muchos otros casos, sirvió de pretexto para inclinar el creciente endeudamiento externo gubernamental, con el beneplácito de los "estimados amigos" de don Gustavo Romero Kolbeck. Sin embargo, el discurso no puede ocultar la preocupación gubernamental -aunque utilizada ciertamente como una especie de chantaje hacia los organismos internacionales de crédito-, por el creciente descontento de los grupos marginados "del campo y las áreas urbanas", cuya lucha se pretendía mediatizar proporcionando algunas mejoras productivas y de bienestar social, para evitar cualquier proceso de transformación social no controlado por el Estado.

De los 111 millones de dólares contrados por NAFINSA con el BID en ese momento, 40 millones se destinaron al Pider, para inicialmente "generar fuentes permanentes de empleo y elevar el nivel de ingresos de la población en 15 regiones preseleccionadas del país. Esas regiones, de una superficie de 85 mil kilómetros cuadrados, están localizadas en las áreas más deprimidas del sector rural mexicano", tanto de la sierra (por ejemplo, la región de Tlaxcoapaltla, Puebla o la Tarahumara en Chihuahua), como en la Mixteca de Puebla y Oaxaca. (Revista El Mercado de Valores, vol. XXXVI, núm. 5, México, 2 de febrero de 1976, p. 75)

Además de la preocupación del gobierno federal por la situación de pobreza generalizada prevaleciente en el campo, el préstamo respondía a la aceptación de las presiones que ejercía el gobierno norteamericano para restringir las migraciones hacia ese país, que tenían su origen precisamente en las regiones más abarcadas de la agricultura mexicana de temporal.

Hacia 1976, el Pider había invertido 15 mil millones de pesos en las 106 regiones del país que el propio Programa estableció, en donde se localizaban 6 mil 544 localidades rurales (es decir, el 4.7 por ciento de este tipo de centros de población censados en 1970 y el 5.3 por ciento de los registrados en 1980) y "beneficiado" a 2 millones de personas. Pero si bien su cobertura territorial no fue nada despreciable, las acciones del Pider - que a partir de marzo de 1977, esto es en el gobierno de José López Portillo, pasó a ser un subcomité de los "Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los Estados" (Coprodes) - fueron cada vez más limitadas y menos productivas y apenas si subsistió como un mecanismo de inversión del gobierno federal, a través de una programación conjunta con los gobiernos estatales. Esta, por cierto, haya sido, tal vez, su mayor y mejor virtud.

### 3.2.7. Nuevos Centros de Población Ejidal.

Junto con las acciones comentadas antes, transcurren otras cuyo centro principal de atención sigue siendo la población rural. Así, en el Diario Oficial de la Federación del 7 de julio de 1972, se publica el acuerdo del Ejecutivo por medio del cual se crea a "Comisión Intersecretarial de Colonización Ejidal", cuyo encargo explícito en el punto segundo del acuerdo, era "elaborar y ejecutar, con carácter preferente, planes regionales para la construcción y repoblación, en su caso, de nuevos centros de población ejidal", para lo cual el Ejecutivo consideraba preciso aplicar los recursos económicos necesarios, realizar los estudios geohidrológicos y las obras hidráulicas concernientes a unidades de riego; proporcionar el asesoramiento que permita el desarrollo agrícola y ganadero, así como impulsar la construcción de carreteras y caminos vecinales indispensables para que esos nuevos centros de población y la comunidades ejidales cuenten con los recursos técnicos actuales, tanto como con los medios que eleven su condición económica, política, social y cultural.

La Comisión formuló para el efecto, el "Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal", en el cual se habla de "llevar paz" a las regiones más agobiadas del país por las presiones campesinas para obtener la tierra; además de procurar la incorporación de nuevas tierras a la producción rentable; reducir la emigración del campo a la ciudad; elevar las condiciones de vida de los núcleos campesinos y ampliar el mercado interno para sostener a la industria nacional. Nada más ni nada menos.

Según los autores del documento:

El Plan tiende a lograr una correcta y planificada distribución de los habitantes del país, con el desplazamiento de campesinos con derechos a salvo se lleva paz a las regiones sobrepobladas, al desterrar el fermento de intranquilidad que producen las condiciones tan precarias de la vida de los hombres carentes de tierra, se incorporan al caudal de la economía nacional grandes extensiones de tierras litorales que no producen beneficio alguno al país, se evitará no solamente la migración de las áreas rurales, a los focos de atracción metropolitana, también la salida de los campesinos de México que buscan en el extranjero fuentes de trabajo, al presentárseles la perspectiva de obtener estos en su propia patria, se obtiene un mejoramiento inmediato en las condiciones de vida de los beneficiarios del programa y al aumentar los ingresos de una porción importante del sector campesino, se ponen las bases efectivas de una poderosa industria nacional (Cit. por Reina, pp. 95/96)

Tal vez existan pocos ejemplos tan evidentes de la desbordada demagógica imaginación de la burocracia mexicana como la presentada en estas líneas. El Plan, de acuerdo con sus autores, lo pretendía y lo podía todo, no había límite en los propósitos. Para quienes elaboraron este Plan, no existían ni el capitalismo, ni los problemas de tenencia de la tierra; en consecuencia, los campesinos no tenían más remedio que aceptar tan preclaras propuestas, como su traslado hacia donde los planificadores decidieron. Era este, sin duda, un Plan elaborado en la placidez de las oficinas de la ciudad de México para transformar las formas de ocupación territorial en el país. A los hombres del campo no les quedaría otro remedio que aceptar el paraíso ofrecido por los planificadores; por fin, se terminaría con la agitación inútil y las luchas campesinas, que no son sino un pretexto para holgazanear bajo el peregrino argumento de no tener la tierra. Nadie más tendría que salir hacia Estados Unidos en busca de un sustento que, a partir del Plan, les ofrecía la patria generosa.

Son en realidad estos los problemas siempre presentes en este tipo de enfoques, que separan la conceptualización teórica del desarrollo, del sistema económico en que aquel se pretende llevar a cabo. Estas posturas parten de ignorar no sólo la capacidad de crecimiento económico, sino también lo que es más grave aún, impiden comprender las relaciones políticas y sociales que se encuentran en la base del proceso capitalista de producción.

De esta manera, al Estado se le concibe como tutor y promotor todo poderoso del proceso de desarrollo regional, capaz incluso de privilegiar los intereses nacionales y, por ende, de conciliar los intereses particulares de las distintas clases sociales que intervienen en aquel proceso. Al final de cuentas, todo ello pone de manifiesto el carácter ideológico de este tipo de planes que sin reconocer la relación básica de explotación entre el capital y el trabajo, ni el carácter antagónico que esa relación imprime al conjunto de las relaciones sociales, pretenden reproducir el capitalismo de manera idílica y voluntarista.

Todo esto, aunado a la política emprendida de "colectivización de ejidos", (1) que pretendía convertir a éstos en empresas del Estado, intentaba detener el ascenso de la lucha de clases en el campo, resolver la crisis económica de la producción agropecuaria, colonizar las tierras de los literales para aliviar la presión que los campesinos ejercían en el altiplano para que se continuara con el reparto agrario y responder, asimismo, a la demanda norteamericana para frenar la emigración de trabajadores hacia el sur de ese país.

Este Plan, sin embargo, fracasa en todos y cada uno de sus aspectos. La lucha en el campo experimentó a lo largo de ese sexenio una notoria agudización, las tomas de tierras se generalizaron y aunque la lucha por la tierra era el eje del movimiento campesino, éste también demandaba mejores precios para sus productos, acceso al crédito y la tecnología, sin dejar de estar presentes las demandas políticas como la de acabar con el caciquismo, el despotismo y la represión.

A su vez, la crisis de la producción agropecuaria se acentuó y el crecimiento promedio anual del sector durante el periodo 1970-1976 alcanzó sólo un 0.7%, con una tasa negativa de 0.8% anual para el subsector agrícola. (Echenique, p. 14)

Pero además de los aproximadamente 4 millones de trabajadores del campo, unos sin tierra, otros dependientes de un trabajo inestable que les reportaba un ingreso absolutamente insuficiente para solventar sus necesidades básicas y, otros más, propietarios de minifundios temporales y sin asistencia técnica, el Plan de Nuevos Centros de Población Ejidal, atendió apenas a 28 mil 200 campesinos a través de

---

(1) En esta forma de colectivización, como bien señala Armando Bartra, Notas sobre la cuestión campesina, p. 45: "La enorme mayoría de los ejidos que efectivamente se 'colectivizan' no son más que empresas controladas por el Banco (de Crédito Rural) a través de los técnicos e inspectores de campo y frecuentemente con la complicidad de los Socios Delegados y Comisariados, en los cuales los ejidatarios se limitan a cumplir el papel de jornaleros cuyo salario adopta la forma de un 'adelanto sobre el rédito'. El concepto de autogestión, implícito en la colectivización, está por completo ausente en esta 'colectivización a la mexicana', impuesta y burocrática". (Véase también, Reina, 1976).

404 resoluciones, lo cual muestra la insuficiencia de las acciones emprendidas en el marco del Plan, incapaz de responder incluso al problema de la colonización. (Reina, p. 103. En este ensayo se reseña la frustrada experiencia de dos nuevos centros de población, uno el denominado "Ley Federal de Reforma Agraria", en el municipio de Champotón, Campeche y, otro, llamado "Alvaro Obregón", en Chetumal, Quintana Roo)

Por otra parte, la migración hacia Estados Unidos continuó sin interrupción y la mesiánica tarea de "lograr una correcta y planificada distribución de los habitantes del país", no fue sino el "parto de los montes", quedó en mero estilo ampuloso de escribir los planes, tan al gusto del gobernante en turno.

### 3.3. La Descentralización Industrial

Otra vertiente dominante en la estrategia regional seguida en los inicios de los años setenta, fue la creación de "polos de desarrollo" en la provincia, a través de macroproyectos en determinadas regiones que actuarían como "unidades matrices" que transformarían la estructura productiva y social de amplias partes del territorio nacional. Los resultados alcanzados, sin embargo, fueron muy limitados en tanto que esta política no se acompañó de restricciones serias al establecimiento de empresas industriales en las regiones metropolitanas existentes, donde se siguió concentrando la planta industrial y de servicios.

#### 3.3.1. Comisión de Conurbación del Río Balsas.

Esta política, conocida también como de impulso al desarrollo mediante la creación de "polos de desarrollo", tuvo su mejor ejemplo en el "Plan de Desarrollo de la Desembocadura del Río Balsas", en los límites de Michoacán y Guerrero, que contemplaba múltiples inversiones de infraestructura en el entorno inmediato de Ciudad Lázaro Cárdenas a partir de 1973, y sobre todo con la construcción del complejo siderúrgico "Las Truchas", cuya justificación principal para su construcción fue la existencia de un déficit de acero en la economía mexicana, que en ese momento se calculaba representaba el 11 por ciento del consumo interno nacional, particularmente de productos planos (hojalata). La planta se concibió en dos etapas, y la primera se proyectó para una capacidad de 1.3 millones de toneladas. Disponiendo la planta de un alto horno, una "peletizadora", acería con reducción de oxígeno (BOF), laminadora de productos no planos (varilla corrugada, barras, perfiles livianos y alambρόn). La inversión realizada en esa primera etapa equivale aproximadamente 20 millones de pesos. (Zapata, p. 81) Construida y puesta en operación la empresa, su segunda etapa encontró serias dificultades de financiamiento y, actualmente, se encuentra en proceso de privatización.

Los propósitos explícitos del proyecto original, fueron los siguientes:

a) integrar al territorio nacional una zona del país que para 1970 se encontraba aislada y desarrollar en ella la agricultura en una macrozona que incluye el valle de Tepalcatepec y la zona costera hasta Zihuatanejo, en Guerrero, donde se desarrollaba paralelamente un polo turístico;

b) impulsar el desarrollo de esa parte de la costa del Pacífico, mediante la construcción de un puerto en esa región que la vincularía con Salina Cruz en Oaxaca y con Manzanillo en Colima;

c) crear un "polo de desarrollo" donde la industria siderúrgica además de desempeñar el papel de "unidad matriz", su producción permitiera eliminar el déficit de acero del país y proporcionara excedentes exportables.

d) elevar los niveles de vida de la población de la región al dotarla de equipamientos diversos para la salud, la educación, vivienda, etc.

Como resultado del inicio de las obras de construcción del puerto y la siderurgia, la cabecera municipal de Lázaro Cárdenas, que en 1970 albergaba a menos de 5 mil habitantes dedicados, en su mayoría, a las actividades agrícolas, triplicó su población en 5 años e inició la década de los ochenta con una población estable superior a los 15 mil habitantes. A su vez, la zona conurbada, que comprende las poblaciones de Guacamaya, La Mira, Playa Azul y el Habillal, rebasó los 150 mil habitantes, con los consiguientes problemas de especulación con el suelo urbano, la carencia de servicios públicos como agua o drenaje y aunque los referidos a la salud y la educación se incrementaron, continúan siendo notoriamente deficitarios en toda la región.

Para atender estos problemas, en 1976 se creó la "Comisión de Conurbación del Río Balsas", que comprendía dentro de la zona conurbada los municipios de Arteaga y Lázaro Cárdenas, ubicados al oeste del río Balsas en el estado de Michoacán, y Coahuayula, La Unión y José Azueta en la margen opuesta correspondiente al estado de Guerrero. A la Comisión se le encargó la confección de un plan de ordenamiento territorial y la programación de un conjunto de inversiones complementarias en los cinco municipios mencionados, que rodean los conglomerados urbanos de Ixtapa-Zihuatanejo y Lázaro Cárdenas.

La agricultura, por su parte, más que desarrollarse en razón de las necesidades del mercado regional se ha orientado hacia los mercados extrarregionales -nacionales y extranjeros-, aprovechando las ventajas comparativas que ofrecen las frutas tropicales cultivadas en la subregión de la costa-, subsistiendo junto a esta economía de tipo

capitalista moderna, una economía campesina tradicional, localizada en la subregión de la montaña, incapaz de solventar la demanda regional que, en consecuencia, tiene que ser satisfecha mediante la importación de productos básicos de regiones de cultivos intensivos. (Pucciarelli, 1983a.)

En el caso de Lázaro Cárdenas, la enorme inversión portuaria y en la empresa siderúrgica, así como las inversiones masivas en infraestructura determinadas por las necesidades del "polo"; tanto como los fuertes movimientos de población atraída por las nuevas actividades económicas y la saturación de los servicios disponibles, ha provocado la desarticulación total de la vida económica, social y política de la región. Así, el desordenado crecimiento urbano, el precarismo, la aparición de fenómenos como la delincuencia, prostitución, el fraude y especulación con el suelo urbano, carencia de agua potable, drenaje, alumbrado y seguridad pública, y la notoria insuficiencia de los recursos municipales para resolver los problemas que el "polo" ha traído consigo, representan el cuadro provocado por la política de los "polos de desarrollo".

Las acciones de la Comisión no leanaron el efecto previsto y, como concluye Alfredo Pucciarelli, el proyecto de zonas ha mostrado "que la lógica espontánea de los enclaves urbanos no tiene capacidad para el desarrollo y la integración regional", (Pucciarelli, 1983b, p. 132) aunque se destinan a las grandes inversiones.

Por otra parte, las decisiones respecto a la función y el ordenamiento espacial de las actividades productivas en la región han provocado, tal vez en contra de las intenciones de la Comisión, la especialización de la subregión costera en la producción de frutas tropicales destinadas a la exportación. Incluso, "La implantación de arboles permanentes con este fin, "en áreas de riego o buena humedad, desaprovecha los recursos potenciales de la tierra e impide el desarrollo de cultivos intensivos que podrían abastecer una parte de la demanda regional de alimentos", (Pucciarelli, 1983b, p. 133) que la subregión localizada en la montaña no puede satisfacer, al mantenerse en ella la sobreexplotación de los recursos naturales, técnicas de cultivo francamente arcaicas, monoproducción y falta de créditos.

### 3.3.2. Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales.

En el Diario Oficial de la Federación, fechado el 24 de diciembre de 1970, se publicó el acuerdo presidencial por medio del cual se crea el "Fideicomiso para los Estudios y Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales", cuyo manejo se encomendó a Nacional Financiera. En 1972, el fideicomiso se amplió a la realización de conjuntos y centros comerciales, asumiendo el nombre de "Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales" (FIDEIN).

En los considerandos del acuerdo presidencial que da lugar a la creación del fideicomiso original, se decía que la descentralización industrial era uno de los objetivos prioritarios de la política gubernamental, dado que con ella se "contribuía a resolver los problemas que han surgido en varias zonas del país, como resultado de una excesiva concentración de la actividad económica en detrimento del modo de vida de sus habitantes".

Para apoyar la descentralización industrial, se acordaba entonces constituir el "Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales", creándose para su manejo un Comité Técnico integrado por distintas dependencias del gobierno federal y el cual se invitó a formar parte de él a representantes del sector privado agrupados en la Confederación de Cámaras Industriales y en la Cámara de Comercio. Dicho Comité, tenía, entre otras, la función de "Promover en los conjuntos industriales, tecnologías, asesoramiento y financiamiento, así como auxilio y servicios comunes".

Con la participación de la Secretaría de Obras Públicas (SOP), se localizaron 45 concentraciones urbanas para recibir "el beneficio de la implantación de una ciudad industrial". (SOP, p. 5) Programándose para el sexenio 1970-74, un total de 24 ciudades. En 1973 la SOP anunciaba la puesta en marcha de las ciudades industriales de Veracruz, Mérida, Querétaro y Cuernavaca. (SOP, p. 4) Sin embargo, la lentitud con que se fueron ocupando esas "ciudades", obligó a disminuir el ritmo de su construcción, a pesar de lo cual, "hacia fines de 1976 se habían terminado de construir 16 'ciudades' en diversas partes de la República". (Lavell, Pines y Unikel, p. 26) esto es, 8 menos que las programadas inicialmente.

Una investigación más reciente de Gustavo Serra, concluye que entre 1971 y 1976 se construyeron 41 parques y ciudades industriales que, junto con los 10 realizados hasta 1970, "constituyeron un sistema de 51. De las 41 proyectos construidos en esta etapa inicial Serra, 32 fueron parques y 9 ciudades industriales". (Serra, 1992, p. 180)

Claramente, el Programa no careció de atractividad, si así se le puede llamar a los ofrecimientos que se les hacía a los inversionistas privados para que ocuparan un lugar en las flamantes "ciudades". Las ventajas ofrecidas eran múltiples. Según la propia NAFINCA consistían, entre otras, en: precios reducidos de un terreno dotado de infraestructura y servicios urbanos; disponibilidad de espacios a lo largo del territorio nacional; ahorro de impuestos federales, estatales y municipales; protección de las inversiones a través de regulaciones internas y compatibilidad entre las empresas para elevar las economías externas. (Nacional Financiero, vol 2, p. 7)

A pesar de todas estas posibles ventajas de localización, las empresas siguieron prefiriendo establecerse en las grandes ciudades o en sus proximidades, convirtiendo al programa en un estrepitoso fracaso en términos de la descentralización perseguida. Aún más, al parecer

las industrias que se establecieron en la diferentes "ciudades" industriales fueron todas empresas que de cualquier modo se hubiesen establecido en ellas. En este sentido, las grandes inversiones requeridas para la creación de la infraestructura de los parques y ciudades industriales se puede considerar como un subsidio, sobre todo, a la pequeña y mediana empresa capitalista local, al permitírsele adquirir terrenos a precios que de ninguna manera cubrían los costos de las inversiones hechas por el Estado. También, en mucho, la especulación con los terrenos se convirtió en un negocio que si bien no muy próspero sí consuetudinario.

La inoperancia de esta política de apoyo a la industrialización descentralizada fue tan evidente que, aun desde el sector oficial, se le hicieron severas críticas. Como así que como siempre estas fueron hechas al final del sexenio. Así, en la "Reunión Nacional sobre Población y Desarrollo Urbano", auspiciada por el PRI y ya con candidato a la presidencia de la República designado, se decía: "La política de polos de desarrollo y de apoyo a las ciudades medianas deberá considerarse como punto fundamental una estrategia en materia de puertos industriales que sustituya a la actual planeación sectorial en la que las implicaciones espaciales no están claras. lo que ha provocado entre otros problemas, la creación anárquica de parques industriales de manera dispersa". (Hdez, pp. 106 y 107)

No obstante, la expansión de este programa siguió su curso y para 1986 sumaban ya 130 las instalaciones integrantes del actual sistema de parques y ciudades industriales de México, de los cuales sólo el 26.9 por ciento pueden considerarse exitosos. "El restante 73.1 por ciento presentan una serie de dificultades de localización, gestión administrativa, disponibilidad de recursos financieros, carencias en la dotación de infraestructura y servicios, etc., que no permiten visualizar su culminación en un futuro previsible". (García, 1992, pp. 178 y 180)

### 3.3.3. Apoyos fiscales a la desconcentración industrial.

Junto con la política de creación de parques y ciudades industriales, el 25 de diciembre de 1971 en el Diario Oficial de la Federación se publicó el decreto mediante el cual se declara se "utilidad nacional" el establecimiento y ampliación de empresas que impulsen el desarrollo regional, a las que se les otorgaran "estímulos fiscales, ayudas y facilidades de diversas índoles".

Entre los considerandos del decreto mencionado, se encuentran los siguientes:

- La actividad industrial constituye uno de los factores más dinámicos para alcanzar el desarrollo económico;
- es imperativo que el desarrollo industrial beneficie a todas las regiones del país;

- la industria concentrada en ciertas regiones, provoca presiones serias sobre los servicios públicos, el hacinamiento de la población, contaminación ambiental y tensiones de diversa índole contrarias al desarrollo, además de implicar un elevado costo social;

- el gobierno federal debe orientar las inversiones hacia regiones o actividades que sean de interés nacional, promoviendo las mediante la concesión de estímulos que compensen las ventajas que ofrecen las zonas de elevada concentración industrial.

Teniendo como base esos argumentos, se decretó como de "utilidad nacional" el establecimiento o aplicación de aquellas empresas que contribuyeran al desarrollo regional generando empleo, elevando el nivel de vida de la población en la región, favoreciendo el mercado interno, elevando las exportaciones, contribuyendo a la participación e incorporación a un mayor número de habitantes al "progreso nacional".

En consecuencia, el artículo tercero del decreto aludido, establece que "para fines de las zonas de desarrollo de las actividades se tendrán en cuenta las características de la zona o región del país; la actividad industrial de que se trate; el estado que guarden las empresas beneficiarias de la contribución a la producción e integración industrial y al desarrollo regional; la estructura de su capital; los precios y salidas de las actividades que promuevan; producción o consumo nacional de sus productos y los efectos de sus operaciones sobre el balance de pagos".

La vigencia del Decreto, a partir de que para autorizar la expedición de licencias, visas y facilidades a los proyectos se constituyó una Comisión Interministerial, artículo 11, obligó a publicar otro de este tipo en el que se dio origen a "Zonas de desarrollo". Este último decreto apareció en el Diario Oficial del 22 de Julio de 1977 y en él se establecieron las visas de actividad, ayudas y facilidades que habían de otorgarse a las empresas industriales que se instalasen en las actividades señaladas en el primer decreto mencionado.

En el Decreto del 26 de Julio, se partió de considerar que "con objeto de promover el desarrollo regional más equitativo (sic) y compensar las desigualdades existentes entre las diversas regiones del país, el establecimiento de las actividades, zonas y facilidades deberá hacerse teniendo en cuenta el grado de concentración industrial, la proximidad de los mercados y la infraestructura disponible en cada una de ellas".

Para tal efecto, en el artículo quinto se estableció una división del país en tres zonas integradas a la siguiente manera:

**ZONA 1.** Incluye al Distrito Federal y los municipios de Atlixpán de Zaragoza, Coahuila, Culhuacán, Escobedo, Nahuacán de Tóledo, Tlaxiupantla, Tultitlán y Texcoco, pertenecientes al Estado de México, así como los municipios de Apaxtla, Santa Gertrudis, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina del estado de Nuevo León y el municipio de Guadalupe, en Jalisco.

ZONA 2. Integrada por los municipios de Tlaquepaque y Zapopan, en el estado de Jalisco; los de Lerma y Toluca del Estado de México; Cuernavaca y Jiutepec en Morelos; Cuautlancingo, Puebla y San Pedro Cholula, en Puebla y el municipio de Querétaro en el estado de mismo nombre.

ZONA 3. Formada por el resto del territorio nacional.

Las industrias nuevas en un municipio, o las existentes en su caso, que industrializaran productos agropecuarios, pesqueros y, en general, materias primas de la región, disfrutarían, según el decreto, del 50 al 100 por ciento de disminución de los impuestos de importación y del 15 por ciento en la Zona 2 y del 50 al 100 por ciento en la determinada como Zona 3.

El escalonamiento en las reducciones de impuestos y otras ayudas técnicas, financieras y de asesoría en distintos aspectos, se localizaban en las zonas 2 y 3, evitándose este tipo de estímulos y facilidades en la Zona 1.

Cabe señalar que el artículo 13 del decreto, condicionaba las ayudas y facilidades adicionales a las empresas cuyo capital social no rebasara los 5 millones de pesos. Además, se estableció como requisito para disfrutar de los beneficios del decreto que el capital fuese por lo menos en un 51 por ciento propiedad de mexicanos y que sus pagos al exterior por adquisiciones o derechos de uso de patentes y marcas o nombres comerciales y otros de este tipo, no superara el 5 por ciento de sus ventas anuales. Con ello se pretendía beneficiar a la pequeña y mediana empresa, evitándose esas ventajas a las empresas extranjeras o mayoritariamente extranjeras y de gran tamaño.

Faen las empresas grandes, nacionales o extranjeras, sin embargo, los parques industriales o los estímulos fiscales no son, ni han sido, ni serán, incentivos suficientes como para abandonar o establecerse fuera de las zonas industriales saturadas, dada la ventaja que les representa el tamaño del mercado, la abundancia y la calificación de la mano de obra, pero, sobre todo, por el hecho de que el propio Estado ha mantenido su disposición de subsidiar los enormes costos económicos implicados en el crecimiento de las zonas metropolitanas del país, en particular la de la ciudad de México, tales como el traslado de agua desde sitios cada vez más lejanos, la construcción de la infraestructura productiva, el subsidio al transporte masivo de personas, la dotación de energía eléctrica traída desde el sureste, el combustible subsidiado, etc. Además, la zona central del país, integrada por el Distrito Federal, los estados de México, Querétaro, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y Puebla, entre 1970 y 1975 se mantuvo como la región que concentró la mayor proporción de la inversión pública federal, superando esos años el 50 por ciento del total, inversión que por supuesto no se ubicó en Tlaxcala, Puebla o Hidalgo. En cambio otra región como la Noroeste (Baja California Norte y Sur, Sonora y Sinaloa), en 1975 únicamente alcanzaban el 14 por ciento de la inversión federal, manteniéndose por debajo de este porcentaje en el resto de los años del período analizado. (Pérez, p. 159)

Es claro entonces que las exenciones fiscales y el acceso al crédito no han constituido factores de importancia en la localización de la gran empresa, dado que las facilidades otorgadas no han tenido significación alguna como para atraer a la industria hacia las regiones relativamente más atrasadas del país. Ocurre, asimismo, que la pequeña y mediana empresa no tienen tanto interés en las exenciones o en las facilidades de crédito, como en su ubicación cercana a las grandes empresas de las que en su mayoría dependen, ya sea como proveedores o compradores de insumos o maquiladoras.

Además, los decretos mencionados si algún efecto habrían de tener sobre la localización industrial, este se significaría por el establecimiento de empresas en la Zona 2, esto es, en las partes más cercanas a las aglomeraciones urbanas metropolitanas, tal sería el caso de los municipios de Tlaquepaque y Zapopan, en Jalisco; Lerma y Toluca, en el Estado de México y San Pedro Cholula en Puebla, lo cual ciertamente ha favorecido el proceso de metropolización de las ciudades de Guadalajara, México y Puebla, respectivamente.

Resulta difícil creer que la inconsistencia de los decretos de diciembre de 1971 y el de julio de 1972, se debiera a la ignorancia de los factores que definen una determinada forma de localización industrial o al desconocimiento de los resultados de "apoyo a las industrias nuevas y necesarias" que ya se han comentado. Más bien habremos de insistir en el hecho de que existía una clara intencionalidad política para establecer los términos de una nueva hegemonía a partir de la definición de una novedosa forma de alianza del gobierno federal con las burguesías regionales, proporcionándoles un mayor número de "ayudas, facilidades, exenciones y apoyos posibles", buscando en esa fracción de la clase dominante el soporte político y social del proyecto enarbolado por Luis Echeverría.

Por otro parte, tanto en el caso de la creación de parques y ciudades industriales como en el de las exenciones ayudas y facilidades a la industria, la política regional "asume la característica de la localización territorial de actividades cuya lógica es eminentemente sectorial y política". (Lavell, Pérez y Unikel, p. 70) Sin consideración alguna a los problemas de tipo territorial. Esto, naturalmente, hizo que los objetivos del desarrollo regional, es decir, la distribución racional de la población en el territorio y su concomitante aprovechamiento de los recursos naturales, a partir de transformaciones profundas en la estructura productiva, no fueran alcanzados y las alianzas con los campesinos y la pequeña y mediana burguesía nacional no pudieran consolidarse dados los intereses antagónicos de una y otra clase, imposibles de conciliar por el Estado. Este recordar, en este sentido, que al final del gobierno de Luis Echeverría, cuando se planteó el conflicto entre el gobierno federal y los terratenientes expropiados en Sonora, éstos recibieron el apoyo general e incondicional del sector privado de todo el país y que el asesinato de varios campesinos y la caída del gobernador sonorense Carlos Armando Briebich, fue el punto de ruptura formal del gobierno federal y la burguesía del país en su conjunto.

Por último, la imposibilidad real de atacar los intereses específicos de los grupos monopolísticos transnacionales y nacionales, implicó su fortalecimiento y que en esa época, precisamente, se convirtieran en fuerzas reales de indisutible poder político.

### 3.4. La Organización Gubernamental.

Desde el inicio del sexenio de Luis Echeverría, se intensificó la acción gubernamental con miras a estimular el desarrollo regional puesto que se reconocía, por parte del propio Presidente de la República, que "La inadecuada distribución de la riqueza en nuestro país, coincide, en buena medida, con una desigual repartición de las actividades productivas en el territorio nacional y, sobre todo, con una excesiva concentración en el Valle de México". (Cit. por Pérez, p. 155)

Con la finalidad de enfrentar esta situación, se crearon diversas comisiones coordinadoras de la acción gubernamental, como la de las Zonas Áridas que ya hemos comentado, la del Istmo de Tehuantepec (20 de marzo de 1972), la de Aprovechamiento de Aguas Salinas (23 de abril de 1975). Además de ellas, particular importancia revistieron los Comités Promotores del Desarrollo Económico (Coprodes), constituidos en cada una de las entidades del país.

#### 3.4.1. Los Comités Promotores del Desarrollo Económico (Coprodes).

El primer Coprode se creó en el estado de Yucatán en el mes de julio de 1971, "Para promover la solución de los problemas económicos del estado... (por medio) de la coordinación de actividades de los sectores público y privado". (Boletín Oficial de la Federación, 23 de julio de 1971) Este primer Coprode, que sirvió de modelo a todos los demás, era, según el decreto que estableció su creación, un organismo coordinador de las actividades de las dependencias federales en la entidad. El coordinador del Comité era el representante de la Secretaría de la Presidencia en el estado y solo a invitación especial que se le formuló formaban parte del Comité los "representantes del gobierno del Estado". Curiosa manera de concebir las descentralizaciones: colocar a un representante federal por encima de las autoridades locales bajo el argumento vergonzoso de "coordinar actividades". Más tarde, en marzo de 1972, se creó el Coprode del estado de Oaxaca y para finales de 1974 existían estos Comités en 21 entidades federativas.

Posteriormente y mediante decreto presidencial del 27 de enero de 1975, (Revista de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, núm. 1, p. 9) los Coprodes sufren una significativa transformación, al "constituirse en el centro de la toma de decisiones concernientes a desarrollo socio-económico... bajo la presidencia de los CC. Gobernadores" de las entidades federales respectivas. (Revista de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, núm. 1, p. 3)

Por último, el 26 de junio de 1976, misma fecha del decreto que deroga al que creó a la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y constituye la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, se emite el decreto que "Amplia las funciones de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados". (Revista de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, núm. 4, p. 13 y ss.)

En este último decreto, se reafirma que los gobernadores de los estados serán los presidentes de los Coprodes de su respectiva entidad y que esos organismos se integrarán "por los funcionarios de mayor jerarquía del Gobierno Federal que actúen en dichos Estados, que los CC. Gobernadores consideren convenientes". (Artículo 1 del decreto del 26 de junio de 1976, loc. cit., p. 13) A su vez, el representante de la Secretaría de la Presidencia en cada estado fungirá como coordinador del Comité.

Las funciones asignadas a los Coprodes en el decreto mencionado, fueron, entre otras, las siguientes:

- promoción y coordinación de la ejecución de los obras que las diferentes dependencias federales realicen en la entidad;
- coadyuvar a la elaboración de los planes nacional, de zonas conurbadas, estatales y municipales de desarrollo urbano;
- coordinar las acciones que en materia de desarrollo urbano canalice el gobierno federal a los estados y municipios;
- levantar un inventario de recursos naturales y humanos en la entidad;
- proponer programas a corto, mediano y largo plazo para el desarrollo social y económico de la entidad, tendientes al aprovechamiento racional de los recursos agrícolas, ganaderos, hidráulicos, energéticos y turísticos de la entidad, así como el adecuado ordenamiento de los asentamientos humanos;
- impulsar el desarrollo industrial de las regiones y la comercialización de sus productos acelerando la preparación y ejecución de estudios de factibilidad económica para el establecimiento de empresas;
- elaborar proyectos de inversión jerarquizados;
- incrementar el empleo productivo en el campo y la ciudad; y
- proponer la participación ciudadana en la elaboración de planes que tengan por objeto la ordenación de los asentamientos humanos. (Artículo 3 del decreto del 26 de junio de 1976, loc. cit., p. 15)

Los Coprodes, por su naturaleza de organismo consultivo, coordinador, asesor y promotor, es decir, sin atribuciones ejecutivas en cuanto al manejo y asignación de los recursos federales, someten más bien sus intereses a los de las dependencias sectoriales del gobierno federal. Es obvio que la necesaria síntesis horizontal para la planificación estatal o regional se dificulta inmensamente cuando las dependencias involucradas en los programas responden a una visión sectorial o vertical y atienden de manera prioritaria a intereses del centro y "En este caso verán la inversión estatal en relación al logro de objetivos nacionales de corte sectorial; objetivos que pueden diferir de manera importante del desarrollo estatal socialmente justo". (Lavell, Pérez y Unikel, p. 95)

Con ello, los Coprodes se convirtieron en un intento ideológico más del gobierno para ganar legitimidad política en el país, a partir de ofrecer una imagen de planificación democrática y participativa, aunque en realidad todo quedaba entre miembros del propio partido político en el poder, de sus representantes en los gobiernos estatales y los sectores organizados de la iniciativa privada, así como de los trabajadores representados por líderes más cercanos a cualquier forma de apoyo al grupo en el poder que a los intereses de la clase a la que dicen y deberían representar.

La inoperancia de los Coprodes se puso de manifiesto con la crítica hecha por un funcionario del gobierno federal...claro está del siguiente tenor. En este sentido, Carlos Vidali, dice: "Debe mencionarse que estos organismos (los Coprodes) se dedicaron desde su creación, en 1971, hasta 1976, a la elaboración de programas que nunca se llevaron a cabo, cuya inversión significaba más de 500 millones de pesos. Este desperdicio de esfuerzos programáticos -concluye Vidali-, se debió fundamentalmente a la inexistencia de un proceso de programación-presupuestación a nivel nacional del cual formaran parte los esfuerzos realizados por los Coprodes". (Vidali, p. 39) Naturalmente ese "proceso programación-presupuestación", que evitaría "tantos esfuerzos inútiles", se llevaría a cabo en el gobierno de José López Portillo, al cual sirvió tan acervo crítico de los Coprodes.

#### 3.4.2. La Comisión Nacional de Desarrollo Regional.

Con la intención de dar un carácter más orgánico a la intervención gubernamental en materia de desarrollo regional, se crea de acuerdo al decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1975, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional (Conader).

Entre los considerandos incluidos en el decreto que crea la Conader, se habla de "lograr un desarrollo más equilibrado del país y distribuir con mayor equidad el ingreso", a través de la descentralización de las actividades económicas; además de impulsar el desarrollo regional bajo "nuevas formas de coordinación entre las autoridades federales, estatales, municipales y los sectores activos de la población", es decir, los empresarios.

La Conader, sin embargo, apenas si se consideraba como un "foro en el cual con un sentido democrático, representantes de las actividades públicas y privadas analicen, en libre diálogo, las más importantes cuestiones económicas y sociales de interés general", donde, por cierto, los trabajadores, aun los controlados, quedaban fuera de tan "democrático" organismo.

Además de su carácter de coordinadora de las dependencias gubernamentales y de constituirse como foro de discusión, se confería a la Conader la capacidad para ser el instrumento de fomento económico y programación, através de la realización de estudios para el establecimiento de actividades productivas que promovieran el empleo y el uso de los recursos naturales existentes en las diferentes regiones, así como del establecimiento de prioridades en los programas de inversión federal y "de la elaboración e implementación de programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo en las entidades federativas, en los que participen los sectores público y privado".

El artículo tercero del decreto que crea la Conader, establece las funciones que ésta ha de cumplir, de la siguiente manera:

I. Elaborar y proponer programas de desarrollo económico y social.

II. Sugerir lineamientos para la programación de la inversión pública federal.

III. Emitir opinión respecto de las peticiones de inversión federal presentadas por los Estados.

IV. Coordinar la inversión pública federal.

V. Hacer recomendaciones a los Estados respecto de sus programas de acción.

VI. Apoyar la realización de estudios de viabilidad técnica y económica para el fomento de recursos agrícolas, ganaderos, mineros, hidráulicos, energéticos, industriales, turísticos, etcétera.

VII. Promover y coordinar la ejecución de obras de las distintas dependencias federales, así como el establecimiento de empresas y organizaciones productivas encaminadas al aprovechamiento de los recursos regionales.

VIII. Propiciar el desarrollo industrial de las entidades.

IX. Impulsar la capacitación técnica de los recursos humanos.

Así, entre proponer, sugerir, opinar, coordinar, recomendar, auspiciar, promover, impulsar y elaborar o, simplemente, supervisar la elaboración de algunos planes de desarrollo socioeconómico en los estados de la República, los cuales por múltiples razones no pudieron jamás llevarse a cabo, transcurrió la efímera vida de la Conader, que en junio de 1976 es sustituida dentro de la organización gubernamental por la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano (Conaderu), cuya creación muestra el cambio de énfasis de lo regional a lo urbano que a finales del sexenio de Luis Echeverría se empezó a observar, coincidiendo con la creciente preocupación mundial sobre asentamientos humanos, preocupación que alcanza su punto más alto con la celebración, en junio de 1976 en Vancouver, Canadá, de la Conferencia Mundial del Habitat, auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas.

Uno de los principales logros alcanzados por la Conader, fue la elaboración y oficialización de la regionalización del país, presentada el 31 de marzo de 1975. Dicha regionalización dividía al país en diez regiones:

- I. Noroeste: Baja California Norte, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora.
- II. Norte: Chihuahua y Durango.
- III. Noreste: Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.
- IV. Centro-Norte: Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas.
- V. Centro-Pacífico: Colima, Jalisco y Michoacán.
- VI. Centro-Golfo: Veracruz.
- VII. Centro: Guanajuato, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.
- VIII. Distrito Federal y Área Metropolitana de la ciudad de México.
- IX. Pacífico-Sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca.
- X. Peninsular: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

A pesar de las ventajas que tiene la existencia de una regionalización, los criterios seguidos por la Conader en la elaboración de la que presentamos nunca, hasta donde se sabe, fueron hechos explícitos. Lo que a primera vista aparece es que sólo se procedió a integrar entidades contiguas, lo cual dadas las posibles disparidades entre ellas dificulta, sin duda, la acción de la planificación regional que requiere cierto grado de homogeneidad en el desarrollo económico y social de las regiones donde opera, tanto como similitud en los aspectos históricos y naturales. De otra forma,

REGIONALIZACION ELABORADA POR LA COMISION NACIONAL DE  
DESARROLLO REGIONAL (1975)



OCEANO  
PACIFICO

GOLFO  
DE  
MEXICO

REPUBLICA MEXICANA

pongamos por caso la inversión pública, las acciones sólo se convierten en listados, con mayor o menor jerarquización, que atienden más a las necesidades de entidades desiguales que a los criterios regionales para el desarrollo.

En síntesis, a lo largo del período que va de 1970 a 1976, se emprendieron múltiples acciones en diversas partes del territorio nacional que, sin embargo, no pudieron superar su carácter sectorial, lo cual significó un descuido inexcusable a cerca del impacto territorial de esas medidas.

No podemos tampoco dejar de señalar que el interés gubernamental por las cuestiones regionales significó, por lo menos dos cosas:

1. la definición, por vez primera en el país, de un cuerpo de lineamientos para orientar la política de desarrollo regional a nivel nacional; y

2. el diseño de los rasgos básicos de un sistema nacional de planificación regional.

### 3.5. La Planificación Urbana.

Con la finalidad de permitir el proceso planificador en materia urbana, el gobierno federal asumió varios y fundamentales cambios legislativos. Así, a finales de 1975, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados tres iniciativas de Ley referidas a los asentamientos humanos: una, de reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución; otra, referente al desarrollo urbano del Distrito Federal y una tercera sobre "Asentamientos Humanos".

Las dos primeras iniciativas fueron aprobadas casi de inmediato, no así la "Ley General de Asentamientos Humanos", que desató una dura y violenta polémica, después de la cual y con múltiples modificaciones fue aprobada el 20 de mayo de 1976 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 del mismo mes y año.

Las reformas y adiciones a la Constitución Política del país, tuvieron como finalidad remover los impedimentos constitucionales a la expedición y aplicación de las leyes y acciones en materia urbana. Según el artículo 124 constitucional, "Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados" y, precisamente, la facultad de legislar en cuestiones urbanas se encontraba en ese caso. Es decir, como la Constitución no concedía expresamente esa facultad a la Federación, ésta quedaba en manos de los estados. En tal virtud, se procedió a adicionar el artículo 73 constitucional para facultar expresamente al Congreso de la Unión a:

Expedir las leyes que establezcan las concurrencias del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de

asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución (Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1976)

Con esta adición a la Constitución, la concurrencia de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en materia de asentamientos humanos se convirtió en norma constitucional, es decir, indispensable de contemplar en toda acción planificadora gubernamental que impacte el territorio nacional.

A su vez, el artículo 27 de la Constitución se reformó, en su párrafo tercero, para quedar como sigue:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población (Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1976)

Así, manteniendo un principio existente desde la Colonia respecto del dominio original de la nación sobre tierras y aguas comprendidas en su territorio y, a partir de ello mediante un acto de autoridad constituir la propiedad privada según convenga al propio "interés público" o darlo a la propiedad la modalidad que ese mismo interés dicte, se hace extensivo dicho principio al ordenamiento territorial de la nación y, particularmente, de los asentamientos humanos. De esta manera, la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población se eleva a rango constitucional y, por ende, resultaba preciso establecer las competencias respectivas para su operación.

En el mismo decreto de adiciones y reformas a los artículos 27 y 73 constitucionales, se publicaron las correspondientes adiciones al artículo 115 de la propia Carta Magna. La fracción IV adicionada a dicho artículo establece que:

Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las Leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos de acuerdo con la Ley Federal de la materia (Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1976)

De acuerdo con esta fracción resulta incumbencia de las autoridades municipales legislar sobre la ordenación de su territorio y de los centros de población comprendidos en él. Sin embargo, el artículo 115 constitucional sólo concede a los ayuntamientos la facultad para expedir "de acuerdo con las bases que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones". Con estas limitaciones de su facultad legislativa, siempre resultará difícil a los municipios poder cumplir con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional que arriba hemos transcrito.

Lo significativo de estas dos nuevas fracciones es el hecho de incorporar funciones a los municipios que había antes de las reformas, por omisión, quedaban como atribuciones de las entidades federativas.

### 3.5.1. La Ley General de Asentamientos Humanos.

Como el nuevo modelo de acumulación exigía actuar en las concentraciones urbanas, el Ejecutivo Federal envía al poder Legislativo el proyecto de la "Ley General de Asentamientos Humanos" (LGAH).

En tanto la nueva política económica intentaba recuperar para el aparato gubernamental un mayor margen de intervención en la actividad económica (que para esas fechas estaba siendo concentrada por grupos monopolísticos nacionales y extranjeros), la LGAH se inscribe en estos propósitos, aunque en este caso referidos a la planeación del territorio.

Desde que se conoció el proyecto de esta ley se inició una fuerte polémica entre defensores del gobierno con los de la iniciativa privada. Este debate, al coincidir con la gobernatura electoral presidencial, se planteó más en el terreno ideológico que en el de la política urbana estrictamente hablando. Para los grupos empresariales, la LGAH sirvió de excelente pretexto para intentar cobrar viejos agravios y desmoronar antiguos puntales, entre todo, frente al artículo 27 constitucional que había sido modificado previamente. (1)

---

(1) No fue éste el único debate durante el gobierno de Echeverría. Otros proyectos de ley como el referido a la "Promoción de la Inversión Mexicana y Regulación de la Inversión Extranjera" o la de "Registro de la Transferencia de la Tecnología, el Uso y Explotación de Patentes y Marcas", así como la "Ley Federal de Protección al Consumidor" ocasionaron fuertes combates verbales entre el gobierno y el sector privado, sin embargo "en todos estos casos el debate fue civilizado y las diferencias se sanaron mediante los procedimientos habituales de negociación y consulta", cosa que no ocurrió, por lo menos en un principio, con la LGAH. (Torres, 1976a, p. 416).

La derecha política, por un lado, planteaba que la mencionada ley limitaba el derecho de propiedad y, por otro, que las facultades para legislar en materia de asentamientos humanos sólo correspondía al Presidente de la República y no a las autoridades locales generalmente, decían, dominadas por caciques.

En pleno debate, denunciaba Jorge Hernández Campos, identificado con la posición oficial: "Abusando de la despolitización general...tratan de crear un clima de pobreza al repetir que el proyecto desquicia el régimen de derecho en materia de propiedad y que se pretende arrebatar al propietario la facultad de dar a su bien el uso y destino que quiera". (1)

Los rumores, arma utilizada siempre con elevada eficacia por los sectores derechistas, crecían de manera alarmante. Se decía, por ejemplo, que en cada recámara de cada vivienda habitaría una familia y por la vía telefónica se levantaba un supuesto censo gubernamental de recámaras disponibles; se afirmaba también que nadie podría poseer más de una casa habitación. (Exposición, 22 de mayo de 1976) El pánico crecía sin freno y la situación se hacía cada vez más tensa.

La derecha no cesaba de atacar y, por ejemplo, en Monterrey, en el diario El Persejón se escribía:

La Ley de Asentamientos Humanos le dice al individuo dónde vivir, cómo debe ser el lugar donde va a vivir, cómo será su casa, bajo qué condiciones puede comprar o vender su propiedad y cuándo y cómo tendrá que deshacerse de ella por causa de supuesta utilidad pública. (Cit. por Torres, 1976a, p. 410.)

Además, se acusaba de inconstitucionalidad a la Ley porque, según "explicaban" sus detractores, en cualquier momento se podría seguir el procedimiento de expropiación para "Aprovechar en beneficio social, los elementos naturales susceptibles de apropiación", (Artículo 2, inciso II del proyecto original de la Ley) lo cual ponía límite, se alegaba, al derecho de propiedad. Se decía, también, que era inconstitucional la LGAH porque en el proyecto se hablaba de "Establecer y encauzar preferentemente centros urbanos de dimensiones medias, a fin de evitar grandes concentraciones urbanas que producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano". (Artículo 2, inciso IV del proyecto original de la Ley) Esta idea, a la derecha política, le parecía contraria a la libertad individual.

---

(1) Para el uso del rumor por la derecha política en México, ver Soledad Loceza, "La política del rumor: México, noviembre-diciembre de 1976", Varios autores, La crisis en el sistema político mexicano (1928-1977), El Colegio de México, 1977, p. 121-150.

Uno de los voceros derechistas se indignaba contra esta propuesta y escribía: "Pretendemos que no se nos impida irnos a vivir a la ciudad de Guadalajara, de Monterrey o cualquier otra; derecho consagrado en la Constitución Mexicana, por la carta de Derechos Humanos de la ONU", así como por la razón de reflexionar sobre lo acertado o incorrecto de cualquier medida y combatirla si nos parece socializante, en todo caso el "derecho de oponerse a ella por 'principios'". (Navarro, p. 27)

Pero quien así escribía sobre el derecho a establecerse donde le da la gana a cada quien, mostraba más adelante uno de los aspectos reales del conflicto planteado con el gobierno, al decir:

Si el gobierno ha fracasado total y absolutamente en su nefasta y ruinoso política agraria que ha obligado a los campesinos a vaciarse en las ciudades, en vez de PROHIBIR la entrada a ellas, debe estimular a las personas a que se vayan al campo (dándoles garantías para trabajar en él, no permitiendo ilegales inversiones (sic) ni protegiendo a los invasores) (Navarro, p. 27)

A parte de que este articulista deja entrever la posible existencia de "inversiones ilegales", que seguramente con las efectuadas por los dueños del capital inmobiliario a los ejidos que circundan las ciudades para darles una ocupación "moderna, libre y lucrativa", la verdad es que el proyecto de la LGAM ni limitaba el derecho de propiedad, en todo caso la expropiación como recurso legal para retirar de usos particulares bienes muebles o inmuebles, existe desde 1917 en la Constitución mexicana y no lo inventaba la LGAM-, ni prohibía el acceso o la salida a las ciudades o establecerse en ellas. Más bien, todo ello fue argumentado, pretentado mejor dicho, para enfrentar al gobierno federal, en particular a Luis Echeverría, presidente saliente, y presionar a el candidato designado por el PRI a la Presidencia de la República. Era, en último análisis, un recurso para mostrar la fuerza y capacidad de los empresarios para enfrentar las medidas gubernamentales y permitirle a Lopez Portillo "normar" su criterio para definir el trato a los empresarios y, en todo caso, evitar que se radicalizara como, según ellos, lo había hecho Echeverría.

Por último, la derecha mantuvo su preocupación por el hecho de que la obsolescencia de la LGAM quedara en marco de los "caciques municipales" y se concluyó, según un comentario de la reacción poblana: "El proyecto tal y como está redactado, es temerario y desquiciante para nuestro actual régimen de derecho que rige en materia de propiedad urbana".

Después de cuatro reuniones de trabajo, convocadas por la Cámara de Diputados, en donde participaron, por supuesto, 30 organizaciones empresariales y profesionales y de "recopilar 500 opiniones de la prensa nacional", (Diputado del PRI, Mario Araiza Zayas, presidente de

las "Comisiones Unidas de Planeación del Desarrollo Económico y Social, Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Gobernación", que analizaron el proyecto de la LGAH. Periódico Últimas Noticias, 2a. ed., 6 de mayo de 1976) se hicieron al proyecto original un considerable número de reformas para dejar claro que, como afirmara el diputado priista Carlos Sansores Pérez: "Con la mencionada ley, en ningún momento se trata de disminuir la propiedad o atacarla. Fundamentalmente se busca corregir el desordenado crecimiento de los grupos humanos", (Periódico El Sol de México, 7 de mayo de 1976) que obviamente, según esta idea del diputado, sólo podría atribuirse a un espíritu de indisciplina del mexicano y a su exagerada actividad reproductiva, pero jamás a la propiedad privada sobre el suelo y a quienes especulan con esto. De cualquier modo, hechas las modificaciones "pertinentes", la LGAH fue aprobada por la Cámara de Diputados el jueves 13 de mayo de 1976, por 143 votos a favor y cuatro en contra y promulgada, mediante decreto del Ejecutivo federal, el 20 de mayo de ese mismo año. (4)

#### Estructura de la LGAH.

El Capítulo I de la ley, establece que sus disposiciones "son de orden público e interés social" y tienen por objeto:

I. Establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

II. Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y

III. Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

---

(4) La versión final aprobada incorporó 48 enmiendas y varios cambios de fondo, "entre los cuales destacan los siguientes: a) se restringían las facultades y atribuciones administrativas de los municipios en materia urbana; b) se eliminaban las alusiones a la especulación sobre el suelo urbano y disminuían las referencias al control del mercado inmobiliario; c) se reducían las precisiones sobre los elementos para determinar las sanciones correspondientes por incumplimiento de lo establecido en la ley; y d) se volvían más laxos los criterios sobre la protección de tierra de uso agrícola, forestal o minero". (Ramírez Saiz, p. 31.)

Como se observa, la Ley sólo hace referencia al Estado, sin involucrar en su obligatoriedad al sector privado. Sobre todo, se omite notoriamente a las fracciones de la burguesía que durante mucho tiempo habían obtenido y, por supuesto, siguen obteniendo— grandes beneficios de la forma como ha venido transcurriendo el proceso de urbanización en el país y a los que la LGAH no oponía ninguna limitación en su actuación, la más de las veces puramente especulativa. Se trataba más bien de "racionalizar" la acción estatal manteniendo a la "cuestión urbana" como un campo altamente lucrativo para la burguesía, lucratividad que de ninguna manera disminuye legislando, ni siquiera de "buena fe", y que más bien puede elevarse haciéndola más propicia al interés de los grandes monopolios del capital inmobiliario y de la construcción.

Después de definir en el artículo 2 lo que debe entenderse por "asentamiento humano", por "centro de población" y por "sector público federal"; el artículo 3 establece que "la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, mediante":

- a) el aprovechamiento en beneficio social de los elementos susceptibles de apropiación;
- b) el desarrollo equilibrado del país, armonizando la relación ciudad-campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del desarrollo urbano;
- c) la distribución equilibrada de los centros de población en todo el país;
- d) la adecuada interrelación socioeconómica entre las ciudades integrantes del sistema urbano nacional;
- e) la promoción de la oferta de vivienda, regulando el mercado de suelo e inmuebles dedicados, sobre todo, a la vivienda popular;
- f) el impulso al descongestionamiento de las grandes urbes; y
- g) la creciente participación ciudadana en la solución de los problemas urbanos.

Si con esto la LGAH pretendía la integración de las cuestiones referidas al desarrollo urbano y al desarrollo regional, resulta notorio el escaso y, por tanto, insuficiente tratamiento de los asentamientos rurales.

El artículo 4 de la LGAH, señala que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se deberá llevar a cabo mediante cuatro tipos de planes:

I. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

II. Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano.

III. Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano.

IV. Los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas.

Este ordenamiento significa, por lo menos, la elaboración de un Plan Nacional, 31 estatales, otro para el Distrito Federal y 2,377 Planes Municipales, es decir, un mínimo de 2 mil 410 planes de desarrollo urbano, esto sin contar los referidos a las zonas conurbadas y los centros de población contemplados, estos últimos, en el artículo 17, fracción IV de la propia LGAH como una modalidad de los planes municipales.

Esta situación deja entrever que más bien se tenía una idea burocrática de la planeación en donde, al parecer, se parte de la certeza de que no existe problema para el cual no pueda ser elaborado un plan. Además, surge una pregunta elemental ¿quien elaboraría tantos y tantos planes? Por último, con tanto plan los resultados operativos de ese proceso altamente complejo de ordenamiento del territorio nacional, serían difícilmente articulables en el proceso general de desarrollo urbano-regional.

Así, de las políticas parciales y sectoriales para abordar el problema urbano-regional previas a la LGAH, se pasó con ésta a la dispersión de los planes territoriales sin vinculación alguna con las políticas de tipo sectorial, lógica bajo la cual se encuentra organizado el gobierno federal.

La ley, en consecuencia, resulta de difícil operación. Aún más, si se considera como punto de partida, atribuido a la teoría neoclásica, considerar el tamaño óptimo de las ciudades, la relación que se establece en la ley entre "grandes urbes", como problema, y las "ciudades medias", como solución, no parece tener una base de sustentación acorde con la realidad nacional.

Tal vez, sin embargo, como concluye Juan Manuel Ramírez Saiz, "Lo más importante de esta ley sea el proceso que puso en marcha...Este proceso ha culminado en los actuales sistemas nacionales de planeación del desarrollo urbano y de suelo y reservas territoriales que constituyen dos ejes fundamentales de la actividad planificadora espacial". (Ramírez Saiz, p. 31)

A cambio, la LGAH no establece con precisión de algún tipo la fuente de los recursos necesarios para llevar a cabo sus objetivos, con lo que resulta imposible el cumplimiento de sus metas.

### 3.5.2. La Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.

La expedición de la LGAH, exigía diversos cambios de tipo administrativo en el aparato gubernamental, que desde luego se emprendieron. En primer término, el artículo 14 de la LGAH, en su fracción I, prevé la creación de la "Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano" (Conaderu), la cual, según el decreto presidencial del 26 de junio de 1976 que la crea, estaría presidida por el secretario de la Presidencia e integrada por los siguientes subsecretarios: "el que corresponda a la Secretaría de Gobernación; del ramo, de la Secretaría de Marina; de Egresos, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de Bienes Inmuebles y Urbanismo, de la Secretaría del Patrimonio Nacional; de Industria, de la Secretaría de Industria y Comercio; de Agricultura, de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; del ramo, de la Subsecretaría de Comunicaciones; "B" de la Secretaría de Obras Públicas; de Planeación, de la Secretaría de Recursos Hidráulicos; de Planeación y Coordinación Educativa, de la Secretaría de Educación Pública; de Salubridad, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; del Trabajo, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; de Organización y Fomento Estatal, de la Secretaría de la Reforma Agraria; del ramo, de la Secretaría de Turismo; por el Secretario de Obras y Servicios del Departamento del Distrito Federal". Nadie quedaba fuera.

Además, eran parte integrante de la Conaderu los directores de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (Indeco), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), el del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), el del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), del Banco Nacional de Obras (Banobras), el del Banco de Crédito Rural (Banrural), Nacional Financiera (Nafinsa) y los de todos los fideicomisos, instituidos en el Banco de México en relación con la agricultura. (Artículo I del Decreto que crea la Conaderu, tomado de la revista de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, núm. 4, p. 11) Es decir, todos a bordo.

A este monstruo burocrático, el artículo tercero del decreto que crea la Conaderu, le asignaba las siguientes funciones:

- coordinar la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU);
- Supervisar la ejecución del PNDU;
- coordinar y compatibilizar las inversiones federales en materia de desarrollo regional en su perspectiva urbana y rural;
- sugerir lineamientos de inversión federal en materia regional en los ámbitos urbano y rural;

- opinar sobre el programa de inversión anual presentado por los Coprodes;

- proponer convenios entre el gobierno federal y los de los estados y municipios sobre acciones conjuntas de desarrollo regional y urbano;

- participar en los Coprodes;

- auspiciar la realización de estudios sobre desarrollo urbano;

- elaborar programas de desarrollo económico y social para dos o más entidades federativas, "tendientes al mejor aprovechamiento de sus recursos naturales y al adecuado ordenamiento de los Asentamientos Humanos";

- promover y coordinar la ejecución de obras de las dependencias federales y la creación de empresas y organizaciones productivas que aprovechen los recursos naturales en materia regional y urbana; y

- "propiciar el desarrollo industrial de las entidades y procurar el establecimiento de mejores sistemas de comercialización de sus productos".

Sin carácter ejecutivo, tal vez una de sus primeras y más difíciles tareas de la Conaderu fue la de coordinar el enorme aparato burocrático de la que fue dotada. Sobre todo, esta tarea se complicaba si se recuerda que a su creación solamente faltaban seis meses para concluir la administración de Luis Echeverría y que quien gobernaba ya no era él, sino el Presidente electo, José López Portillo. En realidad, la existencia de la Conaderu fue efímera y se extinguió con el gobierno que la creó, aunque es preciso reconocer que sus estudios e investigaciones sentaron las bases de la planificación territorial en México.

### 3.5.3. Centro de Documentación, Información y Estudios de Desarrollo Regional y Urbano".

El mismo decreto que instituye la Conaderu, ordena la creación del Centro de Documentación, Información y Estudios de Desarrollo Regional y Urbano (Cerur), (Artículo 4 del decreto que crea la Conaderu, Revista de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, núm. 4, p. 12) integrado por personal técnico comisionado por las dependencias integrantes de la Conaderu.

Las funciones impuestas al Cerur eran, entre otras:

- establecer un Banco de Datos en materia de desarrollo urbano;

- realizar investigación referida al desarrollo urbano;

- evaluar sistemáticamente los efectos de la actual distribución de los asentamientos humanos y sus tendencias;
- ofrecer opiniones urbano-arquitectónicas al medio urbano y rural;
- dar asesoría documental y técnica a los estados y municipios que la soliciten para la elaboración de sus respectivos planes de desarrollo urbano.

En estas primeras versiones del sistema mexicano de planeación urbana, no puede pasar desapercibida la falta de claridad conceptual sobre lo que significaba y representaban los planes de desarrollo urbano en el marco de la planeación nacional. Así por ejemplo, a la Conaderu se le otorgaron funciones tales como "elaborar planes de desarrollo económico y social", o en otro caso, la "realización de estudios sobre desarrollo urbano". Pero, por otro lado, el Cerur se le otorga, entre otras, la función de ofrecer "opciones urbano-arquitectónicas al medio rural y urbano". Se iba pues de una propuesta maximalista a una por demás estrecha y limitada. No quedaba claro además, si lo regional se refería exclusivamente al desarrollo de los centros de población o comprendía también la necesidad de actuar sobre los procesos económicos.

Incluso se trabajaba en un aislamiento casi total, al grado que se puede leer en un documento elaborado en el Cerur: "En México se están dando pasos significativos hacia un sistema general de planificación Socio-económica del cual, si bien no conocemos sus rasgos en detalle suponemos que incluirá los siguientes premisas..." (Cerur, Sistema de planificación urbana, doc. 1-2, p. 7. El subrayado es nuestro)

Así, suponiendo premisas, un equipo de trabajo del Presidente en funciones intentaba organizar un esquema para la planificación urbana del país; mientras que otro grupo multidisciplinario, este designado por el Presidente recién electo, trabajaba con profunda discreción en el diseño del sistema general de planificación. De esta manera, sin conocer lo que cada equipo realizaba y sin tener idea de los rasgos esenciales del sistema general de planificación que entraría en operación a partir del primero de diciembre de 1976, el Cerur elaboró, entre junio y noviembre de ese mismo año, 29 trabajos de planificación urbana, incluso "El marco de referencia del Plan Nacional de Desarrollo Urbano", todo sin conocer y, por supuesto, sin considerar lo que paralelamente elaboraba el equipo de trabajo designado por José López Portillo, que ocuparía la presidencia de la República a partir de diciembre de 1976. En fin, fueron 29 trabajos sustentados en la "sospecha" de premisas acerca de lo que sería la planificación urbana en los siguientes seis años.

Esos 29 trabajos que en materia de planificación urbana elaboró el Cerur, fueron difundidos en cuatro volúmenes. En el primero de ellos, se planteó un resumen general de los trabajos elaborados para, a partir de ellos, proponer un sistema general de planificación

urbana, así como la estrategia para su implantación. En el segundo, se establecen las bases para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. En el tercero, se definen los procedimientos metodológicos para la elaboración de los planes estatales y municipales de desarrollo urbano y, en el último volumen, se describen algunos instrumentos operativos para la planificación urbana. (Ver, Cerur, vol 2, doc. 2.1, p. 2 y ss.)

La efímera vida del Cerur concluyó a principios de 1977, cuando merced a la reforma administrativa, decretada por José López Portillo, pasó a integrarse a la Dirección General de Planificación Territorial de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

### 3.6. Los resultados.

La política regional y urbana a partir de 1970, en que la economía del país pasa a un nuevo modelo de acumulación de capital, si bien responde a esta situación también resulta ser una respuesta a la crisis política y social por la que México atravesó a finales de los sesenta. Se trató, entonces, de superar las políticas sectoriales y el impulso a los "polos de desarrollo", intentando ofrecer una respuesta más integral a las contradicciones surgidas de la fase premonopólica y monopólica del proceso de acumulación. Se buscaba, en un claro afán de legitimación, superar el deterioro económico, político y social que afectaba a la mayor parte de la población, resultado del proceso de concentración y centralización de la producción y el capital acelerado, sobre todo, en la década de los sesenta gracias a la creciente intervención del capital extranjero en los sectores más dinámicos de la economía nacional.

Además de ello, se trataba de establecer una nueva hegemonía que se sustentaba en la recuperación de la legitimidad perdida en 1968 y 1971, a través de una alianza con las burguesías locales y regionales que, sin duda, resentían los avances del capital monopólico transnacional, al tiempo que se abrían nuevas opciones para garantizar su sobrevivencia como fracción de la clase dominante.

En general, en esta etapa, como en otras, las características generales de la política de los "polos de desarrollo", fueron las siguientes:

a) se emplean recursos financieros externos (del BID, sobre todo), complementados con recursos internos;

b) las inversiones han requerido un elevado volumen de financiamiento;

c) los proyectos de desarrollo polarizado no se encuentran inscritos en planes específicos de desarrollo sectorial o regional;

d) la participación obtenida por la zona o entidad federativa por concepto de beneficio de la presencia de la "actividad motriz", resulta poco significativa en relación al volumen de los recursos destinados al "polo de desarrollo" y, sobre todo, la dinámica económica de la región tiende a concentrarse en la zona donde se instala el "polo" o pasa a depender de los productos del "polo", sectorializándose así la actividad y reduciendo con ello su peculiaridad regional.

En su caso, la planificación urbana procuraba enfrentar la crisis evidente en los medios de consumo colectivo, que afectaba a la mayor parte de la población trabajadora asentada en las grandes zonas metropolitanas y que representaban un creciente potencial de conflicto social; de la misma manera, en materia regional se planteaba atender a los grupos menos favorecidos del desarrollo capitalista, mejorando sus condiciones de producción y de vida. En otras palabras, Luis Echeverría, diseñó toda una estrategia económica y social encaminada a establecer una alianza política con esos grupos (burguesías locales, regionales y trabajadores de la ciudad y el campo), para enfrentar los avances del capital metropolitano nacional y extranjero.

Pero como los sectores urbanos habían empezado a exponer sus problemas de manera poco comedida para el régimen, el énfasis de la acción gubernamental se trasladó al ámbito rural, lo cual muestra que los dirigentes del aparato gubernamental empezaban a darse cuenta de que el problema central del futuro de la economía nacional se localizaba en la manera de organizar internamente a las ciudades para elevar la eficiencia de la reproducción capitalista y reducir a su mínima expresión las tensiones políticas y sociales que la notoria desigualdad en la distribución de los medios de consumo colectivo provocaban, y que se consideraban de mayor riesgo, incluso, que los conflictos derivados de la lucha por la tierra, cuya persistencia fue notable a lo largo de esos años.

Por supuesto la nueva política no carecía de dilemas. Uno de ellos era el siguiente:

1. de no atenderse las necesidades de infraestructura y de medios de consumo colectivo, se deterioran aceleradamente las condiciones generales de la reproducción capitalista, o bien

2. de atenderse esas necesidades, se incrementaría el ya elevado déficit financiero gubernamental.

Se optó por seguir incrementando el déficit de las finanzas públicas a fin de evitar que el deterioro de las condiciones de la reproducción del capital y de los medios de consumo colectivo provocaran la irritación, por una lado, de la burguesía y, por el otro, de la población urbana. Cosa que a pesar de todo sucedió.

Al final del sexenio de Luis Echeverría, con la creación tanto de la Conaderu como del Cerur -y a pesar del predominio de la lógica sectorial en la organización del gobierno federal y de que se agruparon consideraciones territoriales con otras regionales y sectoriales bajo la noción imprecisa de "asentamientos humanos"-, el énfasis de los aparatos gubernamentales, en materia de ordenamiento territorial, se volcó hacia los aspectos urbanos de la planeación. En este sentido, tanto la planeación regional como la urbana avanzaron al pasar de considerar regiones y ciudades aisladas como "polos de desarrollo", hacia la consideración de los problemas regionales y urbanos a escala nacional, incorporándose así la cuestión de la dimensión territorial a la cuestiones referidas al desarrollo.

En este proceso, lo regional y lo urbano confluyeron, sin embargo, en un área de acción gubernamental poco precisa en sus primeras etapas, donde se integraban al conjunto de elementos que racionalmente son comunes al desarrollo regional y al urbano, las consideraciones globales y sectoriales involucradas en todo proceso de desarrollo. Esa área operativa se denominó de ordenamiento territorial que, en tanto se asume como una competencia federal, tiene como cometido básico el de "adecuar el patrón nacional de ocupación del territorio a los requerimientos que impone el desenvolvimiento nacional, integrando en términos del espacio a los diferentes propósitos sectoriales de política e incorporando la dimensión espacial a la programación del desarrollo". (Rebora, p. 1184)

Precisado así el ámbito del ordenamiento territorial, según las modificaciones hechas a la Constitución Política del país, la planificación urbana propiamente dicha, queda restringida al ordenamiento interno de las ciudades y es competencia de los gobiernos locales.

Con todo esto, en los marcos del sistema sociopolítico nacional, el Estado mexicano logró a finales del sexenio de Luis Echeverría hacer más precisos los ámbitos de la planificación regional y urbana. Pero esto de ninguna manera fue un hecho fortuito, ni el resultado del descubrimiento de una capacidad técnica de planificación hasta entonces ignorada, sino impuesta por las necesidades de la nueva etapa del proceso de acumulación del capital.

## CAPITULO CUARTO

### LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO, 1976-1982

La crisis económica de finales del sexenio de Luis Echeverría, que culminó con la devaluación del 31 de agosto de 1976 y que expresaba el fracaso del intento por establecer una nueva hegemonía política en el país para conducirlo en un sentido capitalista distinto, frenó un tanto en su sucesor el interés por las cuestiones urbanas y regionales, para atender con mayor énfasis los problemas económicos, políticos y sociales que la crisis acentuaba. Sin embargo, algunas políticas regionales y urbanas se ensayaron.

#### 4.1. El Diagnóstico Gubernamental.

La visión que desde la esfera oficial se tenía a mediados de la década de los setenta respecto de las cuestiones regionales y urbanas, podemos encontrarla tanto en el documento que el partido oficial preparó para sustentar la campaña electoral de su candidato a la Presidencia de la República como en los planteamientos que José López Portillo hacía en su recorrido por el país en busca del voto.

4.1.1. El Plan Básico de Gobierno 1976-1982. Este documento, propuesto por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) antes incluso de que se conociera quien sería su candidato a la Presidencia de la República, se consideró una propuesta programática para, posteriormente, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que establecería los criterios para la acción del próximo gobierno.

De los cien puntos que integran El Plan Básico, tan sólo cuatro se destinan a las cuestiones urbanas y regionales. El punto 41 del Plan, asienta:

El crecimiento del interior del país no debe ser subproducto de un enfoque de tipo sectorial de nuestro desarrollo o resultar de la solución de problemas de carácter nacional; debe ser fruto de un propósito deliberado de difundir la densidad económica, aprovechar racionalmente nuestros recursos naturales, lograr la integración de la industria y fomentar exportaciones.

De poco serviría una planeación general si no se atienden sus dimensiones regionales (PRI, p. 20)

Aunque de manera insuficiente, en este caso, por vez primera, se plantea superar el enfoque sectorial del desarrollo y considerar la cuestión territorial en él involucrada, esto es, se empieza a apuntar la necesidad de tomar en cuenta los efectos múltiples que sobre el territorio trae consigo cualquier política de tipo sectorial cosa que, al no plantearse antes, traía consigo una visión parcial e ineficaz de los problemas del desarrollo regional, en tanto que no es posible simplemente hablar de desarrollo económico aplicando medidas tendientes a desconcentrar a la industria, e inclusive hacerlo sin considerar el impacto que sobre las formas de ocupación del territorio traen medidas de ese tipo.

Pero también importa resaltar el hecho de que ahora el desarrollo regional se considera como una problemática específica, con objetivos, metas e instrumentos propios para alcanzarlos.

Como estrategia para alcanzar los objetivos propuestos, el Plan Básico propone: "disminuir la concentración de la inversión y los servicios sociales en los principales centros urbanos", con la finalidad de mejorar la distribución del ingreso, lo cual, según establece el propio Plan, supone la necesidad de "revitalizar el desarrollo agropecuario", para acrecentar la capacidad de retención de la mano de obra en el interior del país. (PBI, p. 21)

Por otra parte, no se trataba de modificar "radicalmente la localización de las actividades productivas ya establecidas y consolidadas", sino de cambiar la asignación, tradicional de inversiones y servicios sociales "en beneficio de zonas artificialmente rezagadas". Como se puede observar, nada más contradictorio que proponer desconcentrar sin la voluntad política de hacerlo, e incluso, difícil resulta explicar como la inversión en zonas "artificialmente rezagadas" no vendría a favorecer a las zonas donde se ubican las "actividades productivas ya establecidas y consolidadas", pues como había venido ocurriendo con la inversión en Chiapas o Tabasco para generar energía eléctrica, si bien se logró la ampliación de la oferta energética este beneficio a los centros urbanos tradicionales y en especial al Valle de México, que reforzaban sus ventajas de localización al disponer de energía traída desde cientos de kilómetros y que era entregada subsidiada a las empresas ahí instaladas, sin que las zonas donde se ubican las plantas hidroeléctricas se hayan visto beneficiadas con la inversión privada en actividades productivas de tipo industrial.

Respecto de la población, el punto 43 de los cien del Plan Básico, plantea su redistribución a partir de acciones "planeadas" de colonización interna. Por cierto, conviene recordar que las políticas de ese tipo ya también habían mostrado su espectacular fracaso en años anteriores y, sobre todo, en el sexenio inmediato anterior.

Por último, en referencia a lo urbano, en el punto 44 del Plan Básico propone la instrumentación de los distintos centros urbanos de "Programas que eviten los inconvenientes de la expansión desordenada, la contaminación ambiental y que satisfagan las necesidades más urgentes de la población periférica. Se requiere la planificación de redes urbanas para establecer una mejor (sic) distribución de funciones entre las ciudades grandes, medianas y pequeñas". (PRI, p. 21)

Aquí se plantea, aunque de manera insuficiente, la idea de la planeación intra e interurbana, si bien esta última se hace a partir de establecer una clasificación con criterios cuantitativos de las ciudades, en razón de la cual se les atribuyen diversas funciones que no se llegan a determinar.

4.1.2. El discurso electoral de José López Portillo. A lo largo de su campaña como candidato del PRI a la Presidencia de la República, aunque de manera escasa e intermitente, no dejan de estar presentes las cuestiones urbanas y regionales, siempre estrechamente ligada su problemática a la ausencia de planeación y, consecuentemente, las alternativas de solución se reducen al mero diseño de un sistema de planeación nacional, a contrapelo de lo que establecía el Plan Básico.

Un primer planteamiento de López Portillo, consiste en observar las dificultades que de todo tipo tratan consigo tanto la concentración como la dispersión de la población en el territorio nacional. Para el efecto, el candidato muy en su estilo, utiliza un lenguaje que pretende ser directo y descoronado, pero que resulta cursi y manipulador.

Nuestro problema poblacional --dice López Portillo en la ciudad de Querétaro el 9 de octubre de 1975, unos días después de haber iniciado su campaña electoral-- no sólo está significado por su expresión cuantitativa y su incremento explosivo, sino por la desestructuración que todo lo hace más oneroso... En las grandes ciudades, las grandes congestiones derivan en problemas que una sistemización hubiera hecho mucho menos onerosos. Y, si por otro lado, nos vamos al extremo dramático, como es la dispersión de pequeñas comunidades --por falta de densidad de población-- las soluciones vuelven a ser no sólo onerosas sino, en ocasiones imposibles (López Portillo, Memorias, vol. 1, p. 23)

Aparece aquí, por vez primera, una idea que se generalizaba respecto de la distribución de la población. La idea consiste en considerar que la concentración y la dispersión --existiendo simultáneamente--, con el resultado de la falta de sistemización en su ubicación y de su rápido e incontrolado crecimiento. Dicha falta de "sistemización", más tarde, se convertiría en la carencia de un plan que impidiera las formas anárquicas de los asentamiento humanos y, más tarde, se impulsarían políticas de control natal que redujeran el ritmo de crecimiento poblacional.

Es interesante, sin embargo, observar como el discurso de López Portillo se refiere, por lo menos al principio, a la necesidad de elaborar a un plan general de desarrollo que incorporara esos problemas y fuese capaz de detener al "aluvión de población en sus lugares de origen", antes de que lleguen a las ciudades. Así, en la ciudad de Guadalajara, el 22 de noviembre de 1975, explicitaba López Portillo:

Creo que el crecimiento desordenado de nuestras ciudades ha sido el resultado de la ausencia de un plan nacional. Debido a la falta de un plan nacional...han crecido nuestras ciudades desordenadamente.

Como no hay plan que detenga el aluvión de población en sus lugares de origen, dando soluciones de carácter social a las demandas de los distintos sectores de la actividad económica, la gente, masivamente, acude a los grandes centros urbanos en busca de satisfactores, de servicios, de empleos, de seguridad, y de tranquilidad y supone que todos estos factores existen en las grandes ciudades. (López Portillo, Memorias, vol. 1, p. 120)

¿Qué tal? Si a los gobiernos anteriores se les hubiese ocurrido hacer un plan, las ciudades hubiesen crecido ordenadamente y el país no tendría el problema de la dispersión-concentración. Pero al margen de las simpatías, la óptica con que se empezaron a ver los problemas urbanos es distinta a la del senenio anterior, ahora su solución, se plantea, tiene que ver con atacar los problemas existentes fuera de los propios centros urbanos. Es decir, ya no se actuaría exclusivamente al interior de las ciudades --lo cual resultaba congruente con los postulados del Plan Básico, que recomendaba reducir la inversión y los servicios sociales en los grandes centros de población-- sino, precisamente, fuera de ellas, lo que también implicaba observar a lo urbano-regional como una parte del proceso general de reproducción del sistema capitalista en su conjunto. Esto dicho, en términos de planificación implicaba la inserción de lo urbano-regional en un plan general de desarrollo, capaz de integrar horizontalmente las políticas sectoriales, cosa que por cierto nunca se llegó a realizar. En consecuencia con su discurso y forma de ver las cosas, López Portillo, concluía:

La acción para resolver el problema del crecimiento urbano sólo puede darse dentro de un plan general de desarrollo, en el que se contemplan todas las áreas y que obviamente no podrá cumplirse en seis años, pero que debe iniciarse, pues de otra suerte jamás principiará el proceso de solución y se complicarán cada vez más los congestionamientos urbanos, con las consecuencias que se manifiestan en las ciudades pero que, en realidad, tienen su origen en otros sectores (López Portillo, Memorias, vol. 1, p. 121)

Estas ideas implicaban, en la óptica del candidato, cosas tan absurdas como proponer no crear más empleos en las ciudades. Al respecto, en la capital del estado de Jalisco dijo López Portillo: "No convirtamos a Guadalajara en un desastre humano creando empleos en este centro que se va a ir congestionando y complicando hasta la desesperación". (López Portillo, Memorias, vol. 1, p. 122) La solución propuesta para evitar el desastre, sería "un esfuerzo sistemático de descentralización" mediante la integración de todas las áreas sectoriales, que se proponía llevar adelante el candidato cuando el "voto popular" le permitiera acceder a la Presidencia de la República. En realidad, ningún absurdo mayor es posible encontrar en las propuestas de López Portillo. No puede haber la menor duda de que el desastre urbano se aceleraría de llevarse a cabo una política de reducción sistemática de la oferta de empleo en las grandes urbes e, incluso, de llegarse a disminuir la inversión en los medios de consumo colectivo requeridos por sus habitantes, el desastre estaría mucho más cercano. Si va de por sí la propia lógica de funcionamiento del sistema capitalista conduce a ello, nada difícil sería predecir los resultados de aplicar una política que accentuara esa tendencia. Por fortuna, y por desgracia como se quiera ver, a veces la realidad es superior aun a la voluntad del Presidente de México y aunque el desastre llegó, probablemente fue menor que si se hubiesen aplicado las acciones propuestas.

El tema urbano-regional no es tratado con frecuencia en la campaña electoral y será apenas el 12 de diciembre de 1975, en la ciudad de Puebla, cuando el candidato sostiene la idea de lo fundamental que resulta el desarrollo regional equilibrado para corregir la concentración económica, generalizándose ese día a elaborar "programas regionales de industrialización, como elemento indispensable y complementario de los planes de acción nacional y sectorial". (López Portillo, Memorias, vol. 4, p. 25) volvieron a olvidar ahora el problema de las formas de ocupación del territorio.

Más tarde, el 7 de febrero de 1976, en Chilpancingo, Guerrero, López Portillo hace una breve mención del desarrollo desequilibrado "no sólo entre las zonas de la población y de la producción, sino entre las distintas regiones". (López Portillo, Memorias, vol. 4, p. 120)

En la ciudad de Morelia, el 25 de abril de 1976, López Portillo rescata para el Estado la dirección del proceso de desarrollo nacional e integrado, en tanto que respecto al "financiamiento, los recursos y las facultades para lograrlo; de otra suerte, la coyuntura, la dispersión, el aislamiento, seguirán siendo el comportamiento de nuestros sectores de actividad". (López Portillo, Memorias, vol. 4, p. 205) Ahí mismo, el candidato expone su tesis de que en el país al modificarse la estructura de la población rural de manera acelerada, las ciudades sin estar preparadas para ello recibieron el shock del desempleo, y entonces ocurre lo que nos está ocurriendo: ciudades imprevistas para ofrecer trabajo (y encima poco antes decía que no había de ampliarse el empleo en las ciudades, JOD) secundario o terciario; no hay industrias suficientes ni servicios cabales para absorber las enormes cantidades de campesinos o de subcampesinos (sic) que buscan la economía de la ciudad". (López Portillo, Memorias, vol. 4, p. 211)

En la séptima etapa de su campaña electoral, que comprendió los estados de Sinaloa, Sonora y Baja California Norte y Sur, López Portillo no hace referencias significativas a lo regional y, aún más, en sus discursos pronunciados a lo largo de su campaña en el Distrito Federal, no hace planteamientos concretos a la problemática urbana, que valga la pena destacar.

En general, el Plan Básico y la lectura textual y entre líneas del discurso de López Portillo a lo largo de su campaña electoral para llegar a la Presidencia de la República, permiten concluir la existencia de una idea casi obsesiva en el sentido de que los problemas regionales y urbanos tienen como origen la inexistencia de una adecuada planificación sistematizadora y orientadora. De este elemental diagnóstico, de quien a partir de diciembre de 1976 se haría cargo del Ejecutivo, se empieza a dibujar la "solución" esperada: planificarlo todo, para resolver no sólo los problemas urbano regionales, sino todos los que afrontaba el país en distintos ámbitos.

#### 4.2. La Organización Gubernamental

La necesidad de actuar en las nuevas circunstancias del capitalismo, hicieron al nuevo régimen asumir una organización -que empezó con una reforma administrativa- y la aparición de instrumentos que estuvieran acordes con las exigencias del ordenamiento territorial que imponían las necesidades de acumulación de capital, que tenían que ver con la expectativa que abría la explotación petrolera .

##### 4.2.1. La reforma administrativa del nuevo régimen

Casi inmediatamente después de haber sido nominado candidato del PRI a la Presidencia de República, declaraba José López Portillo en la ciudad de Tepic, Nayarit, el día 3 de noviembre de 1975: "Las decisiones que sobre el desarrollo tomemos, tendrán que traducirse fundamentalmente, como condición básica, en la reforma administrativa". (López Portillo, Filosofía, p. 68)

Más tarde el 3 de abril de 1976, en la ciudad de San Luis Potosí, explicitaba López Portillo el sentido de esa reforma administrativa, al señalar:

La reforma administrativa incluye reagrupamientos sectoriales para crear cabezas responsables de sector...Concentrar en cuanto a metas, en cuanto a políticas, y descentralizar en cuanto a ejecución, esto se logra mediante la creación de cabezas de sector (López Portillo, Filosofía, p. 71)

Inmediatamente a su toma de posesión como Presidente de la República, el primero de diciembre de 1976, López Portillo envió al Congreso de la Unión un proyecto de Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal, que fue aprobado el día 22 de ese mismo mes y año, abrogándose con ello la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que había sido aprobada el 23 de diciembre de 1938, cuya vigencia de 18 años exigía cambios sustanciales.

La reforma administrativa emprendida a partir de esta nueva ley, conviene decirlo, se llevó a cabo sin existir un plan económico general para el país que diera sentido y coherencia a los cambios realizados en la organización del aparato gubernamental. De esta manera, lo administrativo se modificaba antes de plantearse las políticas y estrategias económicas y sociales del propio sector público, lo cual resultaba un contrasentido si se entiende que los cambios y ajustes en la administración se precisó orientarlos en función de las prioridades surgidas de un plan de desarrollo general y no a la inversa, como lo sugiere la misma como se comprendió dicha reforma.

La reforma, sin embargo, se hizo desapareciendo o cambiando la denominación y funciones de seis Secretarías: la de Industria y Comercio; Patrimonio Nacional; de la Presidencia; Agricultura y Ganadería; Recursos Hidráulicos y de Obras Públicas. Asimismo, se crearon o cambiaron de nombre cinco Secretarías de Estado: Programación y Presupuesto; Patrimonio y Fomento Industrial; Comercio; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Asentamientos Humanos y Obras Públicas y un Departamento Administrativo: el de Pesca.

Los cambios principales en la organización y operación gubernamental ocasionados por la nueva Ley Orgánica del Gobierno Federal, fueron básicamente los dos siguientes:

**PRIMERO.** El reagrupamiento por sectores de funciones que antes se encontraban dispersas. En este caso, según se dijo en la exposición de motivos de la ley, se trató de "resolver los ajustes indispensables que permiten evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras".

Uno de los cambios más significativos fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), cuya existencia se justificaba en la nueva ley de acuerdo a los siguientes términos:

La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevaron finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable

De esta manera, la SPP integra funciones de planeación y control presupuestal del gasto público (funciones antes a cargo de las secretarías de Hacienda y de la Presidencia); programación y control de las actividades del sector paraestatal (antes a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional) y, además, se le confiere la función, de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como programar su financiamiento -tanto de inversión como de gasto corriente- y evaluar sus resultados.

A esta nueva Secretaría, también le fue encomendada la coordinación del PIDER, correspondiéndole las funciones normativas, de autorización, coordinación y control de la operación de dicho programa a nivel nacional. Y, en la lógica sectorial organizativa del sector público, se le confirió la ejecución de obras (su operación y mantenimiento) que correspondieran a las diferentes entidades del gobierno federal participantes en el PIDER. A su vez, la coordinación y control del programa mencionado a nivel estatal, quedaba como función de los representantes de la SPP en cada entidad federal.

Por su parte, la Secretaría de Gobernación aumentaba sus funciones al asumir otras que antes correspondían a la del Patrimonio Nacional, tales como: "Cumplir y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público", así como "Reivindicar la propiedad de la nación".

Por último, interesa destacar la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que integra las facultades del gobierno federal en materia de vivienda y desarrollo urbano, convirtiéndose esta dependencia en el eje central del sistema de planificación urbana nacional y entre cuyas funciones la ley establecía la de formular y dirigir la política general de asentamientos humanos del país; planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; así como formular y conducir los programas de vivienda y urbanidad.

En general, la mayor parte de las Secretarías de Estado sufrieron cambios de mayor o menor envergadura. En lo que al presente trabajo compete, se puede señalar con Gustavo Garza, que con estas reformas se da inicio a la institucionalización de la planificación urbano-regional, pues con ellas aparece "un cuerpo de planes nacionales, regionales, estatales y municipales con metas, objetivos e instrumentos de acción particulares". (Garza, 1983, p. 177)

**SEGUNDO.** Las entidades paraestatales se agruparon de manera sectorial. La nueva Ley, confiere al Presidente de la República la facultad para "determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal... se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente".

Al respecto, el 17 de enero de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo presidencial que dispone ese agrupamiento, (Revista Comercio Exterior, vol. XXVII, núm. 5, mayo de 1977, p. 546) y que más tarde se complementaría con otro acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial del 12 de mayo de ese mismo año.

En definitiva, el agrupamiento sectorial de las entidades paraestatales quedó como sigue:

- La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, quedó a cargo de 291 entidades que operaban en las actividades de energéticos, minería, industria azucarera, química, textil, automovilística y otras actividades similares como el Fondo Nacional de Fomento Industrial.

- En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se agruparon 150 entidades de crédito, seguros y finanzas; así como diversos fideicomisos de este ámbito.

- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, se hace cargo de 105 entidades relacionadas con vivienda (excepto Infonavit, Fovissste y Fovimil); urbanización (47 Juntas Federales de Mejoras Materiales y el Fideurte) y los parques industriales.

- Bajo la coordinación y supervisión de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, quedaban 29 entidades dedicadas a la explotación forestal, la industria y los servicios turísticos ejidales, así como los referidos a la educación agropecuaria.

- A cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quedaban 70 entidades vinculadas con el transporte terrestre, marítimo y aéreo y las comunicaciones.

- En la Secretaría de Comercio se integraban 41 entidades de regulación de precios, comercio exterior y abastecimiento, sobre todo de bienes de consumo básico.

- La Secretaría de Educación Pública se hacía cargo de 40 entidades educativas (con excepción de las universidades autónomas y el Instituto Politécnico Nacional), editoriales, de investigación y de construcciones escolares, deportivas, culturales, etcétera.

En total, 900 entidades paraestatales quedaron agrupadas sectorialmente. En general, podemos decir que con estas reformas si bien es cierto que se diseñaba un sistema de planificación haciendo vigentes una serie de mecanismos necesarios para cumplir funciones esenciales relacionadas con ella, faltaba, nada más ni nada menos un plan económico y social, que como decíamos antes, diera coherencia y sentido a esa reforma.

Por otra parte, se optó administrativamente por una especie de ortodoxia, prefiriéndose crear nuevos organismos para llevar a cabo las tareas de planificación y no asignar tales funciones a secretarías u organismos ya existentes, incluso restando a éstos facultades para asignarlas a la SPP si se referían a la programación y presupuestación del desarrollo. Sin embargo, si bien a esta última secretaría correspondía la programación del desarrollo en los estados la entidad nacional que habría de darle coherencia, y en particular al desarrollo urbano, se trasladaba a un órgano sectorial, la SAHOP, que tenía como una de sus funciones la planeación urbana. De esta forma se entendía al desarrollo urbano como una acción sectorial y no como una acción comprensiva del propio desarrollo en general, apreciación distinta a la que en su campaña expresara López Portillo.

La preocupación por racionalizar las operaciones del aparato administrativo gubernamental, tenía como sustento la gran dispersión provocada en el gobierno de Luis Echeverría, cuando "Se transformaron o crearon 315 instituciones; 83 organismos descentralizados y empresas de participación estatal; 123 comités, comisiones, consejos y centros; 75 fiducicomisos y 4 institutos". (Revista Comercio Exterior, vol. XXVII, núm. 5, mayo de 1977, p. 544)

La reforma lópezportillista, con una lógica organizativa eminentemente sectorial buscaba fortalecer la coordinación y consolidación de las dependencias federales y paraestatales en torno a las llamadas "cabezas de sector". Esto significó a su vez, la desintegración de "los numerosos organismos regionales que hasta 1976 existían", (Vidali, p. 38) tales como las comisiones del Istmo de Tehuantepec, del Balsas y la de la Península de Baja California. Con ello, se desmontó el mecanismo de planeación regional creado a lo largo del sexenio anterior, para estructurar uno nuevo, provocándose así el debilitamiento de los mecanismos de naturaleza horizontal, que tanto chocan con la lógica sectorial prevalciente en la administración pública mexicana.

#### 4.2.2. Los Convenios Unicos de Coordinación.

Con la finalidad expresa de impulsar la descentralización económica y "fortalecer el federalismo", el día seis de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo presidencial mediante el cual se establece la celebración de **Convenios Unicos de Coordinación (CUC)**, entre la Federación y los estados de la República sobre diversas materias relacionadas con los dos objetivos arriba expuestos.

Durante el primer año de funcionamiento del CUC (1977), "se convino la transferencia de recursos a los gobiernos estatales para la ejecución de obras en 14 programas de infraestructura, a fin de fortalecer su administración y capacidad de control de inversión, obras y programas". (Vidali, p. 39) Los 14 programas convenidos entre la Federación y los estados, fueron los siguientes:

1. Agua potable y alcantarillado rurales.
2. Obras en cabeceras municipales.
3. Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos.
4. Construcción y rehabilitación de vivienda popular.
5. Casas de Cultura.
6. Instalaciones deportivas.
7. Cárceles y penitenciarias.
8. Caminos de mano de obra.
9. Caminos vecinales.
10. Carreteras estatales.
11. Carreteras urbanas.
12. Aeropistas.
13. Construcción y reparación de todo tipo de planteles educativos.
14. Construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales.

La firma del CUC entre la Federación y todas las entidades federativas, significó, en 1977, la transferencia de aproximadamente 6 mil millones de pesos del presupuesto federal para que los estados ejecutaran las obras convenidas. (Revista Comercio Exterior, vol. XXVII, núm. 5, mayo de 1977, p. 548) Esto, al parecer, pretendía significar la búsqueda de una alianza entre el gobierno federal con los grupos de poder locales y la burguesías regionales que habían sido tradicionalmente sacrificadas en el presupuesto nacional, tal vez no tanto en los beneficios de la obra pública como en los referidos a su ejecución, que generalmente llevan a cabo los grandes monopolios nacionales de la construcción.

Posteriormente, en 1978, además de estos programas de infraestructura, se establecieron compromisos programáticos para el sector agropecuario, el de pesca y turismo. Todos esto, según deja ver la experiencia del CUC, para legitimar a los gobiernos locales y ofrecerles mayores y mejores condiciones de negociación con las burguesías locales.

El acuerdo presidencial que crea los CUC, establece también que las dependencias del sector público federal deberían proporcionar asistencia técnica a los gobiernos estatales para que estos pudieran llevar a cabo los programas de desarrollo convenidos con el gobierno federal. Asimismo, se preveía la posibilidad de ampliar la coordinación al ámbito de la salud (lo que posteriormente se concretó con los Servicios Coordinados de Salud) y a las entidades paraestatales, cuyas funciones se considerara pertinente transferir a los estados.

En materia administrativa, el CUC prevé el proporcionar, por parte de la Federación a los estados, además de estudios diversos, asistencia técnica sobre:

- administración de justicia civil, penal y administrativa;
- sistema de provención social;
- administración local municipal;
- sistema tributario y presupuestal;
- sistemas de coordinación administrativa entre los gobiernos estatal y municipales; y
- procedimientos agrarios y laborales.

Si bien mediante el CUC se tenía el propósito de crear la capacidad administrativa y de ejecución de obras en los gobiernos locales, por esa misma razón el programa debió marchar muy lentamente, pues el centralismo tradicional del país implicaba para los estados, tanto como hoy, además de una desoladora carencia de infraestructura administrativa para el control, ejecución y evaluación de las obras programadas, una real y patética inexistencia de capacidad técnica para programar y desarrollar obras con atención al desarrollo regional.

A lo largo de la vigencia del CUC (1977-1982), la Federación invirtió un total de 55 mil 294 millones de pesos, principalmente en comunicaciones, esto es, caminos rurales, vecinales, estatales y carreteras urbanas, con la finalidad expresa de proporcionar empleo en las regiones definidas como deprimidas. De acuerdo con el cuadro 4.1, los estados que mayor volumen de recursos recibieron a través del CUC fueron: el de México (5.9 por ciento del total); Jalisco (5.8 por ciento); Tabasco (5.6 por ciento) y Chiapas (5.3 por ciento), estas dos últimas entidades ubicadas en la región petrolera del país. El resto de los estados no alcanzó, a lo largo del periodo de vigencia del CUC, el 5 por ciento de la inversión total y una entidad tan pobre como Tlaxcala apenas si obtuvo el 1.6 por ciento de la inversión federal realizada por medio del Convenio Único de Coordinación.

Cuadro 4.1.

INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA MEDIANTE LOS CONVENIOS UNICOS DE  
COORDINACION POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1977-1982  
(MILLONES DE PESOS)

ENTIDAD FEDERAL	INVERSION	%
AGUASCALIENTES	1,486.1	1.6
BAJA CALIFORNIA NORTE	2,508.5	3.0
BAJA CALIFORNIA SUR	1,567.2	1.6
CAMPECHE	2,408.4	2.5
COAHUILA	2,561.6	2.7
COLIMA	1,339.6	1.3
CHIAPAS	5,047.2	5.3
CHIHUAHUA	3,144.1	3.3
DISTRITO FEDERAL	2,213.0	0.2
DURANGO	2,697.2	2.8
GUANAJUATO	2,719.3	3.1
GUERRERO	3,148.9	3.3
HIDALGO	3,650.7	3.8
JALISCO	5,534.2	5.8
MEXICO	3,589.3	5.9
MICHUACAN	3,685.2	3.9
MORELOS	1,767.9	1.9
NAVARRIT	2,000.3	2.1
NUEVO LEON	2,469.6	2.6
OAXACA	4,619.3	4.9
PUEBLA	4,190.8	4.4
QUERETARO	2,244.5	2.4
QUINTANA ROO	1,953.7	2.0
SAN LUIS POTOSI	2,742.1	2.9
SINALOA	3,527.3	3.7
SONORA	3,274.5	3.5
TABASCO	5,353.9	5.6
TAMAULIPAS	2,907.7	3.0
TLAXCALA	1,535.1	1.6
VERACRUZ	3,608.0	3.8
YUCATAN	2,301.5	2.4
ZACATECAS	2,796.6	2.9
TOTAL	95,294.3	100.0

Fuente: Para los años 1977-1979, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Información sobre Gasto Público 1970-1979, México, 1983, cuadros II.24, II.25 y II.26. Para 1980-1982, INEGI, El Ingreso y el Gasto Público en México 1980-1983, México, 1985.

Por regiones la inversión del CUC entre 1977 y 1982, se distribuyó de la siguiente manera:

La Noroeste, recibió el 13.9 por ciento de los recursos invertidos a través del CUC (13 mil 297.8 millones de pesos);

La Norte, el 6.1 por ciento (5 mil 841.3 millones de pesos);

La Noreste, 8.3 por ciento (7 mil 938.9 millones de pesos);

La Centro-Norte, 7.4 por ciento (7 mil 24.8 millones de pesos);

La Centro-Pacífico, 11.2 por ciento (10 mil 611 millones de pesos);

La Centro-Golfo, 3.8 por ciento (3 mil 608 millones de pesos);

La Centro (incluido el Distrito Federal) 23.2 por ciento (22 mil 118.6 millones de pesos);

La Pacífico-Sur, 13.5 por ciento (12 mil 836.4 millones de pesos);

La Peninsular, obtuvo el 12.6 por ciento (12 mil 17.5 millones de pesos).

Como se observa, el destino de la inversión de este programa siguió el mismo patrón de concentración, por un lado, y de la ubicación de recursos financieros en la región petrolera, por el otro. Así, la región más beneficiada resultó la Centro, esto es, el Distrito Federal y estados aledaños. En el otro caso, la Región Pacífico-Sur, donde se ubica Chiapas, y la Peninsular que agrupa a cuatro estados entre ellos Tabasco y Campeche, recibieron entre ambas, en seis años por la vía del CUC, un total de 24 mil 333.9 millones de pesos, cifra superior a la canalizada hacia la región centro y que representó el 26 por ciento de todos los recursos invertidos entre 1977 y 1982 por el gobierno federal a través del CUC.

En particular, los estados petroleros (Campeche, Chiapas, Tabasco y Veracruz) recibieron el 17.2 por ciento de la inversión total del CUC, es decir, en términos regionales fueron estas entidades las que más se acercaron a la inversión canalizada hacia la región Centro que comprende ocho entidades.

Como se puede concluir, el CUC más que concebido en apoyo de las zonas deprimidas de país como se proclamaba, respondió más bien a la estrategia de sustentar el desarrollo capitalista del país a partir de la explotación y exportación del petróleo, además de reforzar en los hechos la concentración en la zona Centro de la República.

#### 4.2.3. La nueva etapa de los Coprodes.

En el marco de la crisis capitalista, y particularmente de las cada vez más evidentes crecientes deseconomías que la concentración urbana traía consigo y de la concepción de una planeación indicativa, donde se mantiene por parte del aparato gubernamental la intención de utilizar su inversión para alentar la solución a las necesidades del crecimiento económico mediante el impulso sectorial, el gobierno federal, de manera ciertamente contradictoria, dio una nueva dinámica a los COPRODES, en este caso "con el propósito de adecuar sus funciones y organización a un proceso de programación participativa en el que intervienen los gobiernos federal y estatal, grupos sociales organizados y de productores". (Fulqueira, p. 51)

Los COPRODES integraron en su estructura organizativa al PIDER y al CUC, y de acuerdo con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de mayo de 1977 adquirieron la modalidad de "organismos públicos con personalidad jurídica y patrimonio propios". La presidencia del COPRODES quedó en manos del gobernador del estado correspondiente y el representante de la SPP se le designó de oficio secretario técnico. Tal vez la mejor virtud de los COPRODES radique en la pretensión de convertirlos en el único instrumento referido a la coordinación de acciones entre la Federación y los estados, ampliando, o para mejor decirlo, permitiendo la participación de estos últimos en la programación y ejecución directa de los proyectos de inversión considerados en el presupuesto del gobierno federal. "De esta manera - se dice- los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico y los Convenios Unicos de Coordinación se contemplan como instrumentos programáticos que representan al primer paso tendiente a responsabilizar a los gobiernos federal y estatales en la promoción del desarrollo del país, optimizando las ventajas relativas de cada uno de ellos". (Garcilazo, p. 29) Sin embargo, como su mecanismo de funcionamiento consiste en proponer al Presidente de la República, por conducto de la SPP, programas de inversión en obras o servicios específicos para considerarlos en las asignaciones presupuestales de la Federación, nada garantizaba, primero, su aprobación y, en seguida, que la asignación presupuestal fuera en verdad suficiente y entregada de manera oportuna.

Además, con la incorporación del sector privado en los COPRODES, se abre la posibilidad para que los empresarios amplíen su ingerencia, sin ocultamiento de ninguna especie, sobre la política de inversiones del gobierno federal -lo cual refuerza, obviamente, la alianza entre ambos- y al mismo tiempo se permite la participación del sector "social", la propia debilidad del movimiento popular hace que la representación de este sector quede en manos espurias, en manos de aquellos que tradicionalmente han detentado, en el sentido estricto del término, el control de la dirección organizativa de los trabajadores de la ciudad y el campo. Es cierto, se puede alegar que eso no es culpa del gobierno -lo cual es de dudarse- pero si así fuera, resulta difícil creer que de no existir esta situación de control gubernamental sobre los obreros y campesinos se hubiese logrado la posibilidad de participación en ese aparato gubernamental de los trabajadores.

Los COPRODES, sin existir un plan económico nacional, y mucho menos uno para cada entidad federativa, iniciaron la programación de la inversión pública en los estados desde 1977. Lo curioso, para llamarlo de alguna manera, es que con esa programación se inició también el levantamiento de un inventario de las obras de infraestructura existentes en cada entidad de la República, dato que se reconoció no existía hasta entonces por falta de controles adecuados y seguimiento de las inversiones, al grado que se llegaban a "programar obras ya efectuadas" o bien, en otros casos, los registros disponibles señalaban la programación y ejecución de obras "que por alguna razón no se habían realizado en realidad". (Vidali, p. 40) Sólo la posible interesada ingenuidad de algunos funcionarios públicos podría dejar de reconocer la única razón por la cual muchas obras sólo existen en los registros y no en la realidad: corrupción.

Por otra parte, la representación sectorial en los COPRODES -en él se encuentran integradas todas las Secretarías de Estado- impidió en la práctica definir los mecanismos indispensables para la asignación regional de recursos financieros, y en tanto no existían dependencias capaces de coordinar de manera horizontal la acción gubernamental lo más que fue posible hacer resultó encargarse a la SPP de la congruencia sectorial con miras a lograr el desarrollo regional. Sin embargo, en toda organización sectorial siempre, naturalmente, se privilegia la inversión por sectores en tanto que cada dependencia traza sus propios objetivos, que no siempre necesariamente se identifican y coinciden con los intereses de una entidad en términos regionales, pero además los estados difícilmente pueden establecer con claridad y precisión sus objetivos particulares congruentes con los generales del país si estos no se encuentran claramente establecidos en un plan nacional, y en los primeros momentos de operación de los COPRODES sólo se habían señalado por el Presidente de la República como prioridades los energéticos y los alimentos, objetivos ciertamente necesarios pero insuficientes, pero sobre todo muy limitados en tanto meros enunciados, lo cual hacía imposible sustentar en ellos los planes estatales de desarrollo, a los que por cierto se abocaron a realizar los COPRODES en 1978, esto es, aun antes de existir el Plan Global de Desarrollo que más tarde presentaría el gobierno federal, lo cual hacía más errático y enfático el predominio de las decisiones sectorial sobre las regionales.

Esta situación alentó que, por encima de los COPRODES, las distintas Secretarías de Estado establecieran convenios particulares con los gobiernos de los estados. Por ejemplo, el 25 de junio de 1977 Antonio Toledo Corro, por entonces secretario de la Reforma Agraria (SRA), anunció la decisión de concretar convenios de coordinación entre su dependencia y los gobiernos de todos y cada una de las entidades federativas. En dichos convenios se establecía que los gobiernos estatales "en su calidad de autoridades agrarias deberán dictar las medidas necesarias a fin de agilizar las resoluciones en primera instancia de los expedientes de dotación y restitución de tierras, aguas, ampliaciones de ejidos, creación de nuevos centros de población, expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales, etc.". (Revista Comercio Exterior, vol. XXVIII, núm. 7, julio de 1978, p. 805)

A su vez, el 19 de junio de 1978 la Comisión Federal de Electricidad (CFE) informó que durante la vigencia del Plan de Electrificación Rural 1979-1982 (elaborado a margen de los COPRODES), se invertirían 9 mil 621.5 millones de pesos en tres programas: centros de población rural; electrificación para la producción y electrificación para el servicio público, (Revista Comercio Exterior, vol. XXVIII, núm. 7, julio de 1978, p. 806) que, evidentemente tanto como los convenios propuestos por la SRA, se habían decidido sin considerar las necesidades prioritarias de los estados y las regiones que los integran, pero que no podían dejar de incluirse en los planes de desarrollo regional de las entidades federativas bajo el criterio de que "a caballo dado no se le va caballo". Es decir, si existía el programa había que incluirlo en los planes de desarrollo estatal aunque no se tuviera clara su importancia para la entidad o su impacto en ella.

Por último, si bien tanto el CUE como el FIDER, que por cierto el 5 de julio de 1977 recibió 100 millones de dólares más provenientes de un nuevo crédito suscrito entre NAFINSA y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para llevar a cabo la segunda etapa del programa, (Revista Comercio Exterior, vol. XXVII, núm. 8, agosto de 1977, p. 925) quedaron adscritos a los COPRODES se mantenía el llamado "Programa Normal de Inversiones del Gobierno Federal", en cuya programación y ejecución poco o ninguna ingerencia tienen los gobiernos estatales, lo cual otorga a este programa un alto rango de arbitrariedad en tanto que, por ejemplo, las dependencias federales no presentan su programa de inversiones en el COPRODE de la entidad donde se realizará la inversión respectiva o bien, si lo llegan a presentar y no se aprobara puede llevarse a cabo por la vía del Programa Normal, restando así eficacia a la posible programación del desarrollo regional efectuada desde los COPRODES.

#### 1.2.4. La Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.

Como hemos visto, la LEAH se constituyó en el marco jurídico-institucional para la planeación y ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población. El artículo 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos, considerando que la problemática urbano-regional requiere de enfoques multi e interdisciplinarios y, por lo tanto, de la participación de todas las dependencias gubernamentales relacionadas con esa materia, estableció la creación de una Comisión que las integre y permita la coherencia y coordinación de sus acciones. Así, el 16 de junio de 1977 entra en funciones la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (CONADU), (que sustituye a la "Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano", creada el 26 de junio de 1976 para, a su vez, sustituir a la "Comisión Nacional de Desarrollo Regional", constituida el 25 de enero de 1975), con el objetivo expreso de ser "el instrumento de colaboración, comunicación y coordinación permanente entre los distintos organismos públicos relacionados con lo urbano-regional". (Garza, 1983, p. 168)

Encabezada por el secretario de la SAHOP, la Comisión se constituyó integrando a 10 subsecretarios de diversas dependencias federales y siete directores de organismos paraestatales relacionados con los asentamientos humanos y se instaló el 28 de septiembre de 1977, estableciéndose sus funciones en los siguientes términos:

a) Definir y proponer acciones e inversiones a corto, mediano y largo plazo en materia de asentamientos humanos.

b) Establecer lineamientos de política, prioridades y restricciones en cuestión de asentamientos humanos y ordenamiento del territorio.

c) Determinar las tareas que deban realizar las distintas dependencias del Ejecutivo Federal para la elaboración, análisis, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. (Revista Comercio Exterior, vol. XXVII, núm. 10, octubre de 1977, p. 1181)

Esta Comisión tenía como propósito garantizar la coherencia intersecretarial de las acciones gubernamentales a nivel urbano y establecer la política, en tanto prioridades y restricciones, que en materia de asentamientos humanos se considerara pertinente incorporar al FNDU, que por esas fechas se estaba elaborando.

Las dificultades para coordinar a distintas dependencias con objetivos y metas diferentes, relacionadas únicamente por el objeto de su acción, hicieron de la CONADERU un organismo de esfuerzos inútiles y vida efímera.

#### 4.2.3. La Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Este organismo, que vino a sustituir al Fideicomiso para el Desarrollo Urbano (FIDEURBE), se creó el 11 de Julio de 1977 integrándose para su funcionamiento con una Junta Directiva y un director general, formada la primera por el secretario de Obras y Servicios, el contralor general y los directores de Planificación y de Obras Públicas, así como por el jefe del Departamento del Distrito Federal.

A la COBEUR se le asignaron las siguientes funciones:

a) Solicitar y tramitar las expropiaciones de inmuebles y terrenos ejidales y comunales para la ampliación de fondos legales y zonas para el desarrollo urbano del Distrito Federal.

b) Intervenir en los casos de ocupación ilegal de predios destinados o susceptibles de ser destinados a fines de desarrollo urbano.

c) Asesorar a los habitantes del Distrito Federal en la resolución de problemas relacionados con la tenencia, titulación, construcción o reconstrucción de inmuebles.

- Los Convenios Unicos de Coordinación serán los instrumentos mediante los cuales se acordará entre la Federación y los estados las acciones e inversiones en materia de desarrollo urbano.

- Los COPRODES recibirán en cada estado los presupuestos de desarrollo urbano correspondientes. La SAHCP, integrante de los COPRODES en cada entidad, ofrecerá asesoría en materia de desarrollo urbano a lo gobiernos estatales y municipales que lo requieran.

- El ejercicio de las facultades administrativas sobre el otorgamiento de concesiones, autorizaciones, permiso y otras similares en materia de ordenamiento urbano, deberán tomar en consideración los objetivos y políticas contenidos en el PNDU.

- Los programas de acción concertados integrantes del PNDU, se formularán de acuerdo con las disposiciones que dicte del Presidente de la República y se instrumentarán en los mecanismos de programación y presupuestación existentes.

- La modificación a los principios generales del plan se podrán hacer cada dos años a partir del primero de diciembre de 1978.

- La programación y presupuestación resultantes del plan se efectuarán anuales.

Los objetivos explícitos a largo plazo del PNDU, se establecieron como sigue:

- Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país.

- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población.

- Propiciar el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población.

- Propiciar condiciones favorables para que la población urbana pueda resolver sus necesidades de suelo, vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento.

- Preservar y mejorar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

Para alcanzar los objetivos propuestos, el plan propone llevar a cabo tres tipos de políticas:

los técnicos que en su oportunidad designe y con el replantamiento y análisis de las entidades cabezas de sector, no quisiera, repito, sin esa ratificación analítica, autorizarlo en este momento". (López Portillo, 1978) La actitud del Presidente significó la aprobación y entrada en vigor del PNDU hasta el 12 de junio de 1978.

La estructura del plan es la siguiente: un primer grupo de documentos compuesto por cuatro volúmenes, el primero es un documento de síntesis; en el segundo se presentan los programas operativos y convenios; en el tercero, los compromisos, recursos y proyectos de reglamento; y el cuarto se contienen los anexos del plan. Un segundo y tercer grupo de volúmenes, concentra siete documentos con la siguiente temática:

1. Ordenamiento del territorio.
2. Desarrollo urbano de centros de población.
3. Suelo, infraestructura, vialidad y equipamientos urbanos.
4. Ecología urbana.
5. Reservas territoriales para el desarrollo urbano.
6. Prevención y atención de emergencia urbanas.
7. Participación de la comunidad.

Metodológicamente, el plan se encuentra estructurado en cuatro grandes capítulos:

1. Nivel normativo.
2. Nivel estratégico.
3. Corresponsabilidad sectorial.
4. Instrumentos jurídicos.

Para la formalización del plan se determinan los siguientes aspectos:

- Es obligatorio para el sector público, esto es se establece que cada dependencia gubernamental al definir sus acciones o proyectos de inversión que incidan sobre el desarrollo urbano, deberá considerar las políticas establecidas en el PNDU.

- Tanto la Secretaría de Programación y Presupuesto como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la esfera de sus respectivas competencias, coadyuvarán a la debida ejecución del plan, respetando la facultades que la ley concede a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).

e) Desarrollar programas de bienestar social y ser conducto del Departamento del Distrito Federal para la coordinación con la SAHOP en todos aquellos programas y acciones de desarrollo urbano que se efectuen en el Distrito Federal.

El caos que se vive en el Distrito Federal en todos los órdenes del desarrollo urbano es la mejor y más contundente, por severa, crítica a la operatividad de esta Comisión, que ha sido un aparato gubernamental más para actuar y mostrar la inviabilidad de esta zona urbana.

#### 4.3. Los Instrumentos de Política Urbano-Regional

Una vez modificada la estructura de la administración pública federal y creados los aparatos de estado necesarios para abordar las cuestiones regionales y urbanas, empezaron a crearse los instrumentos específicos para llevar a cabo la política gubernamental en estos dos ámbitos. En este apartado se abordarán los cuatro instrumentos y sus respectivas aplicaciones que en este período distinguimos en materia regional y urbana, en tanto ilustran con cierta precisión la puesta en marcha de toda una concepción teórica y metodológica en esta materia. Los instrumentos de referencia son: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; los apoyos otorgados a la descentralización industrial; el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), concebido para elevar la producción interna de alimentos, y el Plan Global de Desarrollo propuesto para cubrir el último trienio del gobierno de José López Portillo.

##### 4.3.1. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Para cumplir con el objetivo de la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, así como para fijar las normas básicas para planes de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población que establece la Ley General de Asentamientos Humanos, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. El plan fue elaborado, según lo dispone el artículo 14 de la ley mencionada, por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).

El documento original, que institucionaliza la acción del Estado en materia de organización del territorio, integrado básicamente por los trabajos realizados por el Cerur y los resultados del "Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano de México", a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Secretaría de la Presidencia, (Pedraza, 1976a, y Cerur, vol. 2, doc. 2.2) fue presentado en su primera versión el 11 de enero de 1978 ante el Presidente de la República, quien lo llamó "importantísimo documento". Sin embargo, no lo aprobó señalando con su peculiar retórica: "No quisiera en este momento aprobarlo, porque quisiera, en lo personal, y asesorado por

1. De ordenamiento del territorio para atender a la problemática interurbana de carácter nacional y regional.

2. De desarrollo urbano para los centros de población, aplicables al ámbito interno de cada localidad.

3. Políticas relacionadas con los elementos componentes y acciones del sector asentamientos humanos.

Las políticas de ordenamiento del territorio se sustentan en el propósito de configurar un sistema urbano nacional que representaría la estructura básica del territorio y estaría compuesto por varios sistemas urbanos integrados a partir de ciudades con servicios regionales, que apoyarían el desarrollo de su área de influencia.

Las políticas específicas propuestas para el ordenamiento del territorio son las siguientes:

a) Desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México mediante el pago de los costos reales de los servicios públicos por parte de los usuarios; la regulación del establecimiento de nuevas industrias; desconcentración de la administración pública federal (este programa se conoció como PRODETAP) y establecimiento de nuevas instituciones de educación superior, sobre todo en aquellas ciudades con servicios regionales.

b) Promoción del proceso de desconcentración industrial, de los servicios públicos y de las diversas actividades a cargo del sector privado orientándolas hacia las zonas declaradas en el plan como prioritarias, para lo cual el propio PNDU propone la modificación del sistema de incentivos fiscales; la elaboración de un sistema tarifario diferencial que se refleje en el costo de los servicios y la difusión de las alternativas de localización industrial surgidas a partir de la aplicación del plan.

c) Inducir el desarrollo de las ciudades con servicios regionales y de aquellas ciudades medias con potencial de desarrollo económico y social, mediante la elaboración de planes de desarrollo urbano y de la promoción de créditos para el desarrollo de actividades productivas. Asimismo, el plan propone para estas localidades urbanas de tamaño medio y con servicios regionales, fomentar la localización de establecimientos industriales de acuerdo a su actividad preponderante; equiparlas con servicios educativos de nivel medio, medio-superior y superior, en función de la actividad económica predominante; dotarlas de servicios asistenciales en razón de los requerimientos de sus áreas de influencia; fortalecer en ellas programas de construcción y mejoramiento de vivienda, infraestructura y equipamiento urbano; orientar prioritariamente hacia ellas todo tipo de créditos y financiamiento concertados para programas de infraestructura y equipamiento.

d) Promover el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación interurbana, como elementos de ordenación del territorio nacional para lo cual deberá propiciarse la creación de un sistema de grandes libramientos a la zona metropolitana de la ciudad de México, evitando la construcción de nuevas carreteras convergentes hacia ella; además se propone propiciar que los ejes carreteros vinculen a las ciudades con servicios regionales localizadas en la costa del Golfo con las del Pacífico; fortalecer la intercomunicación de las ciudades con servicios regionales con los centros de población ubicados en sus áreas de influencia y propiciar la construcción de redes alimentadoras, caminos vecinales y de mano de obra que faciliten el acceso a las ciudades medias con potencial de desarrollo y a las localidades que concentran servicios para el medio rural.

e) Estimular la integración y el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa, mediante acciones de concentración en localidades cuya ubicación geográfica e influencia en el medio rural permita proporcionar servicios públicos al mayor número posible de pobladores. Este programa se inició formalmente con el acuerdo presidencial del 10 de diciembre de 1977.

Respecto a las políticas de desarrollo urbano para los centros de población, el PMDU establece la necesidad de coordinar las actividades de planeación urbana federal, estatal y municipal con la finalidad de conducir a la formulación por parte de las autoridades locales de los planes de desarrollo para los centros de población señalados como prioritarios.

La coordinación de las actividades de los tres niveles de gobierno en el ámbito urbano, tiene como sustento un conjunto de políticas agrupadas bajo los siguientes rubros: a) Impulso, b) Consolidación y c) Ordenamiento y regulación.

a) Las políticas de impulso se proponen aplicadas en aquellos centros urbanos y sistemas rurales que la estrategia de desarrollo considere como indispensables para asegurar el cumplimiento de los objetivos de ordenamiento espacial. Esta política implica concentrar gran parte de los recursos destinados al desarrollo urbano en un número reducido de centros de población considerados estratégicos para tal efecto.

De esta manera, la política de impulso pretende concentrar la oferta de infraestructura y equipamiento localizando, precisamente, servicios de nivel nacional y regional; además de crear condiciones generalizadas infraestructurales para lograr el establecimiento de la más amplia gama de actividades productivas. En las ciudades donde se aplique esta política, el PMDU propone también ubicar las actividades productivas y de servicios resultantes de la desconcentración administrativa e industrial, proponiendo canalizar hacia ellas las inversiones del sector público en materia de vivienda, adecuar la infraestructura interna de vialidad para que se integre a la vías regionales de comunicación y alentar el sistema de transporte colectivo en ellas.

En los centros de población objeto de esta política de impulso, se deberá propiciar un proceso de crecimiento y cambio ordenado, creando y aplicando instrumentos que faciliten la ocupación del territorio, creando y aplicando instrumentos que faciliten la ocupación del territorio, tales como: otorgamiento de incentivos fiscales y tributarios al uso del suelo; la constitución de reservas territoriales y de asentamientos progresivos para la población de escasos recursos y el estímulo a la inversión inmobiliaria, entre otros.

b) Las políticas de consolidación propone al PNDU se apliquen en aquellos centros de población cuyo nivel actual de desarrollo sólo requiera del ordenamiento de su estructura básica, de manera que sin afectar su dinámica se prevengan los probables efectos negativos de la concentración poblacional y económica.

Las políticas de consolidación consisten en ordenar y regular la estructura físico-espacial de los centros de población que se considere lo requieren, procurando con ello establecer la adecuada interrelación de sus funciones, preservando y rehabilitando su imagen e induciendo a la optimización e intensidad en el uso del suelo y la infraestructura existente. Implica, también, esta política, complementar los servicios de infraestructura, equipamiento y transporte, previendo los requerimientos a mediano plazo; además de orientar el crecimiento de las ciudades donde se establezcan las reservas territoriales para el caso, definiendo usos y destinos del suelo.

c) La política de ordenamiento y regulación, es considerada en el PNDU como complementaria de la anterior y propone el plan aplicarla en aquellos centros de población donde la concentración provoca ya problemas crecientes de congestión e ineficiencia económica y social y, por tanto, resulta indispensable disminuir su ritmo de crecimiento.

La política de ordenamiento y regulación consiste, básicamente, en disminuir la tendencia de dotación de infraestructura y equipamiento para la industria y las actividades terciarias, optimizando el aprovechamiento de la existente; hacer recaer los costos sociales de la contaminación y el deterioro ambiental sobre las fuentes que los provocan; impulsar la desconcentración de las funciones educativas, culturales y administrativas de orden nacional ubicadas en la ciudad de México; establecer los niveles máximos de aprovisionamiento de servicios públicos y aplicar cargas impositivas diferenciales proporcionales al nivel de consumo y reforzar la infraestructura para el desarrollo de las actividades agropecuarias y forestales que contribuyan a contener la expansión urbana y a proporcionar alternativas de empleo y recreación.

Por su parte, las políticas relacionadas con los elementos componentes y acciones del sector asentamientos humanos tienden a impulsar, de acuerdo con las políticas de ordenamiento del territorio y del desarrollo urbano de centros de población, un conjunto de acciones relativas a: reservas territoriales para los asentamientos humanos, suelo urbano, vivienda, equipamiento, infraestructura y servicios urbanos, ecología, prevención y atención a emergencias urbanas y de participación de la comunidad en el desarrollo urbano.

En este sentido, las políticas mencionadas por el PNDU consisten en la adquisición de reservas territoriales para destino federal; apoyo técnico a los estados a fin de que estos determinen por sí mismos sus necesidades de reservas y las constituyan; definición de los lineamientos generales a los que deberán sujetarse las adquisiciones, enajenación y/o destino de las reservas territoriales del gobierno federal; apoyo técnico a los estados y municipios para definir los usos y destinos del suelo en sus planes de desarrollo urbano; ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda popular con acciones de vivienda; determinación de las normas tecnológicas para la construcción de viviendas y producción de materiales por parte del gobierno federal, con el criterio de que la tecnología adecuada es aquella de bajo costo y elevado índice de absorción de mano de obra; orientación de créditos destinados a la vivienda de "interés social" y la requerida por los sectores de bajo ingreso; y algunas más referidas a la utilización del equipamiento y la infraestructura, el control de la contaminación del medio ambiente y la participación de la comunidad en la planeación urbana.

La regionalización en el PNDU, la planeación del desarrollo urbano, según se expresa en la primera versión del PNDU, se inserta en el nivel más general de la planeación del desarrollo socio-económico nacional como un elemento coadyuvante al logro de los grandes objetivos políticos, sociales y económicos del país. En este sentido, el propio PNDU explicita su ubicación en el marco de una "política de desarrollo regional, además de ubicarse en el de la planeación nacional".

En este término, y a partir del diagnóstico sobre la distribución territorial de la población y las actividades económicas en el país, se establecieron 10 zonas denominadas prioritarias y otras tres con fines de ordenamiento y regulación. Las primeras, las llamadas prioritarias, se definieron en razón de los siguientes atributos: "su ubicación respecto a los recursos naturales y su pronóstico favorable de generación de empleos, en función del desarrollo acelerado que tienen los diversos sectores económicos en las propias zonas".

En las zonas consideradas prioritarias, donde se incluyen en mayor proporción ciudades de tamaño medio, la política más frecuentemente propuesta en el plan es la de impulso y consolidación. La política de impulso, en este caso, se propone en aquellos centros de población y sistemas rurales cuya ubicación se considera puede permitir un adecuado ordenamiento espacial del país.

Por su parte, la política de consolidación se propone aplicarla en aquellos centros de población cuyo nivel de desarrollo sólo requiere del ordenamiento de su estructura básica tanto para prevenir los efectos negativos de la concentración como para elevar su eficiencia como soporte del desarrollo socioeconómico.

Las zonas consideradas por el PNDU como prioritarias, son las siguientes:

1. Zona conurbada de la desembocadura del río Pánuco y Huasteca potosina:
  - Tampico-Madero,
  - Ciudad Mante, y
  - Valles.
2. Zona costera del Golfo e Istmo de Tehuantepec:
  - Coahuacoalcos-Minatitlán,
  - Villahermosa, y
  - Salina Cruz.
3. Zona fronteriza de Chihuahua:
  - Ciudad Juárez,
4. Zona conurbada de La Laguna
  - Torreón,
  - Gómez Palacio, y
  - Lerdo.
5. Zona de El Bajío:
  - León,
  - Irapuato, y
  - Querétaro.
6. Zona fronteriza de Baja California:
  - Tijuana,
  - Mexicali, y
  - Ensenada.
7. Zona costera del sur de Sonora y norte de Sinaloa:
  - Ciudad Obregón,
  - Guaymas, y
  - Los Mochis.

8. Zona conurbada de la desembocadura del río Ameca:

- Puerto Vallarta, y
- Bahía Banderas.

9. Zona conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad:

- Colima,
- Manzanillo, y
- Barra de Navidad.

10. Zona conurbada de la desembocadura del río Balsas y costa de Guerrero:

- Lázaro Cárdenas,
- Zihuatanejo, y
- Acapulco.

Por su parte, las zonas señaladas como de ordenamiento y regulación, establecidas en base a las tres grandes áreas metropolitanas del país, fueron:

1. Zona metropolitana de Monterrey,
2. Zona metropolitana de Guadalajara, y
3. Zona conurbada del centro del país, que incluye a las siguientes ciudades: México, Puebla, Toluca, Cuernavaca, Pachuca y Tlaxcala.

En general, la política de ordenación en la regionalización propuesta en el PNDU persigue los siguientes objetivos básicos:

- a) Desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México.
- b) Promover la desconcentración de la industria, de los servicios públicos y las actividades del sector privado.
- c) Inducir el desarrollo de las ciudades con servicios regionales y de aquellas de tamaño medio y con potencial de desarrollo económico.
- d) Estimular la creación de centros de apoyo a la población rural dispersa.

En su conjunto, al observarse en el PNDU una falta de vinculación con el proceso económico, es decir, con el desarrollo del capitalismo en México y su inserción en el mundo del capitalismo mundial, si bien lo marca con el sello del voluntarismo también lo hace ruyar en la "ingenuidad de la buena intención". Ello hace más difícil creer que su

propuestas para lograr una nueva configuración territorial del país no sea más que un deseo o un mero ejercicio intelectual de algunas técnicas y aplicación de voluntades de "buena fe", pero ciertamente limitadas por dos cuestiones básicas: la inexistencia de un plan general de desarrollo y la manera de concebir los asentamientos humanos como un sector más de la administración pública para actuar sobre la compleja realidad nacional. En estas condiciones, al parecer el PNDU persigue alcanzar objetivos tan ambiciosos como "racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población", con acciones tan limitadas como la dotación de una mayor o menor infraestructura a unas u otras ciudades, según sea el nivel de prioridad que se les haya asignado en el plan.

Una cuestión que sorprende también, es que al identificar el territorio nacional con el "espacio" urbano, o las ciudades, o sus sistemas, se deja de lado el abordar de manera sistemática la complejidad de las relaciones entre lo urbano y lo rural. Ello, por consiguiente, impide, tal y como señala Emilio Pradilla, interpretar correctamente:

El territorio modelado históricamente por la producción agrícola y sus agentes sociales (el "campo") que a pesar del acelerado proceso de "urbanización" capitalista, sigue ocupando un lugar importante dentro de la estructura física de los países "avanzados" y, sobre todo, los semicoloniales y dependientes; y, al interior de él, las formas de apropiación de la naturaleza por las diferentes formas de producción agrícola, precapitalistas y capitalistas en sus grados diferenciados de desarrollo, sus desigualdades, sus combinaciones, sus contradicciones, etc. (Pradilla, 1984, p. 79)

En este sentido, al soslayarse, es difícil pensar que por simple omisión, que el funcionamiento de las leyes generales del capitalismo, de sus mecanismos de producción y reproducción, tanto como la apropiación del territorio por el capital, es una "distribución social y espacial de las diferentes condiciones generales de la producción", (Lojkin, 1979, p. 143) incluyendo los medios de consumo colectivo; y que la producción y distribución territorial de esas condiciones generales requiere de un creciente financiamiento gubernamental que, en última instancia, se encuentra determinado por el proceso mismo de producción de plusvalía en el sector privado de la economía (y aun en el sector parastatal), que traslada una parte de ella -por la vía fiscal- al Estado que empleará esos recursos y los provenientes de la apropiación de la masa salarial (a través de los impuestos). en la creación de las condiciones generales de la producción capitalista y en medios de consumo colectivo.

Pero además, recordemos que la decisión de invertir capital productivo, de ubicar territorialmente una u otra empresa, depende fundamentalmente de los capitalistas privados quienes, a su vez, hacen depender dicha decisión de las consideraciones sobre la tasa de

ganancia presente y futura, la cual siempre es más elevada, necesariamente, donde se aglomeran "los medios de reproducción del capital y de la fuerza de trabajo", aglomeración de efectos útiles que se va haciendo una condición cada vez más determinante del desarrollo económico y que, fatalmente, se convierten en factores que tienden a la concentración económica y poblacional. (Lojkin, 1977, p. 116)

En todo caso, el plan adolece de un análisis riguroso respecto de la relación entre la estructura socioeconómica y la estructuración del espacio. No se reconoce ni si se hizo no se explicita en el documento que una de las causas estructurales que tienden a la concentración espacial de la actividad económica es la concentración de las condiciones generales de la producción que permite salvar las ganancias privadas a costa de la desvalorización sistemática de la inversión pública.

Ahora bien, como señala Manuel Castilla, si el Estado en la fase del capitalismo monopolista resulta ser un agente decisivo en la producción, distribución y gestión tanto de las condiciones generales de la producción como de los medios de consumo colectivo, precisamente la crisis urbana evidencia las dificultades del Estado y del capital para satisfacer esas necesidades. La mayor de las dificultades, siempre, se encuentra en el financiamiento pues la fuente de los recursos presenta ciertos límites: "no se puede volver ganancia al capital más allá de ciertos límites (políticamente definidos) sin desequilibrar un sistema basado en la inversión privada, y tampoco se puede aumentar desmesuradamente la carga impositiva sobre el contribuyente, so pena de provocar el descontento social y la restricción de la demanda". (Castillo, 1979, p. 16) En entones que se recurre al endeudamiento ya sea interno o externo con sus bien conocidas consecuencias.

En México, sin embargo, el PNEU se elaboró y aprobó al inicio del siglo posterior y se concibió en tal forma que se plantea una estrategia de descentralización sistemática, como un acuerdo sobre un número menor de ciudades. El punto de esta decisión, tal vez, en la lógica de los planificadores no importa tanto el número de habitantes por todo, para eso y mucho más. Si se observa, los zonas prioritarias son 10 y comprenden casi 30 ciudades. Para todos, de prioridad A o sea de primera prioridad, el plan consideró a 20 entidades federativas y a 26 localidades urbanas localizadas en ellas. De segunda prioridad se consideran 19 estados y 24 localidades urbanas. Por último, de prioridad C sólo se tienen dos estados: Campeche y Quintana Roo y 37 centros de población. En la determinación de las entidades y localidades prioritarias, "la lógica fue simple: todos son prioritarios, pero de primer nivel solamente aquellos que tienen en su territorio parte o una zona prioritaria". (Sier y Terán, p. 86)

Uno de los problemas cruciales esbozado en el PNEU, aunque era preciso resolver o por lo menos señalar las vías por donde transitaría la acción gubernamental, es la falta de definición de la zona como se frenará y limitará la acción de los especuladores urbanos, de los

fraccionadores que, en muchos casos, actúan despojando a ejidatarios y pequeños propietarios de tierra agrícola que se urbaniza rápidamente y cuya actuación rompe con cualquier intención panificadora. Pero en fin:

Cabe indicar que también al manejarse las ideologías desarrollistas y tecnócratas y presentarlas como una vía de solución, se oculta el hecho de que sin la solución de las contradicciones principales del capitalismo que se encuentran en la esfera económica, no hay vía de solución a los problemas específicos que generan, como son los Asentamientos Humanos (Gutiérrez, p. 21)

Al final, el PNDU resulta ser un plan de tipo normativo y la experiencia indica que este tipo de planes sólo tiene efectos superficiales, "pues no es posible tratar de modificar la distribución territorial económico-demográfica sin plantearse la necesidad de influir de manera importante en las causas que determinan dicha distribución, es decir, de articular rigurosamente la planeación normativa a una planeación sustantiva, pasar de un enfoque procesal de optimización de decisiones a uno que revele la naturaleza del fenómeno como lo sustantivo". (García y Puente, p. 98)

#### 4.3.2. Apoyos a la desconcentración industrial.

La política de apoyo a la desconcentración de la industria con el régimen de López Portillo, se sustentó en tres decretos publicados entre los finales de diciembre de 1978 y principios de marzo de 1979 y que se encuentran estrechamente relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI), elaborado por la entonces Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN).

El primer decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de diciembre de 1978, autoriza a las empresas que se establezcan o se amplíen en un 40 por ciento como mínimo de su capacidad instalada en las zonas preferentes de desarrollo industrial, localizadas en los puertos de Tampico, Salina Cruz, Coahuacoicos y Lázaro Cárdenas, recibirían subsidios por el consumo de energéticos (electricidad, gas natural y combustóleo) y petroquímicos básicos, hasta por un equivalente del 50 por ciento de la facturación de dichos energéticos. (Revista Comercio Exterior, vol 29, núm. 1, enero de 1979, p. 29) Esto se agregaba al subsidio generalizado que todos los empresarios tenían por la vía de los precios de dichos insumos. Así por ejemplo, en 1980 el costo de producir un kilowatt/hora en una planta termoeléctrica a base de combustóleo era de 1.67 pesos (sin incluir costos de administración, transmisión) y a los industriales se les vendía a 34 centavos. En ese mismo año de 1980, se calculaba que el combustóleo tendría una demanda de 17 mil litros. En el mercado internacional el precio era de 5 pesos, en México se vendía a 31 centavos y se calculaba que el subsidio que el Estado otorgaría a los empresarios, en ese año, ascendería a 71 mil millones de pesos. (Morales, pp. 140/141) A su vez, las empresas petroquímicas recibían,

además, un subsidio de 30 por ciento sobre la facturación de sus consumos de petroquímicos básicos, siempre y cuando se comprometieran a exportar, cuando menos, el 25 por ciento de su producción en un plazo mínimo de 3 años, sin que se afectara el abasto nacional de los productos que elaboraban, y a consumir 20 toneladas mensuales como mínimo del petroquímico básico que utilizaran como insumo en el proceso de producción.

Este decreto se reforzó con el "Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyos a Puertos Industriales", puesto en marcha el 8 de octubre de 1979. Los objetivos señalados en este programa fueron: integrar a los puertos señalados en el decreto al sistema urbano nacional; fijar zonas y prioridades geográficas para apoyar la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos para el desarrollo de la actividades industriales. (Garza, 1983, p. 170)

Las siguientes acciones fueron señaladas en el Programa como prioritarias: planificación urbana, infraestructura y equipamiento portuario; enlaces terrestres y ferroviarios; dotación de agua potable, equipamiento de salud y vivienda.

Un segundo decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1979, establece las diferentes zonas geográficas para la ejecución del "Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales", previsto en el PNEU y cuyo propósito era desalentar indirectamente el crecimiento del área metropolitana de la ciudad de México otorgando estímulos fiscales, tarifarios, crediticios y de infraestructura, así como de equipamiento urbano a las empresas industriales que se localicen en zonas del país distintas al Distrito Federal. El decreto mencionado señala que los objetivos del Programa radican en "reacionalizar la distribución de las actividades económicas en el territorio nacional, localizándolas en las zonas de mayor potencialidad del país". Para tal efecto se establecían tres zonas geográficas:

#### ZONA I. DE ESTÍMULOS PREFERENCIALES.

Integrada por un conjunto de municipios considerados como "puntos alternativos de localización industrial... (atendiéndose en ellos) prioritariamente las necesidades de ampliación y complementación de infraestructura y equipamiento urbanos que exija el desarrollo industrial".

Esta zona, su vez, se dividió en una zona de prioridad A para el desarrollo portuario industrial, que incluye a los puertos mencionados en el decreto del 29 de diciembre de 1978. Una zona más, de prioridad B, se estableció para el desarrollo urbano industrial.

## ZONA II. DE PRIORIDADES ESTATALES.

El decreto no definía los municipios integrantes de ella y se dejaba a los gobernadores de cada entidad la posibilidad de señalar los municipios que consideraran prioritarios para el establecimiento industrial, de acuerdo con sus respectivos planes estatales de desarrollo urbano.

En esta zona los estímulos serían inferiores a los otorgados en la zona I.

## ZONA III. DE ORDENAMIENTO Y REGULACION.

La zona III se constituyó por regiones en donde se propone frenar el crecimiento industrial. La zona, a su vez, se divide en prioridad A, en donde se aplicará una política de crecimiento controlado, integrada por el Distrito Federal y municipios adyacentes, y una de prioridad B, conformada por un anillo de municipios exteriores a los considerados de control y por las ciudades de Toluca, Cuernavaca, Cautla, Puebla, Tlaxcala, Pachuca y Cuautitlán Izcalli.

En esta zona no se prevé el otorgamiento de estímulo alguno a nuevas empresas y, aún más, se establece que el Departamento del Distrito Federal expedirá las regulaciones pertinentes encaminadas a desalentar el establecimiento de nuevas empresas industriales en su jurisdicción.

Por último, un tercer decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1979, orientado a fomentar las actividades industriales que lograrán incrementar el empleo y la inversión, mediante estímulos fiscales básicamente créditos contra impuestos federales que se harán constar en Certificados de Promoción Fiscal (Ceprofis); impulsaran el desarrollo de la pequeña industria y de la producción nacional de bienes de capital; utilizaran en mayor grado la capacidad instalada y promoverán el desarrollo regional equilibrado. En consecuencia, el decreto establece el otorgamiento de los estímulos de acuerdo con los siguientes criterios:

1. El beneficiario debe dedicarse a una actividad industrial prioritaria.
2. La empresa deberá ubicarse en las zonas geográficas de estímulos, contempladas en el Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de la Actividad Industrial, establecido en el decreto del dos de febrero de 1979.
3. Los nuevos empleos generados por las inversiones realizadas y/o la creación de nuevos turnos de trabajo que representen incrementos significativos en el número de empleos, darán lugar a un crédito contra impuestos federales, equivalentes a 20 por ciento del

salario mínimo general anual de la zona correspondiente, multiplicado por el número de empleos generados directamente por la inversión o adicionales si se tratara de la creación de nuevos turnos de trabajo. Este estímulo, se otorgaría, señala el decreto, por dos años consecutivos.

4. La adquisición de maquinaria y equipo nuevos de origen nacional, dará lugar a un crédito contra impuestos federales, equivalente al 5 por ciento del importe de la compra.

Estrazchamente vinculados estos decretos al Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI), éste se dió a conocer el día 11 de marzo de 1979, esto es en pleno "boom" petrolero, por José Andrés de Otayza, por entonces secretario del Patrimonio y Fomento Industrial. El PNDI venía como "base principal, dió el funcionario mencionado, los recursos procedentes del petróleo". (Revista Comercio Exterior, vol. XIX, núm. 5, marzo de 1979, p. 287) Según el mismo Otayza, el Plan era un esfuerzo programático para hacer "coherente la utilización de nuestros recursos con el cumplimiento ordenado de los principales propósitos nacionales y para transformar el crecimiento en desarrollo". (Revista Comercio Exterior, vol. XIX, núm. 5, mayo de 1979, p. 521)

Más adelante, el día 19 de marzo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto que dispone la ejecución del Plan y establece las bases de concertación para su cumplimiento, por último, el 17 de mayo de ese mismo año se publica el PNDI en el Diario Oficial de la Federación.

Entre otros objetivos, aquí incluyen declarar el señalado en la Plan respecto a la descentralización territorial de la actividad económica, orientando las inversiones principalmente hacia las zonas y fronteras.

El PNDI indica que el crecimiento observado entre 1977 y 1978 del 4.5 por ciento en el producto interno bruto, según datos contenidos en el propio Plan, "deberá sostenerse, con la misma hasta 1980, año en que, entre otras cosas, se solucionará el desempleo y la población tendrá acceso a mejores niveles de vida". (La información sobre el PNDI que de aquí en adelante se expone, fue tomada de la versión comentada publicada en la revista Comercio Exterior, vol. XIX, núm. 5, mayo de 1979, p. 521 y ss.)

Teniendo como "pivote" los recursos procedentes del petróleo, una de las primeras cuestiones por resolver resultó ser la definición de la magnitud del excedente petrolero. En este sentido, el PNDI define el excedente, de manera amplia, "como la capacidad adicional de gasto que da a la economía la exportación de hidrocarburos". En consecuencia, el concepto no se refiere únicamente a la mayor captación fiscal resultado de la exportación, ni a los ingresos netos

en la cuenta corriente de la balanza de pagos, sino que considera también los mayores recursos internos que el uso del propio excedente genera. Por ello es que la discusión surgida en aquel momento era definir la manera de utilización del excedente, esto es el ubicar los sectores donde se generarían internamente mayores recursos.

El excedente calculado en el Plan, de acuerdo a la definición señalada, para el período 1979-1982, fue de 185 mil millones de pesos, a precios de 1975, que significaban 13 mil millones de dólares. A precios corrientes, con base al índice internacional de precios del petróleo, el excedente llegaba a los 23 mil millones de dólares en el lapso señalado.

Ahora bien, en el PNDI se adopta la postura de utilizar "productivamente" los recursos excedentes del petróleo y se sostiene la necesidad de "establecer un programa equilibrado de asignación del excedente que atienda las necesidades más apremiantes de la población y garantice a las futuras generaciones un flujo creciente de recursos", para lo cual resultaba imprescindible fortalecer a producción de mercancías de consumo básico, impulsar ramas de alta productividad orientadas hacia el consumo externo, fomentar la industria de bienes de capital y atenuar las tendencias oligopólicas en la economía nacional.

Los recursos del petróleo, sin embargo, no se utilizaron según lo recomendaba el PNDI. Más bien se inyectaron de manera indiscriminada en la economía, por ejemplo, en unos casos para mantener la oferta de divisas y, en otros, para sostener la "libertad cambiaria", es decir, no para fortalecer la oferta de bienes básicos y exportables, sino para fortalecer y ampliar la demanda de los grupos de más elevado ingreso, provocando así además de la distorsión del parato productivo fuertes creaciones inflacionarias, en tanto la elevación de este tipo de demanda requiere para su satisfacción de una mayor importación de bienes intermedios y de capital por unidad de producto; sin olvidar que gran parte de la demanda incrementada, dada la posición social de sus beneficiarios, se canalizó hacia el exterior en forma de importación de bienes y servicios suntuarios y fuga de divisas, provocando así parte del desequilibrio externo que caracterizó la presencia posterior de la crisis.

En lo referente a la desconcentración industrial, el PNDI asume la división geográfica establecida en el decreto del dos de febrero de 1979, en donde se crean la Zona I de estímulos preferenciales; la Zona II de prioridades estatales y la Zona III de ordenamiento y regulación.

En este caso, además, el plan es enfático al señalar la necesidad de evitar el establecimiento de nuevas empresa industriales en el Valle de México y procurar su ubicación en las ciudades que dispongan de recursos materiales y las condiciones señaladas en el PNDI. En estas condiciones, de acuerdo al decreto del 29 de diciembre de 1978,

las zonas prioritarias son los puertos con capacidad para el desarrollo industrial y las fronteras (donde acentar la industria maquiladora), según lo indica el PNDU. Con todo esto, el PNDI establece como meta al avanzar la desconcentración, que el 66 por ciento del incremento de la producción industrial del país prevista para el periodo 1977-1982, se obtuviera en las regiones prioritarias y lograr así disminuir del 50 al 40 por ciento lo que el Valle de México aportaba en 1977 a la producción bruta industrial nacional.

No es preciso hacer comentarios obvios sobre lo planteado y lo alcanzado a través de PNDI. El caso es que toda la coherencia y el éxito del Plan se sustentó para llevarse a la práctica en una variable no considerada como posible en esos momentos: la caída del precio internacional del petróleo. En efecto, al iniciarse la caída en la cotización internacional del hidrocarburo a finales de 1981, el PNDI perdió toda posibilidad de llevarse a cabo. Se convirtió así el Plan en un inútil esfuerzo por edificar la masera, como se había conducido el país durante más de tres décadas, al sustentarse en una frágil esperanza respecto de la continuidad de la tendencia alista de los precios del petróleo y, de esta manera, lo que era su proclama de fortaleza se convirtió en su mayor debilidad. En fin, tal vez el mejor augurio sobre el uso de los recursos petroleros lo haya hecho el mismo Andrés de Bóyza, quien el 28 de marzo de 1979 pronosticó, sin quererlo: "la oportunidad que nos ofrece el petróleo es por una sola vez. Ello nos obliga a utilizarlo racionalmente; a transformar su carácter de no renovable en permanente. De otra forma sus beneficios serán efímeros, desapareciendo paulatinamente al paso de los años, sin haber modificado radicalmente la estructura productiva del país". (Revista Suplemento Espectador, vol. XIX, núm. 3, mayo de 1979, p. 528)

### 4.3.3. El Sistema Alimentario Mexicano (SAMI).

El Sistema Alimentario Mexicano (SAMI) surge encabezado por el Presidente de la República el día 18 de marzo de 1980 en un discurso pronunciado en la ciudad de Guadalajara, donde se anuncia también la decisión de mantener al país fuera del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT). Los tres títulos (en inglés) y se estableció la planeación de explotación de roles. Tres anuncios, sin duda, de singular importancia en la definición de la estrategia a seguir por el gobierno mexicano en la coyuntura que presentaba la situación capitalista del país.

En particular, lo que importa en el campo, la migración de la población rural hacia las ciudades del país y Norteamérica, tanto como la incapacidad de la agricultura para seguir proporcionando los alimentos y las materias primas industriales, pero sobre todo el ascenso del movimiento campesino observado durante los últimos años, se convierten en una creciente preocupación gubernamental.

Es así que el SAM se convierte en un proyecto presidencial prioritario elaborado, incluso, en la Oficina de Asesores de la Presidencia de la República en colaboración con diversas Secretarías de Estado y organismos públicos. El proyecto resultaba ambicioso y el presidente López Portillo lo enunciaba de la siguiente manera:

Vamos a compartir riesgos, a inducir cambios tecnológicos, a apoyar una organización campesina de orden superior; vamos a dar estímulos preferenciales a la industria alimentaria; vamos a establecer sistemas de enriquecimiento de alimentos, de su conservación; vamos a establecer una red distributiva en la que podamos partir del acopio, el almacén, hasta el abasto...Vamos, pues, a hacer un esfuerzo totalizador en esto que estoy llamando "Sistema Alimentario Mexicano" (López Portillo, Quedemos, núm. 18, p. 11)

El SAM, sin embargo, más que un plan comprensivo, resultó "un conjunto de proyectos (20 en total) orientados al logro ambicioso de la autosuficiencia alimentaria de nuestro país". Mediante el SAM, el gobierno de López Portillo "buscó integrar la producción agropecuaria y pesquera, la industria alimentaria, la tecnología de alimentos y la distribución comercialización de alimentos". (IMIS, p. 9. El documento titulado "Primer planteamiento de metas de consumo y estrategias de producción de alimentos básicos 1980-1982", preparado por la oficina de asesores de la Presidencia de la República, puede consultarse en la revista Nueva Agrociencia, núm. 17, p. 177 y ss.)

La autosuficiencia alimentaria, no sin razón, se convirtió en una preocupación fundamental del Estado y en ese marco, el SAM tuvo explícitamente los siguientes objetivos:

1. Mejorar la situación nutricional de la población.
2. Elevar la productividad de la agricultura.
3. Apoyar y subsidiar selectivamente los consumos alimentarios de la población mayoritaria del país.

Un objetivo más, éste perseguido implícitamente, se refiere a la necesidad de reducir drásticamente la importación de alimentos que debido a la crisis en el agro mexicano crecía rápidamente, provocando crecientes problemas en la balanza comercial, al grado que "En 1981, el déficit comercial agropecuario de México fue uno de los más altos de la historia al superar 241 millones de dólares, cantidad superior en 100 por ciento a la de 1980". (Periódico UNO, 9 de marzo de 1982, p. 7) Aunada a esta situación, se reconocía un hecho denunciado desde hacía tiempo por las fuerzas políticas ajenas al oficialismo: que la venta de alimentos era utilizada por los países metropolitanos como arma política para soneter, mediante formas de chantaje, descaradas muchas veces y sofisticadas otras, a los países dependientes en materia de política internacional o bien para negociar en mejores condiciones las transacciones comerciales o la colocación de capitales.

Por otra parte, con la política de autosuficiencia alimentaria, se ponía en juego la capacidad real del Estado para conducir el proceso económico general y, en particular, su capacidad para concurrir a la solución del problema alimentario, sin descontar la necesidad de instrumentar una política encaminada a retener en sus lugares de origen a la población campesina.

De esta manera, a través del SAM el Estado diseñó tres diferentes estrategias: la primera, consistente en asumir "compartida y solidariamente los riesgos involucrados en la producción de alimentos" con los propietarios de tierras que aceptaran su colaboración con el Sistema; (IMIS, p. 12) la segunda, radicó en promover el cambio tecnológico por la vía del subsidio a insumos, investigación y extensivismo, es decir, se impulsó la elevación de la productividad de la actividad agrícola; la tercera estrategia, planteaba la necesidad de apoyar "eficazmente" el proceso de organización de los propietarios, fomentando su alianza con el Estado en torno al objetivo de la autosuficiencia alimentaria.

Mediante estas estrategias, el gobierno consideraba posible producir en 1982 un millón de 10 millones de toneladas de maíz y 1.5 millones de toneladas de frijol; volúmenes que se elevarían a 15 millones de toneladas de maíz y 1.7 millones de toneladas de frijol, en 1985, para lo cual sería preciso, de acuerdo al SAM, incrementar la superficie cosechada de maíz de 1.9 millones de hectáreas en 1982 a 2.3 millones en 1985. Para el frijol, la superficie pasaría de 312 mil hectáreas en 1982 a 512 mil en 1985. (IMIS, pp. 17 y 18)

Pero si el SAM reconocía la importancia de la producción, no lo hacía menos con la circulación y la transformación de lo producido. En el primer aspecto, el SAM confiere a la CONASUPO un papel relevante y propone la creación de un sistema de distribución integrado por 14 mil tiendas rurales ubicadas en localidades entre los 500 y 10 mil habitantes. Respecto a la transformación de los productos agropecuarios, el SAM propone impulsar la industria alimentaria y promover la creación de agroindustrias organizando, para ello, a los propietarios de la tierra y a los ejidatarios para participar en ellas.

Estos son, en una oportuna síntesis, los rasgos más destacados del SAM y de la estrategia que de él se deriva para alcanzar la suficiencia alimentaria del país.

La respuesta del sector oficial al programa fue "entusiasta". El aparato publicitario del Estado funcionó sin descanso tratando de hacer creer, a quien quisiera creerlo, que por fin se había encontrado la solución permanente a la crisis agrícola que venía padeciendo el país desde hacía varios lustros.

Los empresarios, por su parte, afirmaron su deseo de participar en el SAM pero, como siempre, condicionaron su participación. En marzo de 1980, la Confederación de Cámaras Industriales (Concamín), señalaba que para participar en el Sistema los industriales requerían que se les garantizara "el acceso a los financiamientos y rentabilidad adecuada mediante precios justos, o subsidios que reactiven las inversiones" en el campo. En otras palabras, los empresarios acceden a participar en cualquier proyecto prioritario o no, si se les aseguran las condiciones necesarias para obtener un buen margen de ganancia. Las utilidades y sólo ellas, definen siempre para los capitalistas lo prioritario de un proyecto.

Resulta difícil hacer una evaluación del SAM si se considera que para ello es preciso superar la montaña de publicidad apologetica que lo envolvió. Pero si bien sus resultados pudieron ser aleatorios, conviene intentar un análisis del propio Sistema. En principio, es posible coincidir con David Márquez Ayala, cuando afirma que "El origen de este plan se encuentra en el desquiciamiento que se observa en la economía rural y, concretamente, en la producción de alimentos básicos, cuyo colapso no solo presagiaba un polvorín social, sino que ha venido configurando, además, una nueva y peligrosa dependencia de México con respecto al exterior".

Esto es, el SAM surge, también, del miedo y lo elabora y pone en marcha el aparato gubernamental frente a los campesinos en una actitud francamente paternalista, aunque se niega a llevar a delante una reforma agraria integral que, por su parte, los campesinos aún son incapaces de imponerle. Esto es, el gobierno ha proclamado el fin del reparto agrario como de los aspectos de la reforma agraria, y ha señalado la necesidad de elevar la productividad agrícola. Con ello, se protegen las formas holostruendistas y se introducen criterios de rentabilidad capitalista en la agricultura reforzándose así la penetración de relaciones capitalistas monopolísticas en el campo. Responde, así, el SAM, a la necesidad de "llevar a la práctica el slogan de la clases debe la producción, que no es más que el sometimiento del campesino al capital bajo la vigilancia no muy imparcial del Estado". (Paré, p. 9)

Así, para quienes diseñaron el SAM los problemas centrales del campo parecen ubicarse sólo en la falta de tecnología o de organización de los campesinos o, cuando mucho, en la inexistencia de créditos e inversiones. Al plantearse así las cosas, se omite el análisis de la agricultura capitalista, de las relaciones de explotación en las que ésta se sustenta y, en consecuencia, se trata la cuestión agraria como si no existiese el problema crucial de la tenencia de la tierra, no es precisamente que la problemática planteada por el SAM no sea cierta, lo que ocurre es que no se va a las causas de ella: los monopolios, el caciquismo, las empresas transnacionales que dominan la industria alimentaria, la concentración y centralización del capital y de la producción, son algunos de los aspectos no considerados en el diagnóstico y, por lo tanto, en la estrategia misma del Sistema.

Al no enfrentar la esencia del problema agrario, en el SAM —o mejor dicho a través de él—, se puede observar una falta de voluntad política del Estado para modificar la estructura agraria del país y, en consecuencia, para solucionar realmente los problemas del campo.

Ya desde el nacimiento del SAM esta situación fue observada por algunos investigadores y, en su caso, Gustavo Gordillo (quien posteriormente se incorporara con entusiasmo al proyecto neoliberal salinista), señalaba: "No hay (en el SAM) planteamiento alguno sobre la modificación de la estructura agraria, única manera de afectar las pautas productivas prevalentes en el campo —el espacio neolatifundista en distritos de riego se deja intocado—; no hay planteamiento explícito sobre la nacionalización de la industria alimenticia, única manera de rescatar la soberanía nacional en el sector estratégico de los alimentos".

Al analizarse parcialmente la problemática del agro mexicano, las "soluciones" ofrecidas por el SAM fueron también parciales, "paños calientes" para enfrentar una enfermedad mortal. Pero además de superficiales, las "soluciones" se convirtieron en fórmulas impuestas por un Estado que no considera para nada la opinión, ni la voluntad de los campesinos a quienes decía ayudar. Así, tal y como hemos visto en México existe una forma de actividad agrícola en tierras pobres, temporales, sin acceso al crédito, a los insumos de mayor calidad o a la tecnología. Su producción se destina al autoconsumo y sólo se llevan al mercado los excedentes obtenidos circunstancialmente. A este tipo de agricultura se orienta el SAM. Su proyección: "el cambio tecnológico", la mecanización. En todo caso, el agente del cambio no es el campesino sino el Estado y sus aparatos y para serlo dice "compartir riesgos", en una actitud francamente paternal. En este sentido, los voceros oficiales no tuvieron reparos en destacar y enfatizar la paternal relación que el SAM permite establecer entre el Estado y "sus hijos predilectos". Por ejemplo, en 1980 Lauro Obregón, por aquel entonces presidente de la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, señalaba: "Para los campesinos el SAM significa la garantía de que al fin recibirán financiamiento barato y oportuno del gobierno, dentro de un mecanismo en que el Estado compartirá con ellos los riesgos y las pérdidas". (Perifoneo quodam pgo, 15 de mayo de 1980)

Pero además, el cambio tecnológico propuesto, presenta una primera contradicción no resuelta en la medida que dicho cambio, al elevar la producción y la productividad, tiende a generar el desempleo. Así, muchos de los supuestos beneficiarios del SAM se quedarían sin ocupación. ¿Sería suficiente la creación de agroindustrias para solventar el desempleo tecnológico en el campo? La respuesta nunca se obtuvo al ser cancelado el SAM por el gobierno que sucedió al de López Portillo.

Otro elemento que revela el carácter despótico-paternalista del Estado Mexicano consiste en que éste, a través del SAM, mantiene la dirección técnica, administrativa y contable, además de obligar a elevar la productividad de sus socios campesinos. Estos no participan en nada, únicamente son la fuerza de trabajo indispensable para llevar adelante éste y cualquier otro proyecto de tipo capitalista, elaborado, dirigido, manejado, administrado y financiado por el Estado. Este con sus respectivos sus aparatos, se erige como el promotor del desarrollo, de un tipo de desarrollo impuesto a los campesinos con el consenso controlado, tal vez, pero sin su participación. De hecho, los técnicos desde el escritorio les han dicho a los campesinos: "Esta es la solución, la toman o la dejan". Para aquellos millones de hombres del campo que amenazaban con estallar, o por lo menos con emigrar a las ciudades o a Estados Unidos, se encontró un paliativo, una esperanza y el Estado -padre y patrón-, se hará cargo de ellos para conducirlos a un bienestar, conducidos siempre por el Estado.

Interesa observar que quienes elaboraron el SAM, no proponen una caracterización del Estado, de ninguna manera se cuestiona jamás, y ni siquiera se sugiere su carácter de clase, más bien se tiene la impresión de que se considera al Estado como representante de los intereses de los campesinos pobres y, por tal razón, se llegan a plantear esas utópicas relaciones entre el Estado y los campesinos.

La realidad es que el SAM significó lo que Luisa Paré denomina la alternativa empresarial del Estado para el campo, consistente "En crear las condiciones para la penetración del capital nacional y extranjero en los ejidos y someter la producción campesina al control del capital". (Paré, p. 11)

Así, el SAM no fue sino el proceso de sumisión campesina al capital, en este caso estatal, sin que su acción hubiese permitido algún impacto territorial significativo o modificación de alguna manera las tendencias migratorias de la población rural.

Por otra parte, uno de los problemas que tuvo que enfrentar el SAM fue el financiero. Elaborado el proyecto en la época de la bonanza petrolera, el fracaso de la política de exportación del hidrocarburo arrastró consigo al SAM. Incluso, en 1980 se anunciaba un programa sumamente ambicioso consistente "en la construcción de un gasoducto para distribuir un millón de toneladas de amoníaco en aproximadamente 30 zonas de temporal", que permitieran elevar la productividad en esas áreas. (Periódico unomásuno, 26 de mayo de 1980) Sin embargo, nunca más se supo nada de ese proyecto y, al parecer, dada la crisis financiera posterior no se llevó a cabo.

En síntesis, podemos decir que el SAM a pesar de su "éxito" inicial, fue incapaz de permitir al Estado resolver el problema de la autosuficiencia alimentaria. El Sistema quedó envuelto en los marcos de la crisis capitalista acentuándose la dependencia y la opresión hacia los campesinos. Estos perdieron paulatinamente el control sobre

la tierra, la mayor parte de ellos se convirtieron en asalariados, meros vendedores de fuerza de trabajo para las empresas capitalistas. En fin, más que el país, si el SAM hubiese salido adelante, los grandes agricultores, las industrias transnacionales de alimentos, comerciantes e intermediarios y uno que otro "honesto" líder campesino o burócrata de altos vuelos hubiesen resultado los únicos beneficiarios.

Al final de cuentas no se trata de afirmar que el objetivo de elevar la producción del campo no sea un propósito válido, lo cuestionable son los caminos propuestos. Es el SAM, como vía para lograrlo, en tanto que implicaba mantener los latifundios y alentar el neolatifundismo (sustentado no en la propiedad sino en el arriendo de grandes superficies, en el intermediarismo y la explotación de millones de campesinos sin detentar la propiedad) y facilitar la penetración del capital nacional y extranjero en los ejidos y las comunidades en condiciones absolutamente favorables para los empresarios y el Estado capitalista.

Lo que sí es preciso mencionar que a pesar de las necesidades de superar la crisis del campo y de la visión tecnocrática de su posible solución, jamás el gobierno de López Portillo intentó modificar el artículo 27 constitucional, como una docena de años después lo hiciera el gobierno salinista.

#### 4.3.4. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Ya desde 1973, José López Portillo señalaba: "Este país, de recursos tan limitados, tiene, como pocos, el imperativo de la planeación. La única respuesta adecuada, racional, a las limitaciones de recursos, es la respuesta de la planeación". (López Portillo, Su pensamiento, p. 129) Su personal convicción de la planeación como instrumento de racionalidad económica y administrativa, se mantuvo a lo largo del tiempo y en el discurso que pronunciara en el cierre de su campaña como candidato a la presidencia de la república, con su impetuosa retórica, López Portillo asentaba:

El rumbo está trazado; el paso ha de ser firme y continuado y si estamos organizados, nada ni nadie podrá detener la marcha de una nación que avanza. El futuro nos depara un compromiso: estar a la altura de lo que hemos sido en el pasado y superarlo. La planeación ha de conjugar en una sola vertiente las dos corrientes, la de la inercia de anteriores esfuerzos y la de soluciones actuales, de vigor impetuoso, para lograr la síntesis de la experiencia y la renovación (López Portillo, Quedemos, núm. 16, p. 18)

Con esta propuesta y sectorializada la organización del gobierno federal por obra de la reforma administrartiva que ya hemos comentado, quien más quien menos en el gabinete quiso aportar su "noble empeño" a la planificación y sobrevino una avalancha incontentible de planes. El

Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Vivienda, el de Educación, el de Comercio, el de Comunicaciones y Transportes, el correspondiente al Desarrollo Industrial, el Nacional Pesquero, el de Población, entre otros planes sectoriales, muestran la euforia que atrapó a los "servidores públicos", en un esfuerzo sin precedente por cumplir la vocación planificadora del presidente, su jefe.

Una vez elaborados los planes sectoriales, el día 15 de abril de 1980, se firmó el decreto presidencial mediante el cual se aprobaba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD), que no era sino la suma de todos los planes elaborados por distintas dependencias y reunidos por Miguel de la Madrid, en ese momento titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La manera como se intentó justificar tal desatino, convertir la suma de los planes sectoriales en un plan global, se encuentra en el propio PGD expuesta de la siguiente manera: "El país no podía detenerse, a la espera de una planeación global. Por eso se impulsaron acciones diversas y se promovieron planes sectoriales y estatales, no siempre articulados entre sí". (PGD, p. 44) Pero además, hay un elemento burocrático -tan al estilo de Miguel de la Madrid-, según esto todavía más contundente: "La dependencia responsable de coordinar el Sistema Nacional de Planeación se encontraba en período de formación" y, por último, simplemente se decía que era más sencillo hacer planes sectoriales, es decir, "el carácter propio y limitado de los planes sectoriales facilitó su elaboración". Entonces, como era fácil y la dependencia coordinadora de la planeación nacional se encontraba en formación, había que hacer las partes, después vendría el tiempo de las rectificaciones y correcciones, así como de buscar y encontrar la compatibilidad entre ellas, y si esta no se encontraba debía igual, metidos todos en un documento parecerían un verdadero plan. Incluso se reconoce en el PGD, que por "la falta de un planteamiento global integral, los planes específicos se llevaron a cabo, en su inicio, con metodología, supuestos macroeconómicos y objetivos diferentes". (PGD, p. 44)

En otras palabras, no sirvió de mucho, en términos reales, el ejercicio planificador sectorial previo a la elaboración del PGD, ya que en este hubo necesidad de recomponerlos todos, tanto en lo metodológicos, como en los supuestos macroeconómicos y en los objetivos, la grado que uno de los propósitos de la SPP, establecido en el decreto donde se aprueba el Plan, fue el de establecer normas y lineamientos para elaborar y actualizar los planes sectoriales y regionales y, en el caso de los ya elaborados, hacerlos congruentes con el PGD, es decir, simple y llanamente volver a hacerlos.

Por su parte, los objetivos explícitos en el PGD, señalados en el decreto aprobatorio, fueron los siguientes:

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

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

III. Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.

IV. Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas. (PGD, pp. 12/13)

El decreto mediante el cual se aprueba el PGD, sin embargo, no señala la estrategia mediante la cual se alcanzaran los objetivos propuestos. Es en la parte Estrategia del Plan donde se establecieron las 22 políticas integrantes de la estrategia, "que supongan la utilización concertada de todos los instrumentos y la máxima disposición del sector público" y en donde se señala que "El petróleo está íntimamente ligado a la vitalidad de la estrategia". (PGD, p. 25)

El Plan en su estructura, consta de tres partes. La primera, Filosofía Política, título por cierto muy al gusto del presidente, incluye los objetivos arriba mencionados, que se considera "la base del Proyecto Nacional". Del "Pensamiento de país" que se deriva.

La segunda parte del PGD es la Estrategia, precisamente donde se plantean los problemas petroleros. "Incorporación de desarrollo para el cambio estructural", (PGD, p. 27) cuya vitalidad, como hemos apuntado, se encuentra necesariamente vinculada a la posibilidad petrolera del país, aunque se advierte en el Plan: "No se trata de aplicar una política petrolera de desarrollo, sino una política de desarrollo que se sirve del petróleo". (PGD, p. 25) Pese a y más frases, juegos de palabras como lo gustaba a López Portillo. Sin embargo, como antes se dijo respecto al ENDI, lo que representa la fortaleza del PGD fue, al final de cuentas, su mayor debilidad y, efectivamente, al derivarse en acciones por parte del PAN sobre la posibilidad de llevarse a cabo, si se así lo quiere con buen golpe.

Como se apuntó, en una segunda parte, se enumeran las 22 políticas básicas integrantes de la estrategia. Entre otras, el PGD propone que entre 1980 y 1982 el producto interno bruto crezca a un ritmo de 8 por ciento anual; reducir el petróleo como balance del desarrollo y "desconcentrar concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un número pequeño regional, con énfasis en las costas y fronteras". (PGD, pp. 12/27)

Precisamente a esto se lo denominó, como se vio, informe económica, mediante el cual se buscaba darle coherencia al PGD, a partir "de una normatividad general de procedimientos que buscan ser compatibles entre sí en todos los niveles de planeación: el regional y el sectorial, y en todas sus formas: la coordinación, la acción obligatoria y la cooperación". (PGD, pp. 16/37) mediante los convenios firmados entre la Federación y los estados, circunscribiéndose la

acción obligatoria al ámbito del sector público, resultando la cooperación de un proceso de "convencimiento, negociación y participación libre de los sectores social y privado", en el proceso de formulación y operación de los planes y programas. De esta manera, sólo para el sector público resultaba obligatorio el Plan, dejando a la "buena voluntad" o a la negociación existosa la participación del sector privado en un proyecto que por ser, supuestamente, nacional no debería dejarse su cumplimiento a la garantía de lucratividad para los capitalistas, condición única de éstos para lograr su participación en cualquier proyecto.

La tercera parte del PGD, es la llamada Social, "dirigida, principalmente, a transformar el crecimiento económico en desarrollo social", (PGD, p. 27) definido éste como "un proceso de transformación de la riqueza nacional en factor de justicia social" para todos los diversos grupos sociales en función del interés general de la nación. (PGD, p. 330) De esta forma, el Estado, juez garante del "interés general", tiene como propósito fundamental el "justo equilibrio" entre las clases explotadas y sus explotadores. A cada uno les garantiza mantener la posición social que ocupan, un salario "justo" para unos, ganancia "justa" para otros y nada cambiará por que así lo dispone el Estado y el "interés general". Por esa razón, suponemos, es que en el PGD se dice con énfasis: "El crecimiento económico es requisito y plataforma para generar el cambio social". (PGD, p. 29) En cambio, la realidad concreta, como se solía decir antes de los neoliberales, los hechos históricos enseñaban otra cosa, más precisamente, mostraban el proceso inverso: sólo el cambio social es capaz de promover el crecimiento económico sostenido y diferente al seguido hasta antes del cambio social.

El PGD, sin embargo, plantea crecer para cambiar. La terca realidad por su parte, muestra por lo menos en México, que cuando se creció nada cambió, como no haya sido profundizar las relaciones de explotación, generalizar la pobreza, el desempleo y la concentración de la riqueza, la dependencia respecto al imperialismo o acrecentar la vulnerabilidad del país hacia el sector externo. Hoy, al plantearse la opción de acelerar el proceso de integración de la economía capitalista del país a la nueva división internacional del trabajo, como remedio a la crisis, no se hace sino responder a los intereses del gran capital cuya influencia en las decisiones del aparato gubernamental es cada vez más evidente.

En términos de política regional y desarrollo urbano, el capítulo 13 del PGD plantea, no sin cierto dejo triunfalista y pretencioso, que "Es con el gobierno actual (el de López Portillo, por supuesto), cuando por primera vez se relaciona al desarrollo económico y social con el espacio territorial de manera integral". (PGD, p. 307)

Asimismo, el PGD se plantea en esta tercera parte, "cambiar los procesos migratorios, ocupacionales, de urbanización y localización industrial fortaleciendo el pacto federal y apoyando la orientación hacia las costas y fronteras, dentro de un esquema de desconcentrar

concentrando". (PSD, p. 307) Sin embargo, enunciado así no es éste más que un propósito voluntarista, pues ni por asomo se hace un análisis de los factores que han determinado la peculiar forma de apropiación del territorio por la sociedad en nuestro país, de la manera como el capital y su concentración, así como la competencia monopólica, han determinado los procesos de localización poblacional e industrial y, al final de cuentas, la forma específica de urbanización. Este tipo de análisis, requisito indispensable para intentar conocer el proceso y actuar para modificarlo, no existe ni por asomo en el PSD. De la propuesta, en cambio que se desprende del PSD, parece derivarse que la debilidad del pacto federal ocasionó las formas de concentración, migración, ocupación y urbanización y, por ende, la solución a estos problemas es simple: fortalecer el pacto federal y, al hacerlo, todo mundo se trasladará hacia las costas y las fronteras.

En fin, esta parte del Plan resulta de un eclecticismo extremo, resultado de la intención de tratar de integrar al PNDU y el PNDI y muchos otros planes sectoriales elaborados con metodologías, supuestos macroeconómicos y objetivos sustancialmente diferentes, que como hemos visto se reconoce en el propio PSD. Así las cosas, no existe en él un planteamiento de política de desarrollo regional que permita confirmar la visión integral entre el desarrollo económico-social y el espacio territorial, sobre todo, cuando se deja de lado el análisis de la realidad rural y se hace énfasis exclusivamente en el desarrollo industrial y urbano, es decir, se dejan de lado las relaciones posibles entre una y otra realidad y, más bien la rural se subordina a la urbana, en el sentido de considerar que resolviendo una se resuelve la otra y quedando la impresión de que la primera es indeseable, causa del atraso y de las dificultades para lograr la tan anhelada modernización de la nación.

En los hechos, el propio Estado fue inconsecuente con su discurso, con su proyecto de "desconcentrar concentrando". Así, en el cuadro 4.2, donde se indica la distribución absoluta y relativa de la inversión pública federal entre 1980 y 1982 por entidad federativa, se observa que se siguió y reforzó el patrón tradicional de atender prioritariamente a la región central del país, aunque con algunos matices ahora determinados por la necesidad de elevar la inversión en las entidades periféricas de la república. Como ha sido repetitivo hasta hacerse tradicional, el Distrito Federal absorbe la mayor parte de la inversión pública, en este caso en el lapso señalado esta sola entidad alcanzó el 21.1 por ciento de toda la inversión gubernamental federal. En cambio, entidades como Aguascalientes, Durango, Morelos, Tlaxcala, Yucatán o Zacatecas no alcanzaron, cada una de ellas, ni el uno por ciento de la inversión pública ejercida en esos tres años.

El estado que recibió mayor inversión federal, después del Distrito Federal, fue Veracruz, seguido por Tabasco, ambos situados dentro de la región petrolera de la república. (Ver cuadro 4.2)

Aún más, en los tres años de vigencia del PSD (1980/82), la inversión federal realizada en el sector industrial, que en ese lapso ascendió a 1'093,953 millones de pesos (46.9 por ciento de la

inversión pública federal total es el mismo periodo), se concentró en los estados mencionados, ya que entre ambos absorbieron el 40.1 por ciento del total.

Cuadro 4.2.

MEXICO: INVERSION PUBLICA FEDERAL POR ENTIDAD FEDERATIVA 1980-1982  
(MILLONES DE PESOS)

ENTIDAD	INVERSION	%
AGUASCALIENTES	9,612	0.4
BAJA CALIFORNIA	48,453	2.2
BAJA CALIFORNIA SUR	22,671	1.0
CAMPECHE	75,237	3.4
COAHUILA	79,431	3.5
COLIMA	23,245	1.0
CHIAPAS	65,161	2.9
CHIHUAHUA	45,893	2.1
DISTRITO FEDERAL	472,755	21.1
DURANGO	21,602	0.9
GUANAJUATO	35,463	1.6
GUERRERO	46,296	2.1
HIDALGO	48,427	2.2
JALISCO	51,743	2.3
MEXICO	69,106	3.1
MICHUACAN	88,670	4.0
MORELOS	13,531	0.6
NAYARIT	21,959	1.0
NUEVO LEON	63,809	2.9
OAXACA	56,256	2.5
PUEBLA	36,564	1.6
QUERETARO	22,574	1.0
QUINTANA ROO	22,004	1.0
SAN LUIS POTOSI	30,818	1.4
SINALOA	55,838	2.5
SONORA	49,089	2.2
TABASCO	203,100	9.1
TAMAULIPAS	102,069	4.6
TLAXCALA	10,299	0.5
VERACRUZ	310,112	13.8
YUCATAN	18,765	0.8
ZACATECAS	17,253	0.7
TOTALES	2'237,925	100.0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), El Ingreso y el Gasto Público en México, SPP, México, 1985, p. 149.

Naturalmente, era notorio el interés gubernamental en los estados petroleros del país, lo cual significó que las 30 entidades restantes tuvieran que distribuirse el 60 por ciento de la inversión pública federal en el sector industrial, en competencia feroz con el Distrito Federal que como siempre, se llevaba la "tajada del león", llegándose a extremos como el de Morelos, que en los tres años de vigencia del PGD, apenas si alcanzó una inversión federal en industria del 0.2 por ciento de la inversión total federal en ese renglón, o el de Zacatecas que obtuvo el 0.3 por ciento y Yucatán que recibió 0.6 por ciento. (INEGI, 1985, p. 170)

Cuadro 4.3

MEXICO: INVERSION PUBLICA FEDERAL POR REGIONES 1980-1982  
(MILLONES DE PESOS)

REGION	INVERSION	%
NOROESTE	198,010	8.8
NORTE	67,495	3.0
NORESTE	245,309	11.0
CENTRO-NORTE	57,683	2.6
CENTRO-PACIFICO	163,678	7.3
CENTRO-GOLFO	310,112	13.8
CENTRO	235,964	10.5
DISTRITO FEDERAL	472,755	21.1
PACIFICO-SUR	167,713	7.5
PENINEULAR	319,266	14.3
TOTAL	2'237,925	100.0

Fuente: Cuadro 4.2.

En materia regional, las cosas no fueron muy diferentes. Ninguna de las regiones donde se agrupan los 31 estados de la república alcanzó el porcentaje de inversión federal que entre 1980 y 1982 se asignó al Distrito Federal, que solamente él logró concentrar poco más de la quinta parte de la inversión total del gobierno federal. La región que sigue a la capital de la república, respecto a la recepción de los recursos federales, fue la Peninsular, donde junto con otros dos estados se ubican Tabasco y Campeche; seguida por la región Centro-Golfo (Veracruz), la Noroeste y la Centro. Las cinco regiones restantes, donde se agrupa el 50 por ciento de los estados, no alcanzaron el 10 por ciento de la inversión federal en ese lapso, entre todas apenas si lograron el 29 por ciento. Es decir, hacia 16 entidades se canalizó el 71 por ciento de la inversión pública federal realizada entre 1980 y 1982, en tanto las 15 restantes apenas obtuvieron el 29 por ciento restante. (Ver cuadro 4.3) Esta era la propuesta de "desconcentrar concentrando". Inútil esfuerzo.

Al momento en que se produce la crisis del petróleo, toda la estrategia del PGD se viene por tierra. En las regiones donde la inversión fue más elevada, las petroleras, la crisis se resiente antes y con mayor rigor que en el resto del país. El gobierno que jugó todo el futuro de la nación a la carta petrolera fracasó rotundamente y la crisis general del capitalismo se profundiza a partir de esa desafortunada política económica sustentada en el espejismo del petróleo. El Plan Global de Desarrollo fue, como dice José Agustín, el "parto de los montes".

## CAPITULO QUINTO

### OBSERVACIONES FINALES

En el estudio del periodo que va de 1940 a 1982, respecto de la política emprendida por el gobierno mexicano encaminada a lograr las condiciones regionales más adecuadas para facilitar e impulsar el proceso de acumulación del capital, se lograron distinguir dos etapas más o menos definidas: una, se inicia desde la última parte del gobierno del general Lázaro Cárdenas y concluye hacia las finales de la década de los sesenta, cuando se presenta la crisis del modelo de acumulación sustentado, primero, en la sustitución de importaciones y, después, en el fortalecimiento y consolidación de los monopolios nacionales y extranjeros. La otra etapa de la política regional contemplada, se inicia con la administración de Luis Echeverría y concluye con el gobierno de José López Portillo teniendo como característica, en un primer momento, la aparición de los aspectos regionales incorporados a la planeación nacional y, al final, la institucionalización de la planeación urbana. En ambos casos se reconoce a las acciones e inversión del gobierno, como los factores fundamentales del ritmo y orientación del desarrollo regional.

#### 5.1. La primera etapa de la política regional (1940-1970).

A lo largo de todo este lapso, la preocupación central por el crecimiento económico y la "industrialización a toda costa", hizo que la política de los aparatos estatales en materia de desarrollo regional se abocara primordialmente a promover las "relaciones capitalistas de producción a partir de la creación de las **condiciones generales de la producción** en aquellos sectores del territorio nacional consideradas, para tal efecto, con mayor potencial. Es el momento de la creación de las comisiones ejecutivas encargadas de "impulsar" el desarrollo de diversas cuencas hidroeléctricas del país, cuya vitalidad se reconoce posteriormente, en comenzar las defenestraciones ocasionadas por las fuerzas del mercado, cuya acción tiende a "concentrar" el crecimiento económico en unas cuantas regiones, dejando que el resto se atrose". (Barlin y King, p. 10)

Para llevar a cabo tal estrategia, se crearon las Comisiones del Río Papaloapan, la del Tepalcatepec (posteriormente del Balsas), la del Orizaba y la del Río Fuerte.

Durante estas tres décadas, el programa de "cuencas hidrológicas", fue el único cuyos objetivos explícitos eran lograr el desarrollo regional y la descentralización de la industria. En la mayor parte de los casos, a través de estos programas se realizaron cuantiosas inversiones en agricultura y en la generación de energía hidroeléctrica. Con ello, es cierto, se pudo elevar la oferta de energía eléctrica para uso industrial y doméstico, pero al concentrarse el esfuerzo en impulsar regionalmente las actividades primarias y sin acciones específicas encaminadas a modificar los patrones de localización industrial tradicionales, las empresas no acudieron a establecerse en las cuencas hidrológicas, donde no existían ventajas reales para ubicarse lejos de los grandes centros de consumo y de los poderes político y económico nacionales, localizados y ejercidos tradicionalmente desde la ciudad de México.

En buena medida, la política de "cuencas hidrológicas" mostró que no es suficiente la inversión pública, por cuantiosa que ésta sea, para alentar el proceso de circulación en regiones donde las condiciones generales de la producción son relativamente menos desarrolladas que en otras, sobre todo urbanas, en tanto que éstas disponen, además de una relativamente más avanzada infraestructura, así como de un mercado real y potencial más ordenado.

En materia urbana, durante esta primera etapa de la política regional, solo es posible distinguir unas cuantas "acciones de urbanismo", sobre todo, concentradas a lo largo de la frontera norte del país. Para el efecto se creó el programa de "Zonas Fronterizas", que muy poco hizo frente a una realidad cuyo dinamismo, ciertamente, rebasó cualquier posible previsión.

De acuerdo con Mario Herrera, (Herrera, pp. 411 y 425) el objetivo de los planes de desarrollo de la frontera norte han tenido y tienen como propósito fundamental su integración con el resto del país por medio del fomento de vínculos económicos y socioculturales para reducir su dependencia a influencia de los estados sureños de Estados Unidos. Sin embargo, si bien los recursos fluyeron hacia la frontera, no ocurrió el proceso inverso, de tal suerte que no sólo se ha mantenido su dependencia hacia Norteamérica, sino que se ha ido acentuando hasta convertirse, la frontera norte, en un espacio cultural y económico ajeno al país.

### 3.2. La segunda etapa de la política regional (1970-1982).

Al inicio de la década de los setenta, con el gobierno de Luis Echeverría, se intenta recuperar para el estado una mayor margen de intervención en el proceso de acumulación de capital (ya hegemónico por los monopolios extranjeros y nacionales), para lo cual se apoya y, en otros casos, se impulsa la creación de un amplio segmento de empresas estatales, así como múltiples fideicomisos.

Políticamente, se intenta ganar la legitimidad perdida por el gobierno (dañada por la actitud autoritaria y represiva asumida por Gustavo Díaz Ordaz) y enfrentar el poder que adquirirían los monopolios y la oligarquía financiera, a través del acercamiento a diversos sectores de la sociedad civil y el impulso a su participación en diversas cuestiones de su incumbencia.

Sobre todo, las fracciones de la burguesía desplazada o en riesgo de serlo por la expansión de los monopolios, van a tratar de encontrar en el gobierno un valladar para contener, inútilmente por cierto, el avance del proceso de monopolización de la economía. Por su parte, el gobierno, o mejor dicho su fracción hegemónica, acepta la alianza y busca en las burguesías regionales en plena expansión el soporte político para sus posibles enfrentamientos con sectores de la burguesía más tradicional y refractaria al proyecto enarbolado en nombre de la Revolución Mexicana. Al respecto, son memorables los enfrentamientos entre el Presidente de la República y representantes del grupo Montemayor, por ejemplo, o uno más generalizado con motivo del intento de imponer la Ley General de Asentamientos Humanos a llevar a cabo la tímida y frustrada reforma fiscal. En todos estos casos por lo menos, la autoridad presidencial salió muy mal parada y, ciertamente, deteriorada.

En este marco se hace presente la problemática regional en el discurso presidencial. Se empieza por reconocer la existencia de contradicciones que generan problemas sociales que deben atenderse con prontitud y cuyas causas, en el ámbito territorial, se reconocen en el énfasis que adquirieron algunas actividades industriales a lo largo del proceso de acumulación iniciado en 1940. En consecuencia, se propone una política de integración nacional, a partir de disminuir las desigualdades regionales mediante el freno al crecimiento de las grandes concentraciones y el impulso al desarrollo de las regiones más atrasadas, reorientando en altura la actividad industrial y/o mejorando las condiciones de la actividad agropecuaria. Incluso se trata de hacer producir el desarrollo antes que otras regiones de mayor potencial productivo.

Para cumplir con esta política, se inicia una etapa cualitativamente distinta de la política regional y, por vez primera, se plantea sustituir las acciones locales o estadísticas por una intervención gubernamental más consistente, sustentada en programas de inversión encaminados a detener los cada vez más serios problemas que para el proceso de acumulación de capital traían consigo los desequilibrios regionales y el acelerado crecimiento de la mayor concentración urbana del país: la ciudad de México. Un funcionario del gobierno federal en esa época, exponía de la siguiente manera los objetivos de la política regional: "tratar de atenuar los desequilibrios de la riqueza de algunas áreas metropolitanas frente a la pobreza existente en sus periferias e incorporar al desarrollo económico regiones que en el momento actual presentan un considerable atraso". (Gil Padilla, p. 50)

En esta segunda etapa, podemos distinguir dos momentos: el primero, durante los primeros años de la administración de Luis Echeverría, en donde el énfasis se coloca en lo regional y, el segundo, que se inicia a finales de este mismo sexenio y se prolonga a lo largo del gobierno de José López Portillo, caracterizado por la preeminencia adquirida por lo urbano y la planeación urbana, esto es al interior de los centros de población, aunque debe decirse que a lo largo de la década se establecieron las bases jurídico-metodológicas indispensables para orientar, con una política más definida, las acciones del gobierno federal en las cuestiones urbanas y regionales.

Al inicio del gobierno de Luis Echeverría, no sólo como una política para enfrentar la crisis sino como una especie de geopolítica inmersa en los planes estratégicos del Presidente de la República, se intensificó la acción gubernamental encaminada a estimular el desarrollo regional. Para el efecto proliferaron las "Comisiones de desarrollo regional", como la del Istmo de Tehuantepec, la de la Península de Baja California y otras más. Asimismo, se elaboraron y pusieron en marcha numerosos planes de desarrollo económico regional, como el Plan Lerma, el Plan Huacabán y el Plan Chontalpa, cuyos objetivos principales se habían fijado en "contribuir a la industrialización y acelerar el desarrollo de la agricultura, integrando en este proceso a una mayor población a través de una creciente inversión" (Sil Pedraza, p. 63) Con el propósito también de impulsar el desarrollo regional, se emitió en 1972 el decreto de descentralización industrial y se establecieron varias medidas de fomento a la industrialización fuera de las zonas tradicionales de concentración económica y poblacional.

Hacia 1970, las nuevas tendencias del crecimiento industrial modifican sensiblemente la localización de esta actividad. La región del Golfo de México recibe un fuerte impulso -determinado por el rápido crecimiento en el tiempo y la cuantía de la inversión gubernamental-, debido a dos razones: el petróleo y los puertos. Dos estados en particular de esta región se constituirán en el centro fundamental de la preocupación de los aparatos estatales: Veracruz y Tabasco. El primero por disponer ya de una diversificada estructura industrial, portuaria y petrolera, y Tabasco por ser un importante centro productor de truco que empezaba a convertirse en el principal producto de exportación del país.

Entre 1973 y 1980, cuando México inicia su aventura como país exportador del hidrocarburo, la inversión en la región petrolera crece sustancialmente y se dispone, en el primer año mencionado, del 39.1 por ciento de la inversión pública federal en el sector industrial, pasa al 62.4 por ciento en 1978 y al 60 por ciento en 1980. (Pérez, p. 150 y gráfica 2)

A pesar del impulso a esta región y la importancia que adquiere el petróleo en esta etapa, no fue posible frenar la tendencia a la concentración de la población en las zonas metropolitanas tradicionales, particularmente en la ciudad de México. Pero sobre todo, la atención prioritaria a la región petrolera ocasionó el descuido y mayor atraso de otras regiones.

En 1974, para dar un carácter más orgánico a la inversión estatal en materia de desarrollo regional, se crea la "Comisión Nacional de Desarrollo Regional", cuyo propósito explícito fue tratar de concertar las acciones sectoriales en las diferentes regiones en que la propia Comisión dividió al país. Al mismo tiempo, en todos los estados de la República se instituyeron los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (Coprodes), con la finalidad de concertar las acciones federales y estatales en cada una de las entidades federativas. Sobre de estas bases, en 1975 y 1976 se elaboraron los primeros planes de desarrollo socioeconómico estatales, planes que por múltiples razones jamás pudieron llevarse a la práctica. Sin embargo, pueden anotarse dos resultados significativos de la planeación en esa etapa:

1) se define por primera vez un cuerpo de lineamientos para orientar la política de desarrollo regional a nivel nacional; y

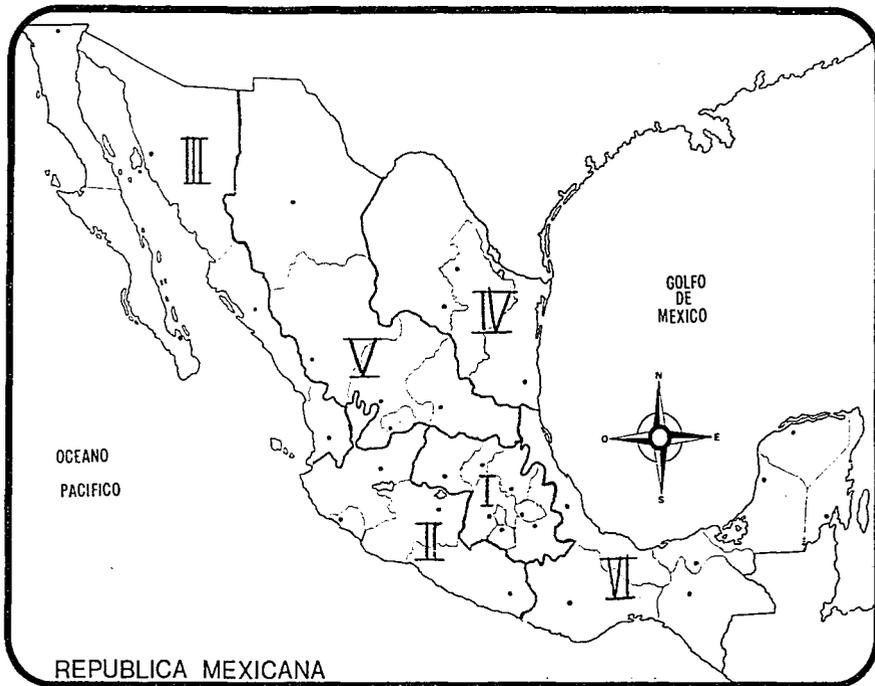
2) se diseñan los rasgos básicos de un sistema nacional de planeación regional.

A estos logros, sin duda, contribuyó el trabajo realizado por un grupo interdisciplinario integrado por la Secretaría de la Presidencia y la Organización de las Naciones Unidas, cuyo resultado fue un documento titulado "Estrategia de Desarrollo Regional para México".

Este grupo elaboró una de las regionalizaciones del país más perdurables. Las regiones fueron: I. la **Central**, integrada por el Distrito Federal y los estados de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, Querétaro y Guanajuato; II. **Centro-Sur** (Pacífico Central), compuesta por los estados de Jalisco, Colima, Michoacán y Guerrero; III. **Noroeste** (Pacífico Norte), donde se agrupan los estados de Baja California Norte y Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit; IV. **Noreste**, integrada por Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas; V. **Centro-norte**, formada por Chihuahua, Durango, Aguascalientes, Zacatecas y San Luis Potosí; VI. **Sur**, que comprende a los estados de Tabasco, Veracruz (a la que se denominó subregión Golfo), (subregión Campeche-Chilpan y la subregión Península de Yucatán) Yucatán, Campeche y Quintana Roo.

Quiénes elaboraron esta regionalización, sugirieron también para cada una de las regiones y subregión localidades, la aplicación de determinadas políticas tendientes a "ayudar a movilizar los recursos de cada una de ellas, proponiendo esquemas de diversificación de actividad, tanto en el ámbito rural como en el urbano que contribuyan a alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo (que se definían como proporcionar empleo y mejorar los ingresos de los grupos sociales más desfavorecidos) y que en todo caso no sean contradictorias con ellos". (SP-ONU, p 100 y ss.)

Este fue, posiblemente, el esfuerzo más serio y riguroso de elaboración de una política de desarrollo regional integrada y coherente a nivel nacional, que no pudo aplicarse debido al cambio de énfasis en la política regional a fines del sexenio echeverriista, pero fundamentalmente porque la crisis económica empezó a convertirse en una obsesión que ocupó la atención total de los gobernantes y los aparatos gubernamentales.



En la última etapa del gobierno de Echeverría, como decíamos, el énfasis de la planeación regional se orientó hacia lo urbano, probablemente por el impacto político que pudiera ocasionar la crisis económica en los grupos sociales citadinos, más organizados y con mayor capacidad para incidir en los procesos políticos y electorales que los sectores rurales. En consecuencia, se empezó a hablar de las cuestiones referidas a la "calidad de vida" urbana, olvidándose aquellas relacionadas con el desarrollo regional insuficiente y desequilibrado, aspectos considerados, tal vez, de posible posesición o resolución posterior a la superación de la crisis económica.

Las acciones de planeación urbano-regional del régimen, encontraron sustento en la "Ley General de Asentamientos Humanos" (LGAH), que desde su proyecto inicial despertó una fuerte polémica entre el gobierno y el sector privado. Finalmente esta ley fue aprobada el 20 de mayo de 1976, no sin antes haberla hecho 40 enmiendas a su versión original, enmiendas todas impuestas por el sector privado y que le restaron cualquier viabilidad como instrumento capaz de permitir al gobierno actuar para reordenar el territorio. Posteriormente, el 27 de diciembre de 1981, se adicionó a la LGAH un capítulo denominado "De la tierra para la vivienda urbana", que subsana parcialmente una de las ausencias más señaladas de este ordenamiento jurídico y mediante el cual se pretendía iniciar una política de suelo urbano, dando especial atención a los programas de habitación popular.

Con la LGAH, se pretendía haber integrado las cuestiones relativas al desarrollo urbano con el regional, es decir, entre las acciones emprendidas al interior de los centros urbanos y aquellas referidas a las que se realizan entre las grandes partes del territorio nacional, al tiempo que se modificaba la organización gubernamental para atender ambas cuestiones. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional cambió su denominación y sus funciones por la de Comisión de Desarrollo Regional y Urbano. Asimismo, se creó el Centro de Documentación y Estudio del Desarrollo Urbano-Regional (CERUR), con tareas casi exclusivamente encaminadas a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Al llegar a la Presidencia de la República, José López Portillo (primero de diciembre de 1976), el aparato gubernamental se reformó a partir de una lógica eminentemente sectorial, agrupando a las distintas dependencias federales en torno a las llamadas "cabeceras de sector", encargadas de concertar las acciones correspondientes a las dependencias que agrupa y coordina cada una de ellas. Esta organización del aparato burocrático, originó la desaparición de los múltiples mecanismos gubernamentales regionales de coordinación intersectorial existentes hasta ese momento, la mayor parte de los cuales se habían creado en el gobierno de Luis Echeverría.

En este marco, las funciones de la planeación urbana se concentraron en la nueva Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), aunque se otorgaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPPP, antes Secretaría de la Presidencia), funciones vinculadas con la planeación regional. Tanto la SAHOP como la SPPP desaparecieron posteriormente en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

De acuerdo con la organización administrativa promovida por López Portillo, la realización del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), contemplado por la LCOAH, correspondió a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que el 12 de mayo de 1978, esto es, dos años después de haberse aprobado la Ley, entrega la versión final del PNDU y la fecha "marca un hito en la historia de la planeación urbana en México por la aparición de este primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano". (García, 1992a, p. 17)

Para si bien es posible admitir la importancia histórica del Plan, ya que con el que se inicia "la etapa de institucionalización de la planificación espacial en el país", como lo denota Gustavo García, sus limitaciones normativas, como la falta de una estrategia concreta y viable para llevar a cabo su propósito central de modificar la forma como se distribuyen en el territorio nacional la población y las actividades económicas, así como la reducción de los recursos económicos dispuestos para emprender tal empresa, o la ingenua pretensión de alterar la dinámica urbana solo mediante la concertación de los diversos niveles de gobierno; tanto como la amplitud de sus objetivos y metas, hicieron que influyera muy poco, si es que podemos decir que algo se logró, en la reestructuración del espacio nacional.

En síntesis, a lo largo del proceso analizado en el presente trabajo, podemos decir que la política regional, tanto como la económica en su conjunto, se inicia atendiendo los intereses de los sectores tradicionales localizados en la actividad agropecuaria, pero enfatizando aquellos que tenían una relación más estrecha con las le nacientes burguesías industriales. Por ello encontramos la definición de la política en términos estrictamente sectoriales, con el efecto territorial del incremento en la concentración y la subordinación de las actividades regionales no controladas a las urbano-industriales.

Más tarde, la crisis del modelo de acumulación exige la ampliación de la intervención de los aparatos estatales en el ordenamiento territorial. Se trata, así lo indican los hechos, de acciones estatales orientadas a la expansión de las actividades a lo largo del territorio nacional, a fin de disminuir las diferencias regionales y sociales que la forma como del desarrollo capitalista mexicano producía. Se allí la emergencia de la política regional como una cuestión de justicia social a la vez que de acumulación.

Las diferencias entre los propósitos y los resultados de la política regional al inicio de la década de los ochenta, saltan a la vista. La importancia de las tres concentraciones urbanas

tradicionales (México, Guadalajara y Monterrey) se mantuvo y reforzó de manera inquestionable y se expresa tanto por la participación en el conjunto de la población total, que asciende al 40.7 por ciento, como por su contribución al empleo del la industria, el comercio y los servicios, que asciende al 63 por ciento del total nacional, lo que muestra, una tendencia al reforzamiento de las zonas metropolitanas tradicionales.

Sucede, entonces, una especie de relocalización concentrada de las actividades industriales, que se expresa, en los casos de México y Guadalajara, en manufacturas tradicionales e intermedias, mientras que en la de Monterrey en manufacturas intermedias y modernas.

Mención especial merece la zona fronteriza con Estados Unidos, la cual se ha ido especializando en manufacturas de punta establecidas por empresas maquiladoras, de donde resulta evidente la influencia de ese país en la configuración territorial de México. Es decir, si bien durante tres décadas y media aproximadamente después de 1940 nuestro país gira en torno a una región nodal, a partir sobre todo de la mitad de la década de los setenta, surge otro polo de creciente importancia, éste localizado en el exterior, hecho determinante para explicar las características de la actual configuración territorial de la República.

De lo anterior podemos concluir que la política regional, a lo largo del periodo que va de 1940 a 1982, ha tenido las siguientes peculiaridades: 1) ha sido utilizada como un instrumento legitimador de los respectivos gobiernos que la han aplicado, dado que tenía y tiene un atractivo político obvio, hacer creer a los habitantes de las regiones económicamente deprimidas que el gobierno federal mantiene una "real preocupación" por la situación de atraso y desempleo existente en ellas; 2) la política regional, ha significado también el envío de una especie de "mensajes económicos positivos" a las regiones atrasadas, que siempre alientan la esperanza de que, "ahora sí", los programas del gobierno federal sirvan para alentar el desarrollo de esas regiones; 3) en buena medida, la política regional, como pocas, ha puesto en evidencia la incapacidad gubernamental para resistir a los grupos de presión constituidos por constructores, especuladores con el suelo rural y urbano, así como de otros sectores de la burguesía ligados al capital inmobiliario y a las cuestiones regionales y/o urbanas; 4) la integración organizativa y administrativa del gobierno federal por sectores de actividad, impide el esfuerzo del desarrollo regional en tanto que siempre se antepone y priorizan los objetivos y metas de cada sector a los determinados por el desarrollo regional; 5) la política regional, no ha tenido la continuidad requerida para consolidarse a largo plazo como un instrumento de impulso al desarrollo equilibrado; 6) por último, si se considera que entre los objetivos privilegiados de la política regional ha estado la redistribución de la localización concentrada de la población y las actividades económicas, podemos considerarla un fracaso total, y lo es más si recordamos que la política de desarrollo regional tiene como propósito central la redistribución, en un sentido equitativo, de la riqueza producida socialmente.

## BIBLIOGRAFIA

ALEJO Francisco Javier y Guillermo Barnes, "Perspectivas de la economía mexicana a largo plazo", revista El Economista Mexicano, Colegio Nacional de Economistas, vol. XII, núm. 4, julio/agosto de 1978.

ALEMÁN Valdés Miguel, Remembranzas y testimonios, Editorial Grijalbo, 2a., edición, México, 1987.

AYALA Espino José Luis, José Humberto Blanco Mejía y Ciro Velasco Fernández, La dialéctica de la industrialización en México, tesis profesional, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1972.

BARKIN David,

- (compilador), Los beneficiarios del desarrollo regional, Secretaría de Educación Pública, Colección SesSetentas, núm. 52, México, 1972.

- (1978) Desarrollo regional y reorganización campesina. Los Chontalpa rurales del noroeste y noroccidente yucateco, Editorial Nueva Imagen, México.

- (1977) "Desarrollo regional y reorganización campesina. Los Chontalpa como reflejo del gran problema campesinista mexicano", revista Historia Mexicana, vol. 28, núm. 112, México, diciembre, pp. 1408/1417.

- y Francisco Miró, Desarrollo regional y campesinista. Enfoque con algunas historias de Chontalpa, Siglo XXI editores, México, 1976.

BARRET Eliezer, Legados del Imperalismo, 2 vols., Secretaría de Educación Pública, Colección SesSetentas, núms. 177 y 178, México, 1975.

BARTRA Armando,

- (1974) "Colectivización o proletarianización: el caso del Plan Chontalpa", en Cuadernos Agrarios, núm. 4, Chapingo-UNAM-Universidad de Yucatán, México, octubre/diciembre.

- (1979) Notas sobre la cuestión campesina (México 1970-1974), Editorial Macehual, México.

BASSOLS Batalla Angel,

- (1967) La división económica regional de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México.

- (1974) Geografía, subdesarrollo y regionalización, Editorial Nuestro Tiempo, 2a. edición, México.

BATAILLON Claude y Helene Riviere D'Arc, La ciudad de México, Secretaría de Educación Pública, Colección Septentanas, núm. 94, México, 1973.

CARDENAS Curoténca, "Comisión del Rio Salinas", en Jorge Hardey y Guillermo Coisse (compiladores), Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina, Ediciones de la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Buenos Aires, Argentina, 1972.

CARRASCO Lices Rosalba y Francisco Hernández Puente, "Abatir la pobreza: condición para modernizar", periódico La Jornada, México, lunes 29 de septiembre de 1980.

CASTELLS Manuel.

- (1979) Ciudad, democracia y socialismo, Siglo XXI editores, 2a. edición, México.

- (1974b) La cuestión urbana, Siglo XXI editores, 2a. edición, México.

- (1974b) Movimientos sociales urbanos, Siglo XXI editores, 2a. edición, México.

- (1974c) Problemas de investigación en sociología urbana, Siglo XXI editores, 2a. edición, México.

(CERUR) Centro de Documentación, Información y Estudios de Desarrollo Regional y Urbano,

- Políticas y lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, vol. 2, documento 2.2.

- Sistema General de Planificación Urbana, documento 1.2.

CENTRO de Estudios Económicos y Demográficos, Dinámica de la población de México, El Colegio de México, México, 1970.

CONTRERAS Ariel, México 1940: industrialización y crisis política, Siglo XXI editores, México, 1977.

CONTRERAS Domingo Wilfrido, "El concepto de desarrollo", revista Análisis, Centro de Investigaciones en Ciencias Económico-Administrativas, Universidad Autónoma del Estado de México, año 1, núm. 4, Toluca, Estado de México, julio/septiembre de 1970.

CORAGGIO José Luis, "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", en Luis Uribe y Andrés Neceches (compiladores), Desarrollo urbano y regional en América Latina, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, núm. 10, México, 1975.

CORDERA Rolando y Carlos Tello (coordinadores), La desigualdad en México, Siglo XXI editores, México, 1984.

CORRERO Salvador, Concentración industrial y poder económico en México, El Colegio de México, Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos, núm. 10, México, 1970.

CUARRA Miguel Angel, "La producción del desarrollo rural", revista El Economista Mexicano, Colegio Nacional de Economistas, vol. XII, núm. 4, julio/agosto, México, 1978.

CURRIE Leuchlin, Urbanización y Restructuración. Un desafío para el crecimiento urbano, Editorial Guerrero, Colección Política y Comunicación, México, 1979.

CHABOT G., Las ciudades, Nueva Colección Labor, Madrid, España, 1972.

DABAT Alejandro, "Reestructuración productiva, crisis y reproducción de la fuerza de trabajo", en revista A, vol. V, núm. 13, septiembre/diciembre de 1980, pp. 107/126.

ECHENIQUE L. Jorge, "Las disyuntivas de la producción agropecuaria", revista El Economista Mexicano, Colegio Nacional de Economistas, vol. XII, núm. 5, México, septiembre/octubre de 1978.

ECHEVERRÍA Álvarez Luis,

- (1970) Discursos. Campaña electoral 1969-1970, Partido Revolucionario Institucional, 5 volúmenes, México.

- (1976) "Asentamientos Humanos y Nuevo Orden Económico", Texto de la intervención del Presidente de México en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos humanos, el 31 de mayo de 1976, en Vancouver, Canadá, revista Comercio Exterior, vol. 26, núm. 6, México, Junio.

FOLIN Marino, La ciudad del capital y otros escritos, Editorial Gustavo Gili, México, 1977.

FULQUEIRA C. Patricia, "El proceso de programación a nivel estatal", revista El Economista Mexicano, Colegio Nacional de Economistas, vol. XII, núm. 4, Julio/agosto, México, 1978.

GARCIA Macías Alfonso, La política industrial de México, Nacional Financiera, Serie "La Promoción Industrial", vol 1, México, 1972.

GARCIA Reynoso Plácido, "La política mexicana de fomento industrial", en revista Comercio Exterior, vol. XVIII, núm 11, México, noviembre de 1968.

GARCILITA Crestillo Salvador, "Planeación del desarrollo y reforma administrativa en algunos países de América Latina: el caso de México" en revista El Economista Mexicano, Colegio Nacional de Economistas, vol. XII, núm. 4, julio/agosto, México, 1978.

GARZA Villarrreal Gustavo,

- (1992a) (compilador) Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988, El Colegio de México.

- (1983) "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México (1900-1982)", revista Demografía y Economía, El Colegio de México, vol. XVII, núm. 1 (54), México, 1983.

- (1992b) Desconcentración, tecnología y localización industrial en México, El Colegio de México, México, 1992.

- (1981) "El proceso de industrialización de la ciudad de México: 1845-2000", en revista Lecturas del CESTEM, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, vol. 1, núm. 3, México, 1981.

- (1976) "El desarrollo urbano de México: diagnóstico y perspectivas", en Revista Interamericana de Planificación, Sociedad Interamericana de Planificación, vol. X, núm. 37, México, marzo de 1976.

- (1980) Industrialización de las principales ciudades de México. Hacia una estrategia espacio-sectorial de descentralización industrial, El Colegio de México, Colección Centro de estudios Económicos y Demográficos XII, México, 1980.

- (1992c) "La política de Parques y Ciudades Industriales en México: etapa de expansión, 1970-1987", en Gustavo Garza (compilador), Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988, El Colegio de México, 1992, pp. 177/207.

- y Sergio Puente. "Racionalidad e irracionalidad de la política urbana de México: El Plan Nacional de Desarrollo Urbano", en Gustavo Garza (Compilador), Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988, El Colegio de México, 1992.

GIL Padilla José Manuel. "Issues para el diseño de sistemas de cuentas regionales", EcoPolítica, revista de la Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana, núm. 1, enero-marzo de 1978, pp. 43/75.

GONZALEZ Casanova Pablo y Enrique Florescano (coordinadores), México hoy, Siglo XXI editores, México, 1979.

GONZALEZ Salazar Gloria, "Medio Ambiente, urbanismo y planeación", en revista Problemas del Desarrollo, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, núm. 40, México, noviembre de 1977/enero de 1980.

CORDILLO Gustavo, "El 600 y cómo lograrlo", periódico opinion, 26 de mayo de 1980.

ERANADOS Roldán Otto, "Estado y sectoría del desarrollo en México: una perspectiva política", en varios autores, México 75 años de Revolución, Editorial Remesuma, vol. I, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

GUTIERREZANCES María Teresa, "La ideología del gobierno mexicano en materia de asentamientos humanos", en revista Problemas del Desarrollo, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, núm. 34, México, mayo/julio de 1976.

HARDY Jorge y Guillermo Geisse (compiladores), Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina, Ediciones de la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Buenos Aires, Argentina, 1972.

HERMANSEN Tormod, "Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional", en Antonio Kuklinski (compilador), Polos y centros de crecimiento en la planificación regional, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

HERNANDEZ Laos Enrique, "Desigualdad regional en México (1900-1980)", en Rolando Cordera y Carlos Tello (coordinadores), La desigualdad en México, Siglo XXI editores, México, 1984.

HERRERA Ramos Mario, "La integración como objetivo de los planes de desarrollo de la frontera norte", en Gustavo Garza (compilador), Una década de planeación urbana-regional en México, El Colegio de México, 1a. reimpresión, México, 1972.

HIGGINS Benjamin, "Urbanización y desarrollo económico", en Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, vol. 8, Caracas, Venezuela, agosto de 1966.

ILFEE, Ensayos sobre planificación del desarrollo, Siglo XXI editores, México, 1976.

(IMIS) Instituto Michoacano de Investigaciones Sociales, A.C., ¿Qué es el SAM?, Morelia, Michoacán, México, 1981.

(INEGI) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática,

- Censos de Población y Vivienda, diversos años.
- (1938) El Ingreso y el Gasto Público en México, 1982.
- (1983a) Estadística Industrial Anual, 1981.
- (1984) Información Estadística Sector Asentamientos Humanos.
- (1983b) Información Sobre Gasto Público 1970-1980.
- (1981) Trabajo y Salarios Industriales, 1978.
- (1973) V Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal, 1970.
- (1976) VII Censo Comercial, 1975.
- (1979) X Censo Industrial, 1976.

JACOBS Jane, La economía de las ciudades, Ediciones Península, Madrid, 1971.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

JANETTI Díaz María Emilia, "El desarrollo regional en México. Evaluación reciente de la política", revista Comercio Exterior, vol. 38, núm. 9, México, septiembre de 1988.

JARAMILLO Samuel, Crisis de los Medios de Consumo Colectivo urbanos y capitalismo periférico, Tabique Cuadernos de Material Didáctico, Facultad de Arquitectura (Autogobierno), UNAM, México, septiembre de 1983.

JUNTA General de Planeación y urbanización del Estado de Jalisco, Estudio de Surplus Urbanos en el Área Metropolitana de Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, México, 1976.

KUKLINSKI Antonio,

- (compilador). Desarrollo regionalizado y políticas regionales, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

- (compilador). Folios y conceptos de crecimiento en la planificación regional, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

LAVELL Allan,

- "Industrialización regional en México: algunas consideraciones políticas", en Unikel Luis y Andrés Necochea (compiladores), Desarrollo urbano y regional en América Latina, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, núm. 13, México, 1975.

- Pedro Díaz y Luis Unikel. El Estado y la cuestión regional en México, México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México, 1978.

LEFEBVRE Henri,

- De lo rural a lo urbano, Editorial Lotus Mare, Buenos Aires, Argentina, 1970.

- El derecho a la ciudad, Ediciones Península, 4a. ed., Madrid, España, 1978.

- El pensamiento marxista y la ciudad, Editorial Estempeñeca, México, 1973.

- Espacio y política, Ediciones Península, Madrid, España, 1976.

LOJKINE Jean,

- Contribución a una teoría de la urbanización capitalista, mimeo.

- El marxismo, el Estado y la cuestión urbana, Siglo XXI editores, México, 1979.

- López Mateos Adolfo, Seis Informes de Gobierno, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1964.

- López Portillo José,

- Cuadernos de Filosofía Política, Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Documentación y Análisis, varios números.

- Filosofía Política, Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Documentación y Análisis, México, 1978.

- Memorias de Carrasco. 9 vols. Partido Revolucionario Institucional, s/f.

- Palabras improvisadas pronunciadas con motivo de la presentación del PNUD, 1978, mimeo

- El desarrollismo. IEPEB. Partido Revolucionario Institucional.

MARCEO Ernesto y Luis de Pablo. "La erradicación de la pobreza como programa de desarrollo", revista Comercio Exterior, vol. 26, núm. 2, México, febrero de 1976.

MARQUEZ Ayala David, "El arranque del SAM", periódico unomásuno, 25 de mayo de 1980 p. 13.

MARTINEZ Ifigenia, Los incentivos fiscales y el desarrollo económico de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1967.

MARX Carlos, El Capital, 3 tomos, 3 volúmenes, Siglo XXI editores, 3a. edición, México 1975.

MEMORIA de actividades 1962-1970, Comisión del Rio Balsas, Secretaría de Recursos Hidráulicos, Ahuacatitlán, Morelos, México, 19 de octubre de 1970.

MIER y Terán Rocha Lucía, El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978, Facultad de Arquitectura (Autogobierno), Tesis de Grado, México, 1985.

MORALES Isabel, "332,000 millones de regalo oficial en subsidios de energéticos", en Planes sin planificación, Editorial CISA, México, 1980.

MORENO Toscano Alejandra, "La ciudad y el país", revista Dilemas, México 1973.

MORSE Richard, Las ciudades latinoamericanas, 2 volúmenes, Secretaría de Educación Pública, Colección SepSetentas, núms. 96 y 97, México, 1973.

(NAFINSA) Nacional Financiera, S.A., La Promoción industrial, 2 volúmenes, México, 1972.

NAVARRO Vázquez Agustín, "La ley que preocupa a todos", revista Impacto, núm. 1262.

PALERM Angel, "Ensayo de crítica al desarrollo regional de México", en Barlin David (compilador), Los beneficiarios del desarrollo regional, Secretaría de Educación Pública, Colección SepSetentas, núm. 57, México, 1972.

PARE Luisa, "Virajes de la política agraria actual", revista Textual, núm. 1, Universidad Autónoma de Chapingo, México, julio/septiembre de 1977.

PEDRAO Fernando,

- (1976a) "La experiencia del proyecto de desarrollo regional y urbano de México", revista Comercio Exterior, vol. 26, núm. 12, México, diciembre de 1976, pp. 1394/1408.

- (1976b) "Problemas del análisis económico de la urbanización, en Revista de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, Secretaría de la Presidencia, núm. 3, México, segundo bimestre de 1976.

PENQUIL Marc, "Más allá de las estrategias de desarrollo polarizado: el crecimiento generalizado", en Antonio Kuklinski (compilador), Desarrollo polarizado y políticas regionales, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

PICHARDD Pagaza Ignacio,

- "Las administraciones estatales como instrumento de desarrollo regional", revistas Comercio Exterior, vol. XXI, núm. 12, México, diciembre de 1971.

- y Abraham Talavera, "Desequilibrios regionales en México", Revista Planificación, Sociedad Mexicana de Planificación, núm. 19, México, agosto de 1976.

PINEDA Salvador, El presidente Ruiz Cortines, Editorial Guaranía, México, 1952

PIREZ Pedro, "Modalidades de desarrollo y política regional en México, 1940-1950", en Revista Mexicana de Sociología, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, año XLV, núm. 1, México, enero/marzo de 1983, pp. 149/168.

(PBD) Plan Global de Desarrollo 1980-1990, Ediciones de Bolsillo, México, 3a. ed. agosto de 1980.

PLANEACION de los asentamientos humanos, revista Comercio Exterior, vol. 26, núm. 5, México, mayo de 1976.

PRADILLA Cobos Emilio, Contribución a la crítica de la "teoría urbana". Del "espacio" a la "epist. urbana", Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 1984.

(PRI) Partido Revolucionario Institucional, Cien Puntos del Plan Esbozo de Gobierno 1976-1982, VIII Asamblea Nacional Ordinaria, México, septiembre 25 de 1975.

PUCCIARELI R. Alfredo,

- "Contradicciones del desarrollo regional polarizado. El papel de la agricultura en la microrregión Lázaro Cárdenas", en Revista Mexicana de Sociología, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, año XLV, núm. 1, México, enero/marzo de 1983.

- "Estructura social agraria de la región polarizada Zihuatanejo-Lázaro Cárdenas", en Revista Demografía y Economía, El Colegio de México, vol. XVII, núm. 1 (53), México, 1983, pp. 106/134.

PUENTE Leyva Jesús, Distribución del ingreso en un área urbana: el caso de Monterrey, Siglo XXI editores, México, 1969.

RAMIREZ Saiz Juan Manuel, "Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos", en Gustavo Garza (compilador), Una década de planeación urbano-regional en México, El Colegio de México, la reimpresión, México, 1992.

RAMIREZ Velázquez Blanca, "Nuevas regiones de desarrollo", revista Ciudades, núm. 4, Red Nacional de Investigación Urbana, México, Julio/septiembre de 1989.

RAMOS Escobedo Luis Miguel y Charles Richter, "El desarrollo regional mexicano: el papel de la inversión pública federal", en revista Comercio Exterior, vol. 20, núm. 2, México, febrero de 1976.

RAMOS S. Sergio, Urbanización y servicios públicos en México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1972.

REBORA Alberto, "El ordenamiento territorial y urbano en México: problemas y perspectivas", revista Comercio Exterior, vol 23, núm. 10, México, octubre de 1973, pp. 1101/1101.

REINA Leticia, "Nuevos centros de Población Ejidal", Cuadernos Agrarios, Universidad Autónoma de Chapingo-UNAM, núm. 3, México, Julio/septiembre de 1976.

REVEL-MOURDZ Jean, Correccionamiento y colonización del trópico húmedo mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

RICHARDSON Henry, Economía del urbanismo, Alianza Editorial, Madrid, España, 1979.

SANDOVAL Francisco de P., "Regionalización para la planificación del desarrollo", Memoria del Coloquio sobre planificación regional, Instituto de Geografía, UNAM, México, 1972.

SOLÍS Cámara Fernando, "El debate a la pobreza: una opción hacia la democracia", en revista Ensayos, Partido Revolucionario Institucional, año 3, núm. 28, México, 1991.

SECRETARIA de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), Plan Nacional de Desarrollo Urbano, México, mayo de 1978.

(SPP) SECRETARIA de Programación y Presupuesto,

- Escenarios económicos de México. Perspectivas de desarrollo para ramas seleccionadas 1981-1983, 1981.
- La economía mexicana en gráficas, 1981.
- Información sobre gasto público 1967-1978, s/f.

(SDP) SECRETARIA de Obras Públicas,

- (1975) Estructura urbana y polos de desarrollo, México.
- (1975) Caminos y desarrollo. México 1922-1975, 1975.

SEM0 Enrique, "Acerca de la periodización", en Historia Mexicana. Economía y lucha de clases, Ed. ERA, Serie Popular, núm. 66, México, 1978, pp. 139/160

SINSER Paul, Economía Política de la urbanización, Siglo XXI editores, México, 1975.

SOLIS Leopoldo,

- (1975) Planes de desarrollo económico y social en México, Secretaría de Educación Pública, Colección Setecientos, núm. 215, México.
- (1971) La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, Siglo XXI editores, México, 2a. ed.

SP-ONU, "Estrategia de desarrollo regional para México", en revista Económica, Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana, Vol. 1, México, enero/marzo de 1975, pp. 98/110.

STERN Claudio,

- (1976) Las migraciones rurales-urbanas, El Colegio de México, Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos, núm. 2, edición corregida, México, 1976.

- (1973) Las regiones y sus niveles de desarrollo socioeconómico, El Colegio de México, Colección Jornadas 72, México, 1973.

SUAREZ M. Antonio, Estrategias de desarrollo, Reunión Nacional sobre Población y Desarrollo Urbano, Partido Revolucionario Institucional, México, 17 de febrero de 1976.

TELLO Macías Carlos, La política económica en México 1970-1976, Siglo XXI editores, México, 1977.

TOLOSA E. Hamilton, "Polos de crecimiento: teoría y política económica", en ILPES, Ensayos sobre planificación del desarrollo, Siglo XXI editores, México, 1976.

TORRES A. Federico,

- (1976a) "El debate en torno a la Ley General de Asentamientos Humanos, revista Comercio Exterior, vol. 26, núm. 4, México, abril.

- (1976b) "Legislación sobre desarrollo urbano", revista Comercio Exterior, vol. 26., núm. 3, México, marzo.

TUDELA Fernando, "Los hijos tontos de la planeación: los grandes planes en el típico México americano", en Gustavo Barra (compilador), Una década de planeación urbanística en México, El Colegio de México, la reimpresión, México, 1977.

UNIVEL Luis,

- (1976) El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras, El Colegio de México, México.

- (1976) "Ensayo sobre políticas de desarrollo regional en México", Revista Interamericana de Planificación, Sociedad Interamericana de Planificación, vol. 6, núm. 37, México, mayo.

- (1976) "La dinámica del crecimiento de la ciudad de México", en varios autores, Ensayos sobre el desarrollo urbano, Secretaría de Educación Pública, Colección SesSetentas, núm. 163, México.

- (1971) "Urbanización y urbanismo: situación y perspectivas", en Miguel Mironzack y otros, Perspectivas sociales, presente y futuro de la sociedad mexicana, Secretaría de Educación Pública, Colección SesSetentas, núm. 5, México.

- (1975) y Andrés Necoches (compiladores), Desarrollo urbano y regional en América Latina, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas, núm. 15, México.

VARIOS autores,

- Ensayos sobre el desarrollo urbano de México, Secretaría de Educación Pública, Colección SepStentas, núm. 143, México, 1974.
- Estructura agraria y desarrollo agrícola de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- Memoria del Colegio sobre Planificación Regional, UNAM, Instituto de Geografía, México, 1972.
- México 70 años de Revolución. Desarrollo Económico, vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1968.
- Planes sin planificación. Reportajes y análisis de los reporteros de Proceso, Editorial CISA, México, 1980.
- Seis aspectos del México real. Universidad Veracruzana, Jalapa, Veracruz, 1979.
- Tratado de urbanismo, 5 vols., Ediciones Ginko-tau, Barcelona, España, 1976.
- Urbanización, estructura urbana y dinámica de población, El Colegio de México, Cuadernos del CISPAL, México, 1982.

VIDALI Carbajal Carlos, "Programación regional en México", revista El Economista Mexicano, Colegio Nacional de Economistas, vol. XII, núm. 4, México, julio/agosto de 1976.

VILLAGOMEZ Alejandro, "México y el mercado mundial petrolero 1974-1982", revista Investigación Económica, UNAM, Facultad de Economía, México, abril/junio de 1983.

ZAPATA Francisco, Ensayos y bolos de desarrollo en México, El Colegio de México, Documento de Trabajo del Centro de Estudios Sociológicos, México, 1965.

ZEPEDA P. Jorge, "Lee das la mano y se toman el pie. Transnacionales y polarización de la agricultura michoacana", en revista Igual, número doble 15/16, junio de 1984, pp. 7/23.

**Diarios:**

Diario Oficial de la Federación.

El Sol de México.

Excelsior.

La Jornada.

Ultimas Noticias.

unomásuno.

**Revistas:**

A. Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco

Análisis. Centro de Investigaciones en Ciencias Económico Administrativas. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México.

Ciudades. Revista trimestral de la Red Nacional de Investigación Urbana, México.

Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior, México.

Críticas de la Economía Mexicana. Ediciones El Capulín, México.

Economía Infantil. Facultad de Economía, UNAM, México.

Economía Mexicana. Publicación anual del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Departamento de Economía, México.

El Economista Mexicano. Instituto Nacional de Estadística, México.

El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A. México.

El Triunfo Económico. Fondo de Cultura Económica, México.

Enfoque. Partido Revolucionario Institucional, México.

Enfoque de la Situación Económica de México. Banco Nacional de México (BANAMEX), México.

Investigación Económica. Facultad de Economía, UNAM, México.

Interamericana de Planificación. Sociedad Interamericana de Planificación, México.

Lecturas del CEESTEM, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, México.

Mexicana de Planificación, Sociedad Mexicana de Planificación, México.

Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Nueva Antropología, México.

Problemas del Desarrollo, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México.

Proceso, Cuernavaca de información y análisis, México.

Temual. Análisis del medio rural., Universidad Autónoma de Chapingo, México.